polítiques
85

L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2016

Bernat Albaigés i Francesc Pedró (directors)

L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2016

Directors: Bernat Albaigés i Francesc Pedró

L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2016

Directors: Bernat Albaigés i Francesc Pedró

La col·lecció «Polítiques» és la col·lecció de referència de la Fundació Jaume Bofill. S'hi publiquen les recerques i els treballs promoguts per la Fundació amb més rellevància social i política. Les opinions que s'hi expressen corresponen als autors.

© Fundació Jaume Bofill, 2017
Provença, 324
08037 Barcelona
fbofill@fbofill.cat
http://www.fbofill.cat

Aquesta obra està subjecta a la llicència Creative Commons de **Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada (by-nc-nd)**. Es permet la reproducció, distribució i comunicació pública de l'obra sempre que se'n reconegui l'autoria. No es permet l'ús comercial de l'obra ni la generació d'obres derivades.

Les publicacions de la Fundació Jaume Bofill estan disponibles per a descàrrega al web: www.fbofill.cat

Primera edició: setembre de 2017

Autoria: Bernat Albaigés Blasi, Francesc Pedró Garcia, Ricard Benito Pérez, Jordi Blanch Huguet, Xavier Bonal i Sarró, Mariona Farré Perdiguer, Gerard Ferrer-Esteban, Eugeni Garcia-Alegre, Isaac Gonzàlez Balletbò, Eva Izquierdo Monzón, Ferran Mañé Vernet, Xavier Martínez-Celorrio, M. Cristina Pujol i Matas, Teresa Torres Solé

Edició: Fundació Jaume Bofill
Coordinació tècnica: Judit Vallès
Coordinació editorial: Anna Sadurní
Direcció àrea de recerca: Mònica Nadal

Disseny de la col·lecció: Martí Abril
Disseny de la coberta: Amador Garrell
Fotografia de la coberta: Lluís Salvadó

ISBN: 978-84-946591-3-3
DL: B 21723-2017

Impressió: ServicePoint FMI, SA

Índex

Introducció. *Bernat Albaigés i Francesc Pedró* 13
L'evolució de la crisi 16
Les polítiques educatives durant la crisi: una perspectiva internacional 17
Metodologia i estructura de l'*Anuari* 20

INDICADORS SOBRE L'ÈXIT EDUCATIU A CATALUNYA

1. Indicadors de referència sobre l'èxit educatiu. *Bernat Albaigés i Gerard Ferrer-Esteban* 37

2. Els condicionants d'origen de l'èxit educatiu: les condicions d'educabilitat. *Bernat Albaigés i Gerard Ferrer-Esteban* 63
Condicionants d'origen familiar: capital social, econòmic i cultural 65
Condicions de salut i educació 95
Gènere 113

3. Els condicionants de sistema de l'èxit educatiu: gestió dels sistemes educatius i igualtat d'oportunitats. *Bernat Albaigés i Gerard Ferrer-Esteban* 121
La demografia educativa 123
La segregació escolar i la igualtat d'oportunitats 147
Ús de la llengua vehicular i èxit educatiu 187
L'escolarització preobligatòria 200
L'escolarització postobligatòria 218
La formació al llarg de la vida 237

La provisió de recursos al sistema educatiu 246
Entorn, oportunitats educatives i polítiques educatives locals 290

4. Els condicionants de destí de l'èxit educatiu: retorns de l'educació. *Bernat Albaigés i Gerard Ferrer-Esteban* 307
Educació i ocupació 309
Societat del coneixement 325
Participació cultural i política 340

EL MARC LEGISLATIU, LES POLÍTIQUES DESPLEGADES I EL JOC DELS ACTORS

5. L'impacte de la LOMCE, l'LRSAL i la Llei d'estabilitat pressupostària en el desenvolupament de polítiques educatives. *Eva Izquierdo* 361
La LOMCE i el marc competencial 364
L'LRSAL i les polítiques locals en matèria d'educació 369
La competència d'educació més enllà de l'àmbit de l'ensenyament reglat: lleure i usos d'espais públics 379
I. La Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera 384
II. Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu 387
Incidència de les tres normes en relació a la configuració constitucional del dret fonamental d'educació i el desenvolupament de les polítiques educatives 392
Bibliografia 393

6. Principals mesures de política educativa en el període 2012-2015: una visió descriptiva. *Jordi Blanch i M. Cristina Pujol* 395
Desplegaments normatius i conflictes amb l'Estat (LEC i LOMCE) 398
Principals polítiques escolars 407
Pla per a la reducció del fracàs escolar 2012-2018 408
Ensenyaments professionalitzadors. La formació professional 417
Flexibilització de la formació professional 424
Llei 10/2015 de formació i qualificació professionals 432
Altres ensenyaments professionalitzadors 436
Conclusions: apunts de l'agenda actual i reptes de futur 439

7. La desinversió pública en educació en temps de crisi: opcions explícites i implícites de política educativa i efectes sobre les desigualtats (2010-2015). *Xavier Bonal* 445
Opcions polítiques en el procés de desinversió 450
Una aproximació als efectes de la desinversió educativa sobre les desigualtats 463
Contracció pressupostària i desigualtats educatives 465
Conclusions 470
Bibliografia 472

8. L'autonomia de centre en els horitzons de millora educativa. *Isaac Gonzàlez* 477
Els horitzons de millora educativa 480
L'autonomia educativa i les pulsions 495
Conclusions. Possibles escenaris de futur 547
Bibliografia 555

PERSPECTIVES DE POLÍTICA EDUCATIVA EN EL TOMBANT DE LA CRISI

9. L'impacte econòmic de la inversió en educació: els efectes de la crisi i escenari de futur.
Mariona Farré i Teresa Torres 561
La importància de la inversió en educació i la seva relació amb el creixement econòmic 565
Els impactes macroeconòmics dels serveis d'educació 570
L'impacte de la inversió pública en educació en un escenari de crisi i de posterior recuperació econòmica 583
Conclusions 590
Propostes 593
Bibliografia 594
Annexos 598

10. Inversió predistributiva per augmentar l'equitat educativa. *Xavier Martínez-Celorrio* 601
Dimensions i enfocaments de l'equitat educativa 604
Condicionants, prioritats i dianes per a l'equitat educativa 612
Marc d'estímuls en educació en clau predistributiva 629
Canvis predistributius en els factors externs 634
Canvis potenciadors de l'equitat interna del sistema 640
Conclusions 651
Bibliografia 652

11. La inversió pública en educació (2015-2035).
Eugeni Garcia-Alegre 661
On invertir? 663
Quant invertir i en què? 671
Millorar la gestió dels recursos 693
Una proposta d'aplicació 700
Conclusions 707
Bibliografia 708

Annex I: Aclariments generals sobre les dades i els càlculs 714
Annex II: Justificació dels instruments i metodologia de càlcul 716

12. La planificació escolar davant la davallada demogràfica: governança de l'oferta o seguiment de la demanda?
Ricard Benito i Isaac Gonzàlez 731
La demografia escolar que ve 734
El dilema polític subjacent en la planificació educativa 741
El pes del sector públic i del sector privat 746
Reivindicació principal del sector públic: cap a una reducció de ràtios generalitzada 759
Les reivindicacions del sector públic en favor del seguiment de la demanda 779
Conclusions 785
Bibliografia 787
Annex 788

13. La crisi, una oportunitat per repensar la capacitació laboral dels estudiants. *Ferran Mañé* 797
La demanda de competències en un món productiu canviant 801
L'impacte de la formació professional: importa la seva estructura? 809
La recerca en disseny institucional del sistema educatiu i formatiu: la rendició de comptes 815
El sistema de formació professional català: algunes reflexions organitzatives 819
Reflexions finals 830
Bibliografia 831

14. Conclusions. *Bernat Albaigés i Francesc Pedró* 841
Canvis en el context de l'educació 844
Polítiques impulsades durant aquest període 864
El comportament del sistema durant la crisi 882
Els reptes pendents 900
Una agenda educativa per a un cicle de recuperació econòmica 911

Introducció

Bernat Albaigés i Francesc Pedró

[a Bernat Albaigés i Francesc Pedró, dirs., *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2016*, pàgines 13-27]

Parlar de la crisi ja no és notícia, sobretot ara que es comencen a veure tant en les dades econòmiques com laborals unes indicacions que el pitjor, en termes generals, ja ha passat, i que comença a albirar-se una recuperació a Catalunya. Però que la crisi no sigui notícia no significa que els seus efectes hagin desaparegut. Són moltes les veus que, des del principi de les retallades, van advertir dels impactes negatius que la crisi tindria no tan sols en el desenvolupament social, sinó també, de manera inextricable, en el desenvolupament educatiu del país. Ara, quan ja ha passat gairebé un decenni des que la crisi va començar, sembla un bon moment per fer balanç de tot allò que té a veure amb els impactes sobre l'educació i, al mateix temps, quan sembla que la sortida de la crisi ja es comença a percebre, per posar damunt la taula algunes consideracions sobre com encarar el futur, previsiblement en un context de revifalla del creixement econòmic.

En aquest context, l'*Anuari* té un doble objectiu: d'una banda, intenta copsar quins han estat els efectes de la crisi sobre el sistema educatiu a Catalunya, a partir notablement de l'anàlisi de l'evolució dels indicadors de l'educació ja utilitzats en edicions precedents de l'*Anuari* i altres fonts; de l'altra, presenta, des de diferents angles, perspectives alternatives sobre quines polítiques públiques en educació, en un context de recuperació econòmica, podrien servir millor l'interès de tenir una educació de qualitat, inclusiva i amb equitat, en línia amb l'Agenda

Europea i també amb els Objectius per al Desenvolupament Sostenible en l'horitzó 2030.

L'evolució de la crisi

Si alguna cosa caracteritza la crisi econòmica a escala internacional és la diversitat dels seus impactes i la forma com els països desenvolupats l'han encarada, tot i que durant molts anys l'accent s'ha posat en l'austeritat particularment en el context europeu. Val la pena recordar algunes dades que permeten copsar la magnitud de la crisi i el seu impacte tant a escala laboral com social, abans d'examinar com s'han articulat les respostes polítiques per combatre els seus efectes.

La primera dada que cal retenir és que la crisi, que es va iniciar el 2008, es va traduir en una reducció notable del producte interior brut de la majoria dels països desenvolupats, fins i tot en alguns amb valors negatius, i, al mateix temps, en un creixement notable de les taxes d'atur. A Catalunya l'atur va arribar a afectar, en la pràctica, una de cada quatre persones en edat laboral i gairebé un jove de cada dos, amb la qual cosa van augmentar consegüentment la vulnerabilitat social i les taxes de pobresa.

Alguns països, però, es van refer més aviat que d'altres i van aconseguir tornar a fer créixer el producte interior brut ja l'any 2011, singularment Alemanya, França i els Estats Units, tot mantenint contingudes les taxes d'atur. Des d'aleshores no han parat de créixer, tot i que a uns ritmes que no són encara els d'abans del 2008.

A Catalunya, per contra, la taxa d'atur no va començar a reduir-se fins al 2013 i continua fent-ho des de llavors, per bé que la precarietat laboral hagi augmentat i que la qualitat de les feines hagi empitjorat. Que es redueixi l'atur és, però, un símptoma que ja s'està produint una recuperació de l'activitat econòmica i que, per tant, les perspectives de creixe-

ment també dels ingressos públics haurien de millorar, com ja està succeint. De fet, l'any 2014 Catalunya ja va recuperar el nivell de creació de riquesa de l'any 2008 i, a més, el ritme de creixement de l'economia catalana durant el 2015 i el 2016 va ser un dels més ràpids en el context europeu, amb xifres superiors al 3% anual i certament per damunt de la mitjana europea. Amb aquestes perspectives de recuperació, té sentit plantejar-se com reinvertir en educació.

Les polítiques educatives durant la crisi: una perspectiva internacional

Òbviament, la situació de crisi per la qual ha passat Catalunya ha estat un fenomen internacional que, en matèria educativa, s'ha declinat de formes ben diferents en els països desenvolupats. Per estrany que pugui semblar, no hi ha gaire recerca empírica sobre els efectes de les crisis econòmiques en l'educació, en part perquè, almenys en el context dels països desenvolupats, la disponibilitat de dades sobre els resultats d'aprenentatge o, més en general, sobre el funcionament dels sistemes educatius, és un fenomen recent o, si més no, més recent que la darrera crisi econòmica internacional. Per tant, la major part de la recerca disponible té a veure amb les relacions entre context macroeconòmic i, sobretot, la demanda d'educació.

En qualsevol cas, el resultat final dels efectes d'una situació de crisi econòmica sobre l'educació no és indefectible. La teoria distingeix clarament entre dues diferents respostes possibles des de la perspectiva de la demanda, anomenades *efecte ingressos* i *efecte de substitució*. En primer lloc, l'efecte ingressos dona nom a l'efecte que la reducció o la volatilitat dels ingressos de les famílies té sobre la demanda d'educació, sobretot quan, o bé la provisió comporta costos de matrícula (o d'altres tipus) o bé el cost de l'escolarització és més gran que el de no ser escolaritzat (quan, per exemple, l'infant o el jove poden aportar ingressos a la família). En segon lloc, l'efecte de substitució,

ben al contrari, vol indicar el que succeeix quan hi ha una disminució del cost d'oportunitat de l'educació en un context de desocupació creixent i de salaris més baixos: augmenta la demanda d'educació. Els resultats nets de la interacció d'aquests dos efectes depenen d'una combinació de factors, incloent-hi la severitat i la durada de la crisi, les polítiques d'ajut a les famílies, les xarxes de suport socials o, fins i tot, els valors i les actituds de les famílies (que poden variar radicalment entre països).

A aquesta perspectiva centrada en la demanda, cal afegir-hi la de l'oferta, és a dir, les polítiques públiques d'educació en temps de crisi. En aquest sentit, cal distingir tres moments a escala internacional: un moment de paradoxal de creixement de la inversió pública en educació durant els primers anys de la crisi, un segon moment de reducció dràstica de la despesa i un tercer moment, en el qual estem ara, de progressiva recuperació.

El primer moment, just un parell d'anys després de l'esclat de la crisi, és un moment en el qual alguns països desenvolupats, notablement els Estats Units, no tan sols redueixen la inversió en educació, sinó que l'augmenten malgrat la crisi. La convicció darrera d'aquest augment de la inversió pública en educació, malgrat un context econòmic advers, és que aquesta estratègia és instrumental en un context de creació d'estímuls per a la recuperació econòmica. La majoria dels altres països, Espanya i Catalunya inclosos, van seguir mantenint els nivells de despesa anteriors a la crisi almenys fins al 2010, probablement perquè van diferir els efectes de la crisi econòmica sobre la despesa pública conscientment i per raons polítiques, incloent-hi la incapacitat de preveure l'abast real de la crisi.

El segon moment, a partir de l'any 2010, és un moment paradoxal. És el moment en el qual més d'un terç dels països de l'OCDE redueixen la seva despesa pública en educació, malgrat que, paradoxalment, en alguns el producte interior brut tornava a créixer a poc a poc (no pas a

Catalunya ni a Espanya encara). És per això que se sol dir que els efectes de la crisi sobre l'educació es van diferir en el temps. Però no tots els països van reduir els pressupostos educatius amb la mateixa intensitat. Convé tenir en compte, però, que, a Catalunya, la crisi i les polítiques desenvolupades han tingut algunes particularitats que fan que el cas català sigui peculiar en alguns sentits, tant per comparació amb els països europeus com amb Espanya. Catalunya se situa en el conjunt de països que més ha reduït la despesa pública en educació. Concretament, en euros constants, el pressupost educatiu a Catalunya cau per sobre del 20% el 2010 (any d'inici de la davallada pressupostària). La despesa pública en educació sobre el PIB es redueix a Catalunya del 3,6% l'any 2010 al 3,3% de l'any 2012. Si bé cal tenir en compte que una part de la despesa en educació la fa l'Estat (la despesa en beques de suport a l'estudi, per exemple) i l'elevat nivell de dèficit públic de Catalunya, l'esforç públic relatiu en educació al nostre país és extraordinàriament baix i situa Catalunya a la cua dels països desenvolupats.

Aquest segon moment mereix una reflexió addicional. A primer cop d'ull és fàcil d'entendre per a tothom que una reducció dels ingressos públics es tradueixi en menys capacitat de despesa pública. Evidentment, es podria contestar que això fos així, atès que es podria canviar la fiscalitat per fer créixer els ingressos públics malgrat la reducció de l'activitat econòmica, però òbviament aquesta mesura no esperonaria la recuperació. El que és menys obvi és que les retallades no siguin proporcionals a la reducció dels ingressos, sinó que vagin molt més enllà; dit d'una altra manera, que s'aprofiti la conjuntura per tal de reduir més la despesa pública en alguns sectors i notablement en el sector educatiu. Això és el que, de fet, va passar en un bon nombre de països europeus, com Catalunya, on la doctrina de l'austeritat i de la confiança cega en l'imperatiu de la reducció del dèficit públic (cal recordar que això va comportar una modificació de la Constitució espanyola i mesures equivalents en altres països) es va traduir en el fet que la reducció de la despesa pública en educació va anar més enllà del que proporcional-

ment hauria estat necessari, si és que ho era. Concretament, entre els anys 2010 i 2012, el producte interior brut es va reduir a Espanya un 2,8%; la despesa en educació, en canvi, ho va fer un 11,7%; a Catalunya ho va fer un 14%. Aquí, com arreu, els salaris docents van servir per pagar la factura de les polítiques d'ajustament.

El tercer moment, en el qual Catalunya i Espanya van entrar a partir de l'any 2014, i en el qual ens trobem ara, és un moment de progressiva recuperació de la inversió pública en educació. Arreu, com aquí també, els principals destinataris d'aquesta reinversió són els salaris docents, malmesos durant el període de la crisi. Lentament, els països van fent que els nivells salarials dels docents, i dels funcionaris públics en general, vagin retrobant a poc a poc els valors anteriors a la crisi, tot anticipant-se així a una previsible conflictivitat laboral si això no es fes. No hi ha signes, però, que la reinversió educativa s'estigui traduint en una reconsideració de les prioritats, ni tan sols com a resultat d'una altra crisi que afecta directament els sistemes educatius d'un bon nombre de països europeus: la crisi dels refugiats.

Metodologia i estructura de l'*Anuari*

L'*Anuari d'educació* de la Fundació es caracteritza per tenir un doble vessant. D'una banda, fa un seguiment de l'evolució de les polítiques educatives a Catalunya a través del sistema d'indicadors d'educació ja utilitzat en anteriors edicions. Això permet de posar de manifest els impactes dels canvis socials, econòmics i demogràfics sobre la demanda d'educació i, al mateix temps, els efectes de les polítiques públiques d'educació. Metodològicament, l'anàlisi és fonamentalment quantitativa, a partir de dades que provenen de fonts diverses, notablement del Departament d'Ensenyament, del Ministeri d'Educació i de l'OCDE, com també de l'IDESCAT, d'Eurostat i de diferents panels. De l'altra, l'Anuari sempre té un vessant més qualitatiu, en què diferents experts exposen les seves anàlisis i perspectives a partir dels seus propis treballs sobre

el sistema educatiu a Catalunya. Els especialistes se seleccionen en funció de la temàtica prioritària de l'*Anuari*.

L'evolució de l'educació a Catalunya en temps de crisi, vista a través dels indicadors

Aquest *Anuari* en particular està estructurat en tres parts, a banda d'aquesta introducció. La primera, que és la més voluminosa, està dedicada a l'anàlisi de l'evolució dels indicadors d'educació durant el període de la crisi. L'anàlisi, desenvolupada per Bernat Albaigés, codirector d'aquest *Anuari*, i per Gerard Ferrer-Esteban, permet de comprovar que el sistema educatiu català ha sofert l'impacte de la crisi tant des de la perspectiva de les condicions d'educabilitat dels infants, que s'han deteriorat, com des de la perspectiva dels efectes que les polítiques d'ajustament pressupostari han tingut sobre l'oferta educativa, notablement sobre el professorat, però també sobre l'educació infantil. És important destacar que, contràriament al que es podria esperar en aquestes condicions de crisi, els resultats de l'aprenentatge no sembla que se n'hagin ressentit en termes generals, més aviat al contrari. L'*Anuari* avança, tant en aquesta mateixa part com en les conclusions, algunes hipòtesis que podrien explicar com, en temps de crisi, els resultats del sistema poden haver millorat, però queda pendent de veure si, com molts experts creuen, els efectes negatius d'un empitjorament de les condicions d'educabilitat, començant per l'augment de les taxes de pobresa i de vulnerabilitat infantil, i seguint per la reducció d'importants oportunitats d'exercir una acció predistributiva, notablement a partir de l'educació infantil, no es deixaran sentir fins d'aquí uns anys. Sigui com sigui, cal deixar constància de la resiliència del sistema i singularment del professorat que, en condicions pitjors que les que tenien abans, han aconseguit que els efectes no es deixin sentir i, fins i tot, que alguns indicadors importants millorin a escala internacional.

El marc legislatiu, les polítiques desplegades i el joc dels actors

La segona part de l'*Anuari* conté les aportacions de diferents experts i especialistes als quals se'ls va demanar una contribució al voltant de l'estat de l'educació a Catalunya amb un èmfasi particular en l'evolució recent tant del marc legislatiu i de les polítiques com del finançament i del joc entre els actors. L'estructura interna d'aquesta segona part s'ha configurat per tal de posar més de manifest al lector com òptiques d'anàlisi complementàries poden articular-se per tal d'enriquir la perspectiva.

Eva Izquierdo recorre, en la seva contribució, l'impacte de la LOMCE, l'LRSAL i la Llei de d'estabilitat pressupostària sobre la capacitat de desenvolupar polítiques educatives a Catalunya. Mostra, especialment, que el marc legal vinculat a l'opció de polítiques d'austeritat i l'objectiu de reducció del dèficit públic com a primera prioritat han reduït la capacitat de finançar el sistema, tant a escala de Catalunya com a escala local. Però també demostra fefaentment com una part important de la conflictivitat Estat-Catalunya té una arrel fonamentalment política, i no pas administrativa, amb un efecte volgudament uniformitzador que ataca frontalment l'equilibri que el sistema escolar ha tingut fins ara en matèria lingüística o la capacitat de generar un currículum propi, més adaptat a les demandes econòmiques i socials de Catalunya.

Jordi Blanch i M. Cristina Pujol descriuen, en la seva aportació, les principals mesures de política educativa adoptades durant el període 2012-2015. En primer lloc, fan referència al desenvolupament de la LEC i a les incidències amb la LOMCE. Seguidament, exposen diferents mesures de *l'Ofensiva de país a favor de l'èxit escolar. Pla per a la reducció del fracàs escolar a Catalunya 2012-2018*, que han afectat els ensenyaments obligatoris i com han impactat en alguns centres. En tercer lloc es tracten les polítiques educatives que fan referència als ensenyaments professionalitzadors. Aquests dos àmbits són, probablement, els més

indicatius de les prioritats governamentals durant aquesta etapa, però també posen l'accent en l'agenda pendent i, en particular, en la necessitat de continuar el desplegament consensuat de la LEC.

En tercer lloc, Xavier Bonal explora les opcions explícites o implícites de política educativa que es deriven del procés de desinversió pública en educació que es va produir a Catalunya durant la crisi i ho fa per la via de la contraposició d'algunes dicotomies que ajuden a interpretar la direcció política del procés de desinversió pública; concretament: l'opció per retallades selectives o universals, el tractament de la reducció pressupostària al sector públic i al sector privat i l'opció de contraure més despesa en centres o en territoris. Més enllà, el capítol relaciona aquestes opcions polítiques amb els primers indicis dels efectes de la contenció pressupostària sobre les desigualtats educatives. En aquest sentit, considera el cas català gairebé com un cas paradigmàtic d'opcionalitat política construïda arrel de la crisi i el context d'austeritat. La crisi ha generat el que es pot considerar un «moment privilegiat» per a la introducció d'importants variacions en la provisió, finançament i regulació de l'educació que posen de manifest opcions polítiques clares.

La darrera contribució d'aquest primer grup, feta per Isaac Gonzàlez Balletbò, és la més innovadora d'aquest apartat car introdueix una nova perspectiva d'anàlisi del comportament dels actors en educació a Catalunya a partir del concepte d'horitzó de millora, un conglomerat heterogeni d'idees i conceptes amb un rerefons comú. Són identificables en els discursos i les propostes de l'Administració, dels partits polítics, dels sindicats de professors, de les associacions de pares i mares, de la patronal del sector privat, dels acadèmics i de les institucions del camp educatiu català. Les interaccions entre els diferents horitzons de millora (la innovació pedagògica, la igualtat d'oportunitats i la rendició de comptes) dibuixen el mapa de les principals reivindicacions i les preferències ideològiques dels actors educatius, tot passant-les pel tamís dels seus interessos implícits i explícits, que acaben determinant les prioritats i les elisions de les seves agendes. L'anàlisi mira de respon-

dre la pregunta sobre si els horitzons de millora empenyen positivament les polítiques educatives, o si, per contra, corren el risc de transformar-se en retòriques de legitimació d'interessos corporatius, i ho fa a partir del cas particular dels debats polítics al voltant de l'autonomia escolar.

Perspectives de política educativa en el tombant de la crisi

La tercera part conté una anàlisi monogràfica que passa revista al que ha succeït, en realitat, durant la crisi, i presenta alternatives sobre com encarar-ne el tombant. I ho fa amb un èmfasi particular en l'equitat, la inclusió i la qualitat, en el sentit més ampli del terme, tot analitzant possibles opcions polítiques que eixamplen l'horitzó en proposar que, en lloc de tornar al *business as usual*, a fer les coses exactament com abans de la crisi, s'aprofiti l'avinentesa per reconsiderar opcions alternatives.

Mariona Farré i Teresa Torres examinen des d'una perspectiva econòmica les interaccions entre el sistema productiu i el sistema educatiu. En la seva contribució aborden l'impacte de la inversió en educació sobre el conjunt de l'economia catalana. Mitjançant la metodologia *input-output*, calculen els efectes directes i indirectes de la demanda final del sector educació sobre la producció, la renda i l'ocupació de l'economia catalana. A partir d'aquests efectes multiplicadors plantegen tres possibles escenaris alternatius; això és, un escenari de crisi econòmica, un escenari de recuperació econòmica i finalment un escenari des d'una perspectiva internacional en el qual, davant d'una modificació de la inversió pública en educació, seria possible comprovar els efectes macroeconòmics positius sobre la producció, la renda i l'ocupació de la resta de sectors. Així com el primer escenari ha evidenciat que el cost d'oportunitat de les polítiques d'austeritat aplicades durant el període 2011-2014 ha generat un efecte directe i indirecte sobre la producció catalana de -1.200,22 ME, una pèrdua de 18.396 llocs de treball i una pèrdua de

renda de 1.009,03 ME, el tercer escenari mostra que a partir d'un volum desitjable d'inversió pública en educació a Catalunya, a l'entorn del 3,99-4,84% del PIB, que ens situaria a la mitjana de la UE-28, els impactes directes i indirectes sobre la producció, renda i ocupació podrien arribar a duplicar els que es van generar realment en l'economia catalana durant el 2011.

Xavier Martínez-Celorrio contribueix a l'anàlisi amb un text propositiu pensat per obrir debat i contribuir a una nova agenda d'inversió i canvis en clau predistributiva, en què l'objectiu central sigui produir més equitat i afeblir la influència dels factors reproductors de la desigualtat educativa. Exposa diferents enfocaments al voltant de l'equitat educativa i la capacitat equalitzadora neta de l'escola, clarificant conceptes. En segon lloc, presenta els condicionants, les prioritats i les dianes de l'equitat educativa pensades per a Catalunya, fixant com a grans objectius la reducció de l'abandonament prematur i la superació de la segregació escolar. En tercer lloc, formula mesures de canvi de tipus predistributiu per fer afeblir la influència dels factors socials externs en els resultats i les trajectòries. Per últim, exposa també mesures de canvi intern del sistema que afecten el currículum, l'estructura del sistema, l'organització de l'aula, les repeticions, la gestió de districtes educatius, les beques i el finançament equitatiu de centres basat en necessitats. La interacció entre les mesures externes i internes aquí enunciades es traduiria en una millora de l'equitat neta del sistema.

Des de la perspectiva de la gestió pública, Eugeni Garcia-Alegre completa aquesta visió amb l'anàlisi d'algunes qüestions vitals en un context en el qual s'espera, efectivament, un augment de la inversió pública en educació. Les qüestions plantejades són: on exactament cal invertir en educació, quina és la quantitat mínima necessària requerida per les prioritats que l'agenda europea i internacional dibuixa, i, finalment, com evitar malbaratar recursos. Les prioritats que dibuixa, i de les quals estima el cost en la seva contribució, són: a) assegurar unes condicions d'educabilitat dignes; b) maximitzar el potencial i la rendibi-

litat educativa de l'educació infantil de primer cicle; c) millorar la qualitat i adequació dels processos d'ensenyament aprenentatge; i d) aprofitar l'educació no formal per afavorir la cohesió social, millorar l'autoestima de l'alumnat amb risc de fracàs i facilitar l'èxit escolar.

Aprofundint en les opcions polítiques que ultrapassen els dictats de l'austeritat, Ricard Benito i Isaac Gonzàlez Balletbò centren la seva anàlisi en les decisions preses davant la davallada demogràfica que, en certa forma i sense necessàriament tenir-hi una relació directa, ha acompanyat el període de crisi a Catalunya i se sentirà encara amb més força en els anys a venir. En la seva contribució mostren que les opcions que s'han pres encarnen una particular comprensió del paper que han de tenir el sector públic i el sector privat concertat en el mapa escolar català, no necessàriament verbalitzada. En concret, argumenten que la política de seguiment de la demanda, amb les característiques que pren a Catalunya, pot acabar tenint un triple efecte: concentrar més tancaments en la xarxa pública que en la privada, afavorir el tancament sistemàtic de les escoles que van escolaritzant la població més en desavantatge fins a generar-ne una concentració «densa» i, per últim, debilitar les escoles concertades que atenen, sobretot, població de classe treballadora.

Tanca aquesta tercera part la contribució de Ferran Mañé, centrada en la formació professional. En el seu capítol contextualitza quin rol pot tenir la formació professional com a mecanisme de capacitació laboral dels individus i analitza l'evidència empírica disponible sobre l'eficiència dels diferents dissenys institucionals de la formació professional, amb l'objectiu de discutir la superioritat associada a la formació dual. Addicionalment, fa un exercici similar respecte a l'impacte d'introduir un sistema de rendiment de comptes en els centres de formació com a motor de millores en la seva activitat i discuteix, en darrera instància, les possibilitats i potencials efectes beneficiosos d'introduir un sistema de rendiment de comptes sobre el sistema de la formació professional dual a Catalunya.

Conclusions i propostes per a l'agenda política

Finalment, l'*Anuari* conté un capítol de conclusions i propostes en el qual se sintetitzen els resultats d'aquestes anàlisis de manera que s'obtingui un relat consistent, basat en les evidències disponibles, del que ha passat, de la bondat d'algunes polítiques de llarg recorregut que s'han seguit i dels riscos existents amb algunes estratègies en particular que s'han adoptat durant el període d'ajustament pressupostari. Al mateix temps, s'ofereixen algunes consideracions que haurien de permetre orientar les discussions que els actors del sistema ja han començat a tenir sobre com encarar el moment de recuperació econòmica que ja s'albira, de manera que el sistema progressi en qualitat, inclusió i equitat en línia amb l'agenda internacional d'educació.

Indicadors sobre l'èxit educatiu a Catalunya

El capítol inicial d'indicadors estadístics sobre *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2016* té per objectiu oferir una visió panoràmica sobre la situació de l'educació al nostre país, a partir de la revisió evolutiva de diferents indicadors clau, que reflecteixen algunes de les principals tendències en les quals està immers el nostre sistema educatiu.

Hi ha tendències que, encara que estiguin en constant transformació, no són noves, perquè ja estaven presents amb més o menys intensitat en la primera edició de l'*Anuari* l'any 2005. El perfeccionament del currículum escolar, la millora dels resultats acadèmics dels alumnes o la consolidació de l'oferta de formació professional, per exemple, si bé s'han pogut veure reforçats per mesures recents, que no existien en la darrera edició de l'*Anuari*, com ara el Programa Intensiu de Millora (PIM) als instituts (2013), l'aprovació dels decrets d'ordenació de l'educació primària i secundària (2015) o la **Llei** de formació i qualificació professionals (2015), per citar alguns exemples, són tendències que ja estaven instal·lades en el nostre sistema educatiu fa més d'una dècada. En aquesta línia, per exemple, també hauríem de situar les tendències de fons, no tan sols en l'educació formal, sinó també en l'educació no formal i informal, relacionades amb els processos de transformació social, cultural i tecnològica (globalització, progrés tecnològic, etc.), que des de fa anys estan modificant no tan sols les relacions socials, sinó també els processos d'ensenyament-aprenentatge.

En canvi, hi ha altres tendències, fortament condicionades pels principals canvis que ha experimentat la política educativa i la conjuntura social i econòmica en els darrers anys, que són més recents, que representen ruptures reals de tendències anteriors (amb canvis de paradigma inclosos), i que expliquen algunes de les transformacions estructurals que està experimentant el nostre sistema educatiu en l'actualitat.

Un primer factor de transformació del nostre sistema educatiu té a veure amb el desplegament de la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació (LEC), que, entre altres aspectes, ha consolidat canvis importants en la governança, l'organització i l'avaluació dels centres, amb un reforçament de la seva autonomia organitzativa i pedagògica. El nou decret de plantilles (2014), per exemple, que en l'edició anterior de l'*Anuari* no existia, ha estat una de les mesures recents que consolida aquesta tendència.

Un segon factor de transformació, que tampoc no existia en l'anterior edició de l'*Anuari*, té a veure amb l'aprovació de la Llei orgànica 8/2013, de 9 de desembre, per a la millora de la qualitat educativa (LOMCE), que incorpora canvis estructurals, entre d'altres, per exemple, en la integració del sistema i en els itineraris formatius dels alumnes o en la centralització del sistema educatiu. Tot i que, per ara, se n'ha intentat minimitzar el desplegament, la supressió dels Programes de Qualificació Professional Inicial (PQPI) (2014), que, en el cas de Catalunya, s'han substituït pels Programes de Formació i Inserció (PFI), o el control de l'Estat sobre la determinació dels currículums i dels sistemes d'avaluació, per exemple, amb l'aprovació del Reial decret 1058/2015, de 20 de novembre, pel qual es regulen les característiques generals de les proves de l'avaluació final d'educació primària (2015) o del Reial decret 310/2016, de 29 de juliol, pel qual es regulen les avaluacions finals d'educació secundària obligatòria i de batxillerat (2016), són canvis que ja s'han deixat veure. En el marc d'aquest procés de centralització, també cal destacar la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalitza-

ció i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL) (2013), que tampoc s'havia aprovat en l'anterior edició de l'*Anuari*, i que introdueix limitacions en el paper actiu dels ajuntaments en el desenvolupament de la política educativa i que, amb la voluntat d'evitar *duplicitats*, altera els abordatges basats en la coresponsabilitat de les diferents administracions.

I, finalment, un tercer factor de transformació, que ha condicionat enormement el nostre sistema educatiu en els darrers anys, és la crisi econòmica. La crisi econòmica no tan sols ha afectat les condicions d'educabilitat de molts infants i les seves famílies, a causa de la precarització de la seva situació socioeconòmica, sinó que també ha condicionat fortament la inversió pública en educació i conseqüentment també la capacitat de les administracions educatives de desplegar polítiques públiques en matèria d'educació. Les mesures de reducció del dèficit públic i de contenció del deute, consolidades jurídicament a partir de l'aprovació de la reforma constitucional de l'article 135, i posteriorment de la Llei 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, i del Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu, han tingut un impacte significatiu en la provisió educativa en els darrers anys. D'una tendència clarament expansiva de la política educativa s'ha passat a un període de quatre anys de retracció, que actualment comença a revertir-se novament.

En el marc de la revisió periòdica dels indicadors que ja fem en cada edició de l'*Anuari*, l'objectiu de l'edició d'enguany és, sobretot, reflectir amb dades aquests canvis de tendència dels darrers anys. Aquesta aproximació es pot fer especialment amb l'impacte de la crisi econòmica, no tan sols perquè genera canvis més objectivables en termes d'indicadors estadístics, sinó també perquè, tot i la lentitud dels canvis estructurals, el temps transcorregut des del seu inici ja permet copsar i començar a dimensionar el seu impacte. Convé recordar, a més, que aquesta revisió d'indicadors està molt condicionada, com sempre, per

la disponibilitat de dades estadístiques i pel grau d'actualització periòdica de les diferents fonts disponibles.

Cal afegir, a més, com a nota positiva, que en aquesta edició de l'*Anuari*, per primer cop, el Departament d'Ensenyament ha proporcionat microdades per enriquir les anàlisis fetes, específicament sobre els resultats dels alumnes en les proves de competències de 2012, 2015 i 2016.

Més enllà de destacar els canvis de tendència, aquesta edició del capítol d'indicadors dona continuïtat a l'aproximació conceptual ja desenvolupada en l'*Anuari 2011* i l'*Anuari 2013*: per un costat, entén l'educació des d'una perspectiva àmplia, no restringida únicament a l'àmbit del sistema educatiu formal, sinó també al d'altres sistemes educatius, no formals i informals, més enllà de l'escola (família, lleure, cultura, etc.), i, per l'altre, analitza el fenomen de l'èxit educatiu des de les seves diferents dimensions, a partir d'indicadors relacionats amb el *rendiment acadèmic* (graduació, per exemple), però també amb l'*equitat* (segregació escolar, per exemple), l'*adhesió educativa* (escolarització preobligatòria i postobligatòria, per exemple), la *transició educativa* (transició escola-treball, per exemple) i l'*impacte educatiu* (desenvolupament social, econòmic i cultural, per exemple).[1] S'intenta, doncs, aportar una aproximació comprensiva de l'èxit educatiu.

Precisament, el primer apartat del capítol fa esment d'aquesta concepció més convencional de l'èxit educatiu, la del rendiment acadèmic, amb els indicadors que habitualment s'utilitzen per analitzar els resul-

1. Tal com vam exposar en l'*Anuari 2011*, concebem l'èxit educatiu des de cinc perspectives diferents. En primer lloc, l'èxit educatiu remet al *rendiment acadèmic*, i la seva millora exigeix fomentar que l'alumnat adquireixi adequadament els aprenentatges que pertoquin en cada etapa educativa i que promocioni acadèmicament fins a assolir, a ser possible, nivells d'instrucció superiors. En segon lloc, la millora de l'èxit educatiu necessita garantir l'*equitat educativa*, tot promovent la igualtat d'oportunitats en l'accés i en l'aprofitament dels recursos educatius, evitant que l'origen social condicioni les trajectòries educatives dels individus i fomentant la cohesió social. Alhora, en tercer lloc, la millora de l'èxit educatiu comporta reforçar l'*adhesió educativa*, tot afavorint

tats del sistema educatiu (apartat 1). La resta d'apartats, però, se centren a analitzar la resta de dimensions i també les relacions que aquestes estableixen amb els resultats del sistema, com a factors que condicionen aquests resultats: els condicionants d'origen (apartat 2), els condicionants de sistema (apartat 3) i els condicionants de destí (apartat 4). No es pot valorar l'èxit educatiu al nostre país sense tenir en consideració, a més del rendiment acadèmic, el comportament que tenim en relació amb aquests condicionants.

una identificació i vinculació positiva dels individus amb l'àmbit educatiu i atorgant sentit a l'acte de formar-se. Així mateix, en quart lloc, la millora de l'èxit educatiu també implica treballar la *transició educativa*, tot acompanyant els individus al llarg de la seva trajectòria formativa i consolidant la seva permanència i trànsit en el marc dels diversos sistemes educatius. I finalment, en cinquè lloc, la millora de l'èxit educatiu requereix fomentar l'*impacte* i el *retorn* de la inversió en educació, tot garantint el desenvolupament integral dels individus i de les societats en el seu conjunt, promovent l'aprofitament del capital educatiu i estimulant que la població inverteixi en la seva formació. Per aprofundir sobre la delimitació conceptual de l'èxit educatiu, podeu consultar: Ferrer, G.; Albaigés, B. (2012). «Indicadors de l'educació a Catalunya». A: Martínez, M.; Albaigés, B. (dir.). *Estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2011*. «Polítiques», 75. Barcelona: Fundació Jaume Bofill; o també Albaigés, B. (coord.) (2008). *Cap a la promoció de polítiques integrades de millora de l'èxit escolar*. Barcelona: Diputació de Barcelona. Document inèdit.

1 Indicadors de referència sobre l'èxit educatiu

Bernat Albaigés i Gerard Ferrer-Esteban

La política educativa ha anat desenvolupant mesures orientades a la millora dels resultats educatius del sistema. L'*Ofensiva de país a favor de l'èxit escolar: Pla per a la reducció del fracàs escolar a Catalunya 2012-2018*, promogut pel Departament d'Ensenyament en els darrers anys, és un dels darrers exponents de la prioritat estratègica que ha tingut per als diferents governs i les diferents administracions la millora de l'eficàcia del sistema. En la darrera dècada, s'han desenvolupat actuacions significatives orientades a adequar els currículums acadèmics, a intensificar els aprenentatges de les competències instrumentals bàsiques i de les llengües estrangeres, a detectar precoçment els alumnes amb dificultats d'aprenentatge, a millorar l'avaluació dels centres i del sistema, a promoure l'oferta de formació professional, etc. Són actuacions que, més enllà del marge de millora encara existent, i també de la incidència d'altres factors com ara la crisi econòmica, que ha revalorat la importància de l'educació i ha limitat les oportunitats d'ocupació dels joves que abandonaven prematurament el sistema, previsiblement han contribuït a explicar la millora dels resultats que s'han posat de manifest en anteriors edicions de l'*Anuari*.

En l'*Anuari 2013*, però, ja alertàvem que la crisi econòmica, alhora que ha perjudicat les condicions d'educabilitat de molts infants que pateixen situacions de pobresa, també ha debilitat determinades polítiques educatives, que han vist decréixer el seu finançament. En el marc d'aquest apartat, doncs, tot i que alguns experts ja assenyalen el caràc-

ter diferit en el temps i focalitzat dels impactes sobre els resultats, cal valorar, transcorreguda quasi una dècada des del seu inici, fins a quin punt les dades agregades deixen entreveure efectes significatius de la crisi en el rendiment global del sistema.

D'entrada, la taula 1 conté els cinc indicadors per a l'àmbit educatiu que estableix l'Estratègia Europa 2020, que substitueix l'Estratègia de Lisboa per a l'any 2010, i que fixa diferents fites en relació amb l'abandonament educatiu prematur i l'assoliment d'estudis superiors per la població jove, com a objectius centrals, però també en referència a la participació a l'educació preprimària als 4 anys, a l'adquisició de competències bàsiques en comprensió lectora als 15 anys i a la participació en la formació al llarg de la vida. L'anàlisi de l'evolució d'aquests cinc indicadors posa de manifest que Catalunya presenta una tendència a grans trets positiva i sostinguda en el temps pel que fa als indicadors relacionats amb la formació inicial, però una evolució clarament negativa pel que fa a l'indicador relacionat amb la formació al llarg de la vida.

Amb l'excepció del de participació a l'educació preprimària (que és pràcticament universal, sense marge significatiu de millora), en els indicadors relacionats amb la formació inicial s'han produït, com a mínim fins ara, millores significatives des de l'any 2007, quan es va iniciar la crisi econòmica: en el període 2007-2015, amb una reducció de 13 punts percentuals en l'abandonament educatiu prematur i amb un increment de 3 punts en l'assoliment d'estudis superiors per la població jove, i en el període 2006-2015, amb una millora de 6 punts percentuals en l'adquisició de competències bàsiques. En canvi, en l'indicador de participació en la formació al llarg de la vida, des de l'any 2007 el decrement ha estat de 2 punts percentuals. Factors com ara l'increment de les taxes d'atur (essent l'ocupació una de les fonts d'accés a la formació contínua i ocupacional) o les fortes restriccions pressupostàries aplicades a les polítiques actives d'ocupació, intrínsecament relacionats amb la crisi econòmica, contribueixen a explicar aquesta evolució negativa.

En tot cas, el gràfic 1 il·lustra com, amb l'excepció d'aquest indicador de participació en la formació al llarg de la vida, Catalunya o bé ja ha assolit els objectius establerts per a l'any 2020, com passa amb la participació a l'educació preprimària, o bé està a punt de fer-ho, com passa amb l'adquisició de competències bàsiques i amb l'assoliment d'estudis superiors, o bé presenta un ritme adequat per assolir la fita al final del període, com passa amb l'abandonament educatiu prematur. Tal com ja apuntàvem en l'*Anuari 2013*, per assolir els esmentats objectius, cal donar un nou impuls a les polítiques de foment de la formació al llarg de la vida i persistir en les polítiques que, juntament amb la conjuntura econòmica, han permès reduir l'abandonament educatiu prematur.

De fet, convé recordar que Catalunya, amb un 18,9% de població de 18 a 24 anys que abandona el sistema educatiu sense haver superat ensenyaments secundaris postobligatoris, encara se situa lluny dels nivells d'abandonament educatiu prematur de la mitjana europea, quasi 8 punts percentuals per sobre de la prevalença de l'abandonament educatiu prematur en el conjunt de la Unió Europea (11,0%), i és un dels països, just després d'Espanya, Malta i Romania, amb la taxa més elevada (vegeu la taula 5).

Cal destacar, però, que, si bé Catalunya és el quart país de la Unió Europea-28 amb un nivell d'abandonament educatiu prematur més elevat, és el catorzè país amb un nivell d'instrucció superior de la població jove més elevat. La forta polarització de l'estructura formativa que pateix el nostre país provoca que, tot i el mal resultat comparat en abandonament educatiu prematur, Catalunya tingui un resultat en assoliment del nivell d'instrucció superior de la població jove (43,1%) clarament per sobre de la mitjana europea (38,7%), 4 punts percentuals per sobre (vegeu la taula 1).

L'anàlisi comparada estatal per a l'any 2015 situa Catalunya en una posició més positiva en els indicadors de l'Estratègia Europa 2020 que Espanya, només amb l'excepció del de la participació en la formació al

Taula 1.

Evolució dels indicadors de referència de l'Estratègia Europa 2020 en educació i formació per àmbit territorial. Catalunya, Espanya i UE-28, 2000-2015

Abandonament educatiu prematur	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
Catalunya (3)	29,7	30,3	31,3	34,3	34,1	33,2	28,5	31,2
Espanya (3) (4) (5) (6)	29,1	29,7	30,9	31,7	32,2	31	30,3	30,8
UE-28 (4) (5) (6)	17,6	17,3	17	16,4	16	15,7	15,3	14,9
Població de 30 a 34 anys amb estudis superiors	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
Catalunya (3) (4)	29,8	33,2	37,9	38,4	39,4	41,2	38,7	39,7
Espanya (3) (4)	29,2	31,3	34,4	35,1	36,9	39,9	39,4	40,9
UE-28 (4)	22,4	22,8	23,6	25,1	26,9	28,1	29	30,1
Taxa d'escolarització als 4 anys	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
Catalunya (2)	99,7	100,9	103,6	100,3	100	99,8	96,8	97,1
Espanya (2)	99	100	102	99,5	100	99,3	97,1	98,4
UE-28 (1) (9)	82,7	84,5	86,3	83,4	83,5	84,6	86,0	88,1
% nivell 1 o inferior PISA (comprensió lectora)	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
Catalunya	:	:	:	19,2	:	:	21,2	:
Espanya	16,3	:	:	21,1	:	:	25,7	:
UE-28	21,3	:	:	19,8	:	:	24,1	:
Participació de la població de 25 a 64 anys en la formació al llarg de la vida	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
Catalunya (3)	2,7	3,2	2,8	3,4	3	10,4	10	
Espanya (3) (5) (8)	4,1	4,4	4,5	4,8	4,8	10,8	10,7	
UE-28 (5) (7)	7,1	7,1	7,1	8,4	9,1	9,6	9,6	

Notes: (1) Les dades de la UE-28 dels anys 2000, 2001 i 2002 corresponen a la UE-27. (2) Es calcula la taxa d'escolarització de 3 a 5 anys. (3) Canvi de sèrie l'any 2005. (4) Canvi de sèrie l'any 2014. (5) Canvi de sèrie l'any 2003. (6) Canvi de sèrie l'any 2006. (7) Canvi de sèrie l'any 2013. (8) Canvi de sèrie l'any 2014. (9) Dada del 2013 provisional.

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Objectiu 2020
32,9	31,9	28,9	26,2	24,2	24,7	22,2	18,9	
31,7	30,9	28,2	26,3	24,7	23,6	21,9	20,0	**(15% Esp.)**
14,6	14,2	13,9	13,4	12,7	11,9	11,2	11,0	**10**
2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**Objectiu 2020**
42,6	41,4	42,7	42,2	42,9	46,2	47	43,1	
41,3	40,7	42	41,9	41,5	42,3	42,3	40,9	**(44% Esp.)**
31,2	32,3	33,8	34,8	36	37,1	37,9	38,7	**40**
2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**Objectiu 2020**
97,5	101,9	102,2	103,7	96,4	96,5	97	:	
98,7	99,4	99	100,8	98,2	96,7	97,2	:	
89,8	90,3	91,0	91,4	91,7	92,8	:	:	**95**
2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**Objectiu 2020**
:	13,5	:	:	15,1	:	:	15,4	
:	19,6	:	:	18,3	:	:	16,2	
:	20	:	:	19,7	:	:	19	**15**
2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**Objectiu 2020**
9,2	10,1	10,3	9,4	9	9,5	8,3	7,6	
10,7	10,8	11,2	11,2	11,2	11,4	10,1	9,9	
9,5	9,5	9,3	9,1	9,2	10,7	10,8	10,7	**15**

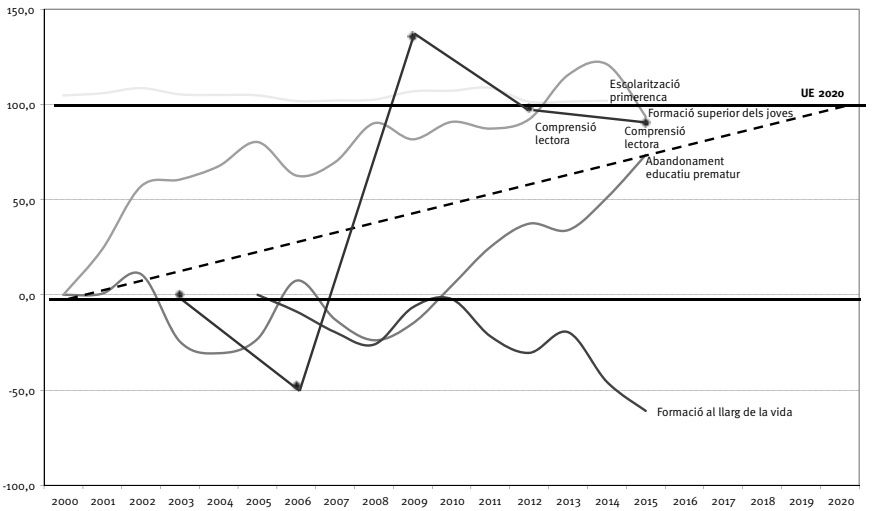
Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat, de l'Institut d'Estadística de Catalunya, de l'Institut Nacional d'Estadística i del Ministeri d'Educació.

llarg de la vida (7,6%), que és inferior a la mitjana espanyola (9,9%). En canvi, hi havia menys abandonament educatiu prematur a Catalunya (18,9%) que a Espanya (20,0%), i una proporció més elevada de població de 30 a 34 anys amb nivell d'instrucció superior (43,1% *vs*. 40,9%). Per comunitats autònomes, Catalunya és la vuitena (de disset) amb més bones xifres d'abandonament educatiu prematur, i la setena amb un nivell d'instrucció superior també més positiu. El País Basc, que és la comunitat autònoma amb resultats educatius més positius, presenta la meitat d'abandonament educatiu prematur (9,7%) que Catalunya, i més de 10 punts percentuals més d'assoliment d'estudis superiors de la població de 30 a 34 anys (54,2%) (vegeu la taula 4).

En tot cas, en valors relatius, Catalunya és la segona comunitat autònoma (de disset), després de Cantàbria i Castella-la Manxa, i el quart país de la Unió Europea (de vint-i-vuit) que més ha reduït l'abandonament educatiu prematur en el període 2008-2015. Aquest bon comportament de l'abandonament educatiu prematur fa que, des d'una perspectiva evolutiva, aquesta polarització formativa s'hagi vist atenuada.

El bon comportament dels darrers anys dels indicadors de referència de l'Estratègia Europa 2020 relacionats amb la formació inicial també es deixa notar en la resta d'indicadors sobre accés i resultats del sistema educatiu (només amb alguna excepció): la taula 2 mostra com la promoció escolar al llarg de l'escolaritat obligatòria, la graduació als ensenyaments obligatoris, la permanència en el sistema educatiu en edat d'escolarització postobligatòria o la graduació als ensenyaments secundaris postobligatoris, tal com ja hem vist que ho feia l'assoliment d'ensenyaments superiors per part de la població jove, presenten una tendència positiva des de fa anys (amb alguna oscil·lació d'alguns valors en algun any que, molt puntualment, ha trencat aquesta tendència). La millora global dels resultats del sistema ha contribuït, també, a promoure la reducció de l'abandonament educatiu prematur anteriorment exposada.

Gràfic 1.
Evolució dels indicadors de referència de l'Estratègia Europa 2020 en educació i formació. Catalunya, 2000-2015



Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat, de l'Institut d'Estadística de Catalunya, de l'Institut Nacional d'Estadística i del Ministeri d'Educació.

La promoció escolar al llarg de l'escolaritat obligatòria a Catalunya, d'ençà de l'any 2007, s'ha incrementat en 6 punts percentuals, amb una taxa d'idoneïtat als 15 anys que ha passat del 68,4% al 75,1% en el període 2007-2014, després que en el període 2000-2007 s'hagués reduït en 14 punts percentuals. L'anàlisi comparada, a més, situa Catalunya amb taxes d'idoneïtat als 15 anys en nivells molt superiors als de la mitjana espanyola (63,6%). De fet, per comunitats autònomes, és la que presenta (de disset) valors més elevats, tant als 10 com als 15 anys. Això significa que, si bé des d'una perspectiva internacional tenim nivells de repetició comparativament elevats, la promoció escolar a Catalunya ha millorat en els darrers anys, amb menys alumnes que repeteixen al llarg de l'escolaritat obligatòria, i menys encara, en proporció, dels que ho fan en el conjunt de l'Estat.

Acabada l'escolarització obligatòria, Catalunya també ha millorat els nivells de graduació a l'ESO. D'ençà l'any 2007, la taxa de graduació s'ha incrementat en més de 8 punts percentuals, tant si analitzem les taxes sobre els avaluats (que passa del 79,0% al 87,7% en el període 2007-2015) o els matriculats (del 76,7% al 84,2% en el període 2007-2014), fins al punt de situar-se, després d'anys, lleugerament per sobre de la mitjana espanyola (83,3%), com si prenem la taxa bruta de graduació (que passa del 72,8% al 81,8% en el període 2007-2014), que està clarament per sobre de la mitjana espanyola (76,8%). Des de l'any 2000, les taxes de graduació a l'ESO s'han incrementat en més de 15 punts percentuals de manera ininterrompuda.

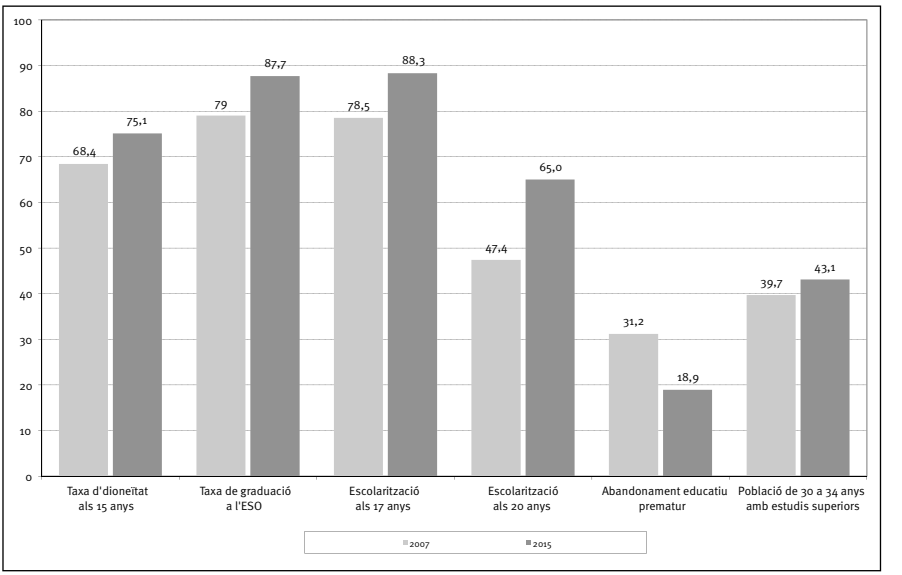
Aquesta millora de la promoció als ensenyaments obligatoris afavoreix, juntament amb els factors de conjuntura econòmica anteriorment esmentats per a l'abandonament educatiu prematur, la permanència en el sistema educatiu en edat d'escolarització postobligatòria. L'evolució positiva de les xifres d'abandonament educatiu prematur, anteriorment ja exposada, es palesa, també, si observem les dades evolutives d'escolarització als 17 i als 20 anys. D'ençà l'any 2007, en el període 2007-2014, els nivells d'escolarització a Catalunya s'han incrementat de 7 punts percentuals als 17 anys i de 17 punts als 20 anys, després que en el període 2000-2007 ja s'haguessin incrementat en 10 i 2 punts percentuals respectivament. Aquesta evolució, que torna a ser més positiva a Catalunya que al conjunt de l'Estat i a la Unió Europea-28, permet que la taxa d'escolarització als 17 anys a Catalunya estigui encara per sota, però tendeixi a convergir amb la mitjana espanyola (87,8% *vs*. 90,1% l'any 2014) i europea (90,6% *vs*. 92,0% l'any 2013), i que la taxa d'escolarització als 20 anys sigui equivalent a la mitjana espanyola (65,0% *vs*. 66,1% l'any 2014) i força superior a la mitjana europea (62,9% *vs*. 55,9% l'any 2013).

La permanència dels joves en el sistema educatiu també afavoreix que la graduació en els ensenyaments secundaris postobligatoris, com a mínim d'ençà l'any 2007, presenti una evolució positiva: les taxes bru-

tes de graduació al batxillerat i als CFGM s'han incrementat en 10 i 6 punts percentuals respectivament en el període 2007-2014, i en 13 punts percentuals el nivell d'assoliment d'estudis secundaris postobligatoris per la població de 20 a 24 anys en el període 2008-2015. Convé destacar que la taxa bruta de graduació als CFGM s'ha incrementat en 15 punts percentuals en el període 2000-2014.

Ja hem vist anteriorment que l'assoliment d'ensenyaments superiors per part de la població de 30 a 34 anys també s'ha incrementat en el període 2007-2015 en 3 punts percentuals, sumada a una millora de 10 punts percentuals acumulada en el període 2000-2007.

Gràfic 2.
Evolució de diferents indicadors de resultats en les trajectòries escolars a Catalunya, 2007-2015



Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament, del Ministeri d'Educació, d'Eurostat, de l'Institut d'Estadística de Catalunya i de l'Institut Nacional d'Estadística.

Aquest bon comportament de les trajectòries escolars dels alumnes, però, no sembla tenir la mateixa intensitat pel que fa als nivells d'adquisició de competències bàsiques, sense que la tendència dels seus nivells d'aprenentatge sigui necessàriament negativa. Les dades contingudes a la taula 3, que recull l'evolució dels resultats en les proves de competències i en les proves PISA, mostren un cert estancament dels resultats globals en totes les competències en les proves de 6è de primària en el període 2013-2016, tot i que, com veurem més endavant, es redueixen les diferències entre centres en funció de la seva complexitat, i també en les proves de 4t d'ESO en el període 2012-2016, tot i que en aquestes últimes sembla produir-se un increment del percentatge d'alumnes amb nivells alts i un decrement en el de nivells baixos.

I pel que fa a les proves PISA, en el període 2003-2015, les puntuacions milloren en la competència en comprensió lectora i es mantenen més o menys estables en la competència matemàtica i la competència científica, tot i que en la darrera edició del 2015 Catalunya obté els millors resultats globals de totes les proves realitzades fins al moment. Si prenem com a referència la proporció d'estudiants de 15 anys que no assoleix la suficiència formativa (nivell 1 o inferior), els resultats també són força estables, entre el 15% i el 20%, tot i la millora global experimentada en la darrera edició de les proves (vegeu taula 3 i gràfics 3 i 4).

En definitiva, malgrat aquesta dissonància entre el comportament de Catalunya en relació amb les trajectòries escolars i en relació amb els nivells d'adquisició de competències, i tot i l'impacte de la crisi econòmica sobre el funcionament del sistema educatiu, són resultats que no situen, com a mínim per ara, en valors agregats, i pel que fa a la formació inicial, el nostre sistema educatiu en una tendència negativa en termes d'eficàcia.

On sí que s'aprecia aquest impacte negatiu és en l'indicador de joves que ni estudien ni treballen, amb un increment d'11 punts percentuals entre els anys 2007 i 2009, especialment a causa del fort creixement de

la taxa d'atur juvenil, tot i que posteriorment aquest impacte inicial s'estabilitza en el període 2009-2013, després d'un reajustament del comportament educatiu de la població jove, amb un retorn al sistema educatiu. La millora de la situació laboral, juntament amb la millora dels nivells de permanència dels joves en el sistema educatiu, ha provocat que el percentatge de joves que ni estudien ni treballen hagi iniciat novament una tendència a decréixer a partir del 2014.

I on també s'aprecia aquest impacte negatiu, més enllà de la formació inicial, com ja s'ha comentat, és en la participació de la població adulta en la formació al llarg de la vida. Catalunya no tan sols presenta una tendència negativa d'ençà de l'any 2010, sinó que aquesta tendència negativa ha situat el nostre país en una posició comparada per sota de la mitjana espanyola i europea, ja que és la comunitat autònoma i el quinzè país europeu amb una participació de la població adulta en l'oferta formativa més baixa (vegeu les taules 4 i 5).

En l'*Anuari 2013* destacàvem des d'una perspectiva comparada amb comunitats autònomes i països europeus que, si bé Catalunya tenia una bona posició en la taxa de promoció a primària, en la taxa d'idoneïtat als 15 anys i en el percentatge d'insuficiència formativa a les proves PISA (comprensió lectora) també als 15 anys, obtenia mals resultats comparats amb la taxa de graduació en l'ESO, en els nivells d'escolarització als 17 anys, en les taxes d'abandonament educatiu prematur o en els nivells d'assoliment d'ensenyaments secundaris postobligatoris de la població jove, i tornava a obtenir bons resultats en els nivells de permanència en el sistema educatiu als 20 anys, d'acord amb un comportament clarament polaritzat de l'estructura formativa.

En l'*Anuari 2016*, aquesta situació també es fa present. Així, per exemple, Catalunya és la tretzena comunitat (de disset) i el vintè país europeu (de vint-i-vuit) pel que fa a les taxes d'escolarització als 17 anys, mentre que és la vuitena comunitat i el novè país europeu pel que fa a les taxes d'escolarització als 20 anys. O, en aquesta mateixa línia, és la

Taula 2.
Evolució d'altres indicadors sobre l'èxit educatiu per àmbit territorial. Catalunya, Espanya i UE-28, 2000-2015

Taxa d'idoneïtat als 15 anys	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Catalunya	82,9	83,5	82,9	82,1	80,9	70,3
Espanya	63,8	63,2	62	60,5	59,4	58,4
Taxa de graduació en ESO	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Catalunya (1)	71,5	72,8	73,2	72,1	73,1	79
Catalunya (2)	68,2	69	70,9	69,6	69,6	75,9
Espanya (2)	73,6	73	75,2	74,3	75,3	77,8
Catalunya (3)	75,5	75,4	76,3	75,4	74,1	71,8
Espanya (3)	73,4	73,4	71,9	71,9	71,3	69,8
Escolarització als 17 anys	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Catalunya	68	69,9	72,7	75	74,3	76,4
Espanya	78,4	78,6	80,2	81,1	82	83
UE-28 (5)	82	84,2	84,7	84,5	86,3	87,8
Escolarització als 20 anys	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Catalunya	46,2	48	46,3	50,2	48,4	49,5
Espanya	54	52,6	51,2	50,6	50,3	51
UE-28 (5)	46,1	46,7	48,6	49,1	50,9	50,8
Taxa bruta de graduació en ensenyaments secundaris postobligatoris	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Catalunya (batxillerat)	41,3	41	45,5	46,6	44,6	43,1
Espanya (batxillerat)	45,1	46,8	45,1	46,1	44,9	44,3
Catalunya (CFGM)	10,9	13,3	15,8	16,9	16,4	16
Espanya (CFGM)	9,1	10,9	13,4	15,4	16,2	16,4
Població de 20 a 24 anys amb estudis secundaris postobligatoris assolits	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Catalunya (6)	68,1	65,4	65,1	60,8	59,5	61,3
Espanya (6) (4)	66,0	65,0	63,6	62,2	61,1	61,8
UE-28 (4)	76,6	76,6	76,8	77,2	77,4	77,6
Població de 18 a 24 anys que ni treballa ni estudia (NEET)	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Catalunya (6)	12,3	11,2	14,6	14,9	14,5	14,4
Espanya (6)	14,4	14,2	14,9	14,8	14,9	14,6
UE-28 (4)	16,9	16,4	16,8	16,8	16,6	16,2
Catalunya (16-24 anys)	11,9	10,9	13,4	13,7	13,2	14,6

Notes: (1) Taxa de graduació = graduats * 100 / avaluats. (2) Taxa de graduació = graduats * 100 / matriculats. (3) Taxa bruta de graduació = graduats * 100 / població edat teòrica. (4) Canvi de sèrie l'any 2014. (5) Les dades de la UE-28 dels anys 2000, 2001 i 2002 corresponen a la UE-27. (6) Canvi de sèrie l'any 2005.

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
68,5	68,4	69,4	69,5	70,4	70,6	72	73,7	75,1	76,6
57,7	57,4	57,7	58,7	59,6	61,2	61,7	62,5	63,6	63,9
2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
77,7	79	79,8	81,9	81,8	82,3	84,9	86,5	86,7	87,7
75,9	76,7	77,2	78,7	78,2	79,3	82,3	83,0	84,2	:
77,6	78	79,7	80,7	81,2	81,2	81,7	82,4	83,3	:
71,6	72,8	74,8	76,1	76,8	77,9	80,9	80,6	81,8	
69,2	69	69,4	73	74,6	74,7	75,1	75,4	76,8	
2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
76	78,5	80	81,4	86	86,7	87,8	90,6	87,8	88,3
82,9	83,1	82,9	82,7	88,3	89,6	90	91,8	90,1	89,9
86,7	87,8	88,6	88,6	90,2	90,8	90,9	92,0	:	:
2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
50,2	47,4	48,9	54,4	54,5	55,4	64,2	62,9	65,0	:
51,1	50,7	49,9	51,7	56	58,6	62,2	63,9	66,1	:
51,3	51,7	52,1	53,3	53,9	55,4	56,0	55,9	:	:
2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
45,8	42,8	43	44,3	50	46,9	49,8	49,9	52,4	:
45,2	44,8	44,7	45,6	48,6	50,3	52,2	53,4	54,8	:
16,9	18,5	18,8	21,6	22	20,2	24,5	25,0	25,2	:
16,8	16,6	16,8	17,4	18,9	20	22,4	21,7	23,9	:
2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
65,7	61,7	59,8	61,6	62,0	62,6	64,7	64,4	68,6	72,4
61,8	61,4	60,3	60,3	61,5	62	63	63,8	65,8	:
78,2	78,3	78,7	78,8	79,2	79,7	80,3	81,1	82,2	:
2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
13,2	13,6	17,5	24,9	24,1	23,9	24,8	25,7	23	19,5
13,3	13,6	16,7	22,3	22,1	22,8	23,6	24	22,1	20,1
15,1	14,1	13,9	16,1	16,6	16,8	17,2	17,1	16,5	15,8
13,2	14,3	17,2	23,2	22,9	21,9	21,9	23,1	20,6	18,1

Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament, del Ministeri d'Educació, d'Eurostat, de l'Institut d'Estadística de Catalunya i de l'Institut Nacional d'Estadística.

Taula 3.
Evolució dels resultats de les proves de competències a Catalunya, 2003-2015

Proves de 6è de primària. Nivell d'assoliment de la competència	**2012**	**2013**
Llengua catalana	-	71,1
Llengua castellana	-	73
Llengua anglesa	-	73
Matemàtiques	-	76,3
Proves de 4t d'ESO. Nivell d'assoliment de la competència	**2012**	**2013**
Llengua catalana	72,8	76,6
Llengua castellana	73,9	76
Matemàtiques	64	68,3
Llengua anglesa	-	-
Científicotecnològica	-	-
Proves PISA (15 anys). Puntuació	**2003**	**2006**
Competència en comprensió lectora	483	477
Competència matemàtica	494	488
Competència científica	502	491
Proves PISA (15 anys). Nivell 1 o inferior (%)	**2003**	**2006**
Competència en comprensió lectora	13	21,2
Competència matemàtica	19,4	21
Competència científica	-	18,6

Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament i de l'OCDE.

2014	2015	2016
75,5	74,5	74,5
75,4	75,7	74,1
75,1	74,5	73,7
81	80	77,9
2014	**2015**	**2016**
77,1	76,3	76,9
76,4	75,2	76,5
69,1	69,3	71
66,9	68,7	68,1
-	-	67,2
2009	**2012**	**2015**
498	501	500 (ESP: 496) (UE: 494) (Mitjana OCDE: 493)
496	493	500 (ESP: 486) (UE: 493) (Mitjana OCDE: 490)
497	492	504 (ESP: 493) (UE: 495) (Mitjana OCDE: 493)
2009	**2012**	**2015**
13,5	14,6	15,4 (ESP: 16,2) (UE: 19) (Mitjana OCDE: 20,1)
19,1	20	17,7 (ESP: 22,2) (UE: 22) (Mitjana OCDE: 23,4)
16,3	15,4	15,7 (ESP: 18,3) (UE: 20,5) (Mitjana OCDE: 21,2)

vuitena comunitat i el vint-i-sisè país pel que fa a l'abandonament educatiu prematur, mentre que és la setena comunitat i el catorzè país europeu pel que fa al nivell d'instrucció superior de la població jove.

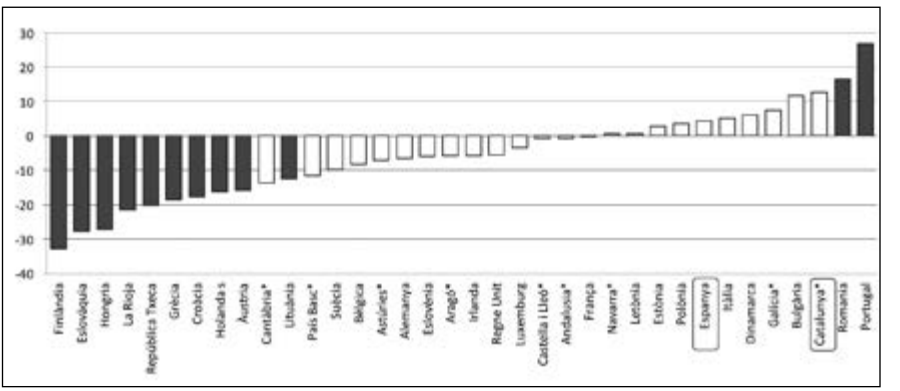
En l'edició d'enguany, però, observem que aquesta polarització, tot i que encara està present, s'ha reduït en alguns aspectes, si fem cas de la posició que ocupa Catalunya respecte a la resta de comunitats autònomes i països europeus. Per comunitats autònomes, per exemple, ha millorat la posició comparada en la taxa de graduació a l'ESO, ja que ha passat de ser la catorzena comunitat a la novena (de disset) en el període 2011-2014, ja per sobre la mitjana espanyola, i és també la cinquena amb una taxa bruta de graduació a l'ESO més elevada.

Aquesta millora de les taxes de graduació a l'ESO permet corregir el *gap* existent des de fa anys entre el nivell d'adquisició de competències als 15 anys (proves PISA) i l'obtenció del títol de finalització dels ensenyaments obligatoris, teòricament també a l'edat de 15 anys, consistent en l'assoliment de bons resultats comparats en el nivell d'adquisició de competències i, en canvi, mals resultats en la graduació a l'ESO. Cal recordar que Catalunya és la setena comunitat i el vuitè país (de vint-i-vuit) amb més bons resultats a les proves PISA en comprensió lectora (la novena comunitat i el sisè país europeu si prenem com a referència el percentatge d'alumnes amb nivell baix de competències).

L'anàlisi comparada per comunitats autònomes també mostra que Catalunya continua presentant una bona posició comparada en les transicions als ensenyaments obligatoris, ja que és la primera comunitat autònoma (de disset) amb la taxa d'idoneïtat als 10 i als 15 anys més baixa. En canvi, la comparació a escala europea situa Catalunya en el vint-i-dosè país amb unes taxes de repetició als 15 anys més elevades. Com ja comentàvem en l'*Anuari 2013*, doncs, el caràcter comprensiu dels ensenyaments obligatoris que sembla desprendre's de l'anàlisi per comunitats autònomes esdevé selectiu si es compara amb la resta de països europeus.

Aquest posicionament comparat divergent també s'observa quan s'analitza la provisió de formació professional. Els dèficits estructurals existents en el conjunt de l'Estat en aquesta matèria encara provoquen que, tot i presentar una posició capdavantera per comunitats autònomes en els nivells de graduació als cicles formatius, Catalunya ocupi una posició negativa en comparació amb la resta de països europeus: a escala estatal, és la setena comunitat (de disset) amb una taxa bruta de graduació a CFGM més alta l'any 2014, i la cinquena comunitat amb taxa bruta de graduació a CFGS més alta, mentre que, a escala europea, és el vint-i-unè país (de vint-i-vuit) pel que fa a la participació en els ensenyaments secundaris postobligatoris professionalitzadors.

Gràfic 3.
Variació de puntuacions en ciències entre 2006 i 2015 (PISA) per països europeus i comunitats autònomes (2006-2015)

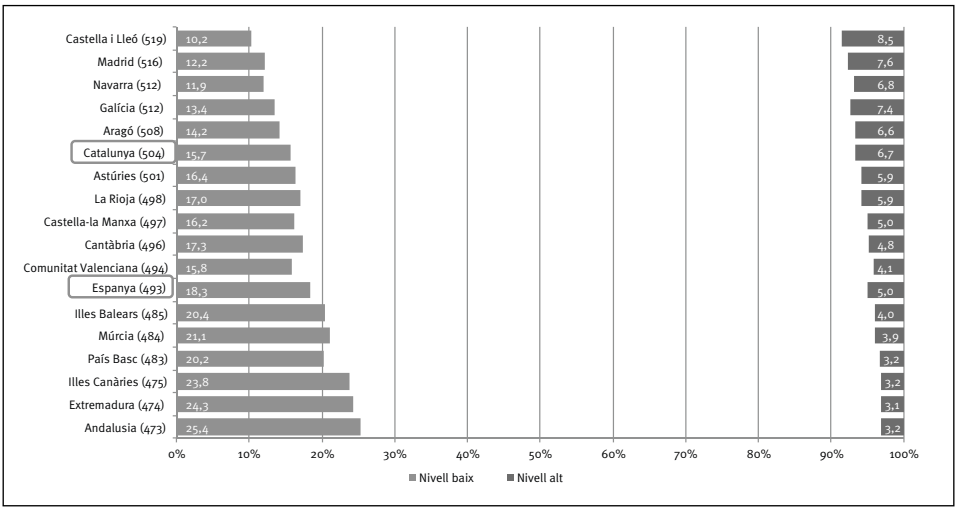


Font: Elaboració a partir de dades de l'OCDE.

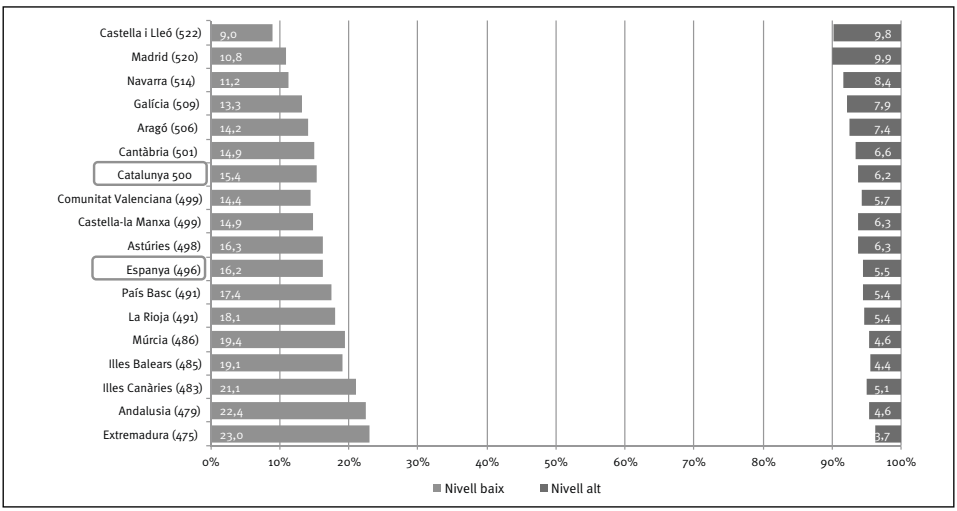
Nota: en blanc, diferència estadísticament no significativa.

Gràfic 4.
Puntuacions mitjanes i nivells de competències a les proves PISA 2015 per comunitats autònomes (2015)

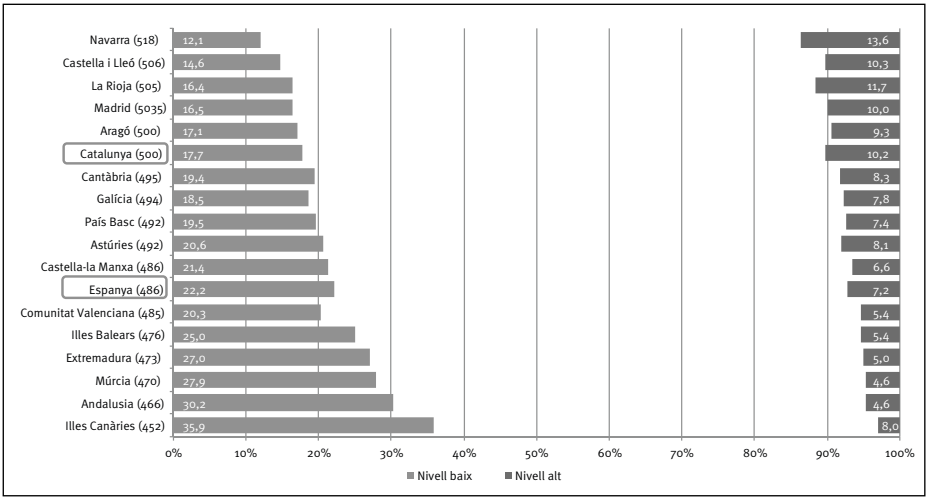
Competència científica



Competència lectora



Competència matemàtica



Font: Elaboració a partir de dades de l'OCDE.

Nota: El nivell baix inclou el nivell 1 o inferior i el nivell alt inclou els nivells 5 i 6.

Taula 4.
Principals indicadors d'èxit educatiu per comunitats autònomes, 2015

CCAA	Taxa d'idoneïtat 10 anys (2014/2015)	Taxa d'idoneïtat 15 anys (2014/2015)	% nivell 1 o inferior PISA (comprensió lectora) (2015)	Taxa de graduació en ESO (2013/2014)	Taxa bruta de graduació en ESO (2014)	Taxa bruta de graduació en Batxillerat (2014)	Taxa bruta de graduació en CFGM (2014)
Espanya	89,5	63,9	16,2	83,3	76,8	54,8	23,9
Andalusia	89,5	60,7	22,4	81,9	74,1	52,2	22,3
Aragó	86,0	51,2	14,2	85,8	75,3	52,7	20,3
Astúries	91,6	68,5	16,3	86,2	86,6	65,9	32,0
Balears	85,4	58,5	19,1	82,7	69,6	42,1	21,3
Canàries	86,8	58,1	21,1	82,5	74,9	53,3	24,3
Cantàbria	91,3	65,2	14,9	87,2	84,1	57,1	34,2
Castella i Lleó	88,7	62,8	9,0	84,8	81,9	59,3	26,8
Castella -La Manxa	87,0	56,9	14,9	80,1	72,7	51,0	22,4
Catalunya	94,1	76,6	15,4	84,2	81,8	52,4	25,2
Comunitat Valenciana	86,5	57,9	14,4	78,2	67,4	49,6	29,2
Extremadura	89,6	61,0	23,0	84,0	78,1	53,4	22,8
Galícia	90,6	64,8	13,3	85,6	79,1	59,2	29,3
Madrid	89,2	65,3	10,8	84,4	80,2	62,9	18,2
Múrcia	85,7	57,4	19,4	81,0	73,8	51,8	20,4
Navarra	90,9	71,2	11,2	86,8	81,4	56,9	19,7
País Basc	90,7	72,7	17,4	90,0	85,4	69,3	25,0
Rioja (La)	92,3	61,2	18,1	82,8	73,1	52,8	25,8

Nota: En gris fort, s'indiquen les comunitats autònomes amb resultats més negatius que Catalunya; en gris clar, les comunitats autònomes amb resultats més positius.

Taxa bruta de graduació en CFGS (2014)	Taxa escolarització 17 anys (2015)	Taxa escolarització 20 anys (2014)	Abandonament educatiu prematur (2015)	Població de 20 a 24 anys amb estudis secundaris postobligatoris assolits (2014)	Població de 18 a 24 anys que ni treballa ni estudia (NEET) (2015)	Població 30-34 anys amb nivell d'instrucció superior (2015)	Participació de la població de 25 a 64 anys a la formació al llarg de la vida (2015)	Població 25-64 anys amb nivell d'instrucció superior (2015)
27,3	89,9	66,1	20,0	65,8	20,1	40,9	9,9	35,1
22,5	88,3	60,5	24,9	57,6	25,2	32,3	9,2	28,3
22,1	90,9	67,8	19,5	70,6	16,8	43,5	11,2	35,6
38,0	91,6	66,2	16,8	75,6	18,2	52,9	8,9	39,6
13,5	79,7	35,8	26,7	54,5	20,8	29,1	9,3	27,2
25,9	87,6	56,1	21,9	61,1	23,7	32,9	8,9	26,6
35,5	92,0	62,1	10,3	79,1	14,9	41,5	10,7	38,1
29,7	94,8	77,8	16,7	71,8	16,1	42,1	10,8	34,7
23,0	89,6	50,3	20,8	64,3	23,0	33,2	9,6	27,5
31,6	88,3	65,0	18,9	68,6	19,5	43,1	7,6	37,5
30,9	88,2	67,5	21,4	66,1	19,2	40,7	11,4	32,5
20,2	91,1	55,7	24,5	64,7	24,5	40,6	9,5	26,5
32,1	94,1	67,3	17,0	68,8	16,3	45,8	10,1	35,2
26,4	92,1	85,4	15,6	68,8	16,3	50,8	11,1	46,9
22,3	88,2	63,3	23,6	61,4	22,4	33,5	9,9	27,9
26,1	94,1	64,3	10,8	80,5	12,2	47,9	12,2	42,3
39,4	99,1	79,4	9,7	81,6	13,2	54,2	12,9	47,8
26,4	92,2	55,8	21,5	66,8	19,2	41,7	9,8	39,3

Font: Elaboració a partir de dades de l'OCDE, d'Eurostat, de l'Institut d'Estadística de Catalunya, de l'Institut Nacional d'Estadística i del Ministeri d'Educació.

Taula 5.
Principals indicadors d'èxit educatiu per països europeus, 2015

País	Taxa d'escolarització als 4 anys (2013)	% nivell 1 o inferior PISA (comprensió lectora) (2015)	Percentatge d'estudiants de 15 anys que ha repetit un o més cursos (2012)	Taxa escolarització 17 anys (2013)	Taxa escolarització 20 anys (2013)	Alumnat en ISCED 3 en programes generals (%) (2013)	Alumnat en ISCED 3 en programes professionals (%) (2013)
UE-28	**92,8**	**19,0**	**...**	**92,0**	**55,9**	**51,9**	**48,1**
Bèlgica	98,0	19,5	36,1	96,1	77,1	39,8	60,2
Bulgària	79,6	41,5	4,8	85,7	49,0	47,6	52,4
República Txeca	82,7	22,0	4,9	95,6	56,6	26,2	73,8
Dinamarca	97,5	15,0	4,7	90,9	55,0	56,7	43,3
Alemanya	96,3	16,2	20,3	93,3	62,7	52,5	47,5
Estònia	91,0	10,6	3,5	94,9	57,0	65,6	34,4
Irlanda	94,5	10,2	8,6	97,7	66,5	98,5	1,5
Grècia	72,9	27,3	4,5	95,7	63,5	66,3	33,7
Espanya	**96,7**	**16,2**	**32,9**	**91,8**	**63,9**	**66,5**	**33,5**
França	100,9	21,5	28,4	90,3	52,9	57,0	43,0
Croàcia	57,8	19,9	2,7	91,3	48,5	28,9	71,1
Itàlia	98,5	21,0	17,1	91,7	39,7	40,6	59,4
Xipre	72,2	35,6	4,0	87,3	32,1	86,4	13,6
Letònia	89,3	17,7	8,5	98,3	58,8	60,9	39,1
Lituània	80,7	25,1	2,5	98,0	68,4	72,4	27,6
Luxemburg	99,3	25,6	34,5	81,9	35,0	40,1	59,9
Hongria	93,1	27,5	10,8	93,0	60,3	73,5	26,5
Malta	102,2	35,6	,,,	71,8	40,3	87,2	12,8
Holanda	99,7	18,1	27,6	96,0	68,2	:	:
Àustria	91,4	22,5	11,9	88,6	41,2	29,8	70,2
Polònia	67,1	14,4	4,2	95,7	65,9	51,3	48,7
Portugal	90,4	17,2	34,3	94,8	56,5	54,2	45,8
Romania	83,3	38,7	4,5	79,7	46,7	40,0	60,0
Eslovènia	89,0	15,1	3,4	96,3	66,5	34,1	65,9
Eslovàquia	73,8	32,1	7,6	90,0	45,6	31,9	68,1
Finlàndia	74,7	11,1	3,8	94,8	47,6	29,9	70,1
Suècia	94,5	18,4	4,0	98,4	40,0	53,1	46,9
Regne Unit	95,9	17,9	2,7	90,3	53,1	56,2	43,8
Catalunya	**96,5**	**15,4**	**20,6**	**90,6**	**62,9**	**63,8**	**36,2**

Nota: En gris fort, s'indiquen els països europeus amb resultats més negatius que Catalunya; en gris clar, els països europeus amb resultats més positius.

Alumnat en ISCED 3 per població 16-17 anys (2013)	Alumnat en ISCED 3 en programes professionals per població 16-17 anys (2013)	Abandonament educatiu prematur (18-24 anys) (2015)	Població de 20 a 24 anys amb estudis secundaris postobligatoris assolits (2014)	Població de 30 a 34 anys amb estudis superiors (2015)	Població de 25 a 64 anys amb estudis superiors (2015)	Població de 18 a 24 anys que ni treballa ni estudia (NEET) (2015)	Participació de la població de 25 a 64 anys a la formació al llarg de la vida (2015)
2,1	**1,0**	**11,0**	**82,2**	**38,7**	**30,1**	**15,8**	**10,7**
3,1	1,9	10,1	84,4	42,7	36,9	15,5	6,9
2,2	1,2	13,4	85,8	32,1	27,5	23,5	2,0
2,3	1,7	6,2	90,7	30,1	22,2	9,7	8,5
2,2	0,9	7,8	72,5	47,6	37,1	8,4	31,3
1,6	0,8	10,1	77,1	32,3	27,6	8,7	8,1
1,8	0,6	11,2	83,6	45,3	38,1	13,3	12,4
1,4	0,0	6,9	92,6	52,3	42,8	18,5	6,5
1,7	0,6	7,9	88,4	40,4	29,1	23,7	3,3
1,9	**0,6**	**20,0**	**65,8**	**40,9**	**35,1**	**20,1**	**9,9**
1,6	0,7	9,3	87,9	45,1	34,1	16,3	18,6
1,9	1,3	2,8	96,3	30,9	22,7	24,3	3,1
2,5	1,5	14,7	79,9	25,3	17,6	27,9	7,3
1,4	0,2	5,3	92,4	54,6	40,6	22,2	7,5
1,9	0,8	9,9	86,7	41,3	31,6	13,8	5,7
1,3	0,3	5,5	91,4	57,6	38,7	12,6	5,8
1,9	1,1	9,3	73,7	52,3	41,1	7,6	18,0
2,2	0,6	11,6	85,3	34,3	24,2	14,8	7,1
1,8	0,2	19,8	75,5	27,8	19,6	10,4	7,2
:	:	8,2	79,0	46,3	35,3	6,2	18,9
2,0	1,4	7,3	89,6	38,7	30,6	9,3	14,4
1,9	0,9	5,3	90,4	43,4	27,7	14,7	3,5
1,8	0,8	13,7	72,1	31,9	22,9	15,8	9,7
2,0	1,2	19,1	79,7	25,6	17,2	22,6	1,3
2,4	1,6	5,0	90,2	43,4	30,2	12,4	11,9
1,8	1,3	6,9	90,9	28,4	21,1	17,2	3,1
2,8	2,0	9,2	86,3	45,5	42,7	14,6	25,4
2,4	1,1	7,0	86,9	50,2	39,8	8,8	29,4
2,7	1,2	10,8	84,1	47,8	41,6	14,5	15,7
1,9	**0,7**	**18,9**	**68,6**	**43,1**	**37,5**	**19,5**	**7,6**

Font: Elaboració a partir de dades dades de l'OCDE, d'Eurostat, de l'Institut d'Estadística de Catalunya, de l'Institut Nacional d'Estadística i del Ministeri d'Educació.

2 Els condicionants d'origen de l'èxit educatiu: les condicions d'educabilitat

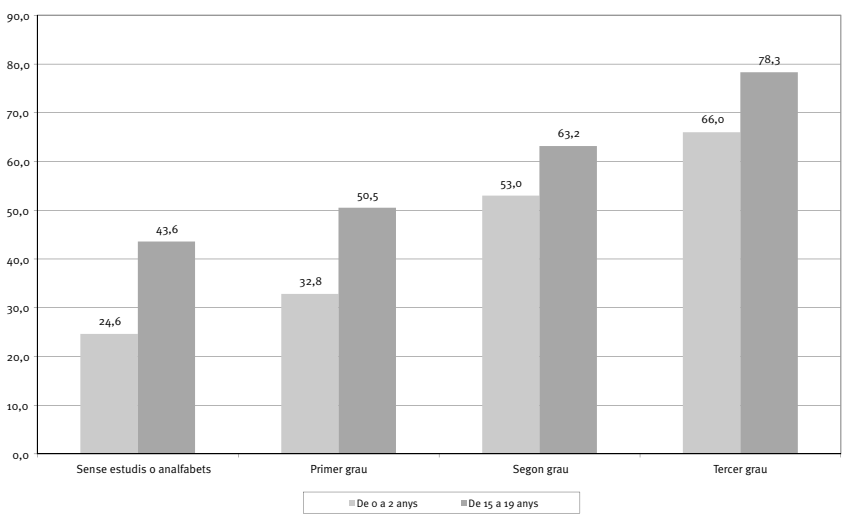
Bernat Albaigés i Gerard Ferrer-Esteban

Condicionants d'origen familiar: capital social, econòmic i cultural

El capital cultural, econòmic i social de les persones i les llars és, sens dubte, un dels principals condicionants de les oportunitats d'accés i permanència en el sistema educatiu. En les diferents edicions de l'*Anuari*, hem aportat reiterades evidències de la incidència del nivell d'instrucció o de l'estatus socioeconòmic a l'hora d'explicar les desigualtats educatives.

El gràfic 1, per exemple, que conté les taxes d'escolarització dels 0 als 2 anys i dels 15 als 19 anys segons les darreres dades censals disponibles (2011), evidencia que el nivell d'instrucció de la mare està fortament associat tant amb l'accés primerenc de la primera infància al sistema educatiu com amb l'abandonament escolar prematur dels joves. Els infants amb progenitors amb nivells d'instrucció superior tendeixen

Gràfic 1.
Escolarització en la primera infància i en l'edat d'escolarització postobligatòria per nivell d'instrucció de la mare a Catalunya (2011)

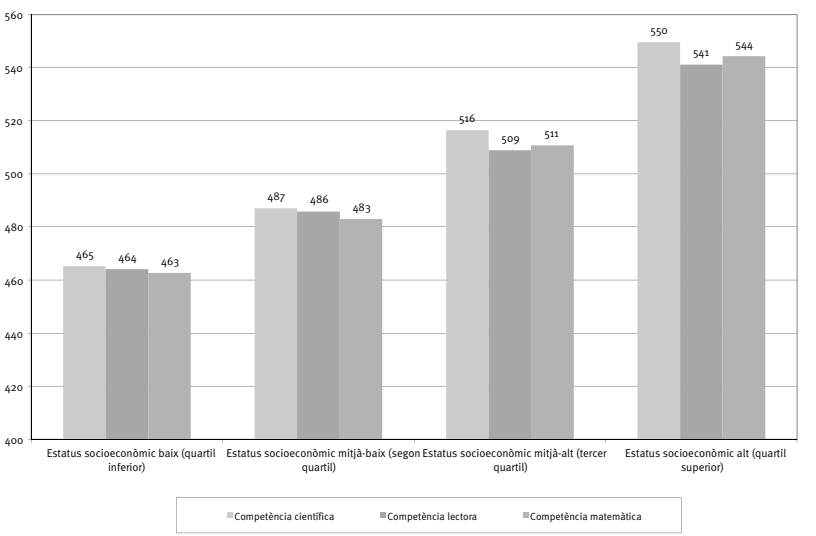


Font: Cens de població (2011).

a accedir abans al sistema educatiu i a abandonar-lo més tard que els infants amb progenitors sense estudis, amb diferències que giren a l'entorn dels 40 punts percentuals en el primer cas i als 35 punts percentuals en el segon.

En aquesta mateixa línia, el gràfic 2, per exemple, que conté els resultats de les proves PISA en funció de l'estatus socioeconòmic de l'alumnat, també mostra l'associació del capital econòmic i social familiar amb els nivells d'aprenentatge de l'alumnat de 15 anys. Els alumnes d'estatus socioeconòmic alt tendeixen (quartil superior) a obtenir 80 punts més a les proves PISA en totes les competències que els alumnes d'estatus socioeconòmic baix (quartil inferior).

Gràfic 2.
Puntuacions en les competències científica, lectora i matemàtica a les proves PISA 2015 en funció de l'estatus socioeconòmic de l'alumnat (ESCS) a Catalunya (2015)



Font: Elaboració a partir de dades del PISA 2015 (OCDE).

Val a dir que, en la darrera dècada, els condicionants d'origen familiar de la població catalana, que conformen el factor més determinant de l'educabilitat dels infants, s'han modificat de manera significativa.

Per un costat, com ja hem constatat en l'anterior epígraf, i constatarem més endavant, el nivell d'instrucció de la població a Catalunya està augmentant per efecte de l'allargament de les trajectòries educatives de les generacions actuals, amb nivells de permanència en el sistema educatiu significativament per sobre dels de les generacions passades. Aquest increment del capital instructiu de les generacions joves es confirma si comparem el nivell d'instrucció de la població de 25 a 34 anys (un 43,7% amb estudis superiors i un 33,3% amb estudis bàsics) amb el de la població de 25 a 64 anys (un 30,9% amb estudis superiors i un 51,9% amb estudis bàsics). En el període 2007-2016, el nivell d'instrucció superior de la població de 25 a 64 anys s'ha incrementat en 7 punts percentuals (del 24,5% al 31,8%), mentre que el pes del dèficit formatiu ha decrescut en quasi 5 punts percentuals (del 55,0% al 50,3%). La millora del nivell d'instrucció de la població adulta (progenitors) representa una millora de les condicions d'educabilitat de la població infantil i juvenil (fills).

I, per l'altre, en sentit invers, la crisi econòmica ha empitjorat les condicions d'educabilitat perquè ha malmès la situació socioeconòmica d'una part significativa de la població, que incideix en les oportunitats educatives dels infants. La taula 1 recull alguns dels principals indicadors de desenvolupament socioeconòmic que informen sobre el capital econòmic de les persones, els relatius als nivells de riquesa (PIB) i al risc de pobresa i exclusió social.

En relació amb l'evolució del PIB, la taula 1 reflecteix com el comportament diferencial de la crisi econòmica en els diferents països europeus ha provocat que, mentre que en el conjunt de la Unió Europea el PIB *per capita* no ha parat de créixer des de l'any 2009, moment en què es va produir un retrocés, en el cas de Catalunya i Espanya aquesta evolució

ha experimentat un període més llarg de retrocés. Aquest fet ha provocat que, per efecte de la crisi econòmica, s'hagi produït una convergència en els nivells de riquesa a Catalunya i a la Unió Europea. Si bé en l'anterior edició de l'*Anuari* ja s'observava aquesta convergència, els nivells del PIB a Catalunya encara eren significativament superiors. No és fins a l'any 2015 que els nivells mitjans de riquesa *per capita* a Europa s'equiparen als de Catalunya.

La taula 1 també mostra com l'evolució del PIB *per capita* inicia un canvi de tendència a partir de l'any 2013, d'acord amb l'inici del procés de recuperació econòmica. Aquesta evolució positiva, però, no té efectes encara significatius sostinguts en el temps pel que fa a la millora dels nivells de pobresa de la població, tot i les dades més favorables del 2015 en el cas de Catalunya. Si prenem com a referència la mitjana espanyola, l'any 2015, Catalunya (14%) es trobava significativament per sota de la mitjana d'Espanya (22%) i de la Unió Europea (17,3%).

Aquesta bona posició comparada pel que fa a les taxes de pobresa total, però, no impedeix que Catalunya tingui nivells de desigualtat en la distribució de la renda més elevats que la mitjana de la Unió Europea, circumstància que no passava abans de la crisi econòmica. Així, per exemple, la relació entre la renda disponible total del 20% de la població amb ingressos més elevats i la del 20% amb ingressos més baixos era, l'any 2007, de 4,7 a Catalunya i de 5 a la Unió Europea, mentre que l'any 2015 ha passat a ser de 6 i 5,2 respectivament.

A priori, aquest increment de la desigualtat social obliga el sistema educatiu a realitzar un major esforç per compensar els efectes de l'origen social en el rendiment educatiu. Aquesta exigència també es deriva de l'impacte de la pobresa sobre la població infantil, un dels col·lectius socials més afectats per la crisi econòmica. El gràfic 3, que recull l'evolució de les taxes de risc de pobresa per grups d'edat a Catalunya, evidencia com la població de 16 anys o menys ha incrementat el risc de pobresa de manera significativa durant la crisi econòmica, fins a con-

Taula 1.

Evolució d'indicadors de desenvolupament socioeconòmic per àmbit territorial (2004-2015)

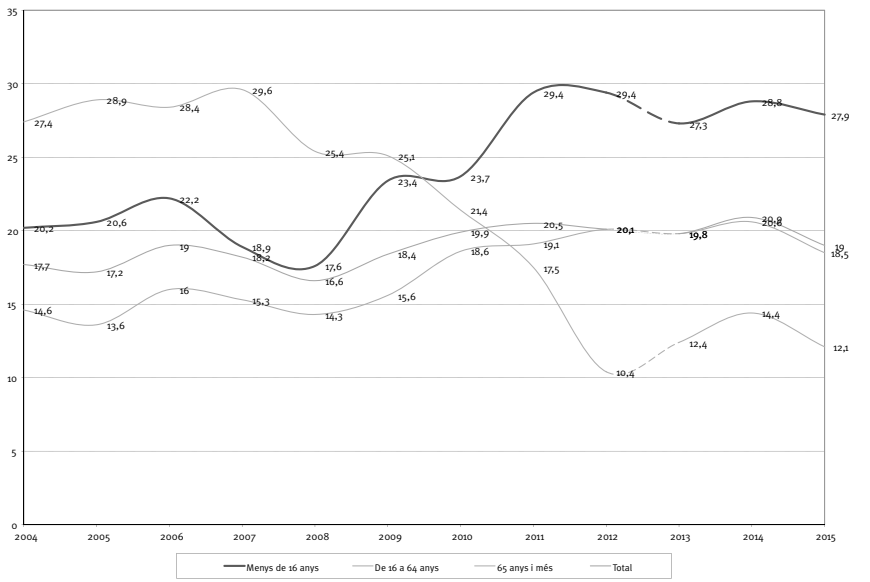
PIB per capita	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Unió Europea	22.500	23.400	24.700	26.000	26.100	24.500	25.400	26.100	26.600	26.700	27.500	28.800
Catalunya	25.078	26.515	28.168	29.407	29.483	27.975	28.040	27.914	27.246	27.257	27.832	28.929
Espanya	20.099	21.313	22.722	23.893	24.274	23.271	23.214	22.903	22.300	22.134	22.412	23.290
Taxa de risc de pobresa total	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Unió Europea	:	16,5	16,5	16,6	16,5	16,4	16,5	16,8	16,8	16,7	17,2	17,3
Espanya	20,1	20,1	20,3	19,7	19,8	20,4	20,7	20,6	20,8	20,4	22,2	22,1
Catalunya (1)	12,6	13,2	13,4	13,8	12,3	15,2	14,7	14,2	15,8	13,9	15,8	13,9
Catalunya	17,7	17,2	19	18,2	16,6	18,4	19,9	20,5	20,1	19,8	20,9	19
Taxa de risc de pobresa infantil (< 16 anys)	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Unió Europea	:	19,9	19,9	19,9	20,1	20,0	20,6	20,3	20,1	19,9	20,7	20,9
Espanya	25,2	25,7	27,0	25,5	26,8	28,9	28,8	27,2	26,9	26,7	30,1	28,8
Catalunya	20,2	20,6	22,2	18,9	17,6	23,4	23,7	29,4	29,4	27,3	28,8	27,9
Índex de Gini	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Unió Europea	:	30,6	30,3	30,6	30,9	30,5	30,5	30,8	30,4	30,5	31,0	31,0
Espanya	31,0	32,2	31,9	31,9	32,4	32,9	33,5	34,0	34,2	33,7	34,7	34,6
Catalunya	29,2	29,4	28,4	29,5	29,4	29,4	31,7	31,9	32,6	31,9	33	32,3
S80/S20	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Unió Europea	:	5,0	4,9	5,0	5,0	4,9	4,9	5,0	5,0	5,0	5,2	5,2
Espanya	5,2	5,5	5,5	5,5	5,6	5,9	6,2	6,3	6,5	6,3	6,8	6,9
Catalunya	4,8	4,7	4,6	4,7	4,8	5	5,7	5,9	6,5	5,7	6,5	6

Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat i Idescat.

Nota: En el cas de Catalunya, es produeix una ruptura de sèrie l'any 2013. (1) La taxa de risc de pobresa total per a Catalunya està calculada a partir de la mitjana d'ingressos de la població espanyola.

vertir-se en el grup d'edat en què aquest risc és més prevalent, contràriament al que ha passat en la població de 65 anys o més, la qual, gràcies a l'estabilitat del sistema de pensions, ha millorat des d'una perspectiva comparada amb altres grups d'edat la seva posició.

Gràfic 3.
Evolució de la taxa de risc de pobresa per edats a Catalunya (2004-2015)



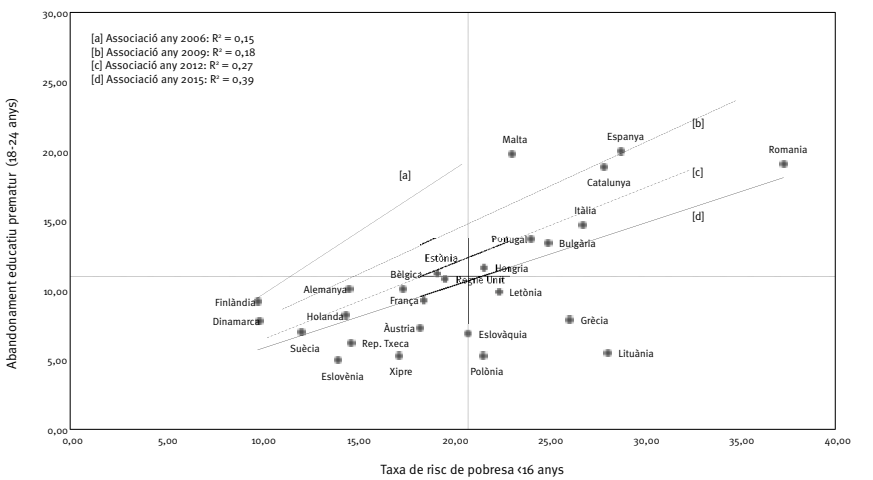
Font: Elaboració a partir de dades d'Idescat.

Nota: Les dades del període 2004-2012 parteixen de les del 2004. Les dades 2013-2015 parteixen de les del 2013.

En tot cas, per observar en quina mesura aquests indicadors poden tenir una incidència en les condicions d'educabilitat de les persones, una aproximació de caràcter descriptiu consisteix a posar-los en relació amb indicadors agregats d'eficàcia educativa o relatius al nivell d'estudis de la població. Com vam assenyalar en l'anterior edició de l'*Anuari*, la relació entre els nivells de riquesa i els nivells educatius pot funcio-

nar en dos sentits: els nivells educatius poden condicionar les oportunitats d'accés al mercat laboral i les expectatives de renda, o bé les condicions materials poden condicionar l'accés i la permanència en itineraris formatius i acadèmics. Assumint les cauteles necessàries derivades d'aquest doble sentit dels efectes, en els propers gràfics presentem l'associació entre les taxes de risc de pobresa, l'abandonament prematur i els nivells agregats d'eficàcia.

Gràfic 4.
Evolució de la relació de la taxa de risc de pobresa dels menors de 16 anys i la taxa d'abandonament prematur, per països europeus (2006, 2009, 2012 i 2015)



Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat i Idescat.

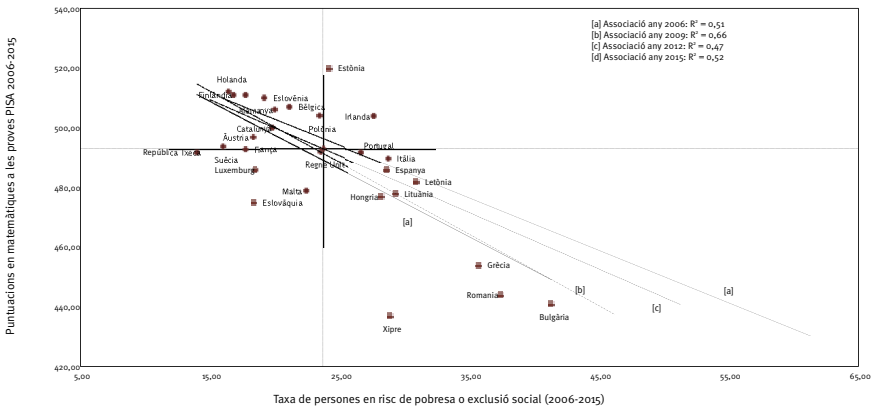
Comencem per l'associació entre la taxa de risc de pobresa infantil (‹16 anys) i els nivells d'abandonament escolar, que es recull al gràfic 4. Si bé l'associació es presenta sempre significativa, la relació sembla canviar i enfortir-se al llarg dels anys. Actualment, aquesta associació es mostra significativament més forta (39%) que al llarg de l'última dècada, tant en relació als anys precedents a la crisi (15%) com durant la

crisi (18% i 27% els anys 2009 i 2012, respectivament). El fet que l'associació creixi al llarg del temps pot ser degut a la reducció generalitzada de les taxes d'abandonament, que ha provocat que la prevalença d'aquest abandonament sigui cada cop més depenent de les condicions socials de la població, però també pot reflectir com la crisi ha agreujat i ha consolidat una relació entre disponibilitat material i permanència en el sistema educatiu: com més alt és el risc de pobresa d'un país, més altes són les taxes d'abandonament educatiu prematur. Amb totes les cauteles assenyalades anteriorment, aquest resultat confirmaria un augment de les desigualtats educatives en relació als nivells de capital socioeconòmic de les famílies.

D'altra banda, tal com succeïa en l'anterior edició de l'*Anuari*, Catalunya i Espanya segueixen mostrant una situació negativa en comparació amb la resta de països europeus, tant pel que fa a les taxes de risc de pobresa infantil com en relació a l'abandonament prematur del sistema educatiu. Observant la seva posició respecte a la recta de regressió, es podria dir que els nivells d'abandonament prematur encara són excessius considerant la taxa de pobresa existent. De fet, la resta de països que mostren taxes de pobresa similars o superiors mostren nivells d'abandonament significativament més baixos.

La relació entre els factors d'origen social i el fracàs escolar es torna a evidenciar quan posem en relació l'indicador de pobresa o exclusió social amb les puntuacions en matemàtiques de l'estudi PISA 2015 (gràfic 5). Com succeïa amb les puntuacions de les proves PISA 2009 (vegeu l'*Anuari 2013*), en la mesura en què els països presenten realitats socialment més desafavorides, els nivells d'eficàcia educativa tendeixen a disminuir. Com s'observa en el gràfic 5, al voltant d'un 50% de la variació de les puntuacions en les proves PISA està associada amb la variació en les taxes de risc de pobresa. En aquest quadre comparat, Catalunya obté unes puntuacions en línia amb les taxes de pobresa o exclusió social de la població catalana.

Gràfic 5.
Taxa de persones en risc de pobresa o exclusió social i puntuacions en Matemàtiques (PISA), per països europeus (2006-2015)

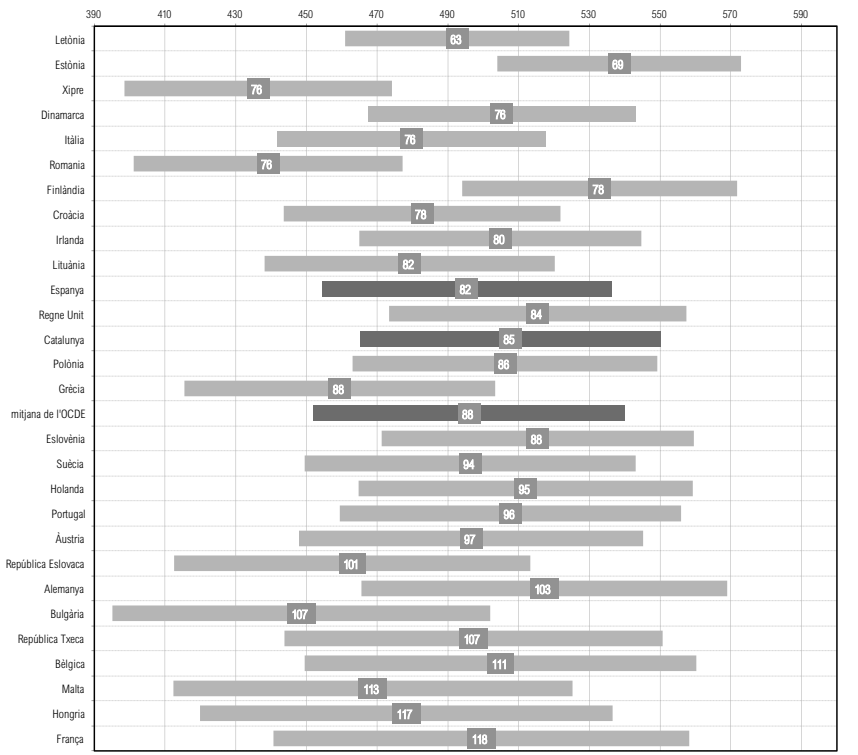


Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat i l'OCDE.

L'anàlisi comparada per països europeus, tal com s'observa en el gràfic 6, situa Catalunya en valors relativament equivalents als de la mitjana europea pel que fa a la diferència de puntuacions a les proves PISA entre els percentils 25 i 75 de l'índex ESCS, d'estatus socioeconòmic. En canvi, el gràfic 7 mostra com, a escala estatal, Catalunya, només superada per Astúries i Múrcia, és una de les comunitats autònomes amb més dèficits d'equitat, amb unes diferències de puntuacions en competència científica més elevades.

De fet, presumiblement per efecte de la crisi econòmica, l'anàlisi evolutiva de les diferències en les puntuacions en les diferents competències avaluades a les diverses edicions de les proves PISA sembla constatar que, si bé la tendència no és permanent en el temps, aquestes diferències tendeixen o bé a mantenir-se (si prenem com a referència la diferència entre l'alumnat d'estatus socioeconòmic baix i alt), o bé a incrementar-se (si prenem com a referència la diferència de puntuacions entre l'alumnat d'estatus socioeconòmic mitjà i alt), segons

Gràfic 6.
Diferència de puntuacions en Ciències a les proves PISA entre els percentils 25 i 75 de l'índex ESCS, per països europeus (2015)

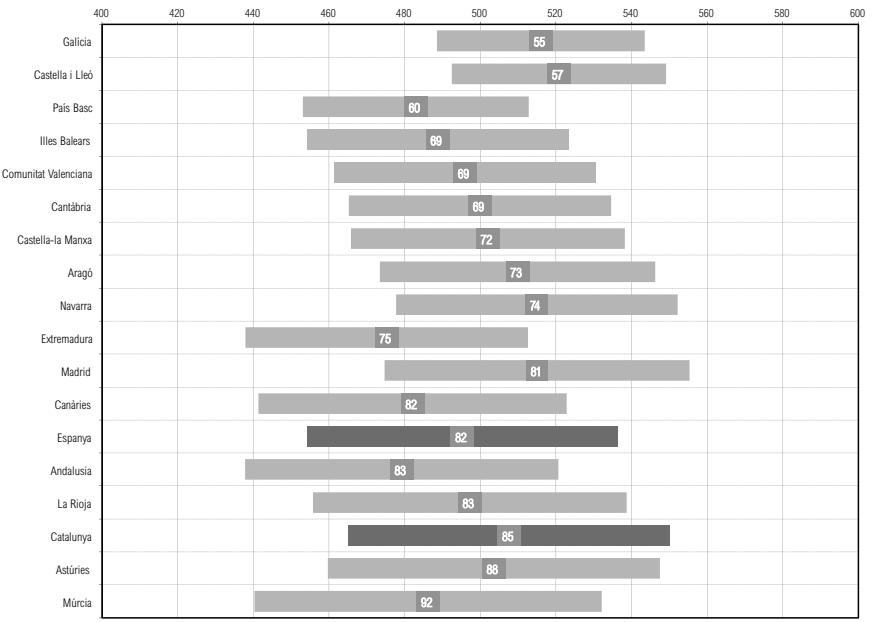


Font: Elaboració a partir de dades de l'OCDE.

el cas, tal com es constata a la taula 2 i al gràfic 8. Amb diferència, l'estatus socioeconòmic que empitjora més (o millora menys, en el cas de la competència lectora) els seus resultats és el mitjà, mentre que l'alumnat de nivell socioeconòmic baix i alt els milloren en totes tres competències.

Cal tenir present que l'alumnat d'estatus socioeconòmic baix partia d'unes puntuacions molt negatives (en la competència lectora l'any 2003 va obtenir 441 punts de mitjana, que correspondria al nivell 2) i,

Gràfic 7.
Diferència de puntuacions en Ciències a les proves PISA entre els percentils 25 i 75 de l'índex ESCS, per comunitats autònomes (2015)



Font: Elaboració a partir de dades de l'OCDE.

per tant, era un grup amb molt marge de millora i probablement també més sensible i permeable als canvis en les polítiques desenvolupades per millorar l'eficàcia del sistema educatiu. En canvi, les polítiques dutes a terme no semblen haver tingut un impacte significatiu entre l'alumnat de nivell socioeconòmic mitjà.

Taula 2.

Evolució de les puntuacions a les proves PISA en funció de l'estatus socioeconòmic (ESCS) a Catalunya (2003-2015)

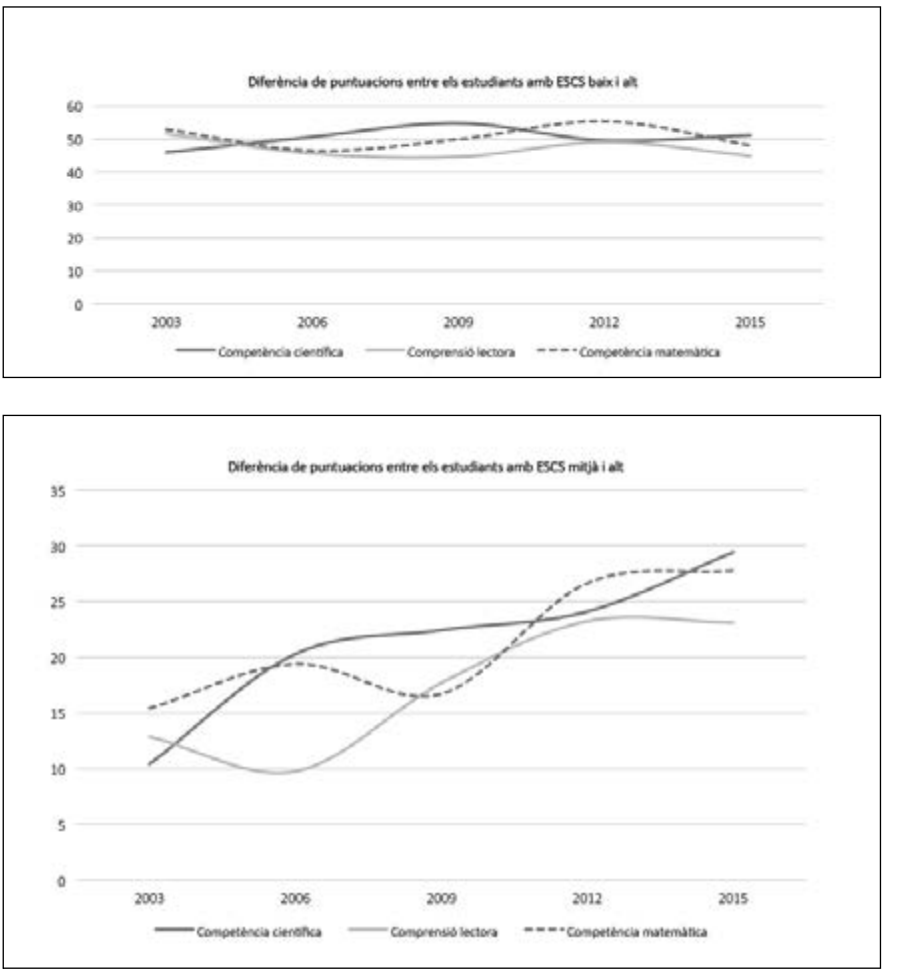
Competència científica	Puntuacions segons el nivell socioeconòmic. Estudiants amb ESCS baix (< percentil 33)	Puntuacions segons el nivell socioeconòmic. Estudiants amb ESCS mitjà	Puntuacions segons el nivell socioeconòmic. Estudiants amb ESCS alt (> percentil 66)	Diferència de puntuacions entre els estudiants amb ESCS baix i alt	Diferència de puntuacions entre els estudiants amb ESCS mitjà i alt
2003	464	499	510	46	10
2006	451	481	501	51	20
2009	459	491	514	55	22
2012	455	480	504	50	24
2015	465	487	516	51	29
Variació 2003-2015	+1	-12	+6	+5	+19
Comprensió lectora	**Puntuacions segons el nivell socioeconòmic. Estudiants amb ESCS baix (< percentil 33)**	**Puntuacions segons el nivell socioeconòmic. Estudiants amb ESCS mitjà**	**Puntuacions segons el nivell socioeconòmic. Estudiants amb ESCS alt (> percentil 66)**	**Diferència de puntuacions entre els estudiants amb ESCS baix i alt**	**Diferència de puntuacions entre els estudiants amb ESCS mitjà i alt**
2003	441	480	493	52	13
2006	439	475	484	46	10
2009	464	491	508	45	18

2012	463	489	512	49	23
2015	464	486	509	45	23
Variació 2003-2015	+23	6	+16	-7	+10
Competència matemàtica	**Puntuacions segons el nivell socioeconòmic. Estudiants amb ESCS baix (‹ percentil 33)**	**Puntuacions segons el nivell socioeconòmic. Estudiants amb ESCS mitjà**	**Puntuacions segons el nivell socioeconòmic. Estudiants amb ESCS alt (› percentil 66)**	**Diferència de puntuacions entre els estudiants amb ESCS baix i alt**	**Diferència de puntuacions entre els estudiants amb ESCS mitjà i alt**
2003	451	488	503	53	15
2006	449	476	496	46	19
2009	454	487	504	50	17
2012	450	479	505	55	27
2015	463	483	511	48	28
Variació 2003-2015	+12	-5	+7	-5	+12

Font: Elaboració a partir de dades de l'OCDE.

Nota: Per tal d'analitzar tendències, s'ha utilitzat l'Índex ESCS proporcionat per l'OCDE, recalculat per a les onades compreses entre el 2003 i el 2012 d'acord amb l'onada PISA 2015. S'ha calculat replicant els pesos i utilitzant tots els valors plausibles de les competències analitzades.

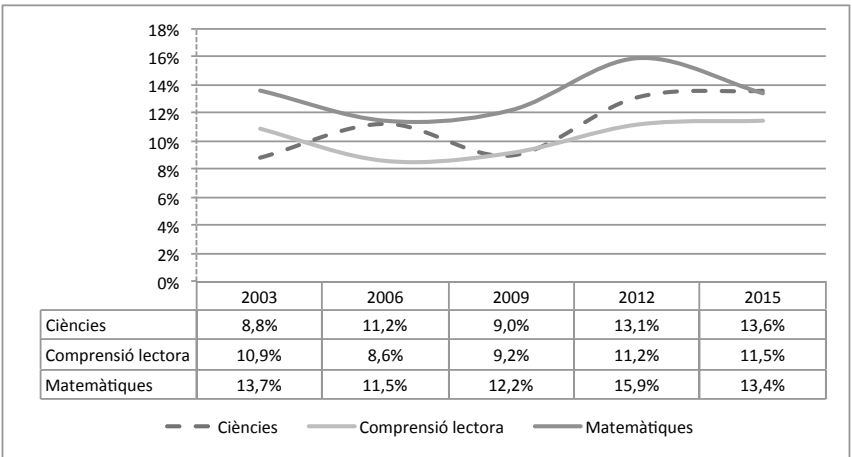
Gràfic 8.
Evolució de les diferències de puntuacions a les proves PISA en funció de l'estatus socioeconòmic (ESCS) a Catalunya (2003-2015)



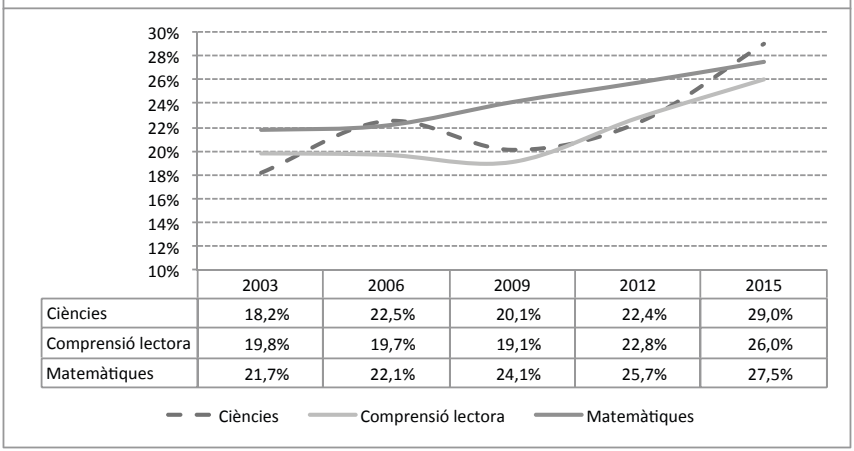
Font: Elaboració a partir de dades de l'OCDE.

En aquesta mateixa línia, el gràfic 9 conté les dades per a dos indicadors que ens permeten copsar l'evolució de les desigualtats socials en els nivells d'aprenentatge en els darrers anys: el percentatge de variància en les puntuacions dels alumnes a les proves PISA explicada per

Gràfic 9.
Evolució del percentatge de variància en les puntuacions dels alumnes a les proves PISA explicada per l'estatus socioeconòmic (ESCS) i diferència de puntuació per cada increment d'una unitat d'ESCS a Catalunya (2003-2015)



	2003	2006	2009	2012	2015
Ciències	8,8%	11,2%	9,0%	13,1%	13,6%
Comprensió lectora	10,9%	8,6%	9,2%	11,2%	11,5%
Matemàtiques	13,7%	11,5%	12,2%	15,9%	13,4%



	2003	2006	2009	2012	2015
Ciències	18,2%	22,5%	20,1%	22,4%	29,0%
Comprensió lectora	19,8%	19,7%	19,1%	22,8%	26,0%
Matemàtiques	21,7%	22,1%	24,1%	25,7%	27,5%

Font: Elaboració a partir de dades de l'OCDE.

Nota: Per tal d'analitzar tendències, s'ha utilitzat l'Índex ESCS proporcionat per l'OCDE, recalculat per a les onades compreses entre el 2003 i el 2012 d'acord amb l'onada PISA 2015. Això fa que els resultats relatius a la diferència de puntuacions quan s'incrementa d'una unitat l'Índex ESCS variïn respecte als resultats publicats en els informes oficials de l'OCDE relatius a cada onada. S'ha calculat replicant els pesos i utilitzant tots els valors plausibles de les competències analitzades.

l'estatus socioeconòmic (ESCS) i la diferència de puntuació per cada increment d'una unitat d'ESCS. En ambdós indicadors, especialment en el segon, l'anàlisi evolutiva de les diferents edicions de les proves PISA evidencia que l'estatus socioeconòmic de l'alumnat condiciona cada cop més els resultats de l'alumnat. En el cas de la competència científica, per exemple, en l'edició del 2003, el percentatge de variància en les puntuacions dels alumnes explicades per l'ESCS era d'un 8,8%, mentre que en l'edició de 2015 ha passat al 13,6%; i per cada unitat d'ESCS, en l'edició del 2003 l'increment de puntuació era de 18,2 punts, mentre que en l'edició del 2015 aquest increment se situa en els 29 punts. Malgrat la millora dels resultats globals del sistema educatiu, doncs, les desigualtats socials en els nivells d'aprenentatge semblen augmentar, com a mínim si hom analitza els resultats de les proves PISA.

Mentre les desigualtats socials en els resultats de les proves PISA sembla que s'incrementin, les desigualtats educatives entre l'alumnat sembla que decreixin. La taula 3 i el gràfic 10 evidencien que la diferència de resultats entre els percentils extrems (P5 i P95), tot i les fluctuacions i el comportament diferenciat en funció de la competència analitzada, tendeix a reduir-se, com també es redueix de manera significativa el percentatge d'alumnat amb nivell baix d'assoliment de la competència (nivell 1 o inferior). En totes tres competències avaluades, aquest percentatge a les edicions dels anys 2003 i 2006, anteriors a la crisi econòmica, és més elevat que a l'edició del 2015.

La relació entre nivell d'instrucció i capital socioeconòmic també s'observa quan ens referim als nivells agregats d'estatus socioeconòmic a nivell de centre escolar (en aquest cas també ens referim a la segregació social dels centres, que va més enllà de la influència dels factors individuals d'origen social, i a la qual es dedica tot un apartat més endavant). A partir de les dades de les proves de competències bàsiques de 6è de primària i 4t d'ESO, si només fem referència als nivells diferencials d'eficàcia que s'observen en funció de la complexitat social dels centres escolars, el gràfic 11 il·lustra com els centres que con-

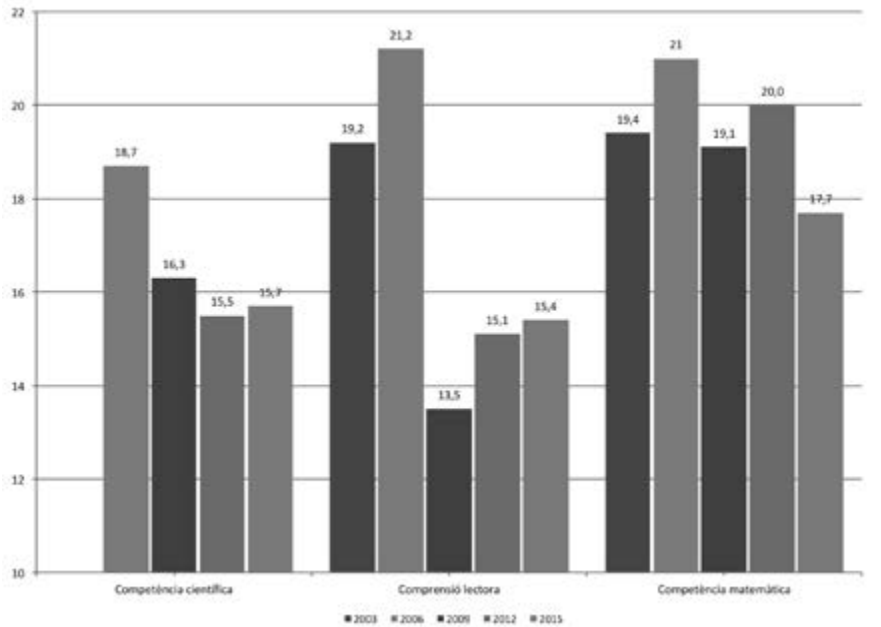
Taula 3.

Evolució de les puntuacions a les proves PISA, de la diferència entre percentils i del percentatge d'alumnat amb nivell baix i alt a Catalunya (2003-2015)

Competència científica	Mitjana	Percentil 5è	Percentil 10è	Percentil 90è	Percentil 95è	Diferència P95-P5	Nivell baix (1 o menys)	Nivell alt (5 o més)
2003	502	348	385	618	647	299	-	-
2006	491	338	370	603	631	293	18,7	4,6
2009	497	345	380	606	631	287	16,3	4,7
2012	492	355	388	594	620	265	15,5	3,4
2015	504	350	383	618	644	294	15,7	6,7
Comprensió lectora	**Mitjana**	**Percentil 5è**	**Percentil 10è**	**Percentil 90è**	**Percentil 95è**	**Diferència P95-P5**	**Nivell baix (1 o menys)**	**Nivell alt (5 o més)**
2003	483	323	364	594	621	298	19,2	4,3
2006	477	319	360	586	610	291	21,2	3,1
2009	498	345	388	597	618	273	13,5	3,6
2012	501	346	383	612	640	294	15,1	7,3
2015	500	345	381	607	633	288	15,4	6,2
Competència matemàtica	**Mitjana**	**Percentil 5è**	**Percentil 10è**	**Percentil 90è**	**Percentil 95è**	**Diferència P95-P5**	**Nivell baix (1 o menys)**	**Nivell alt (5 o més)**
2003	494	349	381	608	640	291	19,4	10,2
2006	488	336	372	597	626	289	21	8,1
2009	496	338	377	609	636	298	19,1	10,4
2012	493	352	380	602	630	278	20,0	8,7
2015	500	354	388	608	635	281	17,7	10,2

Font: Elaboració a partir de dades de l'OCDE.

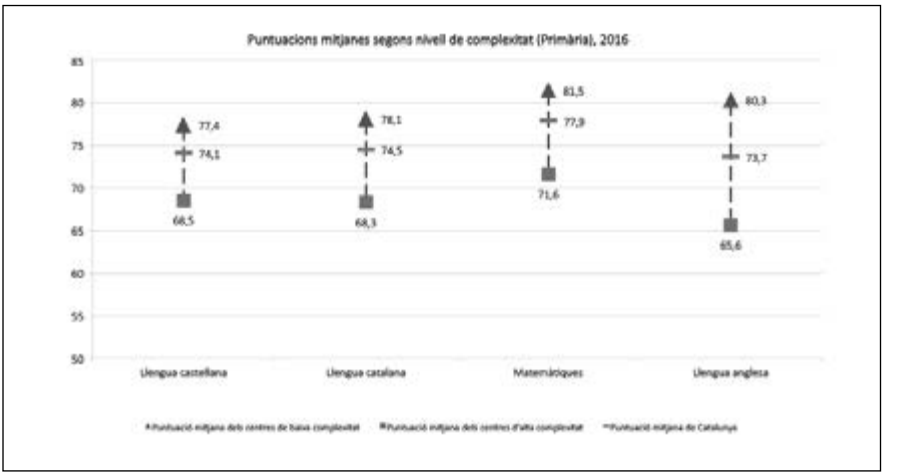
Gràfic 10.
Evolució del percentatge d'alumnat amb nivell baix a les proves PISA a Catalunya (2003-2015)

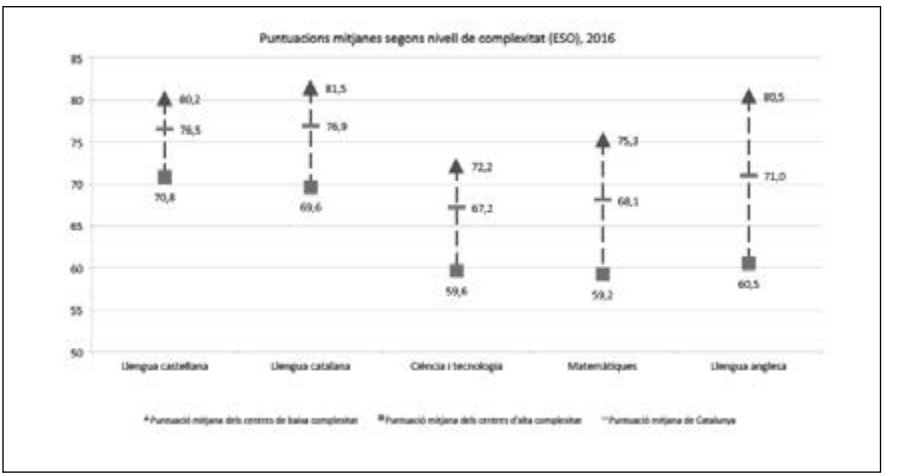


Font: Elaboració a partir de dades de l'OCDE.

centren estudiants amb un nivell de complexitat social alta presenten sistemàticament, en totes les disciplines curriculars avaluades, puntuacions mitjanes més baixes que els centres amb una concentració elevada d'estudiants socialment afavorits. Aquestes diferències de puntuacions varien en funció de la matèria. La Llengua anglesa és la matèria en la qual es veuen més diferències entre els centres segons la seva complexitat, sigui a causa de les diferències entre centres en l'aprenentatge de la Llengua anglesa, sigui pel fet que les famílies socialment afavorides tendeixen a recórrer més a proveïdors privats de formació per tal de reforçar l'aprenentatge de l'Anglès, sigui a causa d'altres factors.

Gràfic 11.
Puntuacions mitjanes segons el nivell de complexitat dels centres, educació primària i ESO a Catalunya, 2016





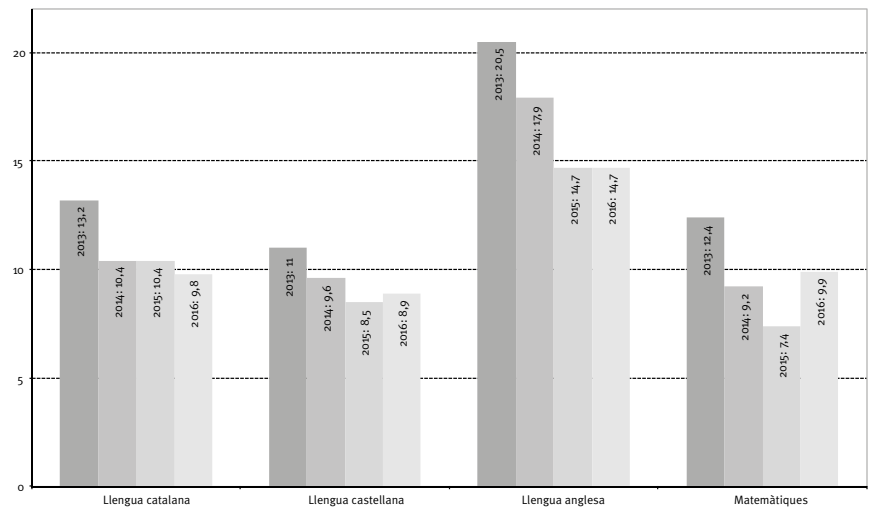
Font: CSASE (2016). «L'avaluació de sisè d'educació primària 2016» (*Quaderns d'Avaluació*, núm. 35); CSASE (2016). «L'avaluació de quart d'ESO 2016». *Quaderns d'Avaluació*, núm. 34. Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu.

Des d'una perspectiva evolutiva, però, convé destacar que aquestes diferències han tendit a decréixer en els darrers anys. Els gràfics 12 i 13

mostren com les diferències en els resultats en les proves de competències a 6è de primària i a 4t d'ESO entre centres d'alta i baixa complexitat han tendit a reduir-se edició rere edició. Aquesta evolució dels resultats semblaria indicar que el nivell de complexitat del centre esdevé menys determinant a l'hora d'explicar les diferències de resultats acadèmics entre centres.

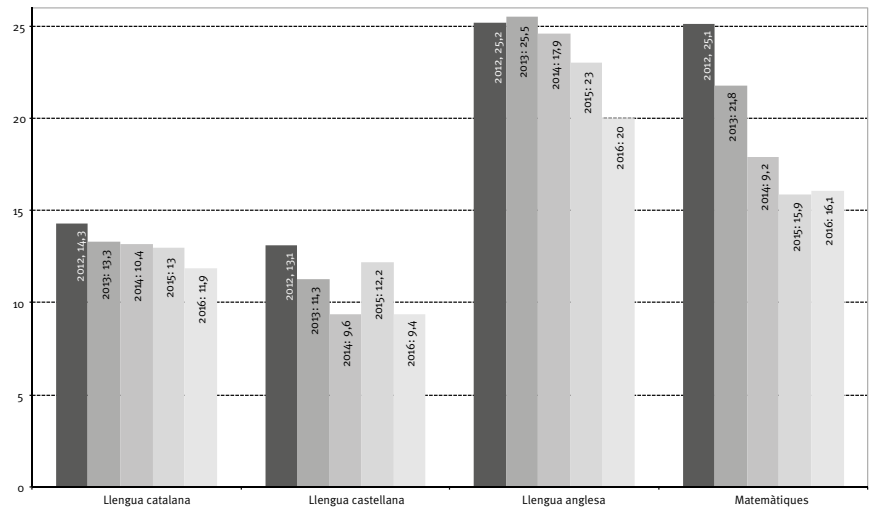
Gràfic 12.

Evolució de la diferència en els resultats en les proves de competències bàsiques a 6è de primària entre el nivell de complexitat del centre (baix-alt) a Catalunya (2013-2016)



Font: CSASE (2016). «L'avaluació de sisè d'educació primària 2016» (*Quaderns d'Avaluació*, núm. 35); CSASE (2015). «L'avaluació de sisè d'educació primària 2015» (*Quaderns d'Avaluació*, núm. 32); CSASE (2014). «L'avaluació de sisè d'educació primària 2014» (*Quaderns d'Avaluació*, núm. 29); CSASE (2013). «L'avaluació de sisè d'educació primària 2013» (*Quaderns d'Avaluació*, núm. 26).

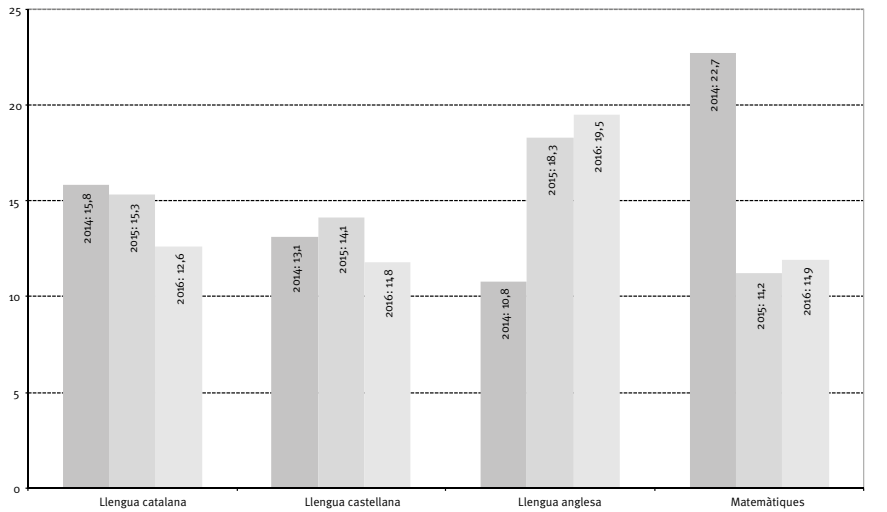
Gràfic 13.
Evolució de la diferència en els resultats en les proves de competències bàsiques a 4t d'ESO entre el nivell de complexitat del centre (baix-alt) a Catalunya (2012-2016)



Font: CSASE (2016). «L'avaluació de quart d'ESO 2016» (*Quaderns d'Avaluació*, núm. 34); CSASE (2015). «L'avaluació de quart d'ESO 2015» (*Quaderns d'Avaluació*, núm. 31); CSASE (2014). «L'avaluació de quart d'ESO 2014» (*Quaderns d'Avaluació*, núm. 28); CSASE (2013). «L'avaluació de quart d'ESO 2013» (*Quaderns d'Avaluació*, núm. 25); CSASE (2012). «L'avaluació de quart d'ESO 2012» (*Quaderns d'Avaluació*, núm. 22).

Aquesta evolució de les diferències en els resultats entre centres d'alta i baixa complexitat també decreix quan s'observa la variància de resultats en el conjunt dels centres. Els gràfics 14 i 15, que mostren l'evolució de la variància entre centres en els resultats a les proves de competències bàsiques a 6è de primària i a 4t d'ESO, evidencien que les diferències entre centres en els resultats tendeixen a ser cada cop més petites, només amb l'excepció de la Llengua anglesa a 6è de primària i de les Matemàtiques a 4t d'ESO. Aquesta evolució sembla indicar que tenim un sistema cada cop menys heterogeni pel que fa als resultats en les proves de competències bàsiques.

Gràfic 14.
Evolució de la variància entre centres (%) en els resultats a les proves de competències bàsiques a 6è de primària a Catalunya (2014-2016)

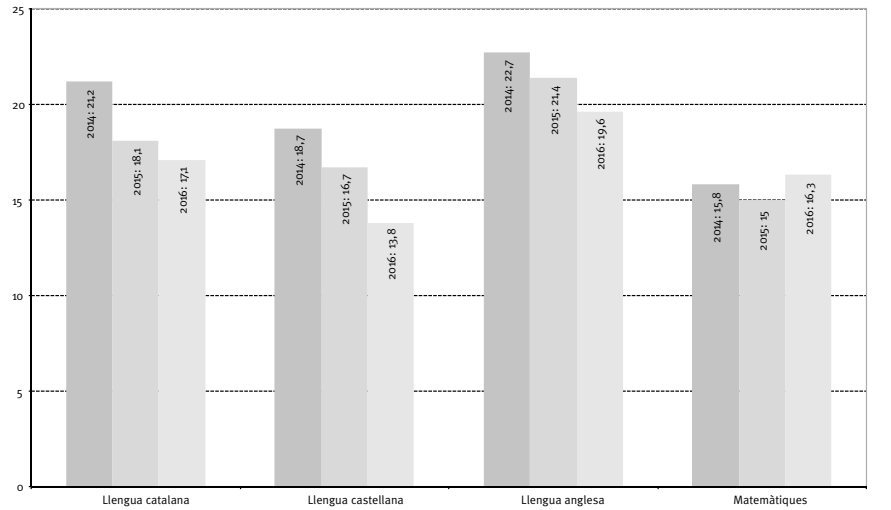


Font: CSASE (2016). «L'avaluació de sisè d'educació primària 2016» (*Quaderns d'Avaluació*, núm. 35); CSASE (2015). «L'avaluació de sisè d'educació primària 2015» (*Quaderns d'Avaluació*, núm. 32); CSASE (2014). «L'avaluació de sisè d'educació primària 2014» (*Quaderns d'Avaluació*, núm. 29).

L'impacte del capital socioeconòmic en el desenvolupament educatiu de les persones va més enllà de les desigualtats socials en el sistema educatiu reglat i afecta l'àmbit del lleure (accés a les activitats de lleure, tipus d'activitats de lleure principals en les quals es participa, etc.). En aquesta línia, el gràfic 16 mostra els estils d'oci dels infants segons la classe social a la qual pertanyen, estils que tenen una influència rellevant en les condicions d'educabilitat i en el desenvolupament social i psicològic de l'infant, i consegüentment també en el seu rendiment acadèmic i en la generació d'expectatives de continuïtat en el sistema educatiu.

Les dades que ens aporta l'*Enquesta de salut de Catalunya* evidencien que els infants d'entorns menys afavorits són els que tendeixen a dedicar

Gràfic 15.
Evolució de la variància entre centres (%) en els resultats a les proves de competències bàsiques a 4t d'ESO a Catalunya (2014-2016)

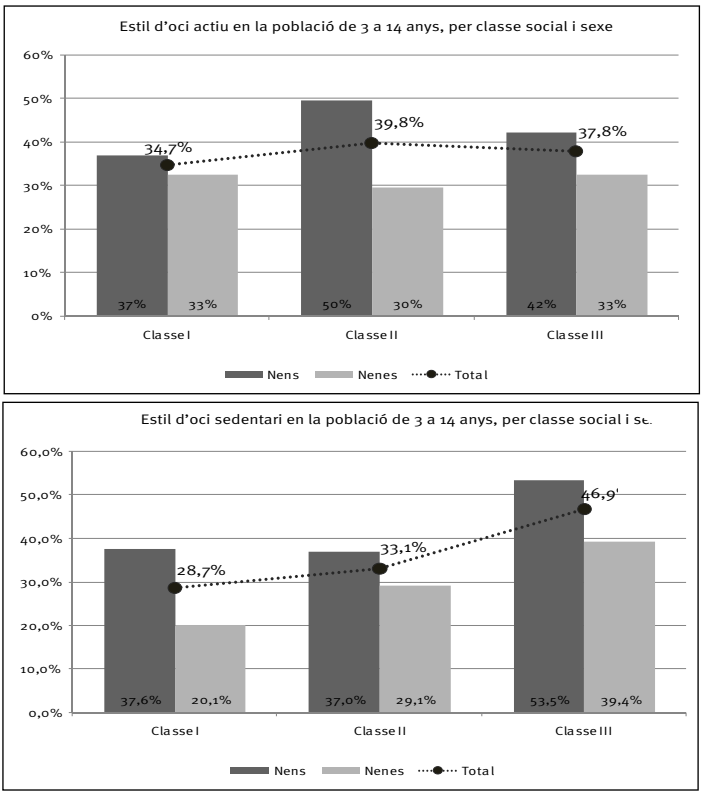


Font: CSASE (2016). «L'avaluació de quart d'ESO 2016» (*Quaderns d'Avaluació*, núm. 34); CSASE (2015). «L'avaluació de quart d'ESO 2015» (*Quaderns d'Avaluació*, núm. 31); CSASE (2014). «L'avaluació de quart d'ESO 2014» (*Quaderns d'Avaluació*, núm. 28).

més temps a activitats de tipus sedentari. Concretament, prop del 50% dels infants de classe social baixa dediquen dues hores o més al dia de mitjana a la setmana a veure la televisió o a jugar amb videojocs, amb l'ordinador o per internet, mentre que entre els infants i adolescents de classe social alta aquest percentatge baixa fins a poc menys del 30%. Aquesta tendència s'observa tant en els nens com en les nenes.

D'altra banda, no s'observen tendències que responguin a l'estatus social quan ens referim a l'estil d'oci actiu. Això pot ser degut al fet que dins de la categoria d'oci actiu s'inclouen activitats tan diferents com jugar al parc o realitzar activitats extraescolars de caràcter esportiu. Si analitzem internament la tipologia d'oci actiu, segons la classe social, el gràfic 17 mostra com els infants de classes socials més elevades són

Gràfic 16.
Estils d'oci actiu o sedentari en la població de 3 a 14 anys, per classe social i sexe (2014-2015)



Font: Elaboració a partir de l'*Enquesta de salut de Catalunya 2014-2015*. Departament de Salut.

Nota sobre els estils d'oci.

–Estil d'oci actiu: En població de 3 a 14 anys, es considera que té un estil d'oci actiu la població que cada dia de la setmana fa com a mínim una hora d'activitat extraescolar esportiva o juga al parc o al carrer.

–Estil d'oci sedentari: En població de 3 a 14 anys, es considera que té un estil d'oci sedentari la població que dedica dues hores o més al dia de mitjana a la setmana a veure la televisió o a jugar amb videojocs, amb l'ordinador o per internet.

Nota sobre les classes socials.

Les classes socials segons els nivells d'ocupació s'agrupen en 3 categories:

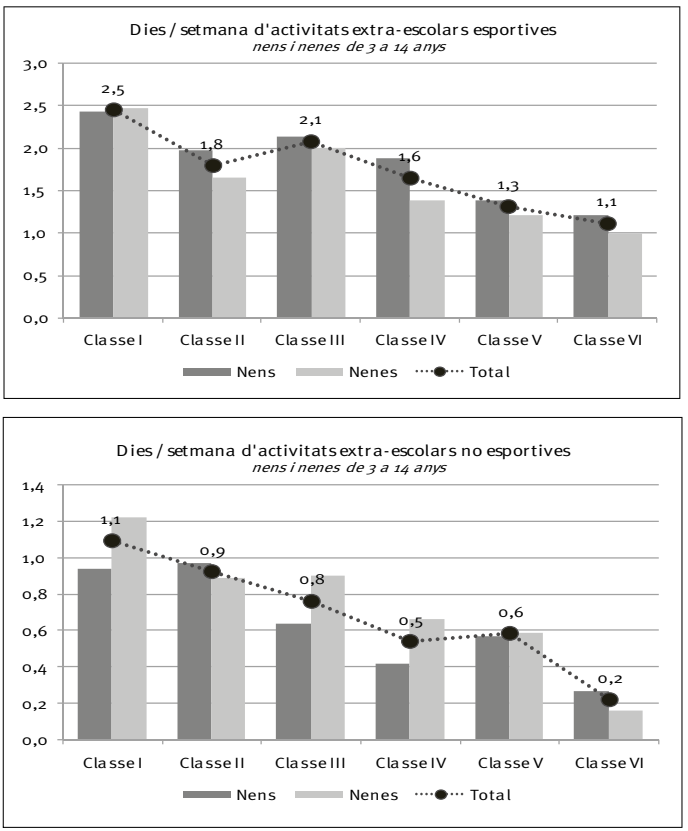
–Classe I. Directors, gerents i professionals universitaris.

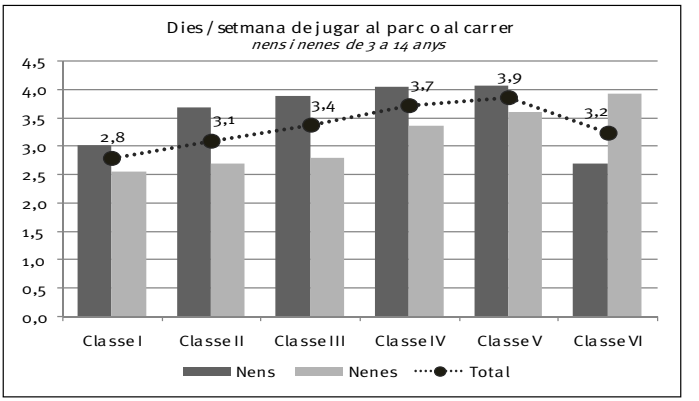
–Classe II. Ocupacions intermèdies i treballadors per compte propi.

–Classe III. Treballadors manuals.

els que tendeixen a dedicar més dies de la setmana a activitats extraescolars esportives i no esportives, mentre que els infants i adolescents de classes socials més baixes són els que es passen més temps jugant al parc o al carrer. En general, els grups socialment més afavorits són els que realitzen activitats estructurades que teòricament contribueixen a un millor desenvolupament social, físic i acadèmic, mentre que els grups socialment desfavorits duen a terme activitats de lleure informal, no estructurades, bé al carrer (al parc, per exemple), o bé a casa amb activitats d'oci sedentari (mirant la TV o jugant amb l'ordinador).

Gràfic 17.
Activitats d'oci actiu i activitats extraescolars no esportives, segons la classe social, 2015





Font: Elaboració a partir de l'*Enquesta de salut de Catalunya 2015*. Departament de Salut.

Nota. Grups de classe social segons els nivells d'ocupació:
–Classe I. Directors, gerents i professionals universitaris.
–Classe II. Ocupacions intermèdies i treballadors per compte propi.
–Classe III. Treballadors manuals.
–Classe IV. Supervisors i treballadors en ocupacions tècniques qualificades.
–Classe V. Treballadors qualificats del sector primari i altres treballadors semiqualificats.
–Classe VI. Treballadors no qualificats.

Despesa en protecció social

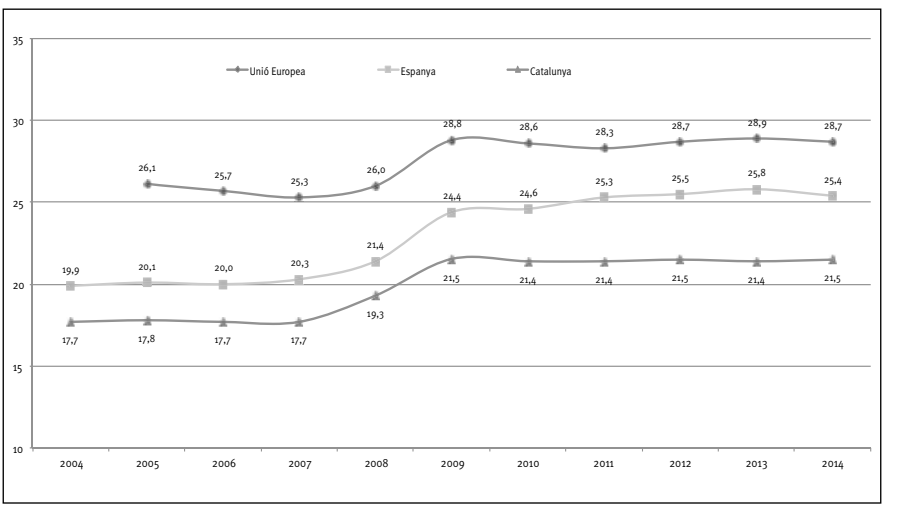
Per tal de compensar els efectes nocius de les desigualtats d'origen en les condicions d'educabilitat, es duen a terme polítiques de protecció social que contribueixen a alleugerir la càrrega associada als riscos i a les necessitats de les llars. Mirar com està evolucionant el nivell de despesa de protecció social és especialment rellevant en un moment en què els indicadors macroeconòmics comencen a presentar símptomes de recuperació. L'indicador de despesa en protecció social es refereix als esforços econòmics, sostinguts tant per organismes públics com privats, que s'adrecen als amortidors socials, en termes de malalties i atenció sanitària, d'invalidesa, vellesa, família, atur, habitatge i exclusió social. El gràfic 18 il·lustra l'evolució d'aquest indicador en funció de l'àmbit territorial. Tal com assenyalàvem en l'*Anuari* anterior, l'esforç en protecció social a Catalunya s'ha mantin-

gut, durant l'última dècada i en l'actualitat, per sota de la mitjana europea i espanyola.

En els anys precedents a la crisi econòmica, observàvem un estancament en els nivells de despesa en termes de protecció social (vegeu l'*Anuari 2011*). Durant els primers anys de la crisi, en canvi, es va observar una activació de les polítiques de protecció, que va suposar un augment notable d'aquesta despesa tant en el conjunt de la Unió Europea, com a Catalunya i a Espanya (vegeu l'*Anuari 2013*). Aquest creixement s'explicava per l'increment de les taxes d'atur, ja que el principal factor explicatiu s'atribuïa al fort ascens de les prestacions. La tendència posterior a l'any 2009, però, ha presentat variacions poc significatives.

En els paràgrafs anteriors comentàvem que el creixement de la despesa social es podia explicar per l'augment de les prestacions d'atur. Això ho

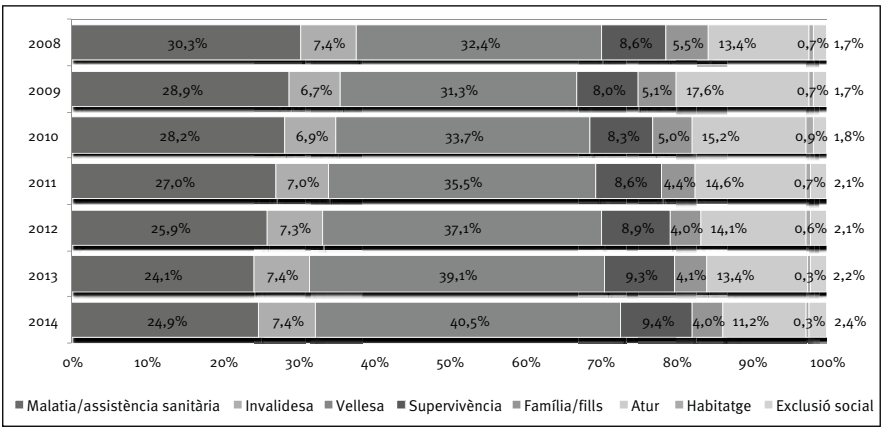
Gràfic 18.
Evolució de la despesa en protecció social sobre el PIB per àmbit territorial (2004-2014)



Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat i de l'Institut d'Estadística de Catalunya.

podem confirmar amb el detall de les despeses en prestacions segons les funcions. Com s'observa en el gràfic 19, el percentatge destinat a les prestacions d'atur va passar del 13,4%, l'any 2008, al 17,5%, l'any 2009, del total de les despeses de protecció social (de 5.111.620.000 € a 7.534.193.000 €). D'ençà l'any 2009, però, el percentatge de les prestacions d'atur ha anat baixant, juntament amb la partida adreçada a l'assistència sanitària. La partida que ha augmentat sistemàticament ha estat la destinada a la vellesa (del 32,4% al 40,5%).

Gràfic 19.
Despeses en prestacions de protecció social per funcions. Catalunya. 2008-2014



Font: Elaboració a partir de dades dels Comptes de la protecció social a Catalunya. 2008-2014. Idescat.

La pregunta que ens falta per respondre és en quina mesura aquests esforços pressupostaris en protecció social estan associats amb els nivells de pobresa o d'exclusió social. En aquest sentit, el gràfic 20 ens ofereix una perspectiva comparada de l'àmbit dels països europeus, en la qual es mostren els nivells de despesa social i les taxes de risc de pobresa o exclusió social. La clau de lectura, però, no tan sols es refereix a la posició relativa de Catalunya respecte als països europeus. També es refereix a l'associació entre la despesa en protecció social i

les taxes de risc de pobresa en tres moments clau dels últims anys de crisi econòmica.

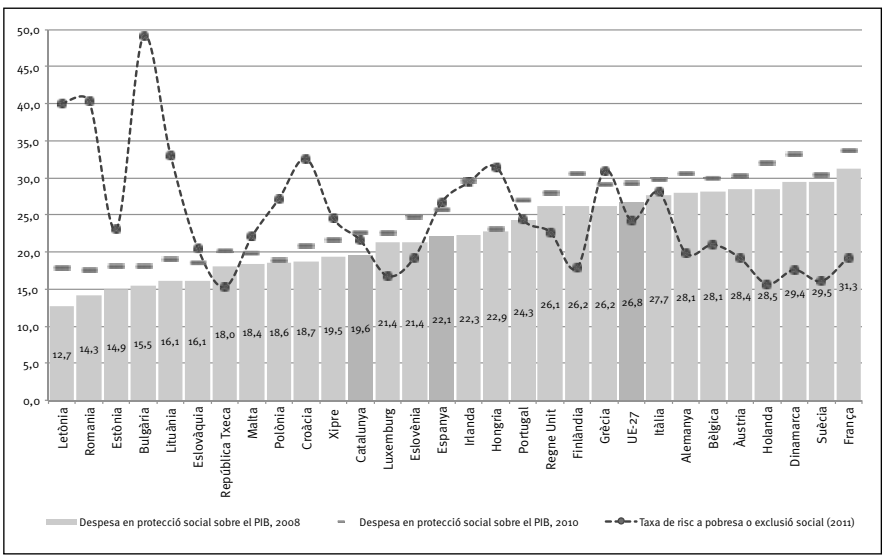
L'anàlisi comparada per països europeus del gràfic 20 situa Catalunya, un cop més, entre els territoris amb una despesa pública de protecció social més baixa, només per sobre de diversos països de l'Europa Oriental, com Romania, Bulgària, República Txeca, Eslovàquia o Polònia, i dels Estats bàltics de Letònia, Estònia i Lituània. De fet, d'ençà l'any 2008, Catalunya s'ha mantingut com l'onzè país que menys pressupost ha dedicat a la protecció social. Respecte als països més virtuosos, els que se situen per sobre de la mitjana europea en esforç pressupostari, Catalunya hi dedica entre 8 i 12 punts percentuals menys del seu PIB.

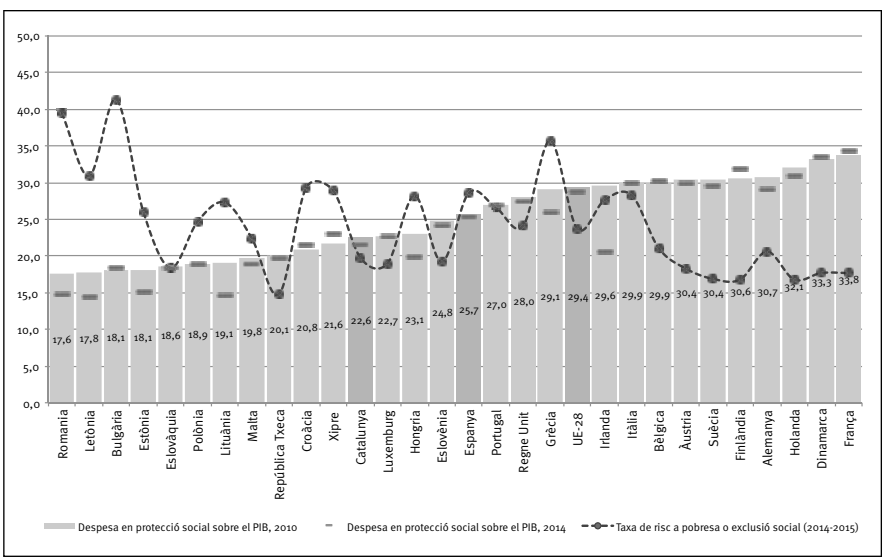
Una informació rellevant que ens ofereix el gràfic 20 és que, en general, malgrat l'associació significativa entre la inversió en protecció social i la prevenció de situacions de vulnerabilitat social, el grau d'eficàcia dels sistemes de protecció social difereix, i no sempre aquest nivell de despesa està associat als nivells de pobresa o d'exclusió social. Si bé hi ha un bon nombre de països que combinen nivells relativament baixos de pobresa i nivells relativament alts de despesa social, o a l'inrevés, també n'hi ha que presenten taxes elevades de pobresa, però també d'inversió en protecció social, en part també com a resposta als alts nivells de risc de pobresa o d'exclusió social existents. Itàlia o Grècia en són un exemple; aquest darrer és el tercer país amb un nivell relatiu més alt de despesa en protecció social sobre el PIB.

Per últim, el gràfic 20 també ens mostra els nivells de despesa en protecció social en diferents moments de la crisi econòmica. En la primera part s'observa, per exemple, com durant la crisi van augmentar de manera significativa els esforços pressupostaris per compensar un risc elevat de pobresa i d'exclusió social derivat, entre altres factors, de l'augment de la desocupació. No obstant això, la segona part del gràfic 19 també mostra com en el període immediatament posterior els nivells de

Gràfic 20.

Despesa en protecció social sobre el PIB i pobresa infantil per països europeus (2008, 2010 i 2014)





Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat i de l'Institut d'Estadística de Catalunya.

Nota: Valors ordenats segons el nivell de despesa de l'any 2008 i de l'any 2010.

despesa social no han continuat creixent, sinó que s'han estabilitzat, com ha succeït també en el cas de Catalunya.

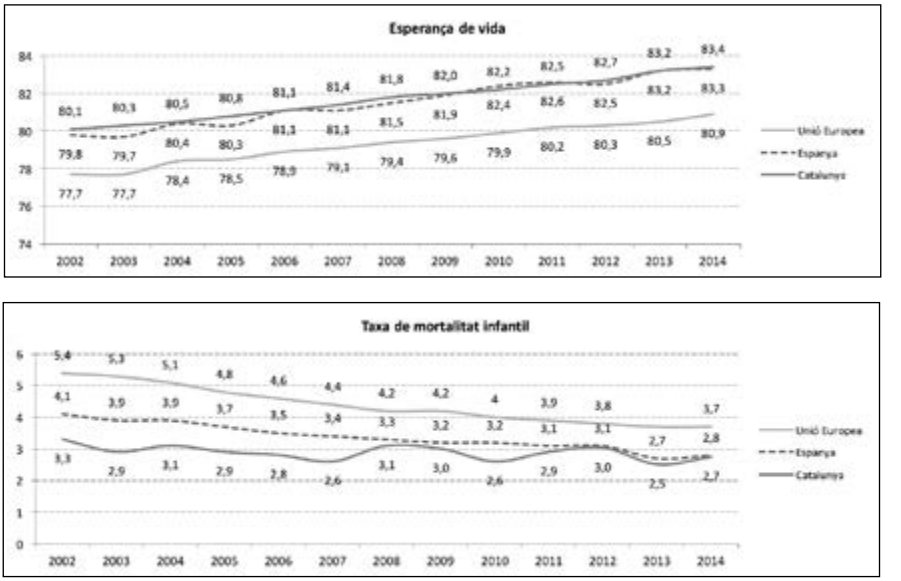
Condicions de salut i educació

En l'*Anuari* d'enguany s'actualitzen els indicadors de salut més significatius per tal de monitorar les tendències que apuntàvem en les anteriors edicions i així valorar els possibles efectes associats a la crisi econòmica que hagin pogut tenir una influència en l'àmbit de la salut. Convé recordar que la crisi econòmica ha tingut un impacte negatiu sobre les condicions materials de vida d'una part significativa de la població, i que aquestes condicions materials incideixen sobre l'estat de salut de les persones.

De fet, les dades actualitzades segueixen indicant, com veurem més endavant, la forta relació existent entre classe social i estat de salut, però també que els principals indicadors de salut continuen experimentant, tot i l'impacte de la crisi econòmica en la salut de moltes persones, una evolució globalment positiva.

Així, per exemple, si analitzem l'evolució de dos dels principals indicadors de salut, l'esperança de vida i la taxa de mortalitat infantil, observem pocs canvis de tendència en relació amb les edicions anteriors. El gràfic 1 mostra com les taxes d'esperança de vida a Catalunya, Espanya i la Unió Europea segueixen una tendència sostinguda de creixement des de fa més d'una dècada, mentre que les taxes de mortalitat tendeixen a decréixer. Tant pel que fa a l'esperança de vida com a la mortalitat infantil, Catalunya presenta una posició més positiva que la mitjana europea i, per molt poc, que la del conjunt de l'Estat espanyol. Com a tendència general, les persones que viuen a Catalunya viuen uns dos anys i mig més que la mitjana del conjunt de la Unió Europea, i quasi quatre mesos més respecte a la mitjana espanyola.

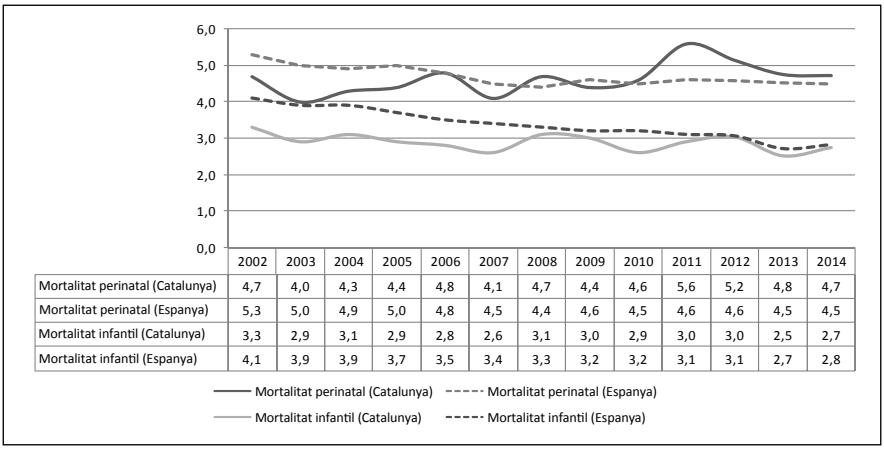
Gràfic 1.
Evolució de l'esperança de vida i la taxa de mortalitat infantil, per àmbit territorial (2002-2014)



Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat, Idescat i Departament de Salut.

El gràfic 2 ens mostra l'evolució d'aquesta taxa de mortalitat infantil, juntament amb la taxa de mortalitat perinatal, tant a Catalunya com en el conjunt de l'Estat espanyol. En l'anterior edició de l'*Anuari*, assenyalàvem com la taxa de mortalitat perinatal, que reflecteix l'atenció prenatal i neonatal i serveix com a indicador de la qualitat dels serveis maternoinfantils, augmentava significativament d'ençà l'any 2008 i superava la taxa mitjana espanyola. Amb l'actualització de les dades, però, en el gràfic 2 podem observar com aquesta taxa, tot i mantenir-se en valors comparativament alts des de la perspectiva temporal dels darrers 12 anys observats, torna a decréixer fins a situar-se a nivells quasi equiparables a la mitjana estatal (4.7% *vs*. 4.5%).

Gràfic 2.
Evolució de les taxes de mortalitat infantil i perinatal a Catalunya i Espanya (2002-2014)



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mortalitat perinatal (Catalunya)	4,7	4,0	4,3	4,4	4,8	4,1	4,7	4,4	4,6	5,6	5,2	4,8	4,7
Mortalitat perinatal (Espanya)	5,3	5,0	4,9	5,0	4,8	4,5	4,4	4,6	4,5	4,6	4,6	4,5	4,5
Mortalitat infantil (Catalunya)	3,3	2,9	3,1	2,9	2,8	2,6	3,1	3,0	2,9	3,0	3,0	2,5	2,7
Mortalitat infantil (Espanya)	4,1	3,9	3,9	3,7	3,5	3,4	3,3	3,2	3,2	3,1	3,1	2,7	2,8

Font: Elaboració a partir de dades d'Idescat.

Aquest comportament anteriorment descrit per a l'esperança de vida i per a la mortalitat infantil es repeteix quan s'analitza l'evolució de l'autopercepció sobre l'estat de salut per part de la població adulta. Les dades de l'*Enquesta de salut de Catalunya*, de l'*Enquesta nacional de salut* i de l'*Enquesta de condicions de vida* semblen indicar que, tot i la crisi econòmica, la percepció sobre el propi estat de salut de la població és més positiva actualment que just abans d'iniciar la crisi econòmica. L'any 2006, al voltant del 70%-80% de la població percebia que el seu estat de salut era bo o molt bo, mentre que aquesta proporció gira al voltant del 75%-85% l'any 2015, deu anys més tard (vegeu la taula 1 i el gràfic 3).

Taula 1.

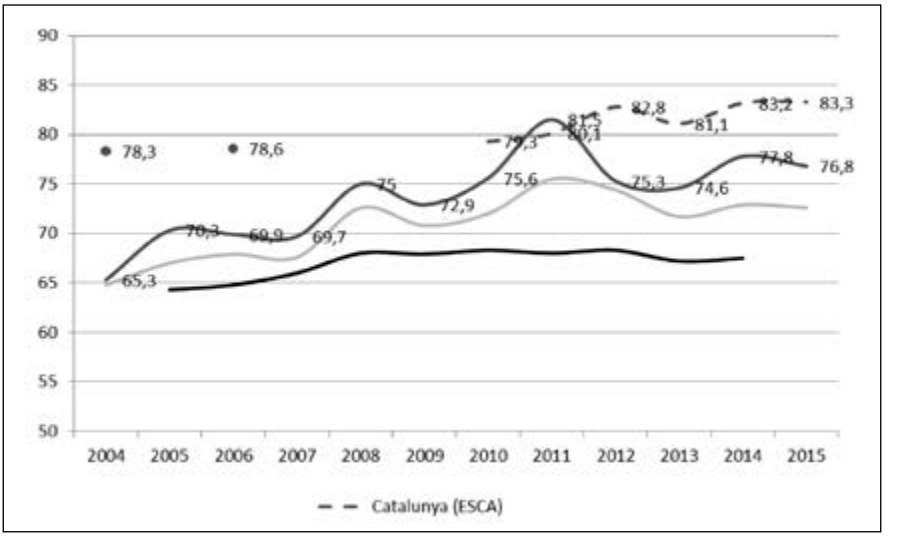
Evolució de l'autopercepció positiva de l'estat de salut (molt bo o bo) de la població de 16 o més anys a Catalunya, Espanya i la UE-28 (2004-2015)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Catalunya (ESCA) (1)	78,3	-	78,6	-	-	-	79,3	80,1	82,8	81,1	83,2	83,3
Catalunya (ENS)	-	-	69,6	-	-	-	-	77	-	-	-	-
Catalunya (ECV)	65,3	70,3	69,9	69,7	75	72,9	75,6	81,5	75,3	74,6	77,8	76,8
Espanya (ECV)	64,8	67	67,9	67,6	72,6	70,8	72	75,5	74,4	71,7	72,9	72,6
UE-28 (ECV) (2)	..	64,3	64,8	66	68	67,9	68,3	68	68,3	67,2	67,5	..

Font: Elaboració a partir de dades de l'*Enquesta de salut de Catalunya* (ESCA) (Departament de Salut), *Enquesta nacional de salut* (ENS) (INE) i *Enquesta de condicions de vida* (INE).

Notes: (1) La dada de 2004 correspon a l'ESCA 2002. (2) Les dades de la UE-28 corresponen a la UE-27 en el període 2005-2009.

Gràfic 3.
Evolució de l'autopercepció positiva de l'estat de salut (molt bo o bo) de la població de 16 o més anys a Catalunya, Espanya i la UE-28 (2004-2015)



Font: Elaboració a partir de dades de l'*Enquesta de salut de Catalunya* (ESCA) (Departament de Salut) i *Enquesta de condicions de vida* (INE).

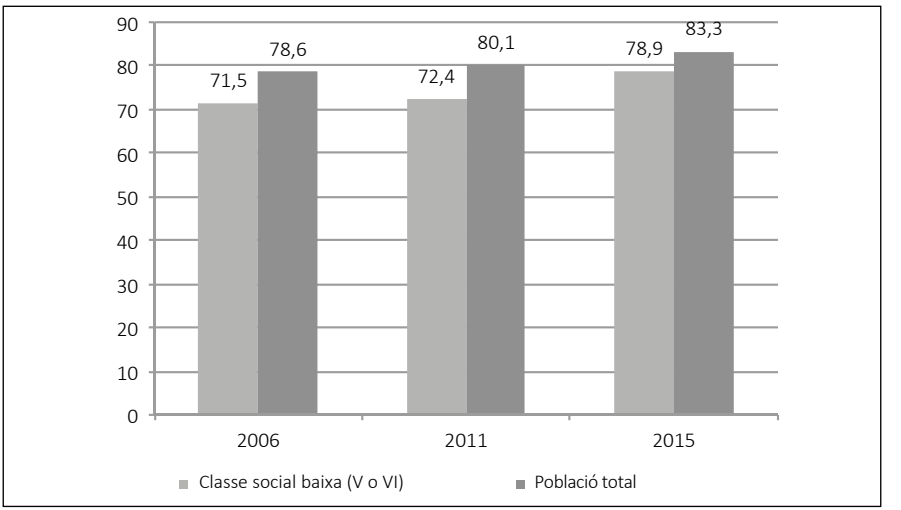
Notes: (1) La dada de 2004 correspon a l'ESCA 2002. (2) Les dades de la UE-28 corresponen a la UE-27 en el període 2005-2009.

El gràfic 3 mostra una situació favorable a Catalunya en comparació amb els altres àmbits territorials pel que fa a l'estat de salut percebut: a Catalunya, 8 de cada 10 catalans perceben que la seva salut és bona o molt bona, mentre que a Espanya i a la Unió Europea, aquest percentatge baixa fins al 73% i al 67,5%, respectivament. Catalunya també és el territori on hi ha un menor percentatge de persones que perceben un estat de salut dolent o molt dolent, un 4,5%, mentre que a Espanya i a la Unió Europea aquesta situació afecta un 6,3% i un 7,8%, respectivament.

Tot i els bons resultats agregats de l'indicador d'autopercepció de l'estat de salut de la població adulta, hom podria esperar que, per efecte de la crisi econòmica, l'evolució temporal d'aquest indicador diferís en

funció de l'origen social de la població. El gràfic 4, però, constata que la classe social baixa incrementa, com succeeix amb el conjunt de la població, la percepció positiva sobre el propi estat de salut en el període 2006-2015. A través d'aquest indicador, doncs, no s'aprecia que, en termes generals, la crisi econòmica hagi alterat de manera significativa l'autopercepció sobre l'estat de salut.

Gràfic 4.
Evolució de l'autopercepció positiva de l'estat de salut de la població de 16 o més anys per classe social a Catalunya (2006, 2011 i 2015)

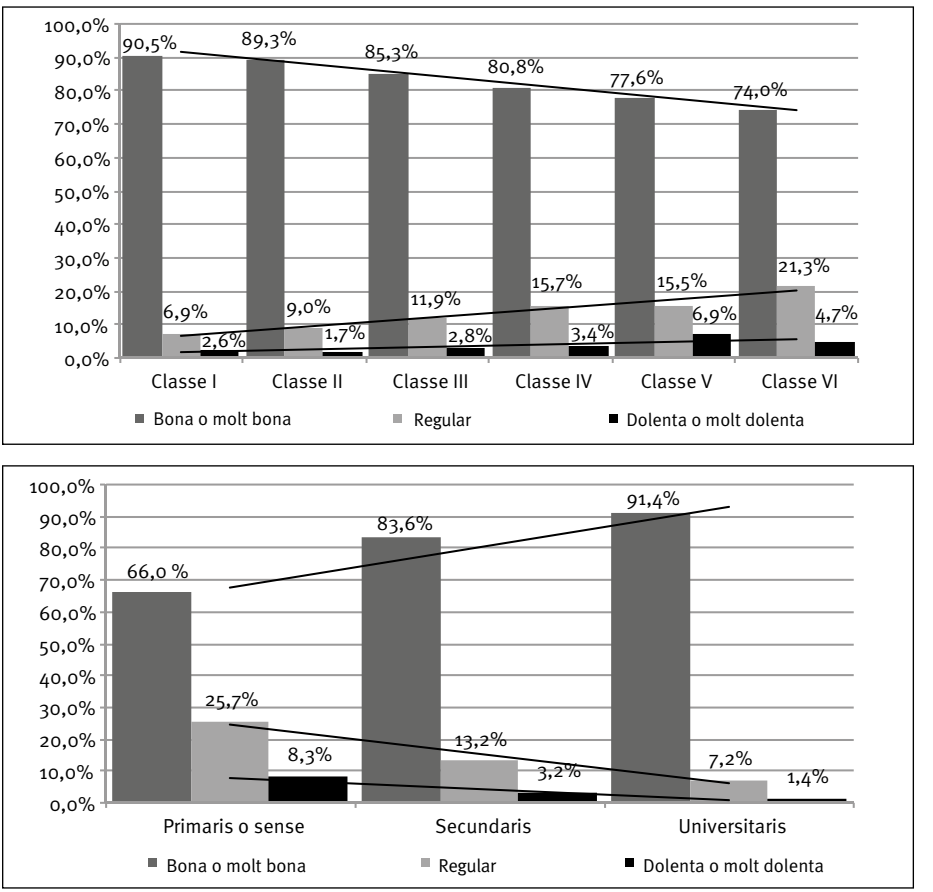


Font: Elaboració a partir de l'*Enquesta de salut de Catalunya* (Departament de Salut).

Tot i això, val a dir que la percepció del propi estat de salut està fortament associada a la classe social i al nivell d'instrucció de la població, tal com també mostra el gràfic 5. Mentre 9 de cada 10 persones amb estudis universitaris percep la seva salut com a bona o molt bona, entre les persones amb estudis primaris són menys de 7 de cada 10. Entre les persones amb estudis superiors, fins a un 25% més de persones perceben l'estat de salut com a bo o molt bo respecte a les persones amb estudis primaris. La inversió en educació, doncs, incrementa els nivells de benestar de la població.

Aquestes diferències en l'autopercepció de l'estat de salut en funció de la classe social i el nivell d'instrucció també es fan presents en altres àmbits de la salut de la població. Un dels àmbits que està més estretament lligat als possibles efectes de la crisi econòmica és el dels problemes de salut mental. L'*Enquesta de salut de Catalunya* (ESCA) inclou una versió reduïda del qüestionari de salut general de Golberg (GHQ-12) per a la detecció de trastorns mentals en la població

Gràfic 5.
Autopercepció de l'estat de salut de la població de 15 i més anys a Catalunya per classe social i nivells d'instrucció (2015)



Font: Elaboració a partir de dades de l'*Enquesta de salut de Catalunya 2015* (Departament de Salut).

de 15 anys i més, mesurada com la probabilitat de patir un trastorn mental del tipus ansietat o depressió en el període en què es realitza l'entrevista. En aquest sentit, la taula 2 mostra com, tot i els elevats valors presents als primers anys de la crisi, específicament l'any 2010, quan el risc de patir problemes de salut mental afectava quasi el 15% de la població adulta, aquest indicador ha presentat una tendència positiva des d'aleshores ençà. Val a dir, a més, que aquest risc de mala salut mental també està fortament associat amb la classe social i el nivell d'instrucció de la població.

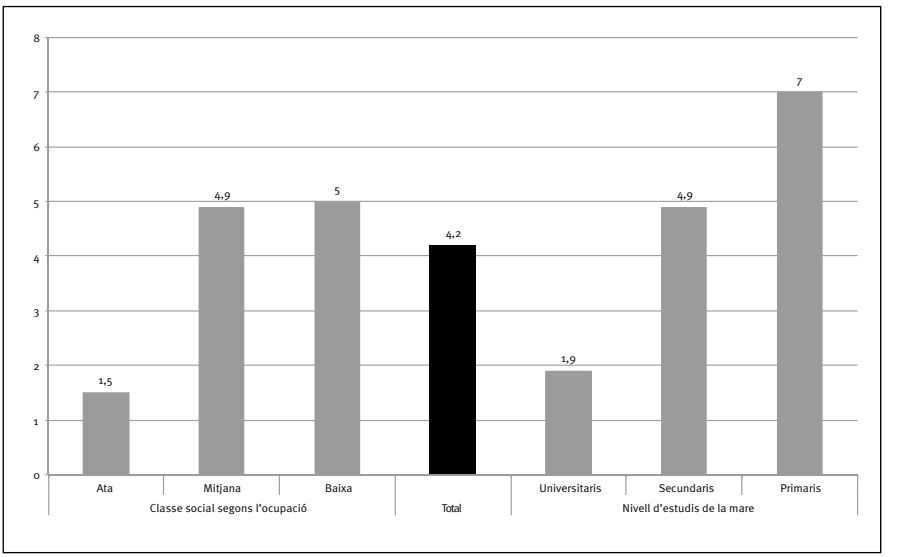
Taula 2.
Evolució del risc de mala salut mental de la població de 15 o més anys a Catalunya (2006-2015)

2006	2010	2011	2012	2013	2014	2015
11,6	14,1	12,8	10,7	12,4	8,5	6,6
Classe social segons l'ocupació (2015)			Total (2015)	Nivell d'estudis (2015)		
Alta	Mitjana	Baixa		Universitaris	Secundaris	Primaris
3,4	6,5	7,9	6,6	3,7	6,2	10,2

Font: Elaboració a partir de dades de l'*Enquesta de salut de Catalunya* (Índex de salut mental - GHQ).

Aquesta associació també està ben present entre la població infantil. El gràfic 6 mostra com els infants de classe social baixa o amb progenitors de nivell d'estudis primaris tenen tres vegades més probabilitats de partir un problema de salut mental que els infants de classe social alta o amb progenitors amb estudis universitaris. Si bé l'evolució d'aquest indicador tampoc no presenta un comportament negatiu, les dades d'accés als serveis ambulatoris de salut mental infantil i juvenil mostren com aquests serveis atenen cada cop més infants i adolescents. Si l'any 2010, 40,4 de cada 1.000 infants van ser atesos per CSMIJ, l'any 2015 aquesta proporció ja és de 50,7 de cada 1.000 infants. Si bé l'increment de la dotació d'aquests serveis ha afavorit la seva accessibili-

Gràfic 6.
Probabilitat de patir un problema de salut mental en la població de 4 a 14 anys, per classe social i per nivell d'estudis de la mare. Catalunya, 2014-2015



Font: Elaboració a partir de dades de l'*Enquesta de salut de Catalunya 2014-2015*. Departament de Salut.

tat en els darrers anys, aquesta evolució també pot evidenciar necessitats d'atenció creixent entre la població infantil i juvenil.

D'altra banda, en relació amb els infants, en les edicions 2011 i 2013 de l'*Anuari* ja assenyalàvem com els fills i filles de progenitors amb un nivell educatiu més elevat o de classes socials més afavorides tendeixen a presentar hàbits d'alimentació més saludables i menys situacions d'obesitat o sobrepès que els infants de grups socials amb menys capital econòmic i educatiu. Amb dades actualitzades al 2015, les tendències es repeteixen (taula 4): els nens i les nenes de les classes socials més avantatjades tendeixen a consumir menys menjar ràpid, begudes ensucrades, productes amb sucre i *snacks* o menjars salats.

Taula 3.
Evolució dels pacients atesos en serveis ambulatoris de salut mental infantil i juvenil (2010-2015)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pacients atesos	54.570	54.155	57.373	58.570	62.634	70.521
Pacients atesos per cada 1.000 infants	40,4	39,6	41,4	42,1	45,1	50,7
Visites per pacient atès	6,5	6,5	6,6	6,4	6,2	5,9
Visites per pacient atès (mitjana CSMIJ)	6,4	6,5	6,6	6,4	6,2	6,1
Nombre de visites	355.285	352.843	376.981	374.414	389.725	416.012

Font: *Informe sobre els drets dels infants 2016*, Síndic de Greuges de Catalunya.

Taula 4.
Hàbits i indicadors de salut de la població de 3 a 14 anys a Catalunya per classe social (2015)

De 3 a 14 anys	Estils de vida: alimentació (percentatge d'activitats que no s'han fet cap vegada durant l'última setmana)		
Classe social	Menjar ràpid	Begudes ensucrades	Productes amb sucre
Classe I	42,2	56,5	40,4
Classe II	34,0	52,2	27,6
Classe III	35,8	44,4	28,2
Classe IV	34,1	33,5	25,3
Classe V	36,3	33,4	24,8
Classe VI	36,0	22,2	17,0

Font: Elaboració a partir de dades de l'*Enquesta de salut de Catalunya 2015*. Departament de Salut.

Les dades de l'edició 2015 de l'*Enquesta de salut de Catalunya* ens permeten confirmar la tendència assenyalada en les anteriors edicions: hi ha una forta associació entre hàbits d'alimentació dels infants i la clas-

se social. Per exemple, entre les classes més benestants, més de la meitat dels infants no consumeixen begudes ensucrades, mentre que en les classes més desfavorides només 2 de cada 10 infants no en consumeixen habitualment. Les diferències són més contingudes en el cas del menjar ràpid i dels *snacks*, però tornen a aparèixer de manera significativa pel que fa al consum de productes amb sucre: mentre el 40% dels infants de famílies afavorides no consumeixen habitualment productes ensucrats, entre les famílies més desfavorides aquest percentatge baixa fins al 17% dels infants.

Les conseqüències més directes d'aquests estils d'alimentació segons la classe social es pot observar en els indicadors d'estat de salut i qualitat de vida per classe social i nivell d'instrucció. La taula 5 ens mostra el percentatge de població adulta i infantil segons indicadors relatius al pes corporal, en funció dels condicionants socials.

La primera dada rellevant és que hi ha una taxa similar de població infantil i de població adulta de les classes socials més baixes amb obesitat. Prop de 2 de cada 10 persones de classe baixa pateixen obesitat, mentre que entre la població de classe social alta aquest percentatge se situa per sota del 10% (8% en el cas dels adults i 4% entre els infants). La taxa de sobrepès també és un dels indicadors que s'observa en un percentatge més elevat de població entre les classes socials més baixes. Així, per exemple, prop d'un 40% de les persones de classe social baixa tenen sobrepès, mentre que entre els adults de classes socials més altes la taxa se situa al voltant i per sota del 30%. Finalment, cal assenyalar la diferència entre classes socials pel que fa al pes considerat normal: en la població adulta de classe social alta hi ha un 20% més de persones que tenen un pes normal (60% *vs*. el 40% de població de classe social baixa que té un pes normal).

D'altra banda, el nivell d'estudis dels catalans és probablement el factor que més condiciona la relació entre classe social i l'estat de salut. Les diferències de les persones amb estudis primaris respecte a les que

Taula 5.
Indicadors d'estat de salut i qualitat de vida relacionada amb la salut a Catalunya per classe social i nivells d'instrucció (2015)

	Població de 18 anys a 74 anys				Població de 2 a 17 anys	
	Infrapès	**Pes normal**	**Sobrepès**	**Obesitat**	**Pes normal**	**Sobrepès**
Classe social						
Classe I	2,7%	61,6%	27,5%	8,2%	83,3%	12,7%
Classe II	2,7%	57,4 %	32,9%	7,0%	81,5%	10,5%
Classe III	2,2%	51,4%	33,9%	12,5%	81,0%	14,2%
Classe IV	2,1%	44,1%	36,5%	17,3%	78,2%	10,6%
Classe V	1,7%	44,5%	36,7%	17,1%	72,6%	19,1%
Classe VI	0,6%	40,4%	39,3%	19,7%	62,3%	18,6%
Estudis						
Primaris o sense	0,6%	36,2%	40,8%	22,4%		
Secundaris	1,8%	47,5%	35,6%	15,1%		
Universitaris	3,5%	60,5%	28,2%	7,8%		

Font: *Enquesta de salut de Catalunya 2015*. Departament de Salut.

Nota: Els percentatges s'han calculat excloent els enquestats que no havien donat una resposta (NS/NC).

tenen estudis universitaris són notables. El 60,5% de la població amb estudis superiors té un pes normal, mentre que entre les persones amb estudis primaris aquest percentatge baixa fins al 36%. En l'indicador d'obesitat també trobem aquesta tendència: un 22,4% de les persones amb estudis primaris pateixen obesitat, mentre que són obeses un 8% de les persones amb estudis universitaris.

Pel que fa a la població infantil, com ja hem assenyalat, el sobrepès i l'obesitat es presenten com un dels problemes de salut més importants associats amb la classe social. En les classes socials baixes, un 18,6%

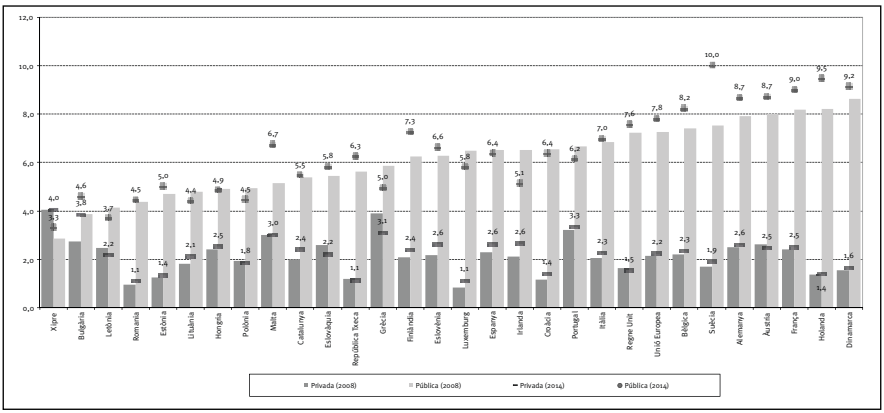
i un 19% tenen sobrepès i obesitat, respectivament. Això significa que més de 3 de cada 10 infants i joves tenen sobrepès o són obesos. Pel contrari, en les classes socials altes, un 4,1% i un 13% tenen sobrepès i obesitat, respectivament. Per tant, els infants i els joves que tenen sobrepès i obesitat no arriben a 2 de cada 10. Respecte a la població adulta, el percentatge de població infantil amb pes normal és superior. No obstant això, les diferències per classe social arriben, igual que entre la població adulta, al 20%: més d'un 80% de les classes socials més altes tenen un pes normal, mentre que entre les classes socials més baixes aquest percentatge se situa en el 63%.

Despesa pública i privada en salut

Les desigualtats socials en salut depenen en gran mesura de les polítiques de cobertura sanitària. La despesa pública en sanitat esdevé una mesura clau per fer front i compensar la influència dels condicionants d'origen social en l'accés als serveis bàsics. A continuació abordem aquest tema mostrant, d'una banda, la despesa sanitària a Catalunya en comparació amb els països de la Unió Europea, i, de l'altra, l'evolució de la despesa sanitària pública i privada a Catalunya en relació amb Espanya i el conjunt de la Unió Europea.

Pel que fa a la despesa sanitària, en el gràfic 7 s'observa que Catalunya és, amb prop del 5,5% sobre el PIB, l'onzè àmbit territorial amb una taxa de despesa sanitària pública més baixa de la Unió Europea dels 28. Espanya mostra un nivell de finançament significativament superior, amb una despesa que supera Catalunya en quasi un punt percentual (6,4%). El nivell de despesa pública a Catalunya se situa molt lluny dels països amb més despesa, com és el cas d'Alemanya, Àustria, França, Dinamarca, Holanda i Suècia, tots entre el 8,7% i el 10% del PIB. Pel que fa a la despesa privada, Catalunya es troba per sobre de la mitjana de la Unió Europea amb un 2,4% sobre el PIB. En aquest cas, Espanya també mostra un nivell superior de finançament privat de la sanitat, amb un

Gràfic 7.
Despesa sanitària pública i privada sobre el PIB per països europeus (2008, 2010 i 2014)



Fonts. Catalunya: Idescat d'acord amb la metodologia emprada pel System of Health Accounts (OECD i OMS). Espanya i Unió Europea: Global Health Expenditure Database (Banc Mundial i OMS).

Nota: Les dades de la despesa de Catalunya del 2014 corresponen a l'any 2013. Valors ordenats segons la despesa privada de l'any 2014.

2,6%, just per darrere dels països amb més despesa privada com Xipre, Bulgària, Portugal, Grècia, Malta i Irlanda.

Si atenem a la diferència respecte l'any 2008, l'any en què la crisi ja era clarament visible, veiem que la despesa sanitària privada sobre el PIB a Catalunya ha augmentat (+0,4%), mentre que la despesa pública sobre el PIB s'ha mantingut en termes relatius quasi inalterada (+0,1%). Entre tots els països, Catalunya és el quart país on més ha augmentat la despesa privada, just per davant d'Espanya (+0,3%) i per darrere de Bulgària (+1,1%), Irlanda (+0,5%) i Eslovènia (+0,4%).

Si analitzem de manera més detallada l'evolució dels nivells de despesa sanitària sobre el PIB, tant pública com privada, a Catalunya, a Espanya i a la Unió Europea, tal com es fa en el gràfic 8, s'observa clarament l'impacte diferencial de la crisi en la despesa pública i privada. Durant

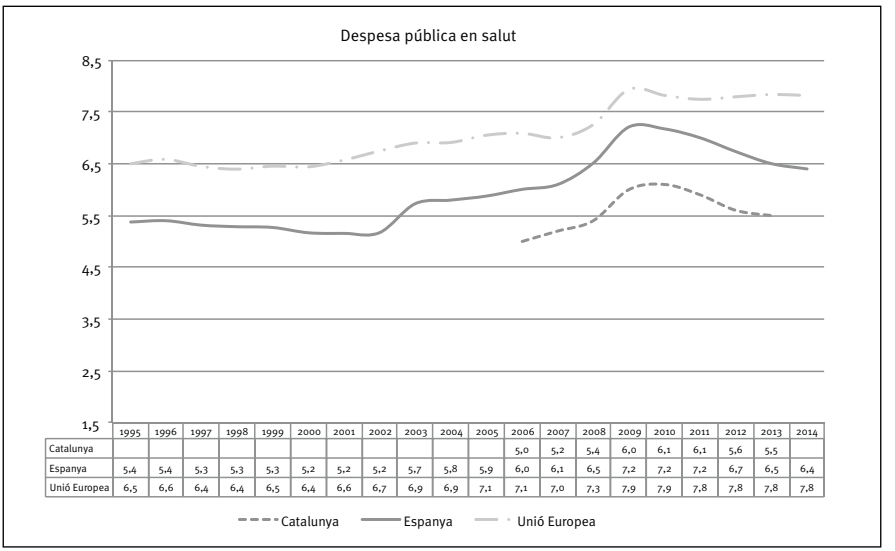
els anys anteriors a la crisi, l'esforç financer en despesa sanitària pública i privada presentava una tendència de creixement sostingut al llarg del temps. A partir de l'any 2010, però, es produeix un punt d'inflexió i s'inicia un període de progressiu retrocés de la despesa pública sobre el PIB, que a Catalunya passa del 6,1% l'any 2010, al 5,5% l'any 2013 (igual que a Espanya, que passa d'un 7,2% al 6,4%). La despesa privada ha continuat creixent fins a l'any 2012 i s'ha situat per sobre de la mitjana del conjunt de la Unió Europea.

En el gràfic 8 semblen distingir-se dos períodes en el lapse de temps que va des de l'any 2006 al 2014. Per analitzar quin tipus de despesa sanitària s'ha prioritzat en aquests dos períodes, en el gràfic 8 mostrem el signe de la variació de la despesa pública i privada en tots els països europeus entre l'any 2006 i el 2009, i entre l'any 2009 i el 2014.

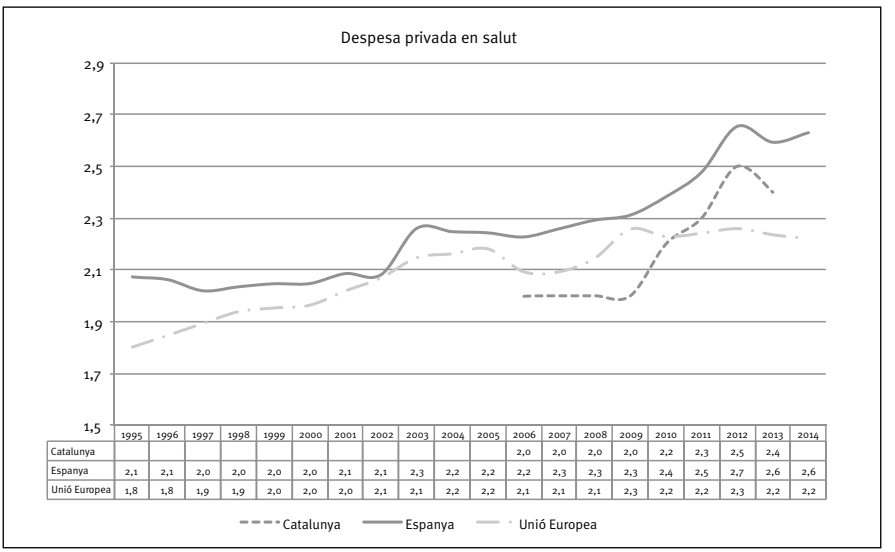
En el gràfic 9 observem com en la majoria dels països la variació en els nivells de despesa sanitària en el període comprès entre el 2006 i el 2009 es va caracteritzar per un augment molt significatiu de la despesa pública i, de manera més continguda, de la despesa sanitària privada. En el cas de Catalunya, l'augment de la despesa sanitària pública en aquest període va ser d'1 punt percentual del PIB, mentre que no hi va haver cap augment de la despesa privada. Els únics països que no van tenir un augment de la despesa pública, sinó privada, van ser Bulgària, Letònia, Hongria i Malta.

Aquest primer període de creixement de la despesa pública contrasta amb el segon període, comprès entre els anys 2009 i 2014, caracteritzat per una reducció de la despesa pública i, en alguns casos, un augment de la despesa privada. Aquest és el cas de Catalunya i Espanya que, després d'una forta inversió pública durant el període 2006-2009 (+1% i +1,2% a Catalunya i a Espanya, respectivament), corregeixen parcialment el nivell de finançament públic (-0,5% i -0,81% a Catalunya i a Espanya, respectivament) i reforcen el finançament privat (+0,4% i +0,32% a Catalunya i a Espanya, respectivament). Aquesta tendència de correcció de la despesa

Gràfic 8.
Evolució de la despesa sanitària pública i privada sobre el PIB, per àmbit territorial (1995-2014)



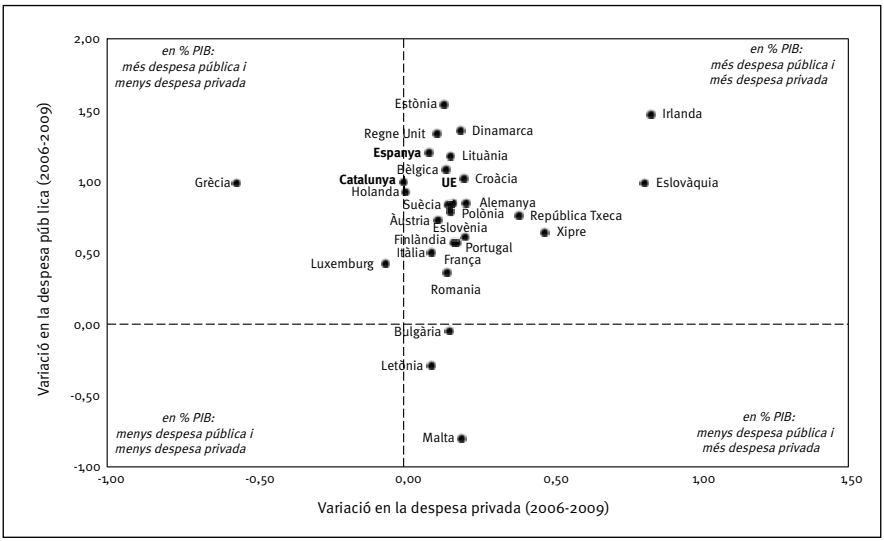
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Catalunya												5,0	5,2	5,4	6,0	6,1	6,1	5,6	5,5	
Espanya	5,4	5,4	5,3	5,3	5,3	5,2	5,2	5,2	5,7	5,8	5,9	6,0	6,1	6,5	7,2	7,2	7,2	6,7	6,5	6,4
Unió Europea	6,5	6,6	6,4	6,4	6,5	6,4	6,6	6,7	6,9	6,9	7,1	7,1	7,0	7,3	7,9	7,9	7,8	7,8	7,8	7,8

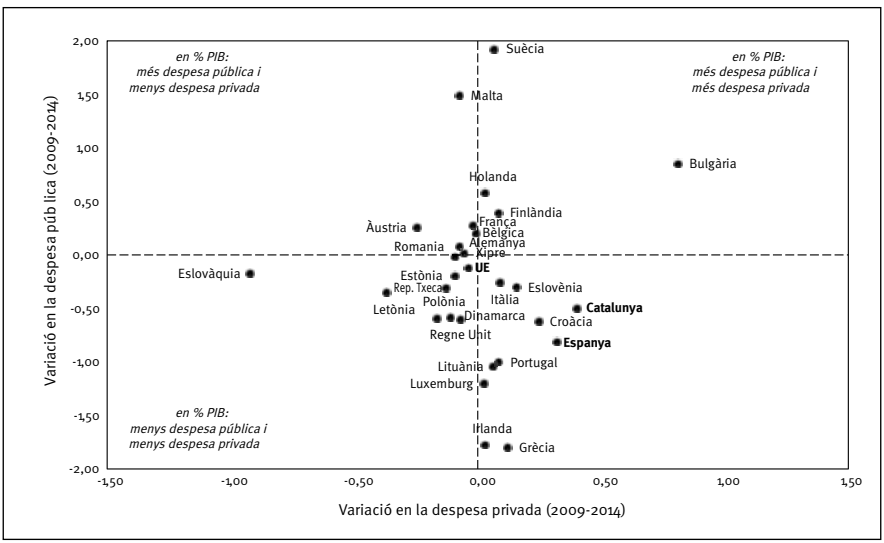


	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Catalunya												2,0	2,0	2,0	2,0	2,2	2,3	2,5	2,4	
Espanya	2,1	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0	2,1	2,1	2,3	2,2	2,2	2,2	2,3	2,3	2,3	2,4	2,5	2,7	2,6	2,6
Unió Europea	1,8	1,8	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0	2,1	2,1	2,2	2,2	2,1	2,1	2,1	2,3	2,2	2,2	2,3	2,2	2,2

Fonts. Catalunya: Idescat d'acord amb la metodologia emprada pel System of Health Accounts (OECD i OMS). Espanya i Unió Europea: Global Health Expenditure Database (Banc Mundial i OMS).

Gràfic 9.
Variació de la despesa sanitària pública i privada sobre el PIB per països europeus, durant i després de la crisi (2006-2009 – 2009-2014)





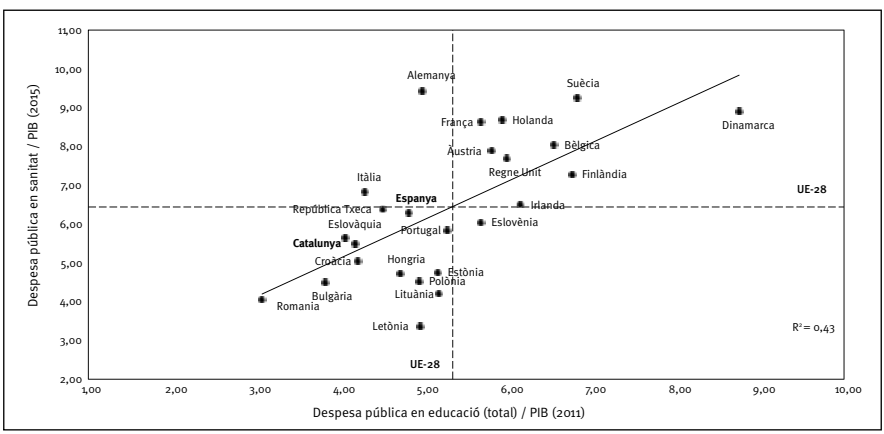
Fonts. Catalunya: Idescat d'acord amb la metodologia emprada pel System of Health Accounts (OECD i OMS). Espanya i Unió Europea: Global Health Expenditure Database (Banc Mundial i OMS).

Nota: Les dades de la despesa de Catalunya del 2014 corresponen a l'any 2013.

pública s'observa en la gran majoria dels països, excepte en dos dels països que durant el primer període van reduir la despesa pública (Bulgària i Malta) i en els països amb nivells més alts de riquesa (Suècia, Holanda, Finlàndia, França, Àustria i Bèlgica).

La despesa pública sanitària i la despesa pública en educació constitueixen dos eixos clau, fortament relacionats, dels sistemes de benestar social. Com s'observa en el gràfic 10, la despesa sanitària està associada amb la despesa en educació, compartint fins a un 43% de la seva variació. En el panorama internacional, Catalunya se situa en el quadrant inferior esquerre, la qual cosa significa que se situa de manera significativa per sota de la mitjana europea en inversió, tant en sanitat com en educació. Espanya mostra un nivell d'inversió semblant en educació, tot i que mostra una situació més positiva en sanitat, propera a la mitjana dels països europeus.

Gràfic 10.
Despesa sanitària pública sobre el PIB i despesa pública en educació sobre el PIB, per països europeus (2011, 2015)



Font: Elaboració a partir de dades d'Idescat, OECD Statistics i Idescat.

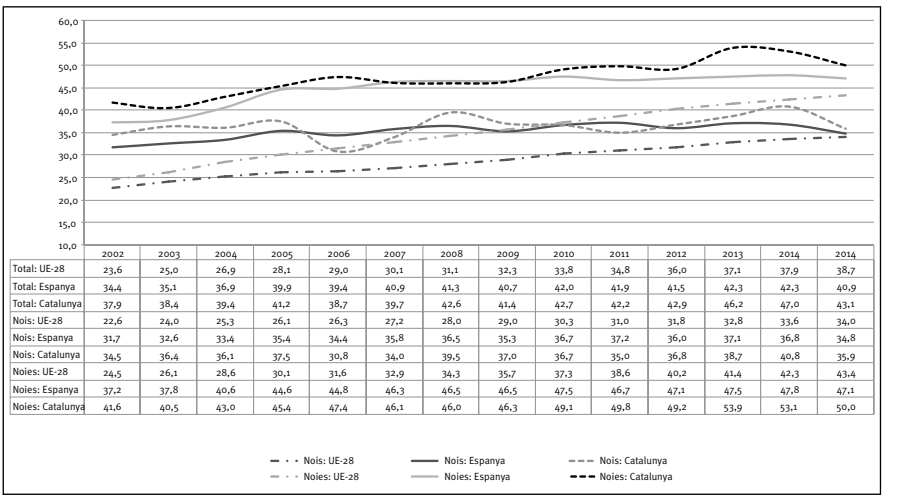
Nota: L'Eurostat no ofereix dades regionals. Les dades de Catalunya corresponen a l'estimació feta per Idescat per a l'any 2013. En els casos de Bulgària, Croàcia, Lituània i Romania, les dades corresponen a l'any 2014, mentre que els valors del 2015 en molts casos són estimacions.

Gènere

Seguint el treball iniciat en l'*Anuari* anterior, en el present volem abordar l'anàlisi de les diferències entre sexes, la qual constitueix un dels eixos tradicionals en l'avaluació d'indicadors en l'àmbit educatiu. Un fet ja conegut és la presència majoritària de dones en els estudis superiors. Aquesta tendència es posa en evidència quan comparem el percentatge d'homes i dones d'entre 30 i 34 anys que tenen un nivell d'instrucció superior. Les dones tenen un nivell d'instrucció superior més alt respecte als homes, en els tres contextos territorials que considerem (gràfic 1).

Com s'observa en el gràfic 1, tant a Catalunya com en el conjunt de l'Estat espanyol i en la Unió Europea, les diferències entre ambdós sexes són significatives. En els tres àmbits territorials hi ha un percentatge significativament superior de dones amb estudis terciaris. Actualment, a Catalunya, la meitat de les dones d'entre 30 i 34 anys tenen estudis

Gràfic 1.
Evolució de la taxa de població de 30 a 34 anys amb nivell d'instrucció superior per sexe i àmbit territorial. Catalunya, Espanya i UE-28, 2000-2012



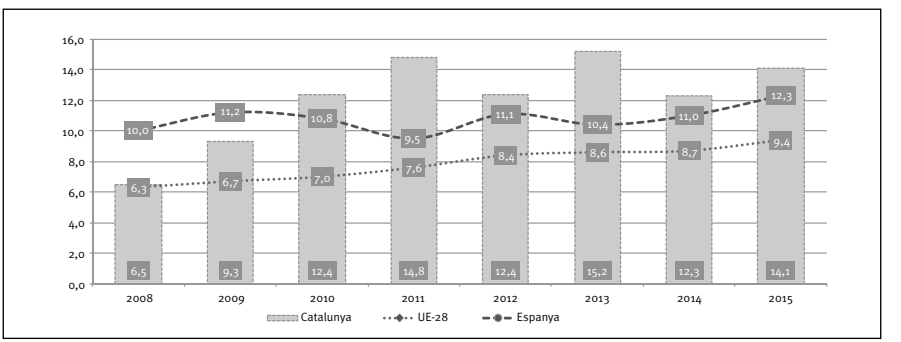
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2014
Total: UE-28	23,6	25,0	26,9	28,1	29,0	30,1	31,1	32,3	33,8	34,8	36,0	37,1	37,9	38,7
Total: Espanya	34,4	35,1	36,9	39,9	39,4	40,9	41,3	40,7	42,0	41,9	41,5	42,3	42,3	40,9
Total: Catalunya	37,9	38,4	39,4	41,2	38,7	39,7	42,6	41,4	42,7	42,2	42,9	46,2	47,0	43,1
Nois: UE-28	22,6	24,0	25,3	26,1	26,3	27,2	28,0	29,0	30,3	31,0	31,8	32,8	33,6	34,0
Nois: Espanya	31,7	32,6	33,4	35,4	34,4	35,8	36,5	35,3	36,7	37,2	36,0	37,1	36,8	34,8
Nois: Catalunya	34,5	36,4	36,1	37,5	30,8	34,0	39,5	37,0	36,7	35,0	36,8	38,7	40,8	35,9
Noies: UE-28	24,5	26,1	28,6	30,1	31,6	32,9	34,3	35,7	37,3	38,6	40,2	41,4	42,3	43,4
Noies: Espanya	37,2	37,8	40,6	44,6	44,8	46,3	46,5	46,5	47,5	46,7	47,1	47,5	47,8	47,1
Noies: Catalunya	41,6	40,5	43,0	45,4	47,4	46,1	46,0	46,3	49,1	49,8	49,2	53,9	53,1	50,0

Font: Elaboració a partir d'Eurostat.

superiors. Aquest percentatge, malgrat que en els últims 3 anys sembla que estigui disminuint (va arribar al 54% l'any 2013), ha crescut de manera sostinguda d'ençà l'any 2002, en el qual hi havia un 42% de dones amb estudis superiors. A Catalunya, la taxa de dones amb estudis superiors és més alta que a Espanya (47%) i el conjunt de països europeus (43%). D'altra banda, la taxa d'estudis superiors entre els homes és del 36%, quasi quinze punts percentuals menys que en les dones. De fet, pel que fa a la taxa de nois amb estudis superiors, si bé Catalunya presenta la taxa més alta, aquesta només es diferencia de 2 punts percentuals respecte a la mitjana europea.

L'objectiu de l'Estratègia Europea 2020, que situa el llistó en el 44% de població amb estudis superiors, s'assoleix tant a Catalunya com a Espanya per a les dones, però no per als homes. En el cas dels homes, l'increment observat fins l'any 2014 (41%) ha disminuït fins al 36% l'any 2015, a només 1,4% respecte de l'any 2002 (34,5%). En aquest sentit és interessant veure en quina mesura les diferències de gènere s'han eixamplat al llarg del temps.

Gràfic 2.
Evolució de la diferència de la taxa de població de 30 a 34 anys amb nivell d'instrucció superior per sexe i àmbit territorial. Catalunya, Espanya i UE-28, 2008-2015



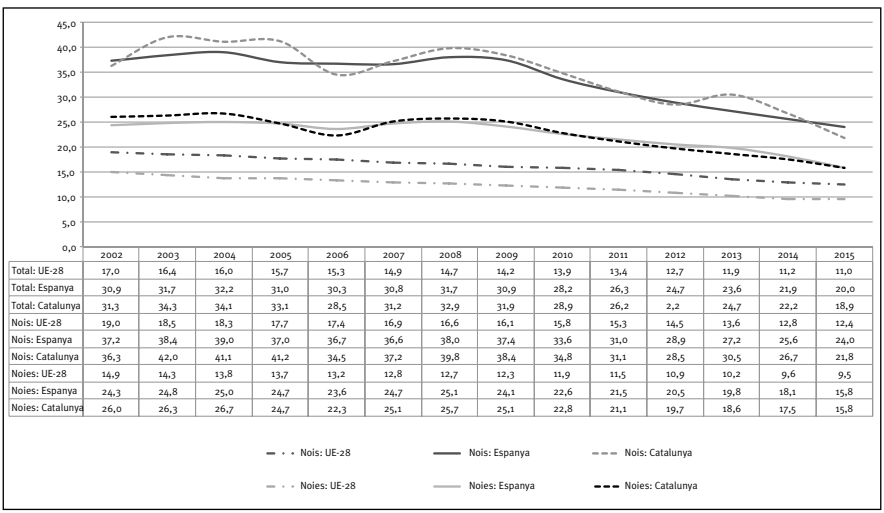
Font: Elaboració a partir d'Eurostat i Idescat.

Nota: els valors positius signifiquen diferències favorables a les noies.

Com s'observa en el gràfic 2, les diferències no tan sols s'han mantingut en el temps, sinó que s'han eixamplat de manera significativa en els tres àmbits territorials analitzats, d'ençà de l'inici de la crisi econòmica. On més han crescut les diferències ha estat a Catalunya: la diferència entre homes i dones, que l'any 2008 se situava en 6,5 punts, ha passat a ser de 12,3 punts (creixement de 6 punts percentuals). Per la seva part, a Espanya i a la Unió Europea també s'ha observat un eixamplament de les diferències, tot i que més contingut (de 3 i 2 punts, respectivament).

Quant a l'abandonament prematur dels joves entre 18 i 24 anys, la tendència és en sentit invers a la de l'evolució dels nivells d'educació superior. En el cas de la Unió Europea, els nivells globals d'abandonament baixen fins a l'11%, essent del 9,5% per a les noies i del 12,4% per als nois. A Espanya i Catalunya, l'any 2015, aquesta taxa va arribar, en el cas de les noies, gairebé al 15%, que correspon a l'objectiu marcat per l'Estratègia Europea

Gràfic 3.
Evolució de la taxa d'abandonament prematur per sexe i àmbit territorial. Catalunya, Espanya i UE-28, 2002-2015



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total: UE-28	17,0	16,4	16,0	15,7	15,3	14,9	14,7	14,2	13,9	13,4	12,7	11,9	11,2	11,0
Total: Espanya	30,9	31,7	32,2	31,0	30,3	30,8	31,7	30,9	28,2	26,3	24,7	23,6	21,9	20,0
Total: Catalunya	31,3	34,3	34,1	33,1	28,5	31,2	32,9	31,9	28,9	26,2	2,2	24,7	22,2	18,9
Nois: UE-28	19,0	18,5	18,3	17,7	17,4	16,9	16,6	16,1	15,8	15,3	14,5	13,6	12,8	12,4
Nois: Espanya	37,2	38,4	39,0	37,0	36,7	36,6	38,0	37,4	33,6	31,0	28,9	27,2	25,6	24,0
Nois: Catalunya	36,3	42,0	41,1	41,2	34,5	37,2	39,8	38,4	34,8	31,1	28,5	30,5	26,7	21,8
Noies: UE-28	14,9	14,3	13,8	13,7	13,2	12,8	12,7	12,3	11,9	11,5	10,9	10,2	9,6	9,5
Noies: Espanya	24,3	24,8	25,0	24,7	23,6	24,7	25,1	24,1	22,6	21,5	20,5	19,8	18,1	15,8
Noies: Catalunya	26,0	26,3	26,7	24,7	22,3	25,1	25,7	25,1	22,8	21,1	19,7	18,6	17,5	15,8

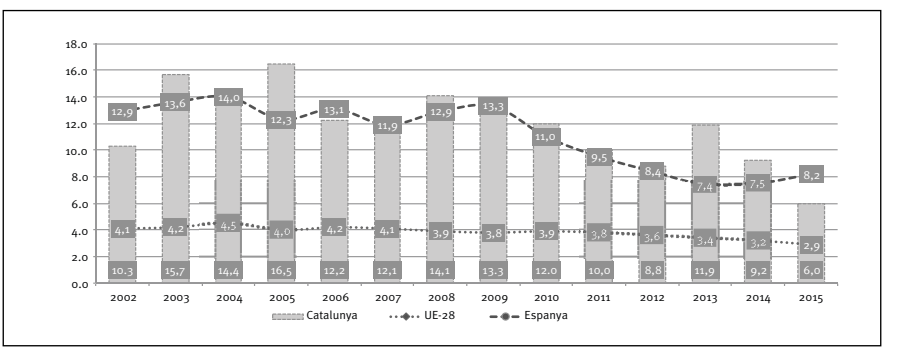
Font: Elaboració a partir d'Eurostat.

2020 per a Espanya. En el cas dels nois, però, la situació és més preocupant: a Catalunya, el percentatge de nois que abandonen prematurament el sistema és del 22%, mentre que en el conjunt de l'Estat espanyol arriba fins al 24%, una quarta part de la població entre 18 i 24 anys.

En el cas d'Europa, s'observa una disminució ininterrompuda de la taxa d'abandonament d'ençà l'any 2002 (fins l'any 2015, una reducció del 6%). En el cas d'Espanya i Catalunya, específicament en el cas dels homes, la tendència continua essent de reducció de les taxes d'abandonament d'ençà de l'eclosió de la crisi econòmica l'any 2008. Com ja avançàvem en l'edició anterior de l'*Anuari*, una possible explicació de la reducció dels nivells d'abandonament escolar en temps de crisi és la permanència o el retorn al sistema educatiu com a resposta a una reducció de les possibilitats i les expectatives d'ocupació en sectors poc qualificats.

Aquesta tendència de disminució és comuna en nois i noies. S'observa fins i tot un descens més pronunciat entre els nois que fa que les diferències respecte a les noies es vagin reduint progressivament (gràfic 3). En el cas de la UE, les diferències de partença ja eren molt contingudes,

Gràfic 4.
Evolució de la diferència de la taxa d'abandonament prematur per sexe i àmbit territorial. Catalunya, Espanya i UE-28, 2002-2015

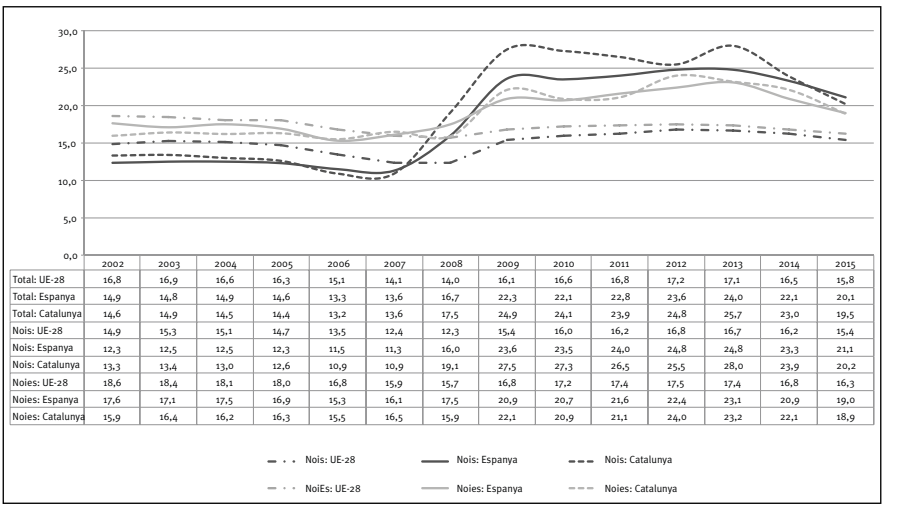


Font: Elaboració a partir d'Eurostat.

però tot i així s'observa una reducció del 4,1% (any 2002) al 2,9% (l'any 2015). La reducció en el cas d'Espanya és de quasi 5 punts percentuals, mentre que en el cas de Catalunya és de poc més de 4 punts. Amb tot, la diferència a Espanya és la més alta dels tres àmbits territorials (8%), mentre que a Catalunya se situa en el 6%.

El tema de l'abandonament està estretament lligat a la situació dels NEET (gràfic 5). Malgrat això, en el cas dels nois i les noies que no treballen ni estudien, les diferències de gènere l'any 2015 eren gairebé inexistents i, en el cas de la UE, lleugerament a favor dels nois. El punt més alt de les diferències entre nois i noies es va produir durant el període de crisi, en el qual una part important dels nois que havien abandonat els estudis, i, per tant, amb baixes qualificacions, es va trobar a l'atur. El retorn al sistema educatiu o bé la incorporació al mercat de treball han fet que les diferències es redueixin fins a l'1,3% en el cas de Catalunya i fins al 2,1% en el cas d'Espanya.

Gràfic 5.
Evolució de la taxa de NEET per sexe i àmbit territorial. Catalunya, Espanya i UE-28, 2002-2015



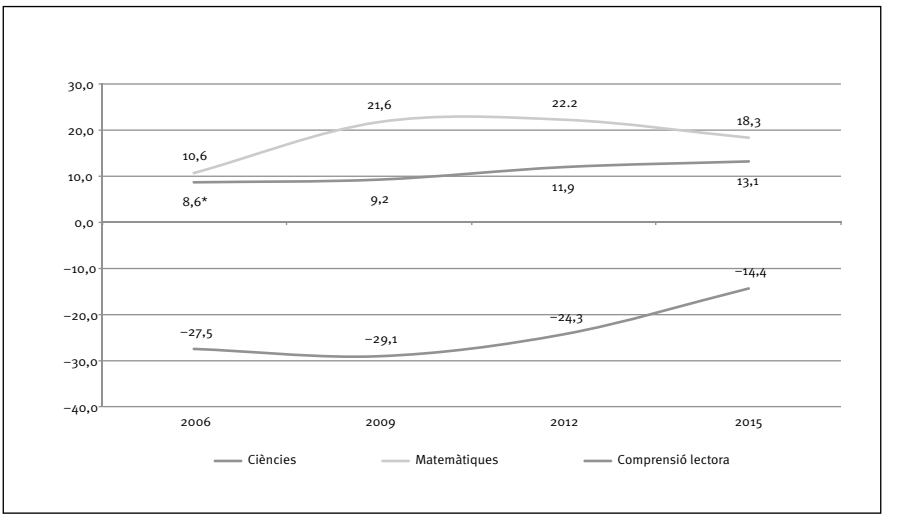
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total: UE-28	16,8	16,9	16,6	16,3	15,1	14,1	14,0	16,1	16,6	16,8	17,2	17,1	16,5	15,8
Total: Espanya	14,9	14,8	14,9	14,6	13,3	13,6	16,7	22,3	22,1	22,8	23,6	24,0	22,1	20,1
Total: Catalunya	14,6	14,9	14,5	14,4	13,2	13,6	17,5	24,9	24,1	23,9	24,8	25,7	23,0	19,5
Nois: UE-28	14,9	15,3	15,1	14,7	13,5	12,4	12,3	15,4	16,0	16,2	16,8	16,7	16,2	15,4
Nois: Espanya	12,3	12,5	12,5	12,3	11,5	11,3	16,0	23,6	23,5	24,0	24,8	24,8	23,3	21,1
Nois: Catalunya	13,3	13,4	13,0	12,6	10,9	10,9	19,1	27,5	27,3	26,5	25,5	28,0	23,9	20,2
Noies: UE-28	18,6	18,4	18,1	18,0	16,8	15,9	15,7	16,8	17,2	17,4	17,5	17,4	16,8	16,3
Noies: Espanya	17,6	17,1	17,5	16,9	15,3	16,1	17,5	20,9	20,7	21,6	22,4	23,1	20,9	19,0
Noies: Catalunya	15,9	16,4	16,2	16,3	15,5	16,5	15,9	22,1	20,9	21,1	24,0	23,2	22,1	18,9

Font: Elaboració a partir d'Eurostat.

Un altre indicador rellevant en les diferències de gènere són les diferències en termes de rendiment acadèmic i competències. La base de dades PISA ens permet abordar aquesta dimensió des del punt de vista de les competències i ens permet comparar les diferències de gènere tant des d'una perspectiva evolutiva com des d'una perspectiva comparada per comunitats autònomes i països de la Unió Europea.

En aquest sentit, el gràfic 6 ens mostra un comportament diferenciat en funció del gènere en els resultats de les proves de competències. Les noies obtenen millors resultats que els nois en competència lectora, mentre que els nois obtenen millors puntuacions que les noies en competència científica i matemàtica. Aquestes diferències entre nois i noies tendeixen a reduir-se en el cas de la competència lectora, amb puntuacions menys desiguals en l'edició del 2015 que en les precedents. En el

Gràfic 6.
Evolució de diferències de resultats a les proves PISA entre els nois i les noies de 15 anys a Catalunya (2003-2015)



Font: Elaboració a partir de la base de dades OCDE-PISA.

Nota: Diferències estadísticament no significatives.

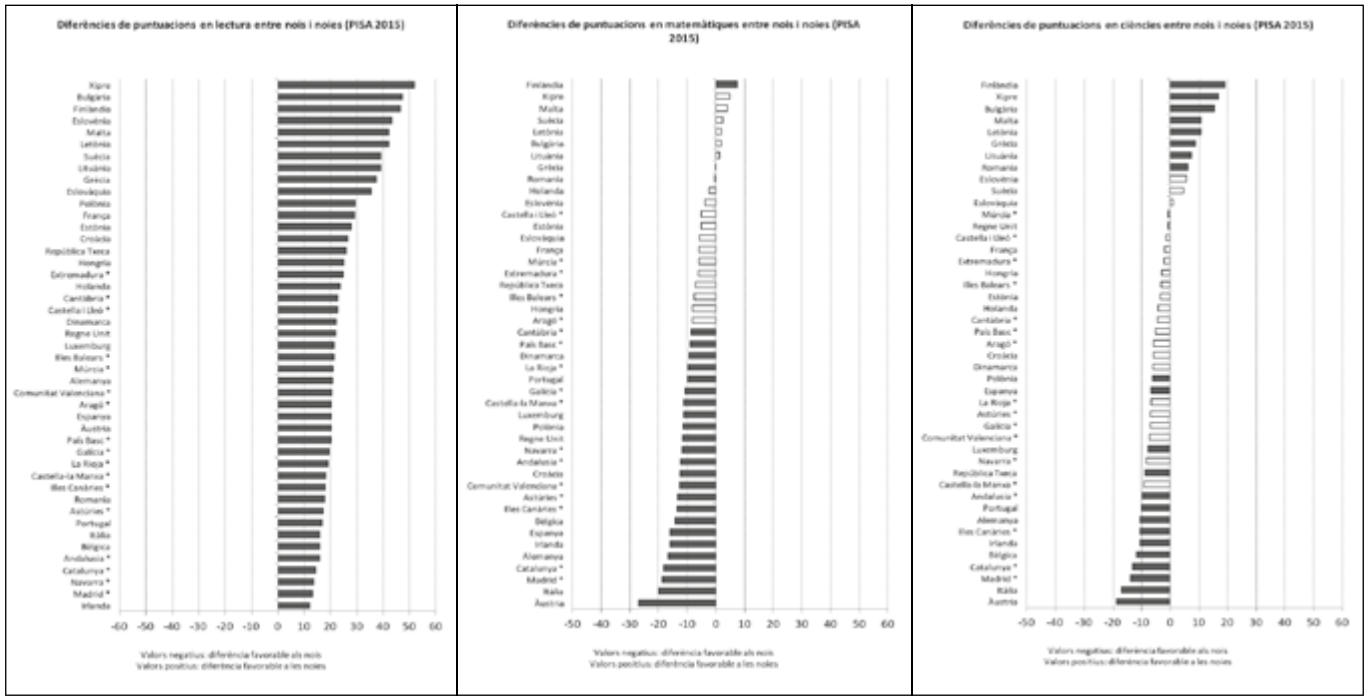
cas de les ciències, les diferències han augmentat al llarg del temps a favor dels nois, mentre que en matemàtiques semblen disminuir després de l'augment observat en les onades 2006 i 2009 del PISA.

Val a dir que Catalunya presenta una situació ambivalent pel que fa a la diferència de puntuacions mitjanes entre nois i noies a les proves PISA, tant si ho comparem amb els països europeus com amb les comunitats autònomes. El gràfic 7, que conté l'anàlisi comparada, mostra com, mentre que en Matemàtiques i en Ciències, Catalunya presenta una situació comparativament més desigual, on les diferències entre nois i noies són elevades, en Comprensió lectora les diferències entre nois i noies són comparativament més reduïdes. De fet, en termes de desigualtat de gènere en educació, Catalunya és un dels àmbits territorials amb menys diferències entre nois i noies en Comprensió lectora, però un dels que presenta una situació més negativa en Matemàtiques i Ciències. Tant en Matemàtiques com en Ciències, Catalunya se situa en el tercer lloc en desigualtat de gènere, per davant d'Àustria i Itàlia a escala europea, i de Madrid a escala autonòmica.

Mentre que en Comprensió lectora, les noies obtenen puntuacions més altes en tots els països inclosos en l'anàlisi, els nois obtenen puntuacions més altes en Matemàtiques en la gran majoria dels països. En Ciències, en canvi, trobem una situació de major equilibri, tot i que hi ha més països en què els nois obtenen millors resultats que països en què aquests resultats més positius recauen en les noies.

Gràfic 7.

Diferències de puntuacions en Lectura, Matemàtiques i Ciències entre els nois i les noies de 15 anys per països europeus i comunitats autònomes (PISA 2015)



Font: Elaboració a partir de dades de l'OCDE.

Nota: En blanc, diferències de puntuacions estadísticament no significatives entre nois i noies. Els valors positius signifiquen que la diferència és favorable a les noies, mentre que els valors negatius indiquen que la diferència és favorable als nois.

3 Els condicionants de sistema de l'èxit educatiu: gestió dels sistemes educatius i igualtat d'oportunitats

Bernat Albaigés i Gerard Ferrer-Esteban

La demografia educativa

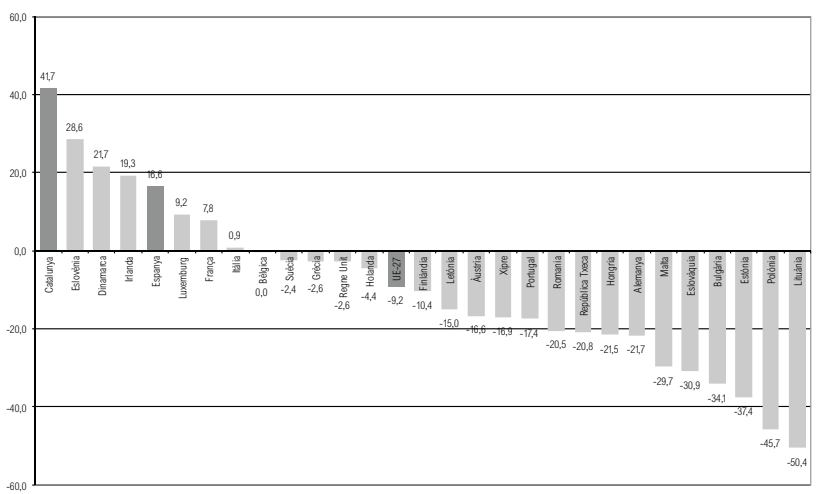
Un dels principals factors de transformació del sistema educatiu català, des de fa anys, té a veure amb la demografia educativa. Els forts increments tant de la taxa de natalitat com dels fluxos immigratoris de procedència estrangera durant la primera dècada del segle XXI han provocat que el nostre sistema educatiu hagi estat, des d'una perspectiva comparada, un dels sistemes amb més creixement demogràfic, amb el conseqüent increment de complexitat, tant per l'augment de necessitats de més recursos humans i materials, com per les dificultats de gestionar un sistema que creix en poc temps, i amb el conseqüent impacte sobre els resultats educatius. En anteriors edicions de l'*Anuari*, vam constatar, a partir de l'anàlisi comparada per països europeus, que, com més creixement han experimentat els sistemes educatius, pitjors resultats acadèmics han obtingut (per exemple, en termes d'abandonament educatiu prematur).

La taula 1, que conté dades evolutives dels principals indicadors d'evolució de la demografia educativa, evidencia que, en el període 2000-2016, la població de 5 a 14 anys, a Catalunya, s'ha incrementat un 38,3% (224.000 infants més), i el nombre d'alumnes als ensenyaments de règim general, un 32,8% (328.539 alumnes més). Aquest creixement de la demografia educativa contrasta amb l'evolució d'aquests indicadors a la Unió Europea i al conjunt de l'Estat espanyol, que han mantingut un comportament més estable que en el cas català: en el període 2000-2014, mentre Catalunya ha tingut creixements superiors al 30%, el conjunt de la Unió Europea ha tingut un creixement negatiu, tant de la població en edat d'escolarització obligatòria com del nombre d'alumnes, amb un decrement d'un 8,5% de la població de 5 a 14 anys, d'un 9,2% de l'alumnat de primària o d'un 3,1% de l'alumnat total, i Espanya, un creixement però amb valors més moderats, d'un 15,1% de la població de 5 a 14 anys, d'un 16,6% de l'alumnat de primària o d'un 13,6% de l'alumnat total.

En l'*Anuari 2011* ja destacàvem que Catalunya era la comunitat autònoma i el país europeu amb la taxa de creixement de població en edat d'escolarització obligatòria més alta (només després de Navarra), i també amb l'índex de renovació escolar (pes de la població de 0 a 4 anys sobre la població de 15 a 19 anys) més elevat (només després d'Irlanda). A tall d'exemple, els gràfics 1 i 2 il·lustren com en el període 2000-2014 Catalunya ha estat el país europeu i la comunitat autònoma amb un creixement més significatiu de l'alumnat escolaritzat als ensenyaments de primària.

Tot i presentar encara un creixement globalment positiu, la demografia educativa a Catalunya està experimentant des de fa uns anys, especialment a partir de l'any 2011, un canvi de tendència, en part com a conseqüència de la crisi econòmica, que ha provocat un descens de la taxa de natalitat i un increment dels fluxos emigratoris cap a l'estranger.

Gràfic 1.
Evolució del nombre d'alumnes (variació en percentatge) per països europeus. 2000 a 2014



Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat.

Taula 1.

Evolució dels indicadors de demografia educativa, a Catalunya, Espanya i Unió Europea (UE-28). 2000 a 2016

Índex de renovació de la població escolar (Població de 0 a 4 anys/ Població de 15 a 19 anys)	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
UE-28	0,81	0,82	0,82	0,83	0,83	0,83	0,84	0,85	0,86	0,89	0,91	0,94	0,96	0,97	0,97	0,97	...
Espanya	0,69	0,73	0,79	0,84	0,89	0,94	0,98	1,01	1,04	1,07	1,10	1,12	1,13	1,12	1,08	1,05	...
Catalunya	0,71	0,78	0,86	0,94	1,00	1,07	1,12	1,15	1,19	1,22	1,24	1,25	1,24	1,21	1,16	1,11	1,04
Població de 5 a 14 anys (2000 = 100)	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
UE-28	100,0	99,4	98,3	97,3	96,2	95,0	93,8	92,8	91,7	91,0	90,7	90,6	90,7	90,9	91,5	92,1	...
Espanya	100,0	98,5	97,3	97,8	98,3	98,9	100,1	101,8	103,7	105,7	107,6	109,5	111,5	113,2	115,1	116,2	...
Catalunya	100,0	99,5	100,5	103,1	104,8	107,6	110,6	112,9	116,3	120,1	123,5	126,7	130,0	132,3	135,1	136,9	138,3
Alumnat (2000 = 100)	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
UE-28	100,0	100,2	101,3	100,9	101,5	102,2	98,5	98,9	99,0	99,0	99,4	99,7	99,5	97,1	96,9	...	...
Espanya	100,0	98,4	97,5	97,3	99,6	100,7	101,3	102,4	104,0	106,1	109,0	111,7	113,3	113,6	113,6	...	...
Catalunya	100,0	98,8	98,3	99,8	101,6	104,8	107,1	109,6	115,0	118,6	120,2	128,6	131,5	:	131,7	...	...

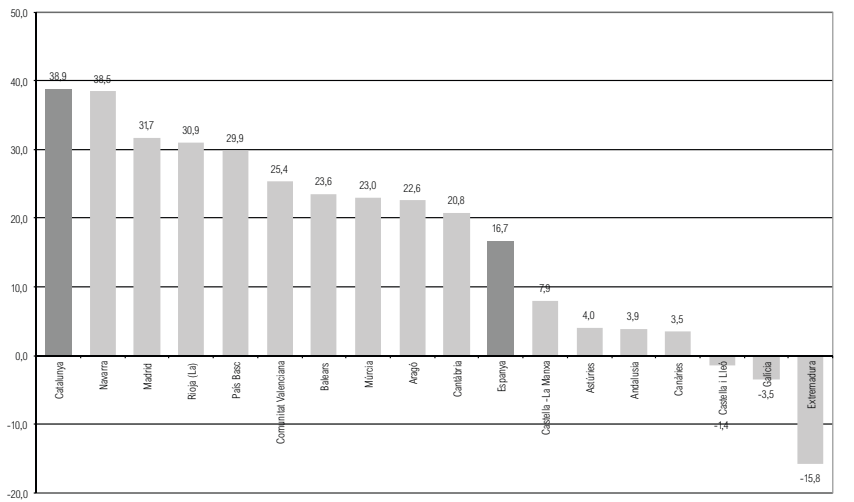
Alumnat ISCED 1 (2000 = 100)	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
UE-28	100,0	96,2	94,3	93,6	93,8	93,2	92,2	91,7	91,4	90,7	90,2	90,2	90,3	91,0	90,8	...	...
Espanya	100,0	98,6	98,1	98,0	103,2	103,1	104,3	106,2	108,9	110,7	110,8	113,0	114,6	115,5	116,6	...	...
Catalunya	100,0	99,7	100,3	102,1	104,5	108,4	114,2	118,0	128,1	131,2	127,6	134,1	137,7	139,5	141,7	...	...
Alumnat ISCED 2 (2000 = 100)	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
UE-28	100,0	102,9	105,4	105,9	104,6	103,9	101,7	99,0	98,6	98,0	97,5	96,1	95,0	92,3	91,3	...	...
Espanya	100,0	97,3	95,7	96,2	96,4	96,8	96,5	96,0	95,8	95,8	98,2	98,6	99,6	81,2	79,4	...	...
Catalunya	100,0	96,6	95,6	97,9	98,6	100,2	101,3	102,7	105,1	105,9	108,9	110,0	113,4	:	90,2	...	...
Alumnat ISCED 3 (2000 = 100)	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
UE-28	100,0	101,0	103,9	103,3	105,3	107,2	91,5	91,0	90,7	89,5	89,9	89,7	88,7	90,4	89,9	...	...
Espanya	100,0	99,3	95,7	90,3	89,6	94,0	93,0	93,0	92,5	92,1	98,0	102,6	104,9	136,4	138,9	...	...
Catalunya	100,0	103,4	100,9	96,9	96,0	101,6	98,5	103,8	106,5	108,8	112,5	115,1	122,4	168,3	170,0	...	...
Alumnat ISCED 5-6 (2000 = 100)	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
UE-28	100,0	103,7	107,7	112,3	115,3	117,2	118,8	119,5	120,5	123,2	125,6	127,4	127,2	123,3	122,9	...	...
Espanya	100,0	100,2	100,2	100,6	100,6	98,9	97,8	97,2	97,4	98,5	102,7	106,6	107,5	107,7	108,4	...	...
Catalunya	100,0	99,6	96,0	96,7	96,7	96,7	95,6	93,5	95,1	100,5	105,4	133,4	131,7	129,2	130,1	...	...

Població estrangera (%)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
UE-28 (1)	5,2	4,1	3,9	4,8	5,1	5,2	5,6	5,8	6,1	6,3	6,3	6,5	6,6	6,7	6,7	6,9	...
Espanya	2,0	2,9	3,8	5,3	6,5	7,8	9,1	10,3	11,5	11,6	11,6	11,4	11,2	10,9	10,1	...	...
Catalunya	2,9	4,0	5,9	8,1	9,4	11,4	12,8	13,5	15	15,9	16	15,7	15,7	15,3	14,5	13,7	...
Creixement migratori	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
UE-28	2,3	1,2	3,8	4,2	4,0	3,6	3,2	3,9	2,8	1,4	1,5 (b)	1,4 (b)	1,7 (b)	3,3 (ep)	1,8 (ep)	...	...
Espanya	9,7	10,8	15,7	14,8	14,3	14,8	13,7	15,6	9,0	3	1,6	1,4	-3	-5,4	-2,2 (p)	...	...
Catalunya	11,4	21,5	23,1	18,4	19,8	18,8	18,0	17,6	12,1	2,7	2,0	-1,0	-6,8	-7,5	-2,6	...	...
Taxa bruta de natalitat (per 1.000 hab.)	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
UE-28	10,6	10,4 (b)	10,3	10,3	10,4	10,4	10,6	10,7	10,9 (b)	10,8	10,7 (b)	10,4 (b)	10,4 (b)	10,0 (ep)	10,1 (ep)	...	...
Espanya	9,9	9,9	10,1	10,4	10,6	10,6	10,8	10,9	11,3	10,6	10,4	10,1	9,7	9,1	9,2 (p)	...	...
Catalunya	10,2	10,2	10,5	11	11,3	11,5	11,6	11,6	12,1	11,4	11,2	10,8	10,3	9,6	9,6	...	...

Font: Elaboració a partir de dades d'Idescat i Eurostat. (b) Ruptura de sèrie. (p) Provisional. (e) Valor estimat.

Després d'anys de creixement, l'indicador de creixement migratori ha assolit valors negatius, el percentatge de població estrangera i la taxa bruta de natalitat estan disminuint i l'índex de renovació de la població escolar ha iniciat una tendència decreixent. Mentre que l'any 2011 hi havia un 25% més de població de 0 a 4 anys que de població de 15 a 19 anys, l'any 2016 la situació ja és d'equilibri.

Gràfic 2.
Evolució del nombre d'alumnes (variació en percentatge) per països europeus. 2000-2001 a 2014-2015

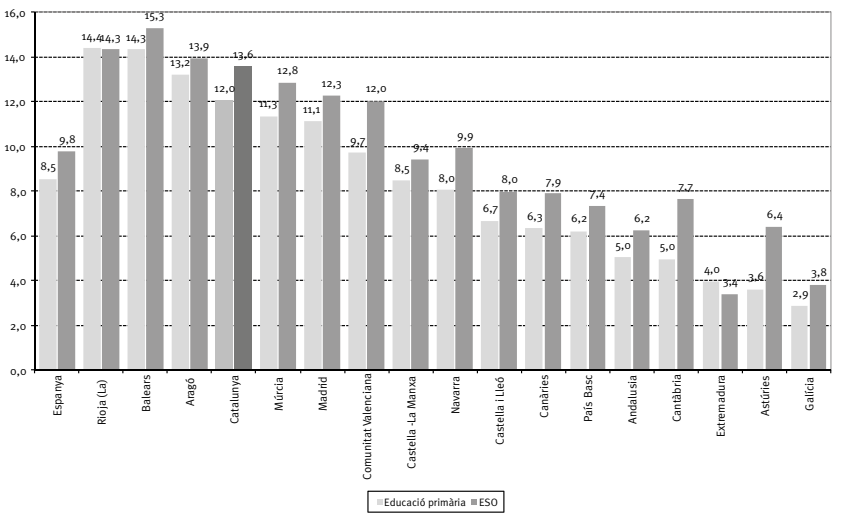


Font: Elaboració a partir de dades del Ministeri d'Educació.

Aquest canvi de tendència s'observa clarament si analitzem l'evolució del fet migratori en el nostre sistema educatiu. Des d'una perspectiva comparada, Catalunya ha tingut en els darrers anys un dels sistemes educatius amb un major impacte del fet migratori, ja que és una de les comunitats autònomes i un dels països europeus amb una taxa de creixement migratori, un percentatge de població infantil estrangera i un pes de l'alumnat estranger en els ensenyaments obligatoris més elevats. Encara avui, com s'observa a la taula 2, Catalunya presenta un

percentatge d'alumnes estrangers en tots els nivells educatius per sobre de la mitjana espanyola. Per exemple, el curs 2015-2016 aquest percentatge a l'educació primària se situa a Catalunya en el 12,5%, mentre que a Espanya, en el 8,7% (vegi's en el gràfic adjunt les dades del curs anterior). Cal afegir que les diferències es troben fonamentalment en el sector públic, on el pes del fet migratori és significativament més elevat a Catalunya (15,3%) que en el conjunt de l'Estat (10,6%). El gràfic 3 posa de manifest que, tant en l'educació primària com en l'educació secundària obligatòria, Catalunya és la quarta comunitat (de disset) amb un pes del fet migratori més elevat, just darrere de La Rioja, Balears i Aragó.

Gràfic 3.
Percentatge d'alumnes estrangers per comunitats autònomes. 2014-2015



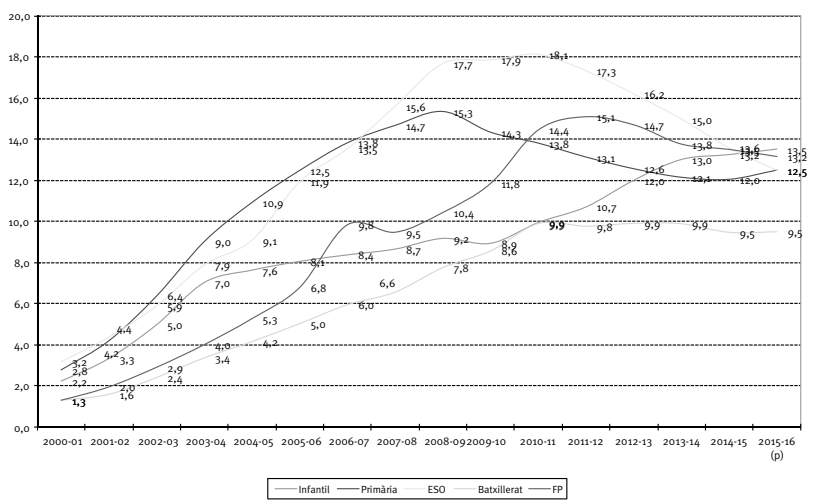
Font: Elaboració a partir de dades del Ministeri d'Educació.

A partir del curs 2008-2009, en l'educació primària, i del curs 2010-2011, en l'educació secundària obligatòria, el percentatge d'alumnes estrangers ha iniciat una tendència a decréixer, que continua fins a l'ac-

tualitat. Mentre en el període 2000-2011, el nombre d'alumnes estrangers en els ensenyaments obligatoris va augmentar en 94.500, en el període 2011-2015 aquest nombre ja s'ha reduït en 14.500. En aquesta mateixa línia, el gràfic 4 il·lustra com a partir del curs 2011-2012, només amb l'excepció de l'educació infantil (que contempla les dades del primer cicle, que parteix de dèficits d'accessibilitat d'alumnes estrangers molt elevats), tots els ensenyaments han presentat una tendència de pèrdua d'alumnat estranger tant en valors relatius com també en valors absoluts.

Convé recordar, com hem fet amb el creixement de la demografia educativa, que el fet migratori també va suposar un factor d'increment de la complexitat educativa del nostre sistema educatiu, amb efectes sobre els resultats educatius. L'anàlisi comparada per països europeus i per comunitats autònomes evidencia que els territoris amb nivells de po-

Gràfic 4.
Evolució de l'alumnat estranger per nivell educatiu, a Catalunya. 2000-2001 a 2015-2016



Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament i el Ministeri d'Educació.

Taula 2.

Evolució del % d'alumnat estranger, per nivell educatiu, a Catalunya i Espanya (2000-2016)

Infantil	**2000-01**	**2001-02**	**2002-03**	**2003-04**	**2004-05**	**2005-06**	**2006-07**	**2007-08**	**2008-09**	**2009-10**	**2010-11**	**2011-12**	**2012-13**	**2013-14**	**2014-15**
Espanya	2,1	3,2	4,7	5,8	6,0	6,3	6,7	7,3	7,2	7,0	7,1	7,5	7,9	8,2	5,5
Catalunya	2,2	3,3	5,0	7,0	7,6	8,1	8,4	8,7	9,2	8,9	9,9	10,7	12,0	13,0	13,2
Espanya (públic)	2,5	3,9	5,7	7,2	7,5	8,0	8,5	9,4	9,2	8,9	8,9	9,6	10,2	10,6	7,2
Catalunya (públic)	3,1	4,8	7,0	10,1	10,9	11,4	11,7	11,9	12,0	11,6	11,5	13,5	15,2	16,6	16,8
Espanya (privat)	1,4	1,9	2,7	3,2	3,2	3,4	3,4	3,6	3,6	3,6	4,0	3,6	3,7	3,8	2,6
Catalunya (privat)	1,2	1,6	2,5	3,0	3,1	3,1	3,3	3,4	4,3	4,1	*7,1*	5,1	5,5	5,8	6,2
Espanya (índex d'equitat públic/privat)	1,8	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,6	2,5	2,2	2,7	2,7	2,8	2,8
Catalunya (índex d'equitat públic/privat)	2,6	2,9	2,8	3,4	3,5	3,7	3,5	3,5	2,8	2,8	*1,6*	2,7	2,8	2,9	2,7
Primària	**2000-01**	**2001-02**	**2002-03**	**2003-04**	**2004-05**	**2005-06**	**2006-07**	**2007-08**	**2008-09**	**2009-10**	**2010-11**	**2011-12**	**2012-13**	**2013-14**	**2014-15**
Espanya	2,4	3,5	5,4	7,0	8,1	9,2	10,3	11,3	11,6	10,9	10,4	9,7	9,1	8,6	8,5
Catalunya	2,8	4,2	6,4	9,0	10,9	12,5	13,8	14,7	15,3	14,3	13,8	13,1	12,6	12,1	12,0
Espanya (públic)	2,8	4,3	6,6	8,6	9,9	11,4	12,9	14,2	14,4	13,6	12,9	12,1	11,3	10,7	10,5
Catalunya (públic)	4,2	6,2	9,2	13,0	15,4	17,5	19,1	20,2	20,2	18,7	17,9	16,8	15,9	15,3	15,0
Espanya (privat)	1,5	2,0	2,9	3,9	4,3	4,8	5,2	5,5	5,8	5,5	5,2	4,8	4,6	4,4	4,5
Catalunya (privat)	0,8	1,4	2,3	3,0	3,9	4,4	4,9	5,3	6,8	6,4	6,1	6,0	6,1	6,1	6,2

Infantil	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
Espanya (índex d'equitat públic/privat)	1,9	2,1	2,2	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,4	2,4
Catalunya (índex d'equitat públic/privat)	5,3	4,5	4,1	4,3	4,0	3,9	3,9	3,8	3,0	2,9	2,9	2,8	2,6	2,5	2,4
ESO	**2000-01**	**2001-02**	**2002-03**	**2003-04**	**2004-05**	**2005-06**	**2006-07**	**2007-08**	**2008-09**	**2009-10**	**2010-11**	**2011-12**	**2012-13**	**2013-14**	**2014-15**
Espanya	2,0	2,9	4,3	5,8	6,7	8,0	9,2	10,9	11,9	12,1	12,3	12,0	11,3	10,5	9,8
Catalunya	3,2	4,4	5,9	7,9	9,1	11,9	13,5	15,6	17,7	17,9	18,1	17,3	16,2	15,0	13,6
Espanya (públic)	2,4	3,5	5,2	6,9	8,1	9,6	11,2	13,3	14,3	14,5	14,7	14,4	13,5	12,5	11,5
Catalunya (públic)	4,9	6,6	8,6	11,2	12,6	16,8	19,0	21,7	23,5	23,5	23,2	22,3	20,7	19,0	17,1
Espanya (privat)	1,1	1,7	2,5	3,6	4,1	4,7	5,4	6,3	7,4	7,6	7,8	7,5	7,1	6,7	6,5
Catalunya (privat)	1,0	1,6	2,5	3,5	4,2	5,0	5,7	6,9	9,1	9,3	10,2	9,4	8,9	8,4	7,8
Espanya (índex d'equitat públic/privat)	2,1	2,1	2,1	1,9	1,9	2,0	2,1	2,1	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,8
Catalunya (índex d'equitat públic/privat)	4,9	4,1	3,5	3,2	3,0	3,3	3,3	3,2	2,6	2,5	2,3	2,4	2,3	2,3	2,2
Batxillerats	**2000-01**	**2001-02**	**2002-03**	**2003-04**	**2004-05**	**2005-06**	**2006-07**	**2007-08**	**2008-09**	**2009-10**	**2010-11**	**2011-12**	**2012-13**	**2013-14**	**2014-15**
Espanya	0,9	1,2	1,8	2,4	3,0	3,4	4,0	4,7	5,3	5,9	6,5	6,8	6,9	7,0	6,7
Catalunya	1,3	1,6	2,4	3,4	4,2	5,0	6,0	6,6	7,8	8,6	9,9	9,8	9,9	9,9	9,5
Espanya (públic)	0,9	1,3	2,0	2,7	3,4	3,9	4,5	5,3	6,0	6,6	7,2	7,6	7,7	7,8	7,5

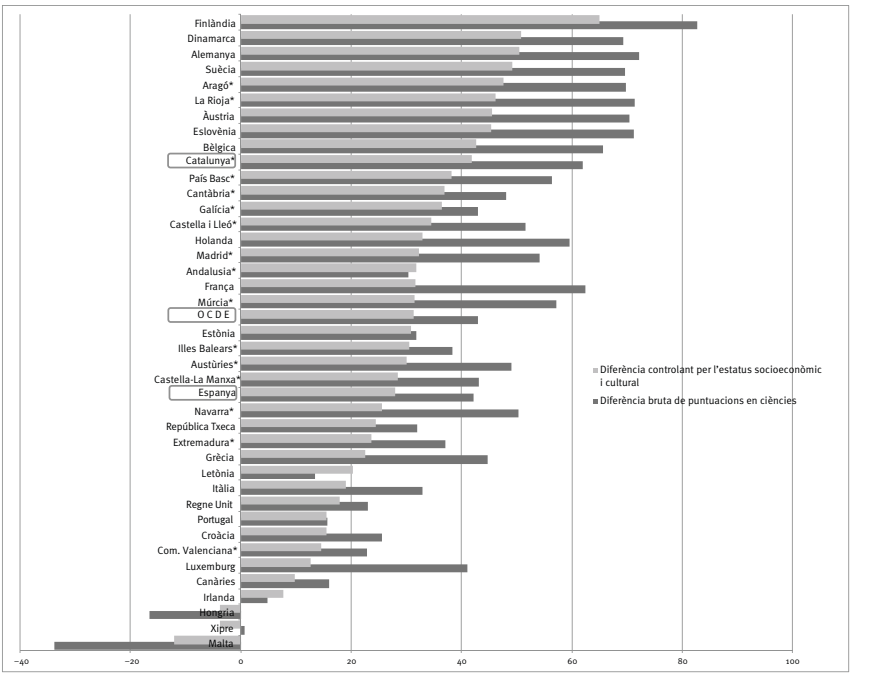
Catalunya (públic)	1,4	2,1	3,2	4,5	5,6	6,8	8,0	9,0	10,2	11,1	12,1	12,5	12,3	12,1	11,5
Espanya (privat)	0,9	0,9	1,3	1,5	1,8	2,0	2,4	3,0	3,4	4,0	4,5	4,3	4,5	4,5	4,3
Catalunya (privat)	1,0	0,7	1,1	1,3	1,6	2,0	2,4	2,5	3,6	4,1	5,9	4,5	5,2	5,6	5,5
Espanya (índex d'equitat públic/privat)	1,1	1,4	1,6	1,8	1,9	2,0	1,9	1,8	1,8	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7
Catalunya (índex d'equitat públic/privat)	1,4	2,9	2,9	3,5	3,6	3,5	3,4	3,6	2,8	2,7	2,0	2,8	2,4	2,1	2,1
FP	**2000-01**	**2001-02**	**2002-03**	**2003-04**	**2004-05**	**2005-06**	**2006-07**	**2007-08**	**2008-09**	**2009-10**	**2010-11**	**2011-12**	**2012-13**	**2013-14**	**2014-15**
Espanya	1,2	1,6	2,3	3,2	4,2	5,5	6,9	7,8	8,7	10,0	10,7	10,8	10,2	9,3	7,5
Catalunya	1,3	2,0	2,9	4,0	5,3	6,8	9,8	9,5	10,4	11,8	14,4	15,1	14,7	13,8	11,5
Espanya (públic)	1,2	1,5	2,3	3,2	4,3	5,5	7,0	7,9	8,8	10,1	10,7	10,9	10,2	9,5	7,7
Catalunya (públic)	1,2	1,9	2,9	4,2	5,7	7,6	11,0	10,4	11,5	13,1	15,2	15,9	15,6	14,9	12,9
Espanya (privat)	1,4	1,8	2,4	3,1	4,1	5,2	6,5	7,4	8,3	9,7	10,4	10,5	10,0	8,8	7,0
Catalunya (privat)	1,4	2,0	2,9	3,6	4,3	5,1	7,1	7,3	7,8	8,4	12,1	12,4	11,9	10,5	7,7
Espanya (índex d'equitat públic/privat)	0,9	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1
Catalunya (índex d'equitat públic/privat)	0,9	0,9	1,0	1,2	1,3	1,5	1,5	1,4	1,5	1,6	1,3	1,3	1,3	1,4	1,7

Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament i el Ministeri d'Educació.

blació estrangera més elevats, i amb un creixement del fet migratori més accentuat en els darrers anys, com és el cas de Catalunya, presenten nivells pitjors de permanència en el sistema en edats d'escolarització postobligatòria (amb una associació especialment significativa entre el fet migratori i resultats acadèmics si es controla l'efecte que poden tenir els nivells de riquesa).

L'origen immigrat com a factor de desigualtat educativa fonamental, especialment en el cas de Catalunya, es posa de manifest, per exemple, a través de l'anàlisi dels resultats de les proves PISA. El gràfic 5 evidencia

Gràfic 5.
Diferència de puntuació en competència matemàtica entre estudiants nadius i d'origen immigrat per països europeus i comunitats autònomes, 2015



Font: Elaboració a partir de la base de dades OCDE-PISA.

que Catalunya és la sisena comunitat autònoma i el tercer país europeu (dels que participen a PISA) amb les diferències de resultats en competència matemàtica a les proves PISA més elevades entre l'alumnat d'origen autòcton i el d'origen immigrat (70,5, mentre que la mitjana espanyola és de 52,4). Si es controla l'efecte de l'estatus socioeconòmic, aquesta diferència (70,5 punts) es redueix més d'un 25% (fins als 52,1 punts), però encara continua existint. Fins i tot amb paritat d'estatus socioeconòmic, Catalunya continua essent la quarta comunitat autònoma amb diferències més grans, la qual cosa evidencia, com ja vam posar de manifest en anteriors edicions de l'*Anuari*, que el nostre sistema educatiu no ha aconseguit compensar les desigualtats associades al fet migratori i que ho ha compensat menys que altres comunitats autònomes.

Val a dir que les diferències en les puntuacions entre estudiants nadius i d'origen immigrat han estat presents en totes les edicions de les proves PISA, i en les diferents competències avaluades. La taula 3, que conté l'evolució de la diferència de puntuacions en les diferents competències, evidencia el caràcter robust i estructural de la desigualtat relacionada amb l'origen immigrat, tant al brut de l'estatus socioeconòmic i a altres variables associades a l'estatus d'immigrat, com a paritat d'aquestes variables. Controlant per l'estatus d'estudiant repetidor i per l'ESCS, les diferències en les puntuacions giren al voltant dels 35 punts, estadísticament significatives.

Convé afegir que, tal com s'observava en els valors agregats, no s'aprecia una tendència unívoca pel que fa a l'evolució del comportament de les diferències de puntuacions entre estudiants nadius i d'origen immigrat al llarg de les diferents edicions de les proves PISA i per a les diferents competències avaluades, tot i que els resultats en l'edició del 2015 són els més positius de totes les proves realitzades fins a l'actualitat, tant en valors bruts com amb control de l'estatus socioeconòmic (només amb l'excepció de la prova en competència matemàtica, en la qual les diferències amb control corresponents a l'any 2006 van ser

Taula 3.

Evolució de la diferència de puntuacions en comprensió lectora, competència matemàtica i competència científica entre estudiants nadius i d'origen immigrat. Catalunya, 2003, 2006, 2009, 2012 i 2015

	Diferència de puntuacions entre estudiants nadius i d'origen immigrat		
	Sense controls	Controlant per l'estatus d'estudiant repetidor	Controlant per l'estatus d'estudiant repetidor i per l'ESCS
Comprensió lectora	**1**	**2**	**3**
PISA 2003	88,17*	77,55*	67,21*
PISA 2006	72,0*	44,71*	42,01*
PISA 2009	82,45*	59,2*	52,67*
PISA 2012	72,19*	54,91*	46,95*
PISA 2015	49,19*	37,05*	25,35*
Competència matemàtica	**1**	**2**	**3**
PISA 2003	73,41*	63,79*	51,73*
PISA 2006	65,2*	36,78*	33,6*
PISA 2009	77,19*	52,61*	43,12*
PISA 2012	70,27*	54,25*	44,45*
PISA 2015	61,19*	49,89*	37,8*
Competència científica	**1**	**2**	**3**
PISA 2003	80,5*	71,12*	61,39*
PISA 2006	71,58*	46,06*	42,64*
PISA 2009	82,09*	60,48*	53,0*
PISA 2012	67,65*	52,84*	44,86*
PISA 2015	62,27*	50,56*	38,21*

Font: Elaboració a partir de dades OCDE-PISA.

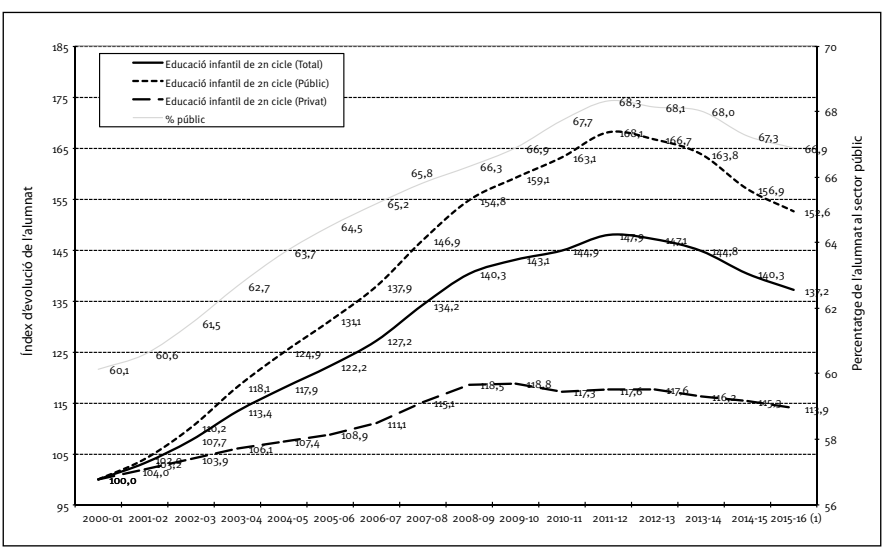
Notes: Totes les diferències són estadísticament significatives al 5% (* < .05).
Model de regressió jeràrquica (estudiants i centres).
Variable dependent: Puntuacions en comprensió lectora, competència matemàtica i competència científica. Diferència: Natius (ref. Immigrants). ESCS: Estatus socioeconòmic i cultural.

lleugerament més petites). En l'edició del 2015 destaquen especialment els bons resultats de l'alumnat immigrat en comprensió lectora.

En tot cas, atesa la incidència de l'origen immigrat en els resultats, convé posar de manifest que la reducció del fet migratori pot tenir efectes sobre l'evolució dels resultats agregats del sistema, no pas, però, necessàriament, a causa d'una millora de l'eficàcia del sistema a l'hora de gestionar el fet migratori.

El canvi de tendència en l'evolució de la demografia educativa, en part ocasionat per aquesta reducció del fet migratori, també s'observa quan s'analitza l'alumnat que s'incorpora pels nivells inferiors als ensenyaments de provisió universal. El gràfic 6 mostra com l'alumnat al 2n cicle d'educació infantil, després d'anys de creixement, a partir del curs

Gràfic 6.
Evolució de les dades d'alumnat per sector de titularitat al segon cicle d'educació infantil, a Catalunya. 2000-2001 a 2015-2016 (2000-2001 = 100,0)

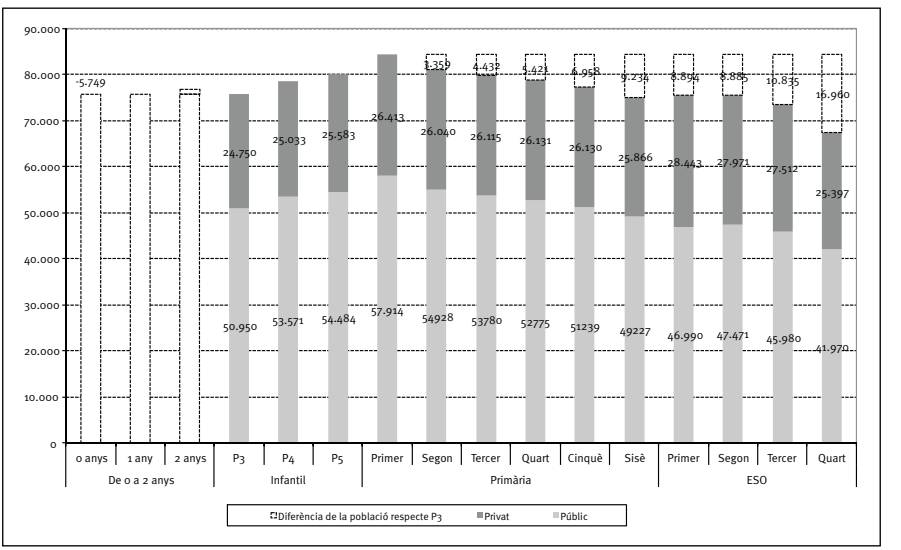


Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

2012-2013 inicia una tendència negativa, de pèrdua d'alumnat. Si el creixement va ser especialment accentuat en el sector públic, amb un augment del 68,1% en el període 2000-2012, per un 17,6% en el sector privat, el decrement d'alumnat també és especialment significatiu en el sector públic, del 9,2% en el període 2012-2016, per un 3,1% en el sector privat.

El comportament de l'educació infantil de segon cicle difereix del comportament d'altres etapes educatives, atès que el fort creixement de la població que s'incorporava anys enrere en les etapes inicials s'està desplaçant cap a altres etapes. El gràfic 7 mostra com, si bé en els diferents nivells de l'educació infantil de segon cicle les necessitats d'escolarització tendeixen a decréixer any rere any, en l'educació secundària obligatòria, augmenten. El curs 2014-2015, el nivell amb més alumnes se situava a 1r de primària, amb 14.000 alumnes més que infants de 0

Gràfic 7.
Alumnat per sector de titularitat i nivell educatiu, a Catalunya. 2014-2015



Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament i Idescat.

anys, amb quasi 9.000 alumnes més que a P3 i anb quasi 17.000 alumnes més que en el nivell de 4t d'ESO. Això significa que, per donar cobertura a aquesta demanda creixent, l'oferta de places de secundària obligatòria, previsiblement, haurà de créixer més d'un 25%, mentre que a l'educació infantil de segon cicle haurà de decréixer en els propers anys quasi un 10%.

En aquesta mateixa línia, la taula 4 també mostra com, mentre a P3 el nombre d'alumnes ha decrescut per primer cop el curs 2012-2013, a 1r d'ESO i a 1r de batxillerat, augmenta.

En aquest context de forta fluctuació de l'oferta en els diferents nivells, de destrucció d'oferta en uns nivells i de creació d'oferta en altres, també resulta pertinent valorar com evoluciona la programació de l'oferta pública i privada, per comprovar quin sector surt més afavorit d'aquest context de canvi (on, a més, la crisi econòmica ha contribuït a consolidar la demanda del sector públic). En aquest sentit, la taula 4 mostra com en el període comprès entre els cursos 2001-2012 i 2015-2016 les places de P3 en el sector públic s'han reduït en 9.180 (amb un 15,7% de reducció), mentre que les del sector privat, en 1.671 (6,5% menys), tot i que en el darrer curs observat no s'aprecien diferències per sectors de titularitat. En canvi, a 1r d'ESO, les places del sector públic estan augmentant a un ritme superior que en el sector privat.

Aquesta evolució de la demografia educativa també s'ha deixat notar en la programació d'unitats. Les dades contingudes en el gràfic 8 mostren com, a partir del curs 2012-2013, el nombre de grups en educació infantil de segon cicle està decreixent, fonamentalment en el sector públic, on s'han suprimit 654 grups en el període comprès entre els cursos 2011-2012 i 2015-2016, mentre que en el sector privat s'ha incrementat el nombre d'unitats en 8. A l'ESO, en canvi, com ja succeïa amb el nombre d'alumnes matriculats, l'increment d'unitats es produeix també en el sector públic, amb 430 nous grups dels 497 creats en total en el mateix període.

Taula 4.

Evolució de les dades d'alumnat per sector de titularitat i nivell educatiu, a Catalunya. 2004-2005 a 2015-2016

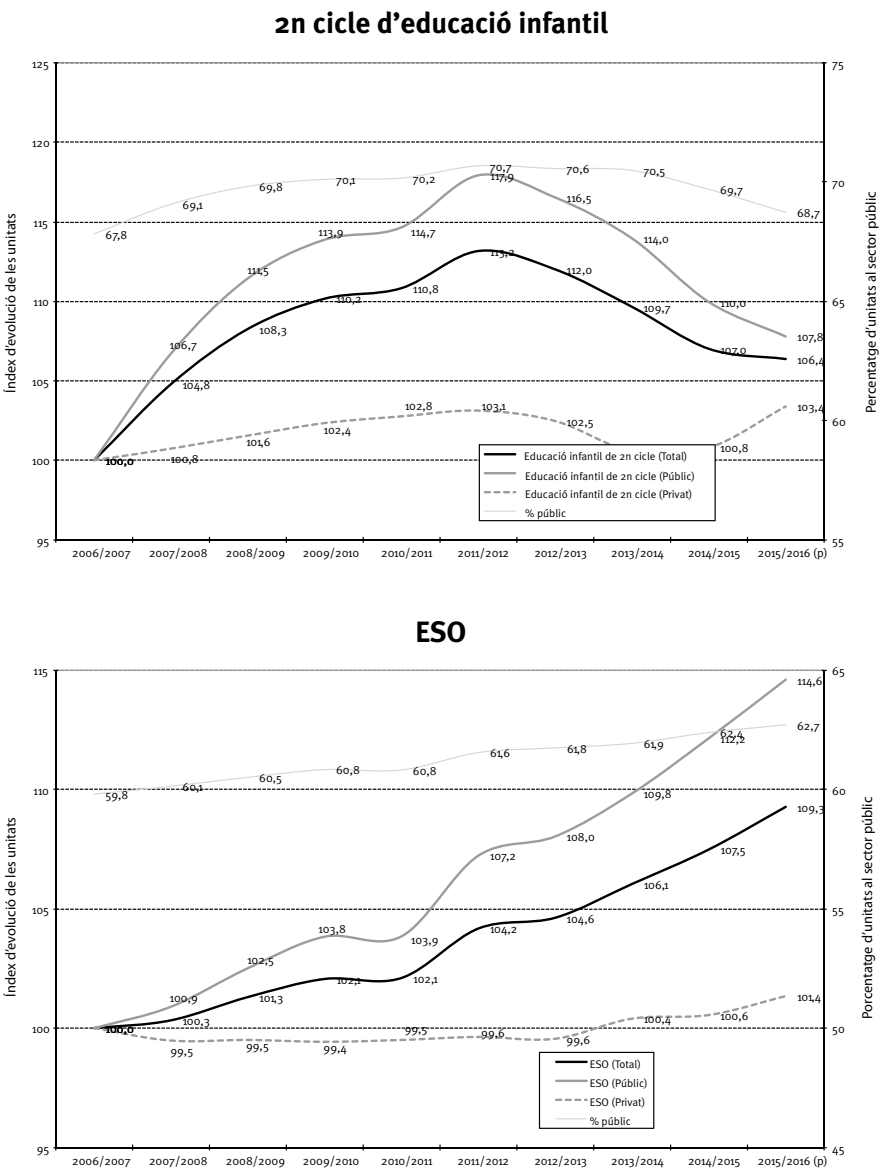
	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Infantil	**P3**	**P3**	**P3**	**P3**	**P3**	**P3**	**P3**	**P3**	**P3**	**P3**	**P3**	**P3**
Total	66.819	69.621	74.060	77.314	79.183	80.524	80.650	84.110	79.622	77.983	75.700	73.259
Públic	42.603	44.831	48.631	51.784	53.336	54.662	55.327	58.531	54.401	53.350	50.950	49.351
Privat	24.216	24.790	25.429	25.530	25.847	25.862	25.323	25.579	25.221	24.633	24.750	23.908
Privat concertat	:	:	:	:	:	:	24.245	24.452	24.302	23.711	23.703	22.942
Privat no concertat	:	:	:	:	:	:	1.078	1.127	919	922	1.047	966
% públic	63,8	64,4	65,7	67,0	67,4	67,9	68,6	69,6	68,3	68,4	67,3	67,4
Variació públic (%)	1,8	5,2	8,5	6,5	3,0	2,5	1,2	5,8	-7,1	-1,9	-4,5	-3,1
Variació públic (n)	741	2.228	3.800	3.153	1.552	1.326	665	3.204	-4.130	-1.051	-2.400	-1.599
Variació privat (%)	-0,7	2,4	2,6	0,4	1,2	0,1	-2,1	1,0	-1,4	-2,3	0,5	-3,4
Variació privat (n)	-182	574	639	101	317	15	-539	256	-358	-588	117	-842

	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
ESO	**Primer**	**Primer**	**Primer**	**Primer**	**Primer**	**Primer**	**Primer**	**Primer**	**Primer**	**Primer**	**Primer**	**Primer**
Total	68.876	68.056	68.173	68.465	69.998	71.611	71.802	74.061	75.645	74.745	75.433	78.052
Públic	40.500	40.156	40.290	40.722	42.219	43.855	44.218	46.217	47.521	46.956	46.990	48.969
Privat	28.376	27.900	27.883	27.743	27.779	27.756	27.584	27.844	28.124	27.789	28.443	29.083
Privat concertat	:	:	:	:	:	:	26.689	26.964	27.401	26.796	27.390	27.964
Privat no concertat	:	:	:	:	:	:	895	880	723	993	1.053	1.119
% públic	58,8	59,0	59,1	59,5	60,3	61,2	61,6	62,4	62,8	62,8	62,3	62,7
Batxillerat	**Primer**	**Primer**	**Primer**	**Primer**	**Primer**	**Primer**	**Primer**	**Primer**	**Primer**	**Primer**	**Primer**	**Primer**
Total	46.488	44.198	43.916	43.764	44.194	44.801	45.310	46.213	46.494	47.190	46.420	47.757
Públic	30.247	27.933	27.812	27.537	28.023	29.233	29.936	30.773	31.398	31.937	31.443	32.436
Privat	16.241	16.265	16.104	16.227	16.171	15.568	15.374	15.440	15.096	15.253	14.977	15.321
Privat concertat	:	:	:	:	:	:	6.344	6.448	6.566	6.459	6.177	6.424
Privat no concertat	:	:	:	:	:	:	9.030	8.992	8.530	8.794	8.800	8.897
% públic	65,1	63,2	63,3	62,9	63,4	65,3	66,1	66,6	67,5	67,7	67,7	67,9

Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

Gràfic 8.

Evolució de les dades d'unitats per sector de titularitat i nivell educatiu, a Catalunya. 2006-2007 a 2015-2016 (2006-2007 = 100,0)



Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament i del Ministeri d'Educació.

Taula 5.

Evolució de les dades d'unitats per sector de titularitat i nivell educatiu, a Catalunya. 2006-2007 a 2015-2016

2n cicle Ed. Infantil	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016 (p)
Total	9.515	9.972	10.302	10.483	10.546	10.768	10.658	10.434	10.183	10.122
Públic	6.454	6.888	7.193	7.350	7.400	7.611	7.521	7.355	7.097	6.957
Privat	3.061	3.084	3.109	3.133	3.146	3.157	3.137	3.079	3.086	3.165
Privat concertat	...	...	...	...	2.976	3.001	2.993	2.890	2.939	...
Privat no concertat	...	...	...	...	170	156	144	189	147	...
Variació Total (n)	342	457	330	181	63	222	-110	-224	-251	-61
Variació Públic (n)	314	434	305	157	50	211	-90	-166	-258	-140
Variació Privat (n)	28	23	25	24	13	11	-20	-58	7	79
Primària	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**	**2014-2015**	**2015-2016 (p)**
Total	17.549	17.933	18.476	18.882	19.323	19.798	20.112	20.413	20.711	21.034
Públic	11.574	11.931	12.428	12.816	13.225	13.663	13.936	14.174	14.475	14.648
Privat	5.975	6.002	6.048	6.066	6.098	6.135	6.176	6.239	6.236	6.386
Privat concertat	...	...	...	...	5.828	5.869	5.898	5.922	5.945	...

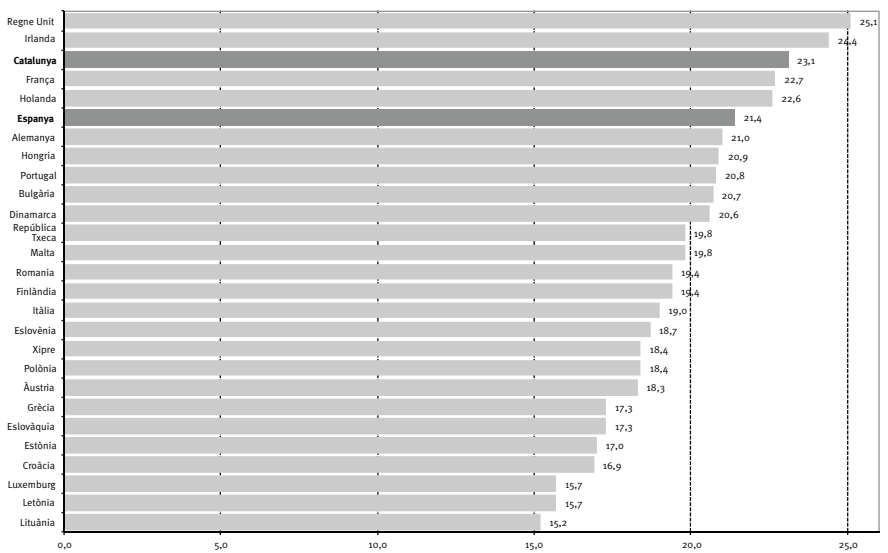
Privat no concertat	...	...	...	...	270	266	278	317	291	...
Variació Total (n)	475	384	543	406	441	475	314	301	298	323
Variació Públic (n)	452	357	497	388	409	438	273	238	301	173
Variació Privat (n)	23	27	46	18	32	37	41	63	-3	150
ESO	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**	**2014-2015**	**2015-2016 (p)**
Total	9.750	9.783	9.878	9.952	9.956	10.158	10.202	10.340	10.481	10.655
Públic	5.831	5.884	5.978	6.055	6.056	6.253	6.300	6.405	6.540	6.683
Privat	3.919	3.899	3.900	3.897	3.900	3.905	3.902	3.935	3.941	3.972
Privat concertat	...	...	...	...	3.729	3.735	3.751	3.752	3.752	...
Privat no concertat	...	...	...	...	171	170	151	183	189	...
Variació Total (n)	9	33	95	74	4	202	44	138	141	174
Variació Públic (n)	15	53	94	77	1	197	47	105	135	143
Variació Privat (n)	-6	-20	1	-3	3	5	-3	33	6	31

Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

Aquesta evolució demogràfica també té impacte sobre les ràtios d'alumnes per unitat. La taula 6 evidencia que, especialment durant el període de creixement del nombre d'alumnes en l'educació infantil de segon cicle, les ràtios d'alumnes per unitat van tendir a créixer, del 22,5 el curs 2006-2007 al 23,1 del curs 2011-2012, mentre que, en el període de davallada demogràfica, aquestes ràtios han iniciat una tendència decreixent, del 23,3 del curs 2012-2013 al 22,8 del curs 2015-2016. En el cas de l'educació secundària obligatòria, aquesta ràtio no ha parat de créixer d'ençà del curs 2006-2007, igual que el nombre d'alumnes, que ha passat de 27,2 alumnes per unitat a 28,3.

Val a dir que, des d'una perspectiva comparada, Catalunya és un dels països europeus amb unes ràtios d'alumnes per unitat més elevades,

Gràfic 9.
Ràtio d'alumnes per grup d'educació primària (ISCED 1) per països europeus, 2012



Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat, del Ministeri d'Educació i del Departament d'Ensenyament.

Taula 6.

Evolució de les ràtios d'alumnes per unitat per sector de titularitat i nivell educatiu, a Catalunya. 2006-2007 a 2015-2016

2n cicle Ed. Infan-til	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016 (p)
Total	22,5	22,7	22,9	23,0	23,1	23,1	23,3	23,4	23,2	22,8
Públic	21,6	21,6	21,8	21,9	22,3	22,4	22,5	22,6	22,4	22,2
Privat	24,4	25,1	25,6	25,5	25,0	25,0	25,2	25,3	25,1	24,2
Primària	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**	**2014-2015**	**2015-2016 (p)**
Total	22,2	22,8	22,9	23,0	23,1	23,1	23,1	23,1	23,2	23,2
Públic	21,1	21,6	21,7	21,8	22,1	22,0	22,0	22,0	22,1	22,1
Privat	24,4	25,3	25,4	25,4	25,4	25,5	25,7	25,6	25,9	25,6
ESO	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**	**2014-2015**	**2015-2016 (p)**
Total	27,2	27,8	27,8	27,8	28,0	27,9	28,2	28,0	28,1	28,3
Públic	26,8	27,3	27,4	27,5	28,0	27,8	28,3	28,0	27,9	28,0
Privat	27,7	28,5	28,4	28,3	28,1	28,0	28,1	28,0	28,4	28,8

Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

només superat l'any 2012 pel Regne Unit i Irlanda, tal com il·lustra el gràfic 9.

La segregació escolar i la igualtat d'oportunitats

Un dels indicadors que s'utilitzen per determinar en quina mesura un sistema educatiu respon a criteris d'equitat és el nivell de segregació social dels centres escolars. Parlem de segregació quan es produeix una concentració d'un determinat perfil d'alumnat en uns mateixos centres escolars (alumnat estranger, estudiants amb un estatus social baix o alt o segons aptituds acadèmiques). La literatura de recerca s'ha encarregat d'assenyalar que la distribució desigual dels estudiants pot tenir un efecte nociu en termes d'igualtat d'oportunitats educatives. Un bon nombre d'estudis han mostrat que el rendiment acadèmic de l'alumnat empitjora en la mesura en què els centres concentren els estudiants amb un estatus socioeconòmic baix o quan la distribució de l'alumnat estranger entre els centres escolars no és equilibrada.[1] Els efectes d'una composició homogènia dels centres d'alumnat estranger o de famílies socialment desfavorides sobre el rendiment acadèmic estan molt lligats a l'efecte del grup d'iguals[2] i s'entenen en la mesura en què la concentració d'alumnat amb un mateix perfil pot incidir en el correcte funcionament de la instrucció, la gestió i l'organització escolars.[3]

En l'edició 2011 de l'*Anuari* ens vam concentrar fonamentalment en els estudiants estrangers, mentre que en l'edició del 2013 també vam aprofundir en la distribució de matrícula dels col·lectius econòmicament poc avantatjats. Una de les conclusions a les quals vam arribar és que, en contextos de crisi, el fenomen de la segregació escolar es pot veure agreujat per diversos factors exògens a la gestió de les polítiques edu-

1. Willms 1986; Caldas i Bankston 1997; Alegre i Ferrer 2010; Dronkers i Levels 2007; Hanushek *et al*. 2009.

2. Resh i Dar 2012: 931.

3. Thrupp 1999; Opdenakker i Van Damme 2001.

catives, com per exemple l'eixamplament de la polarització social o l'augment de la mobilitat de les famílies amb més recursos econòmics, especialment en sistemes amb esquemes de lliure elecció de centre. En aquesta edició de l'*Anuari* volem actualitzar les dades relatives a la segregació escolar aprofundint l'anàlisi dels possibles efectes de la crisi econòmica dels últims anys, tant pel que fa als estudiants estrangers com a l'alumnat socialment desfavorit.

La segregació escolar a Catalunya: evolució i perspectiva internacional

Com hem assenyalat, aquest primer apartat té l'objectiu de descriure, en clau interna i comparada, en quina mesura les escoles i els instituts de Catalunya estan segregats. En primer lloc, presentem una anàlisi interna de la distribució desigual de la matrícula i la seva evolució en el temps, tant dels estudiants amb un estatus socioeconòmic baix i alt, com dels estudiants estrangers. Per mesurar la segregació escolar de certs perfils d'estudiants s'utilitzen dos índexs diferents: l'índex de dissimilaritat[4] i l'índex de Hutchens.[5] Ambdós índexs són mesures de desigualtat de la distribució de les persones entre grups, en què o és absència de segregació i 1 significa segregació total. En aquest capítol utilitzarem preferentment l'índex de dissimilaritat, ja que ens permet fer una lectura força intuïtiva dels resultats: en l'àmbit escolar, aquest índex es pot interpretar com el percentatge d'estudiants d'un determinat grup social (estudiants estrangers, alumnes de classe social baixa o alta, etc.) que haurien de canviar de centre, sense reemplaçar-los per altres estudiants, per tal que les escoles d'arreu del país tinguessin la mateixa proporció d'estudiants del grup social en qüestió.[6]

4. Duncan, O. D.; Duncan, B. (1955). «A methodological analysis of segregation indexes». *American Sociological Review*, núm. 20, p. 210-217.

5. Hutchens, R. (2004). «One measure of segregation». *International Economic Review*, núm. 45(2), p. 555-578.

6. Jenkins, S. P.; Micklewright, J.; Schnepf, S. V. (2008). «Social segregation in secondary

Des d'una perspectiva evolutiva, si prenem com a referència les dades que ens proporciona PISA sobre la distribució de l'alumnat de 15 anys en funció del seu estatus socioeconòmic (ESCS) entre els centres de secundària, val a dir que Catalunya presenta una tendència relativament creixent de la segregació social dels centres, amb un lleuger increment de la distribució desigual dels estudiants segons el seu estatus socioeconòmic. Així es constata en el gràfic 1, que ens mostra l'evolució de la segregació escolar segons l'estatus social i econòmic dels estudiants, d'ençà l'any 2003. Tot i que es tracta d'una mostra reduïda de centres, i que hi ha fluctuacions en el temps que presumiblement s'expliquen més per les característiques de la mostra que per altres factors, les dades PISA indiquen que, a Catalunya, l'any 2015, els nivells de segregació socioeconòmica són més elevats que els de l'any 2003. Aquest augment és poc significatiu en termes percentuals, al voltant d'un 7%.

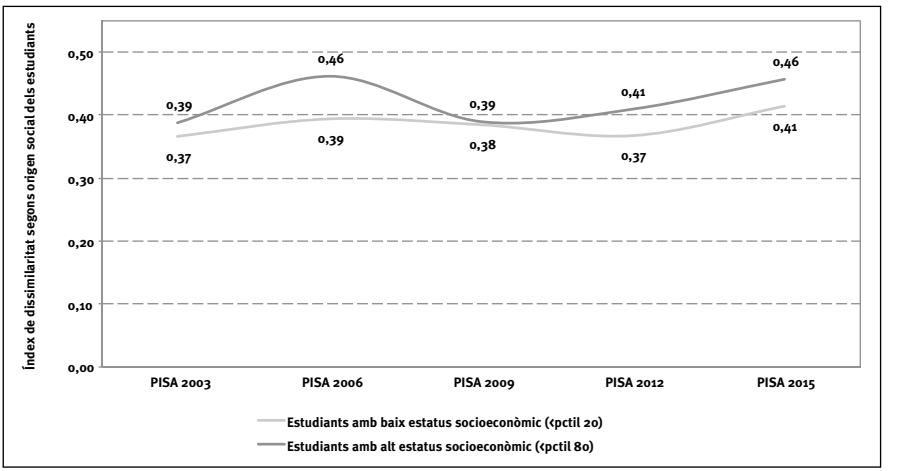
El gràfic 1 també ens mostra que, al llarg del temps, els valors mitjans de segregació dels estudiants de classe social benestant s'han mantingut més alts que els de classe social baixa. Els estudiants de famílies d'estatus socioeconòmic alt tendeixen doncs a segregar-se més que no pas l'alumnat de famílies socialment desfavorides.

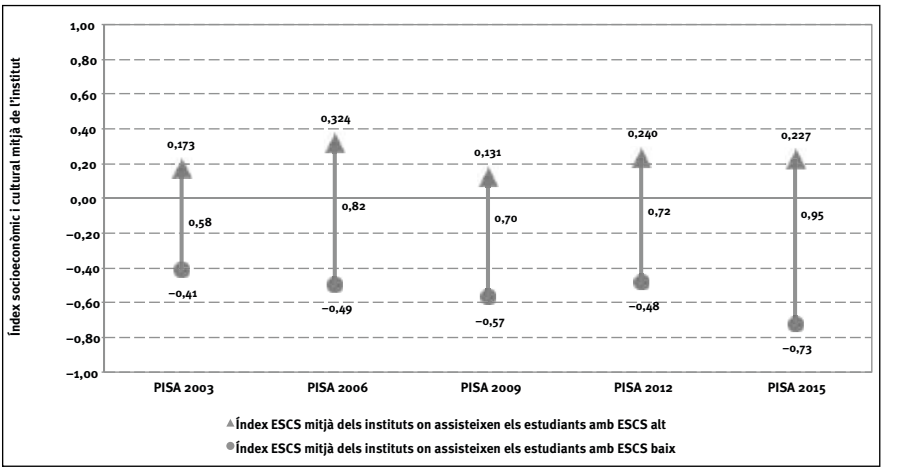
En el cas dels estudiants de classe social baixa, a Catalunya s'ha passat d'una distribució desigual en la qual, l'any 2003, el 37% dels alumnes desfavorits hauria hagut de canviar de centre per poder aconseguir una situació d'igualtat, a una situació encara més polaritzada en la qual aquest percentatge puja, l'any 2015, fins al 41%. Per la seva part, entre els estudiants d'estatus alt, s'ha passat d'un 39% d'estudiants que l'any 2003 haurien d'haver canviat de centre per observar una distribució de matrícula equilibrada, al 46% actual.

schools: How does England compare with other countries?». *Oxford Review of Education*, núm. 34(1), p. 21-37.

Gràfic 1.

Evolució de la segregació social dels estudiants entre centres de secundària segons estatus socioeconòmic en l'educació secundària a Catalunya i diferència de composició socioeconòmica mitjana dels instituts d'ESO entre alumnat amb baix i alt estatus social. PISA 2003-2015





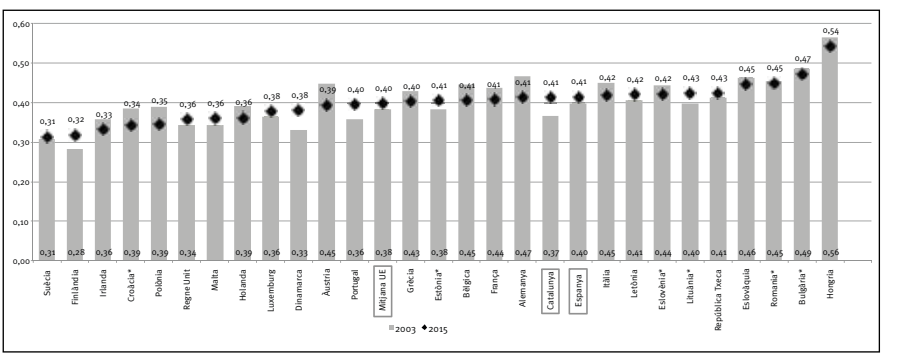
Font: Elaboració a partir de les bases de dades OCDE-PISA 2000, 2002, 2006, 2009, 2012 i 2015.

Nota: Els índex ESCS de les onades 2003 a 2012 s'han anivellat al PISA 2015 per permetre l'anàlisi de les tendències temporals. Tant els índexs de dissimilaritat com les mitjanes de composició social dels centres han estat calculats utilitzant els pesos a nivell d'estudiant. Les dades de segregació estan calculades a partir de la mostra PISA d'alumnat de 15 anys.

L'anàlisi comparada per països europeus i comunitats autònomes, continguda en els gràfics 2 i 3, evidencia que, tot i que l'any 2003 presentava una posició més positiva, Catalunya té actualment nivells de segregació social equivalents a la mitjana estatal i europea. Aquesta evolució negativa ha fet perdre posicions a Catalunya, tant a escala estatal com europea.

Convé assenyalar que, a diferència del que succeeix en el sistema educatiu català, caracteritzat per tenir una *estructura comprensiva* (itinerari únic fins als 16 anys), en altres països com Alemanya, Bèlgica o Itàlia els estudiants de 15 anys estan separats segons itineraris acadèmics i professionals en el cicle de secundària. En aquests països, bona part de la segregació escolar s'explica per l'estructura diferenciada del sistema educatiu. En el cas de Catalunya, en canvi, la segregació s'explica plausiblement per factors relacionats amb la segregació residencial, el règim d'admissió de l'alumnat o els processos d'elecció de centre.

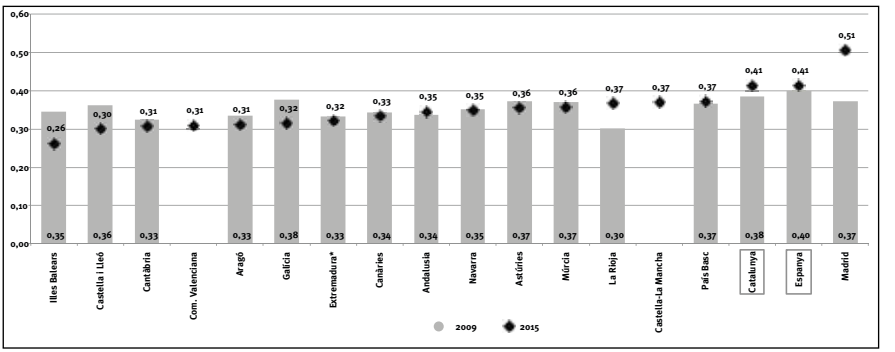
Gràfic 2.
Segregació social dels estudiants entre centres de secundària segons estatus socioeconòmic, per països europeus (PISA 2003-2015)



Font: Elaboració a partir de les bases de dades OCDE-PISA.

Nota: Les dades de segregació estan calculades a partir de la mostra PISA d'alumnat de 15 anys.

Gràfic 3.
Segregació social dels estudiants entre centres de secundària segons estatus socioeconòmic, per comunitats autònomes (PISA 2009-2015)

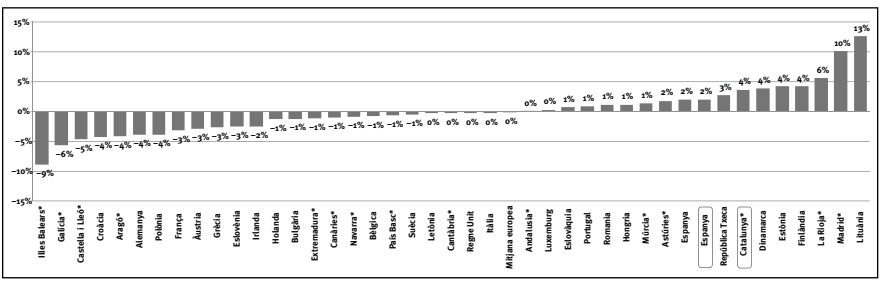


Font: Elaboració a partir de les bases de dades OCDE-PISA.

Nota: Les dades de segregació estan calculades a partir de la mostra PISA d'alumnat de 15 anys.

El gràfic 4, que mostra la variació dels nivells de segregació social per comunitats autònomes i països europeus en el període 2003-2015, constata aquesta evolució negativa. Catalunya és, després de Lituània, Finlàndia, Estònia i Dinamarca, o després de Madrid i La Rioja, on més s'ha incrementat la segregació social d'ençà de l'any 2003.

Gràfic 4.
Variació dels nivells de segregació social als centres de secundària, per països europeus i comunitats autònomes (PISA 2003-2015)

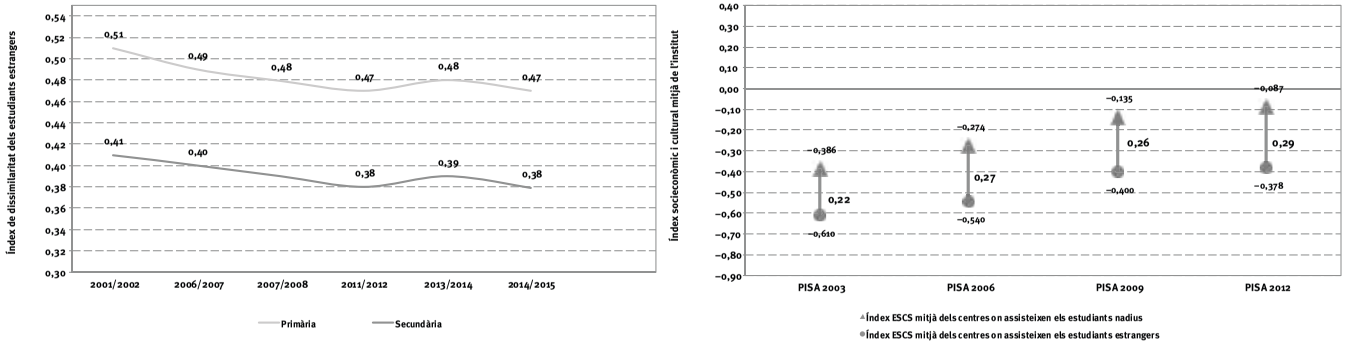


Font: Elaboració a partir de les bases de dades OCDE-PISA.

Nota: Les dades de segregació estan calculades a partir de la mostra PISA d'alumnat de 15 anys.

Gràfic 5.

Evolució de la segregació dels estudiants dins dels centres segons el seu estatus d'estranger en l'educació primària i secundària a Catalunya (2001-2015) i diferència de composició socioeconòmica mitjana dels centres de secundària on assisteixen els estudiants nadius i estrangers (2003-2012)



Font: Per als cursos 2001-2002, 2006-2007, 2011-2012 i 2013-2014, la font és l'Informe *La segregació escolar a Catalunya (I): la gestió del procés d'admissió* (2016), publicat pel Síndic de Greuges. La resta ha estat d'elaboració pròpia a partir de les dades del Departament d'Ensenyament i les bases de dades OCDE-PISA 2002, 2006, 2009 i 2012.

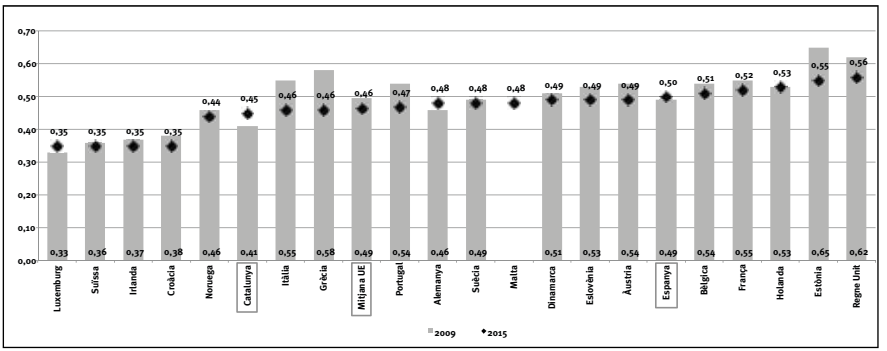
Nota: Els índexs ESCS de les onades 2003 a 2009 s'han anivellat al PISA 2012 per permetre l'anàlisi de les tendències temporals. Tant els índexs de dissimilaritat com les mitjanes de composició social dels centres han estat calculats utilitzant els pesos a nivell d'estudiant.

Aquesta tendència contrasta amb l'evolució de la segregació de l'alumnat estranger en els centres catalans, d'acord amb les dades censals que ens aporta l'Estadística del Departament d'Ensenyament. Com s'observa en el gràfic 5, a partir de l'any 2001 a Catalunya hi ha hagut una lleugera disminució dels nivells de segregació escolar dels estudiants de nacionalitat estrangera, amb l'excepció d'un lleuger increment entre els cursos 2011-2012 i 2013-2014. En l'educació primària, el curs 2001-2002, una mica més de la meitat de l'alumnat estranger (51%) hauria hagut de canviar d'escola per assolir una distribució plenament equilibrada de la matrícula de nadius i no nadius entre els centres, mentre que en el curs 2014-2015 aquest percentatge s'ha reduït fins al 47%. Es tracta d'una lleugera disminució (4 punts percentuals en l'educació primària i secundària) en un període de més de 15 anys. La mateixa tendència s'observa en els instituts: del 41% s'ha passat al 37%. Tot i això, entre els cursos 2007-2008 i 2014-2015, els canvis són pràcticament inexistents.

L'altra tendència és la relativa a la composició social dels centres de secundària als quals assisteixen els estudiants estrangers i nadius, al llarg de les diverses edicions de l'estudi PISA. S'observa, en primer lloc, que la composició social mitjana dels centres de secundària que freqüenten els estudiants d'origen immigrat es manté sempre en un nivell significativament més baix respecte a la composició mitjana dels centres on van els estudiants nadius. D'altra banda, també s'observa un augment, al llarg del temps, de la distància mitjana, en termes de composició social, entre els centres de secundària on assisteixen els estudiants immigrants i els centres als quals assisteix l'alumnat nadiu. Si bé es confirma que els estudiants estrangers han tingut un major accés a centres de secundària amb una composició social mitjana més elevada, és molt probable que aquesta tendència s'hagi vist acompanyada d'una major segregació de l'alumnat nadiu més benestant.

D'altra banda, l'anàlisi de les dades mostrals que ens aporta PISA conclou que els nivells de segregació escolar de l'alumnat estranger (de 15 anys a secundària) s'ha incrementat lleugerament d'ençà l'any 2009.

Gràfic 6.
Segregació escolar de l'alumnat estranger als centres de secundària, per països europeus (PISA 2009-2015)

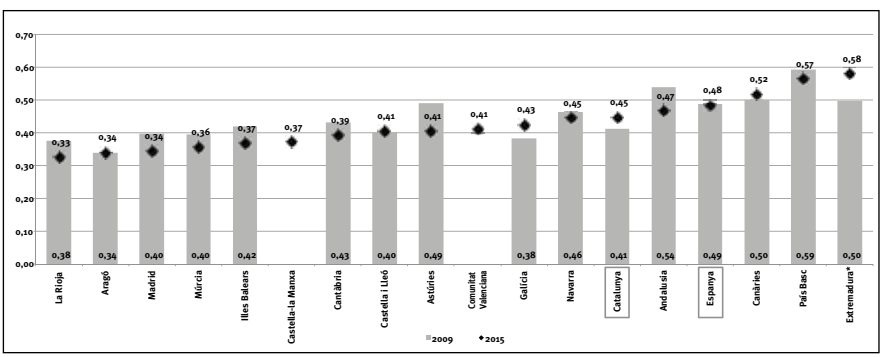


Font: Elaboració a partir de les bases de dades OCDE-PISA.

Nota: Les dades de segregació estan calculades a partir de la mostra PISA d'alumnat de 15 anys.

Tot i la cautela necessària per la mostra reduïda de centres que participen a les proves PISA, els gràfics 6 i 7 mostren com els nivells de segregació a Catalunya són més elevats en l'edició de 2015 que en la de

Gràfic 7.
Segregació escolar de l'alumnat estranger als centres de secundària, per comunitats autònomes (PISA 2009-2015)

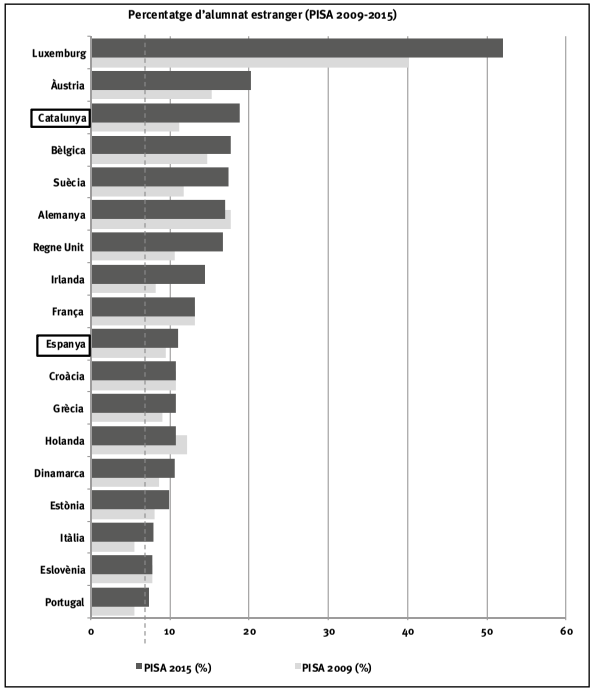


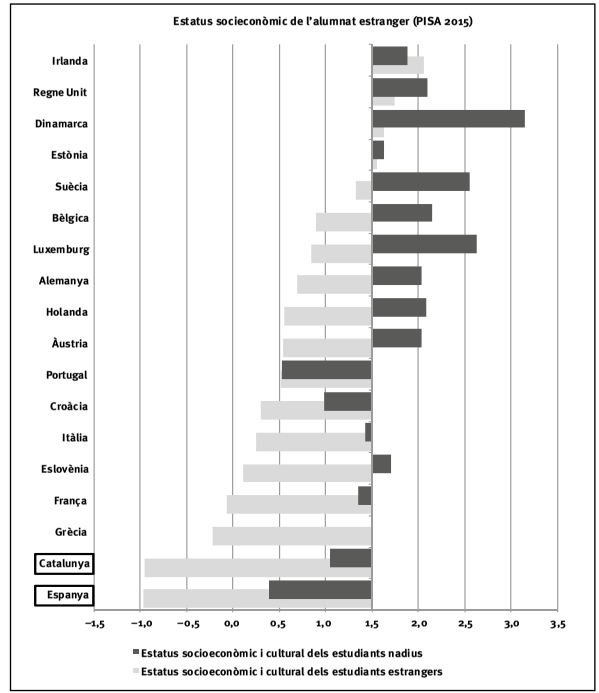
Font: Elaboració a partir de les bases de dades OCDE-PISA.

Nota: Les dades de segregació estan calculades a partir de la mostra PISA d'alumnat de 15 anys.

Gràfic 8.

Percentatge d'alumnat estranger als centres de secundària i estatus socioeconòmic, per països europeus (PISA 2015)





Font: Elaboració a partir de les bases de dades OCDE-PISA.

Nota: Les dades de segregació estan calculades a partir de la mostra PISA d'alumnat de 15 anys.

2009. Aquest increment seria coherent amb el lleuger augment identificat amb les dades censals entre els cursos 2011-2012 i 2013-2014.

Cal afegir que l'anàlisi comparada per països europeus i comunitats autònomes situa Catalunya en una bona posició relativa, amb nivells de l'anomenada *segregació ètnica* significativament per sota de la mitjana de la Unió Europea i de l'Estat espanyol.

Aquesta realitat és especialment rellevant si tenim present, tal com mostra el gràfic 8, que Catalunya presenta un alt percentatge d'estudiants de nacionalitat estrangera i un col·lectiu d'alumnat estranger amb un estatus social mitjà baix (d'acord amb les dades comparades que també ens aporta PISA). Catalunya és el tercer país europeu, darrere de Luxemburg i Àustria, amb un pes de l'alumnat estranger a secundària més elevat, i el segon, darrere d'Espanya, amb un estatus socioeconòmic i cultural dels estudiants estrangers més baix, segons dades corresponents a l'edició PISA de l'any 2015.

Factors associats amb la segregació escolar

En les seccions precedents hem analitzat els nivells de segregació escolar a Catalunya des d'una perspectiva interna i comparada. Per aprofundir en el fenomen de la segregació escolar és necessari actualitzar algunes dades aportades en l'*Anuari 2013* en relació als factors que expliquen aquest fenomen. En aquest bloc dedicat als factors associats amb la segregació escolar parlem de tres tipus de factors: factors contextuals, factors territorials i factors de sistema.

Factors de context

Per factors de context entenem tots aquells factors exògens a l'Administració del sistema educatiu, i, per tant, no atribuïbles a l'estructura del

sistema ni al disseny de les polítiques educatives, que poden condicionar els nivells de segregació. Així, parlem de factors de context quan ens referim als nivells de desigualtat, polarització i exclusió social, als països de procedència de l'alumnat estranger o al capital social i cultural de les famílies. La incidència d'aquests factors en els nivells de segregació s'explica en la mesura en què interaccionen amb l'estructura i les característiques del sistema educatiu, com són els esquemes d'elecció de centre, la regulació de l'accés escolar o la presència de centres de titularitat pública i privada.

Segregació escolar, polarització social i risc de pobresa

L'increment de les desigualtats socials és, sens dubte, una de les conseqüències més temudes dels períodes de crisi i turbulència econòmica. L'augment de la polarització social o de la pobresa o l'increment dels índexs de desigualtat social, especialment en aquests períodes de crisi macroeconòmica, poden afavorir els nivells de segregació escolar. La percepció social de l'augment de les desigualtats socials, juntament amb l'augment de la demanda d'escolarització en el sector públic, pot fer que s'activin processos estratègics d'elecció escolar per part de famílies amb un major capital social i econòmic. La distribució desigual de la matrícula es pot produir, per exemple, quan l'elecció dels centres privats esdevé l'elecció estratègica de certes famílies a causa de la manca de disponibilitat de places en l'escola pública preferent[7] o bé quan certes famílies prefereixen evitar espais d'aprenentatge socialment desfavorits o ambients escolars culturalment heterogenis.

Per observar en quina situació es troba Catalunya, quant a la relació entre segregació escolar i factors contextuals, és pertinent analitzar de nou la perspectiva comparada i valorar quina posició ocupa en termes

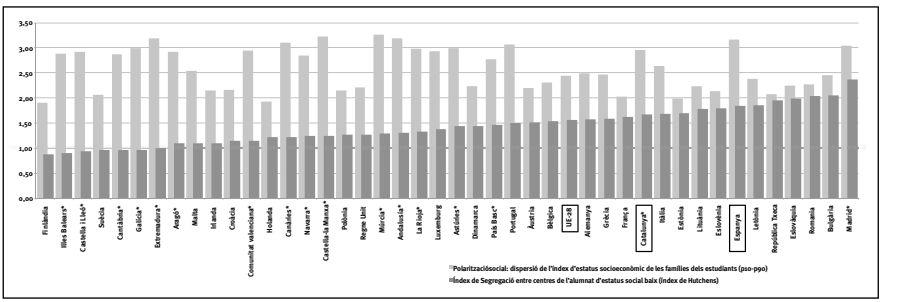
7. Calsamiglia, C.; Güell, M. (2014). *The illusion of school choice: Empirical evidence from Barcelona*. IZA Discussion Paper. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).

de segregació escolar i polarització social en comparació a la resta de països de la Unió Europea.

En aquest sentit, el gràfic 9 ens mostra com Catalunya se situa lleugerament per sobre de la mitjana dels països de la Unió Europea, però lleugerament per sota de la mitjana estatal, tant pel que fa a la segregació social (si prenem en aquest cas com a referència l'índex de Hutchens) com pel que fa a la polarització social. Si prenem com a referència la informació que ens proporciona PISA, Catalunya està entre els països europeus i les comunitats autònomes amb més segregació social i amb més polarització social. Els països amb menys segregació i polarització són els països nòrdics, com Finlàndia i Suècia.

Per aprofundir en la relació entre les condicions macroeconòmiques i els nivells de segregació, observem la relació entre els nivells de pobresa i el mateix índex de segregació escolar dels estudiants de classe social. Sense poder parlar de relacions de causalitat, el gràfic 10 ens assenyala una associació significativa entre la taxa de risc de pobresa o exclusió social i la segregació escolar, si prenem com a referència els països de la Unió

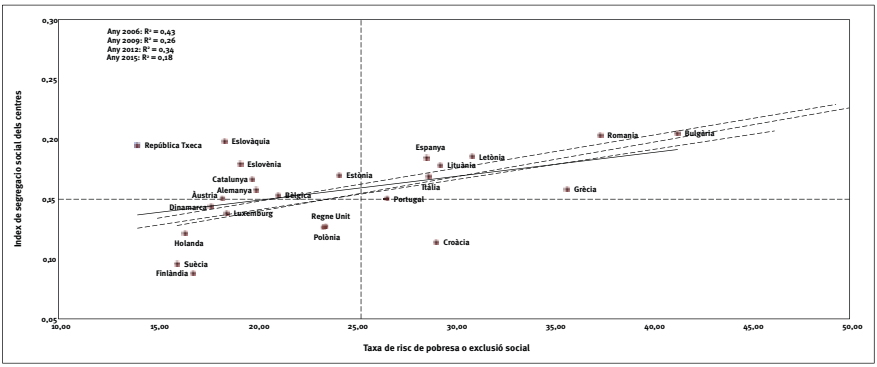
Gràfic 9.
Segregació social dels centres i polarització social dels estudiants per països europeus (2015)



Font: Elaboració a partir de la base de dades OCDE-PISA.

Nota: Les dades de segregació i polarització estan calculades a partir de la mostra PISA d'alumnat de 15 anys.

Gràfic 10.
Evolució de la relació entre risc de pobresa i exclusió social i segregació escolar, per països europeus (2006, 2009, 2012 i 2015)



Font: Elaboració a partir de la base de dades OCDE-PISA i d'Eurostat.

Nota: Les dades de segregació escolar fan referència als centres de secundària i a l'alumnat de 15 anys que participa a les proves PISA.

Europea. Concretament, podem observar com, l'any 2015, la variabilitat de la taxa de pobresa està associada en un 18% amb la variabilitat de l'índex de segregació social dels centres educatius. Com més pobresa hi ha en el territori, més probabilitat hi ha que augmenti la distribució socialment desigual de l'alumnat entre els centres. Seguint aquest gràfic, és plausible associar l'extensió de la pobresa d'un país amb l'eixamplament de les diferències entre classes socials. La concentració territorial del fenomen de la pobresa pot contribuir a l'augment de la dispersió dels centres (i concentració interna) en termes de composició social.

Segregació dels estudiants estrangers segons el nivell de riquesa del país de procedència

Els moviments migratoris a Catalunya suposen un repte important per a les polítiques educatives. A banda de les actuacions adreçades a facilitar els processos d'adaptació social, cultural i institucional a la societat

Taula 1.

Estudiants estrangers segons el nivell de riquesa del país de procedència, 2014-2015

	6è d'educació primària			4rt d'ESO		
	Freqüència	**Respecte al total d'estudiants**	**Respecte al total d'estudiants estrangers**	**Freqüència**	**Respecte al total d'estudiants**	**Respecte al total d'estudiants estrangers**
Països amb PIB baix-mitjà	2133	3.0	43.4	3198	5.2	37.1
Països amb PIB mitjà-alt	2282	3.2	46.4	4820	7.8	55.9
Països de l'OCDE	505	0.7	10.3	603	1.0	7.0
Espanya	65584	93.0		53230	86.1	
Total	70504	100.0		61851	100.0	

Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

Nota: La distinció entre països s'ha fet a partir de la classificació dels països segons el nivell de riquesa del Banc Mundial. El grup de països de l'OCDE s'ha extret del grup de països amb un PIB mitjà-alt d'aquesta classificació. En el cas del curs 2014-2015, el percentatge d'alumnat estranger calculat a partir de la base de dades desagregada no correspon amb el percentatge real.

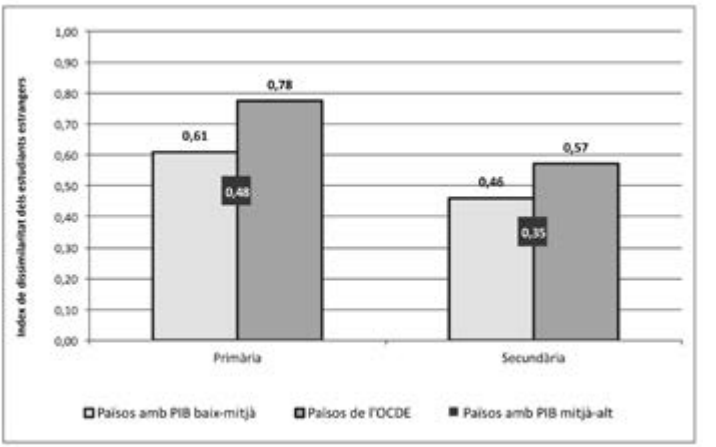
d'acollida, s'ha de fer front a les dificultats associades a la situació socioeconòmica d'una bona part de les famílies dels estudiants estrangers. La taula 1 recull les dades d'alumnat estranger de 6è de primària i 4t d'ESO en funció del país de procedència, en funció del seu nivell de riquesa: a l'ESO, poc menys del 40% de l'alumnat estranger prové de països amb un nivell de riquesa baix (Marroc, Bolívia, Hondures, Pakistan, Ucraïna, Índia, Filipines, Gàmbia, etc.), un 56% prové de països amb un PIB mitjà-alt (Equador, Colòmbia, Romania, Xina, Argentina, Uruguai, Brasil, etc.) i un 7% dels països de l'OCDE. A l'educació primària aquests percentatges són del 43%, 46% i 10%, respectivament.

Les grans diferències en relació al nivell de riquesa dels països de procedència de l'alumnat estranger que es troba a Catalunya ens obliga a aprofundir en el fenomen de la segregació escolar a Catalunya distingint entre diferents col·lectius d'alumnat d'origen immigrat. En aquest sentit, és interessant observar quins són els nivells mitjans de dissimilaritat entre centres quan considerem els tres grans blocs de països de procedència dels estudiants: països amb PIB baix-mitjà, països amb PIB mitjà i països de l'OCDE.

L'anàlisi del gràfic 11 permet identificar diferents tendències dels nivells de segregació d'acord amb la procedència de l'alumnat estranger. Els estudiants que mostren nivells de segregació més alts, tant en l'educació primària com en la secundària, són els que provenen de països membres de l'OCDE. Aquests estudiants, que provenen de països amb un nivell de riquesa més alt, suposen entre un 10% i un 7% del total d'estudiants amb nacionalitat estrangera a la primària i a l'ESO, respectivament. Es tracta d'un alumnat que molt probablement tendeix a autoseleccionar-se en centres escolars on assisteixin altres estudiants amb un estatus socioeconòmic similar.

De fet, el gràfic 12, que mostra el pes relatiu d'aquest alumnat en els centres en funció de la seva complexitat, ens confirma que menys d'un 5% dels estudiants estrangers que es troben en centres d'alta comple-

Gràfic 11.
Segregació dels estudiants de 6è de primària i 4rt d'ESO en els centres, segons el nivell de riquesa del país de procedència, 2014-2015



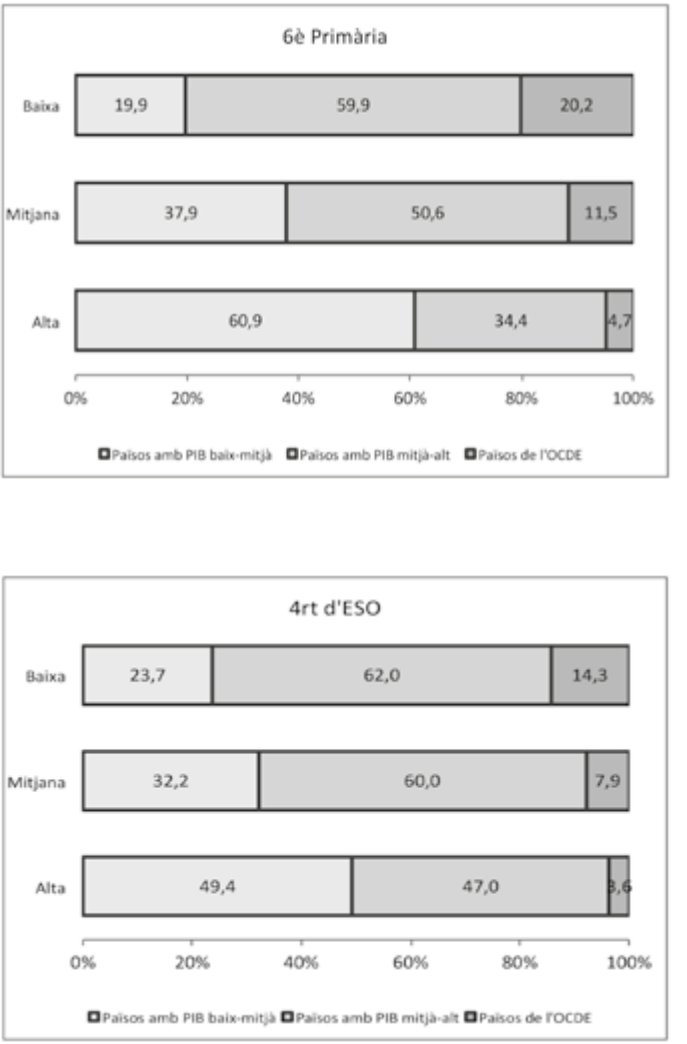
Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

Nota: La distinció entre països s'ha fet a partir de la classificació dels països segons nivell de riquesa del Banc Mundial. El grup de països de l'OCDE s'ha extret del grup de països amb un PIB mitjà-alt d'aquesta classificació.

xitat provenen de països de l'OCDE, mentre que aquest percentatge puja fins al 20% a primària (i fins al 14% a l'ESO) en el cas de centres de baixa complexitat.

El col·lectiu d'estudiants provinent de països amb baixos nivells de riquesa també mostra alts nivells de segregació. Aquests estudiants suposen el 60% dels estudiants estrangers dels centres d'alta complexitat en l'educació primària, i prop del 50% en l'ESO, mentre que en centres de baixa complexitat suposen el 20% i el 24%, respectivament. Aquesta distribució desigual de l'alumnat de països amb PIB baix també s'explica en part per un fenomen d'autoselecció, per la tendència de l'alumnat de perfil socioeconòmic baix a concentrar-se en determinats centres, amb la incidència, però, de factors de caràcter econòmic (com el vincle residencial i les menors possibilitats de mobilitat).

Gràfic 12.
Distribució dels estudiants estrangers d'ESO, segons la complexitat del centre i el país de procedència, 2014-2015

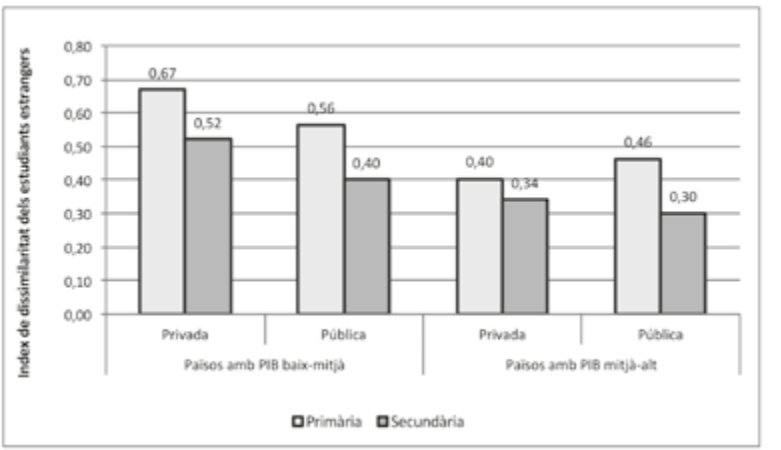


Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

Nota: La distinció entre països s'ha fet a partir de la classificació dels països segons nivell de riquesa del Banc Mundial. El grup de països de l'OCDE s'ha extret del grup de països amb un PIB mitjà-alt d'aquesta classificació.

Més endavant, per exemple, ja s'analitza la presència més elevada d'alumnat estranger en el sector públic. Aquesta distribució, però, és desigual en funció del país de procedència, com també ho és el nivell de segregació dels diferents grups de procedència en els dos sectors de titularitat. El gràfic 13, que ens mostra l'índex de dissimilaritat, no tan sols segons el nivell de riquesa dels països de procedència, sinó també en funció de la titularitat, evidencia que els nivells més alts de segregació es produeixen a la xarxa privada, especialment en el cas dels estudiants estrangers que provenen de països amb PIB mitjà o baix. L'índex ens assenyala que l'alumnat provinent de països socialment desavantatjats que assisteix a centres privats està altament segregat: perquè s'obtingués una igualtat perfecta en la distribució d'aquest alumnat entre centres, un 67% hauria de canviar de centre a l'educació primària

Gràfic 13.
Segregació dels estudiants de 6è de primària i 4rt d'ESO en els centres, segons el nivell de riquesa del país de procedència i la titularitat dels centres, 2015-2016



Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

Nota: La distinció entre països s'ha fet a partir de la classificació dels països segons nivell de riquesa del Banc Mundial.

i un 52% a l'ESO. En l'altre extrem, el col·lectiu menys segregat és el de l'alumnat estranger provinent de països amb un PIB mitjà-alt.

Factors territorials

Els factors territorials es refereixen a les divisions administratives que tenen un rol rellevant en l'explicació dels nivells de segregació. La distribució territorial dels centres, per exemple, podrà incidir en la composició social dels centres en la mesura en què hi hagi un accés diferencial al sistema educatiu en funció de la situació del centre, ja sigui en centres urbans o rurals, en poblacions més o menys segregades o en municipis més o menys grans.

La taula 2 ens confirma que la segregació és un fenomen que no tan sols es pot atribuir a factors institucionals i estructurals del sistema educatiu, sinó que també està relacionada amb la dimensió territorial on se situen els centres escolars. De fet, un factor que explica una part important de la segregació escolar a Catalunya són les diferències existents entre municipis. Aquest factor explica fins a un 25% de l'índex global de segregació de l'alumnat estranger procedent de països amb PIB baix, una magnitud que respon, molt probablement, a les diferents realitats municipals que s'observen a Catalunya en termes de gestió del fet migratori, de segregació residencial en determinats barris i zones, etc. Els motius també es poden referir a característiques de les poblacions que condicionen els processos d'accés escolar, tal com el caràcter urbà o rural o les dimensions del municipi. La situació de l'escola segons comarques explica un percentatge significativament més reduït, entre un 3% i un 5,5%, fet que assenyala que el factor territorial principal que ens ajuda a entendre el fenomen de la segregació és el municipi on hi ha l'escola.

Taula 2.
Descomposició de l'índex de segregació de l'alumnat estranger procedent de països amb PIB baix a l'educació primària i secundària a Catalunya, curs 2015-2016

	Educació primària, 2015-2016		Educació secundària, 2015-2016	
Índex de segregació a Catalunya	**S**		**S**	
Total	0,40		0,23	
Titularitat				
Pública	0,35		0,16	
Privada	0,47		0,32	
Complexitat				
Complexitat baixa	0,50		0,29	
Complexitat mitjana	0,38		0,18	
Complexitat alta	0,21		0,12	
Descomposició de l'índex de segregació	**Valor**	**Percentatge explicat de la segregació total**	**Valor**	**Percentatge explicat de la segregació total**
Titularitat				
Dins dels sectors públic i privat	0,37	91,7%	0,20	85,8%
Entre sectors públic i privat	0,03	8,3%	0,03	14,2%
Complexitat				
Dins de les tipologies de complexitat	0,30	80,5%	0,17	71,9%
Entre les tipologies de complexitat	0,08	19,5%	0,07	28,1%
Municipis				
Dins dels municipis	0,30	74,6%	0,17	74,7%
Entre els municipis	0,10	25,4%	0,06	25,3%
Comarques				
Dins de les comarques	0,39	97,1%	0,22	94,5%
Entre comarques	0,01	2,9%	0,01	5,5%

Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

Factors de sistema: el rol de la titularitat

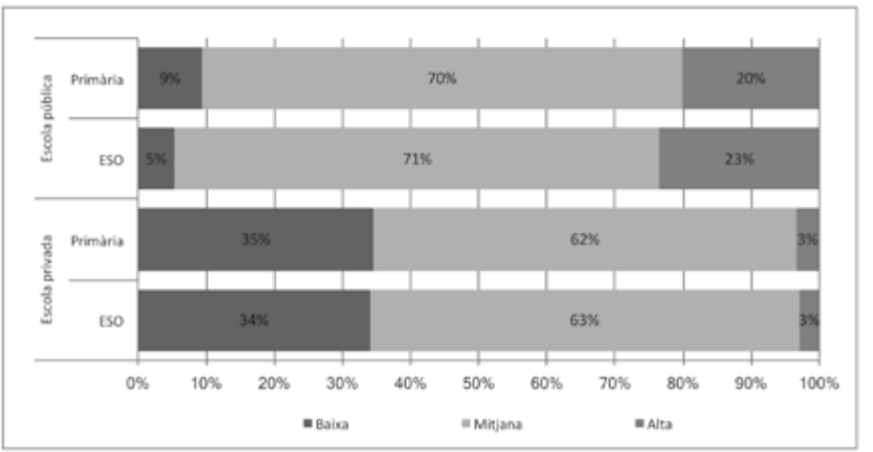
Els factors de sistema es refereixen a característiques del sistema educatiu o de les polítiques educatives que, directament o indirecta, poden contribuir que els centres concentrin estudiants amb un mateix perfil social i cultural. Exemples de factors sistèmics, institucionals o estructurals poden ser la presència de centres de titularitat privada, la separació primerenca dels estudiants en itineraris formatius a la secundària (acadèmics, tècnics i professionals) o els marges d'elecció de centre.

La titularitat dels centres és un dels factors que explica la distribució desigual de certs grups socials entre escoles i instituts de Catalunya. En aquest sentit, el gràfic 14 mostra com, tant en l'educació primària com en l'ESO, el sector públic presenta una proporció significativament més elevada de centres als quals s'atribueix un nivell alt de complexitat.[8] Els centres públics d'alta complexitat suposen més del 20% del total, mentre que els centres privats d'alta complexitat només representen el 3%. En l'altre extrem, més d'un terç dels centres privats presenten un nivell baix de complexitat (34.5%), mentre que entre els centres públics aquest percentatge es redueix a menys del 10%, tant a primària com a secundària.

La desigualtat en la composició social dels sectors de titularitat també s'observa quan analitzem la distribució desigual d'alumnat estranger en un sector de titularitat o altre. Si prenem com a referència l'*índex d'equitat*, el qual indica si la distribució de l'alumnat estranger entre les xarxes pública i privada és equilibrada (on el valor 1 significa distribució totalment equilibrada, mentre que un valor superior signi-

8. El nivell de complexitat dels centres es determina en funció dels indicadors de context següents: nivell d'instrucció dels pares/ tutors; ocupació de llocs de treball dels pares/tutors, segons la seva qualificació professional; nombre de pares/tutors d'alumnes perceptors de la renda mínima d'inserció; percentatge de pares/tutors en situació d'atur; percentatge d'alumnes amb necessitats educatives específiques; percentatge alt d'alumnes nouvinguts.

Gràfic 14.
Distribució dels estudiants segons titularitat i nivell de complexitat del centre, 2015-2016

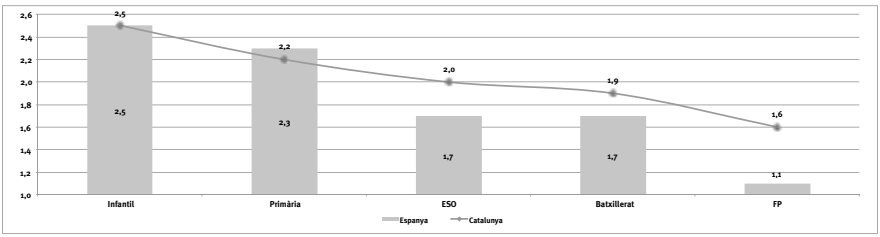


Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

fica la proporció d'alumnat estranger de més que hi ha en el sector públic), el gràfic 15 mostra com, només en la FP, existeix una certa equitat en l'escolarització d'alumnat estranger entre sectors. En el cas de l'educació primària, per exemple, el sector públic a Catalunya escolaritza 2,2 vegades més alumnat estranger que l'escola privada (en valors relatius).

Cal afegir, a més, que, tot i que encara es manté una distribució desigual de l'alumnat estranger entre centres públics i privats en totes les etapes, al llarg dels anys, l'evolució d'aquest índex ha seguit una tendència decreixent. El gràfic 16 posa de manifest que, amb l'excepció de l'FP, que ha presentat una certa estabilitat en el comportament d'aquest indicador, els diferents ensenyaments presentaven nivells d'inequitat més gran en la distribució d'alumnat estranger entre sectors el curs 2005-2006, fa deu anys, abans de la crisi econòmica, que en l'actualitat.

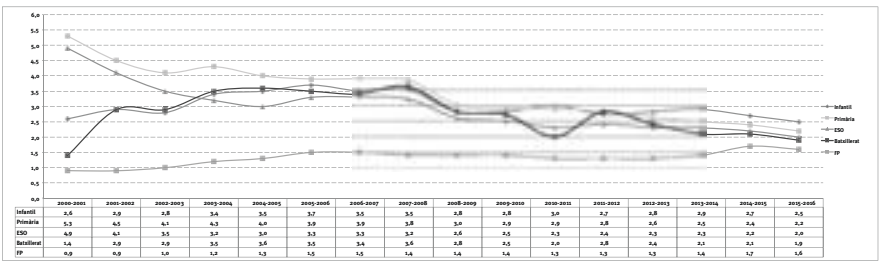
Gràfic 15.
Índex d'equitat a Espanya i Catalunya, curs 2015-2016



Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament i del Ministeri d'Educació.

En relació amb els nivells de segregació escolar (índex de Hutchens) que presenta cada sector de titularitat, la taula 2, anteriorment referida, també mostra que el curs 2015-2016 la segregació escolar de l'alumnat estranger procedent de països amb PIB baix és més elevada en el sector privat (0,47 a primària i 0,32 a secundària) que en el sector públic (0,35 a primària i 0,16 a secundària). Tot i això, la titularitat no explica bona part dels desequilibris interns del sistema educatiu. Aquesta mateixa taula 2 evidencia que les diferències entre sectors només expliquen el 8,3% de la segregació a la primària i el 14,2% a la secundària. Prop del 90% de la variació de l'índex s'explica per molts altres factors interns d'ambdós sectors, tant en el públic com en el privat.

Gràfic 16.
Evolució de l'índex d'equitat, Catalunya (2000-2001 – 2015-2016)



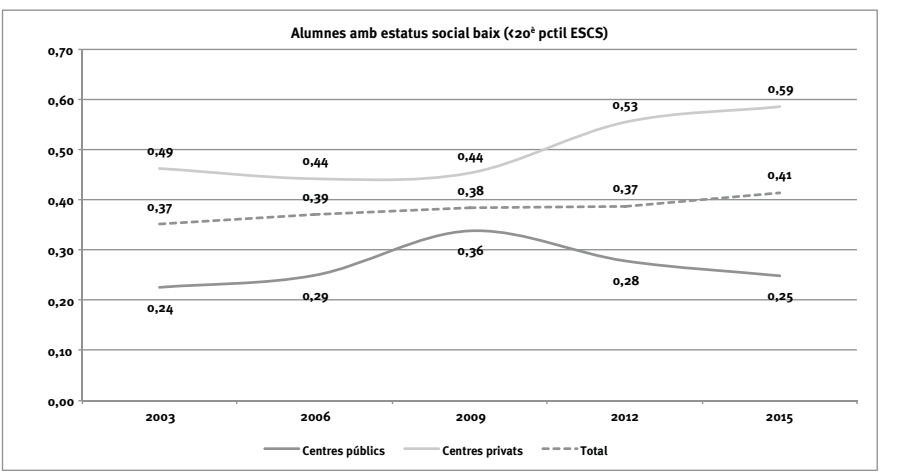
	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Infantil	2,6	2,9	2,8	3,4	3,5	3,7	3,5	3,5	2,8	2,8	3,0	2,7	2,8	2,9	2,7	2,5
Primària	5,3	4,5	4,1	4,3	4,0	3,9	3,9	3,8	3,0	2,9	2,9	2,8	2,6	2,5	2,4	2,2
ESO	4,9	4,1	3,5	3,2	3,0	3,3	3,3	3,2	2,6	2,5	2,3	2,4	2,3	2,3	2,2	2,0
Batxillerat	1,0	2,9	2,9	3,5	3,6	3,5	3,4	3,6	2,8	2,5	2,0	2,8	2,4	2,1	2,1	1,9
FP	0,9	0,9	1,0	1,2	1,3	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,4	1,7	1,6

Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

Els resultats observats per a l'alumnat estranger procedent de països amb PIB baix també s'obtenen per al conjunt de l'alumnat estranger. La taula 3, que ens aporta la informació sobre els índexs de segregació de l'alumnat estranger a primària per als cursos 2011-2012 i 2014-2015, mostra que les diferències entre sectors de titularitat expliquen al voltant del 18,3% de la variació de l'índex, mentre que el 82% s'explica per factors interns d'ambdós sectors. Val a dir que el pes de les diferències entre sectors de titularitat sembla decréixer en els darrers anys. El curs 2011-2012 aquest factor explicava el 24,3%, 6 punts percentuals més que el curs 2014-2015.

A partir de les dades que ens proporciona PISA, el gràfic 17 ens mostra en quina mesura la distribució de l'alumnat desfavorit es produeix d'un mode desigual dins d'ambdós sectors de titularitat. De fet, el nivell de segregació de l'alumnat socialment desfavorit a Catalunya mostra una tendència diferencial en funció de la titularitat del centre, si ens centrem en els alumnes amb estatus social baix. Si bé l'índex de segregació als centres privats segueix –i fins i tot accentua– la tendència de

Gràfic 17.
Evolució dels nivells de segregació social segons titularitat (2003-2015)



Font: Elaboració a partir de la base de dades OCDE-PISA 2003, 2006, 2009, 2012 i 2015.

Taula 3.
Descomposició de l'índex de segregació de l'alumnat estranger segons factors territorials i titularitat a l'educació primària a Catalunya, cursos 2011-2012 i 2014-2015

	Educació primària, 2011-2012		Educació primària, 2014-2015	
Índex de segregació a Catalunya	**S**		**S**	
Total	0.187		0.190	
Descomposició de l'índex de segregació	**Valor**	**Percentatge explicat de la segregació total**	**Valor**	**Percentatge explicat de la segregació total**
Alta concentració d'estudiants estrangers al municipi (75 percentil)				
Dins dels municipis	0.078	41.5	0.075	39.82
Entre els municipis (percentatge estrangers ‹75p i ›75p.)	0.109	58.5	0.113	60.18
Municipis				
Dins dels municipis	0.145	77.4	0.150	78.96
Entre els municipis	0.042	22.6	0.040	21.04
Comarques				
Dins de les comarques	0.172	91.8	0.178	93.7

Entre comarques	0.015	8.2	0.012	6.3
Serveis territorials				
Dins dels serveis territorials	0.173	92.4	0.179	94.5
Entre dels serveis territorials	0.014	7.6	0.010	5.5
	Educació primària, 2011-2012		**Educació primària, 2014-2015**	
Índex de segregació a Catalunya	**S**		**S**	
Total	0.187		0.190	
Índex de segregació segons titularitat	**S**		**S**	
Sector públic	0.135		0.143	
Sector privat	0.186		0.205	
Descomposició de l'índex de segregació	**Valor**	**Percentatge explicat de la segregació total**	**Valor**	**Percentatge explicat de la segregació total**
Titularitat				
Dins dels sectors públic i privat	0.141	75.7	0.155	81.7
Entre sectors públic i privat	0.046	24.3	0.035	18.3

Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

creixement mitjà assenyalada anteriorment, en l'evolució de l'índex de segregació dins del sector públic s'observa un canvi de tendència, una inflexió, d'ençà l'any 2009. Això indicaria, per tant, que el creixement observat dels nivells globals de segregació social es deu fonamentalment a la tendència de la segregació social dins del sector privat.

Així mateix, també podem assenyalar que, d'ençà del començament de la crisi econòmica, s'ha accentuat la polarització de la distribució desigual de l'alumnat de classe social baixa dins d'ambdues xarxes. Mentre que en la xarxa d'escoles públiques s'ha reduït la dissimilaritat social entre centres, dins de la xarxa d'escoles privades s'ha accentuat. Cal recordar que la crisi econòmica ha modificat, per exemple, el comportament en l'admissió d'alumnat de les famílies de classe mitjana, més propenses en l'actualitat a escolaritzar-se en el sector públic del que ho feien en una altra conjuntura.

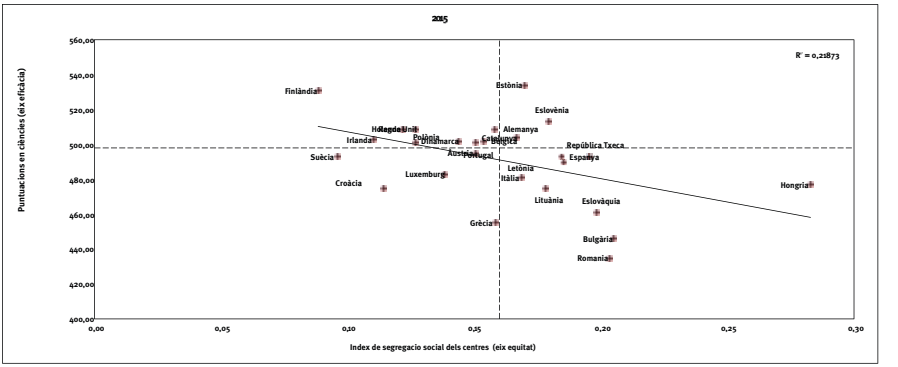
Segregació escolar i resultats acadèmics

La pregunta que ens plantegem després d'haver aprofundit en el fenomen de la segregació escolar és en quina mesura una distribució desigual de grups socials minoritaris pot condicionar els resultats acadèmics de l'alumnat. La literatura de recerca ens recorda que en la mesura en què un grup social minoritari, com ara els estudiants de nacionalitat estrangera o els estudiants de famílies de classe social baixa, estigui concentrat en uns mateixos centres escolars, els nivells d'eficàcia educativa tendiran a disminuir.[9]

D'entrada, les dades PISA ens assenyalen la clara relació negativa que hi ha entre els resultats de les proves i la segregació social dels centres. El gràfic 18 evidencia, a través de l'anàlisi comparada, que els països europeus amb sistemes educatius més segregats tendeixen a obtenir

9. Willms 1986; Caldas i Bankston 1997; Alegre i Ferrer 2010; Dronkers i Levels 2007; Hanushek *et al*. 2009.

Gràfic 18.
Relació entre les puntuacions a les proves PISA (eficàcia) i els nivells de segregació social (equitat) als centres de secundària (2015)

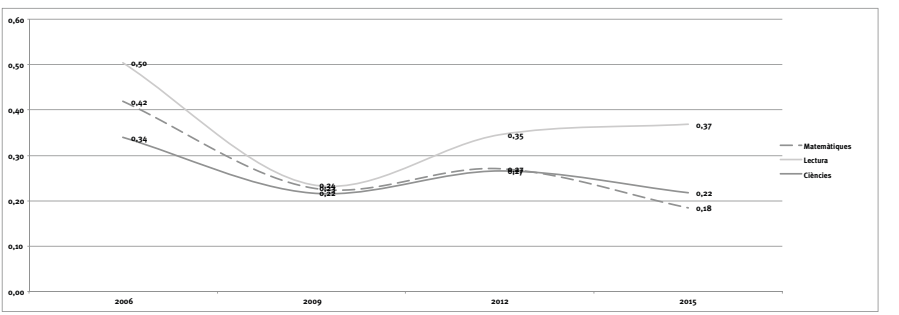


Font: Elaboració a partir de la base de dades OCDE-PISA.

pitjors resultats. El 21,9% de les diferències entre països en les puntuacions en Ciències s'explica pels diferents nivells de segregació escolar.

En aquesta línia, el gràfic 19 mostra l'evolució d'aquesta associació al llarg de la darrera dècada i com tendeix a perdre força explicativa, espe-

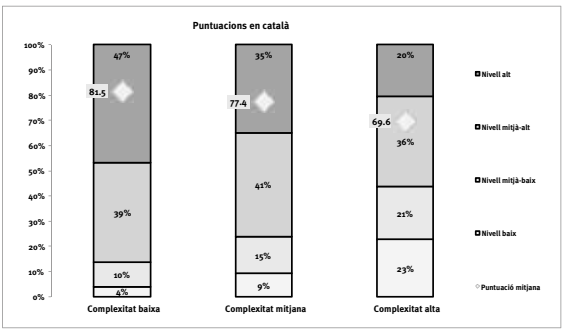
Gràfic 19.
Evolució de l'associació entre les puntuacions a les proves PISA (eficàcia) i els nivells de segregació social (equitat) als centres de secundària a Catalunya (2006-2015).

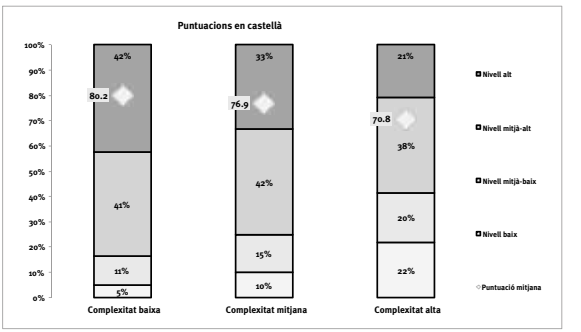


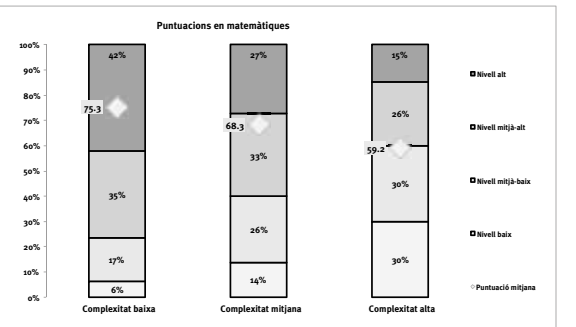
Font: Elaboració a partir de la base de dades OCDE-PISA 2003, 2006, 2009, 2012 i 2015.

Gràfics 20.

Puntuacions mitjanes en Català, Castellà i Matemàtiques i distribució dels alumnes en els trams de competència, segons els nivells de complexitat del centre, 4rt d'ESO, curs 2015-2016





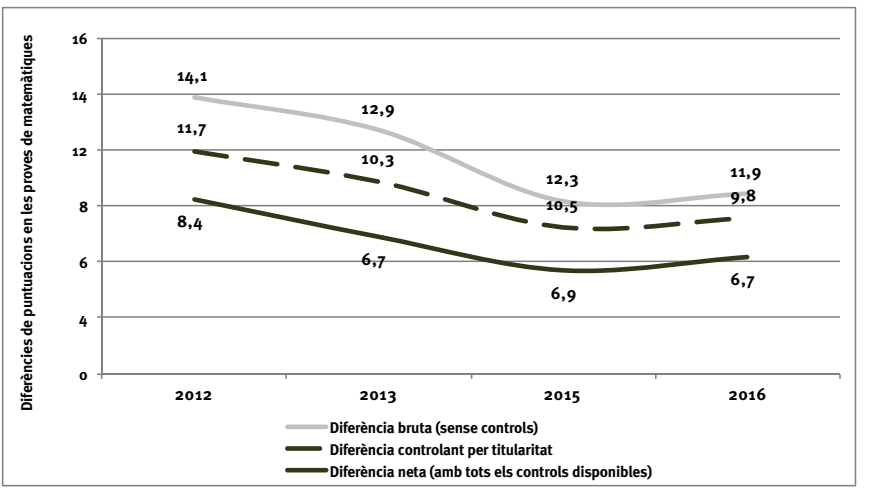


Font: *Quaderns d'Avaluació* (Consell Superior d'Avaluació).

cialment en Matemàtiques i Ciències. La millora dels resultats educatius i l'increment dels nivells de segregació social, observats en epígrafs precedents, semblen reduir l'associació entre equitat i eficàcia.

Si prenem com a referència les proves de competències bàsiques de 6è de primària i 4t d'ESO, aquesta associació entre segregació escolar i resultats també s'observa. Tal com es veu en el gràfic 20, per exemple, a Catalunya, els estudiants que assisteixen a centres d'alta complexitat obtenen, sistemàticament, puntuacions més baixes en les proves de competències en Català, Castellà i Matemàtiques que els centres de baixa complexitat: entre un 42% i un 47% dels estudiants dels centres de baixa complexitat estan en el nivell més alt de competència, mentre

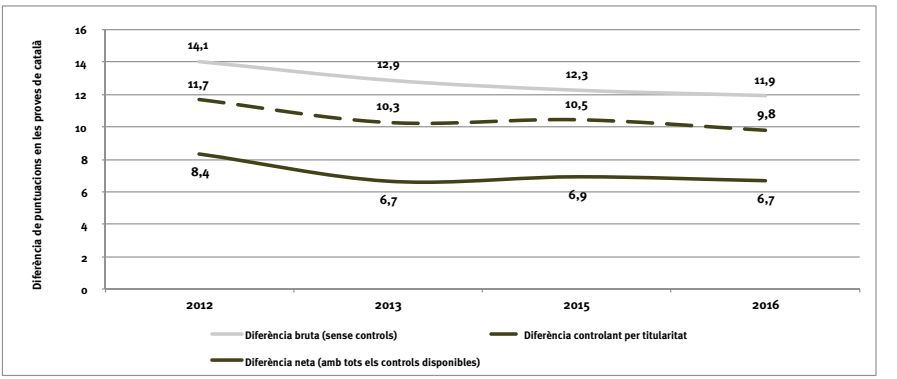
Gràfic 21.
Evolució de les diferències de puntuacions en Català entre els centres d'alta i baixa complexitat, 4rt d'ESO, 2012-2016



Font: Elaboració a partir d'Ensenyament.

Nota: Model de regressió amb les puntuacions de Català com a funció dels nivells de complexitat del centre, amb controls de centre (titularitat i puntuacions mitjanes en les proves de competència del 2012, com a *proxy* del nivell d'eficàcia) i individuals (efecte fix país de procedència de l'alumnat, estudiant repetidor). Errors estàndard clusteritzats en l'àmbit de centre.

Gràfic 22.
Evolució de les diferències de puntuacions en Matemàtiques entre els centres d'alta i baixa complexitat, 4rt d'ESO, 2012-2016



Font: Elaboració a partir d'Ensenyament.

Nota: Model de regressió amb les puntuacions en Matemàtiques com a funció dels nivells de complexitat del centre, amb controls de centre (titularitat i puntuacions mitjanes en les proves de competència del 2012, com a *proxy* del nivell d'eficàcia) i individuals (efecte fix país de procedència de l'alumnat, estudiant repetidor). Errors estàndard clusteritzats en l'àmbit de centre.

que en els centres d'alta complexitat aquest percentatge es redueix fins al 20%. En l'altre extrem, només entre el 4 i el 6% dels estudiants de centres de baixa complexitat se situen en el tram més baix de competència, mentre que en els centres d'alta complexitat aquest percentatge se situa entre el 23% i el 30%.

L'associació entre els nivells de complexitat i les puntuacions és alta i significativa, fins i tot després de controlar factors rellevants a nivell de centre i territorials (titularitat, municipi on se situa), i, tant si controlem la titularitat del centre com la presència d'alumnat estranger. En els gràfics 21 i 22 es pot observar l'evolució de les diferències de puntuacions en Català i Matemàtiques entre centres d'alta complexitat i centres de baixa complexitat. Tot i que les diferències romanen altes i significatives, especialment en el cas de les Matemàtiques, s'atenuen quan fem l'exercici estadístic de *controlar* l'efecte de diversos factors: estatus

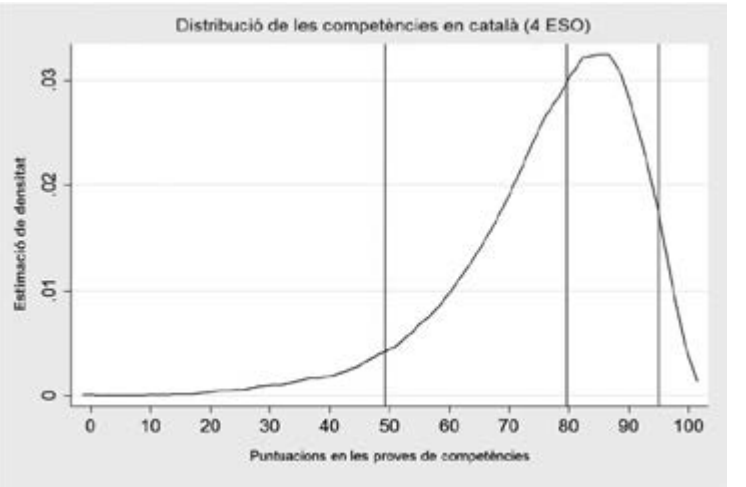
d'immigrant i país de procedència, titularitat privada del centre, situació del centre i estudiant repetidor. Des d'un punt de vista evolutiu, val a destacar que les diferències entre centres de baixa i d'alta complexitat disminueixen d'ençà de l'any 2012, especialment pel que fa a les puntuacions de Català (gràfic 21).

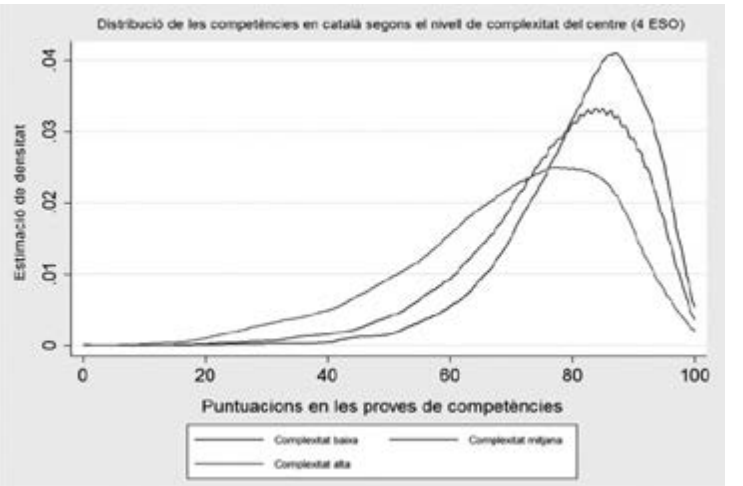
Finalment, la distribució desigual de les competències segons el nivell de complexitat del centre també s'observa en els gràfics 23 i 24. Val a dir, en primer lloc, que les puntuacions de les competències de Català a 4rt d'ESO mostren una distribució asimètrica negativa, cosa que significa que els estudiants sistemàticament tendien a obtenir puntuacions altes. Això no ens assenyala necessàriament que els nivells de competència siguin elevats. Pel contrari, podria ser un indicador del baix nivell de dificultat de les proves. En qualsevol cas, és interessant veure la tendència clara de les distribucions en funció del nivell de complexitat del centre. En la mesura en què el centre és de menys complexitat, la distribució de les puntuacions tendeix a concentrar-se a la part dreta del gràfic.

Per entendre la incidència de la concentració d'estudiants estrangers en l'eficàcia educativa a Catalunya, cal veure en quina mesura les puntuacions en les proves de competències disminuirien en el cas que en un centre augmentés la presència d'alumnat estranger. Cal assenyalar que aquesta estimació podria ser més precisa amb la inclusió de variables de control relatives al perfil de l'alumnat, com ara l'estatus socioeconòmic de la família, que no han estat disponibles. Per tal d'avançar algunes conclusions rellevants des de la perspectiva de les polítiques educatives, i amb tota la cautela que exigeix la limitació assenyalada, presentem aquest exercici en les taules 4 i 5.

En primer lloc, en relació als resultats del 2016, observem com la concentració d'alumnat estranger pot perjudicar els nivells d'eficàcia mitjans, especialment en els centres d'alta complexitat. Concretament, un augment del 15%, del 25% i del 35% estaria associat, respectivament, amb una disminució mitjana de 0,7, 1,2 i 2,4 punts en les proves de

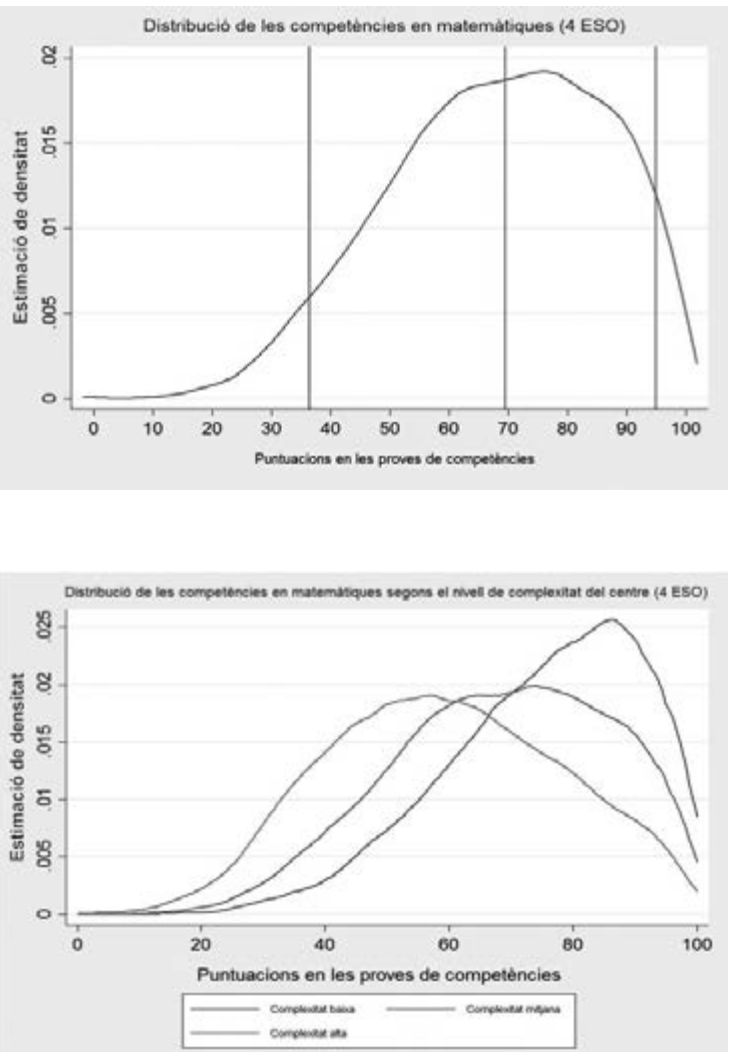
Gràfic 23.
Distribució de les competències de les proves de Català i distribució de les puntuacions de Català segons el nivell de complexitat del centre, 4rt d'ESO, curs 2015-2016





Font: Elaboració a partir de les dades del Departament (proves de competències).

Gràfic 24.
Distribució de les competències de les proves de Matemàtiques i distribució de les puntuacions de Matemàtiques segons el nivell de complexitat del centre, 4rt d'ESO, curs 2015-2016



Font: Elaboració a partir de les dades del Departament (proves de competències).

Taula 4.

Variació de les puntuacions –efectes marginals– en Català i Matemàtiques segons la presència d'alumnat estranger, condicionada pel nivell de complexitat del centre, curs 2015-2016

		Presència d'alumnat estranger					
		Proves de Català			Proves de Matemàtiques		
		Augment del 15%	Augment del 25%	Augment del 35%	Augment del 15%	Augment del 25%	Augment del 35%
Tots els centres	Brut	-0.72	-1.19	-2.39	-1.02	-1.70	-3.40
	Controls [1]	-0.15	-0.25	-0.49	-0.13	-0.22	-0.44
Centres amb complexitat alta	**Brut**	**-0.97**	**-1.62**	**-3.24**	**-0.87**	**-1.44**	**-2.88**
	Controls [2]	**-0.24**	**-0.40**	**-0.81**	**-0.11**	**-0.18**	**-0.35**
Centres amb complexitat mitjana	Brut	-0.39	-0.64	-1.29	-0.40	-0.67	-1.33
	Controls [2]	0.02	0.04	0.07	0.07	0.12	0.24
Centres amb complexitat baixa	**Brut**	**-0.28**	**-0.46**	**-0.93**	**-0.44**	**-0.74**	**-1.47**
	Controls [2]	**-0.07**	**-0.11**	**-0.22**	**-0.16**	**-0.27**	**-0.53**

Font: Elaboració a partir de les dades del Departament (competències).

Nota: Cada fila x onada és un model de regressió no linear (*nonlinear least-squares estimation*). En les caselles es mostren els efectes marginals relatius a l'augment percentual de la presència d'alumnat estranger. Errors estàndard clusteritzats de centre. [1] Control de la titularitat dels centres, dels nivells de complexitat i dels estudiants repetidors [2] Control de la titularitat dels centres i dels estudiants repetidors.

competència en Llengua catalana, i d'1, 1,7 i 3,4 punts en les de Matemàtiques. Els centres classificats com de baixa i mitjana complexitat, en canvi, no es veurien afectats d'un mode significatiu per un hipotètic augment de la segregació.

D'altra banda, si comparem els efectes marginals entre els cursos 2011-2012 i 2015-2016 (taula 4), observem una certa tendència temporal, que s'hauria, però, de confirmar amb les onades posteriors de les proves de competència. Entre els dos cursos escolars, les estimacions mostren com s'atenua l'impacte de la segregació dels centres, tot assenyalant una menor incidència de la composició en les puntuacions. Així, mentre que al curs 2011-2012, un augment del 35% d'alumnat estranger suposava una disminució mitjana de prop de 3,6 punts de les proves de competència de Llengua catalana, al curs 2015-2016 suposava una disminució d'uns 2,4. En el cas de les matemàtiques, la disminució és més evident, ja que passa dels 7,5 als 2,4 punts.

Taula 5.
Variació de les puntuacions –efectes marginals– segons la presència d'alumnat estranger, cursos 2011-2012 – 2015-2016

		Presència d'alumnat estranger		
		Augment del 15%	**Augment del 25%**	**Augment del 35%**
Proves de Català	2011-2012	-1.09	-1.82	-3.64
	2015-2016	-0.72	-1.19	-2.39
Proves de Matemàtiques	2011-2012	-2.24	-3.73	-7.47
	2015-2016	-1.02	-1.70	-3.40

Font: Elaboració a partir de les dades del Departament (competències).

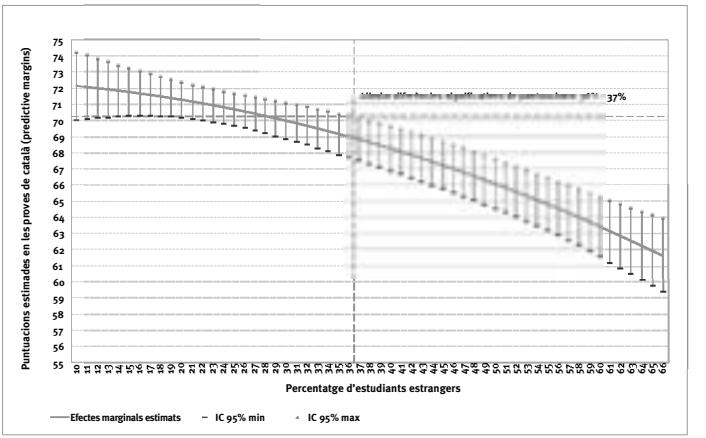
Nota: Cada fila x onada és un model de regressió no linear (*nonlinear least-squares estimation*). En les caselles es mostren els efectes marginals relatius a l'augment percentual de la presència d'alumnat estranger. Errors estàndard clusteritzats de centre.

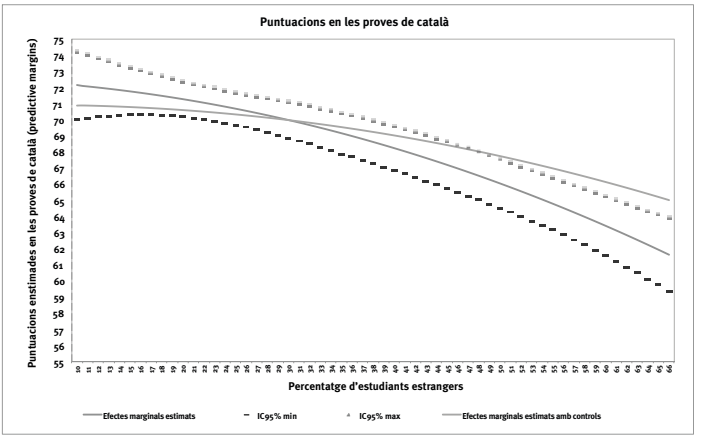
En l'exercici anterior hem vist que fonamentalment són els centres d'alta complexitat els que es poden veure perjudicats per una concentració excessiva d'estudiants estrangers. Partint de la realitat d'aquests centres, dels nivells observats de presència d'alumnat estranger i de les puntuacions mitjanes en Català i Matemàtiques, ens preguntem quin és el llindar a partir del qual la composició *ètnica* perjudica els nivells mitjans d'eficàcia? Els gràfics 25 i 26 intenten donar una resposta a aquesta qüestió.

Amb totes les cauteles metodològiques necessàries, l'exercici realitzat en els gràfics 25 i 26 ens permet assenyalar el llindar a partir del qual la concentració d'alumnat estranger esdevé un problema per a l'eficàcia educativa en un centre d'alta complexitat. Per establir aquest llindar hem de considerar els intervals de confiança per tal de determinar a partir de quin percentatge de concentració d'alumnat estranger les puntuacions són significativament més baixes. En el cas de les proves de Català, el percentatge de concentració és del 36-37% aproximadament, mentre que en el cas de les proves de Matemàtiques se situa en el 40-41% d'alumnat de nacionalitat estrangera. Quan introduïm els controls en l'àmbit de centre (titularitat i municipi) i en l'àmbit individual (repetidors i riquesa del país de procedència de l'alumnat estranger) observem com els llindars augmenten de manera significativa. Això ens confirma que l'efecte de la segregació d'estudiants estrangers està mediat fonamentalment per la concentració d'estudiants que provenen d'entorns socioeconòmics més vulnerables, amb majors dificultats d'aprenentatge (repetidors) i amb nivells més baixos de competències sociolingüístiques.

Des del punt de vista de les polítiques d'organització i planificació escolar, convé tenir present que no és necessari aconseguir situacions de total equilibri de la matrícula entre col·lectius socialment desfavorits i la resta, però les anàlisis ens confirmen que cal establir els límits més enllà dels quals és més probable que es generin dinàmiques en els centres educatius que no permetin un normal funcionament dels processos d'ensenyament i d'aprenentatge.

Gràfic 25.
Segregació de l'alumnat estranger en centres d'alta complexitat i puntuacions en Català, curs 2015-2016

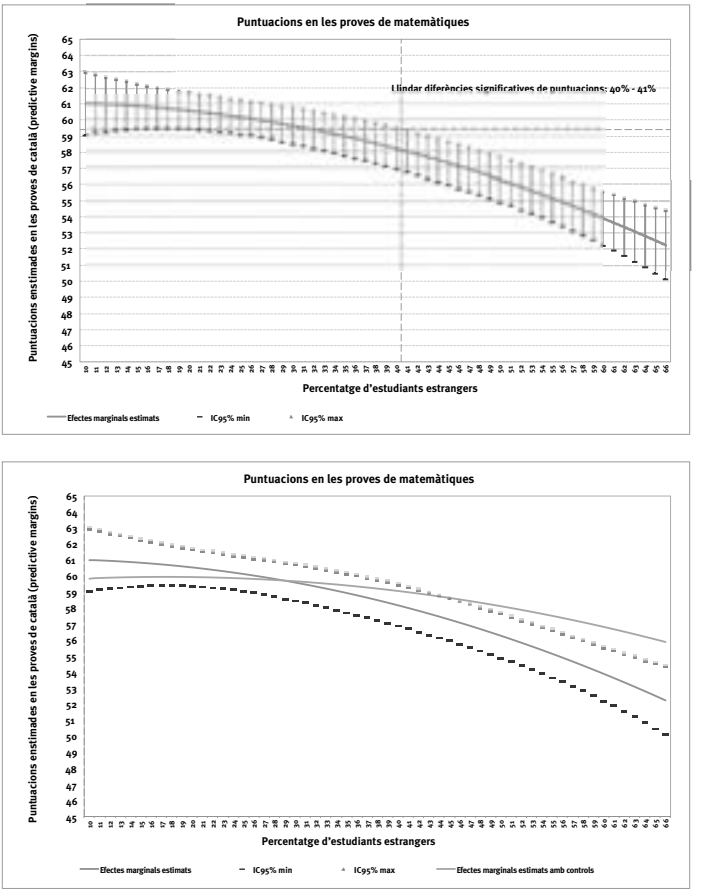




Font: Elaboració a partir de les dades del Departament (proves de competències).

Nota: Els valors corresponen als efectes marginals calculats a partir de models de regressió multinivell amb les puntuacions en Matemàtiques com a funció del percentatge d'estudiants estrangers i del percentatge d'estudiants estrangers al quadrat (relació quadràtica), amb i sense controls de factors observats. Els controls considerats són en l'àmbit de centre (titularitat i situació del centre) i en l'àmbit individual (país de procedència de l'alumnat estranger segons el nivell de riquesa, repetidor...). Errors estàndard clusteritzats per centre.

Gràfic 26.
Segregació de l'alumnat estranger en centres d'alta complexitat i puntuacions en Matemàtiques, curs 2015-2016



Font: Elaboració a partir de les dades del Departament (proves de competències).

Nota: Els valors corresponen als efectes marginals calculats a partir de models de regressió multinivell amb les puntuacions en Matemàtiques com a funció del percentatge d'estudiants estrangers i del percentatge d'estudiants estrangers al quadrat (relació quadràtica), amb i sense controls de factors observats. Els controls considerats són en l'àmbit de centre (titularitat i situació del centre) i en l'àmbit individual (país de procedència de l'alumnat estranger segons el nivell de riquesa, repetidor...). Errors estàndard clusteritzats per centre.

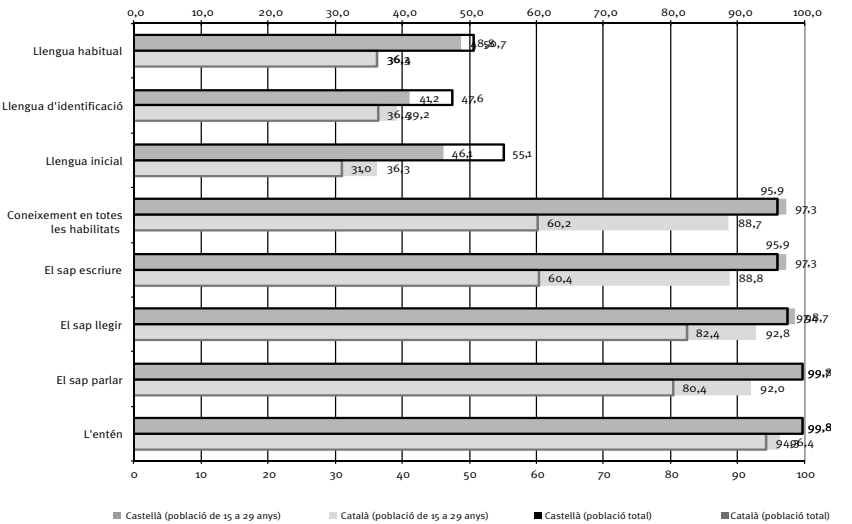
Ús de la llengua vehicular i èxit educatiu

A partir de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, que declara inconstitucional el caràcter preferent del català, i l'ús del català com a única llengua vehicular en l'ensenyament, el model d'immersió lingüística ha estat fortament contradit per diferents decisions polítiques i judicials. En els darrers quatre anys, per exemple, d'ençà de la presentació de l'*Anuari 2013*, hi ha hagut diferents sentències del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya i del Tribunal Suprem que fixen una proporció del 25% com la proporció raonable en la qual el castellà passa a ser llengua vehicular en aquells centres on hi hagi algun alumne que ho sol·liciti.

En aquest procés, el Govern espanyol va aprovar la Llei orgànica 8/2013, de 9 de desembre, per a la millora de la qualitat educativa (LOMCE), que atorga protecció legal al castellà com a llengua vehicular de l'ensenyament a tot l'Estat, juntament amb les llengües cooficials, i que preveu sistemes per garantir aquesta condició, com ara incorporar la llengua castellana (i cooficials) com a llengua vehicular en la proporció raonable que estableixin les administracions educatives, o bé proporcionar ofertes amb una única llengua vehicular sempre que es garanteixin ofertes alternatives sufragades amb fons públics en les quals s'utilitzi també el castellà com a llengua vehicular. En cas de no garantir el castellà com a llengua vehicular, el Ministeri d'Educació, a compte de l'Administració educativa corresponent, assumirà íntegrament les despeses efectives d'escolarització dels alumnes que ho sol·licitin en centres privats en els quals existeixi el castellà com a llengua vehicular (disposició addicional trenta-vuitena). Segons dades facilitades pel Departament d'Ensenyament el 2016, poc més d'un centenar de famílies han sol·licitat l'escolarització en llengua castellana en els darrers tres processos d'admissió d'alumnat.

Les dades que ens proporciona l'*Enquesta d'usos lingüístics a la població 2013* evidencien que la llengua castellana gaudeix d'un millor coneixement per part de la població que la llengua catalana, però també que les

Gràfic 1.
Coneixement de les llengües catalana i castellana entre la població, per edat (2013)

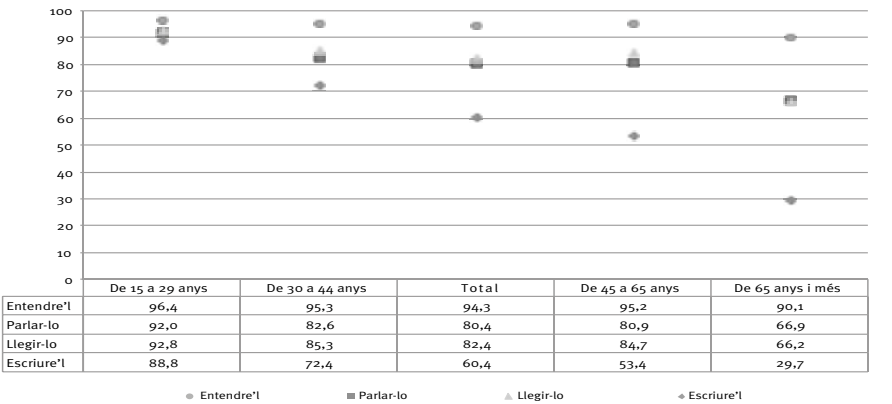


Font: Elaboració a partir de dades de l'*Enquesta d'usos lingüístics a la població 2013*.

polítiques d'immersió lingüística han permès que aquesta diferència sigui menor entre la població jove. El gràfic 1, que mostra el nivell de coneixement de les llengües catalana i castellana entre la població, evidencia que pràcticament el 100% de la població total sap parlar el castellà, independentment de l'edat que tingui, o més del 95% sap escriure'l, mentre que, en el cas del català, aquests percentatges són més baixos en totes les franges d'edat, però les diferències en el coneixement de la llengua catalana i castellana són més petites entre la població jove. Entre la població total, el 80,4% sap parlar-lo, i el 60,4% sap escriure'l; entre la població de 15 a 29 anys, el 92,0% sap parlar-lo, i el 88,8% sap escriure'l.

En l'*Anuari 2013*, ja destacàvem que l'edat és un dels factors que més condicionen el coneixement de la llengua catalana al nostre país. El gràfic 2 il·lustra que, a mesura que augmenta l'edat, la població disposa de menys habilitats lingüístiques en català. Mentre en la població de 15

Gràfic 2.
Coneixement de la llengua catalana per grup d'edat (2013)

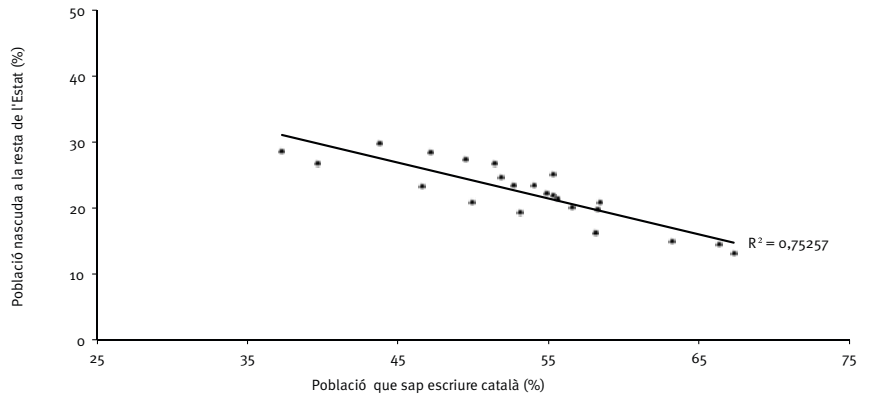


	De 15 a 29 anys	De 30 a 44 anys	Total	De 45 a 65 anys	De 65 anys i més
Entendre'l	96,4	95,3	94,3	95,2	90,1
Parlar-lo	92,0	82,6	80,4	80,9	66,9
Llegir-lo	92,8	85,3	82,4	84,7	66,2
Escriure'l	88,8	72,4	60,4	53,4	29,7

Font: Elaboració a partir de dades de l'*Enquesta d'usos lingüístics a la població 2013*.

a 29 anys, el coneixement de totes les habilitats lingüístiques se situa prop o per sobre del 90%, entre la població més gran de 65 anys un

Gràfic 3.
Relació entre la població nascuda a la resta de l'Estat i la població que sap escriure el català en els municipis catalans més grans de 50.000 habitants (2011)

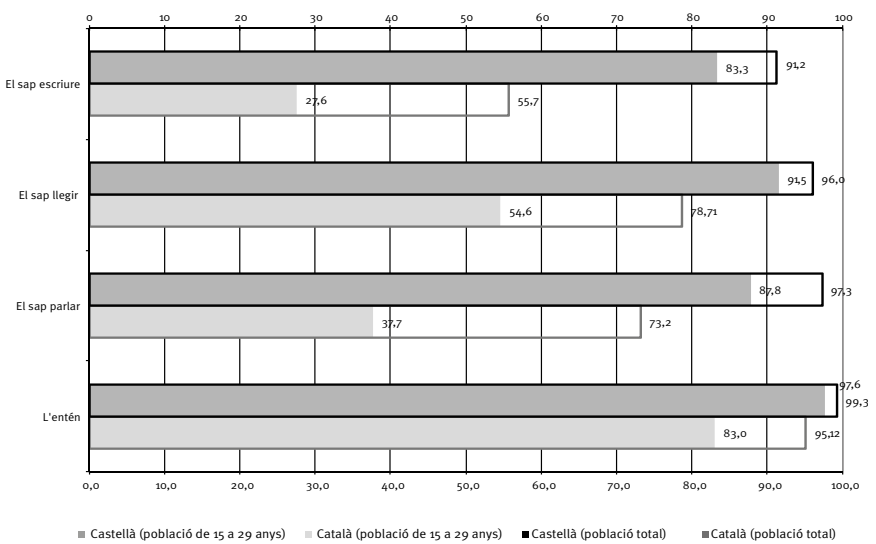


Font: Elaboració a partir de dades del cens de població 2011 i el Padró d'habitants 2012.

90,1% l'entén, però només un 29,7% sap escriure'l. Els fluxos migratoris de mitjan segle XX des d'altres comunitats de l'Estat espanyol, juntament amb les polítiques educatives durant el règim franquista, que van afavorir que les persones d'edat mitjana i avançada no gaudissin d'oportunitats d'accés al sistema educatiu ni a un ensenyament en català, són factors que contribueixen a explicar que 1 de cada 10 catalans de més de 65 anys no entengui el català, 1 de cada 3 no sàpiga parlar-lo ni llegir-lo, o que 7 de cada 10 no sàpiga escriure'l.

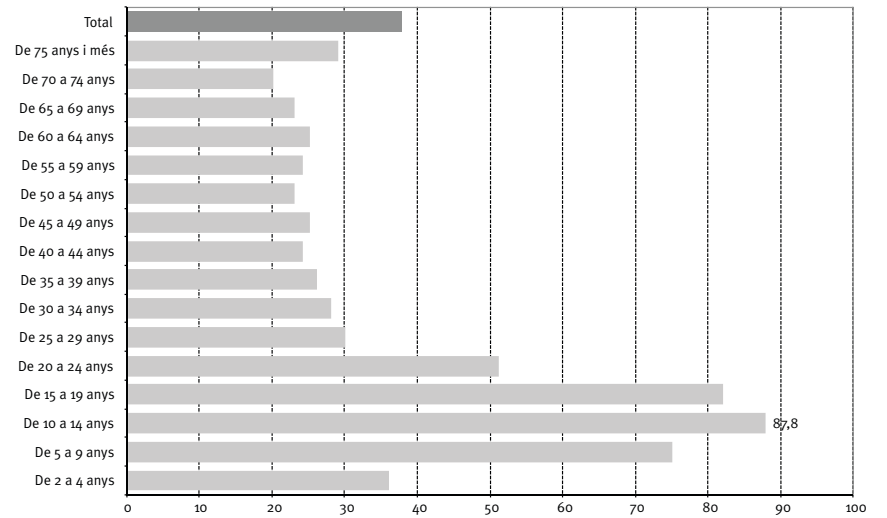
De fet, el lloc de naixement és un dels altres condicionants clau que determinen el coneixement del català. La influència dels fluxos migratoris procedents de la resta de l'Estat en aquest coneixement s'observa en el gràfic 3, que recull la relació entre la població nascuda a la resta de l'Estat i la població que sap escriure el català en els municipis catalans més grans de 50.000 habitants: les diferències entre els municipis en el coneixement del català s'expliquen en un 75,3% pel pes d'aquest fet migratori.

Gràfic 4.
Coneixement del català entre la població per edat i nacionalitat (2011)



Font: Elaboració a partir de dades del cens de població 2011.

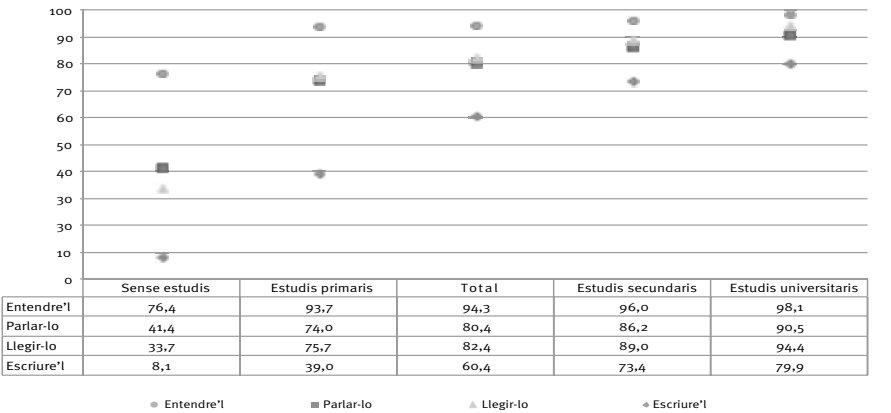
Gràfic 5.
Coneixement del català (sap parlar-lo) entre la població estrangera per edat (2011)



Font: Elaboració a partir de dades del cens de població 2011.

La incidència del lloc de naixement en el coneixement del català també s'observa quan s'analitzen les diferències en les habilitats lingüístiques entre la població en funció de la nacionalitat. El gràfic 4, que il·lustra aquestes diferències, evidencia que, com era d'esperar, la població estrangera té un menor coneixement del català que la mitjana de la població: segons les dades censals, mentre que 3 de cada 4 persones sap parlar català, entre la població estrangera només ho fa una de cada 3. Aquest mateix gràfic, però, torna a posar de relleu l'impacte positiu de les polítiques d'immersió lingüística pel que fa al coneixement del català entre la població estrangera jove. Entre la població de 10 a 14 anys, les diferències en el coneixement del català entre la població estrangera i la mitjana de la població es redueixen a menys de 10 punts percentuals en totes les habilitats lingüístiques, mentre que entre la població total aquestes diferències arriben a ser superiors als 30 punts percentuals en alguna de les habilitats.

Gràfic 6.
Coneixement de la llengua catalana per nivell d'instrucció (2013)



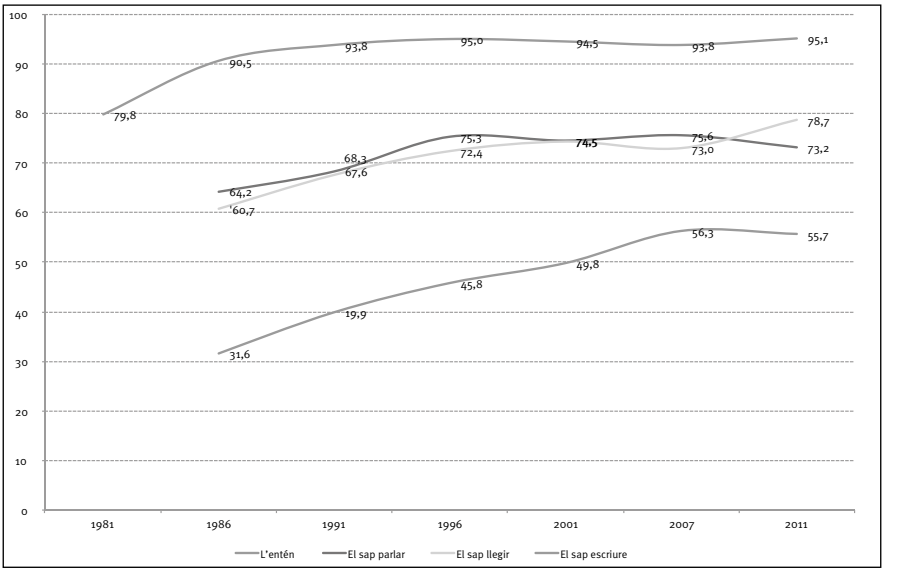
	Sense estudis	Estudis primaris	Total	Estudis secundaris	Estudis universitaris
Entendre'l	76,4	93,7	94,3	96,0	98,1
Parlar-lo	41,4	74,0	80,4	86,2	90,5
Llegir-lo	33,7	75,7	82,4	89,0	94,4
Escriure'l	8,1	39,0	60,4	73,4	79,9

Font: Elaboració a partir de dades de l'*Enquesta d'usos lingüístics a la població 2013*.

En aquesta mateixa línia, el gràfic 5, que conté la proporció de població estrangera que sap parlar el català en funció de l'edat, evidencia com aquest coneixement és especialment elevat entre la població d'edat d'escolarització obligatòria. Mentre el 87,8% de la població estrangera de 10 a 14 anys sap parlar el català, aquest coneixement baixa del 30% en totes les franges d'edat de la població estrangera de més de 25 anys.

I finalment, com ja indicàvem en l'*Anuari 2013*, el nivell d'instrucció de la població també és un dels factors que explica les diferències en el coneixement del català entre la població. El gràfic 6, que mostra una comparació del percentatge de persones que tenen coneixement del català (en comprensió i a nivell escrit, parlat i de lectura) en funció del nivell acadèmic assolit, evidencia que, a Catalunya, les persones que no han tingut accés al sistema educatiu o que tenen nivells d'ensenyament bàsics són aquelles que menys coneixement tenen de la llengua catalana. Mentre més del 90% de la població amb estudis universitaris o més del 85% de la població amb estudis secundaris saben parlar o llegir en català, només el 75% de la població amb estudis primaris o el 40% de la població sense cap tipus d'instrucció ho sap fer.

Gràfic 7.
Evolució del coneixement de la llengua catalana (1981-2011)



Font: Elaboració a partir de dades del cens de població 2011.

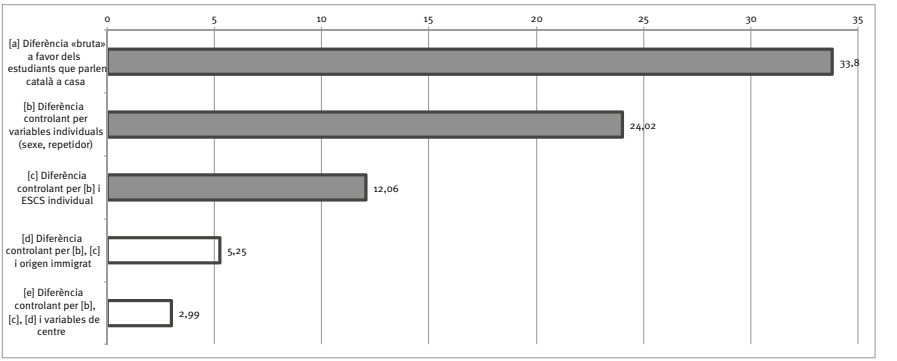
Com hem constatat, l'escola ha tingut un paper fonamental per entendre la millora del coneixement del català entre la població que no el tenia com a llengua inicial o habitual. Convé recordar que, segons dades de l'*Enquesta d'usos lingüístics a la població 2013*, el 55,1% de la població té com a llengua inicial el castellà, el 50,1% el té com a llengua habitual, mentre que només el 31,0% té com a llengua inicial el català i el 36,3%, com a llengua habitual. El model d'immersió lingüística, que es va començar a implementar a mitjan dècada dels vuitanta, ha estat un dels instruments de què ha disposat l'escola per promoure que cada cop més catalans tinguessin un coneixement de la llengua catalana. El gràfic 7, que recull l'evolució del coneixement del català a partir de les dades censals, mostra com en tres dècades, tot i el fort impacte dels fluxos migratoris procedents de l'estranger, s'han incrementat les habilitats lingüístiques en llengua catalana en més de 15 punts percentuals en el conjunt de la població.

Més enllà de constatar aquests efectes positius sobre el coneixement del català, i de constatar també, a través de les avaluacions de les competències lingüístiques fetes a escala estatal, que el nivell de coneixement de castellà entre l'alumnat a Catalunya és equiparable a la mitjana estatal, amb un model que evita l'existència de xarxes diferenciades per raó de llengua, que puguin reforçar realitats de segregació social, cal analitzar fins a quin punt un model amb predominança del català garanteix la igualtat d'oportunitats en l'adquisició dels aprenentatges als alumnes que tenen el castellà com a llengua inicial o habitual.

Tal com hem anat exposant en els diferents anuaris, els resultats de les proves PISA han anat evidenciant, edició rere edició, que no existeixen, amb caràcter general, desigualtats educatives provocades per la llengua parlada a casa. És a dir, que els alumnes que tenen el castellà com a llengua d'ús familiar no es veuen perjudicats per la predominança del català a l'escola a l'hora d'assolir els aprenentatges.

Els resultats de les proves PISA demostren que, si bé en el brut dels factors socioeconòmics que incideixen en el rendiment, existeixen diferències estadísticament significatives en les puntuacions obtingudes en les diferents competències avaluades a favor dels estudiants que parlen català a casa, aquestes diferències desapareixen completament en paritat de factors socioeconòmics individuals i de centre (només amb alguna excepció, en el cas d'alguna prova en alguna de les edicions). Això significa que les diferències en els resultats a favor dels estudiants que parlen català a casa no es deuen a factors lingüístics, com ara que la llengua vehicular del sistema educatiu sigui el català, sinó a les diferències relacionades amb el perfil social de l'alumnat en funció de la llengua parlada a casa. El gràfic 8, per exemple, il·lustra com els estudiants que parlen català a casa obtenen 33,8 punts més en Matemàtiques que els alumnes que parlen altres llengües, però que aquesta diferència es redueix pràcticament a zero i deixa de ser estadísticament significativa quan es controla l'impacte que generen variables individuals com ara el sexe, la repetició, l'estatus socioeconòmic i l'origen immigrat. La taula 1 demostra que aquesta és una evidència robusta, que

Gràfic 8.
Diferència de puntuacions en Matemàtiques a favor dels estudiants que parlen català a casa a Catalunya (2015)



Font: Elaboració a partir de dades OCDE-PISA.

Notes: Les columnes en color fosc són aquelles en que les diferències són estadísticament significatives.

*Variables de centre: ESCS mitjà, titularitat, finançament públic, dimensions del centre i localitat.

es repeteix en totes les competències avaluades i en totes les edicions de les proves PISA, només amb alguna excepció puntual (concretament, en l'edició del 2015 en Comprensió lectora i Ciències).

En definitiva, no podem identificar el model d'immersió lingüística com la causa de les diferències entre catalanoparlants i castellanoparlants en termes d'èxit acadèmic.

Finalment, en l'àmbit de les llengües en l'ensenyament, convé destacar, especialment des de fa uns quants anys, que el nostre sistema educatiu està experimentant una forta pressió per tal de garantir l'adequat aprenentatge de les llengües estrangeres, en el marc d'una societat cada cop més globalitzada. Per donar resposta a aquesta demanda, s'han endegat polítiques específiques per promoure el plurilingüisme dins de les escoles.

En relació amb el coneixement de les llengües estrangeres, cal destacar que pràcticament el 100% d'alumnes a l'educació primària i a l'educa-

Taula 1.

Puntuacions en les proves PISA a favor dels estudiants que parlen català a casa a Catalunya (2003, 2006, 2009, 2012 i 2015)

	Diferència de puntuacions segons llengua parlada a casa				
	[a] Diferència bruta	[b] Diferència controlant per variables individuals (sexe, repetidor)	[c] Diferència controlant per [b] i ESCS individual	[d] Diferència controlant per [b], [c] i origen immigrat	[e] Diferència controlant per [b], [c], [d] i variables de centre (ESCS mitjà, titularitat, dimensions del centre i localitat)
Comprensió lectora	[a]	[b]	[c]	[d]	[e]
PISA 2003	25.40**	25.56***	9.40	6.27	5.66
PISA 2006	35.38***	20.85**	13.49*	11.02	5.50
PISA 2009	20.87**	11.42*	1.59	-0.91	-4.72
PISA 2012	28.78***	20.43***	5.42	-0.01	-2.47
PISA 2015	36.63***	26.31***	15.28***	11.80***	8.77**

Competència matemàtica	[a]	[b]	[c]	[d]	[e]
PISA 2003	30.19***	29.94***	12.52*	10.05	6.15
PISA 2006	47.01***	30.85***	21.85***	19.63**	11.46
PISA 2009	37.39***	27.41***	15.18*	12.77	7.24
PISA 2012	41.03***	33.07***	17.11**	11.92*	4.15
PISA 2015	33.80***	24.02***	12.06**	5.25	2.41
Competència científica	**[a]**	**[b]**	**[c]**	**[d]**	**[e]**
PISA 2003	29.63***	29.50***	14.65**	11.71*	10.02
PISA 2006	39.62***	25.16***	14.78*	12.12*	6.61
PISA 2009	23.38**	14.98*	4.78	2.65	-3.08
PISA 2012	32.82***	25.50***	11.83*	6.67	5.57
PISA 2015	40.69***	30.74***	18.98***	14.03***	10.47**

Significativitat de les diferències: *** p < .001; ** p < .01; * p < .05; ^ p < .10; ns: diferència no significativa

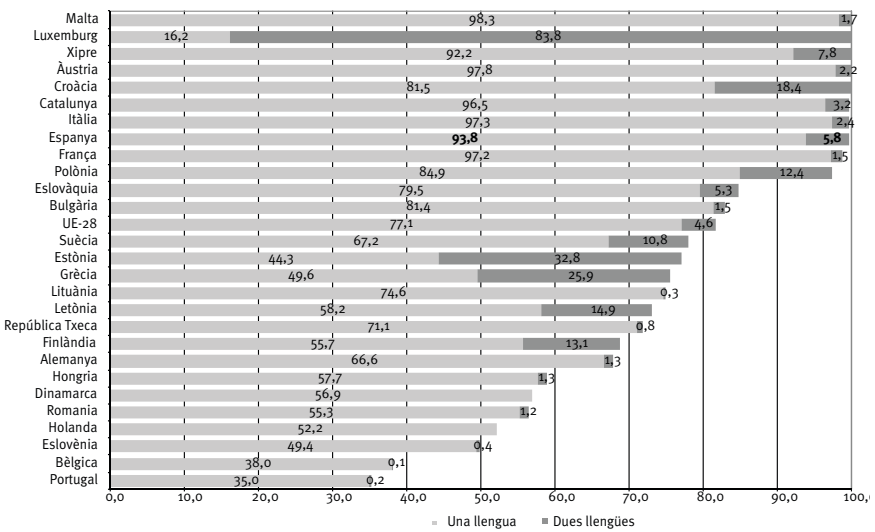
Diferència de puntuacions: Parlar català a casa (ref. parlar castellà o altres llengües oficials)

Font: Elaboració a partir de dades OCDE-PISA.

ció secundària estudien, com a mínim, una llengua estrangera. Aquesta realitat, tal com il·lustra el gràfic 9, situa Catalunya en els ensenyaments de primària per sobre la mitjana europea, ja que poc més del 80% d'alumnat de primària estudia una o més llengües estrangeres, perquè molts països europeus incorporen l'aprenentatge de les llengües estrangeres en edats més avançades.

L'anàlisi comparada per comunitats autònomes, però, situa Catalunya en la mitjana estatal en l'aprenentatge d'una primera llengua estrangera en els ensenyaments obligatoris, però clarament per sota en l'aprenentatge d'una segona llengua estrangera. La taula 2 evidencia que només el 15,1% d'alumnat d'ESO estudia una segona llengua estrangera a Catalunya, que, amb diferència, és la comunitat autònoma amb un pes més baix, mentre que en el conjunt de l'Estat aquesta proporció és del 42,8%.

Gràfic 9.
Percentatge d'alumnes que cursen llengües estrangeres per països europeus (2012-2013)



Font: Ministeri d'Educació.

Taula 2.

Percentatge d'alumnes que cursen llengües estrangeres per comunitats autònomes (2013-2014)

	Primera llengua					Segona llengua					
	Educació infantil de 2n cicle			Educació primària	ESO	Educació primària			ESO		
	Total	Sector públic	Sector privat	Total	Total	Total	Sector públic	Sector privat	Total	Sector públic	Sector privat
Espanya	79,9	77,3	85,7	99,5	100,0	5,8	4,6	8,3	42,8	40,1	48,2
Andalusia	65,9	62,0	79,6	99,3	99,3	1,7	1,5	2,3	55,5	52,6	64,6
Aragó	85,2	81,8	93,1	101,0	100,0	19,1	19,8	17,5	48,4	45,7	53,7
Astúries	77,4	75,3	82,3	100,0	100,0	2,0	0,2	6,1	62,2	58,3	69,7
Balears (Illes)	57,1	54,7	61,2	98,6	96,8	0,0	0,0	0,0	27,5	25,2	31,2
Canàries	89,4	94,8	74,5	95,3	95,4	30,4	30,8	29,2	64,2	64,4	63,5
Cantàbria	98,0	99,4	94,6	100,0	99,9	17,5	15,4	21,8	48,0	48,5	47,1
Castella i Lleó	99,5	99,8	99,0	99,8	98,3	12,0	10,6	15,0	47,7	48,2	46,7
Castella-la Manxa	98,2	98,2	98,1	100,0	99,3	2,8	2,5	4,1	50,7	47,7	63,3
Catalunya	65,2	57,5	81,6	99,7	100,0	3,5	0,7	9,0	15,1	5,2	31,3
Comunitat Valenciana	68,4	66,0	73,3	100,0	100,0	0,6	0,0	2,0	33,9	31,3	38,5
Extremadura	100,0	100,0	100,0	100,0	99,2	3,6	3,6	3,7	51,1	49,6	56,1
Galícia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	69,3	65,2	78,8
Madrid	95,0	98,8	90,2	99,0	99,3	5,3	0,1	11,2	42,9	36,8	49,5
Múrcia	99,1	98,8	100,0	100,0	100,0	30,4	32,0	26,7	51,3	49,9	54,6
Navarra	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	7,8	2,2	17,3	39,2	32,7	49,1
País Basc	77,2	69,0	86,3	101,0	100,0	0,0	0,1	0,0	22,6	14,7	29,4
Rioja (La)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	3,2	0,0	9,4	44,0	42,3	46,7

Font: Ministeri d'Educació.

Existeixen diferències notables per sectors de titularitat: en el sector públic, només el 5,2% de l'alumnat estudia una segona llengua a ESO, mentre que en el sector privat ho fa el 31,3%, sis vegades més.

En aquesta línia, la taula 2 també posa de manifest que l'ensenyament d'una primera llengua estrangera s'inicia més tard a Catalunya que a la resta de comunitats autònomes (només amb l'excepció de les Illes Balears). A Catalunya, el 65,2% de l'alumnat a l'educació infantil de segon cicle estudia una primera llengua estrangera, mentre que la mitjana estatal és del 79,9%. Hi ha novament fortes diferències entre sectors de titularitat: mentre el 81,6% dels alumnes del sector privat estudien una primera llengua estrangera a l'educació infantil de segon cicle, només ho fa el 57,5% de l'alumnat del sector públic. Val a dir, però, que la recerca constata que no hi ha diferències en els nivells d'adquisició de les llengües estrangeres pel fet d'haver començat en aquestes edats.

L'escolarització preobligatòria

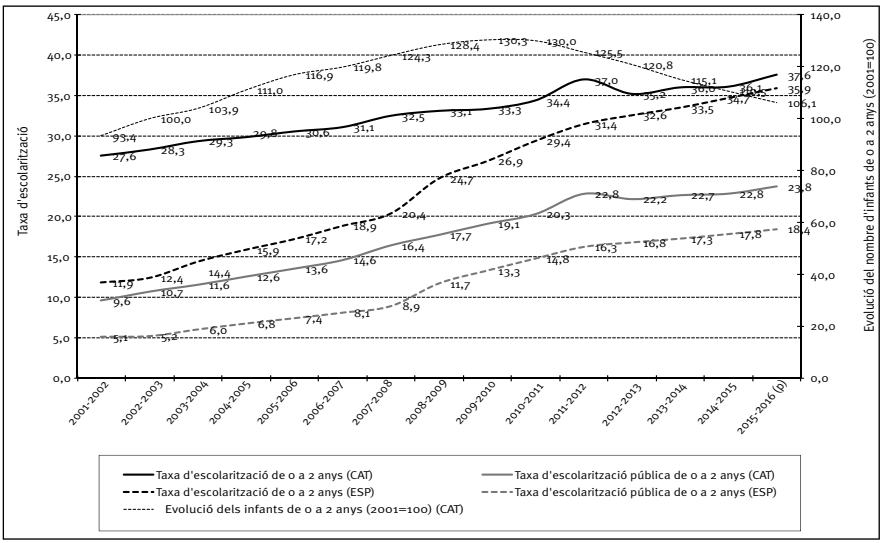
L'educació infantil de primer cicle ha estat un dels àmbits educatius més afectats per la crisi econòmica. En l'*Anuari 2013* ja destacàvem, amb dades del curs 2012-2013, l'inici d'un canvi de tendència, després d'anys d'increments de la inversió pública en la creació de places i d'augments dels nivells d'escolarització. La reducció de les necessitats de conciliació de les famílies i l'augment de les dificultats econòmiques per l'increment de les taxes d'atur, però també l'aplicació de mesures d'austeritat per part del Departament d'Ensenyament, del Ministeri d'Educació i d'alguns ajuntaments en el finançament públic de l'oferta de primer cicle d'educació infantil, que ha provocat al seu torn increments de les quotes de les escoles bressol municipals o l'eliminació de les subvencions als ajuntaments per a l'escolarització d'infants de 0 a 2 anys de famílies socialment desfavorides, han debilitat la demanda d'aquests serveis. L'evolució demogràfica exposada en epígrafs anteriors també ha contribuït a disminuir aquesta demanda.

Aquest canvi de tendència que s'intuïa per al curs 2012-2013, tres anys més tard, s'ha consolidat. La taula 1, que conté l'evolució dels nivells d'escolarització en l'educació infantil, evidencia en els darrers quinze anys la presència de dos períodes clarament diferenciats en l'oferta de primer cicle. Un primer període de caràcter expansiu, que conclou el curs 2011-2012, amb increments anuals de prop de 4.000 alumnes, que han permès doblar l'oferta d'ençà del curs 2000-2001 (amb 44.000 alumnes més), i amb un creixement de la taxa d'escolarització dels infants de 0 a 2 anys en prop de 10 punts percentuals, del 27,9% al 37,0%. Aquest període expansiu ha estat especialment protagonitzat pel sector públic: dels 44.000 alumnes més al primer cicle d'educació infantil en el període 2000-2011, 40.000 corresponen a places públiques, i la taxa d'escolarització pública en aquesta etapa s'ha incrementat en 13 punts percentuals, del 9,8% al 22,8%. El pla de creació de les 30.000 places d'escola bressol públiques promogut pel Departament d'Ensenyament, inicialment previst per al període 2004-2008, però posteriorment allargat en el temps, ha contribuït activament a aquesta evolució positiva.

A partir del curs 2011-2012, però, s'inicia un procés de pèrdua sostinguda d'alumnat matriculat, i d'estancament dels nivells d'escolarització: 13.000 alumnes menys en quatre anys, poc més de 3.000 per curs, la meitat en el sector públic, i amb una taxa d'escolarització total i pública que s'ha mantingut estabilitzada al voltant del 37% i el 23%, respectivament. El decrement de la natalitat i la davallada demogràfica en la cohort de població dels 0 als 2 anys d'edat provoquen que, tot i la forta reducció d'alumnat matriculat, les taxes d'escolarització es mantinguin estabilitzades.

Convé destacar que aquest estancament dels nivells d'escolarització a Catalunya des del curs 2011-2012 no es produeix en altres comunitats autònomes. La taxa d'escolarització dels infants de 0 a 2 anys en el conjunt de l'Estat, malgrat la crisi, ha mantingut una tendència més positiva sostinguda en el temps. El gràfic 1, que recull l'evolució de les taxes d'escolarització en l'educació infantil de primer cicle per a Catalunya i Espanya, il·lustra la tendència diferenciada que presenten en l'escolarització

Gràfic 1.
Evolució de l'escolarització en l'educació infantil de primer cicle, a Catalunya i Espanya. 2001-2002 a 2015-2016



Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament i del Ministeri d'Educació.

global, i com l'esforç més gran en la provisió d'oferta al conjunt de l'Estat ha permès que els nivells d'escolarització tendeixin a convergir.

Malgrat aquests darrers quatre anys d'estancament, però, convé recordar que Catalunya presenta encara una bona posició comparada pel que fa a la provisió d'oferta d'educació infantil de primer cicle. El gràfic 2, que conté les taxes d'escolarització corresponents al curs 2014-2015 en les diferents comunitats autònomes, posa de manifest que Catalunya és la cinquena comunitat amb una taxa d'escolarització més elevada, només per darrere del País Basc, Madrid, Galícia i Andalusia, lleugerament per sobre de la mitjana espanyola, i la quarta comunitat amb una taxa d'escolarització pública també més elevada, només per darrere del País Basc, Galícia i Extremadura.

Aquesta bona posició comparada per a l'educació infantil de primer cicle a escala estatal es fa present a escala europea en el conjunt dels

Taula 1.

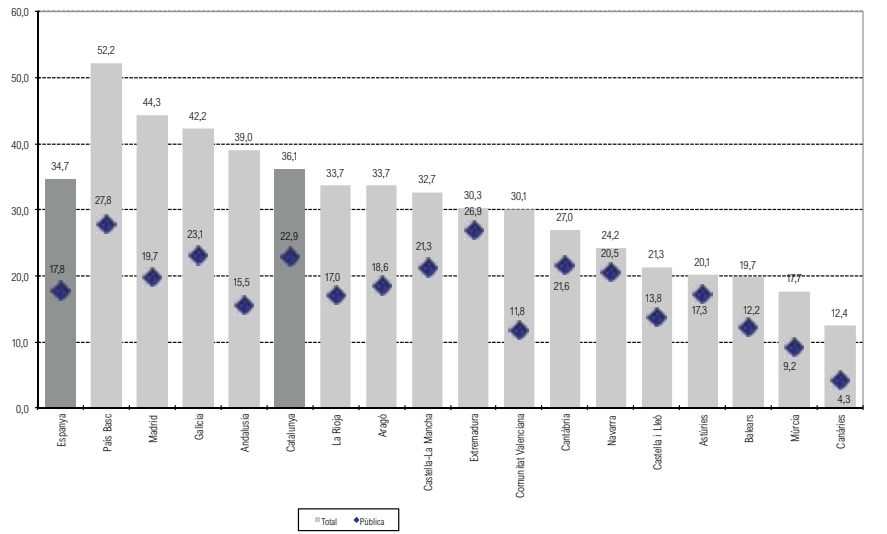
Evolució de la taxa d'escolarització en l'educació infantil, a Catalunya, Espanya i la Unió Europea. 2000-2001 a 2015-2016

Taxa d'escolarització de 0 a 2 anys	**2000-2001**	**2001-2002**	**2002-2003**	**2003-2004**	**2004-2005**	**2005-2006**	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**	**2014-2015**	**2015-2016**
n	47.914	51.014	56.092	60.429	65.650	70.765	73.801	80.032	84.221	86.070	88.552	92.003	84.244	82.091	79.031	79.027
Catalunya	27,9	27,6	28,3	29,3	29,8	30,6	31,1	32,5	33,1	33,3	34,4	37,0	35,2	36,0	36,1	37,6
Espanya	8,9	11,9	12,4	14,4	15,9	17,2	18,9	20,4	24,7	26,9	29,4	31,4	32,6	33,5	34,7	35,9
Taxa d'escolarització pública de 0 a 2 anys	**2000-2001**	**2001-2002**	**2002-2003**	**2003-2004**	**2004-2005**	**2005-2006**	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**	**2014-2015**	**2015-2016**
n	16.847	17.746	21.247	23.833	27.685	31.431	34.721	40.516	45.158	49.351	52.307	56.765	53.064	51.659	50.033	49.946
Catalunya	9,8	9,6	10,7	11,6	12,6	13,6	14,6	16,4	17,7	19,1	20,3	22,8	22,2	22,7	22,8	23,8
Espanya	4,4	5,1	5,2	6,0	6,8	7,4	8,1	8,9	11,7	13,3	14,8	16,3	16,8	17,3	17,8	18,4
Taxa d'escolarització 3-5 anys	**2000-2001**	**2001-2002**	**2002-2003**	**2003-2004**	**2004-2005**	**2005-2006**	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**	**2014-2015**	**2015-2016**
Catalunya	99,7	100,9	103,6	100,3	100,0	99,8	96,8	97,1	97,5	101,9	102,2	103,7	96,4	96,5	97,0	:
Espanya	99,0	100,0	102,0	99,5	100,0	99,3	97,1	98,4	98,7	99,4	99,0	100,8	98,2	96,7	97,2	:
UE-28 (1) (9)	82,7	84,5	86,3	83,4	83,5	84,6	86,0	88,1	89,8	90,3	91,0	91,4	91,7	92,8	:	:

(1) Nota: Dades de taxa d'escolarització als 4 anys.

Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament, del MEC, d'Eurostat i del Padró d'habitants a 1 de gener de cada any.

Gràfic 2.
Escolarització a l'educació infantil de primer cicle per comunitats autònomes. 2014-2015



Font: Elaboració a partir de dades del Ministeri d'Educació.

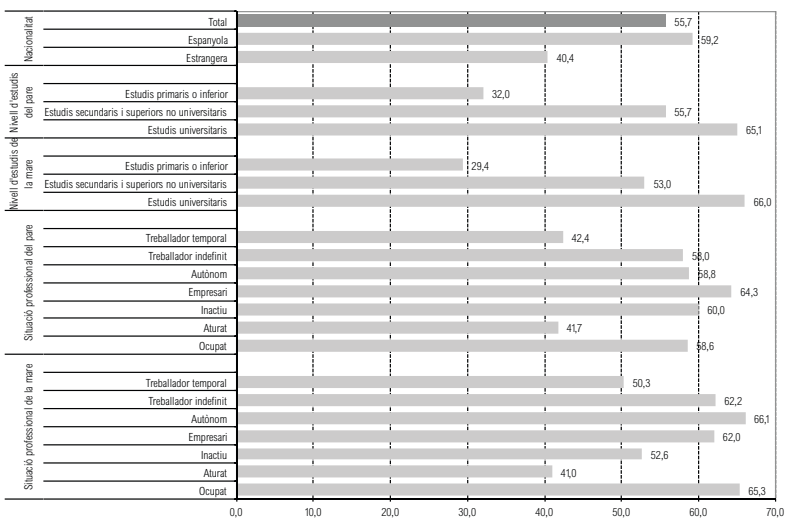
diferents ensenyaments preobligatoris. La taula 1 evidencia que Catalunya presenta uns nivells d'escolarització als 4 anys del 97,0%, per sobre de la mitjana europea (92,8%), i que és un dels països europeus que ja ha assolit l'objectiu del 95% establert en el marc de l'Estratègia Europa 2020 per a l'any 2020 per a l'escolarització dels infants d'edats compreses entre els 4 anys i l'edat d'escolarització obligatòria.

Malgrat la valoració comparada positiva en els nivells d'escolarització, i malgrat que la crisi econòmica ha interferit negativament en l'accés a l'oferta, val a dir que l'educació infantil de primer cicle ha estat de fa temps un àmbit fortament afectat per les desigualtats socials en l'accés. En aquest *Anuari 2016*, tenim les noves evidències que ens proveeix el cens de població 2011, que es recullen en el gràfic 3. A partir de les dades censals, s'observa que els grups socialment menys afavorits, amb menys capital econòmic i educatiu, són els que presenten nivells d'escolarització

més baixos: existeixen aproximadament 20 punts percentuals de diferència en els nivells d'escolarització entre els infants de nacionalitat espanyola o estrangera, 30 punts entre els fills de progenitors amb estudis superiors o primaris, o 20 punts entre els fills de progenitors ocupats o aturats.

Aquestes mateixes desigualtats s'observen en analitzar la participació en aquesta etapa de l'alumnat estranger, eminentment d'origen immigrat, a partir de les dades del Departament d'Ensenyament. La taula 2 mostra com, amb dades del curs 2014-2015, la presència d'alumnat estranger en el primer cicle d'educació infantil és una quarta part (4,5%) del que hom hauria d'esperar pel pes demogràfic de la població d'aquesta edat en el conjunt de Catalunya (18,1%) i la seva taxa d'escolarització (8,9%) és quatre vegades més petita que la taxa d'escolarització de la població d'aquesta edat en el seu conjunt (36,1%). Les dades evolutives evidencien que aquests desequilibris es mantenen relativament estables en el temps.

Gràfic 3.
Escolarització dels infants de 0 a 2 anys a Catalunya, 2011.



Font: Elaboració a partir de dades del cens de població 2011.

Taula 2.
Evolució dels indicadors d'escolarització dels infants estrangers en l'educació infantil de primer cicle a Catalunya. 2010-2011 i 2014-2015.

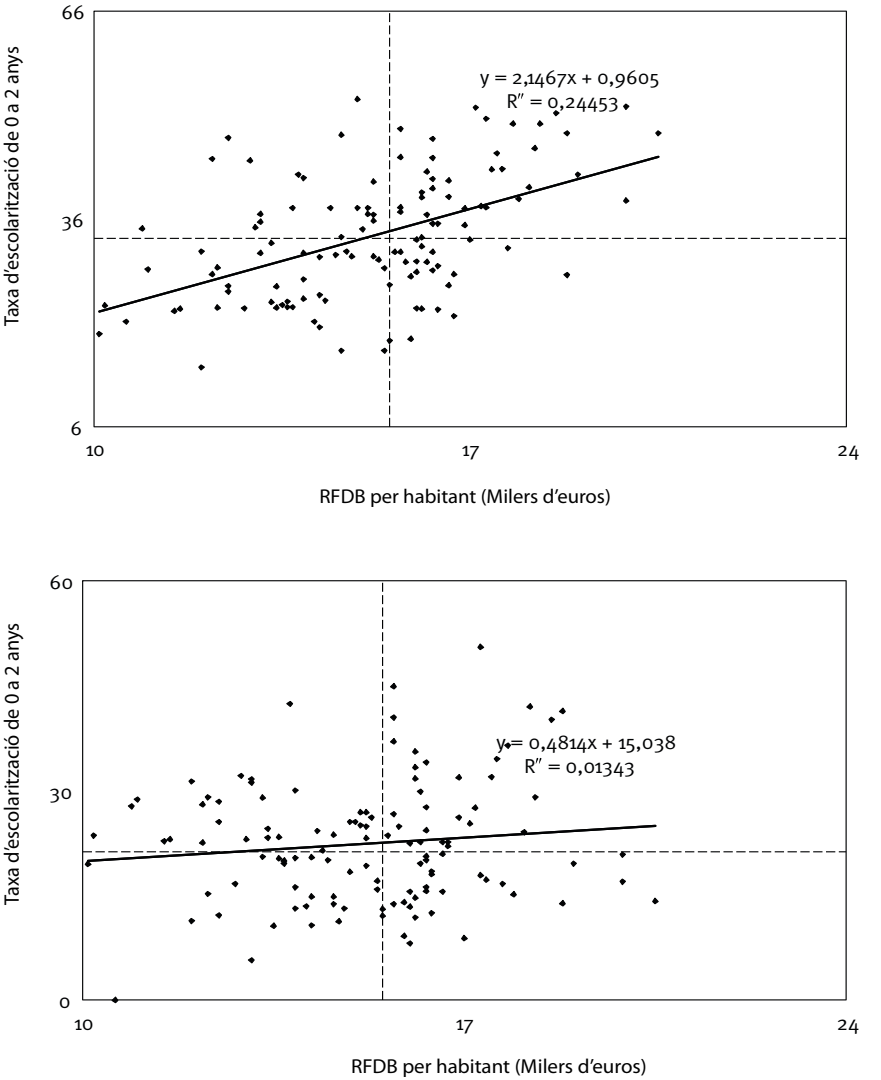
	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Alumnat estranger	3.985	4.133	3.544	3.246	3.526
% alumnat estranger sobre alumnat total	4,5	4,5	4,2	4,0	4,5
% infants estrangers sobre infants totals (grup d'edat de 0 a 4 anys)	19,5	20,2	20,5	19,8	18,1
Índex de normalització de l'escolarització dels infants estrangers (1)	4,3	4,5	4,9	5,0	4,0
Taxa d'escolarització infants 0-2 anys	34,4	37,0	35,2	36,0	36,1
Taxa d'escolarització d'infants estrangers 0-2 anys	8,0	8,2	7,2	7,2	8,9

Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament i d'Idescat.

(1) Nota: L'índex de normalització en l'accés dels infants estrangers a l'educació infantil (de primer i segon cicle) correspon al quocient entre la presència d'alumnat estranger sobre el total i la presència d'infants estrangers al territori de referència (el valor 1 correspon a presència normalitzada).

I, finalment, l'impacte de les desigualtats socials en l'accés a l'educació infantil de primer cicle també s'observa quan s'analitza la relació entre el nivell de renda dels municipis i els nivells d'escolarització en aquesta etapa. En aquest sentit, el gràfic 4 mostra com els municipis amb una composició social més desfavorida, amb menys renda *per capita*,

Gràfic 4.
Relació entre l'escolarització en l'educació infantil de primer cicle i la renda *per capita* dels municipis més grans de 10.000 habitants, a Catalunya. 2013-2014



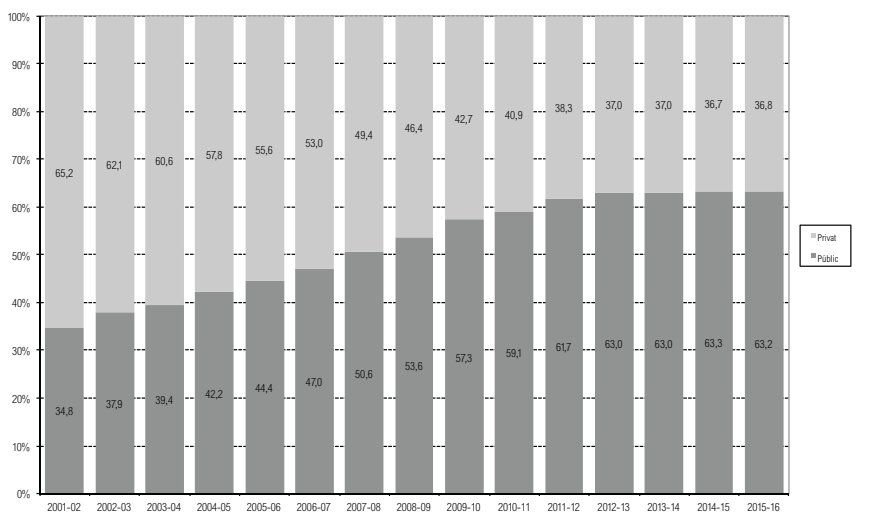
Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament i d'Idescat.

presenten també nivells d'escolarització més baixos. El 24,4% de les diferències entre municipis en les taxes d'escolarització són causades pel nivell de renda de la seva població.

L'anàlisi de les dades a escala local també evidencia que les polítiques de provisió d'oferta pública contribueixen a atenuar l'impacte de les desigualtats socials en la participació en l'educació infantil de primer cicle. El gràfic 4 també mostra com les diferències relacionades amb el nivell de renda desapareixen quan s'analitza l'escolarització pública: és a dir, les diferències en les taxes d'escolarització pública no tenen cap tipus de relació amb el nivell de renda dels municipis.

Aquesta incidència del sector públic a l'hora d'atenuar les desigualtats territorials en funció de la composició social dels municipis es produeix en un context en el qual aquesta provisió pública té un pes més impor-

Gràfic 5.
Evolució de l'alumnat escolaritzat en l'educació infantil de primer cicle per sector de titularitat a Catalunya. 2001-2002 i 2015-2016.



Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

tant. El gràfic 5 mostra com el percentatge d'alumnat escolaritzat en el sector públic ha passat del 34,8% el curs 2001-2002 al 63,2% el curs 2015-2016. La prevalença cada cop més gran del sector públic fa que, *a priori*, l'escenari d'avui sigui més propici per corregir les desigualtats socials i territorials existents en l'accés a l'educació infantil de primer cicle que no pas fa una dècada. No hi ha evidències, però, que ens permetin afirmar que, en efecte, les desigualtats socials hagin disminuït significativament durant aquest període. El gràfic 6, per exemple, constata que l'associació entre nivells d'escolarització i renda *per capita* de la població és més forta el curs 2013-2014 del que ho era el curs 2004-2005 i també el curs 2009-2010.

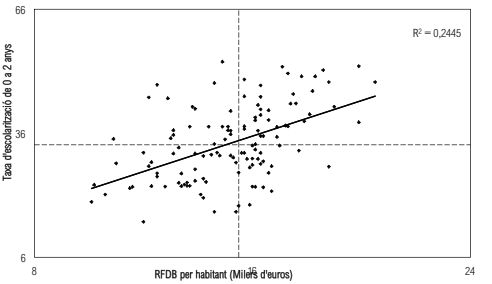
A més, si bé l'oferta pública neutralitza l'impacte de les desigualtats en la composició social dels municipis en els nivells d'escolarització, no els compensa, perquè no hi ha més oferta pública en els territoris amb una composició social més desfavorida. Cal valorar, en aquest sentit, fins a quin punt l'oferta pública és socialment prou redistributiva o compensadora de les desigualtats d'accés.

La importància de l'anàlisi de les desigualtats d'accés a aquesta etapa prové, entre altres motius, del fet que la recerca evidencia que l'escolarització en edats primerenques, especialment entre l'alumnat socialment desfavorit, té efectes positius en els resultats acadèmics en etapes posteriors. En l'*Anuari 2011*, per exemple, es constatava, a través de l'anàlisi dels resultats de les proves PISA 2009, que hi havia diferències estadísticament significatives en funció dels anys d'escolarització preprimària. En aquest *Anuari 2016*, fem la mateixa aproximació a partir de les proves PISA 2015, i constatem que l'escolarització en l'educació preprimària genera diferències estadísticament significatives en els resultats, també en paritat de l'estatus socioeconòmic de l'alumnat, un cop es controla l'efecte de l'origen immigrat i l'ESCS. Val a dir que, com s'observa en les dades contingudes a la taula 2, aquest fenomen s'aprecia en les diferents edicions de les proves PISA (a excepció de l'edició del 2006, en què no s'incorporava aquesta variable), i també en les diferents competències avaluades.

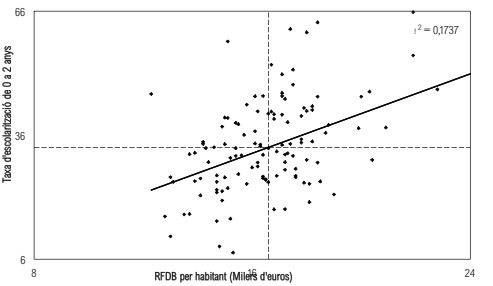
Gràfic 6.

Relació entre l'escolarització en l'educació infantil de primer cicle i la renda *per capita* dels municipis més grans de 10.000 habitants, a Catalunya. 2004-2005, 2009-2010 i 2013-2014

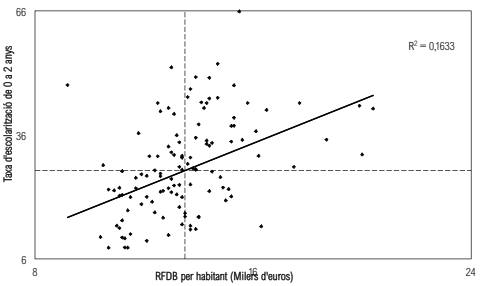
Curs 2004-2005



Curs 2009-2010



Curs 2013-2014



Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament i d'Idescat.

Taula 2.
Evolució de la diferència de puntuacions en comprensió lectora, competència matemàtica i competència científica entre estudiants en funció de l'escolarització a preprimària (› 1 any). Catalunya, 2003, 2006, 2009, 2012 i 2015.

	Diferència de puntuacions entre estudiants en funció de l'escolarització a preprimària (› 1 any)		
	Sense controls	**Controlant per l'estatus d'estudiant immigrat**	**Controlant per l'estatus d'estudiant immigrat i per l'ESCS**
Comprensió lectora	**1**	**2**	**3**
PISA 2003	39.01*** (6.29)	32.88*** (5.31)	25.07*** (4.92)
PISA 2006	-	-	-
PISA 2009	64.81*** (11.33)	39.76*** (11.35)	38.11*** (10.48)
PISA 2012	50.26*** (7.97)	35.04*** (9.05)	29.48** (8.49)
PISA 2015	58.73*** (9.25)	39.48*** (8.82)	29.71** (9.01)
Competència matemàtica	**1**	**2**	**3**
PISA 2003	29.37*** (5.68)	23.82*** (5.31)	15.12** (4.64)
PISA 2006	-	-	-
PISA 2009	63.93*** (9.70)	40.02*** (9.93)	37.98*** (8.92)
PISA 2012	56.39*** (6.57)	41.93*** (7.35)	35.41*** (6.49)
PISA 2015	73.47*** (9.07)	49.80*** (9.17)	40.13*** (9.00)

Competència científica	1	2	3
PISA 2003	27.56*** (6.11)	21.69*** (5.79)	14.21* (5.66)
PISA 2006	-	-	-
PISA 2009	64.35*** (9.48)	41.21*** (9.67)	39.69*** (8.75)
PISA 2012	46.33*** (5.91)	32.27*** (6.52)	26.62*** (6.48)
PISA 2015	74.77*** (9.25)	50.19*** (9.74)	39.84*** (9.40)

*** p < .001; ** p < .01; * p < .05; ^ p < .10.

Model de regressió jeràrquica (estudiants i centres).

Variable dependent: Puntuacions en comprensió lectora, competència matemàtica i competència científica (primer valor plausible). ESCS: Estatus socioeconòmic i cultural. En les onades 2003-2012 s'ha utilitzat l'índex ESCS reescalat en funció de l'índex ESCS de PISA 2015.

Font: Elaboració a partir de dades OCDE-PISA 2003, 2009, 2012 i 2015.

Finalment, per la importància que tenen les administracions locals en la provisió d'oferta, la taula 3 mostra les taxes d'escolarització per als diferents municipis de més de 50.000 habitants. Aquestes dades evidencien que hi ha importants desigualtats territorials en l'escolarització de 0 a 2 anys entre municipis. Municipis com Berga, Sant Just Desvern, Sant Sadurní d'Anoia o Vilassar de Mar tenen taxes d'escolarització superiors al 50%, mentre que en municipis com Lloret de Mar, Ripollet, Montornès del Vallès, Sant Pere de Ribes, Santa Coloma de Gramenet i Salt, aquestes taxes se situen per sota del 20%. Aquestes desigualtats també es fan presents en les taxes d'escolarització pública (malgrat que, com ja hem dit, aquestes desigualtats no mantenen relació amb la composició social del municipi).

Taula 3.
Taxes d'escolarització de 0 a 2 anys i renda per capita dels municipis catalans més grans de 10.000 habitants. 2013-2014

	Taxa d'escolarització de 0 a 2 anys	Taxa d'escolarització pública de 0 a 2 anys	Renda familiar disponible bruta (base 2010). 2013
Catalunya	36	22,7	16,2
Berga	53,3	18,3	14,9
Sant Just Desvern	52,2	20,8	19,9
Sant Sadurní d'Anoia	52,1	25,2	17,1
Vilassar de Mar	51,3	40,1	18,6
Sant Andreu de Llavaneres	50,5	50,5	17,3
Esplugues de Llobregat	49,7	29	18,3
Pallejà	49,7	36,4	17,8
Argentona	49	40,4	15,7
Sant Cugat del Vallès	48,4	14,1	20,5
Sant Joan Despí	48,4	41,3	18,8
Igualada	48,1	14,8	14,6
Balaguer	47,7	28,4	12,5
Ripoll	47,6	20	16,3
Premià de Dalt	46,2	42	18,2
Sant Feliu de Llobregat	45,5	31,9	17,5
Sant Joan de Vilatorrada	44,9	44,9	15,7
Girona	44,8	20,6	16,3
Seu d'Urgell, la	44,7	22,5	12,2
Torroella de Montgrí	44,4	32,1	12,9
Abrera	43,2	34,5	17,6
Gavà	43,1	17,2	17,4
Castellar del Vallès	42,8	19,5	16,2

	Taxa d'escolarització de 0 a 2 anys	Taxa d'escolarització pública de 0 a 2 anys	Renda familiar disponible bruta (base 2010). 2013
Badia del Vallès	42,4	42,4	13,8
Barcelona	42,4	19,5	19
Santa Coloma de Farners	41,9	30	13,9
Cubelles	41,8	34	16,3
Castellbisbal	41,5	20,9	16,6
Canet de Mar	41,4	26,8	15,2
Molins de Rei	40,6	24	18,1
Cardedeu	40,4	27,6	16,3
Caldes de Montbui	39,8	31,7	16,1
Corbera de Llobregat	39,2	22,6	16,6
Palau-solità i Plegamans	39,1	35,5	16,1
Masnou, el	38,9	15,1	17,9
Sant Quirze del Vallès	38,6	16,9	19,9
Prat de Llobregat, el	37,8	27,5	17,2
Cerdanyola del Vallès	37,7	17,8	17,3
Vilafranca del Penedès	37,7	26,6	15,7
Arenys de Mar	37,6	25	15,1
Calella	37,6	19,9	13,7
Lleida	37,6	21,4	14,4
Valls	37,6	25,5	14,9
Parets del Vallès	37,5	31,8	16,9
Santa Perpètua de Mogoda	37	37	15,7
Olot	36,7	26,8	15,1
Tortosa	36,7	5,7	13,1
Esparreguera	36,6	22,6	16,2

	Taxa d'escolarització de 0 a 2 anys	Taxa d'escolarització pública de 0 a 2 anys	Renda familiar disponible bruta (base 2010). 2013
Sant Celoni	36,6	19,2	15,2
Vilanova i la Geltrú	35,7	23,1	15,2
Mollerussa	35,6	31,6	13,1
Sabadell	35,3	16,1	16,3
Sant Andreu de la Barca	35,3	18,4	16,4
Roca del Vallès, la	35,1	26,1	16,9
Tàrrega	34,8	23	13
Roses	34,6	27,7	10,9
Manresa	34,5	25,5	15
Piera	33,4	23,6	14,6
Lliçà d'Amunt	33,3	33,3	16,1
Olesa de Montserrat	33	13,3	16
Premià de Mar	33	8,8	17
Pineda de Mar	32,5	28,9	13,3
Granollers	32	11,8	16,1
Castelldefels	31,8	16,6	17,7
Banyoles	31,3	11,2	14,7
Castell-Platja d'Aro	31,3	31,3	12
Llagosta, la	31,2	23,5	15,6
Sant Adrià de Besòs	31,2	13,7	15,7
Sant Boi de Llobregat	31,2	15,6	16,3
Calonge	31,1	31,1	13,1
Cambrils	31,1	16,1	13,9
Mataró	30,8	20	14,5
Torelló	30,6	24,8	15,2

	Taxa d'escolarització de 0 a 2 anys	Taxa d'escolarització pública de 0 a 2 anys	Renda familiar disponible bruta (base 2010). 2013
Vic	30,6	13,1	14,8
Reus	30,5	14,8	14,2
Martorell	30,1	26,1	15,3
Tarragona	29,9	15,5	16
Franqueses del Vallès, les	29,8	24,8	15,8
Vallirana	29,8	29,8	16,2
Hospitalet de Llobregat, l'	29,2	12,4	16,4
Mont-roig del Camp	29	29	12,3
Terrassa	28,9	15,8	15,4
Deltebre	28,7	28,7	11
Cornellà de Llobregat	28,6	24,3	16,3
Montcada i Reixac	28,3	22,4	16
Barberà del Vallès	28	22,6	16,7
Escala, l'	28	28	12,2
Montgat	27,9	13,8	18,8
Mollet del Vallès	27,7	14	15,9
Tordera	27,3	13,1	13,9
Sant Vicenç dels Horts	26,5	13	15,5
Viladecans	26,4	15,5	16,6
Salou	26,3	12,1	12,5
Vendrell, el	26,2	24,5	13,4
Bisbal d'Empordà, la	25,5	25,5	12,5
Vilaseca	25	10,7	14,2
Manlleu	24,5	20,3	13,9
Palamós	24,2	24,2	14,3

	Taxa d'escolarització de 0 a 2 anys	Taxa d'escolarització pública de 0 a 2 anys	Renda familiar disponible bruta (base 2010). 2013
Calafell	24,1	20,2	13,6
Sant Feliu de Guíxols	24	20,5	13,3
Blanes	23,6	10,6	13,5
Castelló d'Empúries	23,5	23,5	10,2
Cunit	23,3	23,3	13,6
Torredembarra	23,3	19,5	13,7
Palafrugell	23,2	15,2	12,3
Vilanova del Camí	23,2	23,2	13,4
Badalona	23,1	8,1	16
Figueres	23,1	16,6	12,8
Rubí	23	14,6	16,1
Sant Carles de la Ràpita	23	23	11,6
Garriga, la	22,9	18	16,4
Amposta	22,7	22,7	11,5
Sitges	22	22	16,7
Alcanar	21,2	0	10,6
Malgrat de Mar	21,2	13,4	14,1
Canovelles	20,4	20,4	14,2
Lloret de Mar	19,4	19,4	10,1
Ripollet	18,7	9,1	15,9
Montornès del Vallès	18,4	12	15,5
Sant Pere de Ribes	17	17	15,4
Santa Coloma de Gramenet	17	13,7	14,6
Salt	14,6	11,3	12

Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament i d'Idescat.

L'escolarització postobligatòria

Un altre dels àmbits educatius més fortament afectats per la crisi econòmica ha estat el dels ensenyaments postobligatoris. Si en el cas de l'educació preobligatòria, aquest impacte s'ha traduït en un debilitament de la demanda, en el cas de l'educació postobligatòria, l'afectació ha estat contrària: l'enfortiment de la demanda. Les dificultats d'inserció laboral, tal com ja vam destacar en l'*Anuari 2013*, han facilitat la permanència dels joves en el sistema educatiu i també el retorn d'altres joves que l'havien abandonat prematurament.

Si en el cas de l'educació preobligatòria, Catalunya partia d'una bona posició comparada, en el cas de l'educació postobligatòria ho fa des d'una posició de dèficit. Tot i la millora significativa dels indicadors, en l'*Anuari 2013* ja vam destacar que Catalunya era encara un dels països europeus amb més abandonament educatiu prematur i amb més dèficits de provisió d'oferta de formació professional.

Tres anys més tard, l'anàlisi comparada continua assenyalant que, en comparació amb la Unió Europea, l'estructura del sistema educatiu català en els ensenyaments postobligatoris encara continua recaient menys en els programes de formació professional (cicles formatius de grau mitjà i superior) del que ho fa, de mitjana, en la resta de països europeus, però també que aquest dèficit s'està corregint progressivament amb el pas del temps.

En aquest sentit, la taula 1, que conté dades d'evolució dels ensenyaments postobligatoris, evidencia, per exemple, que les taxes brutes d'escolarització en la formació professional s'han pràcticament triplicat en els darrers quinze anys a Catalunya, ja que han passat de 16,0 alumnes de formació professional per cada 100 joves de 15 a 19 anys de l'any 2000 a 46,5 per cada 100 joves de l'any 2014, però també que en el cas de la Unió Europea aquesta taxa se situa per sobre, en 51,9, cinc punts percentuals més alta. O també evidencia que, a Catalunya, per cada

Taula 1.

Evolució del pes dels ensenyaments postobligatoris i de les taxes brutes d'escolarització per àmbit territorial. Catalunya, Espanya i UE-28, 2000-2014

ISCED 3-4 gen/ ISCED1-2 (*100)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (b)	2014 (b)
Catalunya	17,3	17,2	16,2	15,2	14,5	13,8	13,0	12,5	11,9	11,6	11,8	11,4	11,2	20,9	21,3
Espanya	17,4	17,0	16,0	15,2	14,3	14,0	13,8	13,5	13,2	13,2	13,5	13,7	13,8	23,6	23,8
UE-28	:	:	:	:	19,3	19,8	21,0	21,3	21,9	22,1	22,3	22,2	21,9	22,8	23,1
ISCED 3-4 voc+ISCED 5 voc / ISCED 1-2 (*100)	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013 (b)**	**2014 (b)**
Catalunya	9,9	12,6	13,4	14,1	14,1	15,3	14,3	15,3	15,2	16,1	17,6	18,1	19,3	20,3	21,1
Espanya	9,7	12,1	13,6	14,7	14,6	15,8	15,4	15,4	15,4	15,2	16,6	17,6	18,1	19,4	20,5
UE-28	:	:	:	:	36,2	37,2	29,5	29,7	29,6	29,6	29,7	30,1	30,1	29,2	28,8
Ràtio ISCED 3-4 voc + ISCED 5 voc / ISCED 3-4 gen	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013 (b)**	**2014 (b)**
Catalunya	0,57	0,73	0,83	0,92	0,97	1,10	1,10	1,23	1,28	1,39	1,48	1,59	1,72	0,97	0,99
Espanya	0,56	0,71	0,85	0,96	1,02	1,13	1,12	1,14	1,17	1,15	1,23	1,28	1,31	0,82	0,86
UE-28	:	:	:	:	1,88	1,88	1,41	1,39	1,35	1,34	1,33	1,35	1,37	1,28	1,24

Taxa bruta d'escolarització ISCED 3-4 gen (15-19 anys)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (b)	2014 (b)
Catalunya	28,0	28,9	28,6	27,9	27,3	26,9	26,2	25,8	25,6	25,3	25,7	25,7	26,1	46,6	46,8
Espanya	29,9	29,9	29,0	28,3	27,8	27,7	27,7	27,4	26,8	27,3	28,7	30,2	31,1	50,1	50,9
UE-28	:	:	:	:	33,2	34,0	35,6	35,9	37,1	37,8	38,7	39,0	39,1	40,8	41,7
Taxa bruta d'escolarització ISCED 3-4 voc + ISCED 5 voc (15-19 anys)	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013 (b)**	**2014 (b)**
Catalunya	16,0	21,2	23,7	25,8	26,4	29,7	28,9	31,6	32,8	35,1	38,2	40,9	44,8	45,1	46,5
Espanya	16,7	21,3	24,7	27,3	28,4	31,2	30,9	31,2	31,3	31,5	35,4	38,6	40,6	41,3	43,8
UE-28	:	:	:	:	62,5	63,9	50,0	50,0	50,1	50,6	51,4	52,9	53,7	52,2	51,9

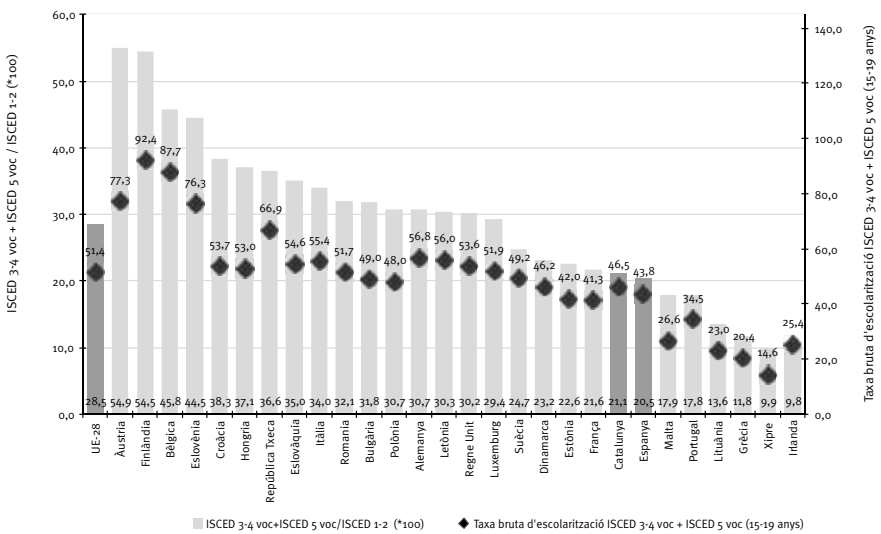
Nota 1: L'any 2013 es produeix un canvi de sèrie a causa dels canvis introduïts en la classificació internacional normalitzada d'educació (CINE) i en la classificació nacional d'educació (CNED). En el cas d'Espanya, aquest canvi s'ha traduït en un augment significatiu de l'alumnat escolaritzat en els ensenyaments secundaris de segona etapa (ISCED 3) relacionats amb programes generals.

Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat.

100 alumnes als ensenyaments obligatoris, n'hi havia 9,9 l'any 2000, i 21,1 l'any 2014, però que encara hi ha 8 alumnes menys en la formació professional que en la mitjana de la Unió Europea.

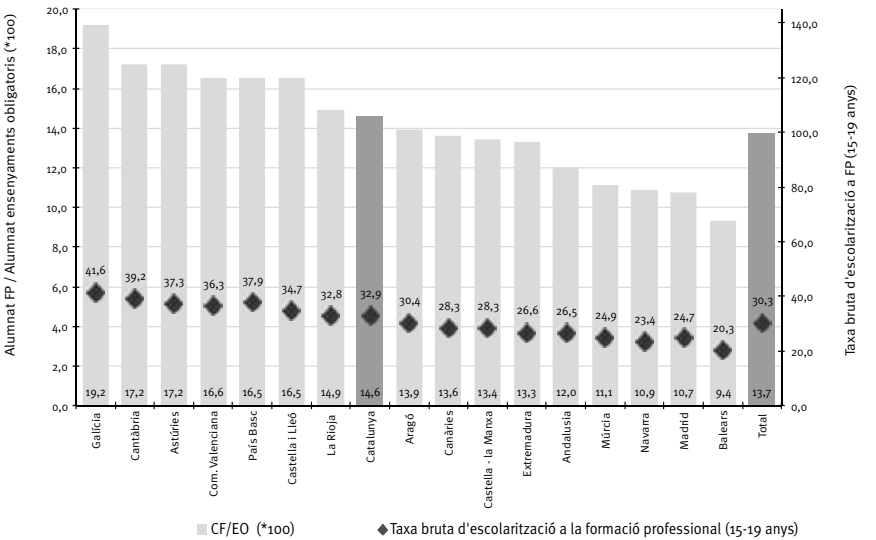
En aquesta mateixa línia, cal assenyalar que l'anàlisi comparada per països europeus, continguda al gràfic 1, conclou que Catalunya encara és un dels països amb un pes més baix d'oferta de formació professional, tot i que any rere any millora la posició comparada. A tall il·lustratiu, en l'*Anuari 2013*, Catalunya només presentava una posició més positiva que Espanya, Xipre, Portugal i Malta, mentre que en aquest *Anuari 2016* aquesta posició ja és més bona que Espanya, Malta, Portugal, Lituània, Grècia, Xipre i Irlanda. En relació amb el conjunt de l'Estat espanyol, tal com s'observa també en el gràfic 2, Catalunya se situa per sobre la mitjana estatal.

Gràfic 1.
Pes de la formació professional en relació amb els ensenyaments obligatoris per països europeus, 2014



Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat.

Gràfic 2.
Pes de la formació professional en relació amb els ensenyaments obligatoris per comunitats autònomes, 2015

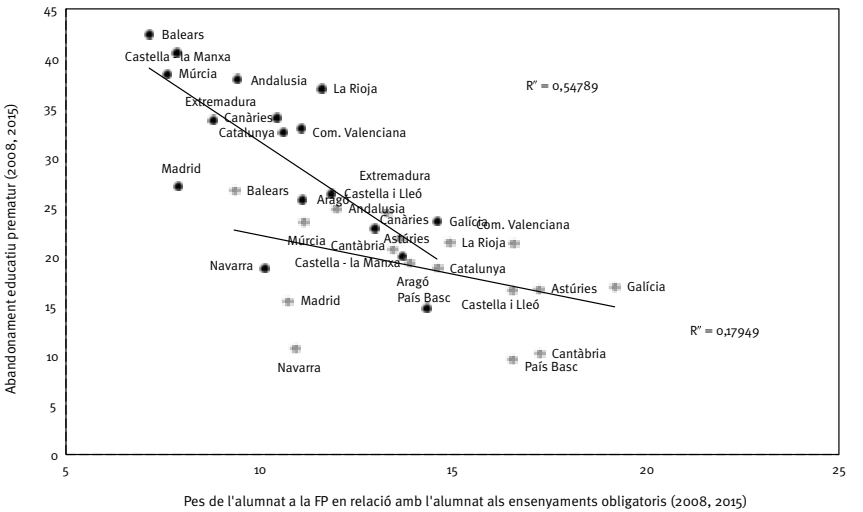


Font: Elaboració a partir de dades del Ministeri d'Educació i de l'INE.

Convé destacar que la provisió d'oferta de formació professional és una política estratègica per combatre l'abandonament educatiu prematur. En edicions anteriors de l'*Anuari*, vam destacar que l'anàlisi per països europeus i per comunitats autònomes posava de manifest la relació negativa estadísticament significativa que hi ha entre el pes de la formació professional i els nivells d'abandonament educatiu prematur: com més pes tenia la formació professional, menys prevalença de l'abandonament tenien els territoris. La provisió d'oferta de formació professional, doncs, era un dels factors fonamentals per comprendre la reducció de les taxes d'abandonament educatiu prematur en els darrers anys.

Val a dir, però, que, amb el pas del temps, aquesta relació s'ha anat afeblint. El gràfic 3, per exemple, il·lustra per comunitats autònomes com l'any 2008 les diferències territorials pel que fa a l'abandonament

Gràfic 3.
Relació entre la provisió de formació professional i l'abandonament educatiu prematur per comunitats autònomes, 2008, 2015.



Font: Elaboració a partir de dades del Ministeri d'Educació i de l'INE.

educatiu prematur s'explicaven en un 54,8% per les diferències en la provisió d'oferta de formació professional, mentre que l'any 2015 aquesta relació explica només el 17,9% de les diferències entre comunitats. Aquest afebliment de la relació entre abandonament educatiu prematur i provisió d'oferta es deu, en part, a la forta millora dels nivells de permanència en el sistema educatiu per efecte de la crisi econòmica de la població jove (no tan sols en la formació professional), i també al fort increment de l'oferta de places de formació professional i a la seva revaloració entre perfils de joves que abans optaven per l'itinerari més acadèmic. En el període 2008-2015, no existeix relació entre l'evolució de l'oferta de formació professional i l'evolució de l'abandonament educatiu prematur: l'abandonament educatiu prematur no s'ha reduït necessàriament més en les comunitats autònomes on més ha crescut l'escolarització en la formació professional.

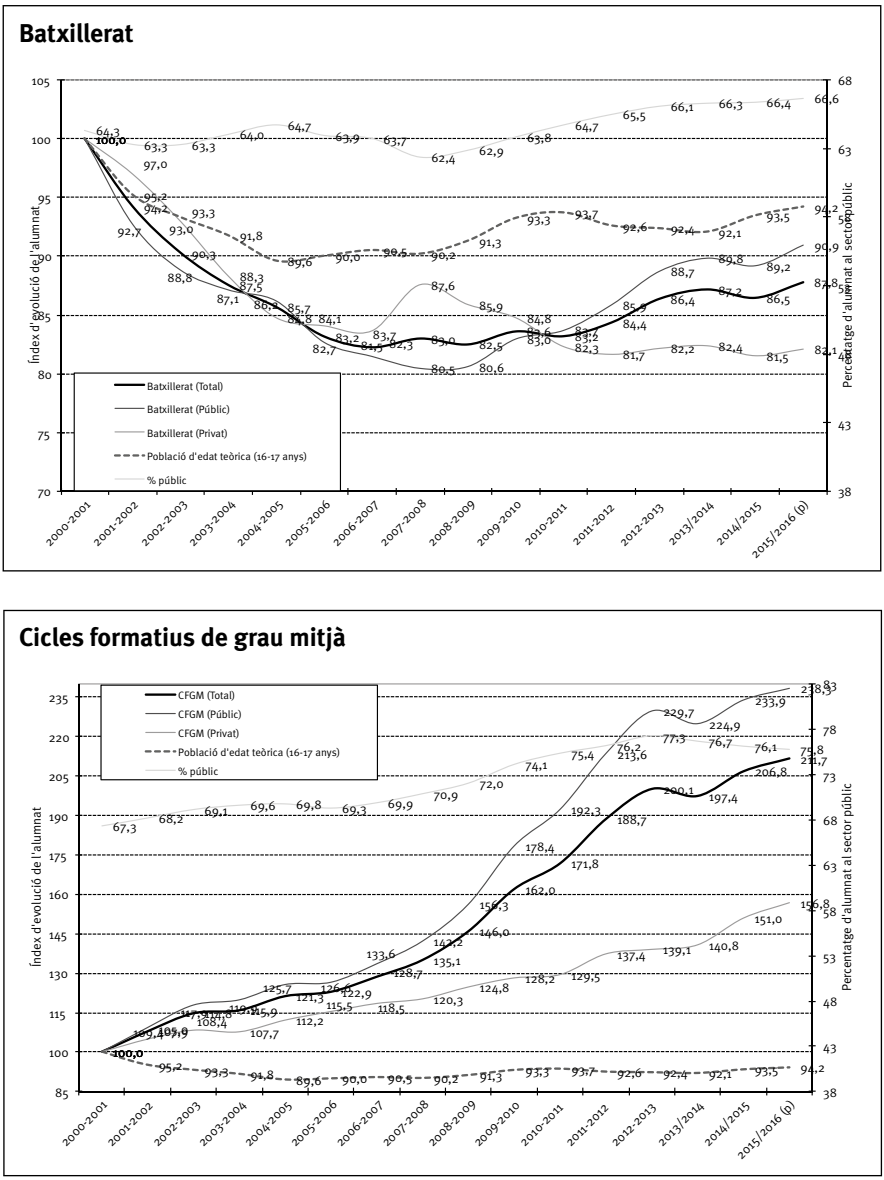
El fort creixement de la formació professional es constata en el gràfic 4, que conté l'evolució de l'alumnat matriculat al batxillerat i als cicles formatius de grau mitjà (CFGM). D'ençà del curs 2000-2001, la provisió d'oferta de CFGM s'ha doblat, amb més de 30.000 nous alumnes, i amb un esforç de creació de places especialment intensiu en el període 2008-2013, quan el ritme d'incorporació de nous alumnes va ser de 3.500 per any. Aquesta evolució contrasta amb la demanda de batxillerat, que d'ençà del curs 2000-2001 ha perdut més de 12.000 alumnes.

Val a dir, però, que en els darrers cursos s'ha atenuat el ritme de creixement de l'oferta de CFGM, mentre que s'han recuperat els nivells d'escolarització als ensenyaments de batxillerat.

La millora de l'accés als ensenyaments postobligatoris ha estat possible, en part, gràcies a la millora de la graduació als ensenyaments secundaris obligatoris. En Anuaris precedents, destacàvem que, a Catalunya, les taxes de graduació a ESO eren comparativament baixes en relació amb la resta de comunitats autònomes, i que aquest era un dels factors més determinants per entendre els baixos nivells d'accés a la postobligatòria. L'*Anuari 2013* assenyalava, amb dades de l'any 2011, que, tot i la tendència positiva des de feia uns anys, Catalunya es caracteritzava per tenir taxes de graduació en ESO encara lleugerament per sota de la mitjana espanyola. En l'*Anuari 2016*, en canvi, tal com s'ha posat de manifest en l'epígraf corresponent als Indicadors d'èxit educatiu, convé destacar que, a partir de l'any 2012, la taxa de graduació a Catalunya ja supera per primer cop la mitjana estatal. Convé recordar que, a Catalunya, l'any 2000, 29 de cada 100 alumnes matriculats a 4t d'ESO no es graduaven a final de curs, mentre que l'any 2015 aquesta xifra s'ha reduït fins a 12.

En anteriors Anuaris també assenyalàvem que la millora de les dades de graduació en la darrera dècada, de més de 10 punts percentuals, havia anat acompanyada d'un increment dels nivells de repetició al llarg de l'escolaritat obligatòria en les etapes precedents, amb un de-

Gràfic 4.
Índex d'evolució de l'alumnat al batxillerat i als cicles formatius de grau mitjà. Catalunya, 2000-2016

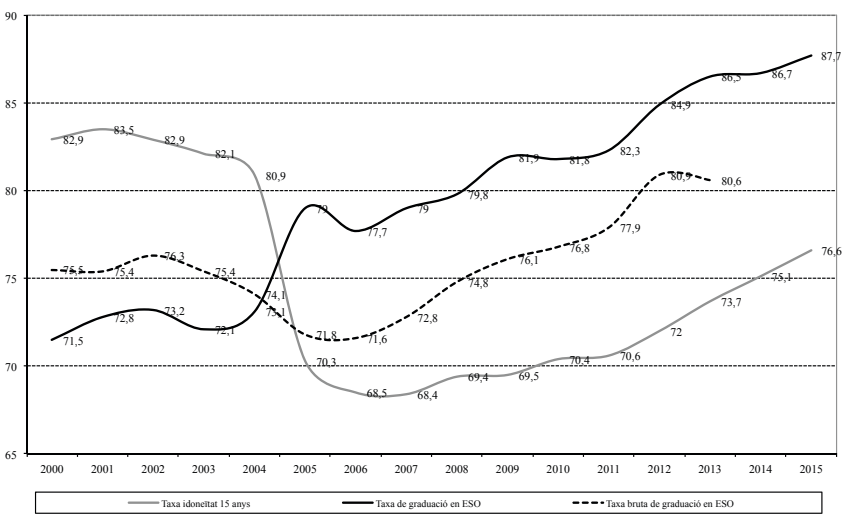


Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament i del Ministeri d'Educació.

crement de 10 punts percentuals també en el mateix període de la taxa d'idoneïtat als 15 anys. El gràfic 5 il·lustra com fins l'any 2006 es va reduir la taxa d'idoneïtat als 15 anys i va augmentar la graduació a ESO, la qual cosa explicava que la taxa bruta de graduació en ESO s'hagués mantingut estable. A partir d'aleshores, també en els darrers tres anys observats, el sistema educatiu presenta una tendència positiva en els tres indicadors. Això significa, ara sí, que millora la promoció escolar dels alumnes en les etapes precedents i que, arribats al final dels ensenyaments obligatoris, també es graduen més en ESO.

En l'àmbit dels ensenyaments postobligatoris, on potser s'evidencia un impacte més negatiu de la crisi econòmica, especialment com a conseqüència de les polítiques de contenció pressupostària, és en la provisió de places de programes de segones oportunitats. Catalunya s'ha carac-

Gràfic 5.
Evolució de la taxa de graduació en ESO i de la taxa d'idoneïtat als 15 anys. Catalunya, 2000-2015



Nota: Taxa de graduació = graduats * 100 / avaluats.

Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

teritzat, especialment d'ençà del curs 2008-2009, quan es van desplegar els programes de qualificació professional inicial (PQPI), per tenir nivells d'escolarització més baixos en aquests ensenyaments que en la mitjana estatal, tal com mostra la taula 2. Tot i aquests nivells d'escolarització inferiors, la provisió de places va augmentar especialment entre els cursos 2008-2009 i 2010-2011, amb 1.500 noves places, la qual cosa va permetre incrementar en només dos cursos un punt percentual la taxa bruta d'escolarització. Aquest impuls inicial, però, va ser insuficient per mantenir l'escolarització en aquests ensenyaments en proporcions equivalents a la mitjana estatal: mentre Espanya va passar del 5,1% del curs 2007-2008 al 9,5% el curs 2011-2012, Catalunya va passar del 4,0% al 5,3% en aquest mateix període.

De fet, amb l'inici de la crisi econòmica, amb la reducció de la inversió en polítiques actives d'ocupació i amb les restriccions pressupostàries del Departament d'Ensenyament, la provisió d'aquests ensenyaments va entrar en una fase d'estancament, que es va acabar de consumar amb l'aprovació de la LOMCE, l'eliminació d'aquests ensenyaments i la seva substitució per la formació professional bàsica (que a Catalunya només s'ha implantat amb caràcter experimental, pel fet que suposa malmetre el principi de comprensivitat del sistema educatiu en els ensenyaments obligatoris). La substitució dels PQPI pels Programes de Formació i Inserció (PFI), en un context encara de restriccions pressupostàries, no ha permès mantenir els nivells d'oferta existents.

La millora de l'accés als ensenyaments postobligatoris també s'ha fonamentat en una millora del retorn al sistema educatiu de població jove que havia abandonat prematurament el sistema i que, per raons relacionades amb la crisi econòmica, fonamentalment de manca de feina, ha decidit tornar a estudiar, especialment en el marc de la formació professional. El gràfic 6, per exemple, mostra l'evolució del percentatge d'alumnat de 20 anys o més als cicles formatius de grau mitjà, i com aquest s'ha incrementat en 12 punts percentuals entre els cursos 2008-2009 i 2013-2014, a mesura que la taxa d'ocupació de la població de 20

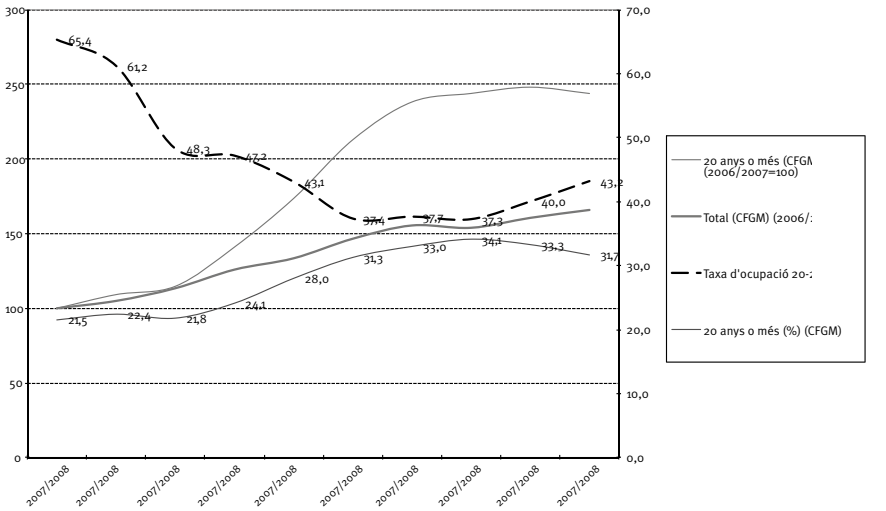
Taula 2.

Evolució de la taxa bruta d'escolarització als PQPI/PFI a Catalunya i Espanya, 2000-2001 a 2015-2016

Catalunya	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
PQPI (PGS) (16-17 anys)	3,5	4,0	3,9	3,9	4,0	3,9	4,1	4,0	4,2	4,6	5,2	5,3	5,6	5,7	5,1	5,2
PGS n	5.122	5.598	5.348	5.178	5.201	5.175	5.355	5.235	0	0	-	-	-	-	-	-
PQPI	-	-	-	-	-	-	-	0	5.521	6.281	7.047	7.113	7.537	7.668	-	-
PFI n	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.929	7.142
Espanya	**2000-2001**	**2001-2002**	**2002-2003**	**2003-2004**	**2004-2005**	**2005-2006**	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**	**2014-2015**	**2015-2016 (p)**
PQPI (PGS) (16-17 anys)	4,0	4,4	4,7	4,8	4,9	4,8	5,0	5,1	6,0	8,1	8,9	9,5	9,7	9,8	7,6	7,3
PGS n	41.550	43.916	46.281	45.899	46.051	44.927	45.924	46.514	3.255	210	6	-	-	-	-	-
PQPI n	-	-	-	-	-	-	-	459	51.659	74.715	81.775	84.217	84.009	83.805	25.421	205
FPbàsica n	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	39.867	62.025

Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament i del Ministeri d'Educació.

Gràfic 6.
Evolució de l'alumnat de 20 anys o més als cicles formatius de grau mitjà a Catalunya, 2006-2007 a 2015-2016



Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament i Idescat.

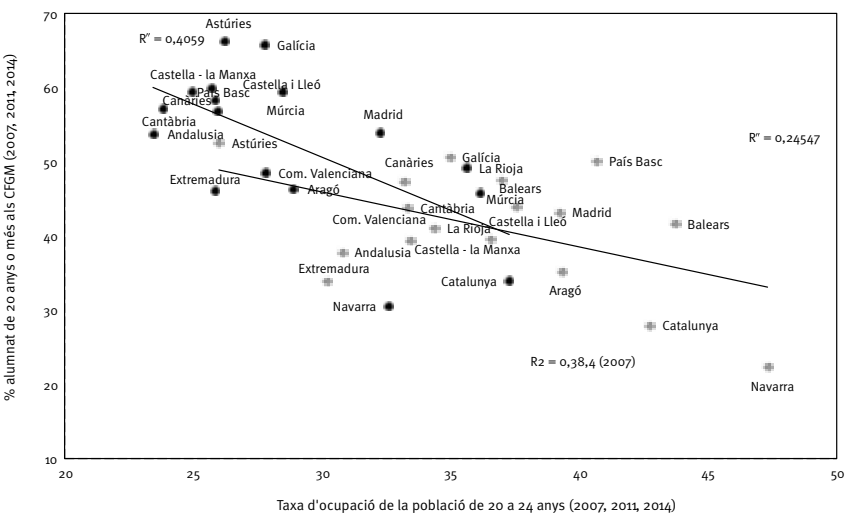
Nota: La taxa d'ocupació corresponent al curs 2015-2016 correspon al segon trimestre del 2016. La resta de taxes d'ocupació són anuals.

a 24 anys també es reduïa. És simptomàtic que aquesta evolució del nombre d'alumnes de més de 20 anys als cicles formatius de grau mitjà va alentir el seu ritme de creixement a partir del curs 2012-2013, quan la taxa d'ocupació també va aturar la seva caiguda, i també que, després d'anys de creixement, el percentatge d'alumnat de 20 anys o més hagi decrescut per primer cop el curs 2014-2015, coincidint amb el primer any en què la taxa d'ocupació ha tornat a un comportament positiu. Són evidències de la forta relació existent entre participació de la població jove en el sistema educatiu i comportament del mercat de treball. En aquest sentit, caldrà valorar en el futur com afecta la recuperació econòmica en la promoció del retorn al sistema educatiu dels joves que l'han abandonat prematurament.

La relació entre els nivells d'ocupació de la població jove i el seu retorn al sistema educatiu també s'observa en el gràfic 7. Les comunitats autònomes amb taxes d'ocupació juvenil més baixes són les que presenten els percentatges més elevats d'alumnes de 20 anys o més, amb una relació estadísticament significativa que explica el 41% de les diferències entre comunitats. Aquesta relació és més robusta ara que en el curs 2010-2011, quan les taxes d'ocupació eren baixes, però la participació en els cicles formatius de grau mitjà de l'alumnat de 20 anys o més encara era baix.

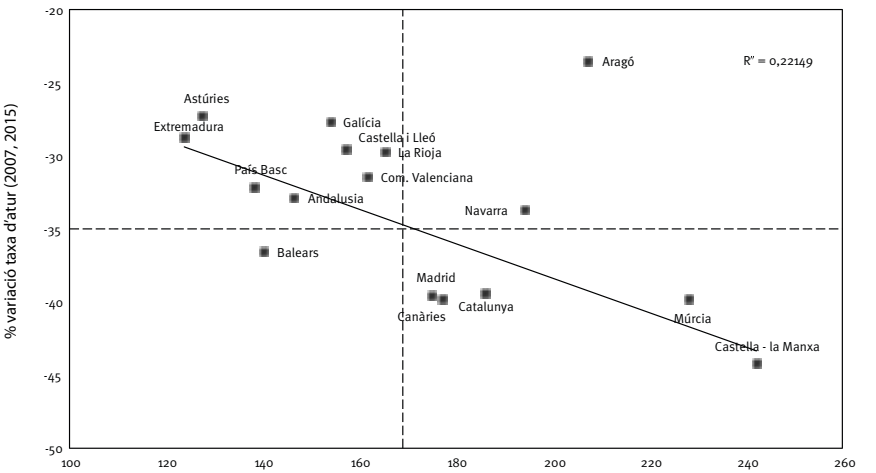
L'impacte de la crisi econòmica, especialment per l'increment de la desocupació, en la millora de l'accés als ensenyaments postobligatoris ha estat significatiu. El gràfic 8, que conté la relació entre la variació de les taxes d'abandonament educatiu prematur i la de les taxes d'atur entre

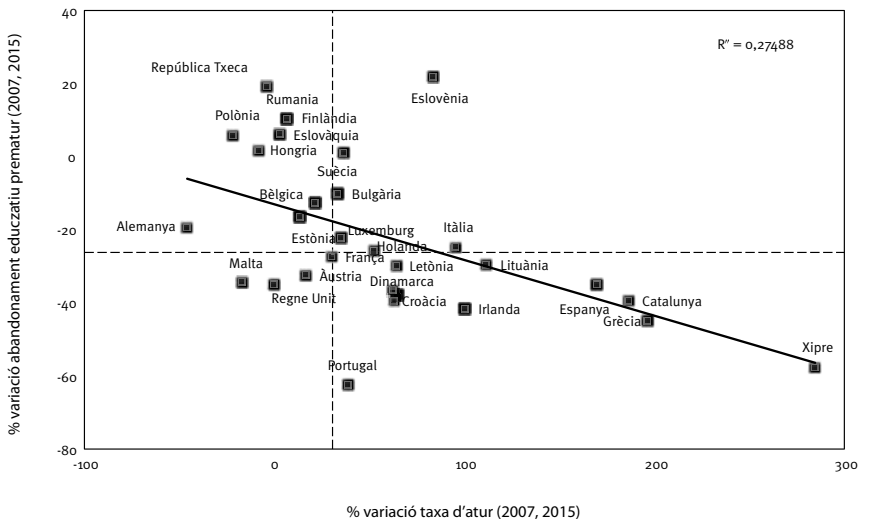
Gràfic 7.
Relació entre l'alumnat de 20 anys o més als cicles formatius de grau mitjà i la taxa d'ocupació de la població de 20 a 24 anys, per comunitats autònomes, 2010-2011, 2013-2014



Font: Elaboració a partir de dades del Ministeri d'Educació i l'Institut Nacional d'Estadística.

Gràfic 8.
Relació entre l'evolució de l'abandonament educatiu prematur i l'evolució de la taxa d'atur, per comunitats autònomes i països europeus, 2007 i 2015



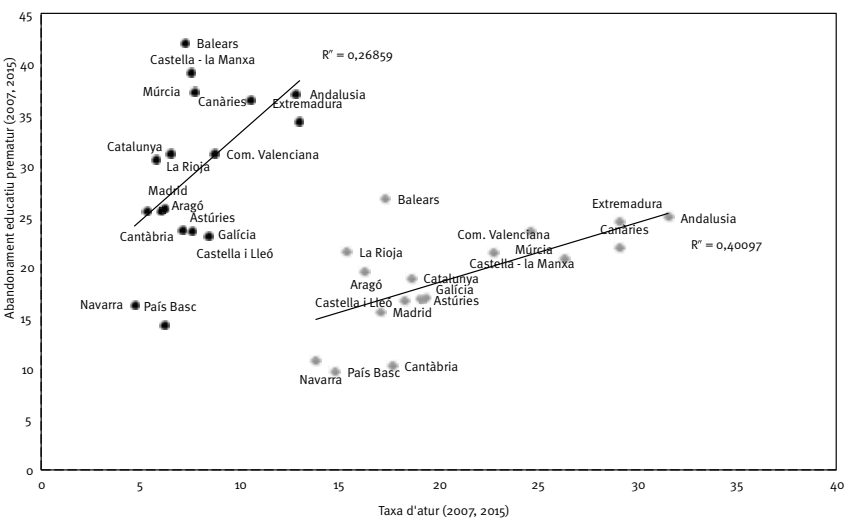


Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat, de l'INE, d'Idescat, del Ministeri d'Educació i del Departament d'Ensenyament.

els anys 2007 i 2015, evidencia que l'abandonament educatiu prematur s'ha reduït més en les comunitats autònomes i els països europeus on més ha augmentat l'atur. Això explica que l'associació entre abandonament educatiu prematur i atur sigui més gran en l'actualitat que abans de la crisi econòmica. El gràfic 9, per exemple, constata que aquesta associació explicava l'any 2007 el 27% de les diferències entre comunitats autònomes, i l'any 2015, el 40%.

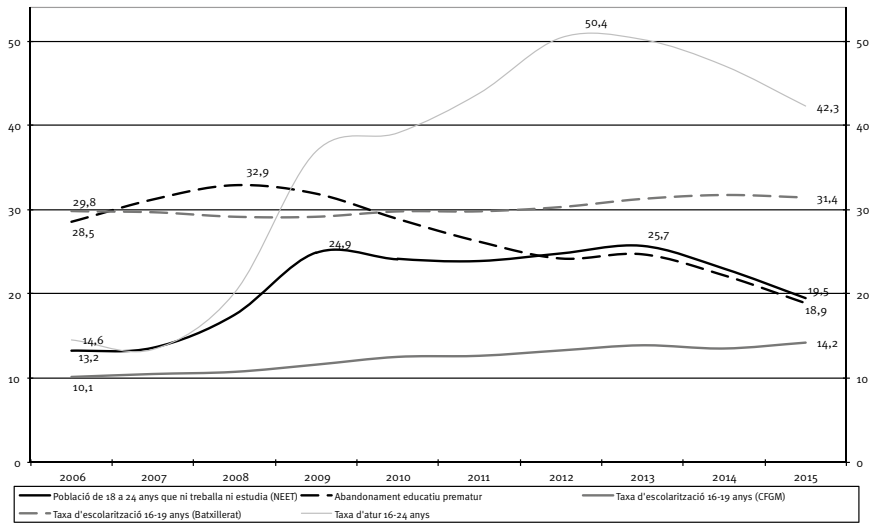
Durant els anys de crisi econòmica, el sistema educatiu ha tingut un paper fonamental a l'hora de proporcionar oportunitats de qualificació (a través de la formació) a la població jove, amb més dificultats d'inserció laboral. El gràfic 10, que recull l'evolució d'alguns dels principals indicadors de participació en la formació, mostra com el fort increment de la taxa d'atur juvenil experimentat a partir de l'any 2008 va coincidir amb l'inici d'un període de reducció dels nivells d'abandonament educatiu

Gràfic 9.
Relació entre l'abandonament educatiu prematur i la taxa d'atur, per comunitats autònomes, 2007 i 2015



Font: Elaboració a partir de dades de l'INE i del Ministeri d'Educació.

Gràfic 10.
Evolució dels indicadors de participació en la formació de la població jove a Catalunya, 2006-2015

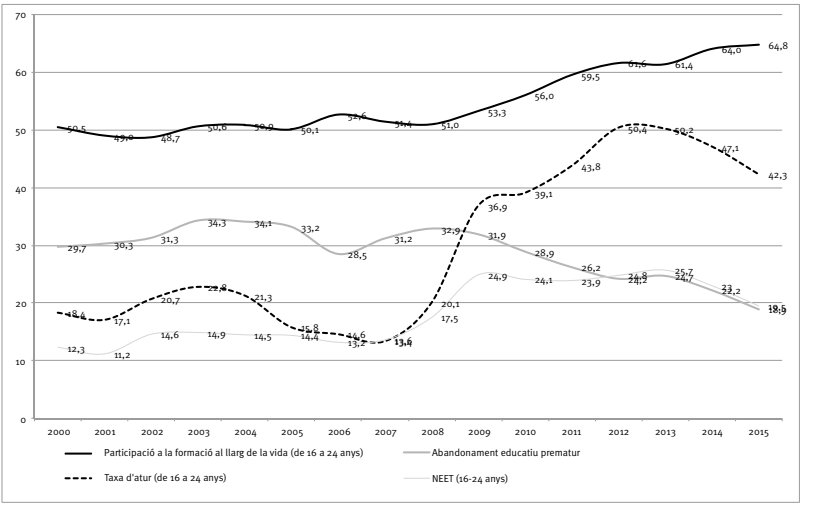


Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament i Idescat.

prematur, i també d'augment de la població jove que ni estudiava ni treballava (NEET). Només en un any, aquesta proporció va augmentar en més de 10 punts percentuals. A partir de l'any 2009, però, tot i que l'atur continuava creixent, la proporció de població jove que ni estudiava ni treballava es va estancar al voltant del 25%, fins a l'any 2013, gràcies al bon comportament del sistema educatiu, que garantia millor la permanència dels que ja estudiaven, però també el retorn als estudis dels que els havien abandonat. A partir de l'any 2013, el canvi de cicle de l'atur i la millora de les taxes d'ocupació han fet que el pes de la població que ni estudia ni treballa hagi iniciat un període de disminució, alhora que les taxes d'abandonament educatiu prematur continuen reduint-se.

Val a dir que, d'ençà de l'inici de la crisi econòmica, la participació de la població jove en el sistema educatiu ha iniciat una tendència de creixement que dura fins a l'actualitat. El gràfic 11 mostra com, fins a l'any

Gràfic 11.
Evolució de la participació en la formació de la població de 16 a 24 anys. Catalunya, 2000-2015

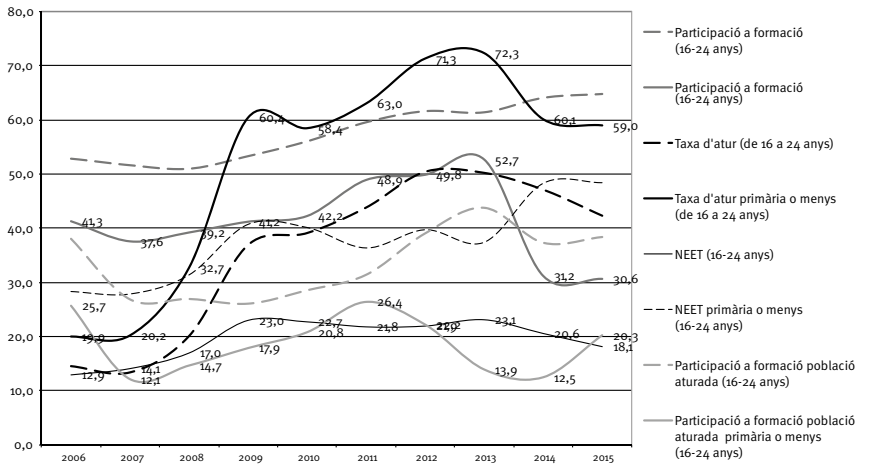


Font: Elaboració a partir de dades d'Idescat.

2008, aproximadament el 50% de la població de 16 a 24 anys estudiava, amb un comportament força estabilitzat en el temps. A partir de l'any 2008, es produeix un canvi de tendència, amb un creixement sostingut en el temps, del 51% fins al 64,8% de l'any 2015. Aquesta participació creixent ha permès que, en aquest mateix període, l'abandonament educatiu prematur s'hagi reduït del 32,9% al 18,9%.

Davant de la millora de les taxes d'ocupació, un dels col·lectius amb més risc d'abandonar aquesta tendència positiva pel que fa a la participació en el sistema educatiu és la població jove de més de 16 anys que no s'ha graduat en ESO. El gràfic 12 i la taula 3 mostren l'evolució de diferents indicadors de participació en la formació de la població de 16 a 24 anys en la darrera dècada. En tot aquest període, la població jove amb estudis primaris presenta taxes d'atur més elevades, nivells de participació en la formació més baixos i, conseqüentment, una propor-

Gràfic 12.
Evolució de la participació en la formació de la població de 16 a 24 anys en funció nivell d'estudis a Catalunya, 2006-2015



Font: Elaboració a partir de dades d'Idescat.

ció de joves que ni estudien ni treballen més gran. La millora de les oportunitats d'ocupació a partir de l'any 2014, però, ha suposat una disminució significativa de la proporció de la població jove de 16 a 24 anys amb estudis primaris que estudia, a diferència del que passa amb la resta de població d'aquesta edat, que continua participant cada cop més en el sistema educatiu.

Finalment, convé destacar que la millora de la participació de la població jove en els ensenyaments postobligatoris no tan sols afecta els ensenyaments secundaris postobligatoris, sinó també l'educació superior. El gràfic 13 conté l'evolució de la taxa d'escolarització als 22 anys en els diferents ensenyaments postoblgatoris, i constata que, d'ençà de l'inici de la crisi econòmica (curs 2007-2008), la taxa d'escolarització de la població de 22 anys s'ha incrementat quasi 10 punts percentuals en els ensenyaments universitaris i prop de 3 punts percentuals en els cicles formatius de grau superior.

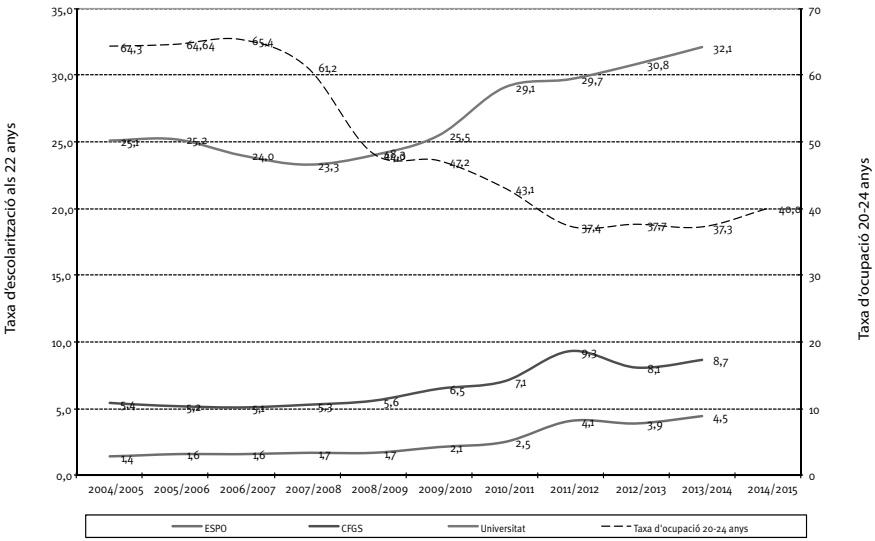
Taula 3.

Evolució de la participació en la formació de la població de 16 a 24 anys en funció del nivell d'estudis a Catalunya, 2006-2015

	Participació en la formació primària o menys (16-24 anys)	Secundària 1a etapa	Secundària 2a etapa	Superior	Participació en formació (16-24 anys)	Taxa d'atur (de 16 a 24 anys)	Taxa d'atur primària o menys (de 16 a 24 anys)	NEET (16-24 anys)	NEET primària o menys (16-24 anys)	Participació en la formació de la població aturada (16-24 anys)	Participació en la formació de la població aturada primària o menys (16-24 anys)
2006	41,3	49,0	64,6	43,7	52,9	14,6	19,9	12,9	28,3	38,0	25,7
2007	37,6	48,4	67,1	37,1	51,6	13,4	20,2	14,1	27,9	26,9	12,1
2008	39,2	48,3	64,6	35,4	51,0	20,1	32,7	17,0	31,4	26,9	14,7
2009	41,2	50,2	66,3	39,2	53,3	36,9	60,4	23,0	40,7	26,1	17,9
2010	42,2	53,3	72,2	36,0	56,0	39,1	58,4	22,7	40,1	28,5	20,8
2011	48,9	56,4	73,3	40,4	59,5	43,8	63,0	21,8	36,4	31,4	26,4
2012	49,8	60,9	73,0	42,7	61,6	50,4	71,3	21,9	39,7	39,0	22,2
2013	52,7	58,3	75,1	42,5	61,4	50,2	72,3	23,1	37,4	43,8	13,9
2014	31,2	63,9	76,6	44,3	64,0	47,1	60,1	20,6	48,3	37,3	12,5
2015	30,6	66,1	73,8	46,3	64,8	42,3	59,0	18,1	48,4	38,4	20,3

Font: Elaboració a partir de dades d'Idescat.

Gràfic 13.
Evolució de la taxa d'escolarització als 22 anys en els diferents ensenyaments postobligatoris a Catalunya, 2004-2005 a 2014-2015



Font: Elaboració a partir de dades del Ministeri d'Educació i del Departament d'Ensenyament.

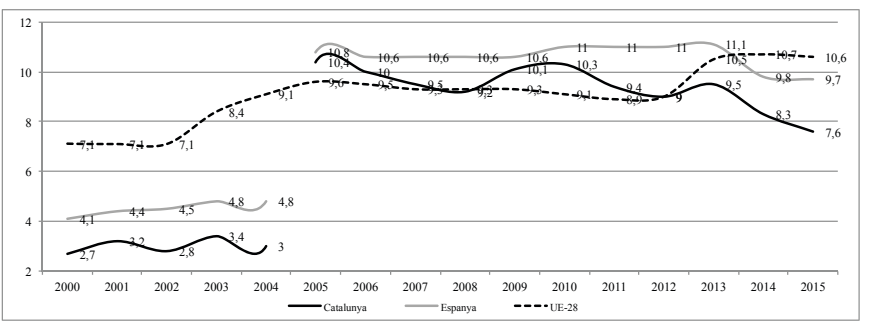
La formació al llarg de la vida

La crisi econòmica també ha condicionat la participació de la població adulta en la formació al llarg de la vida. Si bé en el cas de la població jove hi ha una millora dels nivells de participació en la formació a través dels ensenyaments reglats, en el cas de la població adulta, l'increment de la desocupació, tenint en compte que l'ocupació és una de les vies d'accés a la formació continuada, i les importants restriccions pressupostàries aplicades sobre les polítiques actives d'ocupació, amb una reducció de la inversió en formació ocupacional, han provocat que cada cop hi hagi menys persones de 25 a 64 anys que participin en la formació al llarg de la vida.

Aquesta tendència de decreixement dels nivells de participació de la població de 25 a 64 anys en la formació al llarg de la vida, ja apuntada en l'*Anuari 2013*, es confirma, tres anys més tard, en aquesta edició. El gràfic 1, que conté l'evolució d'aquests nivells de participació, posa de manifest que, després d'un període d'un cert estancament, la participació de la població de 25 a 64 anys en la formació al llarg de la vida inicia a partir de l'any 2010 un procés de reducció, del 10,3% fins al 7,6% de l'any 2015. Convé recordar que aquesta tendència allunya Catalunya de l'objectiu del 12,5% ja previst per l'Estratègia de Lisboa per a l'any 2010, i del 15% previst per l'Estratègia Europa 2020 per a l'any 2020. Això significa que, per assolir aquest objectiu, 315.000 persones de 25 a 64 anys que actualment haurien d'estar formant-se no ho fan (a més de les 325.000 persones que sí que ho fan).

El gràfic 1 també il·lustra com, més enllà de distanciar-se d'aquest objectiu, la tendència actual també allunya Catalunya de la mitjana estatal i europea. Aquests nivells de participació de la població de 25 a 64 anys en la formació al llarg de la vida, que se situen a Catalunya en el 7,6%

Gràfic 1.
Evolució del percentatge de població d'entre 25 i 64 anys que participa en educació i formació per àmbit territorial. Catalunya, Espanya i UE-28, 2000-2015



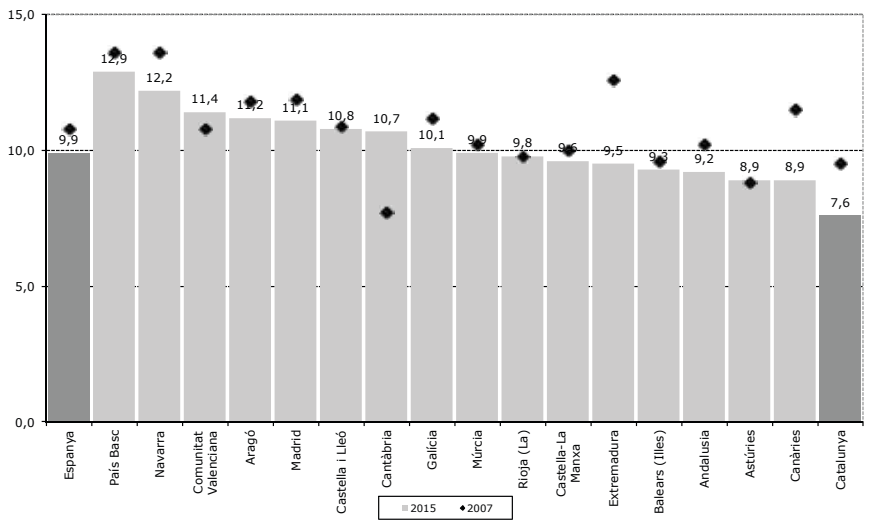
Nota: En els casos de Catalunya i Espanya, l'any 2005 es produeix un tall en la sèrie estadística.

Font: Elaboració a partir de dades del Ministeri d'Educació i d'Eurostat.

l'any 2015, estan clarament per sota de la mitjana espanyola (9,7%) i també de l'europea (10,6%).

Aquesta evolució negativa de la participació al llarg de la vida de la població adulta ha provocat que en els darrers anys Catalunya hagi perdut posicions en relació a la resta de comunitats autònomes i països europeus. Tal com s'observa en els gràfics 2 i 3, l'anàlisi comparada situa Catalunya en una posició intermèdia entre els països de la Unió Europea (UE-28), però també en la posició cuera entre les comunitats autònomes. A tall il·lustratiu, l'any 2007 Catalunya era el vuitè país europeu amb nivells de participació més elevats, i actualment ocupa la posició quinzena.

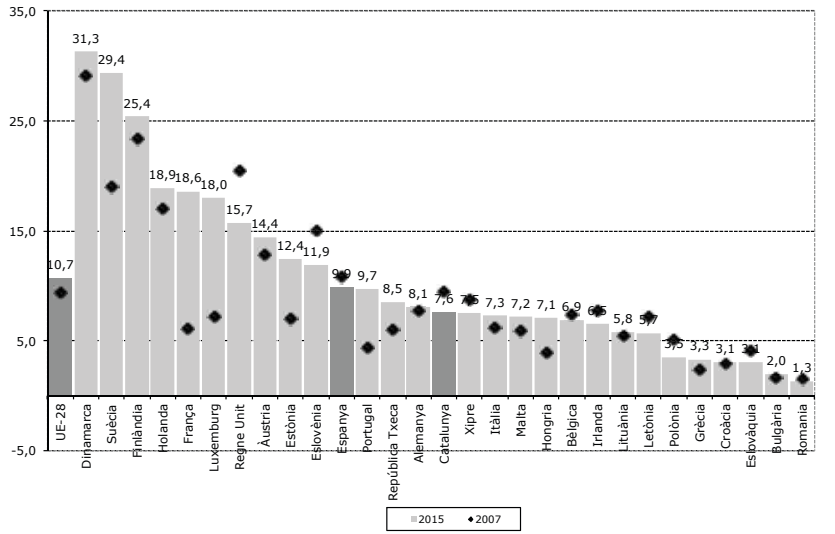
Gràfic 2.
Percentatge de població d'entre 25 i 64 anys que ha participat en educació i formació durant les darreres quatre setmanes de referència per comunitats autònomes, 2007, 2015



Nota: El *benchmark* establert per la Unió Europea per al 2010 és del 12,5% i per al 2020, del 15%.

Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat.

Gràfic 3.
Percentatge de població d'entre 25 i 64 anys que ha participat en educació i formació durant les darreres quatre setmanes de referència per països europeus, 2007, 2015

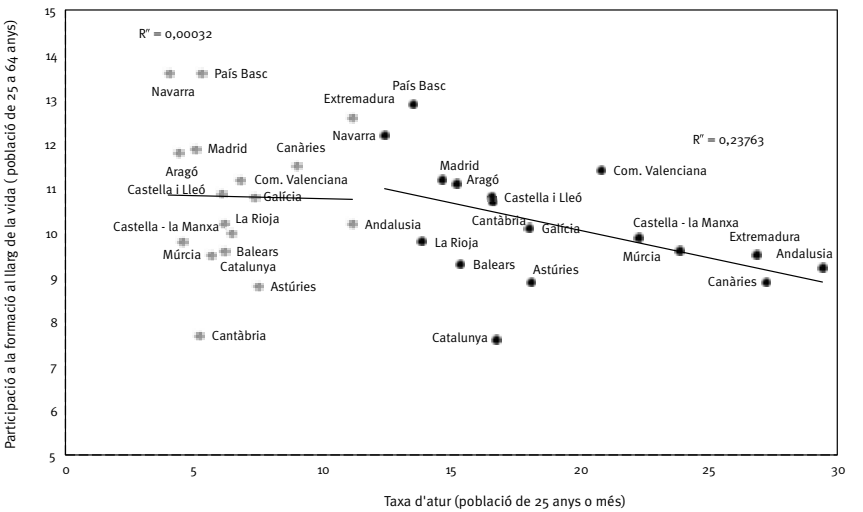


Nota: El *benchmark* establert per la Unió Europea per al 2010 és del 12,5% i per al 2020, del 15%.

Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat.

L'impacte de la crisi econòmica en el comportament de la participació en la formació al llarg de la vida es constata a través del gràfic 4. En època de bonança (any 2007), quan totes les comunitats tenien nivells d'atur baixos, força equivalents, les diferències en els nivells de participació en la formació no s'explicaven per la conjuntura econòmica. Amb l'increment de les taxes d'atur, hi ha hagut comunitats que han augmentat de manera significativa els nivells de desocupació que també han tendit a experimentar retrocessos importants en la participació de la població adulta en la formació al llarg de la vida, com ara les Canàries, Castella-la Manxa o Extremadura, per exemple. Després d'anys de crisi econòmica (any 2015), les comunitats amb taxes d'atur més elevades tendeixen a presentar nivells de participació de la població adulta en la formació més baixos (el 23,8% de les diferències entre comunitats

Gràfic 4.
Relació entre la taxa d'atur (25 o més anys) i el percentatge de població d'entre 25 i 64 anys que ha participat en educació i formació durant les darreres quatre setmanes de referència per comunitats autònomes, 2007, 2015

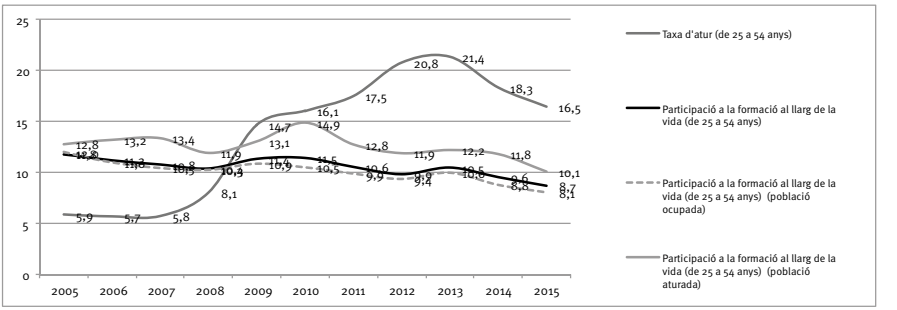


Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat.

s'explica pels nivells d'atur). Paradoxalment, Catalunya, tot i no estar entre les comunitats amb taxes d'atur més elevades, és la que presenta, com ja s'ha dit precedentment, una participació més baixa.

El comportament de l'evolució de la participació de la població adulta en la formació al llarg de la vida no difereix gaire en funció del nivell d'instrucció o de la situació laboral de la població, tal com demostra el gràfic 5. Per nivell d'instrucció, per exemple, tant la població amb estudis superiors com la població amb estudis secundaris o inferiors han presentat una tendència negativa força equiparable. Potser en el cas de la situació laboral, s'aprecia un impacte més gran en la reducció de la participació en la formació entre la població aturada que entre la població ocupada.

Gràfic 5.
Evolució de la participació en la formació de la població de 25 a 54 anys. Catalunya, 2005-2015



Font: Elaboració a partir de dades d'Idescat.

La taula 1 també posa de manifest que, si bé la població aturada tendeix a participar lleugerament més en la formació al llarg de la vida, però de manera força equilibrada amb la població ocupada, el nivell d'instrucció és un factor clau per entendre les desigualtats en la participació de la població adulta en la formació. La població amb estudis superiors (13,4%) tendeix a participar quatre vegades més (4,19 l'any 2015) en la formació que la població amb estudis secundaris o inferiors (3,2%). Tal com ja vam posar de manifest en l'*Anuari 2013*, paradoxalment, els grups socials que proporcionalment participen més en aquesta oferta són els que presenten menys dèficits educatius: les dones, la població jove, la població autòctona, les classes mitjanes professionals (tècnics i directius) o la població amb estudis superiors. La formació al llarg de la vida, doncs, si bé és un instrument bàsic per a la igualtat d'oportunitats en educació, tendeix a reproduir les desigualtats que ja genera l'etapa de formació inicial.

La relació entre nivell d'instrucció i participació en la formació al llarg de la vida també s'observa si s'analitza a escala territorial. El gràfic 6 mostra la clara associació que hi ha entre el pes de la població amb nivell d'instrucció superior de 25 a 64 anys i la seva participació en la forma-

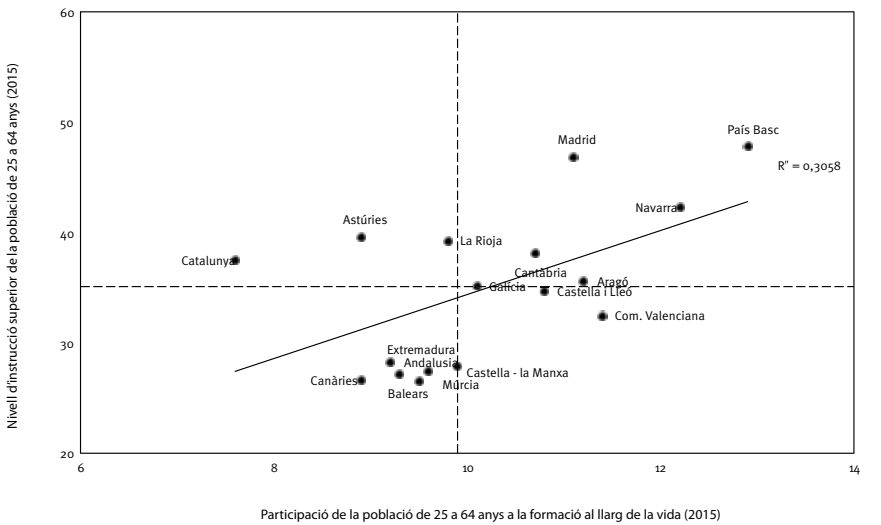
Taula 1.

Evolució de la participació en la formació de la població de 25 a 54 anys. Catalunya, 2005-2015

Índex de desigualtat	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ràtio de la participació de la població amb estudis superiors/població amb ESO o inferior	4,30	3,79	3,93	3,89	3,14	2,91	3,01	3,54	3,31	3,20	4,19
Ràtio de la participació de la població aturada/ població ocupada	1,07	1,20	1,28	1,16	1,20	1,42	1,29	1,27	1,22	1,34	1,25

Font: Elaboració a partir de dades d'Idescat.

Gràfic 6.
Relació entre el nivell d'instrucció superior de la població de 25 a 64 anys i el percentatge de població d'entre 25 i 64 anys que ha participat en educació i formació durant les darreres quatre setmanes de referència per comunitats autònomes, 2015

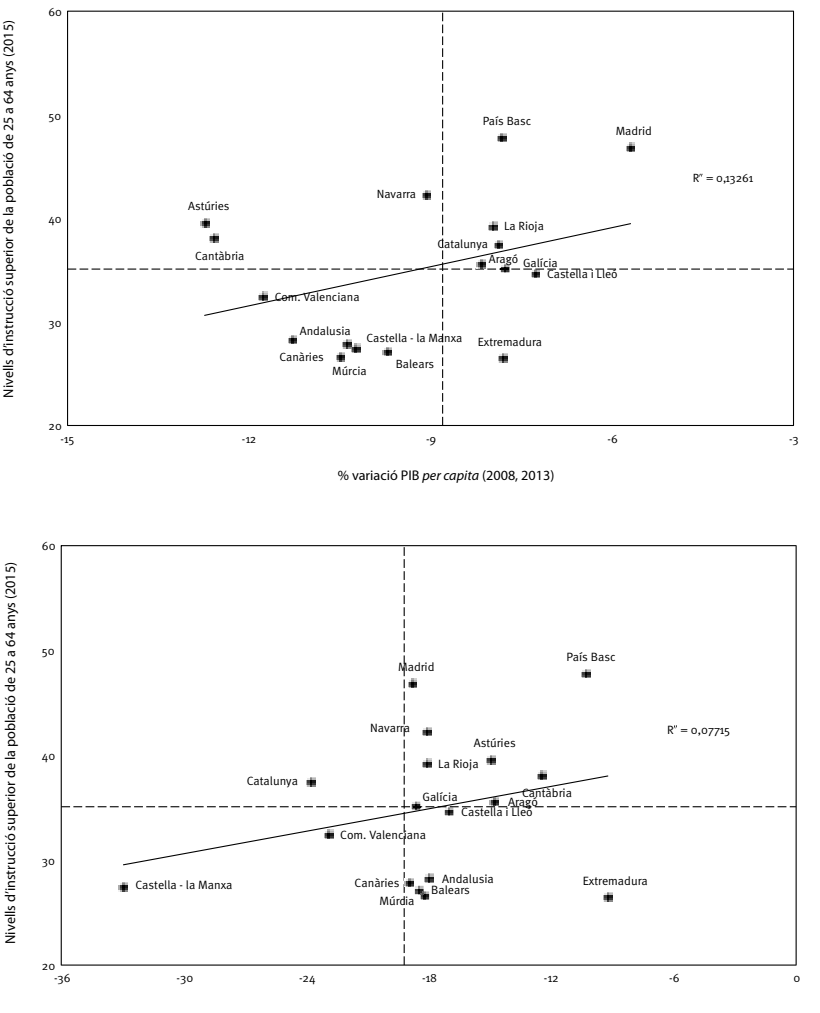


Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat.

ció al llarg de la vida: com més elevat és el nivell d'instrucció de les comunitats autònomes, més participació en la formació presenta la població adulta. El 30,6% de les diferències entre comunitats s'expliquen per aquesta associació. Cal preguntar-se, doncs, fins a quin punt els sistemes de formació al llarg de la vida estan realment orientats a corregir els dèficits formatius de la població (o en reprodueix les diferències). Val a dir que Catalunya s'allunya d'aquest patró, perquè té un pes de la instrucció superior elevat i una baixa participació en la formació al llarg de la vida. D'acord amb el nivell d'instrucció de la població, hom esperaria una participació en la formació molt més elevada.

Convé posar de manifest, a més, que el nivell d'instrucció de la població no tan sols condiciona la seva participació en la formació, sinó també

Gràfic 7.
Relació entre el nivell d'instrucció superior de la població de 25 a 64 anys i la variació del PIB *per capita* (en %) i de la despesa pública per estudiant (no univ.) en el període 2008-2013 per comunitats autònomes, 2015



Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat, del Ministeri d'Educació i de l'Institut Nacional d'Estadística.

l'impacte de la crisi econòmica. El gràfic 7 evidencia la relació que hi ha entre el nivell d'instrucció i aspectes com ara la variació del nivell de riquesa o la variació de la despesa pública en educació en el període 2008-2013. Durant els anys més intensos de la crisi econòmica, les comunitats autònomes que tenen un nivell d'instrucció superior més elevat han tendit a reduir menys el PIB *per capita* o la despesa pública en educació per estudiant (no universitària).

La provisió de recursos al sistema educatiu

La crisi econòmica també ha tingut un fort impacte sobre la inversió pública en educació. En l'*Anuari 2013*, ja vam destacar, amb dades de l'any 2011, que la caiguda dels ingressos públics per efecte de la crisi havia provocat, després d'anys de creixement dels pressupostos educatius, un retrocés de la inversió pública en aquest àmbit. Des d'aleshores, especialment des de la reforma constitucional de l'any 2011, que imposa l'estabilitat pressupostària com a principi rector en la gestió de les finances públiques, desplegada posteriorment per la Llei 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, i pel Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu, les polítiques de reducció del dèficit públic i de contenció del deute públic també s'han aplicat en matèria d'educació, i els pressupostos en aquest àmbit han experimentat una forta reducció.

La taula 1 i el gràfic 1, que recullen dades sobre l'evolució del finançament de l'educació, evidencien dos períodes clarament diferenciats. Fins l'any 2009, la inversió en educació a Catalunya es va caracteritzar per un creixement sostingut, amb un increment d'un punt percentual de la despesa sobre el PIB, del 2,54% de l'any 2000 fins al 3,61% de l'any 2009 (segons dades del Ministeri d'Educació, o del 3,24% al 4,18%, segons l'estimació que fa l'Institut d'Estadística de Catalunya), i amb el doblament de l'import destinat a educació, dels 3.300 milions d'euros

l'any 2000 als més de 7.300 milions d'euros l'any 2009. En aquest període, el pressupost liquidat del Departament d'Ensenyament va passar dels 2.787,1 milions d'euros de l'any 2002 als 5.393,1 de l'any 2009, i la despesa unitària per estudiant no universitari, dels 2.392,06 € de l'any 2000 als 4.922,22 € de l'any 2009.

En canvi, a partir de l'any 2009, la inversió pública en educació inicia un període de decreixement també sostingut: la despesa sobre el PIB cau del 3,61% de l'any 2009 fins al 3,01% de l'any 2013, i la despesa unitària no universitària, dels 4.922,22 € de l'any 2009 als 3.625,96 € de l'any 2013. Aquesta reducció de la despesa unitària, de 1.296,2 € i del 26,3% en el període 2009-2013, ha estat més gran a Catalunya que al conjunt de l'Estat (on la minva ha estat de 1.108,5 € per estudiant i del 21,2%). En aquesta mateixa línia, val a dir que el pressupost liquidat del Departament d'Ensenyament ha passat dels 5.393,1 milions d'euros de l'any 2009 als 4.220.1 de l'any 2014, amb una reducció del 21,7% en aquest període (a preus corrents), que s'ha situat en nivells similars als de l'any 2005, quan el sistema educatiu disposava, en els ensenyaments de règim general, de 250.000 alumnes menys.

Convé recordar que aquest decrement de la inversió en educació es produeix en un sistema educatiu amb un dèficit estructural d'inversió pública, quan hom ho analitza des d'una perspectiva comparada. En aquest sentit, la taula 1 mostra com els nivells de despesa pública en educació a Catalunya són netament inferiors a la mitjana espanyola i europea, tant si considerem com a referència la despesa pública sobre el PIB com la despesa pública per estudiant. Mentre l'any 2013, segons dades del Ministeri d'Educació, Catalunya té una despesa pública en educació (universitària i no universitària) sobre el PIB del 3,01% i una despesa unitària (no universitària) de 3.625,96 € per estudiant, al conjunt de l'Estat aquestes xifres són del 4,38% i de 4.128,98 € per estudiant, respectivament. En aquesta mateixa línia, segons dades d'Idescat per a l'any 2011, la despesa en educació és del 4,18% del PIB, mentre que a Espanya és del 4,82% i a la Unió Europea del 5,25%. A Catalunya,

Taula 1.

Evolució dels indicadors de despesa pública en educació per àmbit territorial. Catalunya, Espanya i UE-28, 2000-2014

Despesa pública en educació (no universitària) / PIB	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Catalunya	1,96	1,89	1,98	2,22	2,28	2,34
Espanya	2,93	2,87	2,94	3,09	3,09	3,07
UE-28	:	3,91	3,88	3,92	3,85	3,8
Despesa pública en educació (universitària) / PIB	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Catalunya	0,43	0,43	0,45	0,55	0,97	0,56
Espanya	0,57	0,59	0,57	0,73	0,80	0,69
UE-28	:	1,08	1,12	1,11	1,1	1,12
Despesa pública en educació (total) / PIB	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Catalunya	2,54	2,46	2,57	2,85	3,33	3,02
Espanya	4,13	4,04	4,06	4,25	4,32	4,21
Catalunya (1)	3,24	3,12	3,19	3,22	3,29	3,39
Espanya (1)	4,28	4,24	4,25	4,28	4,25	4,23
UE-28 (1)	4,88	4,99	5	5,03	4,95	4,92
Despesa pública en educació (no universitària) per estudiant	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Catalunya	2.392,06	2.506,46	2.798,31	3.310,33	3.562,72	3.860,64
Espanya	2.714,39	2.919,47	3.225,53	3.627,90	3.853,15	4.120,43
Despesa pública en educació (no universitària) per estudiant en relació PIB per capita	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Catalunya	12,3	12,0	12,8	14,5	14,9	15,3
Espanya	17,0	17,0	17,8	19,1	19,2	19,3

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (p)
2,44	2,49	2,64	2,93	2,85	2,78	2,57	2,44	2,35
3,10	3,16	3,32	3,61	3,56	3,44	3,25	3,21	3,17
3,81	3,81	3,9	4,17	4,16	3,98	3,90	4,05	...
2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014 (p)**
0,62	0,55	0,59	0,62	0,63	0,60	0,53	0,53	0,49
0,69	0,73	0,79	0,84	0,84	0,80	0,71	0,71	0,68
1,1	1,11	1,14	1,21	1,25	1,27	1,28	1,29	...
2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014 (p)**
3,09	3,16	3,38	3,61	3,61	3,39	3,35	3,01	2,87
4,22	4,34	4,60	4,97	4,97	4,80	4,86	4,38	4,32
3,51	3,59	3,84	4,18	4,21	4,18	4,00	3,59	3,46
4,26	4,34	4,62	5,02	4,98	4,82	4,34	4,19	...
4,91	4,92	5,04	5,38	5,41	5,25	5,18	5,34	...
2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014 (p)**
4.277,28	4.562,93	4.756,33	4.922,22	4.706,82	4.406,71	3.886,05	3.625,96	3.524,81
4.470,24	4.812,77	5.112,90	5.237,46	5.058,75	4.737,35	4.272,80	4.128,98	4.085,97
2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014 (p)**
15,9	16,2	16,8	18,1	17,3	16,5	14,9	13,9	13,2
19,7	20,1	21,1	22,5	21,8	20,7	19,2	18,7	18,2

Despesa pública en ensenyaments privats (concerts) / Despesa pública en educació (no universitària)	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Catalunya	25,2	25,6	24,7	21,0	21,2	21,0
Espanya	15,4	16,0	15,9	14,9	15,1	15,2
Estudiants centres concertats (no universitària) / estudiants no universitaris	**2000***	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Catalunya	42,1	35,4	35,2	35,0	34,4	33,1
Espanya	31,7	24,7	25,5	25,7	25,7	25,7
Despesa pública centres privats / estudiants en centres concertats (no universitaris)	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Catalunya	1.430,54	1.808,70	1.964,94	1.987,76	2.198,93	2.449,14
Espanya	1.321,98	1.886,03	2.012,95	2.107,72	2.265,76	2.441,64

Nota 1: Les dades de despesa pública estan extretes del Ministeri d'Educació, de l'estadística *Gasto público en educación en España*. S'incorpora, però, l'estimació que també fa l'Institut d'Estadística de Catalunya a partir de l'estadística del Ministeri d'Educació, que conté una partida sense regionalitzar. Les dades de Catalunya corresponents als anys 2012 i 2013 són una estimació pròpia a partir de la regionalització de les dades del Ministeri d'Educació. Les dades d'Espanya i UE-28 han estat extretes d'Eurostat.

Nota 2: La despesa pública per a Catalunya i Espanya no incorpora el finançament privat de les universitats. En canvi, inclou la despesa de beques per exempció de preus acadèmics. D'altra banda, les dades recullen la despesa dels diferents departaments d'Educació i Universitat. En el cas de Catalunya, s'ha tingut en compte la despesa en educació d'adults efectuada per altres departaments.

Nota 3: Les dades corresponents a la Unió Europea són estimades per Eurostat.

Nota 4: Les dades estan calculades en PIB a preus corrents.

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (p)
20,2	18,4	18,5	19,1	18,5	18,9	20,7	20,8	22,27
15,1	14,6	14,6	15,1	15,1	15,7	16,9	17,1	17,48
2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014 (p)**
32,5	32,1	31,0	30,1	29,4	28,7	28,4	28,3	27,76
25,8	26,2	26,1	26,2	25,9	25,6	25,6	25,5	25,51
2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014 (p)**
2.659,94	2.620,99	2.838,72	3.121,20	2.963,71	2.893,77	2.839,00	2.664,30	2.827,5
2.621,38	2.672,78	2.862,24	3.026,20	2.943,10	2.896,85	2.818,26	2.758,10	2.800,2

Nota 5: Les dades d'estudiants en centres concertats corresponents a l'any 2000 incorporen tots els estudiants matriculats en centres privats.

Nota 6: A partir del 2003, es compta la despesa de les corporacions locals.

Nota 7: Les dades del 2007 són provisionals. Aquestes dades no incorporen la despesa del Ministeri d'Educació i Cultura en educació no universitària, ni tampoc la despesa actualitzada l'any 2007 de les corporacions locals.

Nota 8: Les dades corresponents a la UE-27 referents a l'educació no universitària fan referència a l'educació no superior. Així mateix, les dades referents a l'educació universitària fan referència a les d'educació superior (en el cas espanyol, per exemple, inclouria també la despesa en formació professional de cicle superior).

Font: Elaboració a partir de dades del Ministeri d'Educació, l'Instituto Nacional de Estadística i l'Eurostat.

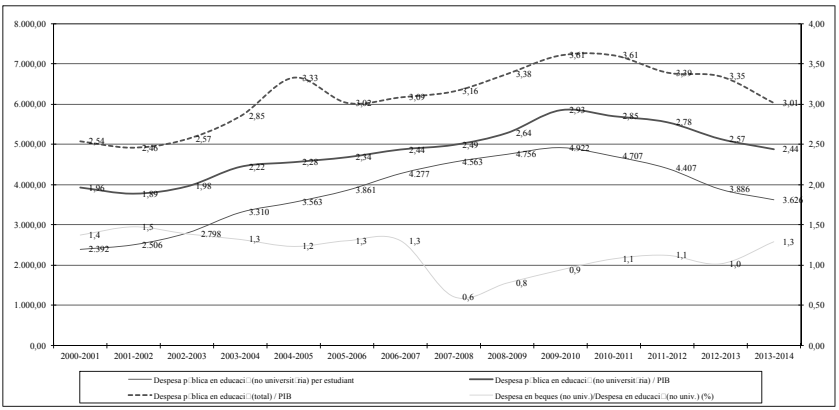
doncs, l'esforç inversor en educació és més d'un 20% inferior que la mitjana europea.

Si bé el nostre sistema educatiu no era especialment ineficient, perquè combinava baixos nivells d'inversió pública amb nivells d'adquisició de competències equivalents a la mitjana espanyola i europea, i nivells elevats d'abandonament educatiu prematur, però també d'instrucció superior en la població jove, cal valorar la millora de l'eficiència del sistema en aquests anys de crisi econòmica. Tot i que els resultats de la recerca en economia de l'educació posen en qüestió la relació directa existent entre la despesa pública en educació i l'èxit educatiu, especialment a partir de determinats nivells de despesa, en què el rendiment de la inversió esdevé cada cop més marginal, i malgrat que l'anàlisi de la relació entre els indicadors de finançament del sistema i els indicadors d'èxit educatiu confirma la feblesa d'aquesta relació,[10] la millora dels indicadors d'èxit educatiu s'està produint en un context de fortes restriccions pressupostàries.

La inversió en concerts educatius també ha experimentat una reducció pressupostària. Durant el període 2009-2013, aquesta despesa ha passat dels 3.121,2 € per alumne de l'any 2009 als 2.664,30 € per alumne de l'any 2013, fins a situar-se lleugerament per sota de la mitjana estatal, que és de 2.758,10 € per alumne. En aquest sentit, convé destacar que aquesta reducció (del 14,6%, 456,9 € menys) ha estat més gran que la reducció del conjunt de l'Estat (del 8,8%, 268,1 € menys), però també més petita que la despesa global per estudiant en ensenyaments no universitaris (del 26,3%, 1.296,2 € menys). Això provoca que el pes de la despesa en concerts sobre el conjunt de la despesa en educació

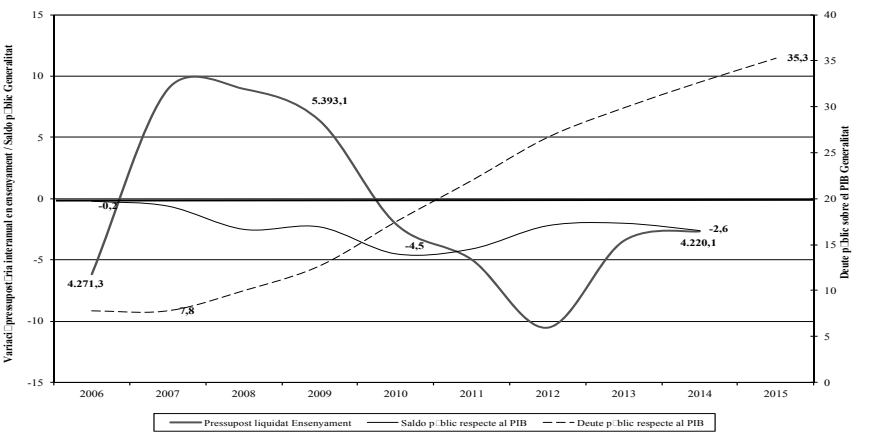
10. L'*Anuari 2011* ja destacava la manca d'associacions estadísticament significatives entre la despesa pública en educació i bona part dels indicadors d'èxit educatiu, especialment quan es controlen els factors de riquesa Per comunitats autònomes, amb el mateix PIB, només hi ha una relació estadísticament significativa, però feble, entre la despesa pública en educació no universitària per estudiant i els nivells d'abandonament educatiu prematur: a més despesa, menys abandonament.

Gràfic 1.
Evolució dels indicadors de despesa pública en educació a Catalunya, 2000-2014



Font: Elaboració a partir de dades del Ministeri d'Educació, l'Instituto Nacional de Estadística i l'Eurostat.

Gràfic 2.
Evolució dels indicadors de finançament de la Generalitat de Catalunya, 2006-2015



Font: Elaboració a partir de dades d'Idescat.

(no universitària) sigui més gran l'any 2013 (20,8%) que l'any 2009 (19,1%).

El dèficit públic continua condicionant la política social i educativa en l'actualitat. El gràfic 2 i la taula 2 posen de manifest que, malgrat les fortes mesures d'austeritat aplicades, el deute públic continua creixent, i encara no s'ha assolit l'estabilitat pressupostària plantejada com a objectiu, amb un dèficit públic que s'ha anat reduint, però que encara se situa per sobre del 2% del PIB. Hi ha, però, alguns indicadors macroeconòmics que assenyalen l'inici d'un canvi de cicle, canvi que pot tenir impacte en les finances públiques en els propers anys. El gràfic 3 posa de manifest, per exemple, que des de mitjan 2013 les taxes d'ocupació i d'atur han iniciat novament una tendència positiva, després de les fortes recessions dels anys 2008 i 2011, i que el PIB interanual ha reprès els valors positius. El gràfic 2 i la taula 2 també indiquen, després d'anys de comportament negatiu superior, l'any 2014, el primer en què el Pressupost liquidat del Departament d'Ensenyament decreix per sota del 3%, i l'any 2015, el primer en què el Pressupost inicial del Departament d'Ensenyament ha tornat a créixer. El fet que l'economia catalana hagi recuperat el creixement positiu pot afavorir que, malgrat que els objectius d'estabilitat pressupostària es mantinguin, els pressupostos en educació puguin recuperar una tendència de creixement.

L'anàlisi comparada per comunitats autònomes i països europeus, exposada en les taules 3 i 4, posa de manifest la baixa inversió en educació al nostre país. Per països europeus, Catalunya només presenta un esforç inversor en educació netament més elevat que Letònia i Romania. I per comunitats autònomes, l'esforç inversor en educació només és més elevat que el de Madrid, que presenta una despesa en educació sobre el PIB encara més baixa, i la despesa unitària en educació no universitària només és més elevada que Madrid i Andalusia. El pes que assumeix el sector privat a cada comunitat també contribueix a explicar les diferències entre elles, però no únicament. En comparació amb Catalunya, hi ha comunitats autònomes amb un pes similar del sector pri-

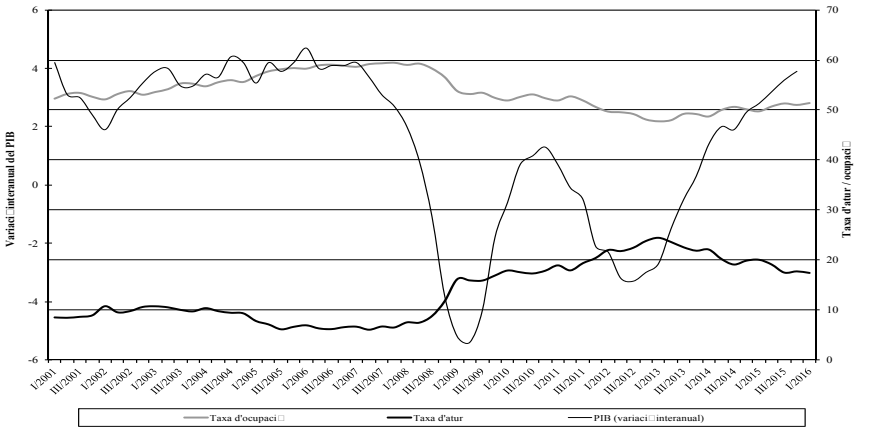
Taula 2.

Evolució dels pressupostos de la Generalitat de Catalunya en educació (2004-2015)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pressupost liquidat Ensenyament	3.369,3	4.551,9	4.271,3	4.653,1	5.070,4	5.393,1	5.282,3	5.019,4	4.490,5	4.335,8	4.220,1	...
Variació respecte a l'any anterior (en %)	...	35,1	-6,2	8,9	9,0	6,4	-2,1	-5,0	-10,5	-3,4	-2,7	...
Pressupost inicial Ensenyament	3.376,0	3.759,3	4.177,0	4.540,2	4.881,3	5.122,0	5.317,6	4.894,3	4.611,0	4.611,0	4.157,5	4.442,6
Pressupost inicial Generalitat	18.710,8	21.516,9	23.924,4	26.684,6	28.243,3	29.730,8	32.518,7	32.630,0	29.727,3	29.727,3	31.862,1	32.483,1
Pressupost inicial sobre el total (en %) (amb interessos)	18,0	17,5	17,5	17,0	17,3	17,2	16,4	15,0	15,5	15,5	13,0	13,7
Deute públic respecte al PIB	7,5	8,3	7,8	7,8	10	12,7	17,5	22	26,7	29,9	32,7	35,3
Saldo públic respecte al PIB	-0,4	-0,4	-0,2	-0,6	-2,5	-2,3	-4,5	-4,1	-2,2	-2	-2,6 (p)	...

Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Economia i del Departament d'Ensenyament.

Gràfic 3.
Evolució del PIB interanual a Catalunya. 2001-2016



Font: Elaboració a partir de dades d'Idescat.

Nota: Producte interior brut (PIB). Base 2010. Oferta. Corregit d'estacionalitat.

vat, com ara Balears, Cantàbria, Castella i Lleó o La Rioja, amb una despesa unitària en educació superior. Amb percentatges d'alumnat en el sector concertat que són similars o superiors, Cantàbria, per exemple, hi destina 1.200,0 € més per estudiant que Catalunya, i el País Basc, que té un pes del sector privat encara més elevat, 2.519,3 €.

Un dels factors que incideix té a veure amb el model de finançament autonòmic. El gràfic 4 mostra la relació existent entre l'esforç inversor en educació de les comunitats autònomes i el saldo fiscal, tant calculat pel mètode de flux de benefici com de flux monetari. Les comunitats autònomes amb un dèficit fiscal més important, com pot ser el cas de Catalunya, tenen nivells de despesa inferiors, fins i tot a partit de PIB. Les diferències en l'esforç inversor en educació s'explica en un 54,6% per les variacions en el saldo fiscal (calculat pel mètode de flux de benefici).

Taula 3.

Indicadors de despesa pública de l'educació, per comunitats autònomes (2013)

Comunitats autònomes	Despesa pública en educació (no universitària) / PIB	Despesa pública en educació (universitària) / PIB	Despesa pública en educació (total) / PIB	Despesa pública en educació (no universitària) per estudiant	Despesa pública en educació (no universitària) per estudiant en relació amb el PIB per capita	Despesa pública en ensenyaments privats (concerts) / despesa pública en educació (no universitària)	Estudiants centres concertats (no universitaris) / estudiants no universitaris	Despesa pública en centres privats / estudiants en centres concertats
Andalusia	4,04	1,03	5,27	3.489,81	21,1	13,42	20,50	2.284,31
Aragó	2,61	0,64	3,36	4.012,79	16,4	16,87	25,29	2.677,65
Astúries	3,14	0,73	4,08	4.777,43	24,5	13,56	23,53	2.752,48
Balears	2,85	0,28	3,17	4.174,15	18,0	21,20	29,65	2.984,57
Canàries	3,26	0,62	3,90	3.740,87	19,7	9,58	16,26	2.204,19
Cantàbria	3,72	0,74	4,59	4.825,95	24,2	18,32	28,09	3.148,07
Castella i Lleó	3,08	0,73	3,90	4.412,47	21,2	17,32	28,58	2.673,80
Castella-la Manxa	3,77	0,41	4,26	3.694,47	20,9	10,22	14,24	2.651,78

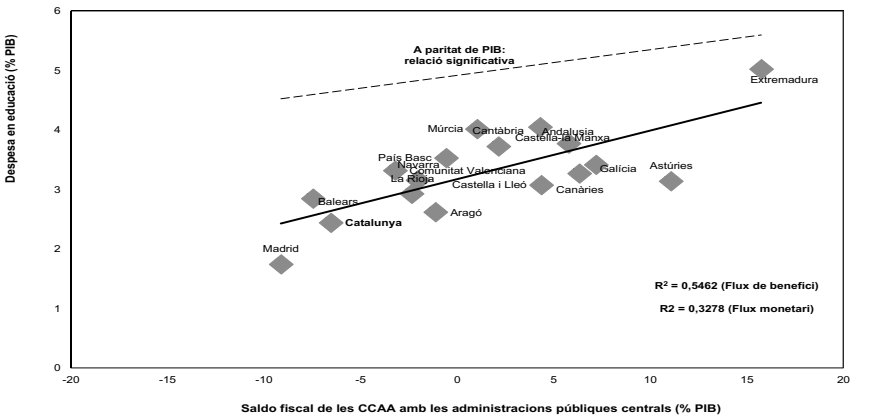
Catalunya	2,44	0,53	3,01	3.625,96	13,9	20,80	28,31	2.664,30
Comunitat Valenciana	3,32	1,03	4,39	3.742,69	19,4	20,58	25,44	3.027,59
Extremadura	5,02	0,78	6,05	4.576,25	29,8	9,79	17,91	2.501,60
Galícia	3,41	0,84	4,40	4.574,50	23,4	12,59	21,45	2.686,13
Madrid	1,74	0,60	2,39	2.998,48	9,9	27,87	29,80	2.804,58
Múrcia	4,02	0,81	4,95	3.787,58	20,8	18,47	23,92	2.924,76
Navarra	3,15	0,35	3,57	5.256,87	19,2	22,66	34,93	3.410,67
País Basc	3,53	0,63	4,39	6.145,24	21,3	27,32	48,48	3.463,39
La Rioja	2,92	0,48	3,46	4.151,14	17,4	19,65	28,81	2.830,84
Espanya	3,21	0,71	4,38	4.128,98	18,7	17,07	25,55	2.758,10

Nota 1: La despesa pública universitària no incorpora el finançament privat de l'ensenyament universitari a través del pagament de matrícules. En canvi, inclou la despesa de beques per exempció de preus acadèmics.

Nota 2: Les dades estan calculades en PIB base 2010.

Font: Elaboració amb dades del Ministeri d'Educació i l'Instituto Nacional de Estadística.

Gràfic 4.
Relació entre la despesa en educació sobre el PIB i el saldo fiscal (flux de benefici i flux monetari) amb les administracions públiques centrals sobre el PIB per comunitats autònomes (2013)



Font: Elaboració amb dades del Ministeri d'Educació i del Ministerio de Economía y Hacienda (2008). *Las Balanzas Fiscales de las CCAA españolas con las administraciones públicas centrales 2005*, publicat a Madrid el 15 de juliol de 2008.

Si hi ha una relació entre la crisi econòmica i la reducció de la despesa en educació, val a dir que la intensitat de la disminució dels pressupostos en educació no sembla tenir relació amb l'impacte de la crisi econòmica. En aquest sentit, per exemple, els gràfics 5 i 6 contenen com ha variat en el període 2008-2013 la despesa unitària en educació i el PIB per comunitats autònomes, i s'observa que la reducció de la inversió en educació no ha estat més gran, necessàriament, en aquelles comunitats autònomes amb una reducció del PIB més elevada. Factors com ara el finançament de les comunitats autònomes, la situació de les seves finances públiques, el posicionament dels governs envers l'austeritat o la priorització pressupostària de l'educació han pogut tenir, presumiblement, més incidència a l'hora d'explicar la intensitat de la disminució de la inversió en educació. El gràfic 7, per exemple, posa de manifest l'associació existent entre intensitat de la reducció de la despesa unitària en educació i el nivell de dèficit de les comunitats autònomes: com

Taula 4.
Despesa pública en educació (universitària i no universitària) sobre el PIB a la Unió Europea, 2013

Àmbit territorial	Despesa pública en educació (total) / PIB	Despesa pública en educació (no univ.) / PIB	Despesa pública en educació (univ.) / PIB
UE-28	5,34	4,05	1,29
Dinamarca	8,75	6,50	2,25
Suècia	7,43	5,40	2,03
Finlàndia	7,16	5,05	2,11
Xipre	7,07	5,49	1,58
Malta	6,89	5,29	1,60
Bèlgica	6,67	5,18	1,49
Regne Unit	6,3	4,74	1,56
Holanda	6,06	4,31	1,75
Irlanda	5,84	4,58	1,26
França	5,68	4,41	1,27
Àustria	5,66	3,80	1,86
Portugal	5,34	4,42	0,92
Eslovènia	5,22	4,07	1,15
Polònia	5,00	3,78	1,22
Estònia	4,92	3,53	1,39
Alemanya	4,80	3,45	1,35
Lituània	4,66	3,32	1,34
Itàlia	4,28	3,44	0,84
Bulgària	4,27	3,59	0,68
Croàcia	4,21	...	...
Espanya	4,19	3,22	0,97

Àmbit territorial	Despesa pública en educació (total) / PIB	Despesa pública en educació (no univ.) / PIB	Despesa pública en educació (univ.) / PIB
República Txeca	4,16	3,23	0,93
Hungria	4,13	3,20	0,93
Eslovàquia	4,12	3,13	0,99
Catalunya	**3,59**	**...**	**...**
Letònia	3,37	2,71	0,66
Rumania	2,70	1,97	0,73
Grècia	No disponible	No disponible	No disponible
Luxemburg	No disponible	No disponible	No disponible

Nota 1: L'Eurostat no ofereix dades regionals. Les dades de Catalunya corresponen a l'estimació feta un cop regionalitzades les dades de despesa del Ministeri d'Educació.

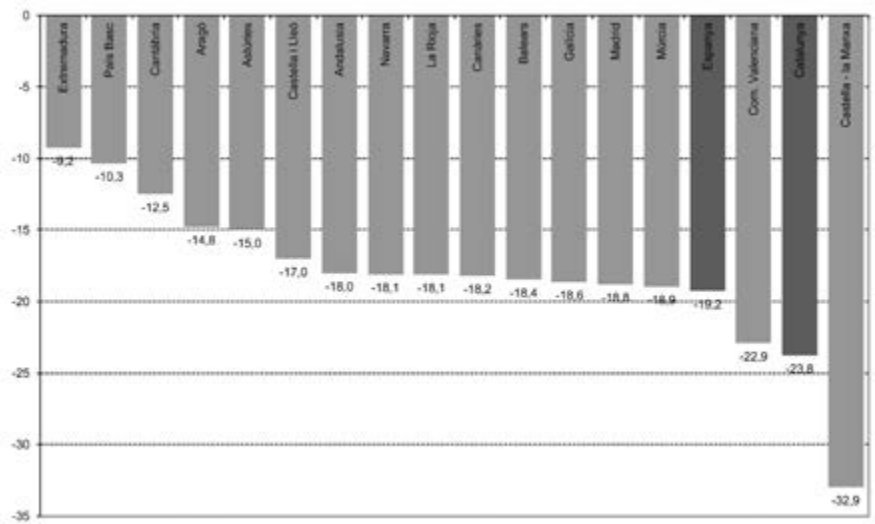
Nota 2: Les dades de França corresponen al 2012. Les dades de Dinamarca i Croàcia són del 2011.

Font: Elaboració amb dades del Ministeri d'Educació, l'Instituto Nacional de Estadística i l'Eurostat.

més dèficit tenen, més restriccions pressupostàries en educació. Aquesta relació era especialment intensa amb el nivell de dèficit de l'any 2010, just abans de l'aplicació més determinada del principi d'estabilitat pressupostària. I el gràfic 8, per exemple, il·lustra la relació entre reducció de la despesa en educació i el saldo fiscal de les comunitats autònomes.

Val a dir que Catalunya és una de les comunitats autònomes amb un dèficit públic i un saldo fiscal més negatiu, i també amb una reducció de la despesa en educació per estudiant no universitari a preus corrents més gran (23,8%), només menys intensa que la de Castella-la Manxa, clarament per sobre de la mitjana espanyola (19,2%). Comunitats com

Gràfic 5.
Variació de la despesa en educació per estudiant no universitari (a preus corrents) per comunitats autònomes (2008, 2013)

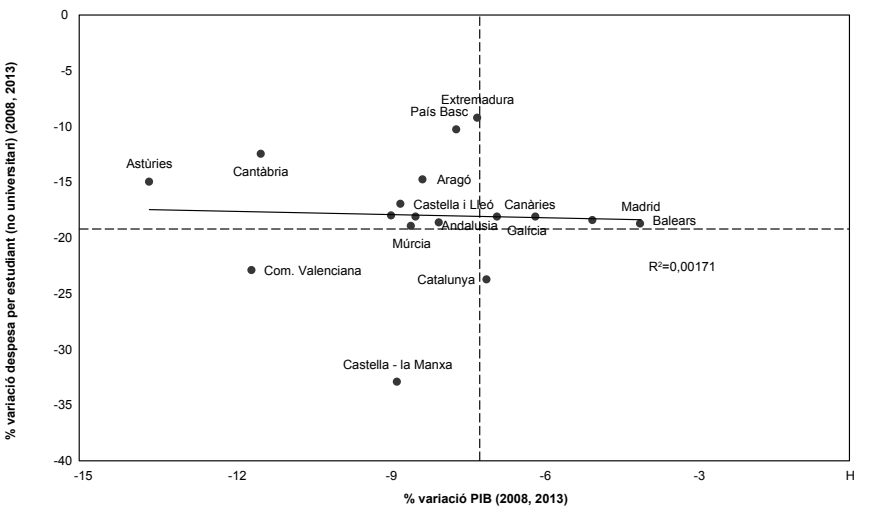


Font: Elaboració amb dades del Ministeri d'Educació i l'Instituto Nacional de Estadística.

Extremadura o el País Basc, entre altres factors, amb una situació financera més favorable, han aplicat reduccions de la despesa unitària del voltant del 10%, menys de la meitat que en el cas català.

En el cas de Catalunya, les dificultats pressupostàries van derivar, especialment a partir del curs 2011-2012, en la supressió de diverses convocatòries d'ajuts promogudes pel Departament d'Ensenyament (subvenció per a activitats extraescolars, per a l'educació infantil de primer cicle, etc.). En termes agregats, però, la inversió en beques no sembla haver seguit una tendència equiparable a la de la inversió en educació durant els anys de crisi econòmica, tal com mostra la taula 5. L'evolució de la despesa unitària no universitària en beques s'ha mantingut més o menys estabilitzada al llarg del període 2009-2014, alhora que el pes de la despesa en beques sobre la despesa total en educació ha tendit a augmentar, sobretot per la reducció dels pressupostos educatius. Val a

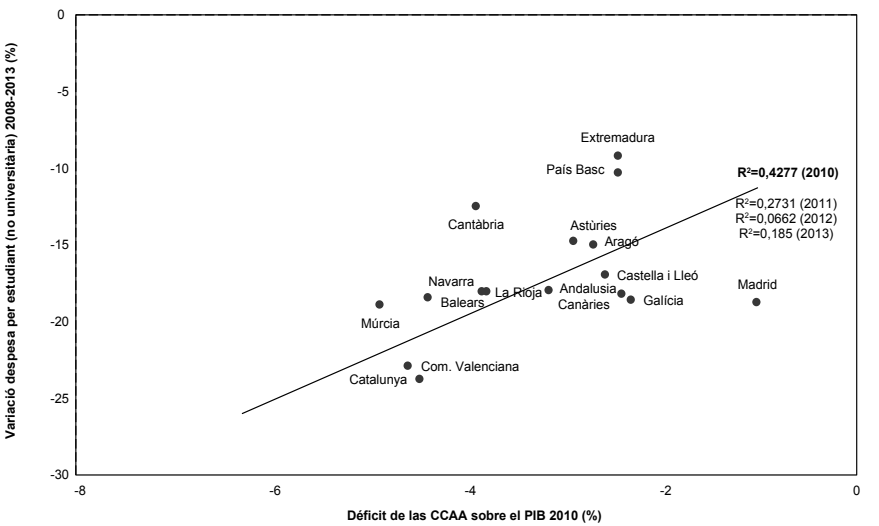
Gràfic 6.
Relació entre la variació del PIB i la variació de la despesa en educació per estudiant no universitari (a preus corrents) per comunitats autònomes (2008, 2013)



dir, però, que aquesta evolució de la inversió en beques no sembla mantenir relació amb els increments de les dificultats econòmiques per part de les famílies, per efecte de la crisi econòmica. Només en l'àmbit universitari, l'evolució dels indicadors de despesa en beques mostra globalment un comportament positiu respecte al curs 2008-2009, tot i que, com veurem més endavant, els preus públics d'aquests ensenyaments també s'han vist incrementats.

Des d'una perspectiva comparada, a més, convé recordar que, tal com ja vam constatar en l'*Anuari 2013*, la inversió en beques a Catalunya, tant en els ensenyaments no universitaris com en els universitaris, presenta nivells de cobertura i nivells de despesa per estudiant molt inferiors a la mitjana espanyola. El pes de la despesa en beques sobre el conjunt de la despesa en educació és més baix a Catalunya (1,3% en els ensenyaments no universitaris i 10,9% en els ensenyaments universita-

Gràfic 7.
Relació entre dèficit públic i variació de la despesa en educació per estudiant no universitari (a preus corrents) per comunitats autònomes (2008, 2013)



Nota: Les dades de dèficit corresponen a la capacitat o necessitat de finançament, exclòs l'efecte de les liquidacions negatives definitives del sistema de finançament amb efecte sobre l'Objectiu d'Estabilitat Pressupostària (2010 i 2011) (Intervenció General de l'Administració de l'Estat).

ris) que en el conjunt de l'Estat (2,1% i 13,0%, respectivament). Aquests dèficits s'expliquen, en part, pels majors nivells de riquesa a Catalunya (que penalitzen la població escolar catalana a l'hora d'accedir a les beques regulades pel Ministeri d'Educació, per exemple), però també per la debilitat de les polítiques de beques promogudes per la mateixa Administració catalana. Per comunitats autònomes, tal com mostra la taula 6, Catalunya només presenta un esforç d'inversió en beques sobre la despesa en educació i una despesa unitària més alts que Balears, i parcialment també el País Basc i Navarra. Cal afegir, a més, que l'*Anuari 2011* també constatava que el desequilibri amb el conjunt de la Unió Europea era encara més gran (3% i 15%, respectivament), tal com també s'evidencia en el gràfic 9.

Taula 5.

Evolució dels indicadors bàsics del finançament del sistema de beques. Catalunya i Espanya, 2004-2014

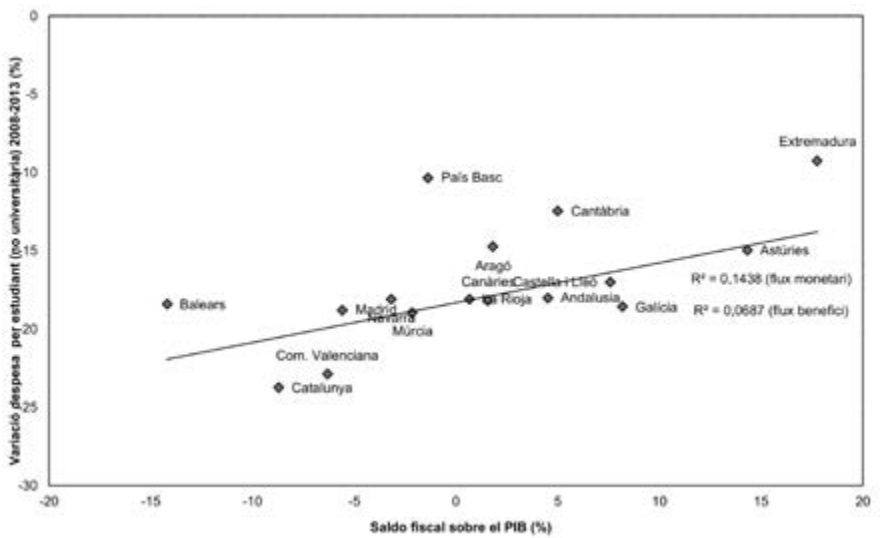
Despesa en beques (no univ.) / Despesa en educació (no univ.) (%)	**2004-2005**	**2005-2006**	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**
Catalunya	1,2	1,3	1,3	0,6	0,8	0,9	1,1	1,1	1,0	1,3
Espanya	1,6	1,7	1,7	1,6	1,9	2,3	1,8	1,9	1,9	2,1
Despesa en beques (no univ.) / estudiants (no univ.) (en euros)	**2004-2005**	**2005-2006**	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**
Catalunya	47,6	55,8	59,6	28,9	38,3	44,2	49,6	48,2	39,1	46,7
Espanya	67,6	77,3	79,5	79,9	100,9	115,2	123,3	126,0	109,2	116,7
Despesa en beques (no univ.) / becaris (no univ.) (en euros)	**2004-2005**	**2005-2006**	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**
Catalunya	325,1	358,5	351,2	298,0	336,7	350,8	354,8	338,7	1.189,0	1.254,1
Espanya	233,4	234,4	271,3	298,0	385,6	421,3	462,4	467,9	579,1	658,5
Becaris (no univ.) / estudiants (no univ.)	**2004-2005**	**2005-2006**	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**

Catalunya	14,6	15,6	17,0	9,7	11,4	12,6	14,0	14,2	3,3	3,7
Espanya	29,0	33,0	29,3	26,8	26,2	27,3	26,7	26,9	18,9	17,7
Despesa en beques (univ.) / Despesa en educació (univ.) (%)	**2004-2005**	**2005-2006**	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**
Catalunya	4,7	4,0	4,8	5,0	6,0	7,2	8,3	10,1	11,8	10,9
Espanya	8,5	8,4	8,4	8,5	9,7	10,2	11,4	13,5	14,5	13,0
Despesa en beques (univ.) / estudiants (univ.) (en euros)	**2004-2005**	**2005-2006**	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**
Catalunya	235,9	262,8	302,1	354,1	412,7	488,5	541,3	617,1	626,8	570,6
Espanya	427,3	459,3	535,8	626,3	705,4	727,9	788,1	861,7	815,4	730,4
Despesa en beques (univ.) / becaris (univ.) (en euros)	**2004-2005**	**2005-2006**	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**
Catalunya	2.205,9	2.029,8	2.014,0	1.641,8	1.874,3	1.930,3	2.060,6	2.218,3	2.028,0	1.705,0
Espanya	2.243,2	2.239,8	2.230,1	1.935,5	2.140,7	2.144,5	2.289,5	2.440,4	2.107,2	1.749,6
Becaris (univ.) / estudiants (univ.)	**2004-2005**	**2005-2006**	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**
Catalunya	10,7	12,9	15,0	21,6	22,0	25,3	26,3	27,8	30,9	33,5
Espanya	19,0	20,5	24,0	32,4	33,0	33,9	34,4	35,3	38,7	41,7

Despesa en beques / Despesa en educació (%)	**2004-2005**	**2005-2006**	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**
Catalunya	1,8	1,8	1,9	1,3	1,7	2,0	2,3	2,7	2,8	2,9
Espanya	2,6	2,6	2,6	2,6	3,0	3,4	3,7	4,2	4,2	4,2
Despesa en beques / estudiants (en euros)	**2004-2005**	**2005-2006**	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**
Catalunya	77,0	85,6	93,3	71,3	87,9	103,6	116,3	123,8	115,3	114,5
Espanya	123,6	135,7	147,6	157,8	187,0	203,2	219,7	232,7	209,4	202,4
Despesa en beques / becaris (en euros)	**2004-2005**	**2005-2006**	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**
Catalunya	548,7	563,6	558,9	633,8	687,3	724,1	743,1	772,1	1.678,1	1.512,1
Espanya	450,9	436,6	517,9	571,9	689,1	718,3	790,5	826,8	966,1	960,4
Becaris / estudiants	**2004-2005**	**2005-2006**	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**
Catalunya	14,0	15,2	16,7	11,3	12,8	14,3	15,6	16,0	6,9	7,6
Espanya	27,4	31,1	28,5	27,6	27,1	28,3	27,8	28,1	21,7	21,1

Font: Elaboració a partir de dades del Ministeri d'Educació i de l'Instituto Nacional de Estadística.

Gràfic 8.
Relació entre variació de la despesa en educació per estudiant no universitari (a preus corrents) i el saldo fiscal (flux de benefici i flux monetari) en les administracions públiques centrals sobre el PIB per comunitats autònomes (2008, 2013)

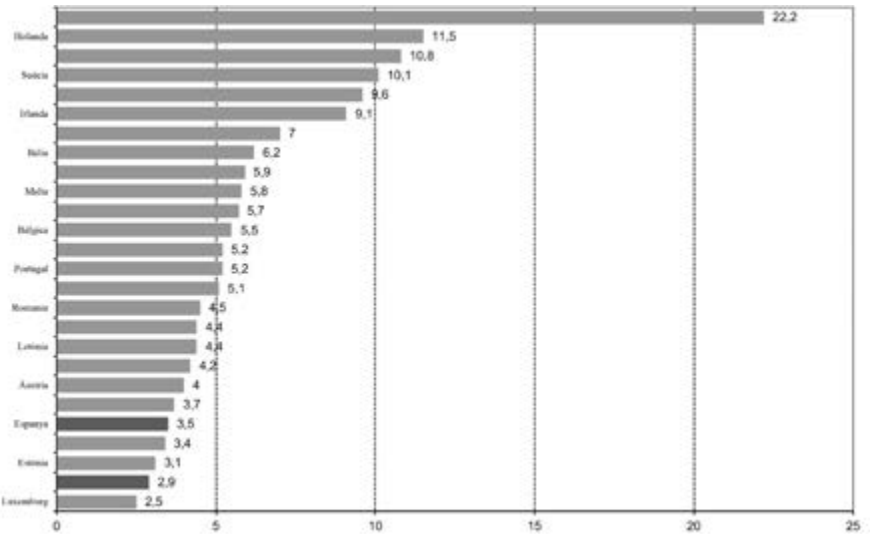


Font: Elaboració amb dades del Ministeri d'Educació i del Ministerio de Economía y Hacienda (2008). *Las Balanzas Fiscales de las CCAA españolas con las administraciones públicas centrales 2005*, publicat a Madrid el 15 de juliol de 2008.

La despesa privada en educació

Com és sabut, la crisi econòmica ha tingut un fort impacte en la renda de les famílies, fonamentalment pels increments de les taxes d'atur i pel decrement dels ingressos, i conseqüentment també en les despeses. Entre els anys 2008 i 2015, la despesa mitjana de les llars ha caigut un 12,8%, en 4.443,6 €. Aquesta evolució negativa de la despesa no ha estat present en la despesa en ensenyament, tal com mostra la taula 7. En els anys de crisi econòmica, la despesa de les llars en ensenyament ha crescut un 23,2%, en 103,5 €. D'aquesta manera, doncs, el pes de l'ensenyament en la despesa total ha tendit a créixer, de l'1,29% de

Gràfic 9.
Despesa en beques en percentatge de la despesa pública total en educació per països europeus (2013)



Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat, del Ministeri d'Educació i de l'Instituto Nacional de Estadística.

Nota: Eurostat no aporta dades regionals. La dada de Catalunya correspon a la dada que aporta el Ministeri d'Educació per comunitats autònomes per al curs 2013-2014.

l'any 2008 a l'1,82% de l'any 2015. Aquestes dades semblen indicar que les famílies han atorgat a l'ensenyament la importància d'un bé que calia preservar. Aquest increment de la despesa privada s'ha produït en un context d'un cert descens de la matrícula en centres privats per part de l'alumnat, però també d'increment dels nivells de copagament de determinats serveis públics en matèria d'educació (per increments de taxes, incorporació de nous preus públics, etc. en àmbits com les escoles bressol, les escoles de música, els cicles formatius de grau superior, els serveis de transport escolar no obligatori, els estudis universitaris, etc.).

Taula 6.
Indicadors bàsics del finançament del sistema de beques per comunitats autònomes, curs 2013-2014

	Despesa en beques (no univ.) / Despesa en educació (no univ.) (%)	Despesa en beques (univ.) / Despesa en educació (univ.) (%)	Despesa en beques / Despesa en educació (%)	Nombre de becaris (no univ.) / Estudiants (no univ.) (%)	Nombre de becaris (univ.) / Estudiants (univ.) (%)	Nombre de becaris / Estudiants (%)	Despesa en beques (no univ.) / becaris (no univ.) (en euros)
Andalusia	5,4	16,5	7,4	22,5	44,2	25,4	836,2
Aragó	1,9	9,4	3,3	13,8	36,3	16,8	557,8
Astúries	1,6	10,3	3,1	19,3	34,7	21,5	404,4
Balears	1,0	9,8	1,8	4,2	32,7	6,3	1010,3
Canàries	3,6	17,3	5,8	26,4	54,1	29,4	498,8
Cantàbria	1,8	8,7	2,8	12,9	40,0	15,8	649,1
Castella i Lleó	2,4	17,5	5,1	28,7	35,7	30,1	367,0
Castella-la Mancha	2,2	17,4	3,6	10,4	44,8	12,8	787,0
Catalunya	1,3	10,9	2,9	3,7	33,5	7,6	1254,1
Comunitat Valenciana	3,5	13,0	5,7	15,3	64,8	22,8	839,0
Extremadura	3,0	21,5	5,3	9,7	52,3	14,4	1432,2
Galícia	4,7	11,6	5,9	57,1	39,0	54,6	373,7
Madrid	2,9	11,3	5,0	10,6	29,9	14,2	824,9
Múrcia	2,9	15,9	5,0	18,5	39,4	21,5	588,8
Navarra	0,8	14,9	2,2	4,1	28,3	7,4	1052,4
País Basc	2,5	7,1	3,0	34,7	30,2	34,1	431,7
La Rioja	1,7	10,4	2,9	16,7	55,2	19,7	414,0
TOTAL	2,1	13,0	4,2	17,7	41,7	21,1	658,5

Font: Elaboració a partir de dades del Ministeri d'Educació i de l'Instituto Nacional de Estadística.

Despesa en beques (univ.) / becaris (univ.) (en euros)	Despesa en beques / becaris (en euros)	Despesa en beques (no univ.) / estudiants (no univ.) (en euros)	Despesa en beques (univ.) / estudiants (univ.) (en euros)	Despesa en beques / estudiants (en euros)	Nombre de becaris (sec. post.) / Estudiants (sec. post.) (%)	Despesa en beques (sec. post.) / becaris (sec. post.) (en euros)	Despesa en beques (sec. post.) / estudiants (sec. post.) (en euros)
2154,6	1141,1	188,1	951,9	289,5	52,2	1386,5	724,3
1621,6	869,7	76,7	588,4	146,3	18,4	1324,0	243,2
1964,4	766,3	77,9	680,9	164,6	21,9	1317,8	288,8
1547,0	1216,6	42,5	506,0	77,0	14,2	1272,9	180,5
1870,9	765,7	131,9	1012,6	224,8	27,3	1497,4	408,1
1688,5	931,4	84,0	674,9	147,6	31,2	1029,8	321,1
2131,3	771,1	105,3	760,7	231,7	23,0	1328,6	306,1
2114,1	1107,8	81,8	947,3	141,5	29,0	1505,4	436,1
1705,0	1512,1	46,7	570,6	114,5	17,0	1352,0	229,9
1293,0	1035,0	128,0	837,7	235,7	28,5	1417,0	404,4
2360,5	1803,5	139,3	1235,7	260,1	51,1	1494,0	762,9
2077,4	541,9	213,5	810,3	296,0	35,1	1095,2	384,4
1668,5	1158,5	87,3	499,6	164,7	17,8	1324,2	235,7
1822,0	913,0	108,8	717,0	196,1	30,3	1567,4	474,1
1838,6	1467,9	42,9	519,9	109,2	22,0	1064,6	234,6
1679,1	578,5	149,8	506,5	197,3	26,3	359,7	94,5
1476,1	648,1	69,1	814,3	127,8	31,2	739,6	231,1
1749,6	960,4	116,7	730,4	202,4	29,9	1323,5	395,9

Taula 7.
Evolució dels indicadors de despesa de les llars en ensenyament. Catalunya i Espanya, 2000-2015

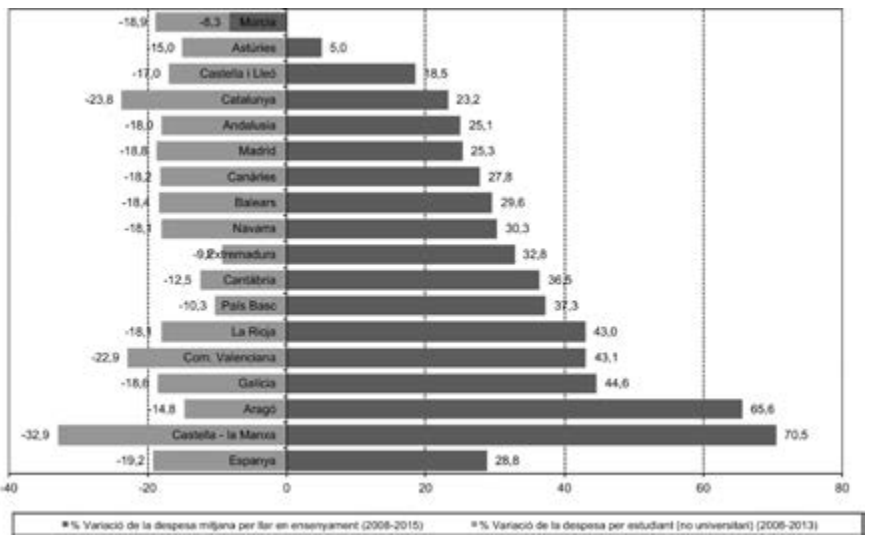
Percentatge de despesa	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Catalunya	1,60	1,43	1,59	1,44	1,33	1,24	1,28	1,15	1,29	1,35	1,38	1,40	1,52	1,72	1,86	1,82
Espanya	1,23	1,15	1,15	1,13	1,06	1,02	0,92	0,91	0,93	0,94	1,04	1,06	1,18	1,33	1,37	1,39
Despesa mitjana per llar	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Catalunya	342,76	316,46	350,27	330,81	324,24	313,73	423,59	390,02	445,36	449,78	434,51	439,1	454,18	504,61	553,68	548,81
Espanya	244,85	240,68	245,41	249,69	248,58	256,61	276,85	288,75	295,15	284,29	304,73	309,36	332,05	360,64	369,15	380,22
Índex de variació de la despesa mitjana per llar (2000 = 100)	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Catalunya	100,0	92,3	102,2	96,5	94,6	91,5	100,0	92,1	105,1	106,2	102,6	103,7	107,2	119,1	130,7	129,6
Espanya	100,0	98,3	100,2	102,0	101,5	104,8	100,0	104,3	106,6	102,7	110,1	111,7	119,9	130,3	133,3	137,3

Despesa de les llars per estudiant (univ. i no univ.)	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Catalunya	612,4	587,3	675,6	643,0	633,8	630,1	890,0	823,8	932,8	924,4	880,6	877,8	893,4	989,1	1.081,8	1.069,4
Espanya	374,3	384,2	406,4	424,1	430,2	455,2	532,2	564,3	596,4	569,4	605,2	608,3	648,2	702,8	719,8	745,7
Índex de variació de la despesa de les llars per estudiant (univ. i no univ.) (2000 = 100)	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Catalunya	100	95,9	110,3	105,0	103,5	102,9	100,0	92,6	104,8	103,9	99,0	98,6	100,4	111,1	121,6	120,2
Epanya	100	102,6	108,6	113,3	114,9	121,6	100,0	106,0	112,1	107,0	113,7	114,3	121,8	132,1	135,3	140,1

Nota: L'any 2006 es produeix un canvi de sèrie, de l'*Enquesta contínua de pressupostos familiars* i l'*Enquesta de pressupostos familiars amb base 2006*.

Font: Elaboració a partir de dades de l'Institut Nacional d'Estadística (Encuesta de Presupuestos Familiares).

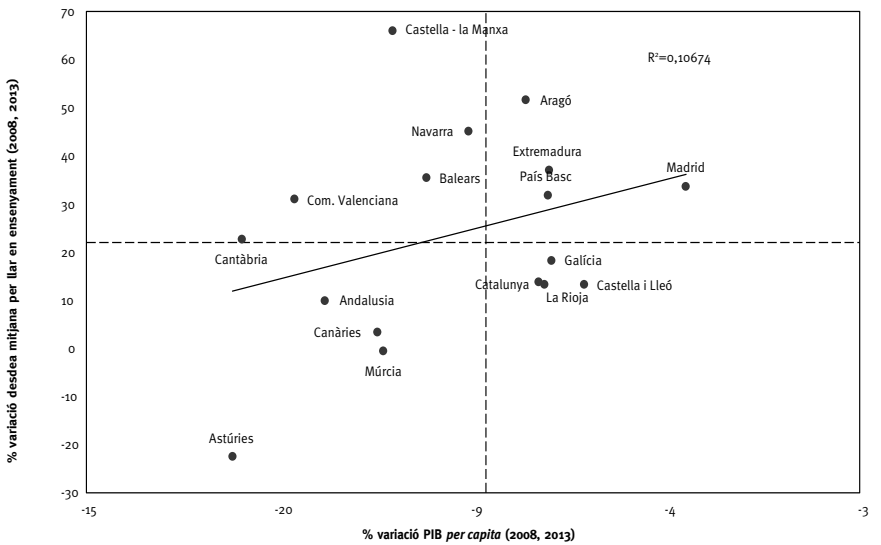
Gràfic 10.
Variació de la despesa privada per llar en ensenyament i variació de la despesa pública en educació per estudiant, per comunitats autònomes, 2008-2013, 2008-2015



Font: Elaboració a partir de dades de l'Institut Nacional d'Estadística i del Ministeri d'Educació.

Pel que fa a l'increment dels costos d'accés a l'educació, és especialment il·lustratiu el cas de l'evolució dels preus públics dels crèdits universitaris, que van experimentar un increment molt notable en el curs 2012-2013, tal com s'observa en la taula 9 i en els gràfics 15. El gràfic 16 també mostra l'impacte d'aquest increment dels preus públics dels crèdits universitaris (però també per efecte de la incorporació d'un preu públic per als cicles formatius de grau superior) en l'Índex de Preus de Consum (IPC) en l'àmbit de l'ensenyament. Després d'anys d'increment de la matrícula universitària, el curs 2012-2013 es produeix una reducció significativa del nombre d'alumnes que no respon únicament a l'evolució demogràfica. L'increment dels alumnes matriculats als cicles formatius de grau superior, però també l'increment dels costos d'accés, poden ser factors que hi incideixin.

Gràfic 11.
Relació entre la variació de la despesa per llar en ensenyament i la variació del PIB *per capita*, per comunitats autònomes, 2008-2013



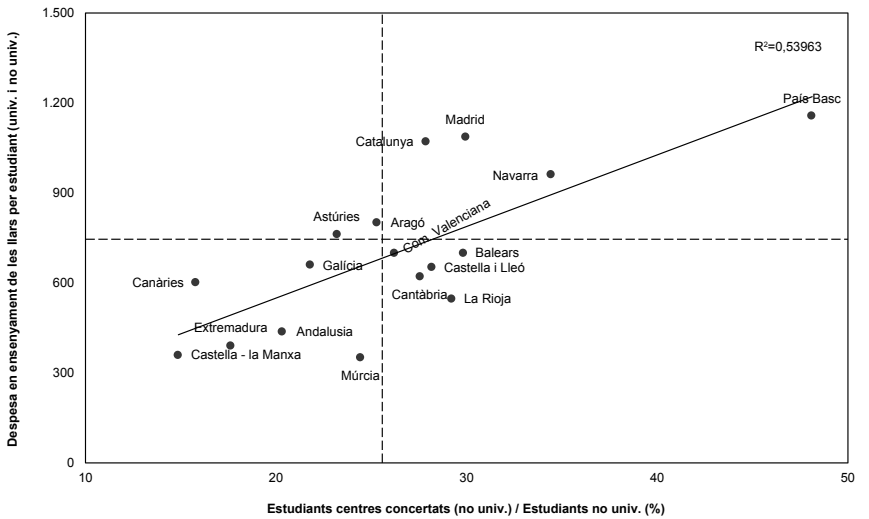
Font: Elaboració a partir de dades de l'Institut Nacional d'Estadística i del Ministeri d'Educació.

Si bé aquest increment del copagament en educació per efecte de les mesures d'austeritat aplicades pot ser un dels factors explicatius de l'augment de despesa privada en ensenyament, convé posar de manifest que no existeix una relació estadísticament significativa entre l'evolució de la despesa pública i la de la despesa privada. El gràfic 10 mostra que les comunitats que més han augmentat la despesa privada en ensenyament no són, necessàriament, les que han disminuït més la despesa pública en educació. De fet, per exemple, val a dir que Catalunya és la segona comunitat que més ha reduït la despesa pública en el període 2008-2013 i la quarta que menys ha augmentat la despesa privada.

L'anàlisi comparada per comunitats autònomes també constata que existeix una relació significativa entre la variació de la despesa per llar

Gràfic 12.

Relació entre la despesa en ensenyament de les llars per estudiant (univ. i no univ.) i el percentatge d'alumnes escolaritzats en centres concertats, per comunitats autònomes, 2015



Font: Elaboració a partir de dades de l'Institut Nacional d'Estadística i del Ministeri d'Educació.

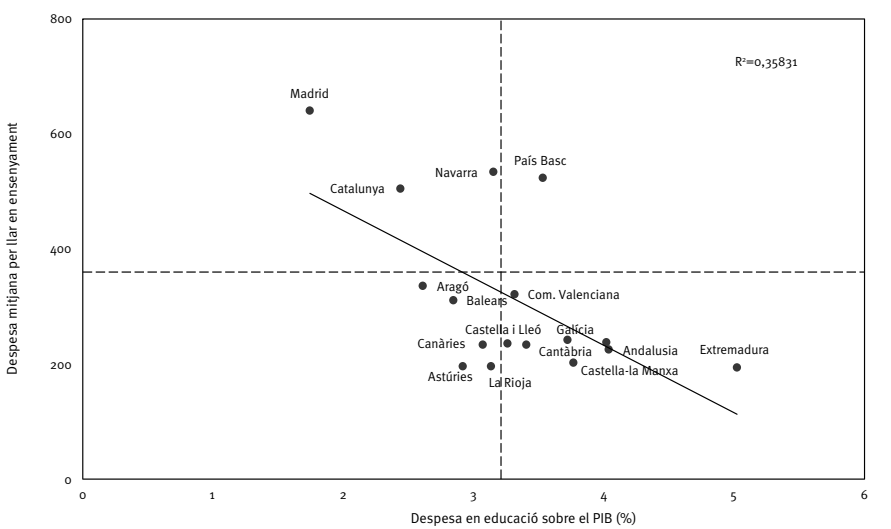
en ensenyament i la variació del PIB *per capita*. El gràfic 11 il·lustra que les comunitats que més han augmentat la despesa privada en ensenyament tendeixen a ser les que han tingut un impacte més petit de la crisi econòmica sobre el PIB en el període 2008-2013.

Cal destacar, en tot cas, que Catalunya presenta uns nivells de despesa de les llars en educació comparativament elevats, per sobre de la mitjana espanyola. L'any 2015, les llars catalanes destinaven l'1,82% de la seva despesa a ensenyament, de mitjana 548,8 € per llar i 1.069,4 € per estudiant, mentre que les llars espanyoles destinaven a ensenyament l'1,39% de la despesa total, de mitjana 380,2 € per llar i 745,7 € per estudiant. És a dir, que les llars catalanes pagaven 168,6 € més per llar en ensenyament i 323,6 € més per estudiant, que les llars del conjunt de l'Estat.

Els dèficits de finançament públic de l'educació exposats anteriorment, el nivell de renda de les famílies i el pes important del sector privat al nostre país són alguns dels factors que expliquen que Catalunya tingui uns nivells de despesa de les llars en educació més elevats. Els gràfics 11 i 12 mostren la relació positiva que hi ha entre la despesa en ensenyament de les llars per estudiant (univ. i no univ.) i el PIB *per capita*, i també entre aquesta despesa privada i el percentatge d'alumnes escolaritzats en centres concertats. Les comunitats autònomes amb un PIB *per capita* més elevat i amb més provisió escolar privada tendeixen a tenir nivells de despesa privada més elevats.

El gràfic 13, en canvi, mostra la relació negativa entre l'esforç financer en educació per part de les administracions públiques i la despesa privada. Les comunitats autònomes amb una despesa pública en educació sobre el PIB més baixa, com és el cas de Catalunya, acostumen a

Gràfic 13.
Relació entre la despesa en ensenyament de les llars i la despesa pública en educació sobre el PIB, per comunitats autònomes, 2013

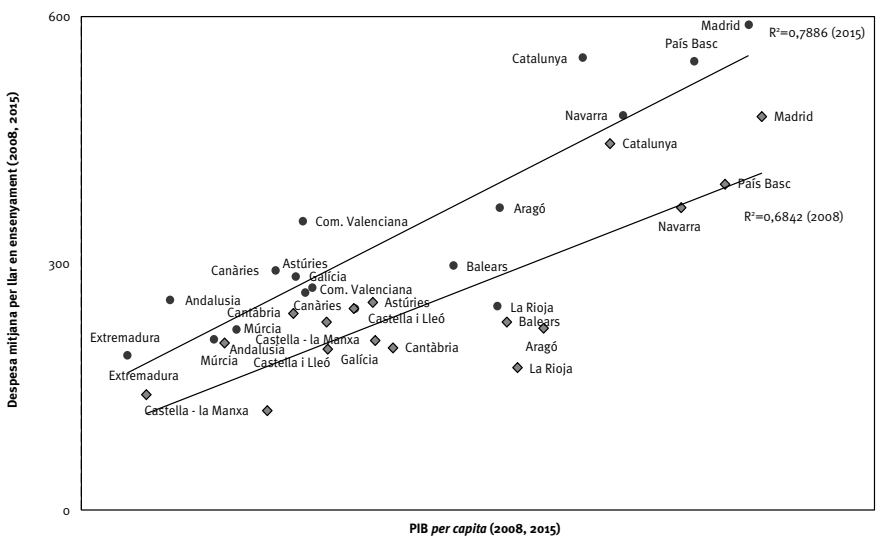


Font: Elaboració a partir de dades de l'Institut Nacional d'Estadística i del Ministeri d'Educació.

tenir nivells de despesa privada en ensenyament per part de les llars més elevada. De fet, Catalunya és la segona comunitat autònoma amb una despesa mitjana per llar més elevada, només per darrere de Madrid, i la tercera comunitat amb una despesa mitjana per persona més elevada, només per darrere de Madrid i el País Basc. Les llars catalanes destinen al voltant de 300 € més en ensenyament que les famílies de comunitats com ara Andalusia, Astúries, Castella i Lleó, Castella-la Manxa, Extremadura, Múrcia i La Rioja, i més de 500 € més per estudiant que les famílies de comunitats com ara Andalusia, Castella-la Manxa, Extremadura, Múrcia i La Rioja.

L'anàlisi comparada per comunitats autònomes també sembla evidenciar que, amb el pas de la crisi, i a causa d'aquest increment de la despesa privada, s'incrementa cada cop més la relació entre despesa pri-

Gràfic 14.
Relació entre la despesa en ensenyament de les llars per estudiant (univ. i no univ.) i el PIB *per capita,* per comunitats autònomes, 2008, 2015



Font: Elaboració a partir de dades de l'Institut Nacional d'Estadística i del Ministeri d'Educació.

Taula 8.

Indicadors de despesa de les llars en ensenyament per comunitats autònomes, 2015

	Percentatge de despesa	Despesa mitjana per llar	Despesa mitjana per persona	Índex de variació de la despesa mitjana per persona (2006 = 100)	Despesa de les llars per estudiant (univ. i no univ.)	Índex de variació de la despesa de les llars (2006 = 100)	Índex de variació de la despesa total (2006 = 100)	Índex de variació de la despesa mitjana per llar (2006 = 100)	Índex de variació de la despesa mitjana per llar (2006 = 100)	Índex de variació de la despesa mitjana per persona (2006 = 100)
Catalunya	1,82	548,81	221,23	138,0	1.069,4	143,9	100,9	90,8	129,6	96,8
Espanya	1,39	380,22	151,98	149,4	745,7	156,0	103,1	90,7	137,3	98,7
Andalusia	1,05	254,5	97,17	158,6	437,7	167,9	100,2	86,7	145,3	94,6
Aragó	1,36	366,57	151,88	193,4	802,2	198,7	104,8	95,2	180,5	102,0
Astúries	0,98	264,34	116,97	161,0	760,1	157,9	107,3	98,1	144,3	109,4
Balears	1,01	296,66	117,92	143,5	700,6	164,0	109,9	91,9	137,1	96,2
Canàries	1,25	291,2	112,25	149,4	601,5	165,4	100,8	83,8	137,6	91,0
Cantàbria	0,96	269,09	111,85	230,5	620,2	238,3	112,4	97,1	206,0	108,7
Castella i Lleó	0,94	244,73	104,24	117,7	651,7	115,3	103,4	96,1	107,2	105,5
Castella-la Mancha	0,82	206,35	80,01	183,7	357,4	193,7	109,8	97,2	171,5	104,1

	Percentatge de despesa	Despesa mitjana per llar	Despesa mitjana per persona	Índex de variació de la despesa mitjana per persona (2006 = 100)	Despesa de les llars per estudiant (univ. i no univ.)	Índex de variació de la despesa de les llars (2006 = 100)	Índex de variació de la despesa total (2006 = 100)	Índex de variació de la despesa mitjana per llar (2006 = 100)	Índex de variació de la despesa mitjana per llar (2006 = 100)	Índex de variació de la despesa mitjana per persona (2006 = 100)
Comunitat Valenciana	1,41	351	143,17	174,9	698,4	182,0	96,4	85,9	162,2	92,6
Extremadura	0,83	186,78	75,01	165,8	389,7	167,0	104,3	94,6	151,5	103,5
Galícia	1,07	283,54	113,38	136,8	657,9	136,3	104,4	94,0	122,7	104,8
Madrid	1,90	599,81	241,17	148,5	1.085,7	157,5	104,3	88,8	134,1	98,3
Múrcia	0,84	218,67	80,44	129,6	349,1	138,7	103,9	88,0	117,4	97,1
Navarra	1,53	479,32	193,46	174,0	959,1	185,6	107,6	91,4	157,6	100,9
País Basc	1,63	544,52	228,75	144,5	1.155,4	146,2	111,8	100,6	131,5	110,5
La Rioja	0,94	246,68	103,21	143,0	546,5	146,5	108,8	97,9	131,7	106,3

Font: Elaboració a partir de dades de l'Instituto Nacional de Estadística (Encuesta de Presupuestos Familiares).

Taula 9.

Evolució dels preus públics als ensenyaments universitaris. Catalunya i Espanya, 2000-2016

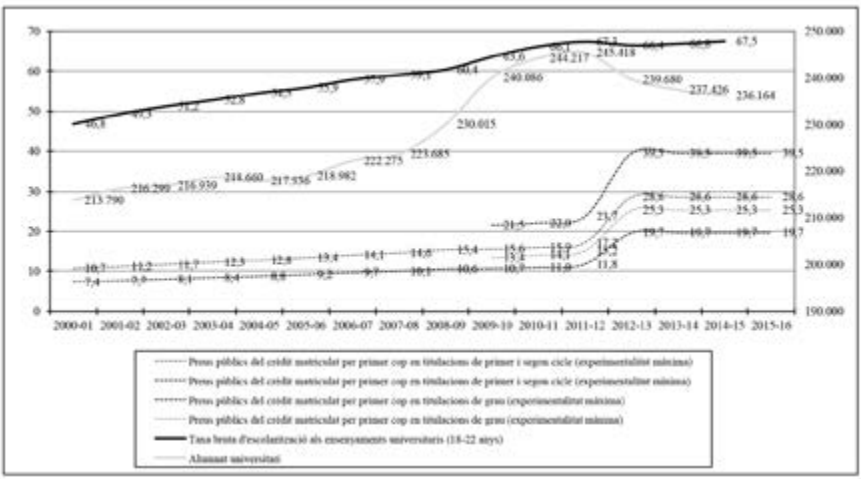
Preus crèdit titulacions 1er i 2n cicle (experimentalitat màxima)*	**2000-2001**	**2001-2002**	**2002-2003**	**2003-2004**	**2004-2005**	**2005-2006**	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**	**2014-2015**	**2015-2016**
Catalunya	10,7	11,2	11,7	12,3	12,8	13,4	14,1	14,6	15,4	15,6	15,9	17,2	28,6	28,6	28,6	28,6
Espanya	10,7	11,1	11,6	12,1	12,6	13,1	13,7	14,3	14,9	15,1	15,4	16,1	18,5	19,1	19,1	19,1
Preus crèdit titulacions 1er i 2n cicle (experimentalitat mínima)*	**2000-2001**	**2001-2002**	**2002-2003**	**2003-2004**	**2004-2005**	**2005-2006**	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**	**2014-2015**	**2015-2016**
Catalunya	7,4	7,7	8,1	8,4	8,8	9,2	9,7	10,1	10,6	10,7	11,0	11,8	19,7	19,7	19,7	19,7
Espanya	7,1	7,4	7,7	8,0	8,3	8,7	9,1	9,5	9,9	10,1	10,3	10,7	12,5	13,0	13,1	13,2
Preus crèdit titulacions de grau (experimentalitat màxima)*	**2000-2001**	**2001-2002**	**2002-2003**	**2003-2004**	**2004-2005**	**2005-2006**	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**	**2014-2015**	**2015-2016**
Catalunya	...	...	...	...	...	...	...	...	...	21,5	22,0	23,7	39,5	39,5	39,5	39,5
Espanya	...	...	...	...	...	...	...	...	...	16,9	17,9	18,7	21,7	22,3	22,4	22,2

Preus crèdit titulacions de grau (experimentalitat mínima)*	**2000-2001**	**2001-2002**	**2002-2003**	**2003-2004**	**2004-2005**	**2005-2006**	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**	**2014-2015**	**2015-2016**
Catalunya	...	...	...	...	...	...	...	...	...	13,4	14,1	15,2	25,3	25,3	25,3	25,3
Espanya	...	...	...	...	...	...	...	...	...	10,9	11,4	11,9	14,1	14,6	14,6	14,5
Alumnat universitari	**2000-2001**	**2001-2002**	**2002-2003**	**2003-2004**	**2004-2005**	**2005-2006**	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**	**2014-2015**	**2015-2016**
Catalunya	213790	216299	216939	218660	217936	218982	222275	223685	230015	240086	244217	245418	239680	237426	236.164	
Espanya	1554972	1526907	1507147	1488574	1446879	1433016	1427134	1431492	1409321	1496172	1564318	1572617	1548534	1539709		
Taxa bruta d'escolarització als ensenyaments universitaris (18-22 anys)	**2000-2001**	**2001-2002**	**2002-2003**	**2003-2004**	**2004-2005**	**2005-2006**	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**	**2014-2015**	**2015-2016**
Catalunya	46,8	49,3	51,2	52,8	54,5	55,9	57,9	59,1	60,4	63,6	66,1	67,3	66,4	66,8	67,5	
Espanya	50,3	50,7	51,5	52,2	52,5	53,2	54,4	55,4	54,3	58,5	62,6	64,1	64,6	65,9		

* Sempre matriculació per primer cop.

Font: Elaboració a partir de dades del Ministeri d'Educació.

Gràfic 15.
Evolució dels preus públics als ensenyaments universitaris. Catalunya i Espanya, 2000-2016

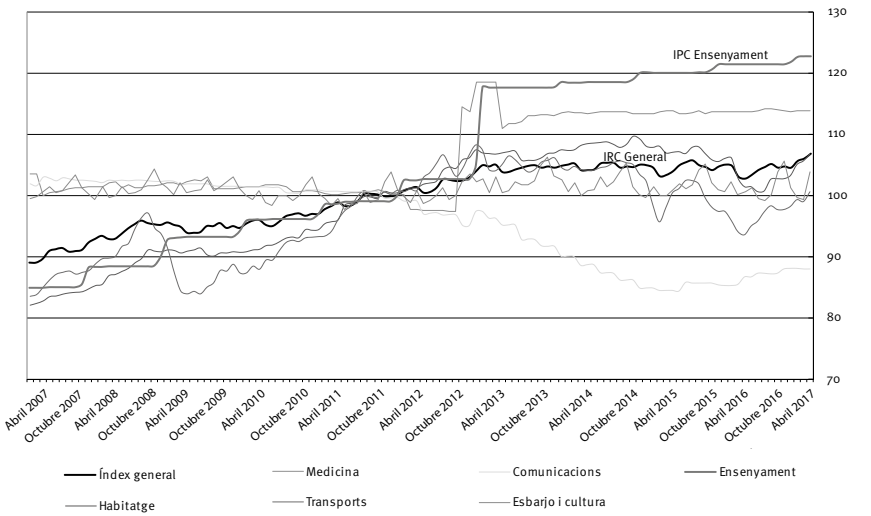


Font: Elaboració a partir de dades del Ministeri d'Educació.

vada de les llars en ensenyament i nivell de riquesa. El gràfic 14 il·lustra com les comunitats que tenen un PIB *per capita* més elevat tendeixen a tenir nivells de despesa privada més elevats, i que aquesta tendència és més forta l'any 2015 que l'any 2008.

Finalment, val a dir que l'increment de la despesa privada en educació està associat a l'increment del cost de l'educació. Anteriorment ja s'ha fet esment de l'increment dels preus públics dels crèdits universitaris o també de la incorporació d'un preu públic per als cicles formatius de grau superior. El gràfic 16 mostra l'evolució de l'Índex de Preus de Consum (IPC) en els diferents components. Durant el període 2007-2016, l'àmbit de l'ensenyament ha estat el que presenta un increment de l'IPC més elevat, clarament per sobre de l'IPC general, i de manera similar a l'IPC de les begudes alcohòliques i el tabac, fortament afectat per increments dels impostos durant la crisi econòmica.

Gràfic 16.
Evolució de l'Índex de Preus de Consum (IPC) per àmbits a Catalunya, 2007-2016



Font: Elaboració a partir de dades d'Idescat.

Nota: IPC Base 2011 = 100.

La provisió de professorat

Un altre àmbit fortament afectat per les restriccions pressupostàries del Departament d'Ensenyament ha estat el de la provisió de professorat al sistema educatiu. Després d'un període d'augment significatiu d'aquesta provisió entre els anys 2000-2009, amb més de 28.000 nous professors als ensenyaments de règim general, coincidint també amb un període de creixement del nombre d'alumnes, amb més de 200.000 alumnes més, s'inicia un període d'estancament de la provisió de professorat entre els anys 2009 i 2012, i posteriorment de davallada. Entre els cursos 2012-2013 i 2013-2014 s'ha produït un decrement de 3.000 professors, tot i que el nombre d'alumnes ha continuat creixent, amb 16.500 alumnes més, tal com s'observa a la taula 10. Si

Taula 10.

Evolució del nombre de professors i alumnes per titularitat de centre als ensenyaments de règim general. Catalunya, 2000-2016

Professors	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016 (p)
Total	81.040	81.410	82.360	84.844	87.863	90.296	97.928	102.922	108.760	107.263	108.825	109.439	106.988	106.274	106.533	108.674
Públic	49.237	49.305	50.096	52.194	54.566	56.618	63.659	68.258	72.486	71.732	73.196	73.550	70.545	71.093	70.990	72.725
Privat	31.803	32.105	32.264	32.650	33.297	33.678	34.269	34.664	36.274	35.531	35.629	35.889	36.443	35.181	35.543	35.949
Alumnes	**2000-2001**	**2001-2002**	**2002-2003**	**2003-2004**	**2004-2005**	**2005-2006**	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**	**2014-2015**	**2015-2016 (p)**
Total	996.897	1.000.044	1.018.214	1.041.260	1.061.640	1.081.751	1.112.151	1.161.532	1.201.018	1.231.778	1.261.346	1.295.318	1.307.724	1.311.844	1.319.583	1.330.910
Públic	575.847	579.144	596.933	619.757	640.581	658.632	685.594	721.169	756.610	788.383	818.883	851.332	864.350	866.596	870.172	876.025
Privat	421.050	420.900	421.281	421.503	421.059	423.119	426.557	440.363	444.408	443.395	442.463	443.986	443.374	445.248	449.411	454.885

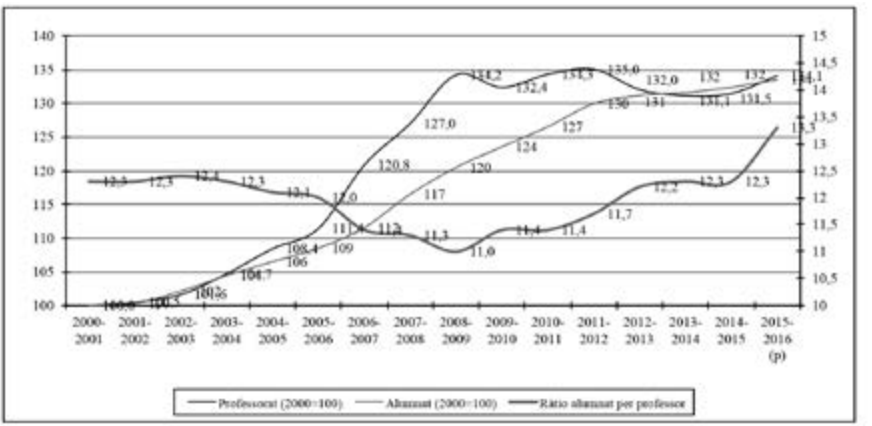
Font: Ministeri d'Educació.

l'augment del professorat havia estat condicionat per l'increment d'alumnes, però també per mesures polítiques com ara la implantació de la sisena hora als centres públics de primària (amb un augment de 12.000 nous professors entre els cursos 2005-2006 i 2008-2009), aquesta disminució de professorat ha coincidit amb la supressió de la sisena hora als centres públics, amb un augment de les hores lectives del professorat i amb les limitacions imposades per les polítiques d'austeritat en la contractació d'empleats públics i en la substitució i reposició de professorat, entre d'altres. El Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu, ha tingut un impacte directe en les polítiques de provisió de professorat. De fet, l'aplicació d'aquestes mesures s'ha anat flexibilitzant, cosa, entre d'altres, que explica que el curs 2014-2015 hagi tornat a créixer novament la contractació de professorat, amb noves incorporacions.

El gràfic 17 mostra com l'increment del professorat en el període 2000-2009 s'ha produït a un ritme superior que el d'alumnes, la qual cosa va permetre reduir progressivament la ràtio d'alumnes per professor. En canvi, a partir del curs 2008-2009, l'increment del nombre d'alumnes combinat primer amb l'estancament i després amb la disminució de la provisió de professorat fa que la ràtio d'alumnes per professor hagi tornat a créixer. De fet, durant el període 2000-2009, es va aconseguir reduir aquesta ràtio de 12,3 alumnes per professor a 11,0. Durant el període 2009-2015, aquesta ràtio ja torna a estar situada al 12,3.

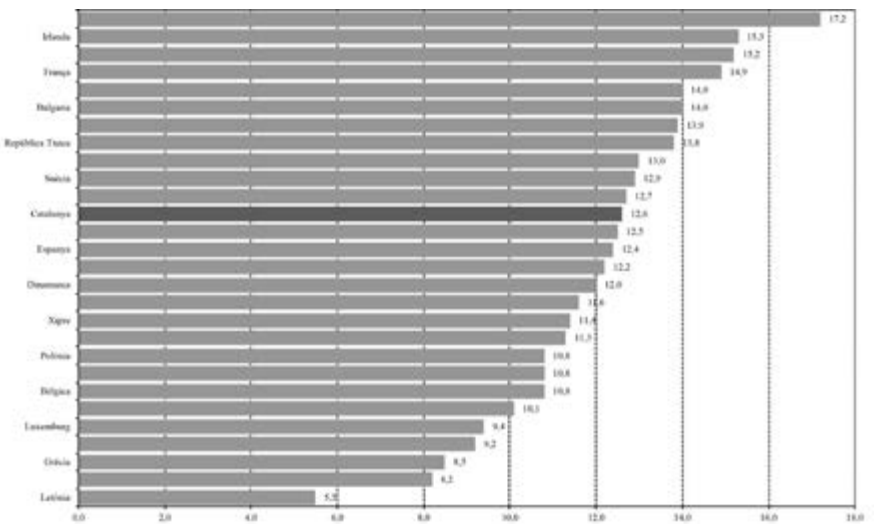
La taula 11 també mostra que el nombre mitjà d'alumnes per professor a Catalunya (12,4) se situa per sobre de la mitjana espanyola (12,0), i el gràfic 18, que se situa en una posició relativament mitjana en el context europeu. Si tenim presents els baixos nivells de despesa pública, podem concloure que el nostre sistema educatiu fa un esforç financer menor en educació, però relativament mitjà en professorat, la qual cosa significa que altres àmbits de l'educació que no són estrictament el del professorat estan presumiblement infradotats (comparativament parlant).

Gràfic 17.
Evolució de la ràtio d'alumnes per professor d'ensenyaments de règim general i del nombre d'alumnes i professors a Catalunya, 2000-2001 a 2015-2016



Font: Elaboració amb dades del Ministeri d'Educació.

Gràfic 18.
Ràtio d'alumnat per professor d'educació primària i secundària (ISCED 1-3) per països europeus, 2014



Font: Elaboració amb dades d'Eurostat i del Ministeri d'Educació.

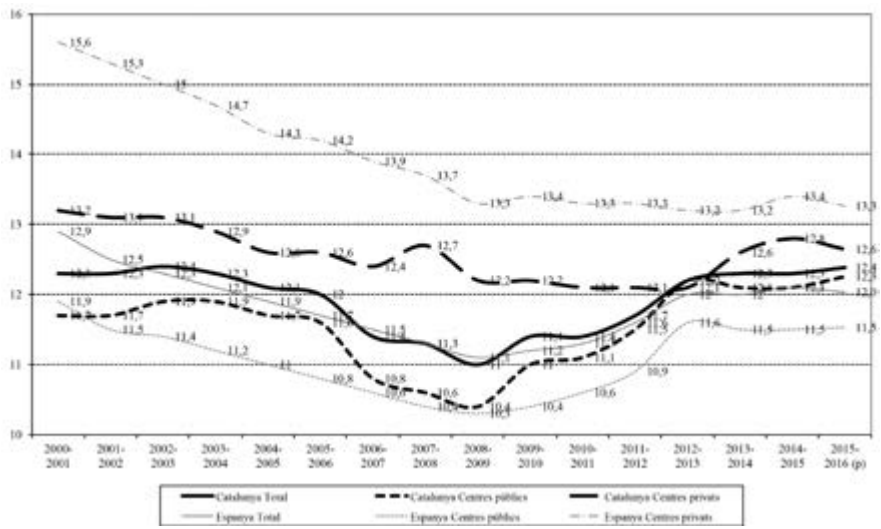
Taula 11.
Ràtio d'alumnes per professor d'ensenyaments de règim general per sector de titularitat per comunitats autònomes, curs 2014-2015

	Total	Centres públics	Centres privats
Total	12,0	11,5	13,3
Andalusia	12,7	12,5	13,6
Aragó	11,3	10,6	13,2
Astúries	10,3	9,4	13,4
Balears	11,1	10,5	12,4
Canàries	13,2	12,9	14,5
Cantàbria	10,5	10,0	11,9
Castella i Lleó	10,5	9,6	13,2
Castella-la Mancha	11,8	11,4	14,0
Catalunya	12,4	12,3	12,6
Comunitat Valenciana	12,3	11,7	13,5
Extremadura	10,9	10,2	15,4
Galícia	10,3	9,8	12,3
Madrid	13,2	13,2	13,2
Múrcia	11,7	11,1	13,3
Navarra	10,8	9,7	13,6
País Basc	10,7	8,8	13,9
La Rioja	11,5	10,7	13,3

Font: Elaboració amb dades del Ministeri d'Educació.

El gràfic 19 també evidencia que les mesures d'austeritat aplicades en la provisió de professorat han tingut un impacte especialment significatiu en el sector públic. A Catalunya, la distància que hi ha en la ràtio d'alumnes per professor el curs 2007-2008 entre el sector públic (10,6) i el privat (12,7), de dos alumnes per professor de diferència, ha quedat pràcticament neutralitzada el curs 2014-2015, amb una ràtio d'alumnes

Gràfic 19.
Evolució de la ràtio d'alumnes per professor d'ensenyaments de règim general i del nombre d'alumnes i professors per sector de titularitat a Catalunya i a Espanya, 2000-2001 a 2015-2016



Font: Elaboració amb dades del Ministeri d'Educació.

per professor que s'ha mantingut estancada en el sector privat (12,6), però que s'ha incrementat clarament en el sector públic (12,3). Malgrat la més gran complexitat socioeducativa que s'ha de gestionar, el sector públic ha anat perdent millors condicions en la dotació de professorat respecte al sector privat.

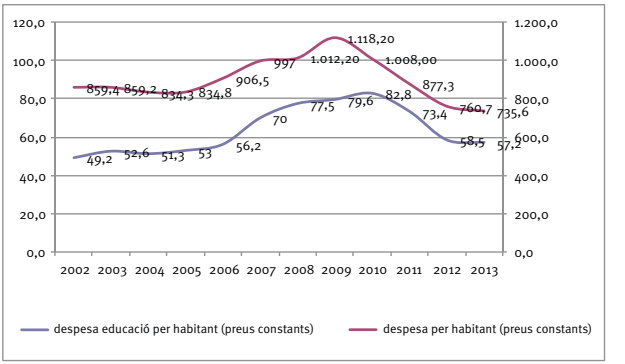
La taula 11 mostra la ràtio d'alumnes per professor per comunitats autònomes. L'anàlisi comparada per comunitats autònomes conclou que el sector públic a Catalunya està més mal dotat en comparació amb la mitjana espanyola (12,3 *versus* 11,5) que el sector privat (12,6 *versus* 13,3). De fet, Catalunya és la quarta comunitat autònoma amb una ràtio d'alumnes per professor en el sector públic més elevada, i la segona comunitat que presenta la ràtio d'alumnes per professor en el sector privat més baixa.

Entorn, oportunitats educatives i polítiques educatives locals

La reducció del finançament de l'educació per efecte de la crisi econòmica i de les mesures de contenció del dèficit públic, que ha estat exposada en l'epígraf anterior, ha afectat també l'àmbit de les polítiques educatives locals. Les dificultats pressupostàries del Departament d'Ensenyament han comportat la disminució de les subvencions que atorgava als ajuntaments per al desplegament de polítiques com ara l'oferta d'escola bressol, l'oferta d'escola de música, les activitats extraescolars, els plans educatius d'entorn, etc. Els ajuntaments, que també han vist reduïts els seus ingressos a través dels impostos, no han estat exempts de les limitacions imposades per l'aplicació de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

En aquest sentit, el gràfic 1 il·lustra com, a partir de l'any 2009, els pressupostos dels municipis catalans de més de 10.000 habitants de Cata-

Gràfic 1.
Evolució de la despesa total i en educació per habitant (a preus constants), en municipis més grans de 10.000 habitants de Catalunya (exclosa la ciutat de Barcelona) (2002-2013)



Font: Albaigés, B. (2016). *Les polítiques educatives locals en temps de crisi*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

lunya (exclosa la ciutat de Barcelona) van iniciar una tendència decreixent, i que aquesta mateixa evolució es manifesta en la despesa en educació a partir de l'any 2010. L'anàlisi de les dades de pressupostos que proporciona el Ministeri d'Hisenda i les Administracions públiques, continguda a la taula 1, evidencia que, en el període 2010-2013, els ajuntaments dels municipis més grans de 10.000 habitants han reduït un 20,1% a preus corrents i un 26,1% a preus constants els pressupostos totals liquidats, i un 24,3% a preus corrents i un 30,0% a preus constants el pressupost en educació. La despesa per habitant ha passat dels 1.274,9 euros a 1.005,7 euros, i la despesa en educació, dels 104,7 euros per habitant a 78,2 euros per habitant, de mitjana. A preus corrents, el 85,0% dels ajuntaments de municipis més grans de 10.000 habitants han disminuït el seu pressupost en educació, i a preus constants, el 95,8%.

El comportament dels ajuntaments en relació amb els pressupostos en educació no està condicionat per les característiques demogràfiques, socials, econòmiques i educatives dels municipis. Les diferències entre municipis no s'expliquen per factors com ara la grandària o la renda *per capita*, per exemple. El gràfic 2 posa de manifest, però, que les diferències entre municipis en l'evolució del pressupost en educació sí té a veure amb els nivells de despesa que ja presenten: els municipis amb percentatges de despesa en educació sobre el pressupost total i una despesa *per capita* en educació més gran, els que més inverteixen en educació, són també els que menys han reduït (en valors relatius) el seu pressupost en educació en el període 2010-2013.

Malgrat la reducció pressupostària, les dades que ens ofereix el *Panel de polítiques públiques locals d'educació* (2013), de la Fundació Pi i Sunyer, per als municipis més grans de 10.000 habitants, evidencien que les polítiques educatives locals, que s'han caracteritzat pel cofinançament per part de les administracions locals i de la Generalitat de Catalunya, i sovint també per part dels usuaris o famílies a través de quotes, depenen més dels recursos propis dels ajuntaments i també del copa-

Taula 1.

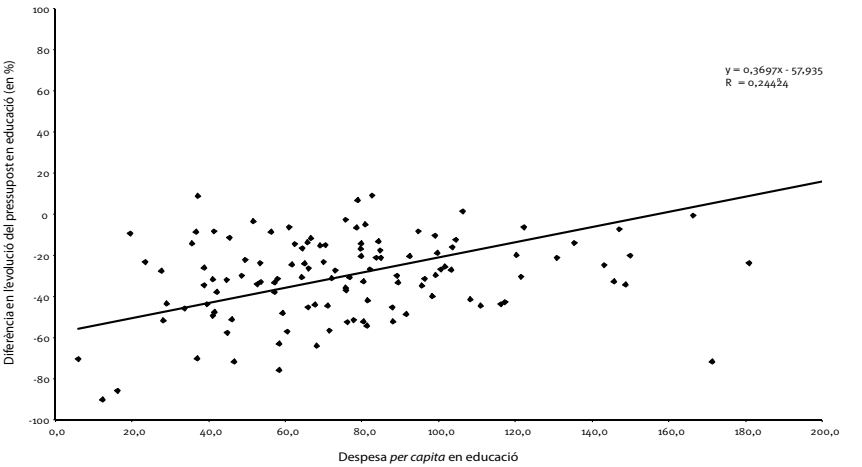
Evolució dels pressupostos liquidats dels ajuntaments de municipis més grans de 10.000 habitants de Catalunya (exclosa la ciutat de Barcelona) (2010, 2013)

	2010			2013			Diferència 2013-2010 (%)
	Euros	%	% (educació)	Euros	%	% (educació)	Preus corrents
Educació	468.227.719,0	8,2	100,0	354.304.426,0	7,8	100,0	-24,3
Total Pressupost	5.701.952.712,3	100,0	-	4.556.548.598,6	100,0	-	-20,1
Despesa *per capita*	1.274,9	-	-	1.005,7	-	-	-21,1
Despesa en educació *per capita*	104,7	-	-	78,2	-	-	-25,3

Font: Albaigés, B. (2016). *Les polítiques educatives locals en temps de crisi*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Nota: Les dades de l'any 2010 no contenen el pressupost del municipi de Salt.

Gràfic 2.
Relació entre despesa *per capita* en educació dels ajuntaments i diferència en l'evolució del pressupost en educació respecte a l'any 2010, en municipis més grans de 10.000 habitants de Catalunya (2013)



Font: Albaigés, B. (2016). *Les polítiques educatives locals en temps de crisi*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

gament per part dels usuaris del que ho feien abans. Les dificultats pressupostàries de la Generalitat de Catalunya, que han fet disminuir el cofinançament procedent d'aquesta administració, han provocat aquesta modificació del model de finançament de les polítiques educatives locals.

En aquest sentit, pel que fa a les aportacions pròpies dels ajuntaments, la taula 2 mostra com l'aportació de recursos propis per part dels ajuntaments, en tots els àmbits de política educativa, ha augmentat en més municipis que no pas ha disminuït. Les escoles bressol i les escoles de música i dansa, que són serveis fortament afectats per les reduccions pressupostàries per part del Departament d'Ensenyament i també que concentren una part molt significativa del finançament local, són els àmbits de política educativa que han sofert més ajustaments i canvis

Taula 2.
Evolució respecte dels dos últims anys dels recursos de l'ajuntament destinats a diferents àmbits de política educativa, en municipis més grans de 10.000 habitants de Catalunya (2013)

	Han augmentat	Han disminuït	S'han mantingut igual	Total
Escoles bressol	40,2	26,8	32,9	100,0
Ensenyaments musicals i artístics	35,1	24,3	40,5	100,0
Formació d'adults	27,5	7,2	65,2	100,0
Conservació, manteniment i vigilància de centres	26,3	9,5	64,2	100,0
Suport a l'oferta educativa més enllà de l'horari lectiu	24,4	12,8	62,8	100,0
Acompanyament a l'escolaritat / lluita contra el fracàs escolar	23,4	3,2	73,4	100,0
Transició escola/treball	22,1	8,1	69,8	100,0
Desenvolupament de programes de qualificació professional inicial i de formació professional	20,8	9,1	70,1	100,0
El suport a les AMPA i a la funció educativa de les famílies	17,2	16,1	66,7	100,0
Prevenció de l'absentisme i vigilància de l'escolaritat obligatòria	8,5	6,1	85,4	100,0
Admissió d'alumnat / Escolarització equilibrada d'alumnat	6,5	2,2	91,3	100,0

Font: Albaigés, B. (2016). *Les polítiques educatives locals en temps de crisi*. Barcelona: Diputació de Barcelona, a partir de dades del *Panel de polítiques públiques locals d'educació* (2013).

Taula 3.
Evolució respecte dels dos últims anys del copagament per part dels usuaris per diferents àmbits de política educativa, en municipis més grans de 10.000 habitants de Catalunya (2013)

	Ha augmentat	Ha disminuït	S'ha mantingut igual	No hi ha copagament	Total
Escoles de música i dansa (i altres ensenyaments artístics)	66,0	3,8	28,3	1,9	100,0
Escoles bressol	46,5	8,5	45,1	0,0	100,0
Formació d'adults	20,0	0,0	64,0	16,0	100,0
Casals infantils, centres oberts o altres serveis de lleure educatiu amb participació municipal	13,6	6,8	72,7	6,8	100,0
Ús social dels centres	10,5	2,1	32,6	54,7	100,0
Programes d'acompanyament a l'escolaritat	5,9	5,9	41,2	47,1	100,0
Programes de qualificació professional inicial i de formació professional (reglada i ocupacional)	2,6	0,0	35,9	61,5	100,0
Programes de transició escola treball	0,0	2,2	30,4	67,4	100,0

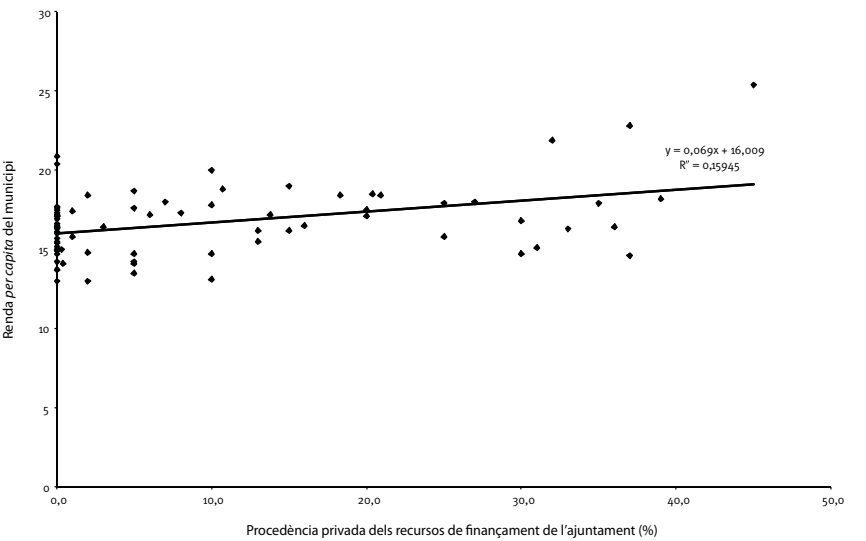
Font: Albaigés, B. (2016*). Les polítiques educatives locals en temps de crisi*. Barcelona: Diputació de Barcelona, a partir de dades del *Panel de polítiques públiques locals d'educació* (2013).

en l'aportació de recursos propis per part dels ajuntaments. El 40,2% dels ajuntaments de municipis més grans de 10.000 habitants de Catalunya manifesten haver augmentat l'aportació pròpia de recursos en el finançament de les escoles bressol, mentre que el 26,8% l'han disminuïda, i el 35,1% dels ajuntaments han incrementat els recursos propis destinats al finançament de les escoles de música i dansa, mentre que el 24,3% els han reduït.

I pel que fa a les aportacions dels usuaris, les dades del *Panel de polítiques públiques locals d'educació* (2013), contingudes a la taula 3, també evidencien que s'ha produït un augment del copagament per part dels usuaris i les famílies en nombrosos municipis, especialment en els serveis educatius que ja es finançaven parcialment amb despesa privada. En aquest sentit, el 66,0% dels municipis catalans més grans de 10.000 habitants han incrementat el copagament en les escoles de música i dansa, el 46,5% en les escoles bressol, el 20,0% en la formació d'adults i el 13,6% en els casals infantils. Malgrat la crisi econòmica, que ha augmentat les dificultats econòmiques que travessen moltes famílies i ha disminuït la seva capacitat de sufragar costos d'accés a serveis i programes educatius, la disminució dels nivells de copagament en qualsevol dels àmbits de política educativa contemplats s'ha produït en menys d'un 10% dels municipis.

De fet, aquesta dependència més gran dels recursos propis dels ajuntaments i dels recursos procedents del copagament suposa un factor creixent de desigualtat social i territorial, perquè l'accés als serveis depèn més de la capacitat econòmica de les famílies i la provisió de polítiques, de la composició social del municipi. El nivell de renda de la població, tal com mostra el gràfic 3, o els nivells d'escolarització expliquen la capacitat dels ajuntaments d'obtenir recursos addicionals a través del copagament per part dels usuaris i les famílies. Com més elevada és la renda *per capita* del municipi, més pes tenen les fonts de finançament privades en la despesa dels ajuntaments en educació.

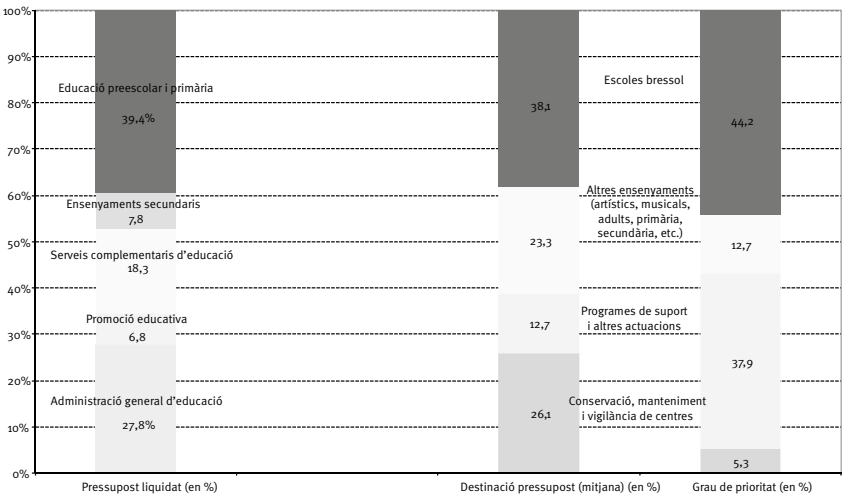
Gràfic 3.
Relació entre la procedència privada dels recursos financers dels ajuntaments i la renda per capita del municipi, en municipis més grans de 10.000 habitants de Catalunya (2013)



Font: Albaigés, B. (2016). *Les polítiques educatives locals en temps de crisi*. Barcelona: Diputació de Barcelona, a partir de dades del *Panel de polítiques públiques locals d'educació* (2013), el Ministeri d'Hisenda i Administracions públiques, el Departament d'Ensenyament i l'Institut d'Estadística de Catalunya.

Convé recordar que els àmbits de les escoles bressol o les escoles de música són també els que concentren un esforç inversor més gran per part dels ajuntaments. Les dades de pressupostos liquidats del Ministeri d'Hisenda i Administracions públiques del 2013 posen de manifest que, per àmbits, la principal partida pressupostària en educació, sense comptabilitzar les despeses administratives generals (27,8%), correspon a la inversió en educació preescolar i primària (39,4%), categoria que incorpora les escoles bressol, seguida a gran distància per la despesa en serveis complementaris (18,3%), en ensenyaments secundaris (7,8%) i en promoció educativa (6,8%). De manera similar, el *Panel de polítiques públiques locals d'educació* (2013) també situa la despesa

Gràfic 4.
Destinació dels pressupostos liquidats dels ajuntaments, en municipis més grans de 10.000 habitants de Catalunya (2013)

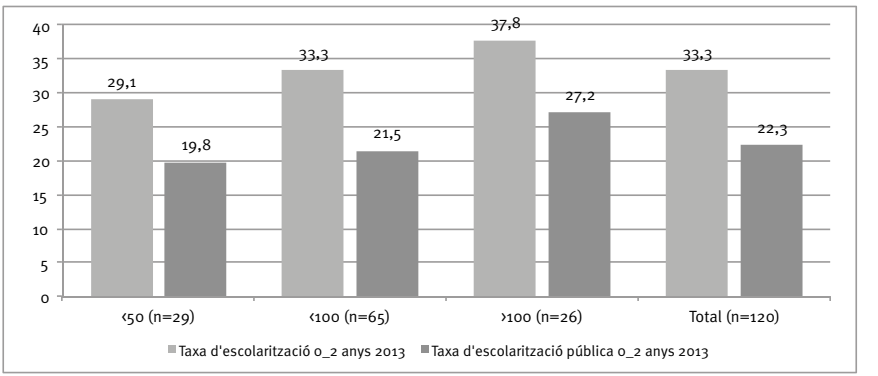


Font: Albaigés, B. (2016). *Les polítiques educatives locals en temps de crisi*. Barcelona: Diputació de Barcelona, a partir de dades del *Panel de polítiques públiques locals d'educació* (2013) i del Ministeri d'Hisenda i Administracions públiques.

en escoles bressol al capdavant, amb un pes del 38,1% de mitjana, seguida de la despesa destinada a la conservació, el manteniment i la vigilància de centres (26,1%), a altres ensenyaments, com ara artístics i musicals, d'adults, de primària o secundària (23,3%), i a programes de suport i altres actuacions (prevenció d'absentisme, beques, acompanyament a l'escolaritat, etc.) (12,7%) (gràfic 4).

De fet, hi ha relació entre la inversió en educació per part dels ajuntaments i l'escolarització dels infants a l'educació infantil de primer cicle. El gràfic 5 il·lustra com els municipis amb unes taxes d'escolarització pública més elevades són els que tenen una despesa en educació també més elevada.

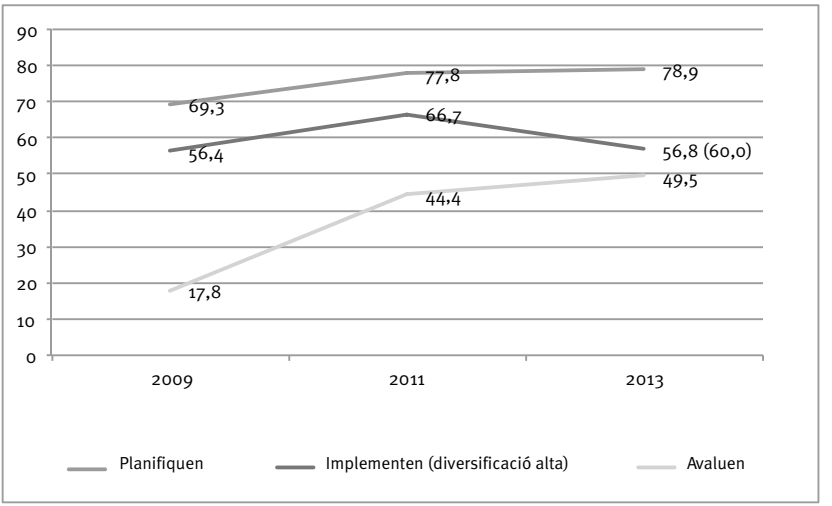
Gràfic 5.
Taxes d'escolarització dels infants de 0 a 2 anys en funció de la despesa en educació per habitant (en euros) i en funció del finançament dels ajuntaments de municipis més grans de 10.000 habitants de Catalunya (2013)



Font: Albaigés, B. (2016). *Les polítiques educatives locals en temps de crisi*. Barcelona: Diputació de Barcelona, a partir de dades del *Panel de polítiques públiques locals d'educació* (2013), del Ministeri d'Hisenda i Administracions públiques i del Departament d'Ensenyament.

En l'*Anuari 2013*, amb dades del *Panel de polítiques públiques locals d'educació de l'any 2011*, destacàvem, dos anys més tard de l'aprovació de la Llei d'educació de Catalunya, els increments de coresponsabilitat dels ajuntaments en matèria d'educació: amb més ajuntaments que planificaven, implementaven i avaluaven polítiques educatives locals. Les dades del *Panel* de l'any 2013, en canvi, semblen indicar que les restriccions pressupostàries que han patit els ajuntaments han pogut estancar aquesta tendència positiva en l'assumpció d'un paper actiu en l'àmbit educatiu per part dels ajuntaments. Si bé, com a principal diferència positiva, hi ha un increment de cinc punts percentuals de la proporció d'ajuntaments que en el darrer any han avaluat les polítiques educatives que duen a terme, tenint en compte que és la fase del cicle de la política educativa que presenta més dèficits (un 50,5% d'ajuntaments, un de cada dos, no han realitzat cap tipus d'avaluació), no existeixen diferències significatives en els nivells de planificació de políti-

Gràfic 6.
Evolució de la coresponsabilitat dels ajuntaments en matèria d'educació, en municipis més grans de 10.000 habitants (2009, 2011, 2013)



Font: Albaigés, B. (2016). *Les polítiques educatives locals en temps de crisi*. Barcelona: Diputació de Barcelona, a partir de dades del *Panel de polítiques públiques locals d'educació* (2013).

Nota: En el cas de la implementació, el grau de diversificació de polítiques (alt o baix) depèn del nombre de polítiques educatives locals (programes, serveis, etc.), segons la tipologia de polítiques contemplada en el *Panel*, que manifesten tenir en el propi municipi. Parlem de diversificació alta en els municipis que tenen més del 70% d'actuacions contemplades en el *Panel*, i de diversificació baixa en els municipis amb menys del 70%. Convé posar de manifest que, l'any 2009, el *Panel* contempla un total de 17 possibles actuacions, l'any 2011, 25, i l'any 2013, 31. Entre parèntesis, s'observa el resultat del 2013, considerant el mateix tipus d'actuacions que l'any 2011.

ques educatives dels anys 2011 i 2013, i sí un retrocés en la proporció d'ajuntaments que presenten una diversificació elevada de polítiques educatives (vegeu el gràfic 6).

Aquest estancament també es constata quan hom analitza l'evolució dels alumnes matriculats en l'oferta educativa pública que té més provisió directa per part dels ajuntaments. La taula 4, que conté les taxes d'escolarització pública a les escoles bressol, a les escoles de música,

Taula 4.
Evolució de les taxes d'escolarització, per tipus de formació (2005-2016)

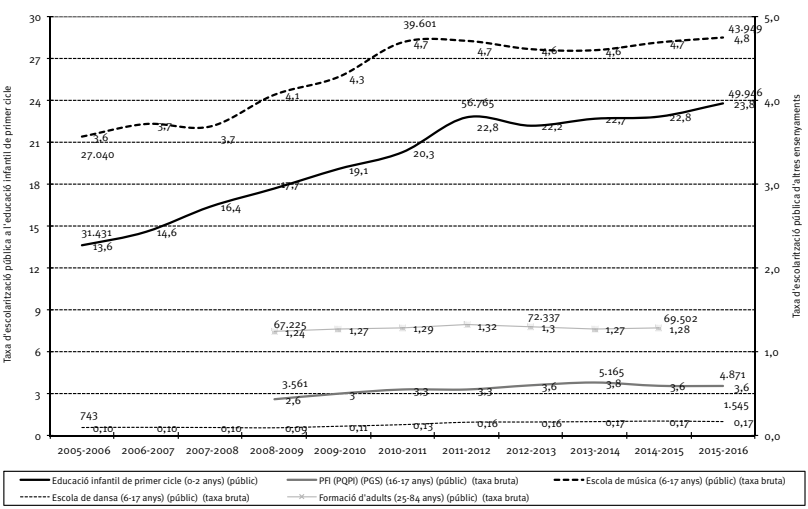
Escola bressol	**2005-2006**	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**	**2014-2015**	**2015-2016**
Educació infantil de primer cicle (0-2 anys)	30,6	31,1	32,5	33,1	33,3	34,4	37	35,2	36	36,1	37,6
Educació infantil de primer cicle (0-2 anys) (públic)	13,6	14,6	16,4	17,7	19,1	20,3	22,8	22,2	22,7	22,8	23,8
Alumnat	70.765	73.801	80.032	84.221	86.070	88.552	92.003	84.244	82.101	79.031	79.027
Alumnat (públic)	31.431	34.721	40.516	45.158	49.351	52.307	56.765	53.064	51.715	50.033	49.946
Centres (públic)	554	592	672	733	801	849	923	926	921	925	925
PFI	**2005-2006**	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**	**2014-2015**	**2015-2016**
PFI (PQPI) (PGS) (16-17 anys)	3,9	4,1	4	4,2	4,6	5,2	5,3	5,6	5,6	5,1	5,2
PFI (PQPI) (PGS) (16-17 anys) (públic) (taxa bruta)	-	-	-	2,6	3	3,3	3,3	3,6	3,8	3,6	3,6
Alumnat	5.175	5.355	5.235	5.521	6.281	7.047	7.113	7.537	7.668	6.929	7.142
Alumnat (públic)	-	-	-	3.561	4.049	4.463	4.372	4.858	5.165	4.848	4.871
Centres (públic)	-	-	-	129	131	148	152	165	176	174	170
Escola de música (no graus professionals i superiors)	**2005-2006**	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**	**2014-2015**	**2015-2016**
Escola de música (6-17 anys)	5,0	5,1	5,2	5,6	5,9	6,3	6,2	6,0	6,1	6,4	6,4

Escola de música (6-17 anys) (públic) (taxa bruta)	3,6	3,7	3,7	4,1	4,3	4,7	4,7	4,6	4,6	4,7	4,8
Alumnat	37.777	39.640	40.409	45.407	48.518	53.181	53.468	52.942	54.008	57.552	59.299
Alumnat (públic)	27.040	28.732	28.951	32.761	35.355	39.601	40.492	40.473	41.046	42.522	43.949
Centres (públic)	125	129	118	127	134	151	157	165	162	166	166
Escola de dansa (no graus professionals i superiors)	**2005-2006**	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**	**2014-2015**	**2015-2016**
Escola de dansa (6-17 anys)	1,10	1,11	1,21	1,27	1,22	1,19	1,20	1,11	1,03	1,04	1,14
Escola de dansa (6-17 anys) (públic) (taxa bruta)	0,10	0,10	0,10	0,09	0,11	0,13	0,16	0,16	0,17	0,17	0,17
Alumnat	8.318	8.595	9.526	10.220	10.071	10.014	10.323	9.748	9.161	9.432	10.540
Alumnat (públic)	743	757	755	747	916	1.099	1.366	1.419	1.484	1.565	1.545
Centres (públic)	13	14	15	15	16	16	17	18	10	10	10
Formació d'adults	**2005-2006**	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**	**2012-2013**	**2013-2014**	**2014-2015**	**2015-2016**
Formació d'adults (25-84 anys)	-	-	-	1,28	1,32	1,33	1,37	1,34	1,30	1,30	...
Formació d'adults (25-84 anys) (públic) (taxa bruta)	-	-	-	1,24	1,27	1,29	1,32	1,3	1,27	1,28	...
Alumnat	-	-	-	69.410	71.943	72.573	75.260	73.366	70.681	70.681	...
Alumnat (públic)	-	-	-	67.225	69.440	70.201	72.337	70.979	69.502	69.502	...
Centres (públic)	-	-	-	159	159	164	164	164	161	162	...

Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament i l'Institut d'Estadística de Catalunya.

a les escoles de dansa, als programes de formació i inserció o a la formació d'adults, posa de manifest que, a partir del curs 2011-2012, i després d'anys de creixement sostingut al llarg del temps, aquestes taxes s'han estancat, i ben sovint el nombre d'alumnes inscrits ha disminuït. En anteriors epígrafs ja hem destacat el comportament de la participació en l'educació infantil de primer cicle o en els programes de formació i inserció. En el cas de l'escola de música, en el període 2007-2011, l'alumnat del sector públic augmenta en més de 12.000 alumnes, i la taxa bruta d'escolarització, en un punt percentual, mentre que en el període 2012-2015 la taxa bruta d'escolarització s'estabilitza i l'alumnat creix en prop de 2.000 alumnes. En el cas de la formació d'adults, a partir del curs 2011-2012 es redueix el nombre d'alumnes (3.000 menys) i la taxa bruta d'escolarització.

Gràfic 7.
Evolució de les taxes d'escolarització, per tipus de formació (2005-2016)



Font: Elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament i l'Institut d'Estadística de Catalunya.

Taula 5.
Evolució de la provisió de polítiques per part dels ajuntaments, per tipus, en municipis més grans de 10.000 habitants (2011, 2013)

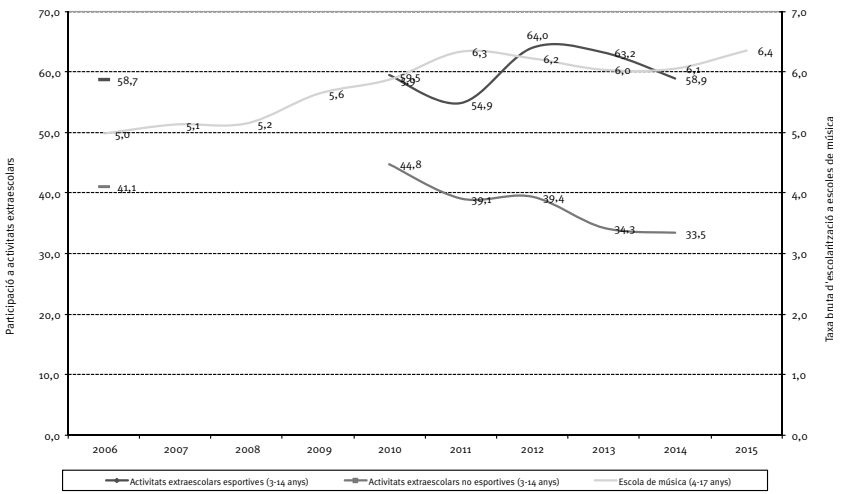
El municipi disposa de polítiques de...	2011	2013
	Sí (%)	Sí (%)
Escoles bressol	=	96,8
Escoles de música i/o dansa	86,9	84,2
Altres ofertes de formació musical		29,5
Ensenyaments artístics	44,4	45,3
Programes de Qualificació Professional Inicial (PQPI)	64,6	65,3
Programes de transició escola-treball	70,7	56,8
Formació ocupacional	79,8	65,3
Centres de formació d'adults	91,9	76,8
Altres ofertes de formació d'adults		75,8
Actuacions de suport d'activitats educatives dins de l'horari lectiu	97,0	98,9
Actuacions de promoció d'activitats educatives més enllà de l'horari lectiu	90,9	90,5
Programes de lluita contra l'absentisme	87,9	86,3
Centres oberts, ludoteques, casals infantils, etc.	86,9	81,1
Programes de diversificació curricular	76,8	80,0
Projectes educatius a les escoles relacionats amb la millora de l'èxit escolar	64,6	78,9
Programes d'incentivació i orientació formativa	75,8	77,9
Programes d'acompanyament i formació de famílies	73,7	76,8
Programes de dinamització de les AMPA dels centres educatius	77,8	75,8
Tallers d'estudi assistit, tutories d'acompanyament i altres programes de reforç escolar	81,8	75,8
Dispositius Locals d'inserció laboral	83,8	74,7

El municipi disposa de polítiques de...	2011	2013
	Sí (%)	Sí (%)
Programes de vinculació de l'escola al territori	74,7	65,3
Comissió social de centre	68,7	65,3
Accions específiques d'acompanyament a les famílies nouvingudes	71,7	64,2
Programes de transició entre etapes educatives	59,6	60,0
Programes de promoció de la convivència i mediació escolar	60,6	53,7
Projectes d'acollida a l'escola	41,4	32,6

Font: Albaigés, B. (2016). *Les polítiques educatives locals en temps de crisi*. Barcelona: Diputació de Barcelona, a partir de dades del *Panel de polítiques públiques locals d'educació* (2013).

El *Panel de polítiques públiques locals d'educació* de l'any 2013 també permet constatar, en comparació amb les dades de l'any 2011, com evoluciona el mapa de polítiques educatives locals. En l'*Anuari 2013*, a partir de les dades de l'any 2011 comparades amb les del 2009, ja indicàvem que, si bé l'evolució dels diferents tipus de polítiques és molt desigual, les polítiques que tendeixen a disminuir en més municipis eren els programes d'acompanyament a l'escolaritat i els programes relacionats amb la transició escola-treball. Les dades més recents, tal com mostra la taula 5, confirmen aquesta tendència. Els programes de transició escola-treball, l'oferta de formació ocupacional, els tallers d'estudi assistit, tutories d'acompanyament i altres programes de reforç escolar, els Dispositius Locals d'inserció laboral, els programes de vinculació de l'escola al territori, les accions específiques d'acompanyament a les famílies nouvingudes, els programes de promoció de la convivència i mediació escolar i els projectes d'acollida a l'escola són les polítiques educatives locals amb un retrocés més gran, amb un descens de més de cinc punts percentuals de la proporció d'ajuntaments que les prestaven.

Gràfic 8.
Evolució de la participació dels infants en activitats extraescolars a Catalunya (2006-2015)



Font: Elaboració a partir de dades de l'*Enquesta de salut* de Catalunya.

Finalment, les dades que ens proporciona l'*Enquesta de salut de Catalunya*, contingudes en el gràfic 8, també evidencien que la participació en l'oferta de lleure educatiu s'ha pogut veure afectada per la crisi econòmica. Si bé la participació en les activitats extraescolars esportives s'ha mantingut estable en el període 2011-2015, la participació dels infants de 3 a 14 anys en les activitats extraescolars no esportives (de caràcter artístic, etc.) ha decaigut en més de 10 punts percentuals, del 44,8% de l'any 2011 al 33,5% de l'any 2015. Les dificultats econòmiques de moltes famílies per efecte de la crisi pot ser un dels factors explicatius d'aquest descens.

4 Els condicionants de destí de l'èxit educatiu: retorns de l'educació

Bernat Albaigés i Gerard Ferrer-Esteban

Educació i ocupació

Com vam assenyalar en l'anterior edició de l'*Anuari*, l'educació esdevé un dels principals recursos per atenuar els efectes d'un mercat laboral inestable, minimitzar-ne el risc de sortida i maximitzar les pròpies oportunitats d'inserció. Especialment en temps de crisi, doncs, les estratègies adreçades a augmentar la permanència en el sistema educatiu i els nivells de formació tenen un retorn important en termes d'inserció laboral.

Aquesta relació entre formació i ocupació fa que el comportament del sistema educatiu sigui especialment sensible a les fluctuacions experimentades en el mercat de treball. En l'*Anuari 2013*, amb dades actualitzades fins l'any 2012, ja assenyalàvem l'impacte de la crisi econòmica en el fort increment de les taxes d'atur a partir de l'any 2008. Enguany, amb dades actualitzades fins l'any 2016, ja podem observar l'inici de la recuperació econòmica i el seu impacte en la progressiva reducció, a partir de l'any 2013, de les taxes d'atur.

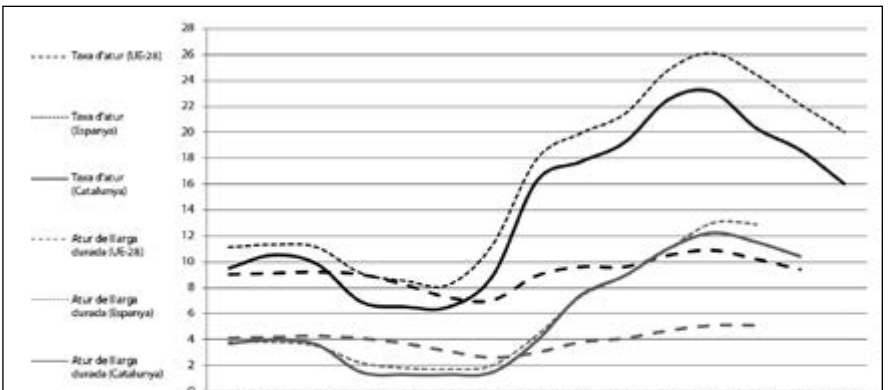
El gràfic 1, el qual il·lustra la fluctuació de les taxes d'atur per a Catalunya, Espanya i la Unió Europea, mostra com en el cas de Catalunya i Espanya les variacions són molt més accentuades. En el cas de Catalunya, la taxa d'atur s'ha incrementat en el període 2007-2013 en més de 16 punts percentuals, mentre que en el conjunt de la Unió Europea, en poc més de 3 punts; alhora, en el període 2013-2016, la reducció de la taxa d'atur a Catalunya ja ha estat de 7 punts percentuals, mentre que a la Unió Europea, del voltant de 2 punts.

De fet, és especialment interessant observar l'impacte diferencial que ha tingut la crisi econòmica en aquests àmbits territorials. Com es mostra en el gràfic 2, abans de la crisi econòmica, Catalunya se situava en unes taxes d'atur inferiors a les del conjunt de països europeus. La crisi va fer que les taxes a Catalunya, com també ha passat en el conjunt de l'Estat espanyol, augmentessin de manera molt significati-

va, i que les diferències respecte de la Unió Europea arribessin l'any 2013 fins als 12 punts. Aquestes diferències han disminuït en els últims dos anys, tot i que encara es mantenen a molta distància respecte als nivells anteriors a la crisi.

Aquestes tendències també es fan presents en el comportament de l'atur de llarga durada. En el gràfic 1 es mostra com la taxa d'atur de llarga durada a Catalunya, que era pràcticament residual l'any 2007, va assolir l'any 2013 un 12,2%, molt superior a la mitjana europea (5,1%). Des d'aleshores ençà, la taxa de persones actives que no treballen i fa un any o més que busquen feina ha iniciat una tendència decreixent, tot i que de moment no baixen del llindar del 10%, amb xifres que encara doblen els valors mitjans a la Unió Europea. De fet,

Gràfic 1.
Evolució de la taxa d'atur i de l'atur de llarga durada per àmbit territorial (2002-2016)

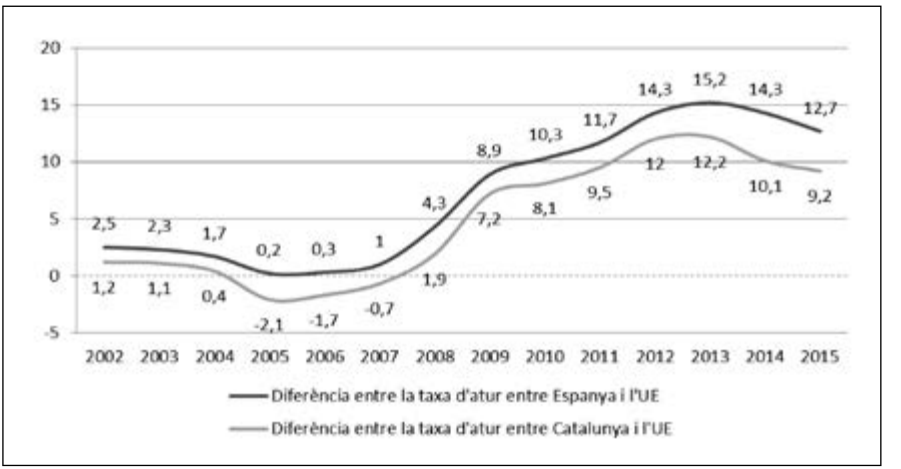


	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Taxa d'atur (UE-28)	9	9,1	9,2	9	8,2	7,2	7	8,9	9,6	9,6	10,5	10,9	10,2	9,4	
Taxa d'atur (Espanya)	11,1	11,3	11,1	9,1	8,5	8,2	11,3	17,9	19,9	21,4	24,8	26,1	24,4	22,1	20,0
Taxa d'atur (Catalunya)	9,5	10,5	9,8	6,9	6,5	6,5	8,9	16,2	17,7	19,2	22,5	23,1	20,3	18,6	16,0
Atur de llarga durada (UE-28)	4,1	4,2	4,3	4,1	3,7	3,1	2,6	3	3,8	4,1	4,7	5,1	5,1		
Atur de llarga durada (Espanya)	3,8	3,8	3,5	2,2	1,8	1,7	2	4,3	7,1	8,9	11	13	12,9		
Atur de llarga durada (Catalunya)	3,7	4	3,6	1,5	1,3	1,3	1,5	3,9	7,4	8,9	11	12,2	11,5	10,4	

Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat i de l'Institut Nacional d'Estadística (*Enquesta de població activa*).

Nota: Les taxes de l'any 2016 s'han calculat a partir dels 3 primers trimestres.

Gràfic 2.
Evolució de la diferència en les taxes d'atur de Catalunya i Espanya respecte de la Unió Europea (2002-2015)



Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat i de l'Institut Nacional d'Estadística (*Enquesta de població activa*).

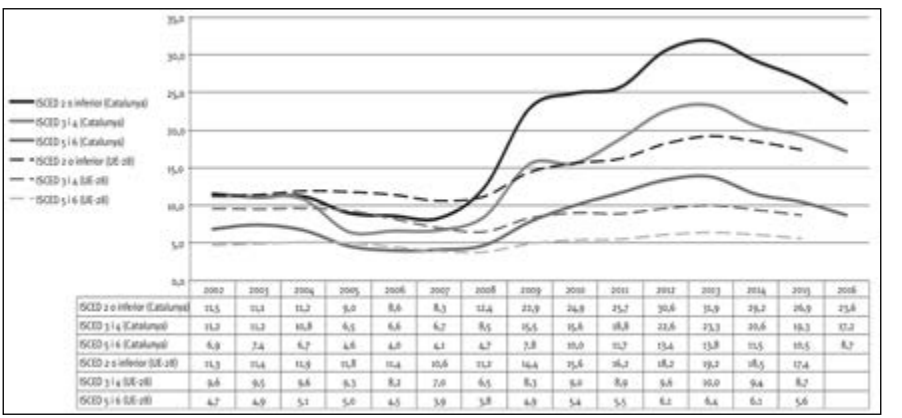
d'ençà l'any 2012, la taxa d'atur de llarga durada a Catalunya supera la taxa global d'atur del conjunt de països europeus.

L'atur, però, ha tingut un comportament clarament diferenciat en funció del nivell de formació de la població. D'entrada, el gràfic 3 il·lustra, com ja assenyalàvem en l'*Anuari 2013*, que els nivells d'atur són significativament més elevats entre les persones menys qualificades. Mentre l'atur entre les persones amb estudis superiors se situa l'any 2016 (3 primers trimestres), a Catalunya, en el 8,7%, entre les persones amb estudis bàsics i secundaris puja fins al 23,6% i el 17,2%, respectivament. En aquesta línia, però de manera menys accentuada, en el conjunt dels països europeus, l'atur és del 5,6% entre les persones amb estudis superiors, mentre que per a les persones amb estudis bàsics i secundaris és respectivament del 17,4% i del 8,7% (any 2015).

El gràfic 3 també mostra que l'impacte de la crisi econòmica va ser especialment intens en destrucció d'ocupació en el cas de la població amb estudis bàsics. En el període 2007-2013, la taxa d'atur es va incrementar a Catalunya en 23,6 punts per a la població amb estudis bàsics, mentre que només ho va fer en 9,7 punts entre la població amb estudis superiors (vegeu també la taula 1).

De fet, la taula 1, que recull l'evolució de les dades d'activitat, ocupació i atur en valors absoluts, posa de manifest que el període 2007-2010 va suposar la destrucció especialment de llocs de treball de baixa qualificació (més de 150.000), molt per sobre dels llocs destruïts d'alta qualificació (al voltant de 25.000), i que en el període 2007-2013 es va perdre ocupació de la població amb estudis bàsics (quasi 425.000), però es va incrementar la població amb estudis superiors ocupada (més de 60.000). L'any 2013 hi havia 362.100 persones amb estudis bàsics aturades més que l'any 2007, més de la meitat (146.700) que l'increment de persones amb estudis superiors aturades.

Gràfic 3.
Evolució de la taxa d'atur per nivell d'instrucció a Catalunya i a la UE-28 (2000-2015)



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CSED 2 o inferior (Catalunya)	11,5	11,1	11,2	9,0	8,6	8,3	12,4	21,9	24,8	25,7	30,6	31,9	29,2	26,9	23,6
CSED 3 i 4 (Catalunya)	11,2	11,2	10,8	9,5	9,6	9,7	8,5	15,5	15,8	18,8	22,6	23,3	20,6	18,3	17,0
CSED 5 i 6 (Catalunya)	6,9	7,4	6,7	4,6	4,0	4,1	4,7	7,8	10,0	11,7	13,4	13,8	11,5	10,5	8,7
CSED 2 o inferior (UE-28)	11,3	11,4	11,9	11,8	11,4	10,6	11,1	14,4	15,6	16,2	18,2	19,2	18,5	17,4	
CSED 3 i 4 (UE-28)	9,6	9,5	9,6	9,3	8,2	7,0	6,5	8,3	9,0	8,9	9,6	10,0	9,4	8,7	
CSED 5 i 6 (UE-28)	4,7	4,9	5,1	5,0	4,5	3,9	3,8	4,9	5,4	5,5	6,1	6,4	6,1	5,6	

Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat i de l'Institut Nacional d'Estadística (*Enquesta de població activa*).

Nota: Les taxes de l'any 2016 s'han calculat a partir dels 3 primers trimestres.

A partir de l'any 2013, la taxa d'atur inicia una tendència decreixent, tant en les persones amb nivells d'instrucció superior com en les persones menys formades, tot i que de manera més pronunciada en aquests darrers. Concretament, entre l'any 2013 i el 2016, a Catalunya, l'atur de les persones amb estudis bàsics s'ha reduït en 8 punts, mentre que entre les persones amb estudis secundaris postobligatoris i amb estudis superiors va baixar 6 i 5 punts, respectivament. Aquest fenomen és degut a diversos factors, alguns dels quals probablement es refereixen a la reactivació parcial dels sectors productius basats en ocupacions poc qualificades i als majors marges d'augment de l'ocupació en els sectors més castigats per la crisi.

Tot i això, malgrat que la taxa d'atur baixa de manera més pronunciada entre les persones amb menys formació en el període 2013-2016, i que la població aturada amb estudis bàsics decreix més en valors absoluts (-177.700) que la població aturada amb estudis superiors (-61.400), les dades d'ocupació contingudes a la taula 2 també indiquen que l'ocupació d'alta i mitjana qualificació (+80.000) manté un comportament més positiu que l'ocupació de baixa qualificació (+36.100), i també que la població ocupada amb estudis superiors ha augmentat en aquest període (+178.100), però que la població ocupada amb estudis bàsics ha disminuït (-36.500). La reducció tan pronunciada de l'atur de la població de baix nivell d'instrucció, doncs, s'explica per altres factors no estretament relacionats amb la creació d'ocupació de baixa qualificació.

De fet, les taules 1 i 2 ens mostren com el descens de les taxes d'atur de la població amb estudis bàsics es deu fonamentalment a la pèrdua d'activitat d'aquest col·lectiu (-214.200). Fenòmens com el retorn de molts joves amb dèficit formatiu al sistema educatiu, el retorn de població immigrada als seus països d'origen o la millora del nivell formatiu de la població en són alguns dels factors explicatius. En aquesta línia, la taula 2 mostra com, si bé disminueix la taxa d'atur de la població amb estudis bàsics en el període 2013-2016 (-8,1 punts), també

disminueix ostensiblement la taxa d'activitat (-3,9 punts) i es manté estable la taxa d'ocupació (+0,8 punts). En canvi, en la resta de nivells d'instrucció, disminueix la taxa d'atur, però es manté estable la taxa d'activitat i s'incrementa la taxa d'ocupació (+3,2 punts en el cas de la població amb estudis superiors). Globalment, doncs, podem afirmar que el període de crisi econòmica va afectar més negativament la població amb estudis bàsics i que l'inici de la recuperació econòmica ha afectat menys positivament aquest mateix col·lectiu.

Si observem la diferència entre la taxa d'atur de les persones amb estudis superiors i la de les persones amb baixos nivells formatius, tenim un indicador d'equitat del sistema en termes d'accés al mercat de treball. En els gràfics 4 i 5 mostrem, respectivament, la distribució de les comunitats autònomes i dels països europeus segons aquest indicador. A escala estatal, Catalunya se situa entre les comunitats autònomes amb valors mitjans de polarització en l'accés al mercat de treball, però a escala europea se situa entre els països amb més dispersió. Els països que mostren situacions més desiguals que Catalunya pel que fa a la distribució de les taxes d'atur segons estudis, a més d'Espanya, són fonamentalment els països de l'Europa Oriental, tal com Eslovàquia, Lituània, Bulgària, República Txeca, Letònia i Hongria.

L'anàlisi comparada per països europeus també evidencia que, tot i la dispersió més gran en les taxes d'atur en funció del nivell d'instrucció de la població, Catalunya és un dels països amb una taxa d'atur més alta entre la població amb estudis bàsics (només superat per Eslovàquia, Lituània, Bulgària, Grècia i Espanya), però també és un dels països amb una taxa d'atur més alta entre la població amb estudis superiors (només superat per Xipre, Grècia, Croàcia, Portugal i Espanya).

Malgrat que a escala estatal se situï en valors mitjans, l'anàlisi comparada per comunitats autònomes també evidencia que Catalunya es troba en un nivell de polarització en l'accés al mercat de treball superior al que li correspondria segons el nivell d'atur global (16%). Altres

Taula 1.

Evolució de l'ocupació, l'atur i l'activitat en funció del nivell de formació de la població a Catalunya (2007-2016)

Ocupació	2007	2010	Diferència 2010-2007	%	2013	2016	Diferència 2016-2013	%
Qualificació alta	1.106	1.080,3	-25,8	-2,3	985	1.064,2	79,6	8,1
Qualificació mitjana	1.608	1.462,8	-145,0	-9,0	1.402	1.493,6	91,7	6,5
Qualificació baixa	863	706,1	-156,5	-18,1	583	619,7	36,5	6,3
Total	3.577	3.249,2	-327,3	-9,2	2.970	3.177,5	207,8	7,0
Ocupació	**2007**	**2013**	**Diferència 2013-2007**	**%**	**2013**	**2016**	**Diferència 2016-2013**	**%**
Estudis superiors	1.169,2	1.231,9	62,7	5,4	1.231,9	1.410,0	178,1	14,5
Estudis mitjans	920,5	671,9	-248,6	-27,0	671,9	738,3	66,4	9,9
Estudis bàsics	1.486,9	1.065,7	-421,2	-28,3	1.065,7	1.029,2	-36,5	-3,4
Total	3.576,6	2.969,5	-607,1	-17,0	2.969,5	3.177,5	207,8	7,0
Activitat	**2007**	**2013**	**Diferència 2013-2007**	**%**	**2013**	**2016**	**Diferència 2016-2013**	**%**
Estudis superiors	1.218,4	1.427,8	209,4	17,2	1.427,8	1.544,6	116,8	8,2
Estudis mitjans	985,4	873,8	-111,6	-11,3	873,8	891,3	17,5	2,0
Estudis bàsics	1.620,4	1.561,3	-59,1	-3,6	1.561,3	1.347,1	-214,2	-13,7

Activitat	2007	2013	Diferència 2013-2007	%	2013	2016	Diferència 2016-2013	%
Total	3.824,1	3.862,8	38,7	1,0	3.862,8	3.783,0	-79,8	-2,1
Atur	**2007**	**2013**	**Diferència 2013-2007**	**%**	**2013**	**2016**	**Diferència 2016-2013**	**%**
Estudis superiors	49,2	195,9	146,7	298,2	195,9	134,5	-61,4	-31,3
Estudis mitjans	64,9	201,9	137,0	211,1	201,9	153,0	-48,9	-24,2
Estudis bàsics	133,5	495,6	362,1	271,2	495,6	317,9	-177,7	-35,9
Total	247,5	893,3	645,8	260,9	893,3	605,5	-287,6	-32,2
Població	**2007**	**2013**	**Diferència 2013-2007**	**%**	**2013**	**2016**	**Diferència 2016-2013**	**%**
Estudis superiors	1.401,5	1.667,5	266,0	19,0	1.667,5	1.827,9	160,4	9,6
Estudis mitjans	1.333,3	1.230,6	-102,7	-7,7	1.230,6	1.223,9	-6,7	-0,5
Estudis bàsics	3.308,1	3.218,9	-89,2	-2,7	3.218,9	3.036,8	-182,1	-5,7
Total	6.042,9	6.117,0	74,1	1,2	6.117,0	6.089	-28,4	-0,5

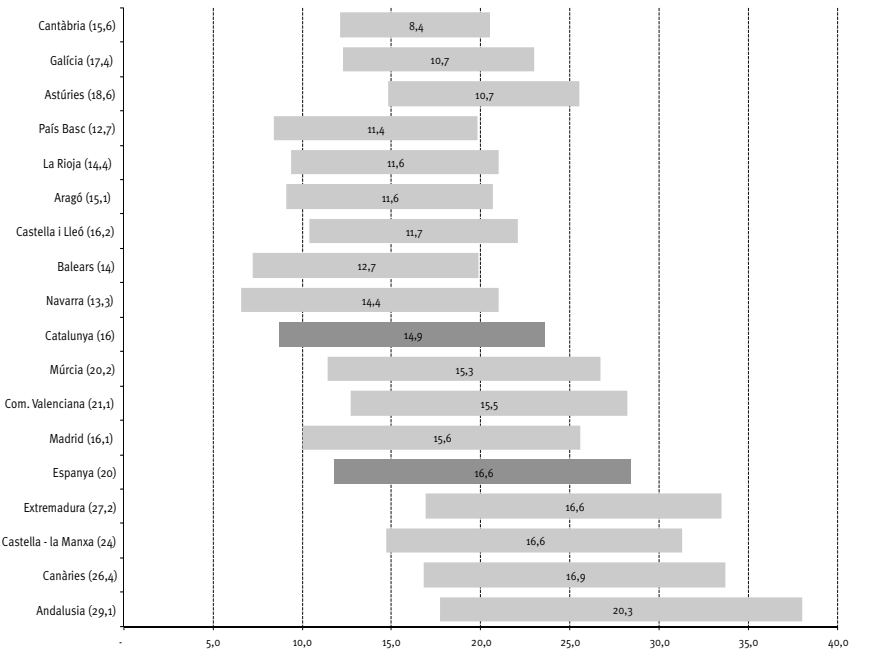
Font: Elaboració amb dades de l'*Enquesta de població activa*.

Nota: La dada del 2016 correspon als tres primers trimestres.

comunitats com Cantàbria, Galícia o Castella i Lleó mostren nivells similars d'atur, però aconsegueixen que les diferències d'accés entre les persones qualificades i les persones amb estudis bàsics siguin més reduïdes. Respecte a l'any 2012, Catalunya passa de ser la sisena a ser la vuitena comunitat amb més diferències d'accés. Totes les comunitats amb un nivell més alt de dispersió —i, per tant, un nivell més

Gràfic 4.

Taxa d'atur segons el nivell d'instrucció i diferències entre la taxa de les persones amb nivell d'estudis secundaris obligatoris i nivell d'estudis terciaris, per comunitats autònomes (2016)

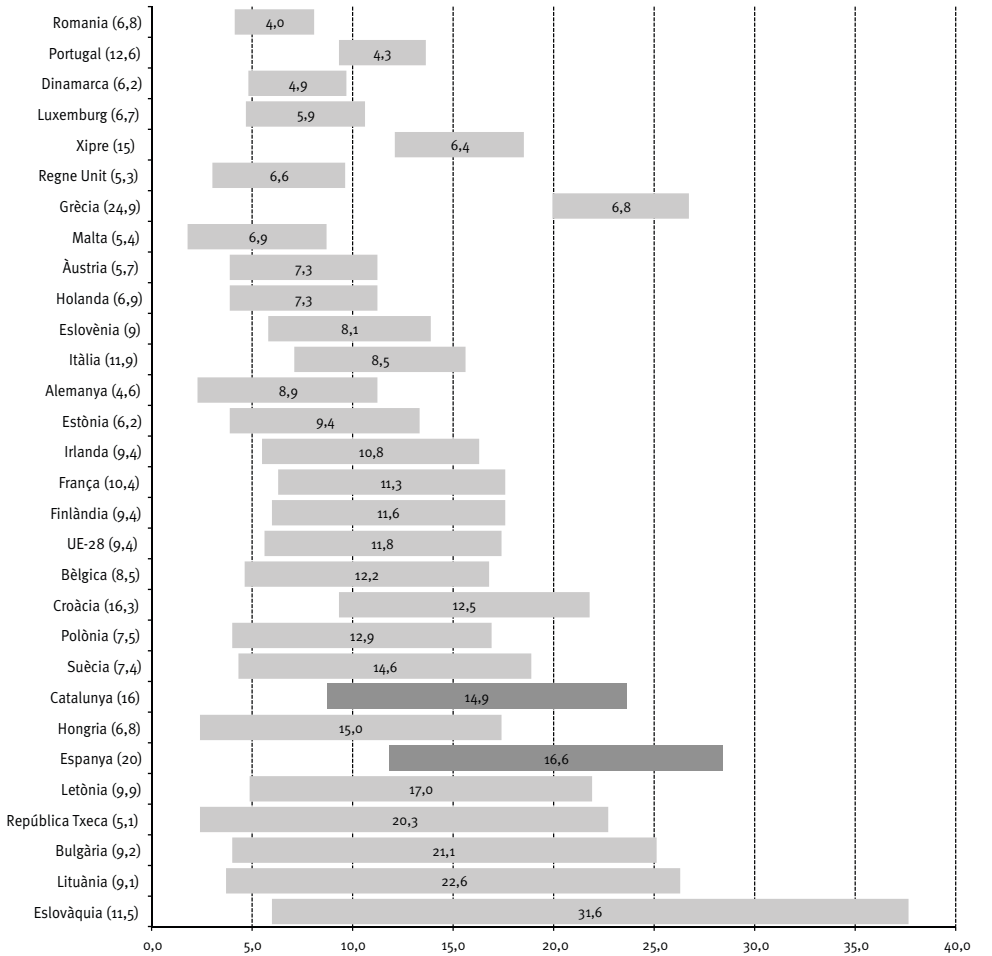


Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'*Enquesta de població activa*. Les dades corresponen als 3 primers trimestres de l'any 2016

Nota: Entre parèntesis, s'especifica la taxa d'atur per a cadascuna de les comunitats. Les dades de l'interior del gràfic fan referència a la diferència de taxa d'atur entre la població amb estudis superiors (extrem esquerra de la barra – ISCED 5 i 6) i la població amb estudis secundaris obligatoris o inferiors (extrem dret – ISCED 2).

Gràfic 5.

Taxa d'atur segons el nivell d'instrucció i diferències entre la taxa de les persones amb nivell d'estudis secundaris obligatoris i nivell d'estudis terciaris, per països europeus (2015)



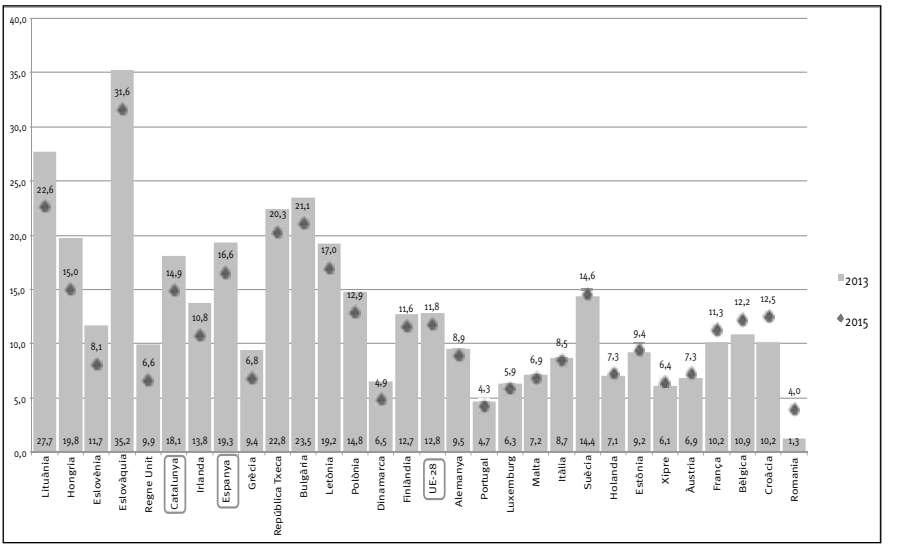
Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat. En el cas de Catalunya i Espanya, les taxes d'atur segons el nivell d'instrucció s'han calculat a partir de les dades dels 3 primers trimestres de l'any 2016.

Nota: Entre parèntesis, s'especifica la taxa d'atur per a cadascun dels països. Les dades de l'interior del gràfic fan referència a la diferència de taxa d'atur entre la població amb estudis superiors (extrem esquerra de la barra – ISCED 5 i 6) i la població amb estudis secundaris obligatoris o inferiors (extrem dret – ISCED 2 o inferior).

elevat de desigualtat— tenen també unes taxes d'atur significativament més altes. De fet, a Espanya, les taxes d'atur més reduïdes van acompanyades d'un grau de dispersió de la taxa d'atur segons el nivell formatiu de les persones també més baix, i Catalunya és una excepció en aquest comportament.

Alhora, per observar en quina mesura aquesta diferència s'ha reduït o ha augmentat en el període d'inici de recuperació econòmica (2013-2015), el gràfic 6 mostra la variació de la diferència de taxa entre la població amb estudis bàsics i la d'estudis superiors, i constata com els països que han vist una major reducció de les diferències entre perso-

Gràfic 6.
Variació de la diferència entre la taxa de les persones amb nivell d'estudis secundaris obligatoris o inferiors i nivell d'estudis terciaris, per països europeus (2015)



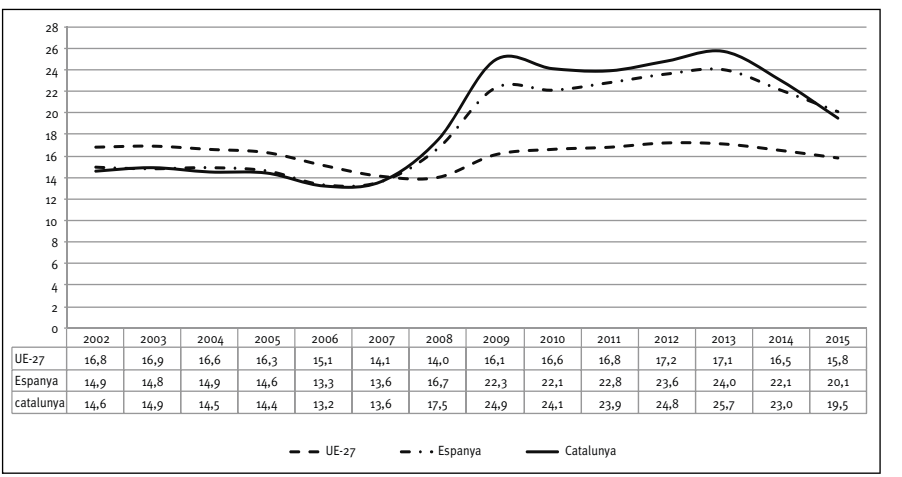
Font: Elaboració pròpia a partir d'Eurostat i de l'EPA (INE).

Nota: En el cas de Catalunya i Espanya, les taxes d'atur segons el nivell d'instrucció s'han calculat a partir de les dades dels 3 primers trimestres de l'any 2016. Valors ordenats segons la diferència entre els valors dels anys 2013 i 2015.

nes amb estudis superiors i persones amb estudis bàsics en l'accés al mercat de treball són els que ja partien d'una situació d'alta desigualtat. Si bé en l'anterior edició de l'*Anuari* s'observava com empitjorava la dispersió de la taxa d'atur a Catalunya entre els anys 2010 i 2012, en el període immediatament posterior s'ha produït una clara millora: Catalunya és el sisè país on més es redueix la diferència d'accés entre persones amb estudis superiors i bàsics (de 18,1 a 14,9 punts).

D'altra banda, val a dir que l'evolució de les taxes d'atur, juntament amb les elevades taxes d'abandonament educatiu prematur que encara afecten Catalunya, ha condicionat el comportament de l'indicador de població jove que ni estudia ni treballa (Not in Education, Employment, or Training –NEET–), del qual, en capítols precedents, ja s'ha comentat l'evolució. En el gràfic 7 s'observa com l'any 2009, en plena crisi, la taxa NEET es va incrementar fins el 25%, xifra que es va mantenir estable fins l'any 2013, moment en què es va començar a crear

Gràfic 7.
Evolució de la taxa de població de 18 a 24 anys que ni estudia ni treballa (NEET) per àmbit territorial (2002-2015)



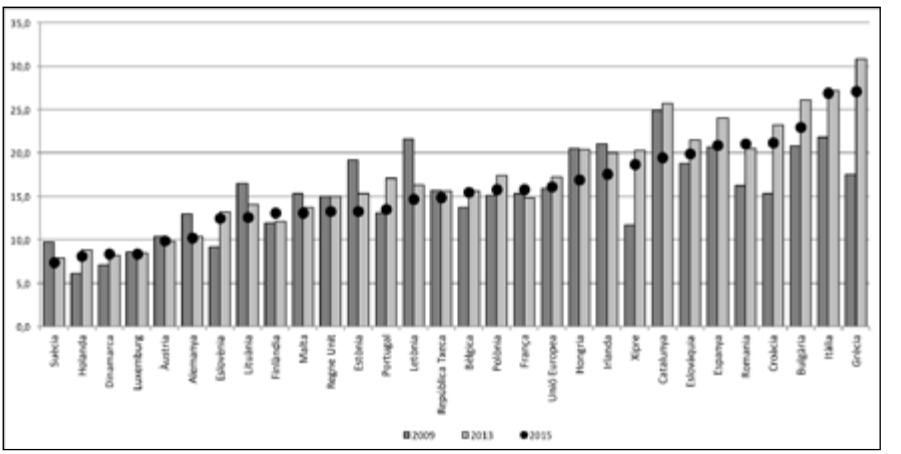
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
UE-27	16,8	16,9	16,6	16,3	15,1	14,1	14,0	16,1	16,6	16,8	17,2	17,1	16,5	15,8
Espanya	14,9	14,8	14,9	14,6	13,3	13,6	16,7	22,3	22,1	22,8	23,6	24,0	22,1	20,1
catalunya	14,6	14,9	14,5	14,4	13,2	13,6	17,5	24,9	24,1	23,9	24,8	25,7	23,0	19,5

Font: Eurostat.

ocupació, i s'ha reduït progressivament la proporció de població que no estudia ni treballa.

L'anàlisi comparada de la taxa NEET en l'àmbit europeu, continguda en el gràfic 8, posa de manifest que, durant la crisi, Catalunya va ser un dels llocs on més va augmentar la taxa de NEET, juntament amb països com Grècia, Irlanda, Espanya, Itàlia i Xipre, però també que, a partir de l'any 2013, també ha estat un dels països on més ha baixat, juntament amb altres països com Grècia (que partia de la taxa més alta de NEET, un 31%), Portugal, Hongria i Espanya. Mentre l'any 2013 era el quart país amb una taxa més alta de joves entre 18 i 24 anys que no treballaven ni estudiaven, l'any 2015 ja era el vuitè. Els països que romanen amb unes taxes més altes són Grècia, Itàlia, per sobre del 25%, i Espanya, Romania, Croàcia i Bulgària, entre el 20% i el 25%. Ja hem comentat en capítols precedents que aquesta evolució no tan sols té a veure amb la millora de l'ocupació de la població jove, sinó també amb l'augment de la permanència en el sistema educatiu.

Gràfic 8.
Població de 18 a 24 anys que ni estudia ni treballa (NEET) per països europeus (2009, 2012 i 2015)

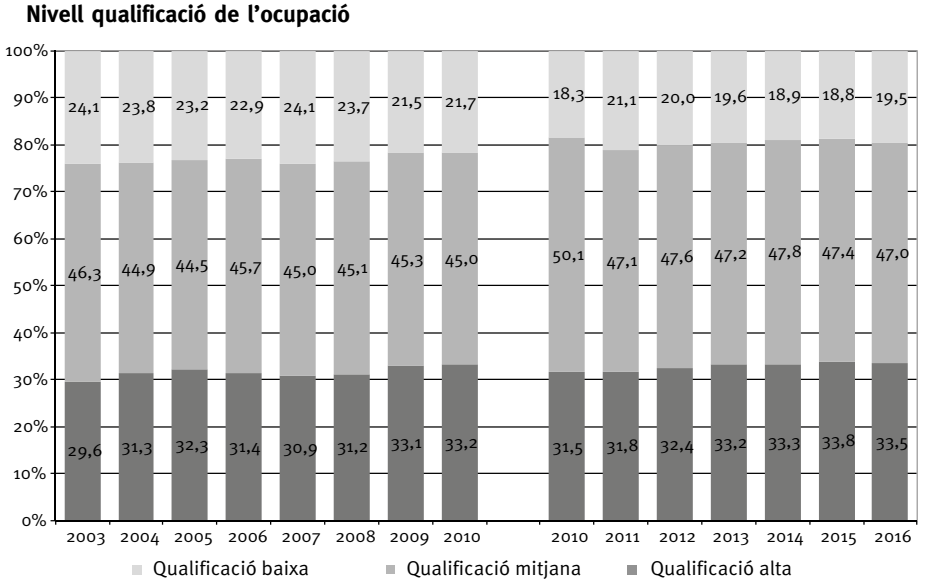


Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat.

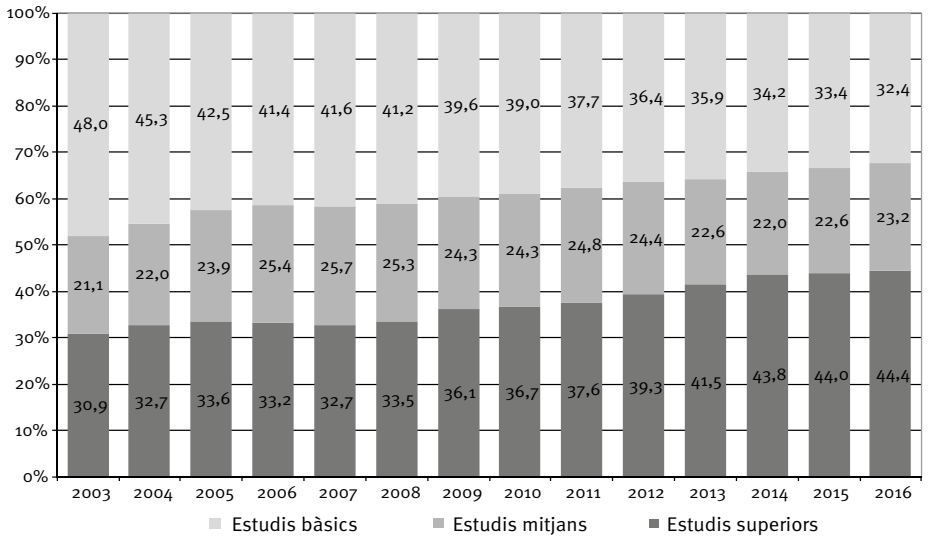
Més enllà de l'impacte de la crisi econòmica sobre el comportament de l'atur, val a dir que l'estructura del mercat de treball a Catalunya ha variat poc des del punt de vista de la qualificació de l'ocupació. El gràfic 9 mostra com en el període més intens de destrucció d'ocupació (2007-2013) s'ha reduït molt lleugerament el pes de l'ocupació de baixa qualificació i s'ha incrementat el pes de l'ocupació d'alta qualificació. Tot i que el canvi de la *Classificació catalana d'ocupacions* l'any 2010 (de CCO-94 a CCO-2011) en dificulta l'anàlisi, no sembla que aquesta tendència sigui sostinguda en el temps i tingui caràcter estructural.

En canvi, on sí que s'aprecia una tendència més sostinguda en el temps, que pot suposar un canvi estructural, és en el nivell de formació de l'ocupació, en part afavorit per l'increment del nivell d'instrucció de la població en el seu conjunt. En efecte, el gràfic 9 també mostra com,

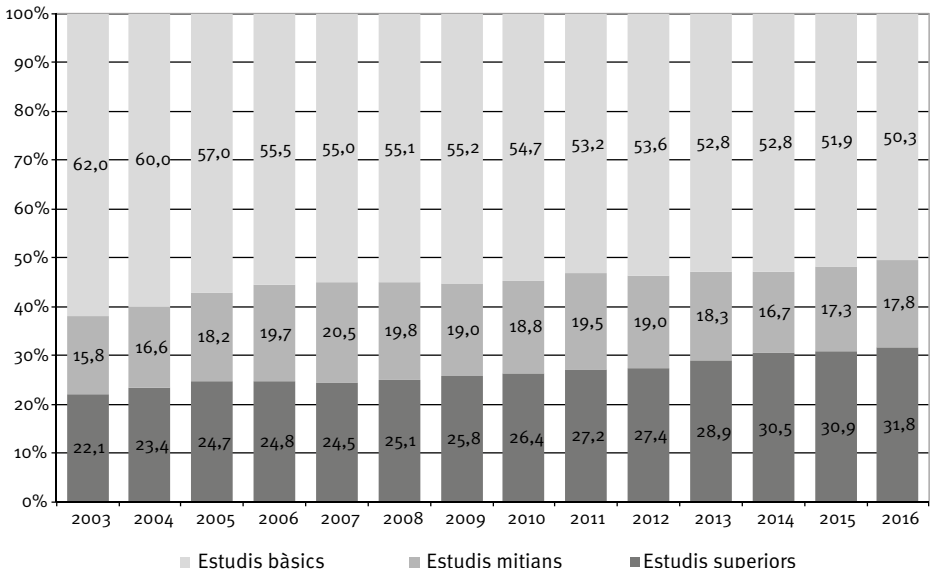
Gràfic 9.
Evolució del nivell de qualificació de l'ocupació, del nivell d'instrucció de la població ocupada i del nivell d'instrucció de la població a Catalunya (2003-2016)



Nivell de formació de la població ocupada



Nivell de formació de la població



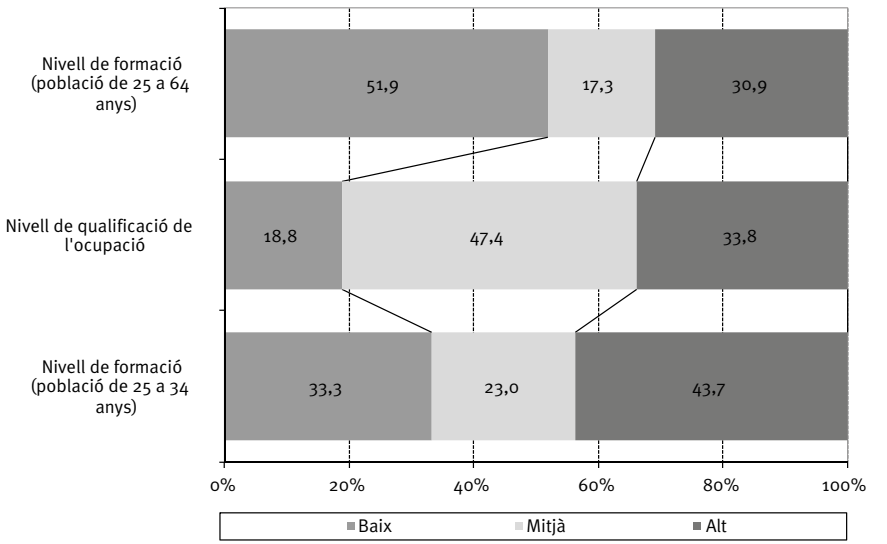
Font: Elaboració a partir de dades de l'*Enquesta de població activa*, extretes d'Idescat.

Nota: Les taxes de l'any 2016 s'han calculat a partir dels 3 primers trimestres.

entre la població ocupada, la proporció d'ocupació amb nivell d'instrucció superior ha crescut del 30,9% l'any 2003 al 44,4% l'any 2016, mentre que la proporció d'ocupació amb baix nivell d'instrucció ha disminuït en aquest mateix període observat del 48,0% al 32,4%.

El gràfic 10 posa de manifest la forta polarització formativa de la població ocupada a Catalunya, tant entre la població de 25 a 64 anys (amb un pes més elevat del nivell d'instrucció baix) com entre la població ocupada jove de 25 a 34 anys (amb un pes més elevat del nivell d'instrucció elevat), amb un clar contrast amb el nivell de qualificació de l'ocupació (que presenta un pes important de l'ocupació de mitjana qualificació). L'increment del nivell formatiu de la població i la manca de canvis significatius en l'estructura ocupacional reforcen el canvi d'un escenari condicionat per l'elevat pes del dèficit formatiu a un

Gràfic 10.
Relació entre nivell de qualificació de l'ocupació i nivell de formació de la població a Catalunya (2015)



Font: Elaboració a partir de dades de l'*Enquesta de població activa*, extretes d'Idescat.

altre escenari marcat per la incidència de la sobrequalificació de la població ocupada.

Societat del coneixement

La millora, tant dels indicadors d'investigació i innovació com dels de desenvolupament de la societat digital a escala europea, és un dels objectius principals de l'Estratègia Europa 2020 per aconseguir desenvolupar una economia basada en el coneixement i la innovació. Un dels objectius principals que incorpora aquesta estratègia per a l'any 2020 és assolir per al conjunt de la Unió Europea (i també per a Espanya) una inversió del 3% del PIB en R+D.

En les edicions precedents de l'*Anuari*, es va destacar el comportament positiu de Catalunya en l'evolució d'aquests indicadors durant la dècada del 2000, però també que, a partir de l'any 2009, tot i que els indicadors relacionats amb el desenvolupament de la societat digital (ús de les noves tecnologies de la informació i la comunicació) continuaven amb aquest comportament positiu, els relacionats amb la innovació (inversió i creació d'activitat en R+D) van iniciar una tendència negativa per efecte de la crisi econòmica.

La taula 1 constata que aquesta tendència observada en l'*Anuari 2013* es manté en l'edició d'enguany. En innovació, a Catalunya, després que la despesa en R+D sobre el PIB passés de l'1,03% a l'1,63% en el període 2000-2009, amb una evolució més positiva que la mitjana espanyola i europea, aquesta despesa ha decrescut fins a l'1,47% en el període 2009-2014, amb un decrement lleugerament superior que en el conjunt de l'Estat, i amb una evolució clarament diferenciada de la del conjunt de la Unió Europea, que ha continuat amb el comportament positiu a partir de l'any 2009. Convé recordar que aquesta evolució negativa de la inversió en R+D, que ens allunya de l'objectiu del 3% marcat per l'Estratègia Europea 2020, es deu, en part, a la crisi econòmica, però alhora representa un obstacle per a la millora dels nivells de competitivitat i per a la recuperació econòmica.

Taula 1.

Evolució d'indicadors sobre el desenvolupament de la societat del coneixement per àmbit territorial. UE-28, Espanya i Catalunya, 2000-2015

Percentatge del personal en R+D sobre ocupació (a temps complet equivalent)	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Catalunya	0,91	0,92	0,97	1,1	1,16	1,12	1,17	1,2	1,3	1,44	1,43	1,39	1,47	1,5	:	:
Espanya	0,78	0,78	0,8	0,87	0,89	0,91	0,95	0,98	1,05	1,16	1,19	1,17	1,18	1,19	:	:
UE-28	:	:	1,01	1,02	1,03	1,04	1,06	1,08	1,11	1,14	1,17	1,21	1,24	1,26	:	:
Despesa interior bruta en R+D (% del PIB)	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Catalunya	1,03	1,01	1,15	1,24	1,29	1,32	1,38	1,43	1,57	1,63	1,59	1,55	1,53	1,52	1,47	:
Espanya	0,89	0,89	0,96	1,02	1,04	1,1	1,17	1,23	1,32	1,35	1,35	1,33	1,28	1,26	1,23	:
UE-28	1,79	1,8	1,81	1,8	1,76	1,76	1,78	1,78	1,85	1,94	1,93	1,97	2,01	2,03	2,03	:

Despesa en R+D per habitant (a preus corrents)	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Catalunya	203	212,2	255,2	286	313,9	335,1	372,9	406,7	449,5	442,2	432,4	414,2	398	395,8	:	:
Espanya	142,8	153,8	175,3	196,4	210,3	235,5	268,5	297,9	321,9	315,4	313,8	303,9	286	278,5	:	:
UE-28	351,6	367,4	382	384,8	394,5	408,6	435,7	460,6	479,5	472,8	490,7	515	534,4	542	:	:
Despesa en R+D per habitant a Paritat Poder de Compra (a preus corrents)	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Catalunya	237,8	245,0	297,1	320,7	348,0	366,6	412,6	453,0	487,6	468,9	460,0	443,8	435,2	433,7	:	:
Espanya	167,3	177,6	204,1	220,2	233,1	257,6	297,0	331,8	349,2	334,3	333,9	325,7	312,8	305,1	:	:
UE-28	329,4	345,8	360,4	362,7	373,7	389,5	415,9	440,8	459,3	449,7	468,2	492,9	511,3	517,3	:	:
Despesa en R+D per habitant a Paritat Poder de Compra (a preus constants 2005)	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Catalunya	270,7	271,9	314	338,6	357,6	366,6	392,3	414,1	448,1	439,8	429,3	411,1	394,8	390,4	:	:
Espanya	190,4	197,1	215,7	232,5	239,6	257,6	282,5	303,3	320,9	313,6	311,6	301,7	283,8	274,7	:	:
UE-28	359,2	370,9	377,9	379,8	381,9	389,4	408	421,8	440,3	438,1	445,2	461,6	468,4	470,8	:	:

Llars amb accés a internet (%)	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Catalunya	..	..	..	33	40	41	47	50	59	62	67	70	70	72	78	81
Espanya	..	..	..	28	34	36	38	43	50	53	58	63	67	70	74	79
UE-28	..	..	..	..	41	48	49	55	60	66	70	73	76	79	81	83
Llars amb connexió de banda ampla (%)	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Catalunya	..	..	..	..	18	25	37	45	52	60	66	68	69	71	76	80
Espanya	..	..	..	..	15	21	28	38	44	50	56	61	65	69	73	78
UE-28	..	..	..	..	15	23	30	42	48	56	61	67	72	76	78	80
Ús internet darrers tres mesos (persones de 16 a 74 anys)	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Catalunya	..	..	..	..	..	..	..	56	64	66	72	72	75	75	80	83
Espanya	..	..	20	37	40	44	47	51	56	59	64	67	70	72	76	79
UE-28	..	..	..	..	..	..	..	57	61	65	68	71	73	75	78	79

Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat i Idescat.

En aquesta mateixa línia, el gràfic 1 mostra que Catalunya presenta una situació comparada més positiva que el conjunt de l'Estat, tant en despesa en R+D per habitant com en despesa en R+D sobre el PIB, però també més negativa que el conjunt de la Unió Europea. En Paritat de Poder de Compra (PPC), Catalunya inverteix en R+D un 42,1% més que la mitjana estatal, però un 16,2% menys que la mitjana europea. L'evolució del període 2000-2009 va permetre fer convergir progressivament els nivells de despesa en R+D amb la mitjana europea, fins al punt que en Paritat de Poder de Compra (PPC) aquesta despesa va arribar a ser equivalent o lleugerament superior durant els anys 2006-2009. L'impacte de la crisi econòmica, però, ha tornat a situar Catalunya per sota dels nivells d'inversió en R+D de la Unió Europea.

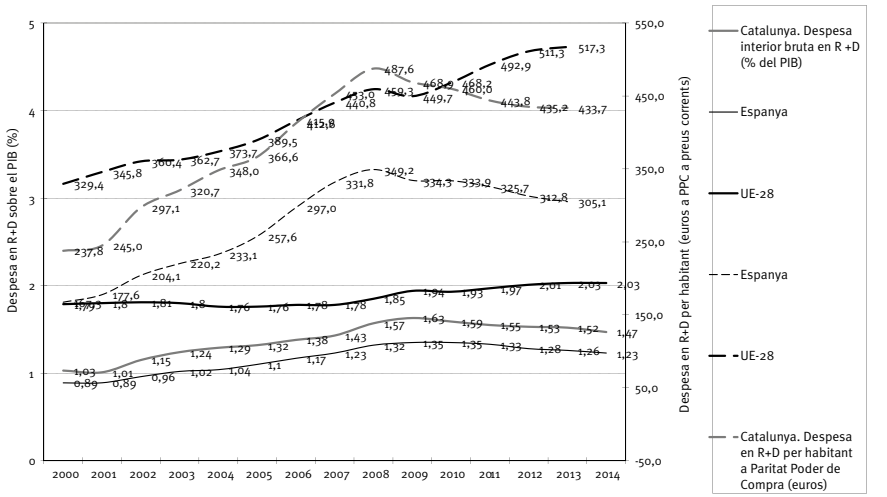
L'evolució de la inversió en R+D té una forta relació amb els llocs de treball que aquesta inversió genera. El gràfic 2 mostra com el percentatge d'ocupació en R+D ha mantingut a Catalunya una tendència similar, caracteritzada pel creixement durant el període 2000-2009 i per l'estancament durant el període 2009-2013. Val a dir, però, que, en aquest cas, Catalunya se situa al llarg dels dos períodes per sobre de la mitjana estatal i també de la mitjana europea.

Pel que fa al desenvolupament de la societat digital, en canvi, els indicadors d'accés a les noves tecnologies han experimentat una evolució positiva a Catalunya sostinguda en el temps, tal com mostra el gràfic 3, tant pel que fa a la disponibilitat d'internet i de banda ampla a les llars com a l'ús regular d'internet per part de la població, amb una situació equivalent o lleugerament millor que en el conjunt de l'Estat espanyol i de la Unió Europea.

Des d'una perspectiva comparada, els gràfics 4 i 5 mostren com Catalunya se situa entre les comunitats autònomes capdavanteres pel que fa als principals indicadors d'innovació, només per darrere del País Basc, Navarra i Madrid en els nivells de despesa sobre el PIB, i en una posició mitjana, encara que generalment més favorable que la resta

Gràfic 1.

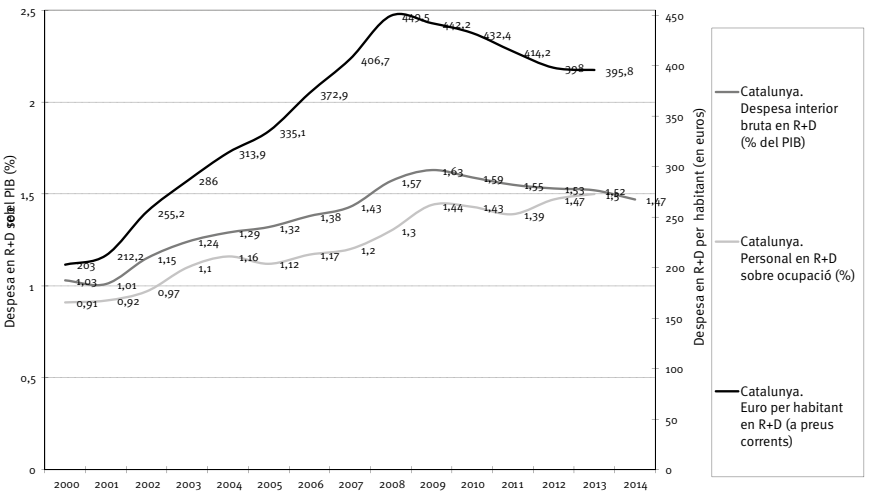
Evolució d'indicadors sobre la despesa en R+D per àmbit territorial. UE-28, Espanya i Catalunya, 2000-2014



Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat i Idescat.

Gràfic 2.

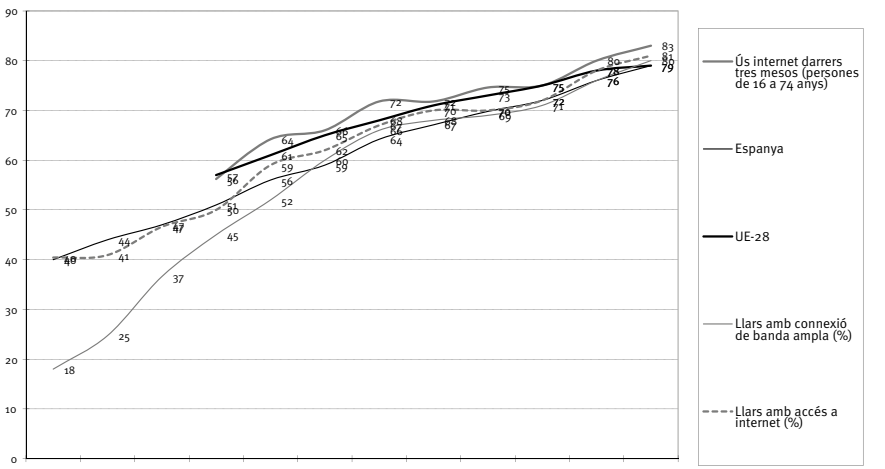
Evolució d'indicadors sobre R+D a Catalunya, 2000-2014



Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat i Idescat.

Gràfic 3.

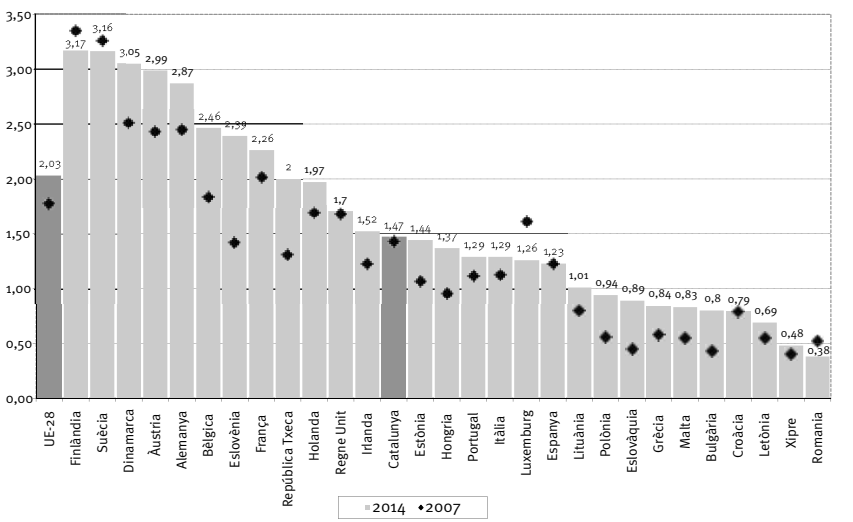
Evolució d'indicadors sobre desenvolupament de la societat digital per àmbit territorial. UE-28, Espanya i Catalunya, 2000-2015



Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat i Idescat.

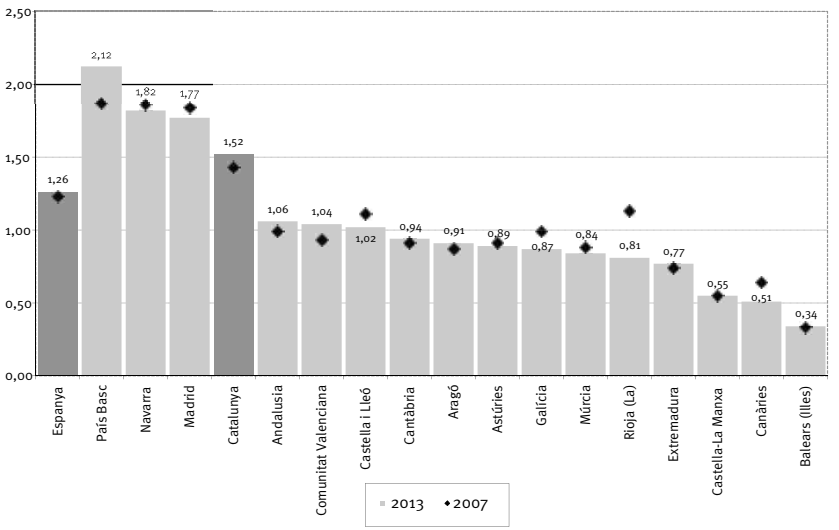
Gràfic 4.

Evolució de la despesa en R+D sobre el PIB per països europeus, 2007-2014



Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat i Idescat.

Gràfic 5.
Evolució de la despesa en R+D sobre el PIB per comunitats autònomes, 2007-2014

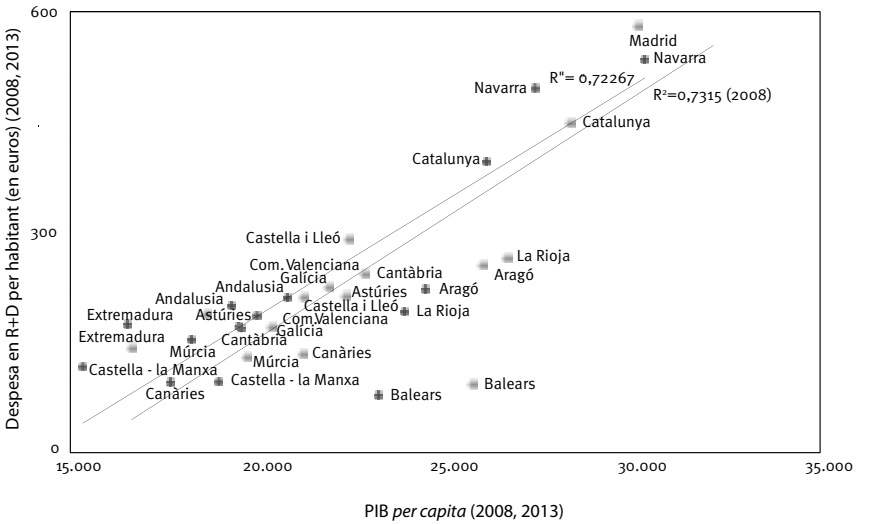


Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat i Idescat.

de països del nostre entorn geopolític més immediat, en la comparació per països europeus (malgrat que es troba lluny encara dels països capdavanters, que dupliquen l'esforç inversor del nostre país). Aquest mateix comportament s'observa quan s'analitzen els indicadors relacionats amb el desenvolupament de la societat digital: és la quarta comunitat, darrere del País Basc, Navarra i Madrid, amb un percentatge més elevat de llars amb accés a internet, i la segona comunitat, darrere de Madrid, amb percentatges més elevats pel que fa a l'ús que ha fet la població d'internet en els darrers tres mesos, mentre que a escala europea ocupa una posició intermèdia, per davant de la resta de països del sud d'Europa.

Les diferències en el comportament d'aquests indicadors per països europeus i comunitats autònomes tenen una forta relació amb els nivells de riquesa dels territoris. El gràfic 6, per exemple, il·lustra com el

Gràfic 6.
Evolució de la relació entre la despesa en R+D sobre el PIB i el PIB *per capita* per comunitats autònomes, 2008-2013



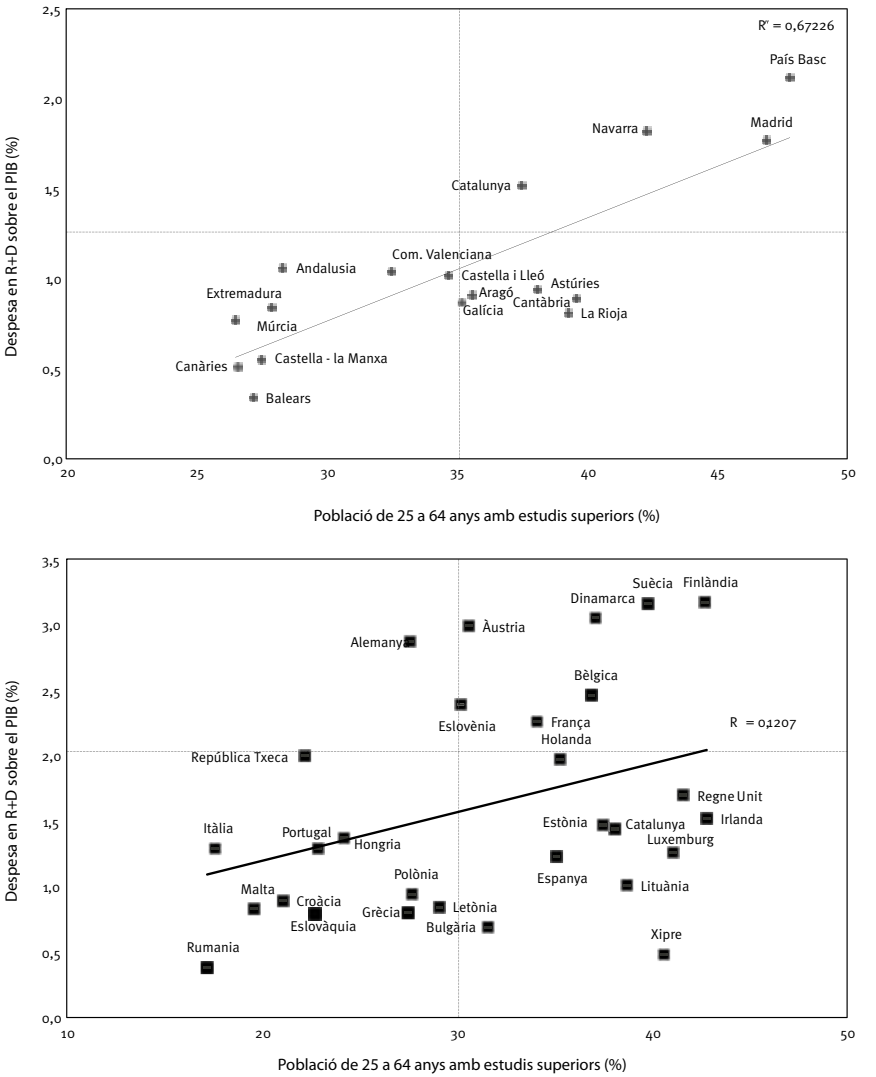
Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat i Idescat.

72,3% de les diferències en la despesa en R+D l'any 2013 s'explica per les diferències entre comunitats en el PIB *per capita*, i com aquesta relació no s'ha vist alterada per efecte de la crisi econòmica. L'any 2008 aquesta associació explicava el 73,1% de les diferències entre comunitats.

Aquestes diferències entre països europeus i comunitats autònomes, però, també estan fortament relacionades amb els nivells educatius dels diferents territoris. De fet, l'*Anuari 2011* ja va constatar la forta relació, estadísticament significativa, que hi havia entre indicadors educatius i indicadors de desenvolupament de la societat del coneixement: els territoris amb millors resultats educatius i amb una població més formada acostumen a tenir més despesa en R+D i més necessitats d'ocupació en R+D, i a la inversa. El gràfic 7 evidencia novament aquesta relació per a l'any 2015: els països europeus i les comunitats

Gràfic 7.

Relació entre la despesa en R+D sobre el PIB i la població de 25 a 64 anys amb estudis superiors per comunitats autònomes i per països europeus, 2015



Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat i Idescat.

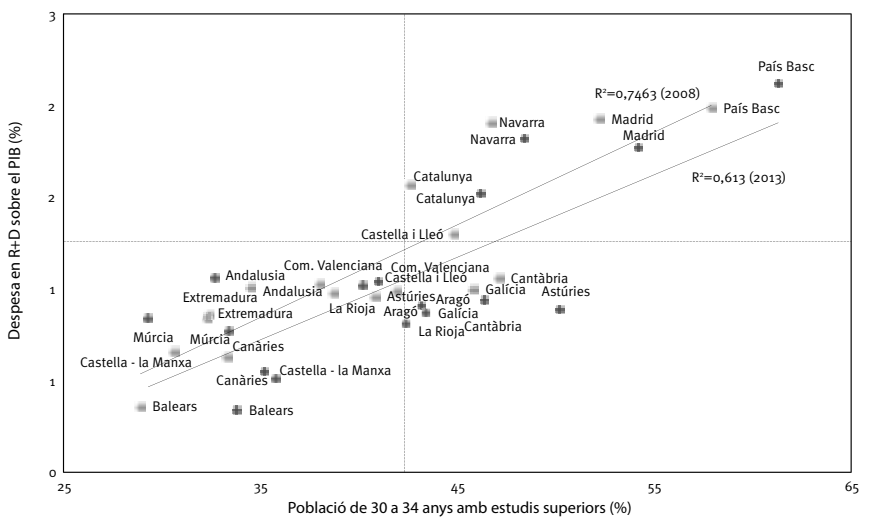
Nota: Les dades de despesa en R+D corresponen a l'any 2013 en el cas de les comunitats autònomes i a l'any 2014 en el cas dels països europeus.

autònomes amb un nivell d'instrucció més elevat de la població tendeixen a tenir nivells de despesa en R+D més elevats.

L'anàlisi comparada, però, sembla indicar que la crisi econòmica ha debilitat, encara que mínimament, aquesta associació. El gràfic 8 mostra com la relació entre despesa en R+D i nivell d'instrucció explicava l'any 2008 el 74,6% de les diferències entre comunitats autònomes, i l'any 2013 explica el 61,3%, més de deu punts percentuals menys. Convé recordar que, durant aquest període, en part per efecte de la crisi econòmica, han coexistit, d'una banda, una tendència expansiva en l'àmbit educatiu, amb una disminució dels nivells d'abandonament educatiu prematur i amb un increment dels nivells d'instrucció de la població, i, de l'altra, una tendència regressiva en l'àmbit de la inversió en R+D.

Gràfic 8.

Evolució de la relació entre la despesa en R+D sobre el PIB i el nivell d'instrucció de la població jove per comunitats autònomes, 2008-2013

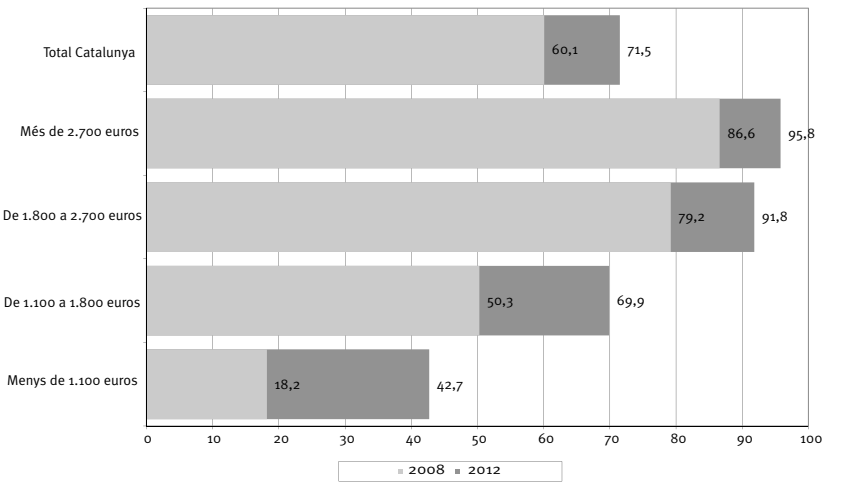


Font: Elaboració a partir de dades d'Eurostat i Idescat.

Finalment, convé destacar que els condicionants econòmics i culturals que expliquen les desigualtats territorials també es fan presents a l'hora de determinar les desigualtats a escala individual. En l'accés a les noves tecnologies, per exemple, els gràfics 9 i 10 i la taula 2 evidencien que les persones amb menys nivell d'ingressos de la llar i menys nivell d'instrucció són aquelles que presenten un ús més reduït i menys freqüent de les noves tecnologies. Malgrat la crisi econòmica, però gràcies a l'evolució positiva dels indicadors de desenvolupament de la societat digital, val a dir que la bretxa digital, tot i persistir amb força, ha tendit a reduir-se en els darrers anys. Les diferències entre els grups socials extrems són actualment més petites que l'any 2007. És a dir, els grups socials menys afavorits, tot i la desigualtat que els afecta, han experimentat una evolució més positiva en l'accés a les noves tecnologies que els grups socials més afavorits, tot i que aquests darrers continuen tenint usos significativament més elevats que els primers. Els baixos nivells d'accés que tenien els grups socials menys afavorits fa una dècada expliquen, en part, que hagin experimentat una millora més significativa.

Gràfic 9.

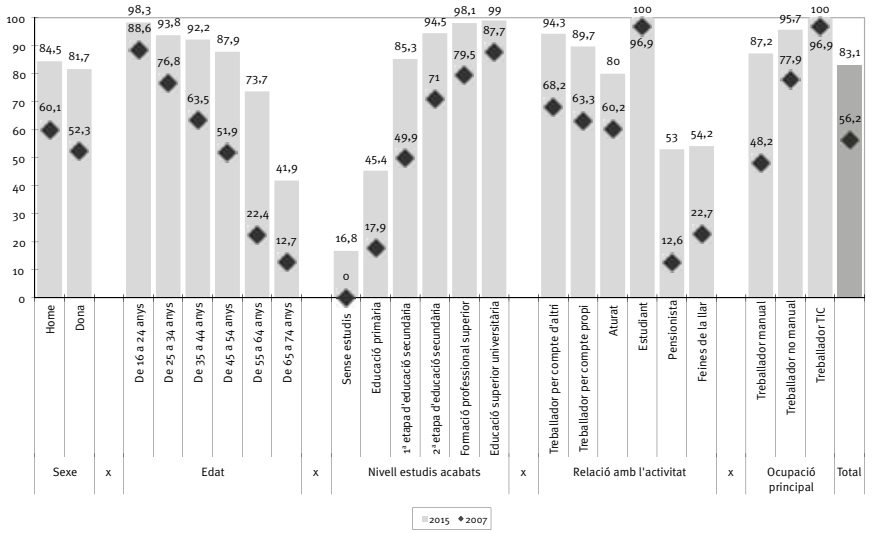
Evolució de la disponibilitat d'internet a les llars en funció del nivell d'ingressos mensuals nets de la llar a Catalunya, 2008-2012



Font: Elaboració a partir de dades d'Idescat.

Gràfic 10.

Evolució de l'ús d'internet en els darrers tres mesos en funció del perfil social a Catalunya, 2007-2015



Font: Elaboració a partir de dades d'Idescat.

Taula 2.

Principals variables d'ús de les TIC de les persones de 16 a 74 anys. Catalunya. 2015

Sexe	**Ús d'ordinador en els darrers 3 mesos**	**Ús d'internet en els darrers 3 mesos**	**Ús habitual d'internet (1)**
Home	82,5	84,5	81
Dona	76,6	81,7	77,8
Edat	**Ús d'ordinador en els darrers 3 mesos**	**Ús d'internet en els darrers 3 mesos**	**Ús habitual d'internet (1)**
De 16 a 24 anys	98,7	98,3	98,3
De 25 a 34 anys	87,9	93,8	88,5
De 35 a 44 anys	88,2	92,2	89,3

De 45 a 54 anys	85,4	87,9	82,3
De 55 a 64 anys	68,2	73,7	70,8
De 65 a 74 anys	39,2	41,9	37,7
Grandària del municipi (segons habitants)	**Ús d'ordinador en els darrers 3 mesos**	**Ús d'internet en els darrers 3 mesos**	**Ús habitual d'internet (1)**
De 100.000 i més i capitals de prov.	82,5	86,3	84,4
De 50.000 a menys 100.000	80,4	83,2	79,8
De 20.000 a menys 50.000	77	79,2	76,4
De 10.000 a menys 20.000	82,3	88,2	78,7
Menys de 10.000	72,1	75,3	70,5
Nacionalitat	**Ús d'ordinador en els darrers 3 mesos**	**Ús d'internet en els darrers 3 mesos**	**Ús habitual d'internet (1)**
Espanyola	79,6	82,7	79,4
Estrangera	78,8	85,6	79,3
Nivell estudis acabats	**Ús d'ordinador en els darrers 3 mesos**	**Ús d'internet en els darrers 3 mesos**	**Ús habitual d'internet (1)**
Sense estudis	16,4	16,8	10,9
Educació primària	39,7	45,4	39,5
1a etapa d'educació secundària	78,9	85,3	79,5
2a etapa d'educació secundària	89,8	94,5	90,8
Formació professional superior	97,3	98,1	95,3
Diplomatura universitària i equivalents	96,2	97,4	96,4

Llicenciatura universitària, màsters i equivalents	100	100	100
Doctorat universitari	100	100	100
Relació amb l'activitat	**Ús d'ordinador en els darrers 3 mesos**	**Ús d'internet en els darrers 3 mesos**	**Ús habitual d'internet (1)**
Treballador per compte d'altri	92,4	94,3	92,8
Treballador per compte propi	84,5	89,7	82
Aturat	74	80	72,6
Estudiant	100	100	100
Pensionista	48,9	53	48,8
Feines de la llar	44,8	54,2	45,7
Ocupació principal	**Ús d'ordinador en els darrers 3 mesos**	**Ús d'internet en els darrers 3 mesos**	**Ús habitual d'internet (1)**
Treballador manual	80	87,2	81,5
Treballador no manual	94,8	95,7	94,1
Treballador TIC	100	100	100
Altres treballadors	90,7	93,2	90,5
Ingressos mensuals nets de la llar	**Ús d'ordinador en els darrers 3 mesos**	**Ús d'internet en els darrers 3 mesos**	**Ús habitual d'internet (1)**
Menys de 900	53,4	59,8	53,3
De 901 a 1.600	68,9	75,6	70,6
De 1.601 a 2.500	85,2	87,6	84,6
Més de 2.500	97,9	98,8	98,3
NS/NR	82,6	85,2	81,3
Total	79,5	83,1	79,4

Font: Idescat, a partir de l'*Enquesta sobre equipament i ús de tecnologies de la informació i la comunicació* a les llars de l'INE.

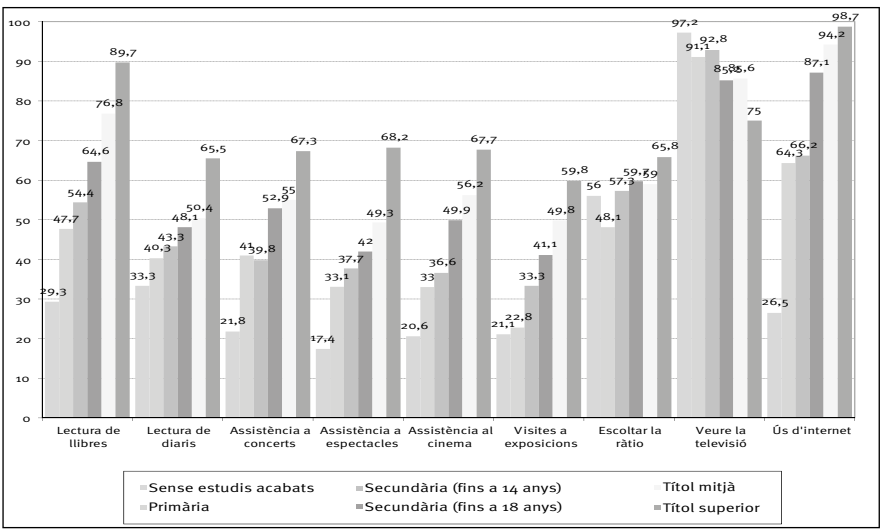
Nota: (1) Les persones que fan un ús habitual de l'ordinador o d'internet són les que l'han utilitzat o s'hi han connectat almenys un cop per setmana en els darrers 3 mesos.

Participació cultural i política

En les diferents edicions de l'*Anuari* s'ha posat de manifest que l'educació és un factor que condiciona de manera significativa la participació cultural i política de la població. El consum cultural, l'associacionisme o la participació electoral, per citar alguns exemples, són pràctiques relacionades amb la participació cultural i política que varien en funció de diferents factors, com ara l'edat o la renda, però també en funció del nivell d'instrucció de la població.

En el cas dels hàbits i les pràctiques culturals, aquesta relació, actualitzada a partir de dades de l'*Enquesta de participació cultural a Catalunya* de l'any 2015, s'observa en el gràfic 1, que il·lustra com el nivell educatiu de la població condiciona el consum de determinats béns culturals com ara llibres, diaris, concerts, espectacles, cinemes o expo-

Gràfic 1.
Percentatge de població amb consum cultural, per tipus, a Catalunya (2015)



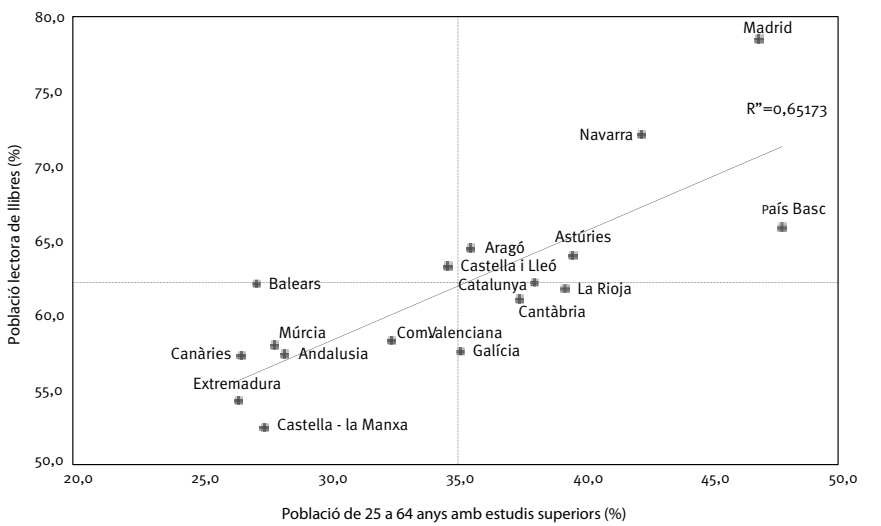
Font: Elaboració a partir de dades de l'*Enquesta de participació cultural a Catalunya 2015*, del Departament de Cultura.

sicions. Amb caràcter general, a mesura que augmenta el nivell d'instrucció, s'incrementa el consum cultural de la població. Aquest comportament només queda alterat pel consum de la ràdio i la televisió, que són dos dels principals mitjans de comunicació de masses: en el cas de la televisió, per exemple, la relació entre educació i consum s'inverteix, en part per un efecte generacional.

En aquesta mateixa línia, l'anàlisi comparada també evidencia que els territoris amb més capital educatiu presenten nivells de participació cultural i política més elevats que els territoris amb menys capital educatiu. En el cas dels hàbits i les pràctiques culturals, per exemple, el gràfic 2 mostra la relació que hi ha entre el nivell d'instrucció de la població i la lectura de llibres, de manera que les comunitats autònomes amb un percentatge més elevat de població amb estudis supe-

Gràfic 2.

Relació entre lectura de llibres i nivell d'instrucció de la població, per comunitats autònomes (2015)



Font: Elaboració a partir de dades de l'*Enquesta d'hàbits i pràctiques culturals a Espanya 2014-2015*, del Ministeri d'Educació i Cultura, i de l'*Enquesta de població activa de 2015*.

Taula 1.
Població que ha realitzat determinades pràctiques culturals, per tipus, per comunitats autònomes, 2014-2015

	Museus, exposicions i galeries d'art (visitants) (%)	Llibres (lectors) (%)	Premsa d'informació general (lectors diaris) (%)	Biblioteca (usuaris) (%)
Espanya	39,4	62,2	74,9	25,6
Andalusia	34,6	57,4	68,2	20,9
Aragó	47,2	64,5	78,1	27,7
Astúries	42,2	64	88,1	28,6
Balears (Illes)	39,8	62,1	75,5	18,7
Canàries	25,2	57,3	73,1	19,8
Cantàbria	28,9	62,2	82,9	19,9
Castella i Lleó	48,9	63,3	77,9	30,7
Castella-la Manxa	32,6	52,5	52,9	27,4
Catalunya	36,2	61,1	77,9	26,5
Comunitat Valenciana	33,6	58,3	68,3	24,2
Extremadura	34,3	54,3	79,1	23,9
Galícia	35,9	57,6	83	21,8
Madrid	55,8	78,5	78,4	30,5
Múrcia	35,9	58	70,7	24,9
Navarra	49,1	72,1	88,4	42,2
País Basc	46,9	65,9	89,6	31,9
Rioja (La)	48,4	61,8	77,1	29,8

Font: Elaboració a partir de dades de l'*Enquesta d'hàbits i pràctiques culturals a Espanya 2014-2015*, del Ministeri d'Educació i Cultura.

Arts escèniques (assistents últim any) (%)	Concerts (assistents últim any) (%)	Música (oients almenys una vegada al mes) (%)	Cinema (assistents últim any) (%)
29,9	29,2	85,5	54
23,7	23,4	87	50,4
29,1	33,8	83,3	51,2
30	35,3	79,4	48,1
29,5	29,4	86	57,6
16,2	20,5	89,5	48,4
21,2	28	81,2	49,9
33,7	39,3	79,4	49,8
28,6	27,3	77,2	44,9
28,3	25,2	88,8	57,3
29,8	26,5	83,6	52,1
22,7	27,1	80,6	43,4
20,6	31,9	76,7	40,5
48,7	36,1	92	70,1
28,4	31	86,2	51,7
39,2	45,3	85,3	64,2
31,8	36,5	85,6	59,5
34,4	29,8	78,3	51,1

riors tendeixen a tenir percentatges de població que han llegit llibres en el darrer any també més elevats. Aquesta associació explica el 65,2% de les diferències entre comunitats autònomes.

Des d'una perspectiva comparada, val a dir que Catalunya, tot i tenir un nivell d'instrucció de la població superior a la mitjana estatal, presenta una situació força equivalent al conjunt de l'Estat espanyol. L'*Enquesta d'hàbits i pràctiques culturals a Espanya 2014-2015* sembla constatar que Catalunya presenta una prevalença del consum de llibres o d'espectacles d'arts escèniques similar a la mitjana espanyola, o un consum de premsa, música i cinema lleugerament superior, però també un consum de museus i exposicions o de concerts lleugerament inferior.

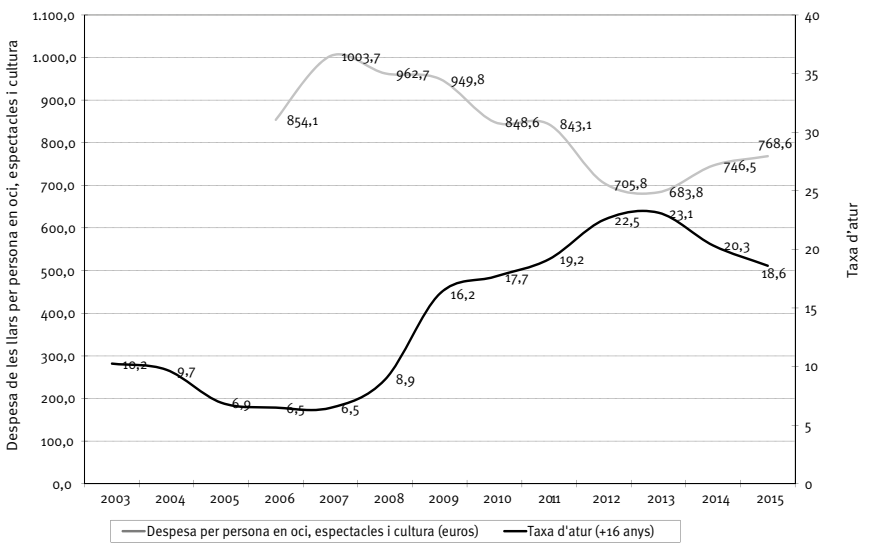
L'àmbit de la participació cultural està sotmès a diferents tendències. El desenvolupament de la societat del coneixement i el desplegament de les noves tecnologies, evidenciats en el capítol precedent, han estat un dels principals factors de transformació dels hàbits i les pràctiques culturals, tant pel que fa a l'accessibilitat com en les formes de consum. La disminució del nombre d'espectadors de cinema, observada a la taula 2, per exemple, està fortament relacionada amb el desenvolupament d'internet i les noves tecnologies. Amb caràcter general, però, les enquestes realitzades a escala estatal sobre el consum cultural semblen indicar que la participació cultural en l'actualitat és més elevada que fa una o dues dècades. L'augment del capital educatiu de la població, en la línia del que s'ha exposat abans, també és un dels factors que ha contribuït, de ben segur, a la millora de la participació cultural.

Amb la crisi econòmica, però, aquesta tendència expansiva s'ha vist afectada negativament, especialment per la contracció de la despesa de les llars en cultura. La taula 2 evidencia que durant el període 2007-2013 la despesa per persona en oci, espectacles i cultura ha presentat una evolució negativa, amb una disminució de la despesa

en 320 euros anuals per persona en aquest període. Precisament, a partir del 2013, amb la millora dels indicadors macroeconòmics, la despesa en cultura experimenta un punt d'inflexió i recupera l'evolució positiva. El gràfic 3 mostra la tendència inversa que presenten la despesa de les llars en cultura i la taxa d'atur. En tot cas, com ja s'apuntava en l'*Anuari 2013*, aquesta disminució de la despesa durant el període 2007-2013 ha provocat que pràctiques culturals associades a un cost d'accés significatiu hagin aturat, encara que sigui un temps determinat, la seva tendència positiva. L'evolució del nombre d'espectadors de teatre, per exemple, ho il·lustra.

Des d'una perspectiva comparada, pel que fa a la despesa privada en cultura, Catalunya està entre les comunitats autònomes amb una despesa privada per habitant en oci i cultura més elevada, clarament per

Gràfic 3.
Evolució de la despesa de les llars per persona en oci, espectacles i cultura i de la taxa d'atur, a Catalunya (2015)



Font: Elaboració a partir de dades de l'*Enquesta de pressupostos familiars* i de l'*Enquesta de població activa*, de l'Institut Nacional d'Estadística.

Taula 2.

Evolució de diferents indicadors de consum cultural a Catalunya, 2003-2015

	2003	2004	2005	2006	2007
Despesa per persona en oci, espectacles i cultura (euros)	:	:	:	854,1	1003,7
Despesa per persona en serveis culturals (euros)	:	:	:	131,2	164,4
Despesa per persona en llibres (euros)	:	:	:	67,2	70,3
Despesa per persona en premsa (euros)	:	:	:	45,0	43,4
Espectadors cine (milions)	29,3	29,0	25,9	25,4	23,9
Espectadors arts escèniques (milions)	2,1	2,5	2,6	2,6	2,8
Lectura de llibres (%)	:	:	:	:	56
Lectura de diaris (%)	:	:	:	:	43,8
Cinema (%)	:	:	:	:	34,8
Concerts (%)	:	:	:	:	27,3
Espectacles (%)	:	:	:	:	23,4
Exposicions (%)	:	:	:	:	27,6

Font: Elaboració a partir de dades de l'*Enquesta de pressupostos familiars* (despesa), l'Institut d'Estadística de Catalunya (espectadors), el Baròmetre de la Comunicació i la Cultura (2006-2013) i l'*Enquesta de participació cultural a Catalunya* (2014-2015), del Departament de Cultura (consum cultural).

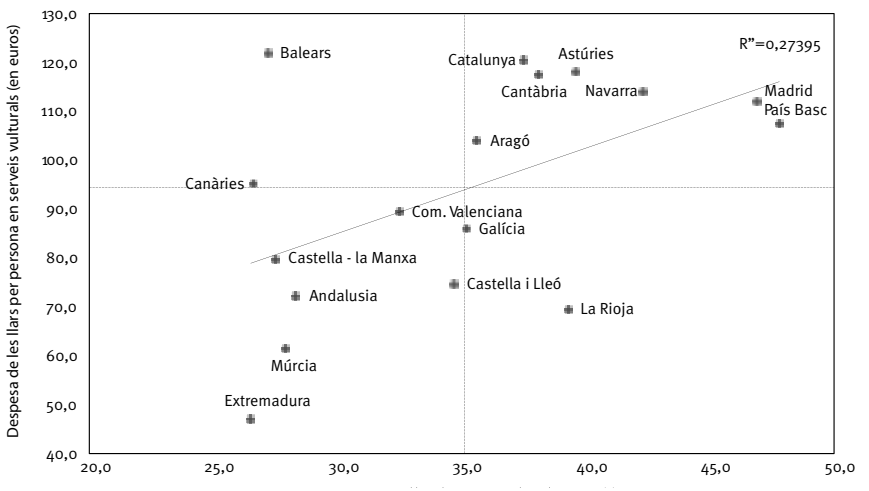
Nota: (b) ruptura en la sèrie provocada per un canvi de font.

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
962,7	949,8	848,6	843,1	705,8	683,8	746,5	768,6
128,4	136,2	111,4	111,5	99,1	101,4	118,4	120,5
74,3	96,6	60,8	56,7	54,3	50,7	51,8	54,5
44,4	39,0	31,5	30,9	27,2	24,1	18,9	20,6
22,5	22,6	20,4	20,1	19,1	16,3	17,5	
3,1	3,1	3,0	3,3	3,1	2,9	3,2	
57,6	58	58,6	60,6	61,3	59,2	59,9 (b)	61,7
43,1	42,9	42,1	44,3	40,2	39,2	39,9 (b)	47,2
34,3	35,1	35,5	35,2	36,9	35,1	38,7 (b)	44
28,6	30,6	29,7	31,1	33,8	29,8	33,8 (b)	47,8
24,7	26,1	24,9	27,4	29,1	25,7	34,7 (b)	39,6
29,5	30,3	30,6	31,9	33,1	29,2	35,8 (b)	39,3

sobre de la mitjana estatal. La taula 3, que recull les dades de despesa de les llars en cultura per comunitats autònomes, evidencia que les llars catalanes inverteixen més de 130 euros més (un 20,7% més) en oci i cultura per persona i any que les llars espanyoles, i més de 25 euros més en serveis culturals (un 27,5% més). Només el País Basc i Navarra presenten nivells de despesa privada superiors que Catalunya en oci i cultura, i només les Illes Balears, en serveis culturals.

El capital educatiu de la població, com ja passava amb les pràctiques culturals, és un dels factors que explica les diferències entre comunitats autònomes. El gràfic 4, que mostra la relació entre el nivell d'instrucció de la població i la despesa de les llars en cultura, constata una associació positiva entre aquestes dues variables, que explica el 27,4% de les diferències entre comunitats autònomes. Les comunitats

Gràfic 4.
Relació entre despesa de les llars per persona en serveis culturals i el nivell d'instrucció de la població, per comunitats autònomes, 2015



Font: Elaboració a partir de dades de l'*Enquesta de pressupostos familiars* i de l'*Enquesta de població activa*, de l'Institut Nacional d'Estadística.

Taula 3.
Despesa de les llars per persona en cultura per comunitats autònomes, 2015

	Oci, espectacles i cultura (despesa per persona) (en euros)	Serveis recreatius i culturals (despesa per persona) (en euros)	Serveis culturals (despesa per persona) (en euros)	Llibres (despesa per persona) (en euros)	Premsa (despesa per persona) (en euros)
Espanya	636,8	223,69	94,48	44,3	19,22
Andalusia	504,45	180,48	72,23	21,85	9,3
Aragó	689,67	276,29	103,99	43,69	23,11
Astúries	706,02	264,06	118,16	36,53	32,09
Balears (Illes)	623,19	257,23	121,94	40,03	15,06
Canàries	576,22	229,32	95,23	41,84	13,76
Cantàbria	605,8	225,73	117,57	44,12	28,77
Castella i Lleó	736,5	224,75	74,68	49,47	26,61
Castella-la Manxa	563,33	194,28	79,66	43,47	12,42
Catalunya	768,57	235,57	120,5	54,45	20,56
Comunitat Valenciana	597,34	235,42	89,49	53,43	14,2
Extremadura	438,56	144,93	47,08	32,58	7,59
Galícia	544,75	200,97	86,01	29,79	23,05
Madrid	707,51	249,02	112,07	62,37	21,81
Múrcia	550,63	193,65	61,55	49,8	12,78
Navarra	793,91	305,09	114,04	49,28	39,4
País Basc	797,18	271,9	107,44	43,04	51,01
Rioja (La)	654,91	225,68	69,52	58,74	21,65

Font: Elaboració a partir de dades de l'*Enquesta de pressupostos familiars*.

autònomes amb una proporció de població amb estudis superiors més elevada tendeix a presentar nivells de despesa de les llars per persona en serveis culturals també més elevada.

La crisi econòmica també ha tingut un impacte negatiu sobre l'evolució de la despesa pública en educació. En el cas de Catalunya, segons dades del 2014, la despesa en cultura correspon en un 1,8% a l'Administració de l'Estat, en un 28,3% a la Generalitat de Catalunya, en un 11,2% a les Diputacions provincials, en un 0,6% als consells comarcals i en un 57,9% als ajuntaments.

La taula 4 recull les dades evolutives de despesa pública en cultura corresponents a l'Administració autonòmica. En el cas de Catalunya, després d'un període d'increment de la despesa pública en cultura fins l'any 2007, s'inicia un període de decreixement, com a mínim, fins l'any 2013, que és el darrer del qual es disposa de dades. Aquesta disminució es produeix tant en valors absoluts, amb un decreixement de la despesa per habitant en 22 euros, un 40,5%, com també en valors relatius, tant sobre el conjunt del pressupost com sobre el PIB. El pes del pressupost en cultura sobre el conjunt del pressupost es redueix pràcticament a l'entorn de la meitat durant aquest període.

En valors absoluts per habitant, a diferència del que passa amb la despesa pública unitària en educació, Catalunya presenta nivells d'inversió pública superiors a la mitjana estatal, 9,4 euros més per habitant i any (un 41,0% més). De fet, la taula 5, que recull les dades de despesa pública per comunitats autònomes, mostra que la inversió només és superior al País Basc, Navarra i Extremadura. La distribució territorial de la inversió de l'Estat en cultura provoca que Madrid sigui la comunitat amb una inversió més baixa en cultura per part de l'Administració autonòmica. En valors relatius, en relació amb el conjunt del pressupost i amb el PIB, la inversió pública a Catalunya també és lleugerament superior a la mitjana estatal, però amb una situació força equivalent.

Taula 4.

Evolució dels indicadors de despesa pública en cultura (Administració autonòmica) a Catalunya i a Espanya, 2000-2013

% de la despesa pública total	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Catalunya	0,99	1	1,04	1,21	1,02	1,13	1,27	1,36	1,3	1,1	1,21	0,92	0,82	0,64
Espanya	1,18	1,19	1,04	1,09	1,07	1,07	1,21	1,22	1,21	1,08	0,99	0,85	0,7	0,62
% del PIB	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Catalunya	0,13	0,13	0,14	0,14	0,14	0,16	0,18	0,2	0,2	0,2	0,19	0,16	0,14	0,12
Espanya	0,15	0,15	0,15	0,16	0,16	0,16	0,18	0,19	0,2	0,19	0,16	0,14	0,12	0,1
Despesa per habitant (euros)	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Catalunya	24,8	26,5	29,6	32,1	33	39,5	46,2	54,3	54,8	52,1	52,7	43,4	37,7	32,3
Espanya	23,8	25,7	26,5	29,1	31,2	33,9	41,1	44,1	46,6	44,3	38,1	31,8	27,2	22,9

Font: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. *Estadística de financiación y gasto público en cultura*; Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. *Estadística de liquidación de los presupuestos de las comunidades autónomas.*

Taula 5.
Indicadors de despesa pública en cultura (Administració autonòmica) per comunitats autònomes, 2013

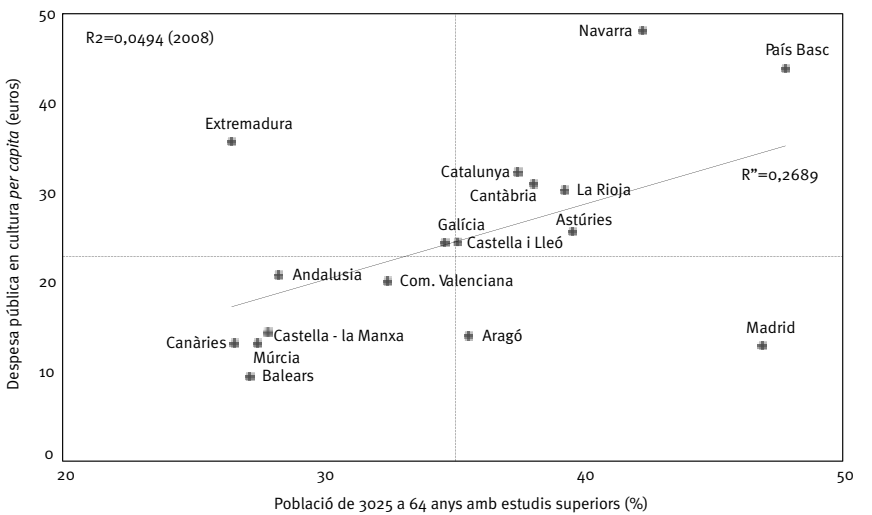
	% despesa total	% despesa sobre el PIB	Despesa per habitant (euros)
Espanya	0,62	0,1	22,9
Andalusia	0,57	0,12	20,8
Aragó	0,38	0,06	14
Astúries	0,73	0,13	25,7
Balears (Illes)	0,29	0,04	9,5
Canàries	0,41	0,07	13,2
Cantàbria	0,86	0,15	31
Castella i Lleó	0,66	0,11	24,4
Castella-la Manxa	0,39	0,07	13,2
Catalunya	0,64	0,12	32,3
Comunitat Valenciana	0,7	0,1	20,1
Extremadura	0,88	0,23	35,7
Galícia	0,69	0,12	24,5
Madrid	0,44	0,04	12,9
Múrcia	0,46	0,08	14,4
Navarra	0,84	0,17	48,1
País Basc	1	0,15	43,9
Rioja (La)	0,63	0,12	30,3

Font: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. *Estadística de financiación y gasto público en cultura*; Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. *Estadística de liquidación de los presupuestos de las comunidades autónomas.*

El gràfic 5 mostra com, novament, existeix una relació positiva estadísticament significativa entre els indicadors d'educació i cultura. Les comunitats autònomes amb un nivell d'instrucció de la població més elevat tendeixen a tenir, a més de nivells de despesa privada més elevats, nivells de despesa pública per habitant també més elevats. Aquesta relació sembla haver-se reforçat durant el període 2008-2013, tal com il·lustra el gràfic 6: si prenem com a referència la relació entre el nivell d'instrucció de la població jove i la despesa pública en cultura, l'any 2008 aquesta associació no era estadísticament significativa, mentre que l'any 2013, sí que ho era. Amb les restriccions pressupostàries, doncs, la despesa en cultura sembla haver-se mantingut comparativament més elevada en les comunitats autònomes amb més capital educatiu.

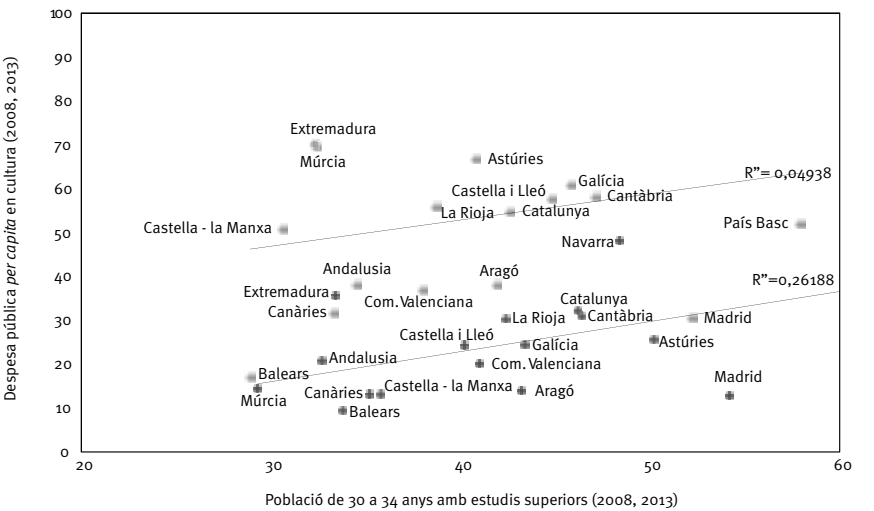
Gràfic 5.

Relació entre despesa pública en cultura (Administració autonòmica) per habitant i el nivell d'instrucció de la població, per comunitats autònomes, 2013, 2015



Font: Elaboració a partir de dades de l'*Enquesta de població activa* (2015), del Ministeri d'Educació i Cultura (*Estadística de finançament i despesa pública en cultura*) i del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques (*Estadística de liquidació dels pressupostos de les comunitats autònomes*) (2013).

Gràfic 6.
Evolució de la relació entre la despesa pública i el nivell d'instrucció de la població jove a Catalunya, 2008-2013

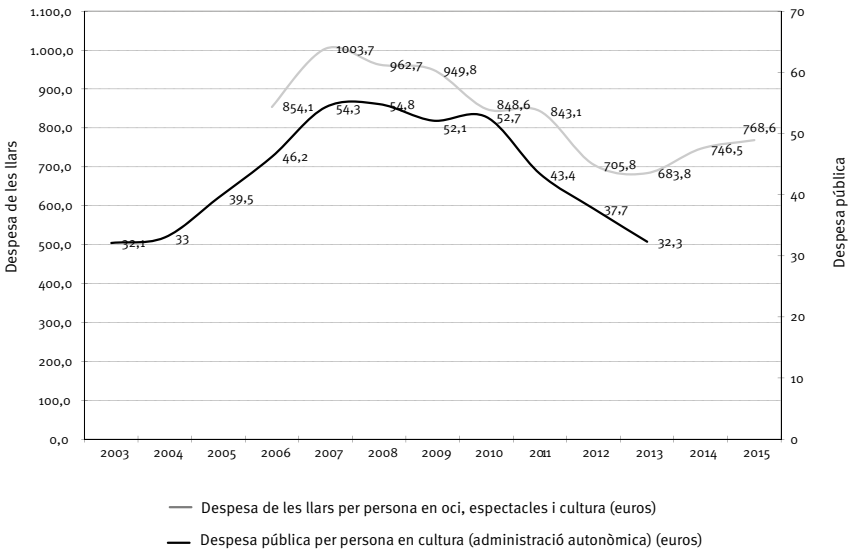


Font: Elaboració a partir de dades de l'*Enquesta de població activa* i del Ministeri d'Educació i Cultura (*Estadística de finançament i despesa pública en cultura*) i del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques (*Estadística de liquidació dels pressupostos de les comunitats autònomes*) (2013).

A diferència del que succeïa amb la despesa en educació, en què la disminució de la despesa pública havia quedat compensada parcialment amb un augment de la despesa privada, la despesa en cultura pública i privada ha mantingut durant els anys de crisi un comportament similar. El gràfic 7 mostra com, després d'un període de creixement, les despeses pública i privada per persona han disminuït durant el període 2007-2013.

Aquesta disminució de la inversió pública i privada en cultura en el període 2007-2013 sembla haver enfortit la relació entre despesa pública i privada. El gràfic 8 mostra com, mentre l'any 2008 no hi havia relació estadísticament significativa entre despesa pública i privada

Gràfic 7.
Evolució de la despesa pública i privada en cultura a Catalunya, 2003-2015



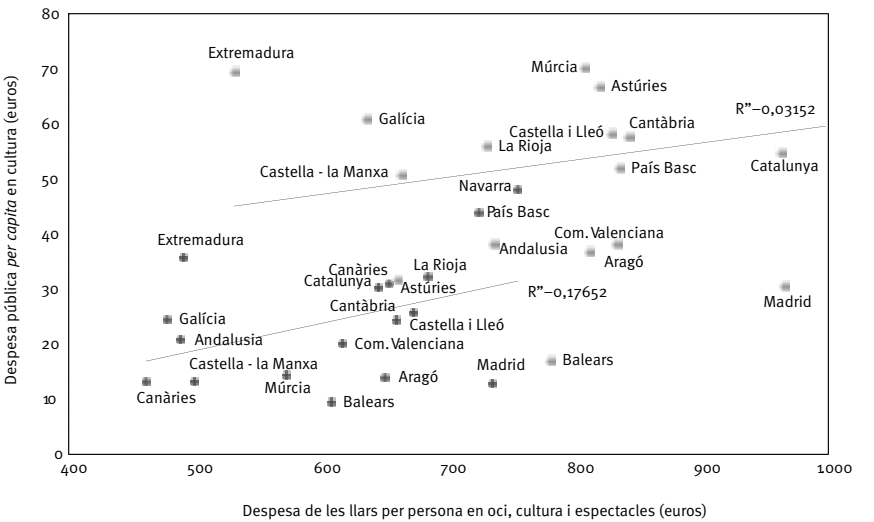
Font: Elaboració a partir de dades de l'*Enquesta de pressupostos familiars* i del Ministeri d'Educació i Cultura (*Estadística de finançament i despesa pública en cultura*) i del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques (*Estadística de liquidació dels pressupostos de les comunitats autònomes*) (2013).

per comunitats autònomes, l'any 2013, sí que s'aprecia aquesta associació: les comunitats autònomes que més despesa pública en cultura presenten tendeixen a ser aquelles que tenen més despesa privada. La reducció de la inversió en cultura, doncs, sembla debilitar les comunitats autònomes amb menys dinamisme cultural.

Participació política

El perfil social de la població, i més concretament el capital educatiu i econòmic, també condiciona la participació política. En edicions anteriors de l'*Anuari* es constatava que Catalunya s'ha caracteritzat per

Gràfic 8.
Evolució de la relació entre la despesa pública i la despesa privada per habitant en cultura a Catalunya, 2008-2013



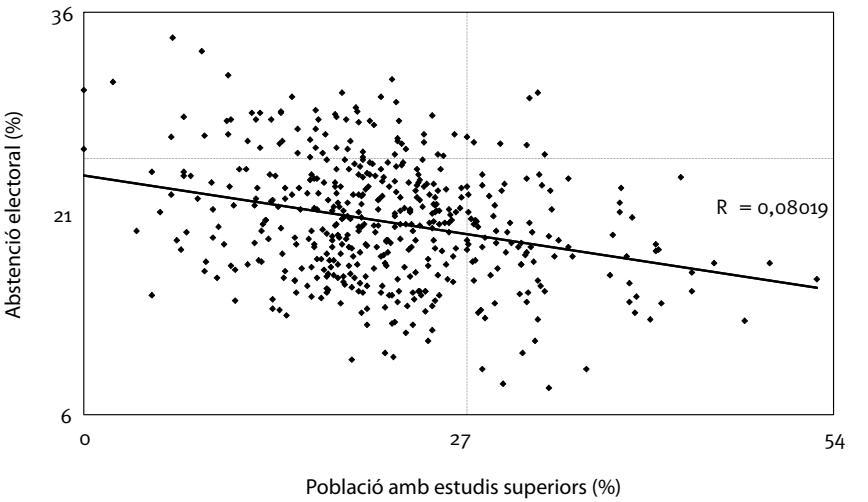
Font: Elaboració a partir de dades de l'*Enquesta de pressupostos familiars* i del Ministeri d'Educació i Cultura (*Estadística de finançament i despesa pública en cultura*) i del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques (*Estadística de liquidació dels pressupostos de les comunitats autònomes*) (2013).

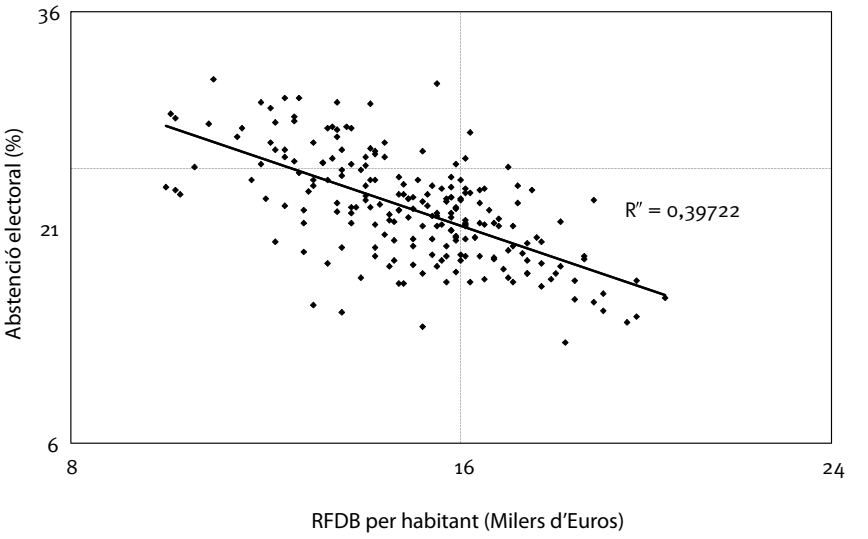
presentar nivells de participació electoral més baixos que la mitjana estatal, tant en les eleccions generals, com en les eleccions autonòmiques, com també en les eleccions locals, i alhora també es constatava que, en termes agregats a escala municipal, els municipis amb un nivell elevat d'instrucció i de renda tendien a mostrar una major participació en les eleccions autonòmiques i generals, tot i que no existia associació estadísticament significativa amb la participació a les municipals.

En l'edició d'enguany, s'han analitzat els condicionants de la participació electoral a les eleccions al Parlament de Catalunya de l'any 2015, que amb un 77,5% d'electors sobre el cens han estat uns dels

Gràfic 9.

Relació entre el nivell d'abstenció electoral a les eleccions al Parlament de Catalunya del 2015, el nivell d'instrucció i la renda familiar per habitant dels municipis a Catalunya (2015)





Font: Elaboració a partir de dades de l'Institut d'Estadística de Catalunya.

comicis electorals al nostre país més concorreguts d'ençà de la restauració de la democràcia, només superats per les eleccions generals del 1997 (amb un 79,5%) i les eleccions generals del 1982 (amb un 80,8%). L'elevada participació electoral, però, no ha evitat que els factors de caràcter educatiu i econòmic persisteixin.

El gràfic 9 relaciona el nivell d'abstenció electoral, el nivell d'estudis de la població i la renda familiar dels municipis catalans (dels quals es disposa d'aquesta informació) i evidencia que, com més elevada és la proporció de població amb estudis superiors i com més elevada és la renda familiar bruta disponible per habitant, més baixa és l'abstenció electoral. Aquesta associació és estadísticament significativa i explica, en el cas del nivell d'instrucció, el 8,0% de les diferències entre municipis en termes de participació electoral i en el cas del nivell de renda, el 39,7% de les diferències. La població socialment menys afavorida, doncs, acostuma a presentar una major desafecció política que la població socialment més afavorida.

El marc legislatiu, les polítiques desplegades i el joc dels actors

5 L'impacte de la LOMCE, l'LRSAL i la Llei d'estabilitat pressupostària en el desenvolupament de polítiques educatives

Eva Izquierdo

Aquest capítol té com a finalitat visualitzar els darrers canvis normatius que han tingut una incidència directa, com és el cas de la LOMCE, o en altres casos indirecta, com la Llei d'estabilitat pressupostària, en el dret fonamental a l'educació.

Malauradament, després d'aquesta anàlisi, serà inevitable arribar a la conclusió que totes aquestes reformes normatives han comportat un debilitament de la configuració constitucional d'un dret fonamental. Així, s'ha obert un camí, a través del model recentralitzador que pretén imposar l'Estat espanyol, a través de supeditar el dret a l'educació a criteris d'estabilitat pressupostària, tot allunyant-lo de la garantia d'un dret universal. I aquest camí obert requerirà un gran esforç, responsabilitat i compromís polític i de la societat per tal d'evitar que s'acabi abocant a un desdibuixament d'aquest dret i de les seves garanties efectives.

La LOMCE i el marc competencial

La LOMCE, llei orgànica per la millora de la qualitat educativa.[1] El primer que s'ha de dir és que la LOMCE no ha derogat ni substituït les lleis vigents, sinó que les ha modificat, principalment la Llei orgànica d'educació (LOE), però també la Llei orgànica del dret a l'educació (LODE), la Llei orgànica d'universitats (LOU), o la Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA). Però, si bé no tots els articles que modifica la LOMCE tenen el caràcter d'orgànics, es tracta d'una llei orgànica perquè desplega drets fonamentals i llibertats públiques especialment protegits a la Constitució. Entre aquests drets i llibertats hi ha els drets i les llibertats de l'àmbit de l'educació, bàsicament recollits a l'article 27 CE.[2]

Els canvis introduïts per la LOMCE també hauran d'afectar la legislació catalana, principalment la seva Llei d'educació, la LEC. En relació al model català d'educació, cal indicar que no tots els canvis introduïts per la

1. *Ley orgánica de mejora de la calidad educativa.* BOE, *10 de diciembre de 2013, núm. 295 [pàg. 97858].*

2. *Art. 27 CE. 1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza. 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales. 3. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. 4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita. 5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes. 6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales. 7. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca. 8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes. 9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca. 10. Se reconoce la autonomía de las universidades, en los términos que la ley establezca.*

LOMCE van en direccions diferents o contràries a aquest model. Però, més enllà de coincidències i dissonàncies, el que ha fet la LOMCE és posar en el seu punt de mira Catalunya, i significativament la llengua, en procedir a la centralització del sistema educatiu en mans de l'Estat. La centralització del sistema segueix diferents vies: unes d'encaminades a afeblir la llengua catalana i a posar ombres sobre el model d'immersió lingüística, altres a reforçar el paper de l'Estat en la determinació dels currículums i a donar-li el control de les avaluacions, i unes terceres a ampliar les seves competències en el desplegament de la LOMCE, com també a procedir a regulacions detallades ja en la mateixa llei. Cal destacar que, en matèria de currículum, el Govern central, durant l'any 2014 i començament del 2015, va publicar els decrets del currículum bàsic de primària, secundària i batxillerat.

El procés de centralització del sistema educatiu s'evidencia també especialment en una major uniformització dels currículums i en un ferri control estatal de les avaluacions. El pes més gran de l'Estat en els currículums es veu sobretot en la reserva que es fa per determinar el contingut de les assignatures troncals i per determinar-ne també l'horari, que es fixarà en còmput global per a tota l'educació primària, l'educació secundària obligatòria i el batxillerat, i que haurà de ser d'un mínim del 50% del total de l'horari lectiu, però que es deixa obert perquè l'Estat pugui fixar el mínim més alt.

La LOMCE i marc competencial. La LOMCE fa un desplegament de l'article 149.1.30 de la Constitució espanyola que deixa les comunitats autònomes sense competències normatives de prou entitat per poder adoptar les seves pròpies alternatives polítiques en funció de les seves circumstàncies específiques, que és la reserva que fa la jurisprudència de Tribunal Constitucional. Una prova d'aquesta actuació és a la disposició final quarta de la LOMCE, que, amb caràcter general, fa recaure en el Govern de l'Estat tot el desplegament de la llei. Això trenca amb la legislació educativa orgànica precedent, tant la promoguda per governs socialistes com per governs populars, que deixava clar que el desplega-

ment de la llei, amb caràcter general, corresponia a les comunitats autònomes, excepte en aquells aspectes concrets que la mateixa llei deia que corresponien al Govern de l'Estat. La LOMCE, des del punt de vista d'anàlisi competencial, més que una norma bàsica, és una norma que s'extralimita i que procedeix a una centralització general del sistema i que soscava l'autonomia educativa de les comunitats autònomes amb voluntat d'exercir-la.

En conclusió, podem dir que la voluntat centralitzadora del sistema educatiu acompanya tota la LOMCE, ja sigui reforçant els instruments del sistema educatiu espanyol, ja sigui extremant el control del Ministeri sobre les Tecnologies de la Informació i la Comunicació (TIC) i potenciant a través seu la seva presència en el funcionament ordinari de les escoles, o marcant el perfil de nous directors dels centres públics fixant les característiques dels seus cursos de formació, o bé procedint a regulacions de detall impròpies de lleis orgàniques. Així, allà on la LOE diu que les normes de la llei podran ser desplegades per les comunitats autònomes excepte en aquelles matèries expressament encomanades al Govern de l'Estat, ara la LOMCE diu que és el Govern de l'Estat, a proposta del Ministeri, el que dictarà les disposicions necessàries en execució i desplegament de la llei sens perjudici del desplegament normatiu que correspongui a les comunitats autònomes. Per tant, el marge d'actuació en polítiques educatives més enllà de les normes estatals veu limitat considerablement el seu marc d'incidència.

Si bé, com comentarem més endavant, és evident que l'exclusió del paper de les administracions locals en educació ve de la mà de l'LRSAL, s'ha de dir que la reforma educativa introduïda per la LOMCE també segueix la mateixa línia limitadora. En aquest sentit, destaquem la postergació del territori del sistema educatiu, que es manifesta en la supressió de les corporacions locals en la programació de la formació professional i en la supressió del representant dels ajuntaments dels consells escolars dels centres concertats.

Cal destacar que la LOMCE ha estat objecte de diferents impugnacions constitucionals. El Tribunal Constitucional ha admès a tràmit sis recursos d'inconstitucionalitat, que en aquests moments es troben en tràmit. Els recursos d'inconstitucionalitat van ser presentats pel Govern i el Parlament de Catalunya, els governs d'Andalusia, Astúries, Canàries, i el Grup Parlamentari Socialista al Congrés. El Govern d'Andalusia va impugnar la llei, entre d'altres, per vulneració de competències exclusives als articles relacionats amb les avaluacions finals de l'educació secundària obligatòria i batxillerat, i l'establiment del seu contingut per cada convocatòria. També va recollir al seu recurs que la llei vulnerava l'art. 14 de la Constitució que garanteix la igualtat i no discriminació; l'article 16.3 que declara el caràcter aconfessional de l'Estat, i l'art.27.2, que estableix que l'educació té per objecte el ple desenvolupament de la personalitat humana en el respecte dels principis democràtics de convivència i els drets i les llibertats fonamentals.

Els governs de Canàries i Astúries coincideixen bàsicament a impugnar la invasió de competències, la regulació de la matèria de religió, l'educació diferenciada i els itineraris.

El recurs interposat pel Grup Socialista, entre d'altres, va impugnar aquells aspectes de la llei que blinden el concert a les escoles que segreguen per sexe, la implantació de la religió com a matèria obligatòria i l'expulsió dels pares, alumnes i professors en les decisions dels centres escolars.

Entre aquests recursos admesos a tràmit, destaquem el que el Govern i el Parlament de Catalunya van interposar.[3] Les institucions catalanes

3. Recurs interposat contra *«el artículo único de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, en la redacción que da a los artículos 6 bis. 2, apartados a).3.º, b).3.º y c).3.º; 21.2; 29.1 y 4; 36 bis, 1 y 3; 38.2; 41, 2, último párrafo, y 3.b); 43.1; 64.2, último párrafo; 111 bis, 3 y 6; 120.3; 144.1, párrafos segundo y último; y 147.2, párrafo segundo; las disposiciones adicionales 34.ª 1 y 2; 36.ª; y 38.ª 4, últimos tres párrafos; y las disposiciones finales 5.ª y 7.ª bis de la Ley*

van emparar els seus recursos en el dictamen del Consell de Garanties Estatutàries, tot considerant que la LOMCE altera la distribució competencial i, per tant, és contrària a la Constitució, a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i a la doctrina del Tribunal Constitucional. Es considerà que la llei orgànica deroga el concepte de competència bàsica estatal en què el Govern central fixa la part comuna dels currículums i garanteix que les comunitats autònomes tenen la competència en la part que resta. Ara, el Govern estatal, amb la LOMCE, es reserva la competència exclusiva en les assignatures amb major rellevància acadèmica, i només estableix la competència compartida per a les assignatures no troncals. Així, des de Catalunya, es va al·legar que el nou redactat buida de contingut la competència compartida, ja que Catalunya no podrà desenvolupar ni establir continguts, i només podrà complementar els continguts de les assignatures troncals. Per altra banda, a les impugnacions constitucionals catalanes, també es recull que respecte a la regulació de les llengües cooficials, la LOMCE suposa una oposició frontal al règim lingüístic català, segons el qual no es pot separar els alumnes en funció de la llengua. Es qüestiona un model, en què el català és la llengua vehicular i els currículums han de garantir el ple coneixement de les dues llengües al final de l'etapa obligatòria. També es va introduir a les impugnacions el fet que la llei atorga al Govern espanyol competències organitzatives en el procediment d'admissió d'alumnat a la formació professional, l'educació plurilingüe i els sistemes de suport a l'aprenentatge en els continguts educatius digitals públics. El Govern de la Generalitat ha considerat que l'Estat s'extralimita en les seves funcions i impedeix una legislació pròpia a Catalunya amb aquesta regulació.

Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE); así como contra la disposición transitoria 2.ª y la disposición final 3.ª de la propia Ley Orgánica 8/2013». http://boe.es/boe/dias/2014/04/15/pdfs/BOE-A-2014-4047.pdf i http://boe.es/boe/dias/2014/04/15/pdfs/BOE-A-2014-4048.pdf

L'LRSAL i les polítiques locals en matèria d'educació

L'altra llei que ha modificat considerablement el marc normatiu municipal i amb grans conseqüències en l'àmbit educatiu ha estat la Llei 27/2013, de 27 desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local: l'LRSAL.

Aquesta norma es va aprovar a l'empara de les competències exclusives que la Constitució reserva a l'Estat en els articles 149.1.14 sobre hisenda i deute de l'Estat i l'art. 149.1.18 sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques.

L'LRSAL modifica, bàsicament, la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL), i, en alguns aspectes, el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat per RDL 2/ 2004, de 5 de març (LRHL). També s'afecten altres lleis, entre d'altres, la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'estatut bàsic de l'empleat públic; la Llei 1/2006, de 13 de març, de règim especial del municipi de Barcelona; la Llei 30/92, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, o la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible.

Les modificacions substancials de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, que la Llei 27/2013, de 27 de desembre, ha incorporat, han motivat la interposició de diversos recursos d'inconstitucionalitat, entre els quals es troba el núm. 2006/2014, presentat per part de la Generalitat de Catalunya. El recurs principalment s'ha emparat a considerar que la llei estatal envaïa competències de la Generalitat de Catalunya en matèria de funció pública, organització territorial, autoorganització, règim jurídic de les administracions públiques catalanes i règim local, pel fet d'afectar l'autonomia financera de la Generalitat i per no respectar el contingut essencial de l'autonomia local garantida per la Constitució i per l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

Aquesta modificació de la normativa de règim local s'ha d'emmarcar en el context de la reforma de l'article 135 de la Constitució espanyola (CE) i la legislació orgànica dictada en la línia d'aquesta reforma. La reforma constitucional *exprés* de l'art. 135 de la CE que es va aprovar al setembre del 2011[4] i es va fer a través del procediment parlamentari d'urgèn-

4. *Art. 135 CE:*

1. *Todas las administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.*
2. *El Estado y las comunidades autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus estados miembros. Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las comunidades autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las entidades locales deberán presentar equilibrio presupuestario.*
3. *El Estado y las comunidades autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.*

   El volumen de deuda pública del conjunto de las administraciones públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
4. *Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública solo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.*
5. *Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las administraciones públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:*
   a) *La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas administraciones públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.*
   b) *La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.*
   c) *La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.*
6. *Las comunidades autónomas, de acuerdo con sus respectivos estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que pro-*

cia en lectura única, per acord entre el Govern del president Rodríguez Zapatero (PSOE) i el Partit Popular (PP) en aquell moment a l'oposició.

Resumidament destaquem alguns dels aspectes essencials de la revisió de l'art. 135 CE i que han consistit principalment en l'establiment de:

- *Principi d'estabilitat pressupostària*. Mitjançant aquest principi, totes les administracions públiques (Estat, comunitats autònomes i entitats locals) han d'adequar les seves actuacions al principi d'estabilitat pressupostària.

- *El dret europeu com a paràmetre de constitucionalitat*. L'Estat i les comunitats autònomes no podran incórrer en un dèficit estructural que superi els marges establerts per la Unió Europea. En conseqüència, s'ha de tenir en compte el que es preveu al Tractat Constitutiu del Mecanisme Europeu d'Estabilitat fet a Brussel·les, el 2 de febrer de 2012, i el Tractat d'Estabilitat, Coordinació i Governança de la Unió Econòmica i Monetària signat a Brussel·les el 2 de març de 2012. Segons la Disposició Addicional única, els límits al dèficit estructural seran aplicables a partir del 2020.

- *Delegació al Parlament per fixar els límits del dèficit*. A través d'una llei orgànica es fixarà el dèficit estructural màxim permès a l'Estat i a les comunitats autònomes, en relació amb el producte nacional brut. Les entitats locals hauran de presentar equilibri pressupostari. La Llei es va aprovar el 27 d'abril: Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

cedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

Se modifica por el art. único de la Reforma de 27 de septiembre de 2011. Ref. BOE-A-2011-15210.

Los límites de déficit estructural establecidos en el apartado 2 entran en vigor a partir de 2020, según establece la disposición adicional única.3.

La reforma constitucional ha comportat un canvi substancial dels principis que inspiren l'actuació de l'Administració, tot situant com a eix vertebrador el concepte d'estabilitat pressupostària. Amb aquest canvi, sota el principi d'estabilitat pressupostària, es reforça el control de l'Estat sobre les comunitats autònomes i sobre les entitats locals i, al mateix temps, es reforça el control de la Unió Europea sobre l'Estat, entre altres, mitjançant l'establiment dels marges de dèficit estructural que les administracions públiques no poden superar.

L'LRSAL i les competències en matèria d'educació. Des del punt de vista d'aquest document i de les competències en educació, potser la modificació més important de l'LRSAL, des de l'àmbit municipal, són les clàusules generals de competència dels municipis. A títol d'exemple d'aquesta modificació en matèria de competència, destaquem el nou art. 7.4 de la LBRL:

> *Las entidades locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en los que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las comunidades autónomas.*

Aquesta nova redacció de l'art. 7.4 restringeix dràsticament la possibilitat de les entitats locals d'exercir competències diferents de les pròpies o de les delegades, la qual cosa justifica la norma argumentant: «com-

plir amb els requeriments d'estabilitat pressupostària i de sostenibilitat financera i evitar duplicats en l'actuació de les administracions públiques». És a dir, delimita restrictivament l'àmbit competencial, tot suprimint la clàusula general de competències i condicionant el seu exercici als principis d'estabilitat pressupostària i suficiència financera; no obstant això, no s'articulen instruments per dotar de més recursos les hisendes locals davant d'aquestes exigències pressupostàries. I desmunta les clàusules generals de competència que permetien als ajuntaments promoure i realitzar les activitats i els serveis necessaris per al benestar dels seus veïns, més enllà de les competències que la llei els reconeixia com a pròpies i de les que altres administracions els poguessin delegar.

Cal destacar que la llei va ser criticada en aquesta línia des de diversos fòrums i des del mateix Consejo de Estado, des d'on es va alertar del perill que suposa l'LRSAL per a l'autonomia local. Contra aquesta reforma es van interposar diversos recursos d'inconstitucionalitat, un dels quals ha estat resolt recentment pel Tribunal Constitucional.[5]

La pèrdua de competències pròpies per part dels municipis, la disminució dels serveis que en tot cas hauran de prestar, la reducció de les activitats econòmiques que es consideren essencials, l'enduriment dels requisits per posar en marxa serveis, la tutela dels municipis de menys de vint mil habitants o, en un altre ordre de coses, la manca de personalitat jurídica de les entitats locals d'àmbit inferior a un municipi són alguns dels aspectes que ratifiquen aquest perill. També el ratifica una recomposició del lloc de les diverses administracions, en què resulten enfortits l'Estat, les comunitats autònomes i les diputacions, que són les administracions més allunyades dels ciutadans, i s'afebleixen les més properes, com són els municipis, les entitats locals d'àmbit inferior o les mancomunitats.

5. Contra l'LRSAL hi ha diferents recursos d'inconstitucionalitat admesos davant el TC. http://www.boe.es/boe/dias/2014/05/31

Quant a les **competències educatives** i, per tant, al marge de les polítiques locals en matèria d'educació, també han estat afectades per l'LRSAL, sobretot per les restriccions, i de vegades per l'eliminació, les clàusules generals de competència. És a l'empara d'aquestes clàusules que els municipis han contribuït a una major equitat del sistema amb una gran diversitat de polítiques educatives municipals que abasten des de les escoles bressol, passen per totes les polítiques d'acompanyament i arriben fins a la formació de les persones més grans. En aquest sentit, les modificacions de la Llei de bases de règim local (LBRL) són les següents:

- restringir i dificultar l'exercici de competències que no siguin pròpies o delegades amb la redacció del nou article 7.4;
- s'acoten les competències pròpies, les quals enumera un article 25 del qual n'han desaparegut algunes;
- se suprimeix l'article 28, que és el que establia una clàusula general de competència que permetia als municipis realitzar activitats complementàries a les d'altres administracions, per exemple, en educació.

L'Article 28 de l'LBRL suprimit per la reforma recollia:

> *Los municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.*

La nova redacció de l'art. 25.2.n defineix com a competència pròpia dels municipis:

> Participar en la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria i cooperar amb les administracions educatives corresponents en l'obtenció dels solars necessaris per a la construcció de nous centres docents. La conservació, manteniment i vigilància dels edificis

de titularitat local destinats a centres públics d'educació infantil, d'educació primària o d'educació especial.

Potser el més gràfic és que l'LRSAL deixa els municipis sense competències pròpies en educació, que passaran a ser assumides per les comunitats autònomes. En el període transitori de desenvolupament, però, l'LRSAL ja suprimeix dues d'aquestes competències: la intervenció en els òrgans de gestió dels centres docents públics i la participació en la programació de l'ensenyament; també parla de cooperar en l'obtenció de solars necessaris per construir nous centres docents, allà on fins ara es parlava de cooperar en la creació i construcció de centres amb l'especificació que fossin públics; així mateix clarifica que la conservació, el manteniment i la vigilància dels centres públics d'educació infantil, primària o especial és competència dels centres de titularitat municipal; i manté en els seus termes la participació en la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria. Parlem del moment de transició, ja que totes aquestes competències passaran a ser assumides per les comunitats autònomes com així preveu la disposició addicional quinzena de l'LRSAL.

Així, veiem que la llei pretén posar punt final a les quatre competències educatives pròpies que recollia fins ara la legislació de règim local:

- participar en la programació de l'ensenyament, intervenir en els òrgans de gestió dels centres públics,
- cooperar amb l'Administració educativa en la creació,
- construcció i manteniment dels centres docents públics i
- participar en la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria.

Fases per materialitzar la supressió de les competències. La supressió d'aquestes competències la du a terme la llei en dues fases.

En la *primera fase* manté la competència municipal en la participació en la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria, però dues de

les altres competències desapareixen –la participació en la programació de l'ensenyament i la intervenció en els òrgans de gestió dels centres públics– i la quarta s'altera, tot substituint la cooperació amb l'Administració educativa en la creació, la construcció i el sosteniment de centres docents públics per la cooperació en l'obtenció dels solars necessaris per a la construcció de nous centres, sense especificar que hagin de ser públics.

I, en una *segona fase*, es preveu que els municipis quedin sense competències pròpies, les quals assumiran les comunitats autònomes quan les normes del seu finançament i les de les hisendes locals estableixin els termes del traspàs.

Aquesta nova llista de competències pròpies, que deixaran de ser-ho, podria retornar als municipis per via de delegació, ja que l'LRSAL, quan fa la llista de competències delegables, la deixa oberta i no tancada com en les competències pròpies. Ja no hi inclou algunes competències educatives: la creació, el manteniment i la gestió d'escoles infantils de titularitat pública, la realització d'activitats complementàries en els centres docents o la gestió d'instal·lacions esportives situades en els centres docents. Res no sembla impedir que també s'hi puguin incloure totes o alguna de les competències educatives pròpies que passen a ser assumides per les comunitats autònomes. No obstant això, les que ja no retornaran són la intervenció en els òrgans de gestió dels centres públics i la participació en la programació de l'ensenyament, que han desaparegut com a competències pròpies dels municipis i que, si bé estan també recollides en la legislació educativa, a partir d'ara la seva posició serà més feble.

Un altre aspecte que cal destacar d'aquesta reforma és la postergació del territori del sistema educatiu, que es manifesta en la supressió de les corporacions locals en la programació de la formació professional i en la supressió del representant dels ajuntaments dels consells escolars dels centres concertats. S'haurà de veure com afectarà tot això un

model educatiu català amb una empremta del món local més important que en altres llocs de l'Estat i amb una legislació, significativament la LEC, que també havia apostat per donar-li rellevància.

Aquestes competències, tal com queden definides per aquesta reforma, no faciliten l'exercici de polítiques actives en educació per part dels governs municipals, més enllà de la participació en les infraestructures i el control de l'escolarització. De moment, sembla que les noves competències les mantindran els municipis provisionalment, mentre les noves normes de finançament de les comunitats autònomes i de les hisendes locals no estableixin el traspàs.[6]

D'acord amb el que hem dit anteriorment, aquesta llei va provocar i provoca molta preocupació en el món local perquè el buida de competències, però també preocupa la ciutadania, ja que limita les respostes públiques de proximitat. En matèria d'educació, bona part de les polítiques educatives municipals s'han realitzat sota l'emparament de les clàusules generals de competència, ara modificades, que permetien als ajuntaments promoure i realitzar les activitats i els serveis que facilitessin el benestar dels seus ciutadans, més enllà de les competències pròpies i de les delegades. I aquest malestar va provocar que s'interposessin diversos recursos d'inconstitucionalitat davant la llei. Al març

6. *Disposición Adicional decimoquinta. Asunción por las comunidades autónomas de las competencias relativas a la educación. Las normas reguladoras del sistema de financiación de las comunidades autónomas y de las haciendas locales fijarán los términos en los que las comunidades autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se prevén como propias del municipio, aun cuando hayan sido ejercidas por estas, por diputaciones provinciales o entidades equivalentes, o por cualquier otra entidad local, relativas a participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes, así como la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, para lo que se contemplará el correspondiente traspaso de medios económicos, materiales y personales.*

d'aquest any 2016, el Tribunal Constitucional ha resolt un d'aquests recursos, en concret el que va interposar l'Assemblea d'Extremadura. Aquesta és la primera resolució judicial dels diversos recursos interposats. S'haurà de veure com es resolen la resta d'impugnacions, especialment la que van promoure els municipis mitjançant el Consell de Governs Locals de Catalunya amb el suport de més de 2.400 ajuntaments de tot l'Estat (850 dels quals eren catalans).

Incidència de la Sentència en l'àmbit educatiu. Malgrat la importància, en termes generals, de la sentència, val a dir que, des de la perspectiva de les competències locals en matèria educativa, no s'introdueixen canvis decisius respecte a l'escenari dibuixat per l'LRSAL, i, per tant, haurem d'esperar futurs pronunciaments i interpretacions d'aquesta resolució judicial.

En aquest sentit, la Sentència del Tribunal Constitucional quant a les competències educatives declara que la Disposició addicional quinzena[7] de l'LRSAL, relativa a l'assumpció de les competències educatives per part de les comunitats autònomes, no és inconstitucional, sempre que s'interpreti de conformitat amb el fonament jurídic 13 *e)* de la Sentència. Aquest fonament diu:

7. **Disposició addicional quinzena**. Assumpció per les comunitats autònomes de les competències relatives a l'educació. Les normes reguladores del sistema de finançament de les comunitats autònomes i de les hisendes locals han de fixar els termes en què les comunitats autònomes han d'assumir la titularitat de les competències que es preveuen com a pròpies del municipi, encara que hagin estat exercides per aquestes, per diputacions provincials o entitats equivalents, o per qualsevol altra entitat local, relatives a participar en la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria i cooperar amb les administracions educatives corresponents en l'obtenció dels solars necessaris per a la construcció de nous centres docents, així com la conservació, el manteniment i la vigilància dels edificis de titularitat local destinats a centres públics d'educació infantil, d'educació primària o d'educació especial, per a la qual cosa s'ha de preveure el traspàs corresponent de mitjans econòmics, materials i personals.

Por otra parte, la sentencia realiza una interpretación de conformidad de la disposición adicional 15ª LRSAL, que prevé igualmente el traspaso a las CC.AA. de determinados servicios educativos. Según se afirma, la LRSAL ha incurrido en una evidente antinomia: impone a las comunidades autónomas obligaciones de signo opuesto cuyo cumplimiento simultáneo resulta imposible; respecto de los mismos servicios, la comunidad autónoma está obligada, a la vez, a descentralizar (art. 25.2n LBRL) y a centralizar (la disposición adicional controvertida). No obstante, a partir de una interpretación sistemática, la sentencia concluye que la previsión no impone a las CC.AA. en este caso una prohibición de descentralización que pudiera vulnerar la Constitución.

Així, el Tribunal diu que el legislador no ha prohibit que les lleis autonòmiques atribueixin aquestes matèries educatives als municipis. I també diu que les comunitats autònomes no estan obligades a centralitzar aquestes matèries, però sí que estan obligades a garantir que els municipis disposin «*en todo caso*» de competències pròpies en matèria educativa. Per tant, deixa un escenari obert que dependrà de les interpretacions que es facin per part de les diferents administracions educatives i a l'espera de les futures resolucions judicials als recursos que encara no han estat resolts.

La competència d'educació més enllà de l'àmbit de l'ensenyament reglat: lleure i usos d'espais públics

Dediquem aquest apartat a veure, des d'una perspectiva normativa, quina pot ser la participació de les administracions locals més enllà de l'ensenyament reglat, en àmbits com el lleure i els usos d'espais públics. Aquest espai d'intervenció pot tenir una importància cabdal quant a la participació de les administracions locals i el món de l'educació, sobretot davant del marc normatiu analitzat i que evidencia una limitació considerable de la capacitat d'intervenció i incidència dels municipis en el «món reglat de l'ensenyament».

Alguns aspectes que cal destacar del marc normatiu i l'educació més enllà de l'horari lectiu. Quan parlem de l'educació més enllà de l'horari lectiu, cal dir que, encara que el dret a l'educació més enllà de l'horari lectiu no estigui plenament reconegut des d'un punt de vista jurídic en el nostre ordenament, és necessari recordar que la Convenció Internacional sobre els Drets dels Infants, aprovada per l'Assemblea General de les Nacions Unides en la seva Resolució 44/25 de novembre de 1989, i que va entrar en vigor el 2 de setembre de 1990, en el seu article 31 reconeix el dret dels infants al joc i a participar en activitats culturals, artístiques i lúdiques.

> Art.31:
> 1. Els estats part reconeixen el dret de l'infant al descans i l'esbarjo, al joc i a les activitats recreatives pròpies de la seva edat i a participar lliurement en la vida cultural i en les arts.
> 2. Els Estats part respectaran i promouran el dret de l'infant a participar plenament en la vida cultural i artística i propiciaran oportunitats adequades, en condicions d'igualtat, per participar en la vida cultural, artística, recreativa i d'esbarjo.

La Convenció té força jurídica i és de compliment obligat per part dels estats que l'han ratificada, en aquest cas l'Estat espanyol, que també la va ratificar.[8]

El lleure i les administracions locals. Quant al lleure, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC), en el seu art. 44.3, diu:

> 44.3 Els poders públics han de promoure i han d'impulsar la implicació i la participació de la família en l'educació dels fills i filles, en el marc de la comunitat educativa, i han de facilitar i promoure l'accés a les activitats d'educació en el lleure.

8. https://www.boe.es/boe/dias/1990/12/31/pdfs/A38897-38904.pdf

I, en la Llei d'educació de Catalunya (LEC), en l'art. 39, quan es parla de l'educació en el lleure, es diu:

1. El sistema educatiu reconeix i incorpora el caràcter educatiu de les activitats de lleure, especialment el compromís i la transmissió de valors. Aquestes activitats es **poden articular entre els centres educatius i els ens locals**, les famílies i les associacions en què s'agrupen i les entitats, associacions i empreses d'educació en el lleure, en els diferents territoris.
2. El Govern, **havent consultat el Consell de Governs Locals**, i d'acord amb el procediment que determina l'article 162, ha de regular els requisits mínims i ha d'establir els criteris de qualitat a què s'han d'ajustar les activitats d'educació en el lleure, a fi de garantir-ne la contribució al procés educatiu.

I, en l'art. 41, quan parla del foment de l'equitat en l'educació en el lleure:

> Les administracions públiques han d'establir mesures de foment per garantir que tots els alumnes puguin participar en els plans i programes socioeducatius i en les activitats d'educació en el lleure en condicions d'equitat, sense discriminació per raons econòmiques, territorials, socials, culturals o de capacitat.

Per altra banda, la Llei 14/2010, del 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, en el seu art. 13 diu:

3. El dret a l'educació, incloses les activitats extraescolars, esportives, de lleure i les activitats culturals dels infants i els adolescents, ha de prevaler per damunt de les pràctiques culturals, la tradició i la religió, i llurs manifestacions; aquestes pràctiques no poden justificar en cap cas una discriminació, limitació o exclusió d'infants i adolescents en el ple exercici d'aquest dret.

D'aquest marc normatiu es desprèn que les administracions locals no tan sols estan habilitades per actuar en l'àmbit del lleure educatiu, sinó que, a més, tenen l'obligació d'impulsar polítiques que garanteixin l'exercici i la participació dels alumnes en activitats culturals, artístiques i lúdiques més enllà de l'educació reglada.

I, en aquesta línia de participació dels municipis en àmbits educatius més enllà de l'ensenyament reglat, i fora de l'horari lectiu, reproduïm algunes de les facultats i competències que corresponen als municipis i que recull la LEC en el seu art. 159.2.

a) Participar en les funcions que corresponen a l'Administració de la Generalitat en els diferents aspectes del sistema educatiu i, especialment, en les matèries següents:
   Tercer. L'establiment de mesures que permetin als centres portar a terme activitats extraescolars promogudes per l'Administració educativa, i la coordinació d'aquestes activitats.
   Quart. La programació dels ensenyaments de formació professional i la coordinació amb l'entorn territorial i empresarial, i el foment de la implicació dels agents territorials i socials en el compromís educatiu de tota la societat.
   Vuitè. L'establiment de programes i altres fórmules de col·laboració amb les associacions de mares i pares d'alumnes per estimular i donar suport a les famílies en el compromís amb el procés educatiu dels fills.
e) Garantir la coordinació dels serveis socials amb els serveis educatius amb l'objectiu de vetllar per l'interès superior de l'infant.

L'ús social dels centres educatius i les administracions locals. Un altre àmbit d'actuació municipal més enllà de l'ensenyament reglat és *l'ús social dels centres públics*.

La DA 15.6 de la LOE 6 i 7 diu:

> *Corresponde a las administraciones educativas establecer el procedimiento para el uso de los centros docentes, que de ellas dependan, por parte de las autoridades municipales, fuera del horario lectivo para actividades educativas, culturales, deportivas u otras de carácter social. Dicho uso quedará únicamente sujeto a las necesidades derivadas de la programación de las actividades de dichos centros.*
>
> *7. Las administraciones educativas, deportivas y municipales colaborarán para el establecimiento de procedimientos que permitan el doble uso de las instalaciones deportivas pertenecientes a los centros docentes o a los municipios.*

I, en el seu art. 84, l'Estatut, quan fa una llista de competències pròpies dels poders locals en el seu article 84.2, hi inclou el manteniment i l'aprofitament, fora de l'horari escolar, dels centres públics, sense fer distincions en funció de quina sigui l'Administració titular i sense distingir tampoc entre centres de primària i centres de secundària.

Per tant, el Departament d'Ensenyament i els ajuntaments, com a principals titulars de la propietat demanial dels centres públics, col·laboren en la promoció de l'ús social dels espais i les instal·lacions escolars, com ho recull també l'article 165 de la Llei 12/2009, d'educació:

> L'Administració educativa ha de promoure l'ús social dels centres públics fora de l'horari escolar i ha de regular els criteris bàsics d'aquest ús.

Com a *ús social dels centres* s'entén la realització d'activitats educatives, cíviques, culturals, esportives, artístiques o altres de caràcter social per part de persones físiques o jurídiques sense ànim de lucre i no compreses en l'ús propi del centre. Les activitats que es pretenguin re-

alitzar han de reunir les següents condicions: ser no lucratives i no discriminatòries, compatibles amb la finalitat educativa dels centres, amb les activitats d'ús propi previstes en la programació anual i amb les condicions tècniques i estructurals de les seves instal·lacions, i s'han de guiar pels principis de convivència, tolerància, solidaritat i respecte.

I, en aquesta línia, ens trobem el Decret 102/2010, de 3 d'agost, d'autonomia dels centres educatius, que en els seus articles 53 i 54 fixa els criteris, procediments i requisits que regulen l'ús social dels edificis i les instal·lacions dels centres educatius públics.

La titularitat de la propietat del centre educatiu ha de determinar el procediment que cal seguir per autoritzar l'ús social del centre. Els ajuntaments son els responsables de les autoritzacions dels centres públics de propietat municipal. No obstant això, si l'activitat s'ha de fer dintre de l'horari escolar, correspon al director o directora del centre resoldre motivadament sobre l'ús social de les instal·lacions, sens perjudici de l'acord previ de l'Ajuntament, a qui correspon el dret de revocació de l'autorització quan no es respectin les condicions en què va ser atorgada o no se n'apreciï l'ús social. L'Ajuntament és qui estableix les condicions per autoritzar l'ús social dels centres dels quals té la propietat demanial (accés, vigilància, manteniment, seguretat, neteja, etc.) i determina, si escau, una compensació econòmica per al centre per les despeses que se'n derivin.

I. La Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera

Al mes d'abril del 2012, dins del marc de reconeixement institucional de crisi econòmica, el Govern espanyol va aprovar la Llei orgànica 2/2012, que, en la seva exposició de motius, recull el següent: «Aquesta situació exigeix aplicar una política econòmica contundent basada en dos

eixos complementaris que es reforcen: la consolidació fiscal, és a dir, l'eliminació del dèficit públic estructural i la reducció del deute públic, i les reformes estructurals».

La modificació de l'art. 135 de la CE comentada en l'apartat anterior va ser desenvolupada a través d'aquesta Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, que tenia com un dels seus principals objectius garantir la sostenibilitat financera de totes les administracions públiques, i així ho recull la disposició final primera de la llei, relativa al títol competencial, on es diu que aquesta llei orgànica s'aprova en desplegament de l'article 135 de la Constitució. La llei s'havia d'aprovar abans del 30 de juny, i finalment es va aprovar el 27 d'abril de 2012.

La llei orienta el conjunt de reformes legislatives que s'han anant produint i, en concret, també inspira la reforma de la legislació de règim local. La norma regula el principi d'estabilitat pressupostària, previst en la normativa anterior, i introdueix les noves previsions de la regla de la despesa, el límit del deute i el límit de la despesa no financera, que requereixen desplegament reglamentari per a la seva implantació efectiva.

El mateix Consejo de Estado, en el dictamen elaborat d'aquesta llei, ja va advertir que l'estabilitat pressupostària adquiria un valor estructural i condicionant de la capacitat d'actuació de l'Estat, del manteniment i el desenvolupament de l'Estat social que proclama l'article 1.1 de la Constitució, i, en definitiva, de la prosperitat present i futura dels ciutadans.

Un dels aspectes que cal destacar de manera significativa d'aquesta norma és el seu títol, ja que incorpora la sostenibilitat financera com a principi rector de l'actuació economicofinancera de totes les administracions públiques espanyoles. A diferència de la normativa anterior, la llei regula en un text únic l'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera de totes les administracions públiques, tant de l'Estat com de les comunitats autònomes, corporacions locals i Seguretat Social.

Així mateix, es fixa el límit de deute de les administracions públiques, que no pot superar el valor de referència del 60% del producte interior brut establert en la normativa europea, excepte en les mateixes circumstàncies excepcionals en què es pot presentar dèficit estructural. A més, s'estableix la prioritat absoluta de pagament dels interessos i el capital del deute públic enfront de qualsevol altre tipus de despesa, tal com estableix la Constitució. Es regulen els criteris per a l'establiment dels objectius d'estabilitat pressupostària i de deute públic per a cada una de les administracions públiques i individualment per a les comunitats autònomes. A les disposicions addicionals, la llei estableix un mecanisme extraordinari de suport a la liquiditat per a les comunitats autònomes i corporacions locals que ho sol·licitin.

L'accés a aquest mecanisme està condicionat a la presentació d'un pla d'ajust que garanteixi el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i de deute públic i està sotmès a rigoroses condicions de seguiment, remissió d'informació i mesures d'ajust extraordinàries.

L'administració pública que accedeixi a aquesta ajuda ha de remetre informació trimestral sobre avals, línies de crèdit, deute comercial, operacions amb derivats, etc.

Període transitori. En les disposicions transitòries, la llei preveu un període transitori fins l'any 2020. Durant aquest període es determinarà un camí de reducció dels desequilibris pressupostaris fins a assolir els límits previstos a la llei, és a dir, l'equilibri estructural i un deute públic del 60% del PIB.

A Catalunya, es va aprovar la Llei 6/2012, del 17 de maig, d'estabilitat pressupostària,[9] en línia amb la llei estatal, que té per objecte l'assoliment per la Generalitat de Catalunya dels objectius d'estabilitat pressu-

9. http://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_ocults/pjur_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=608156

postària, en compliment de l'article 214 de l'Estatut, atenent el Tractat de funcionament de la Unió Europea, el protocol sobre el procediment aplicable en cas de dèficit excessiu i els altres acords i normes de la Unió Europea sobre aquest objecte.

L'art. 214 de l'EAC diu: «Estabilitat pressupostària. Correspon a la Generalitat l'establiment dels límits i les condicions per assolir els objectius d'estabilitat pressupostària dins els principis i la normativa de l'Estat i de la Unió Europea».

En teoria, la finalitat de la norma és preservar l'autonomia financera de la Generalitat de Catalunya, però també es diu que vol garantir, per mitjà de l'assoliment dels objectius de consolidació fiscal, la sostenibilitat econòmica. Per tant, es condiciona aquesta suposada autonomia financera al compliment de la normativa estatal i europea d'estabilitat pressupostària.

II. Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu

Reial decret llei 14/2012 i Catalunya. Aquesta norma va introduir una reestructuració de l'organització educativa. L'article 1 RDL 14/2012 recull que és l'objecte d'aquesta norma l'adopció de «mesures urgents per a la racionalització de la despesa pública en l'àmbit de l'educació, de conformitat amb els principis d'eficiència i austeritat que han de presidir el funcionament dels serveis públics». I, en el seu preàmbul, diu que, atesa la conjuntura de l'economia, exigeix una resposta urgent a fi de «contribuir a la consecució de l'inexcusable objectiu d'estabilitat pressupostària derivat del marc constitucional i de la Unió Europea».

L'RDL 14/2012 consta de set articles i quatre disposicions finals. A més de l'article 1 esmentat, els articles 2 a 5, que integren el títol I referit a

l'ensenyament no universitari, introdueixen una nova regulació sobre la ràtio d'alumnes per aula (art. 2), la jornada lectiva setmanal del personal docent (art. 3) i les substitucions del professorat (art. 4). L'article 5 es refereix a la formació professional i a la implantació del Reial decret 1147/2011, de 29 de juliol. Per la seva banda, el títol II (art. 6 i 7) es dedica a l'ensenyament universitari i inclou modificacions expresses de la LOU, que introdueix noves previsions en relació amb l'estructura organitzativa de les universitats (art. 6, apt. u i dos), la seva actuació en l'àmbit de la cooperació (art. 6, apt. tres) i també una nova regulació del règim de dedicació del professorat (art. 6, apt. quatre) i una modificació del sistema de finançament de les universitats públiques (art. 6, apt. cinc). Finalment, l'article 7 es refereix al finançament de les beques i els ajuts a l'estudi.

Quant a l'ensenyament no universitari. Els articles 3 i 4 contenen dues previsions aplicables als centres públics i als privats sostinguts amb fons públics que s'inclouen per primera vegada en una norma de caràcter general.

En concret, l'article 3 estableix la part lectiva de la jornada setmanal del personal docent que imparteix ensenyaments regulats a la LOE fixant un mínim de 25 hores en l'educació infantil i primària i de 20 hores en els altres ensenyaments, i regula també el règim de compensació amb hores complementàries. L'article 4 fixa en deu dies lectius el termini per substituir transitòriament els professors titulars per funcionaris interins des que s'ha produït la situació que dona lloc a la substitució.

No obstant això, cal destacar que aquesta modificació no s'aplica automàticament, tal com recull el Consell de Garanties en el seu dictamen:

> Igualment, la mesura prevista a l'article 3 RDL 14/2012 no és aplicable de forma immediata, precisament perquè s'ha establert amb la pretensió de constituir una base o un mínim, és a dir, permetent un cert desenvolupament legislatiu o normatiu a les comunitats autònomes, cosa que inevitablement posposarà l'aplicació imminent del

precepte, impedint que el supòsit d'urgència, exigit per l'article 86.1 CE, es doni en plenitud.

I quant al finançament universitari, l'art.7 parla del finançament, per part de l'Estat i de les comunitats autònomes, de les beques i dels ajuts a l'estudi universitari destinats a finançar les despeses de matrícula. En aquest sentit, es varia substancialment el sistema de finançament previst fins aleshores, a partir del qual l'Estat abonava la totalitat del preu públic de matrícula, i en circumscriu l'aportació al límit inferior de l'interval del preu públic que preveu l'article 81.2 LOU, modificat pel mateix Decret llei. Les comunitats autònomes han de finançar íntegrament amb càrrec als seus pressupostos la diferència entre el preu públic que fixin i el límit mínim que correspon a cada ensenyament. Així mateix, es fixa un sistema transitori fins que totes les universitats implantin sistemes de comptabilitat analítica i, com a màxim, fins al curs universitari 2015-16.

Repercussions competencials de la norma i l'ensenyament no universitari. En l'àmbit de l'educació no universitària, com hem vist, l'article 3 del Reial decret fixa una jornada lectiva mínima que haurà de complir el professorat, que s'ha justificat per poder garantir el compliment dels objectius, les competències bàsiques i els continguts dels ensenyaments, concretats als currículums. En el cas de Catalunya, fins a l'entrada en vigor d'aquest Reial decret llei, era el Govern de Generalitat qui determinava la jornada lectiva del personal docent, en ser una qüestió organitzativa aliena a les condicions d'obtenció dels títols educatius.

Respecte a les substitucions del personal docent, l'article 4 incrementa el termini per a la substitució transitòria del professorat com a conseqüència de les limitacions de l'oferta d'ocupació i perquè la norma considera que les absències curtes no han de ser cobertes mitjançant personal interí, sinó amb els recursos ordinaris de cada centre docent. No obstant això, la regulació d'aquesta qüestió abans del Reial decret llei l'havia feta la Generalitat, en exercici de les seves potestats organitzatives sobre els centres i en relació amb el personal docent.

Aquestes modificacions competencials van tenir com a resposta que el Govern de la Generalitat interposés un recurs d'inconstitucionalitat contra el Reial decret, en considerar que envaeix competències sobre la jornada lectiva del personal docent i el termini per a la substitució transitòria del professorat. I, quant a l'àmbit universitari, el Govern va entendre que la normativa estatal no respecta l'autonomia financera de la Generalitat sobre el finançament de beques i ajuts a l'estudi. Concretament, el recurs es va interposar contra els articles 3, 4, 6, en els seus apartats 1, 3, 4 i 7 del Reial decret llei 14/2012. El recurs es va avalar en el Dictamen 7/2012, de 8 de juny, sobre el Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu.[10]

Modificació de l'RDL 14/2012, mitjançant la Llei de pressupost per a l'any 2016. Cal destacar que l'any 2015, mitjançant la Llei 48/2015, de 29 d'octubre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2016,[11] s'ha modificat l'aspecte de les substitucions dels professors. La Disposició final quinzena de la Llei de pressupostos, que *modifica* l'article 4 del Real decreto ley 14/2012, de 20 d'abril, que regula la substitució de professors, diu:

Artículo 4. Sustitución de profesores.

1. *En los centros docentes públicos, el nombramiento de funcionarios interinos por sustitución transitoria de los profesores titulares se producirá únicamente cuando hayan transcurrido diez días lectivos desde la situación que da origen a dicho nombramiento. El período de diez días lectivos previo al nombramiento del funcionario interino deberá ser atendido con los recursos del propio*

10. Dictamen 7/2012, de 8 de juny, sobre el Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu, del Consell de Garanties https://www.boe.es/boe_catalan/dias/2012/04/21/pdfs/BOE-A-2012-5337-C.pdf

11. https://www.boe.es/boe/dias/2015/10/30/pdfs/BOE-A-2015-11644.pdf (Veure Pàg. 102169)

centro docente.

No obstante lo señalado en el párrafo anterior, podrá procederse inmediatamente al nombramiento de funcionarios interinos por sustitución transitoria de los profesores titulares en los siguientes supuestos:

Cuando el profesor sustituido preste atención al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo.

Cuando el profesor sustituido preste servicios en centros docentes que tengan implantadas menos de dos líneas educativas.

Cuando el profesor sustituido imparta docencia en segundo curso de bachillerato.

Cuando la causa de la sustitución sea la situación de maternidad, paternidad, adopción o acogimiento, tanto preadoptivo como permanente o simple, de conformidad con el Código Civil (LEG 1889, 27) o las leyes civiles de las comunidades autónomas que lo regulen.

2. *Lo dispuesto en el apartado anterior resultará asimismo de aplicación a las sustituciones de profesorado en los centros docentes privados sostenidos con fondos públicos.*

En conseqüència, amb la modificació es manté el període de deu dies per a les substitucions, però s'incorpora l'opció de la immediata substitució dels docents en determinades circumstàncies, així els centres i els alumnes no hauran d'esperar deu dies per sol·licitar un canvi per motius de baixa per paternitat, maternitat, adopció o acolliment. I aquesta mesura també es fa extensiva en determinades circumstàncies amb dificultats objectives per atendre les substitucions amb els recursos propis de cada centre. Ara bé, les administracions educatives hauran de determinar i decidir l'aplicació d'aquesta immediata substitució dels docents en determinades circumstàncies.

Incidència de les tres normes en relació a la configuració constitucional del dret fonamental d'educació i el desenvolupament de les polítiques educatives

En aquest punt és necessari fer una breu referència a la configuració del dret a l'educació i el model constitucional en vigor. El dret a l'educació està regulat en l'article 27 de la Constitució, que reconeix l'obligatorietat i la gratuïtat de l'ensenyament bàsic. L'educació és un dret fonamental i les funcions que, per mandat constitucional, tenen els poders públics són assegurar els drets i les llibertats educatius i programar i planificar l'oferta educativa en atenció a principis d'equilibri territorial, equitat, cohesió social i respecte a la diversitat.

La Constitució situa l'escola pública com l'eix al voltant del qual s'articula el sistema educatiu amb el mandat als poders públics de garantir el dret de tots a l'educació mitjançant la creació de centres docents. La Constitució conté també el reconeixement de la llibertat de les persones físiques i jurídiques de crear centres docents i un mandat als poders públics d'ajudar aquells centres docents que reuneixin els requisits que la llei estableixi. No obstant això, la garantia del dret a l'educació recau sobre l'escola pública amb l'exigència als poders públics de crear centres. Es tracta d'un disseny que obliga els poders públics a assegurar el dret a l'educació a través dels centres que creï, sens perjudici de l'oferta de centres privats i centres privats finançats amb fons públics.

Ja s'ha assenyalat anteriorment que la nova reforma educativa amb el seu model recentralitzador ha suposat una invasió de competències respecte a les administracions, principalment a través de la «la configuració del currículum i en els sistemes d'avaluació». En concret, en el cas de Catalunya, es vulneren les competències de la Generalitat en matèria educativa, recuperant les revàlides, limitant la capacitat del Govern de Catalunya per determinar el currículum d'alumnes i de personal do-

cent, obrint la porta que l'Estat imposi el castellà com a llengua vehicular i acabant amb la immersió lingüística, que ha tingut com a principal objectiu la inclusió i la garantia d'igualtat d'oportunitats de la societat catalana.

Així, doncs, en termes generals, es pot afirmar que el buidatge de competències de les administracions en matèria educativa que s'ha produït en els darrers anys es podria traduir com una limitació al mandat constitucional de garantir i desenvolupar el dret fonamental a l'educació. I, per altra banda, la supeditació de les accions de les administracions públiques a l'estabilitat pressupostària, a la sostenibilitat financera com un valor estructural de les polítiques públiques, contribueix a dificultar encara més qualsevol iniciativa política en matèria educativa. El dret a l'educació, com altres drets, pot escurçar-se en el temps, pot aprimar-se en les prestacions o pot veure perillar la seva pervivència com a dret universal.

I convindria preguntar-nos si uns poders públics amb menys cos, amb menys assumpció de responsabilitats, i una escola pública redimensionada, amb menys cobertura i per a menys, no acabarà repercutint sobre un model que semblava afermat.

Bibliografia

Auset, Ramon (2016). «La normativa d'estabilitat pressupostària. Incidència sobre les polítiques pressupostàries de les administracions públiques espanyoles». *Perspectiva*, núm. 6: *Claus de l'economia actual des de la perspectiva del treball*.

Bonal, Xavier; Albaigés, Bernat (2009). *El dret a l'educació a Catalunya: significat i vulneracions*. Barcelona: Publicacions de l'Institut Estudis Catalans.

Carrillo, Marc (2013). «L'impacte de la crisi sobre els drets de l'àmbit social». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 46.

Kliczkowski Wladimirski, Florencia (2014) (coord.). *Polítiques educatives locals. El paper dels municipis en el nou context competencial i econòmic*. «Informes breus», 50. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Observatori de Polítiques Educatives Locals (2015). *Informe 2014*. Barcelona: Diputació de Barcelona. Àrea de Presidència. Gabinet de Premsa i Comunicació.

Plandiura Vilacís, Ramon (2009). *La Llei d'Educació des del món Local (Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació, publicada en el DOGC de 16.7.09)*.

6 Principals mesures de política educativa en el període 2012-2015: una visió descriptiva

Jordi Blanch i M. Cristina Pujol

Les polítiques educatives a Catalunya del període 2012 a 2015 han estat desenvolupades en el context dels elements generals següents: desplegament de la Llei 12/2009 d'educació de Catalunya (LEC), aprovació de la Ley orgánica 8/2013 para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), greu crisi econòmica amb efectes importants en la contenció i reducció de la despesa, entre altres camps, en l'àmbit educatiu. En un marc més general, també ha tingut repercussió en les polítiques educatives la conflictivitat entre l'Administració de l'Estat i la catalana, que s'ha fet palesa en la pressió del Ministeri d'Educació en qüestions polítiques, normatives i econòmiques. Aquesta situació es pot relacionar amb els efectes de la sentència del 2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut aprovat en referèndum i també amb les grans mobilitzacions ciutadanes de tots aquests anys, que expressen la necessitat i la voluntat d'obrir noves perspectives en les relacions amb l'Estat i en la configuració de l'estructura de la governança i administració de Catalunya.

En aquest panorama és important destacar que, tot i les tensions a les quals s'ha vist sotmès el sistema educatiu i la disminució de pressupost que l'ha afectat, amb repercussió directa sobre les condicions salarials, horàries i organitzatives del professorat, les escoles i el professorat han sabut fer front a la situació i han preservat la qualitat i els resultats del sistema i, fins i tot en algun aspecte concret, l'han millorat.

En aquest apartat es presenten algunes de les mesures de polítiques educatives dutes a terme durant el període 2012-2015, sense ànim de voler ser exhaustius. En primer lloc, es fa referència al desenvolupament de la LEC i les incidències amb la LOMCE. Seguidament s'exposen diferents mesures del document *Ofensiva de país a favor de l'èxit escolar. Pla per a la reducció del fracàs escolar a Catalunya 2012-2018*, que han afectat els ensenyaments obligatoris, i s'analitza com han impactat en alguns centres. En tercer lloc es tracten les polítiques educatives que fan referència als ensenyaments professionalitzadors. Finalment s'apunten possibles elements de futur de l'agenda política.

Desplegaments normatius i conflictes amb l'Estat (LEC i LOMCE)

La LEC

El desplegament de la LEC, l'any després de la seva aprovació, va impactar fortament en la gestió dels centres educatius amb la promulgació del Decret 155/2010, de 2 de novembre, de la direcció dels centres educatius públics i del personal directiu professional docent, i el Decret 102/2010, de 3 d'agost, d'autonomia dels centres educatius, que van suposar grans canvis en la gestió dels centres educatius. Però no serà fins al 2014, amb el Decret 39/2014, que fa referència als llocs de treball docent, que es donarà un altre impuls important a l'organització dels centres públics en línia amb l'anterior Decret d'autonomia de centres. Aquest decret facilita instruments als centres i a la direcció en la gestió del personal docent, en el marc de la seva autonomia i d'acord amb el projecte educatiu. El decret ha estat valorat negativament per alguns sectors de professorat i sindicats que critiquen el model de gestió que incorpora.

Durant aquests darrers anys també s'ha desenvolupat la LEC pel que fa referència l'article 53.4, que indica que correspon al Govern determinar els currículums dels ensenyaments postobligatoris que condueixin a

l'obtenció de titulacions pròpies de la Generalitat de Catalunya. En aquesta línia s'han aprovat cinc títols propis, tres de formació professional i dos d'ensenyaments artístics. El Govern de l'Estat va interposar recurs a un dels títols propis que està pendent del Tribunal Contenciós Administratiu.

Ara bé, el desplegament també ha quedat aturat en alguns aspectes rellevants. El Decret 44/2011, de 8 de març, va suspendre temporalment l'inici de les activitats de l'Agència d'Avaluació i Prospectiva de l'Educació fins que les disponibilitats pressupostàries permetessin la seva posada en funcionament. Durant els anys següents i el curs 2015-2016, s'ha mantingut aquesta suspensió i, mentre no entri en funcionament l'Agència, el Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu manté l'estructura i les funcions. També l'any 2013, per acord de govern, es va mantenir l'ajornament de l'aprovació dels estatuts de l'Institut Superior de les Arts. Ambdós organismes estan pendents de posar-se en marxa durant el termini general de desplegament de la LEC que hauria d'acabar el 2017.

Si bé el desplegament de la LEC ha avançat en aspectes de gestió de centres públics, professorat i ensenyaments professionalitzadors, tal com s'ha indicat, encara queden elements importants per desenvolupar en l'organització del sistema o en altres aspectes com la regulació dels cossos de la Generalitat, la programació de l'oferta educativa i la Inspecció.

En un escenari polític en què es parla de creació i desenvolupament d'estructures d'estat, hauria de ser important completar i ampliar el desplegament de la LEC com un dels elements significatius.

Incidències amb la LOMCE

La majoria absoluta del Partit Popular va fer possible l'aprovació de la LOMCE, tot i l'oposició dels altres partits polítics i de la comunitat edu-

cativa. La LOMCE modifica en bona part els principis i les finalitats de la que fins llavors havia estat la Llei 2/2006 (LOE). És una llei intervencionista i centralista que, seguint aquesta línia, estableix mesures en l'àmbit estatal, com les avaluacions de final d'etapa i les revàlides, promou els rànquings de centre i menysté ensenyaments imprescindibles per aconseguir una educació integral i humanística com la filosofia, la música i l'art. Defineix dues vies ben diferenciades a 4t d'ESO, tot segregant els alumnes, amb una concepció de la formació professional associada al fracàs dels alumnes.

La llei i el seu desenvolupament està afectant de manera important l'orientació del currículum, que està molt més controlat, i torna a posar l'èmfasi en extenses llistes de continguts i modifica el concepte dels *ensenyaments mínims*. Diferents associacions i institucions educatives critiquen i qüestionen la llei i el Departament d'Ensenyament també ha expressat desacords. L'objectiu de centralitzar el sistema educatiu és més decidit i fort que en altres ocasions.

En el cas de Catalunya, el que es pretén és desmuntar el sistema d'organització de la convivència escolar i d'aprenentatge avalat per molts anys d'esforços i professionalitat de tota la comunitat educativa, amb l'atac al model d'immersió lingüística. Es proposa reforçar la llengua espanyola, com a instrument bàsic de la unitat d'Espanya, i situar en segon pla el català, tot obligant l'Administració a pagar l'escolarització en centres privats als alumnes als quals no asseguri el castellà com a llengua vehicular a l'escola pública (disposició addicional 38 de la LOMCE).

En aquest sentit, el 2014 hi va haver 3 peticions d'escolarització en castellà en centres privats a Catalunya i el curs 2015-2016, 40 famílies han sol·licitat l'escolarització en castellà. És evident que la majoria de famílies i la comunitat educativa confien en el model d'immersió i convivència escolar sense separació d'alumnes per la llengua.

Com a referent interessant, és oportuna la citació de la declaració del 15 de juny de 2015 de la comissió permanent del Consell Escolar de Catalunya en relació amb decisions d'organismes de l'Estat i de la judicatura que afecten el model lingüístic del sistema educatiu de Catalunya:

> [...] la defensa d'un model lingüístic que contribueix de manera decisiva als aprenentatges i la cultura de l'alumnat, a la convivència i a la cohesió de la societat.
>
> [...] l'evidència que el sistema de conjunció lingüística és imprescindible per garantir el domini del català per part de tota la població escolar. [...] el CE expressa la seva preocupació per la creixent judicialització de qüestions educatives, pel que representa de limitació de la professionalitat del professorat i perquè va en detriment de l'autonomia pedagògica i organitzativa dels centres educatius i de les competències de la Generalitat.

Una altra mostra de la conflictivitat amb l'Estat i el MEC és el tractament que s'ha donat a la normativa d'ordenació que ha aprovat el Govern de la Generalitat i el Departament. Gairebé tots els decrets d'ordenació aprovats en aquest període van ser recorreguts pel Govern de l'Estat i estan pendents del Tribunal Contenciós Administratiu. És el cas dels decrets d'ordenació dels ensenyaments esportius, el dels ensenyaments d'arts i disseny, el d'educació primària, el d'educació secundària i alguns decrets d'aprovació de títols propis.

Visions diferents sobre els nous currículums

La LOMCE ha tingut una alta contestació a Catalunya, tant per part de partits polítics com de la comunitat educativa. El Departament d'Ensenyament ha intentat preservar aspectes del currículum anterior i avançar en altres, més d'acord amb els principis de la LEC, les orientacions de la Unió Europea i la llarga trajectòria de renovació pedagògica del

país. Els desacords en aquest àmbit entre la Conselleria i el Ministeri d'Educació han sigut constants.

Pel que fa al currículum, s'han aprovat el Decret 119/2015 per a primària i el Decret 187/2015 per a secundària. Aquests decrets aprofundeixen en l'enfocament competencial del currículum, amb l'objectiu de garantir l'adquisició de les competències bàsiques de tots els alumnes. Es proposen que els alumnes dominin les dues llengües oficials i coneguin, com a mínim, una llengua estrangera, en finalitzar l'ensenyament obligatori. Les competències esdevenen objectius d'aprenentatge de final d'etapa.

A primària es manté l'organització per cicles, la coordinació dels equips docents i l'obligació de cursar l'educació artística en tots els cursos. A secundària es fa un intent de simplificar el currículum agrupant les matèries en comunes i específiques.

Es mantenen les matèries artístiques i la tecnologia com a matèries comunes. També es manté com a tret distintiu el treball de síntesi de 1r a 3r i el projecte de recerca a 4t. S'ofereix la matèria Cultura i valors ètics com a alternativa a la Religió, articulada entorn del pensament humanista i de base filosòfica. La proposta curricular ofereix a l'alumne la possibilitat d'obtenir el títol de graduat per un d'aquests tres itineraris: Itinerari d'opció acadèmica, Itinerari d'opció aplicada o Itinerari de doble opció aplicada i acadèmica, per tal d'afavorir la permeabilitat entre les diferents opcions formatives postobligatòries.

El Govern central ha impugnat els decrets adduint invasió de competències i fent una interpretació maximalista sobre les condicions de regulació d'obtenció dels títols (article 149 de la Constitució). En aquest escenari, es fa difícil saber com es desenvoluparan. Malauradament, els centres educatius han patit els canvis continus de lleis educatives, lligades als programes de les diferents opcions polítiques. La LOMCE és la vuitena Llei d'educació de la democràcia espanyola. Semblava que

la LEC, que havia estat aprovada per una gran majoria del Parlament, aportaria estabilitat al sistema. Però, tot i que Catalunya té competències en educació, les lleis orgàniques de l'Estat segueixen imposant les directrius i l'organització del sistema educatiu, tal com s'ha fet evident.

Mentre els centres estaven encara implementat el currículum de la LOE, ja arriba el de la LOMCE. La pregunta és si realment s'havia implementat en els centres el canvi profund d'un treball per competències.

Tot i que la resposta seria afirmativa per a alguns centres, amb equips docents i directius que han apostat per un ensenyament més lligat a les necessitats actuals, el canvi no s'ha generalitzat en el conjunt del sistema. Les raons són diverses, però caldrà tenir-les en compte, si a curt o llarg termini es vol fer un canvi real cap a una manera de treballar per l'adquisició de les competències per part de l'alumnat. És difícil treballar per competències quan el currículum continua essent sobrecarregat i compartimentat. El missatge que s'ha donat als centres des de les editorials i la mateixa Administració a voltes ha estat confús i amb llenguatges diferents: es parla de la competència, de trets distintius, de dimensions de la competència... Caldria fer un esforç per donar missatges clars, entenedors i sostinguts en el temps per ajudar a la comprensió, especialment en processos incipients i complexos. En aquesta línia s'ha avançat en els decrets publicats del nou currículum. Especialment en la concreció que es fa de les competències en el de primària i la graduació en l'adquisició de competències a secundària, tot i que tenen estructures ben diferents. Un altre element que no ajuda a la introducció progressiva del currículum competencial és el manteniment de l´actual especialització del professorat, especialment en l'ensenyament secundari.

Molts dels docents estan convençuts que cal fer canvis i orientar les actuacions als centres cap a l'adquisició de competències per a la vida, però no saben del tot com fer-ho. Prova d'això és el gran nombre d'escoles que s'han mostrat interessades a participar en el projecte Escola Nova 21. Es

necessiten assessoraments clars i sostinguts en el temps, acompanyaments que ajudin a avançar davant dels dubtes o les dificultats que es generen cada dia a l'aula en les situacions d'aprenentatge. Existeix el perill d'identificar el treball per competències només amb l'aplicació d'estratègies o metodologies concretes. Els models organitzatius de moltes escoles i instituts dificulten el treball per competències pel fet de ser massa acadèmics i compartimentats.

El Departament d'Ensenyament ha fet equilibris per tal de preservar els principis de la LEC davant de la LOMCE en un marc de pressió del MEC i d'escenaris polítics força complexos. Aquesta situació ha generat en alguns moments incertesa en escoles i docents, alhora que dificulta que es pugui avançar cap al desenvolupament d'un currículum renovat que doni resposta a les necessitats i els reptes de futur de la societat.

Diferents concepcions: de l'avaluació per a la millora als rànquings de centres i les revàlides

Una de les discrepàncies que s'han posat fortament de manifest ha estat entre les propostes d'avaluació que promou la LOMCE i les proves de competències bàsiques (proves Cb).

Les proves de Cb tenen una llarga trajectòria en el nostre sistema educatiu. Ja des del curs 2000-2001 i fins al 2007-2008 s'havien aplicat proves d'avaluació de les competències bàsiques als alumnes d'educació primària. En el curs 2008-2009 s'inicia la prova de Cb de 6è de primària, amb el model de correcció externa actual, i el curs 2011-2012 es comencen aplicar a 4rt d'ESO. Mesuren el nivell d'adquisició de les Cb de l'alumnat de català, castellà, llengua aranesa a la Vall d'Aran, matemàtiques, primera llengua estrangera i per primer cop, el curs 2015-2016, la competència cientificotecnològica en les proves de 4rt d'ESO. L'objectiu de les proves és proporcionar informació sobre el sistema educatiu i proporcionar als centres dades i orientacions per a la millora

dels resultats de l'alumnat. En cap cas es fan públics els resultats nominatius d'alumnat ni de centres, i tampoc es fan rànquings. Aquest enfocament de l'avaluació com a eina de millora ha regit històricament els processos d'avaluació en el sistema educatiu català tant d'alumnes com de centres (Resolució ENS/956/2016, Resolució ENS/2484/2015). El model difereix fortament de les proves que estableix la LOMCE, amb un caràcter controlador i d'avaluació finalista, que a 4rt de secundària, com a revàlida, condicionen la titulació en Graduat d'ESO.

La discrepància de model és ben palesa. En un intent de mantenir l'enfocament de les proves establert en el Sistema Educatiu Català, el Govern de la Generalitat va presentar un requeriment per evitar les proves de final de primària de la LOMCE. El Govern central el rebutja i es declara totalment competent per establir-les. De moment es continuen aplicant les proves de Cb de 6è i 4rt d'ESO en els centres de Catalunya. Al juny del 2016 el Ministeri fa un requeriment al Departament manifestant que la prova de 6è de Cb no segueix les directrius de la LOMCE.

Darrerament s'han aixecat algunes veus contra les proves de Cb allegant que reafirmen l'aplicació de la LOMCE i un petit nombre de centres i famílies s'han manifestat insubmisos a l'hora de fer-les. Sol·liciten a l'Administració que passi les proves només a una mostra i que no fan falta proves censals per obtenir dades sobre els sistema.

Les proves de Cb tenen una doble finalitat: proporcionar dades del sistema i proporcionar als centres elements per facilitar els seus processos interns d'avaluació per a la millora. Aquest darrer objectiu és el que fa necessari passar les proves de manera censal. És lògic preguntar-se, després de tots aquest anys d'aplicació de les proves, si han estat instruments que ajuden a la millora de l'adquisició de les Cb de l'alumnat. Els resultats de les proves, en general, han millorat any rere any.

La continuada aplicació de les proves al llarg del temps és un dels elements que cal considerar positivament per ajudar a incrementar la cul-

tura avaluativa en els centres. Dependrà de la manera com es desenvolupin els processos de la seva aplicació i explotació de resultats perquè esdevinguin un bon instrument cap a la millora.[1] De la mateixa manera, hi hauran de contribuir les actuacions de l'Administració per acompanyar i assessorar els centres. En aquesta línia, la informació i els materials que acompanyen la realització de les proves, especificacions sobre els diferents components de les competències avaluades i els seus resultats, ajuden a la reflexió en els centres i orienten sobre què i com cal treballar per facilitar l'adquisició de les competències de l'alumnat.

Disposar de dades, tant a nivell d'alumne, grup i centre, com de les mitjanes dels resultats a nivell de Catalunya i dels centres de la seva mateixa categoria, permet tenir una referència de la situació del centre respecte altres de similars i ajuda a analitzar l'eficàcia de les actuacions que es porten a terme en cada centre.

Les proves com a instruments vàlids i fiables poden ser útils per fer un seguiment longitudinal de l'alumnat en el canvi d'etapa o per estudiar tendències en resultats del final dels ensenyaments. Fer-ho només amb les dades d'avaluacions internes de centre podria ser menys fiable. Els criteris d'avaluació del currículum, en ser generals i amplis, poden portar a aplicacions diferents segons com sigui de diferent l'avaluador o el centre. Les proves també poden contribuir a la millora del treball de coordinació entre primària i secundària, en tractar-se d'instruments d'avaluació per a 6è i 4rt d'ESO ben alineats.

Tot i les possibilitats de l'instrument, caldria avançar en la seva millora. Si han d'avaluar competències, no haurien de ser compartimentades en àrees o matèries. La comparació dels resultats entre centres de la mateixa categoria és controvertida, ja que actualment només hi ha tres categories de centres en aquesta comparació: les anomenades tipolo-

1. Borrell, Elvira; Canals, Roser; Pujol, M. Cristina (2012). «Las pruebas externas como elemento de mejora». *AULA*, núm. 215.

gies A, B i C. La majoria de centres es troben en el grup B. La classificació es basa en dades socioeconòmiques poc actualitzades i precises. Els criteris que s'apliquen per a l'exclusió d'alumnat per necessitats específiques poden variar d'un territori a l'altre.

Altres aspectes que es qüestionen i que caldria millorar són l'aplicació dels criteris de correcció, el control de la subjectivitat del corrector, l'impacte que pot tenir en alguns centres el nombre d'alumnes absents el dia de la prova, que pot fer variar els seus resultats globals, i la poca claredat en els criteris que s'apliquen per determinar la franja d'adquisició de la competència de cada alumne i de la ponderació que es fa de les activitats proposades. També s'ha parlat de la freqüència excessiva de realització de proves.

Un altre punt feble pot ser l'ús de proves d'altres anys simplement per entrenar l'alumnat i no per reflexionar sobre les respostes que ha emès, tot explorant estratègies diverses per resoldre la situació plantejada. Amb aquest enfocament reflexiu, l'ús de proves d'altres anys es pot convertir en una activitat d'aprenentatge valuosa. Però potser l'amenaça més greu per a les proves de Cb podria ser que els centres percebin que els resultats d'aquestes proves determinen en gran mesura l'avaluació del centre per part de l'Administració. En aquest sentit podrien començar a sorgir estratègies mal orientades per intentar obtenir millors resultats i desvirtuar els objectius de les proves.

Principals polítiques escolars

Una de les principals actuacions que s'han portat a terme en aquest període ha estat el Pla per a la reducció del fracàs escolar. En aquest apartat es parla del Pla i d'alguns dels programes que el configuren. La selecció, obligada per raons d'espai, s'ha fet considerant l'impacte i l'abast que els programes han tingut en el sistema. Així, es parla del Suport Escolar Personalitzat (SEP), del Programa Intensiu de Millora

(PIM), de l'Impuls de la Lectura (ILEC) i del Plurilingüisme. També es detallen dues de les actuacions en matèria d'avaluació de centres per la seva novetat en aquest període: les Auditories Pedagògiques i l'Avaluació Anual de Centres (AVAC).

Pla per a la reducció del fracàs escolar 2012-2018

El 2012, la consellera d'Ensenyament va presentar el Pla a la Comissió d'Ensenyament i Universitats del Parlament. Els indicadors del sistema educatiu català eren lluny d'altres sistemes europeus i dels objectius que la comunitat europea proposava en el document Estratègia Europa 2020, per als països de la Unió. El Pla es proposava una millora en la qualitat del sistema, tot reduint el fracàs escolar a la meitat en un termini de vuit anys. Els objectius, en línia amb l'estratègia europea, es concretaven a millorar el nivell d'adquisició de les competències bàsiques (Cb) de l'alumnat de primària i secundària, la competència en llengua estrangera, el rendiment acadèmic i a augmentar la taxa de graduats d'ESO i reduir l'abandonament prematur. Per aconseguir-ho es van dissenyar deu eixos d'actuació: Professionalització de la Docència, Suport Escolar Personalitzat (SEP), Impuls de la Lectura, Innovació Metodològica i Didàctica a les Aules, Plurilingüisme, Autonomia de Centre, Professionalització de la Direcció, Implicació i Compromís de la Família, Relacions de la Comunitat Educativa i l'Entorn, Absentisme i Abandó Escolar.

El Pla es posà en funcionament el curs 2012-2013, un curs marcat per la important reducció pressupostària del Departament com a conseqüència de la crisi econòmica. Anteriorment ja s'havia suprimit la sisena hora en la pràctica totalitat de centres públics de primària. Es conservava només en aquells centres d'alta complexitat i situats en contextos socioeconòmics desafavorits. La situació era complexa i la consecució dels objectius del Pla es considerava difícil, atesa la conjuntura.

Al final del curs 2014-2015, el Departament va presentar un balanç en què es mostrava com s'havia desenvolupat el Pla per a l'èxit escolar.[2] Les dades sobre resultats, referides als graus d'adquisició de les Cb de l'alumnat, es recollien en les publicacions del Consell Superior d'Avaluació: *Quaderns d'Avaluació*, 31: «L'avaluació de quart d'ESO 2015» i 32: «L'avaluació de sisè d'educació primària 2015».

L'anàlisi que en feia el Departament era optimista i adduïa que els resultats mostraven que s'estava en la línia correcta per aconseguir els objectius marcats per a l'any 2018. Tot i així es fa difícil poder mesurar l'eficàcia d'un pla engegat el 2012 amb els resultats del 2015. S'haurà de veure l'evolució dels resultats en un termini més llarg de temps per analitzar-ne l'impacte.

En el moment de tancar aquesta edició, s'han fet públics els resultats de les proves de Cb del curs 2015-2016. En les Publicacions del Consell Superior d'Avaluació, *Quaderns d'Avaluació*, 34: «L'avaluació de quart d'ESO 2016», i 35: «L'avaluació de sisè de primària 2016», s'observa que, a 4t d'ESO, les puntuacions varien lleugerament a l'alça respecte a l'any passat. A 6è de primària els resultats baixen lleugerament en castellà, anglès i matemàtiques, però es compleix l'objectiu que la franja d'alumnes amb resultats més baixos estigui per sota del 15%, menys en anglès, on encara és del 16,5%. Caldrà esperar els resultats de les proves de Cb de propers cursos per veure si es consolida la millora a la secundària i si el lleuger descens del resultats de 6è ha estat un efecte circumstancial d'enguany.

Ja s'ha comentat que el desplegament del Pla es duia terme en moments de restriccions pressupostàries que afectaven les condicions dels docents i dels centres: augment d'hores lectives, reducció de substitucions, de salari i de dotacions econòmiques als centres. Tot i

2. http://ensenyament.gencat.cat/ca/departament/linies-estrategiques/balanc-actuacions/balanc-actuacions-anys-2011-2015/

aquest panorama, es pot percebre que els resultats de Cb, en general, presenten alguna millora. Probablement les raons d'aquesta millora són multifactorials, si bé també és lògic preguntar-se si tenen relació amb el Pla.

L'anàlisi que segueix es focalitzarà en algunes de les actuacions del Pla que han pogut facilitar, amb més o menys èxit o dificultat, millores en els resultats i canvis en els models metodològics o organitzatius en els centres.

Suport Escolar Personalitzat (SEP)

Des del Departament es van donar orientacions i instruccions per organitzar el Suport Escolar Personalitzat en els centres d'educació infantil i primària. Es presentava com una alternativa a la supressió de la sisena hora. El SEP es una actuació per donar resposta personalitzada i ajustada a les necessitats de l'alumnat davant les seves dificultats d'aprenentatge. Un suport flexible, temporal i preventiu que vol atendre els diversos ritmes d'aprenentatge dels alumnes, dirigit als alumnes d'infantil i de primària. L'organització per atendre l'alumnat individualment o en petit grup és flexible: allargant l'horari lectiu de l'alumnat, dos mestres dins l'aula o una suma de les dues opcions. Posteriorment es va afegir la possibilitat d'atendre l'alumnat fora de l'aula dins l'horari lectiu. La família de l'alumne n'ha d'estar informada i donar el consentiment. La inspecció en fa el seguiment i assessorament. El curs 2012-2013 la mesura afectava més de 100.000 alumnes de prop de 900 centres de primària.

Els centres en què ha mostrat més eficàcia aquesta eina han estat els que han fet una bona detecció de les mancances o dificultats de l'alumne concretant les competències i els aspectes on calia que avancés, tot dissenyant un pla amb objectius a curt termini, activitats d'aprenentatge ajustades a les necessitats de l'alumne i l'avaluació i

el control dels avenços i de les dificultats per tal d'esmenar actuacions i adoptant l'organització més beneficiosa per a l'alumne i la seva atenció individual i integració en el grup. La majoria d'aquests centres han optat per allargar l'horari lectiu o dedicar l'atenció de dos mestres a l'aula. En aquesta línia, el SEP s'ha mostrat com una de les actuacions que poden tenir més impacte com a mesura d'atenció a l'alumnat amb dificultats d'aprenentatge, més que un allargament genèric de l'horari lectiu.

Programa Intensiu de Millora (PIM)

El curs 2013-2014 s'orienta als instituts en l'organització del Programa Intensiu de Millora (PIM), adreçat a l'alumnat de 1r curs d'ESO, per tal de promoure la millora i el reforç de les competències bàsiques de l'àmbit lingüístic (català i castellà) i de l'àmbit matemàtic. Posteriorment es va ampliar l'aplicació del programa als alumnes de 2n d'ESO.

Com el SEP, és una mesura específica i temporal d'atenció a la diversitat. Ni el SEP ni el PIM s'adrecen a l'alumnat amb necessitats educatives especials. El PIM pretén orientar les actuacions, que ja es feien en molts instituts, amb grups flexibles o reduïts per treballar les matèries instrumentals amb alumnes de més dificultats. En molts centres, en aquests grups, el treball se centrava en l'adquisició de continguts i per facilitar-ho s'acabava abaixant el nivell dels objectius. Les orientacions del PIM insten a l'aplicació de metodologies que afavoreixin un aprenentatge més personalitzat i adequat a les necessitats educatives dels alumnes amb dificultats d'aprenentatge. Els centres de secundària que apliquen el PIM d'acord amb les orientacions del Departament ho fan de manera voluntària i no són la totalitat dels centres. La cultura dels centres, amb una trajectòria més acadèmica i de compartimentació de les matèries, la complexitat organitzativa i també un cert escepticisme per algunes de les propostes, fan difícils els canvis cap a pràctiques més competencials.

Impuls de la Lectura (ILEC)

Aquest Pla té com a objectiu millorar la competència lectora i es fonamenta en tres eixos: saber llegir, llegir per aprendre i el gust per la lectura. Va adreçat tant a primària com a secundària i s'ofereix cada curs a un nombre reduït de centres. L'assessorament directe als centres el realitzen els ELIC (Equips d'Assessorament en Llengua i Cohesió Social) de cada territori. L'any 2015, la mesura afectava 728 centres i es va acompanyar amb unes 20.000 accions formatives de professorat.

Aquestes actuacions han tingut una gran resposta per part dels centres, que s'evidencia en el nombre de centres i docents que hi han participat. Les actuacions de formació s'han fet majoritàriament fora de l'horari de permanència. Es torna a fer palès l'interès dels docents per millorar les seves pràctiques i incidir en la millora de l'adquisició de les competències de l'alumnat.

L'ILEC ha potenciat en els centres un treball de reflexió sobre la pràctica educativa i ha propiciat una reflexió compartida en els equips docents. En general, l'expertesa dels ELIC, amb l'assessorament específic a cada centre, el seu modelatge d'actuació a l'aula, el seguiment de les actuacions dels docents i la gran quantitat de materials d'aplicació a l'aula que s'han originat, han estat aspectes que s'han valorat molt positivament. En aquelles zones on s'ha aplicat el programa en centres de primària i centres de secundària adscrits, ha facilitat la coordinació de la gestió del currículum en competència lectora, entre les dues etapes.

Hi ha aspectes del programa, però, que han dificultat la consecució de l´èxit en alguns centres, com canvis d'orientació del programa, pocs instruments actualitzats, vàlids i fiables, per avaluar la fluïdesa i la comprensió lectora de l'alumnat al llarg de les etapes o poca cultura per compartir les reflexions sobre la pràctica d'alguns centres. Són aspectes que caldria millorar per incrementar l'èxit del programa.

Plurilingüisme

Amb aquesta actuació es tractava de mantenir i defensar el programa d'immersió lingüística per garantir l'aprenentatge de la llengua catalana com a element vertebrador d'un projecte plurilingüe i de cohesió social. També es pretén millorar el nivell competencial dels alumnes en llengües estrangeres i aconseguir que un percentatge d'alumnat assoleixi el nivell B1 del Marc Europeu de Referència per a les Llengües. El model d'immersió lingüística de Catalunya és un model d'èxit, visible en els resultats de molts informes,[3] en què es pot observar que la majoria de l'alumnat de Catalunya, quan acaba l'escolaritat obligatòria, coneix, a un nivell equiparable, les dues llengües oficials. Aquestes dades són el reflex d'un èxit de fa molt anys d'un model que no contempla la possibilitat de separar l'alumnat per raons de llengua. Per aconseguir el segon objectiu, s'han aplicat diferents mesures: modificació de la taula de titulacions del professorat a l'efecte d'impartir una llengua estrangera, promoure programes i formació per utilitzar alguna llengua estrangera com a llengua d'aprenentatge, etc.

Són molts els centres que actualment estan impartint en part o totalment àrees o matèries del currículum en altres llengües, a més del català. Es pot parlar d'un clima de consens i tranquil·litat entre la comunitat educativa en el desenvolupament dels projectes lingüístics de cada centre.

Altres actuacions del Pla cap a l'èxit escolar han patit fortament la contenció de la despesa; una mostra d'això han estat els plans educatius d'entorn. Segons dades del Departament al final del 2015, hi havia 96 plans d'entorn a 76 municipis que afectaven 332.339 alumnes de 885 centres.

3. Publicació del Departament d'Ensenyament: *La llengua a l'escola catalana- Un model d'èxit* (2015). Barcelona: Publicacions del Consell Superior d'Avaluació. Sistema d'Indicadors-Resultats d'ESO. Citem com a exemple altres estudis: Strubell, Miquel *et al.* (coord.) (2011). *Resultats del model lingüístic escolar de Catalunya. L'evidència empírica*. Barcelona: UOC.

Fins al curs passat, l'assignació pressupostària del Departament per a aquesta actuació va ser molt reduïda. En molts municipis s'han pogut continuar les actuacions previstes gràcies a les aportacions de les administracions locals. Ha estat, doncs, un bon exemple de treball de col·laboració entre administracions, el que ha permès de continuar amb aquests plans d'actuació i aconseguir-ne els objectius proposats.

Es podria concloure aquest apartat apuntant que, tot i l'impacte negatiu que ha tingut la contenció de la despesa en molts aspectes del sistema, la col·laboració de les administracions, alguns dels plans portats a terme i la professionalitat de la gran majoria de docents, entre d'altres, han permès continuar avançant en la millora de la competència de l'alumnat i la cohesió social.

Auditories Pedagògiques

Els resultats de les proves de Cb per a 6è de primària del curs 2012-2013 mostraven que hi havia 96 centres de primària a Catalunya amb un 30% o més d'alumnat que no superaven les quatre competències bàsiques que mesuren les proves: català, castellà, matemàtiques i anglès. La majoria d'aquests centres eren d'alta complexitat i situats en entorns desafavorits.

Davant d'aquest fet, el Departament va decidir aplicar Auditories Pedagògiques, que es van encarregar a la Inspecció d'Educació. Es pretenia impulsar canvis organitzatius, pedagògics i de gestió en els centres, per afavorir-ne la millora. La mesura era nova i va causar severes crítiques dels sindicats, que atribuïen els mals resultats d'aquells centres a un problema social i no educatiu i reclamaven més recursos i serveis socials més eficients.

Les Auditories Pedagògiques es van realitzar durant el curs 2013-2014. Es basaven en una recollida d'evidències i valoracions sobre aspectes

rellevants del centre i els processos i resultats d'ensenyament-aprenentatge, per acabar proposant un pla de millora. A finals d'aquell mateix curs s'anunciava que els centres que havien tingut una auditoria pedagògica havien millorat els seus resultats en les proves de Cb, tot i que encara no s'havien posat en pràctica els plans de millora. Es justificava la millora per raons de motivació. Probablement molts centres van donar més importància a les proves de Cb com a mesura de resultats i en van millorar els processos d'aplicació. Com hom sap, una part dels resultats, en qualsevol mesura avaluativa, depèn d'altres factors i no tan sols del coneixement del que s'avalua. Els resultats d'aquests centres han seguit millorant en els cursos següents (Consell Superior d'Avaluació, *Quaderns d'Avaluació*, núm. 29: «L'avaluació de sisè de primària 2014»). De moment no s'ha tornat a aplicar la mesura cap més curs.

Avaluació Anual de Centres (AVAC)

El curs 2014-2015 s'inicia en fase experimental l'Avaluació Anual de Centres (AVAC) i el curs 2015-2016 la mesura s'aplica a tots els centres. L'actuació es desprèn del Decret 102/2010, d'autonomia de centres, que orienta l'avaluació de centres a aconseguir la millora de la qualitat del servei i té com a referència l'assoliment de competències de l'alumnat. També la vincula com un element a tenir en compte en l'avaluació de l'exercici de la funció directiva i la funció docent en el centre. Aquest darrer aspecte es concreta com una modalitat d'avaluació docent en l'Ordre ENS/330/2014, del procediment de promoció docent per estadis, a part de l'avaluació voluntària de l'exercici de l'activitat docent.

L'AVAC la realitza l'inspector o inspectora del centre i té en compte el rendiment acadèmic (resultats de les avaluacions externes i internes de l'alumnat i la seva comparació amb centres de la seva mateixa tipologia), el nivell d'eficàcia del centre, els objectius del centre, la planifica-

ció i l'assoliment i les condicions d'equitat (absentisme, abandonament, atenció a la diversitat i inclusió). L'avaluació es realitza a partir d'anàlisi documental del centre, especialment dels documents que fan referència a la planificació i la memòria, entrevistes a l'equip directiu, equips de coordinació i altres docents i pot incloure observacions a les aules. La mesura es conclou amb un informe amb consideracions, propostes de millora i qualificació del centre.

El fet que l'AVAC tingui com a finalitat orientar processos de millora en els centres i, al mateix temps, aportar elements per a l'avaluació de directors i docents ha creat una situació controvertida en alguns centres. Per a alguns es valoraven positivament aspectes com la contribució a la reflexió amb el contrast d'informacions sobre resultats i assoliment d'objectius, l'assessorament de la inspecció en el disseny d'indicadors, aspecte poc habitual en alguns centres i imprescindible per fer una bona valoració d'assoliment d'objectius. Però ha generat controvèrsia la categorització dels centres, que s'ha comentat a l'apartat d'avaluació de Cb, i el procés per adjudicar-la; hi ha qui pensa que és una visió simplificada de la complexitat del centre. D'altra banda, les direccions dels centres assenyalen la contradicció que l'AVAC incideix en la seva avaluació, però disposen de poca autonomia en la gestió de recursos humans per portar a terme el Projecte Educatiu del Centre.

Probablement s'haurien de revisar alguns elements del procés, com disminuir la freqüència de l'aplicació, perquè realment hi hagi temps per visualitzar les millores a partir de les indicacions donades, facilitar més formació als equips directius en termes de planificació estratègica i disseny d'indicadors o evidenciar les triangulacions de l'obtenció d'informació per mostrar-ne l'objectivitat, per aconseguir que sigui percebuda com una mesura que pot ajudar a la millora dels centres i del sistema.

Ensenyaments professionalitzadors. La formació professional

Pel que fa a la formació professional, en termes generals, s'han mantingut les línies de fons de treball dels darrers anys i legislatures anteriors, amb les limitacions derivades de la contenció i reducció pressupostària i accents diferents segons els governs. Així, es pot identificar i seguir una línia contínua especialment els últims deu anys, que, en benefici del país, persones i empreses, ha consolidat el progressiu desenvolupament i millora de la formació professional i el seu prestigi.[4]

Els punts principals del que han estat aquestes actuacions, que tot seguit es comenten, es relacionen amb la incorporació de més alumnes als ensenyaments professionalitzadors i amb l'aplicació de mesures per flexibilitzar-ne l'oferta, tot adaptant-la a les necessitats dels usuaris. També es comenta l'adaptació de l'oferta a les necessitats dels sectors productius, en el marc de l'enfortiment de la vinculació entre els centres i l'entorn productiu, amb un esment especial a la formació dual.

Un element molt important que mereix un apartat a part ha estat l'aprovació de la Llei 10/2015 de formació i qualificació professionals.

Finalment, també es farà una referència al desenvolupament dels ensenyaments de règim especial relacionats amb la professionalització, com són els ensenyaments esportius, artístics i d'idiomes.

4. Per tenir una visió del període 2004-2010 és interessant llegir l'article «La transformación de la formación profesional en Catalunya: un caso real», de Josep Francí, exdirector d'Ensenyaments Professionals de la Generalitat de Catalunya, a *Las políticas de formación en España y en Europa: perspectivas comparadas*. Barcelona: Editorial Octaedro / ICE, 2013.

Desenvolupament de l'oferta i matrícula del cicles formatius

L'oferta de cicles formatius de formació professional de grau mitjà i de grau superior s'ha ampliat i la matrícula ha crescut durant aquest anys.

En les taules que apareixen al capítol d'indicadors, es pot veure aquest creixement sostingut de la matrícula en formació professional del 2005 al 2015.

Indiquem, com a mostra, una dada del període 2011 a 2015: el curs 2011-2012 es van matricular 53.090 alumnes al grau mitjà i 58.149 el curs 2014-2015. En el cas del grau superior, el 2011-2012 es van matricular 49.180 alumnes i 56.393 el curs 2014-2015.

Programes de Formació i Inserció

A partir del curs 2014-2015, la LOMCE va suprimir els Programes de Qualificació Professional Inicial, regulats a la LOE. No obstant això, la LEC havia establert que el Departament d'Ensenyament ha de facilitar itineraris de formació professional inicial adaptats als diferents ritmes i possibilitats d'aprenentatge, amb una organització flexible de l'oferta i dels horaris per fer efectiu el principi d'inclusió i afavorir la transició al treball i a la vida adulta desenvolupant programes i accions específics d'inserció laboral, en coordinació amb el Departament de Treball. Seguint, doncs, el mandat de la LEC, el Departament va establir Programes de Formació i Inserció (PFI) per als joves no ocupats de 16 a 21 anys, que han deixat l'educació secundària obligatòria, normalment després de cursar 4t, sense obtenir-ne el títol (Resolució ENS/1102/2014). Aquests programes són una singularitat de Catalunya pel que fa a l'oferta educativa de formació professional, atès que, el curs 2014-2015, les altres administracions de l'Estat van transfor-

mar l'oferta dels Programes de Qualificació Professional Inicial (PQPI) en formació professional bàsica.

Els Programes de Formació i Inserció es proposen en el marc dels objectius de l'Estratègia Europa 2020 i ofereixen a joves no ocupats i poc qualificats una via de segona oportunitat que els permeti reintroduir-se en el sistema educatiu per prosseguir estudis de formació professional, tot evitant l'abandonament prematur i facilitant l'aprenentatge per accedir al mercat de treball amb més possibilitats d'obtenir una ocupació qualificada.

Aquesta oferta formativa que recollia l'experiència anterior dels PQPI s'articula amb la possibilitat que oferia el Reial decret 127/2014 d'incloure mòduls professionals d'un títol de formació professional bàsica i altres mòduls de formació, acumulables per a l'obtenció del títol corresponent.

Són programes d'un any, amb finalitats formativa i d'inserció, amb formació en continguts instrumentals, professionals i pràctiques en alternança, orientats a una iniciació laboral, en l'àmbit d'una qualificació professional, i l'opció de reincorporació al sistema educatiu a través de les proves d'accés als cicles de grau mitjà o l'obtenció del graduat en ESO.

El desenvolupament dels programes es fa en el marc de la Garantia Juvenil i del Programa Operatiu d'Ocupació Juvenil per al període 2014-2020 del Fons Social Europeu.

Al capítol d'indicadors es poden consultar les dades de matrícula de PQPI i PFI durant aquest anys.

El curs 2014-2015, els Programes de Qualificació Professional Inicial (PQPI) passen a ser Programes de Formació i Inserció (PFI); es van matricular 6.929 alumnes en les 265 centres que oferien aquests programes.

Seguidament es comenten diverses mesures relacionades amb la matrícula, l'oferta i l'accés a la formació professional que han estat motiu de controvèrsia durant aquest període.

El preu públic als cicles de grau superior, una qüestió polèmica

La legislació inclou els ensenyaments de formació professional i els d'arts plàstiques i disseny de grau superior, entre els ensenyaments que conformen l'educació superior, però no entre els ensenyaments declarats gratuïts. En aquest marc normatiu, es va establir, a partir del curs 2012-2013, un preu públic per curs (360€) en els centres del Departament d'Ensenyament, amb supòsits d'exempcions i bonificacions.

La creació del preu públic és una qüestió que va plantejar polèmica. L'objectiu principal era generar un nivell més alt de compromís de les persones que es matriculen als cicles de grau superior, si bé també un altre objectiu important era obtenir uns ingressos per part de l'Administració en uns anys de fortes dificultats econòmiques.

És ben segur que la incorporació d'aquest nou preu públic pot haver afectat algunes persones amb una precària situació econòmica, tot i les exempcions i bonificacions que es van establir. També és cert, però, com es comprova amb les dades, que no es va produir cap davallada en la matrícula general, que va continuar creixent. Caldria veure si hauria crescut més sense el preu públic.

El preu públic suposa una participació en el cost del servei que no arriba, en termes generals, al 10%. Hauria de reforçar el compromís i valoració de l'alumnat amb els ensenyaments que demana cursar. La instauració del preu va disminuir la matrícula especulativa en benefici de l'admissió de persones que inicialment no haurien estat admeses. En efecte, els processos de matrícula dels cicles formatius de grau supe-

rior estaven força afectats per la matrícula en els ensenyaments universitaris i força alumnes veien la matrícula a la formació professional com la possibilitat d'una opció secundària després de l'opció prioritària cap a l'ensenyament universitari. Un dels efectes de la introducció del preu públic va ser induir una elecció més conscient i responsable per part dels alumnes en el sentit d'analitzar millor les seves possibilitats i interessos i orientar millor l'elecció. Així mateix i com a conseqüència de la variada oferta d'ensenyaments superiors i el poc convenciment o compromís amb la tria per part d'alguns alumnes, eren freqüents algunes baixes durant el primer trimestre, que, com a efecte de la introducció del preu, es van reduir.

La controvèrsia sobre l'FP bàsica

Una de les novetats principals de la LOMCE pel que fa a la formació professional ha estat la regulació de la formació professional bàsica dirigida a alumnes de catorze o quinze anys. Aquesta oferta educativa va ser impulsada àmpliament pel Ministeri d'Educació, que hi va donar suport econòmic amb fons europeus gestionats pel MEC, a partir de convenis signats entre les administracions educatives i el Ministeri.

El Departament d'Ensenyament es va mostrar crític amb la concepció de l'FP bàsica pel fet que obria una escletxa important en el caràcter comprensiu de l'ensenyament obligatori i no preparava els alumnes que s'incorporessin a aquesta via per a l'obtenció del títol de l'educació secundària obligatòria. Es considerava que una oferta d'aquest estil s'havia de concebre en un pla més ampli d'accions formatives i de lluita contra el fracàs i la segregació i en la flexibilització que ha de contemplar l'acabament de l'ESO, tot possibilitant la incorporació d'elements de professionalització. El Ministeri va pressionar al Departament al·legant que l'oferta d'aquest ensenyament era obligada per tractar-se d'un mandat de la LOMCE i que s'havia d'implantar el curs 2014-2015.

La resposta del Departament va consistir a posar en marxa un programa pilot a quatre centres el curs 2014-2015 per tal d'explorar les possibilitats que podia oferir aquest tipus d'oferta, fent-ne un seguiment i oferint als alumnes la simultaneïtat de formació professionalitzadora i alhora en la preparació del graduat en ESO, per tal de prevenir els efectes segregadors que podria tenir una via formativa de segona categoria. El MEC no va admetre que el programa que s'aplicava a Catalunya pogués rebre els fons destinats a l'FP bàsica.

De fet, en la formació professional ja es tenia l'experiència de la Llei general d'educació de l'any 1970 amb un model de formació professional basat en el concepte del fracàs escolar. Semblava, doncs, que l'FP bàsica podria convertir-se en una nova versió d'aquella formació professional associada al fracàs i que havia costat molt anys i esforços de superar.

El curs 2015-2016 el programa pilot va seguir mantenint un caràcter reduït, si bé va incorporar un grup d'FP bàsica a cada Servei Territorial de Catalunya, un total a tot el territori de 10 grups i 150 alumnes. Al mateix temps, però, l'oferta a tot l'Estat s'havia estès força per la possibilitat d'obtenir fons econòmics, si bé els resultats que es començaven a conèixer no eren gaire positius, especialment per l'elevada disminució d'alumnes en el pas del primer al segon curs.

Millora en l'accés als cicles formatius

La Llei 2/2011 d'economia sostenible va modificar la Llei orgànica 2/2006 d'educació, sobre les condicions d'accés a la formació professional, per tal d'incorporar el curs de formació específic per a l'accés als cicles de grau mitjà i creació del curs de formació específic per a l'accés als cicles de grau superior. El Reial decret 1147/2011 va establir l'ordenació general de la formació professional del sistema educatiu incorporant els cursos de formació específics per a l'accés.

Un cop establert aquest nou accés que oferia més possibilitats de configuració d'itineraris formatius, l'Estat va aturar-ne l'aplicació. El Reial decret llei 14/2012, de mesures urgents de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu, preveia que les mesures, establertes en el Reial decret 1147/2011, s'ajornessin per al curs 2014-2015, si bé establia la possibilitat que les administracions educatives poguessin anticipar les que consideressin necessàries.

Per afavorir els itineraris de promoció personal i professional de l'alumnat, el Departament va anticipar la implantació dels cursos de formació específics per a l'accés als cicles de grau mitjà i de grau superior de formació professional (CAM i CAS) al curs 2012-2013, tot estenent els efectes d'aquest curs als ensenyaments professionals d'arts plàstiques i disseny i als ensenyaments esportius de règim especial (Resolució ENS/1245/2012).

De fet, aquests cursos només es van implantar a Catalunya. Des de la seva implantació han estat cursos força sol·licitats i han donat molt bon resultat en el sentit de preparar millor els alumnes per cursar els cicles formatius, especialment el curs d'accés al grau superior. Tot i que s'hi han matriculat uns 6.000 alumnes cada curs acadèmic, paradoxalment la LOMCE ha fet desaparèixer el curs d'accés al grau superior, si bé el curs 2015-2016, el Departament el continua mantenint.

D'altra banda, les proves d'accés als cicles continuen tenint un paper important, ja que faciliten l'accés als cicles de formació professional o als d'arts plàstiques i disseny a persones adultes que per diferents raons no tenen les condicions acadèmiques d'accés. L'any 2014 s'hi van inscriure 30.604 persones, moltes de les quals prèviament s'havien preparat a les escoles de formació de persones adultes o a l'IOC.

Flexibilització de la formació professional

El Decret 284/2011, d'ordenació general de la formació professional inicial, va incorporar diverses mesures flexibilitzadores de l'oferta dels ensenyaments de formació professional. Algunes d'aquestes mesures ja s'havien previst al Decret 240 del 2005.

Les mesures flexibilitzadores, Resolució ENS/1891/2012 , consoliden la nova ordenació de la formació professional com a conseqüència de diverses experiències amb la finalitat de millorar la formació al llarg de la vida, possibilitar l'adaptació a les situacions personals i professionals de l'alumnat i millorar l'oferta i la qualitat de la formació adaptant-la a noves necessitats. Les mesures es configuren de manera que els centres disposin d'un marge d'autonomia per dur-les a terme, bo i afavorint la seva eficàcia i extensió a tot el territori.

A continuació es detallen algunes d'aquestes mesures:

Flexibilitat de l'oferta, per adaptar-se a les necessitats dels usuaris

El model de formació professional es caracteritza per la flexibilitat de l'oferta, que permet cursar parcialment els cicles, la matriculació per unitats formatives soltes, la formació no presencial i la semipresencial, els desplegaments curriculars singulars (que permeten cursar dos cicles en tres anys), les ofertes a col·lectius específics amb adaptació de l'horari, el calendari o l'itinerari formatius, i l'acreditació de competències professionals i reconeixement acadèmic dels aprenentatges.

Formació professional en la modalitat no presencial

La modalitat no presencial permet tant ampliar el conjunt de l'oferta formativa com estendre-la territorialment, incrementant així les oportunitats efectives de la població per accedir a la formació, afavorint la progressió professional de les persones i la cohesió social i cultural. Facilita, de manera especial a la població adulta, la compatibilització de la formació amb el treball o amb altres activitats, alhora que permet adaptar el ritme i el seguiment dels aprenentatges a la disponibilitat individual de cada persona.

Amb aquests objectius s'han anat estenent les possibilitats de formació no presencial.

En aquest sentit i com una altra mostra de continuïtat en les línies de fons de les polítiques de formació professional, durant els darrers anys s'ha ampliat l'oferta de l'Institut Obert de Catalunya IOC), amb més cicles de formació professional, curs d'accés al grau superior i nivell B2 d'anglès. El paper de l'IOC en l'extensió de la formació oferint més oportunitats a moltes més persones és altament rellevant; d'altra banda, el fet de ser un centre que integra l'oferta educativa, el fa singular a l'Estat.

El nombre total de matrícules de tots els ensenyaments que ofereix l'IOC el curs 2013-2014 va ser de 45.594, 19.169 de les quals van ser de formació professional i 6.204 de cursos d'anglès (Font: Departament d'Ensenyament. Estadística de l'Ensenyament).

La LEC havia establert la possibilitat d'autorització als centres privats per impartir ensenyaments postobligatoris en la modalitat d'educació no presencial. Anteriorment, el Decret 67/2007, de formació professional inicial en la modalitat a distància, ja havia previst la modalitat a distància en centres privats d'aquells cicles formatius de formació professional inicial autoritzats per impartir en la modalitat presencial.

D'acord amb aquest marc normatiu, el Departament va aprovar l'Ordre ENS/71/2012, per la qual els centres privats poden impartir la formació professional en la modalitat no presencial, tot ampliant les possibilitats d'elecció per a l'alumnat. A partir del curs 2013-2014 alguns centres van començar a oferir aquesta modalitat.

Serveis d'assessorament i de reconeixement acadèmic dels aprenentatges assolits mitjançant l'experiència laboral o en activitats socials

L'assessorament és un servei que el centre educatiu presta de manera individual, a sol·licitud d'una persona adulta que disposi d'experiència laboral o formació prèvia. Consisteix en la identificació i l'anàlisi de les seves capacitats i expectatives professionals, que es recullen en l'informe d'assessorament. El reconeixement permet donar valor als aprenentatges que la persona ha adquirit i obtenir la correspondència amb els ensenyaments de formació professional del sistema educatiu. Conclou amb un certificat oficial expedit pel centre educatiu, en què constaran les unitats formatives reconegudes que es poden convalidar.

S'ha de tenir en compte que els últims anys s'ha incrementat l'accés a la formació professional de persones de més de 25 anys, que actualment representen més del 25% de l'alumnat, les quals solen disposar d'experiència laboral o en altres activitats. El procediment de reconeixement acadèmic dels aprenentatges adquirits s'està mostrant un instrument útil que, amb l'orientació i l'assessorament, pot facilitar la consecució d'itineraris de formació de manera personalitzada.

Els serveis d'assessorament i reconeixement representen la continuïtat del que va ser el Programa Qualifica't iniciat el curs 2009-2010.

L'any 2014, 198 centres educatius van oferir aquests dos serveis i van assessorar 3.294 persones i van expedir 2.974 certificats de reconeixe-

ment individuals. El 2015, en 183 centres, es van assessorar 2.707 persones i es van expedir 2.335 certificats de reconeixement (Font: Memòries del Departament 2014 i 2015).

Processos d'acreditació de competències

El procediment d'avaluació i acreditació de competències professionals adquirides a través de l'experiència laboral o de vies no formals de formació permet a les persones que hi participen aconseguir una certificació d'unitats de competència acreditades, que els pot servir per arribar a obtenir un certificat de professionalitat, un títol de formació professional o ambdós, i facilita, d'aquesta manera, la seva integració laboral, la promoció professional i el reconeixement social.

El procediment dona resposta al fet que moltes persones han adquirit les seves competències professionals en el lloc de treball, mitjançant la pràctica, l'experiència professional i vies no formals de formació, però no en tenen l'acreditació oficial.

Des de l'any 2011, el Departament d'Ensenyament i el Departament d'Empresa i Ocupació han convocat conjuntament processos d'acreditació. Del 2011 al 2015 s'han dut a terme quatre convocatòries conjuntes amb un total de 15.230 places convocades (Font: Departament d'Ensenyament).

A més de les convocatòries ordinàries, s'han fet convocatòries sectorials a partir dels convenis signats entre els agents socials i els departaments.

Adaptació de la formació a les necessitats del teixit productiu

Tan important com la flexibilització i l'adaptació per atendre la formació i la qualificació de les persones ha de ser la flexibilització i l'adaptació a les necessitats de les empreses, als canvis en el mercat de treball, a l'evolució dels perfils professionals i als perfils emergents. S'indiquen tot seguit algunes de les mesures que s'han portat a terme en aquesta línia.

Del 2013 al 2015 es van actualitzar 45 títols de formació professional amb decrets que aprovaven els nous currículums.

Una novetat important va ser l'aprovació per decret de tres títols propis de la Generalitat de formació professional: tècnic en prevenció, extinció d'incendis i salvaments; tècnic en xarxes, instal·lacions i estacions de tractament d'aigua i tècnic en manteniment de vaixells esportius i d'esbarjo.

El curs 2015-2016 s'impartien 30 adaptacions curriculars de títols per donar resposta a nous perfils professionals.

A més d'aquestes mesures normatives més generals, els centres poden orientar el currículum d'un títol, a través de les hores de lliure disposició, a un determinat perfil professional.

L'adaptació dels centres a les necessitats de les persones i de les empreses ha comportat per als centres noves maneres d'organitzar-se i treballar. És interessant indicar el funcionament de xarxes de centres que desenvolupen d'una manera col·laborativa molts d'aquests nous conceptes i organitzacions. Poden citar-se en aquest sentit les xarxes d'innovació, emprenedoria, qualitat o formació dual.

Formació professional dual

En aquest període, amb la mirada en models aplicats des de fa molts anys al centre d'Europa, s'ha posat en marxa la modalitat de la formació dual, d'acord amb la LEC, que va preveure accions formatives corresponents a l'alternança entre formació i treball amb convenis de col·laboració amb empreses.

Amb la finalitat de millorar la formació al llarg de la vida, possibilitant l'adaptació a les situacions personals i professionals i millorant l'oferta i la qualitat de l'educació, el Decret 284/2011, recollint diverses experiències prèvies que s'estaven aplicant, va establir mesures flexibilitzadores de l'oferta de formació professional. Algunes tenen com a objectiu l'aprofundiment de la col·laboració entre les empreses i els centres educatius com la formació en alternança, l'organització d'unitats formatives o mòduls professionals en entorns laborals o els convenis de col·laboració amb empreses, entitats, organitzacions i altres administracions per establir les condicions d'accions formatives que poden ser reconegudes acadèmicament.

El Reial decret 1147/2011, d'ordenació de l'FP, havia previst la possibilitat de desenvolupar programes formatius en alternança amb col·laboració amb empreses per a persones que disposin d'un contracte de treball, un contracte per a la formació, una beca de formació o la condició de voluntari, i el Reial decret 1493/2011 regulava els termes i les condicions d'inclusió en el règim general de la Seguretat Social de les persones que participin en programes de formació i que comporti una contraprestació econòmica.

D'acord amb això, el Departament d'Ensenyament va posar en marxa a Catalunya un nou model de formació en alternança, articulat mitjançant convenis de col·laboració entre el centre educatiu i l'empresa i la compartició de responsabilitats formatives, regulat a la Resolució ENS/1204/2012.

Posteriorment el Govern de l'Estat va aprovar el Reial decret 1529/2012, que regula el contracte per a la formació i aprenentatge i estableix les bases de la formació professional dual.

Les accions formatives que es desenvolupen mitjançant els convenis poden ser: l'alternança simple, que combina el temps de formació i el temps d'activitat en l'empresa dels alumnes, sense reconeixement acadèmic de l'activitat, i l'alternança amb formació dual, amb reconeixement acadèmic dels aprenentatges assolits pels alumnes mitjançant el treball assalariat, el desenvolupament d'una beca de formació o de la formació impartida per l'empresa.

Els convenis han anat configurant un model de formació dual en la formació professional a Catalunya, en què les competències professionals vinculades als títols es poden adquirir de manera combinada i coordinada en dos àmbits que es complementen: l'empresa i el centre educatiu. En aquest model, l'alumne realitza part de l'aprenentatge —el 33% de les hores del cicle com a mínim— en un entorn laboral.

L'any 2014 es van signar 200 convenis: 33 convenis singulars per establir col·laboracions genèriques amb empreses i 167 convenis per formació en alternança. L'any 2015 se'n van signar 462: 46 de singulars i 416 de formació en alternança (Font: Memòries del Departament 2014 i 2015).

En el marc incipient de desenvolupament de la formació dual apareix una qüestió polèmica, que és la possibilitat de la beca, alternativa al contracte. Organitzacions sindicals i de joves han criticat la insuficiència del model experimentat especialment pel que fa a l'opció de la beca. Indiquen que el model no posa l'accent en el que hauria de ser la finalitat principal de l'FP dual: la inserció laboral. En realitat, segons la seva visió, es tracta d'un model de pràctiques no laborals en empreses, pràctiques sense contracte.

Tot seguit s'indiquen les dades de l'evolució de la formació professional dual:

	Alumnat	Grups	Centres	Títols impartits	Empreses i entitats	Estada amb contracte	Estada amb beca	Estada de voluntari
Curs 2012-2013	590	32	25	18	118	365 (62%)	225 (38%)	-
Curs 2013-2014	2.116	92	49	44	251	1.290 (60%)	826 (40%)	-
Curs 2014-2015	3.718	207	122	67	645	2.045 (55%)	1.672 (45 %)	1
Curs 2015-2016	5.075	290	152	90	1.050	1.421 (28%)	3.653 (72%)	1

Font: Departament d'Ensenyament.

Nota: Continuïtat dels alumnes en l'empresa en el curs 2014-2015, el 42%; en el curs 2015-2016, el 70%.

En aquest quadre, es pot observar el creixement que està experimentant la formació dual i el bon resultat que suposa per a la inserció professional. Caldrà reforçar el model de formació dual, la col·laboració de les empreses i la iniciativa i esforç dels centres de formació professional per tal de consolidar i ampliar aquests aspectes positius. Per tal que s'estengui un bon model de qualitat serà especialment important el reforç en suport tècnic i recursos per al seguiment i tutorització dels alumnes per part dels centres i les empreses.

Llei 10/2015 de formació i qualificació professionals

Per al període 2013-2016, el Govern va aprovar el III Pla general de formació professional elaborat amb el consens dels agents socials més representatius, el Consell General de les Cambres i les entitats municipalistes. El Pla s'articula en quatre eixos: la planificació i adaptació de l'oferta formativa integrada a les necessitats del mercat de treball i de les persones; l'impuls dels centres de formació professional integrats; l'organització d'un mecanisme integrat de reconeixement i acreditació de les competències professionals, i el desenvolupament d'un sistema integrat d'informació i orientació professional.

El desenvolupament del Pla va coincidir amb el procés d'elaboració i aprovació de la nova Llei de formació, que ha estat un dels aspectes més rellevants durant els anys 2014 i 2015.

A iniciativa del Govern i liderada pel Departament d'Ensenyament, el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 10/2015, del 19 de juny, de formació i qualificació professionals, amb un alt grau de consens parlamentari: 113 vots a favor, 12 en contra i 2 abstencions. Una llei que afecta de ple el sistema educatiu, que, com la LEC, va aconseguir el suport d'altres partits més enllà dels que donaven suport al Govern. Un contrast notable amb la LOMCE. La Llei de formació i qualificació professional té l'objectiu de millorar el model productiu, fomentar l'ocupació i la millora professional i una millor formació per a l'ocupabilitat i la competitivitat des de la perspectiva de la simplificació administrativa, el millorament de la gestió i dels serveis als ciutadans.

La llei es basa en els principis de la LEC i de la Llei 17/2002, d'ordenació del sistema d'ocupació i de creació del Servei d'Ocupació de Catalunya. També de les lleis orgàniques 5/2002 de les qualificacions i de la formació professional i 2/2006 d'educació, com també altres normes estatals i de Catalunya que fan referència a la formació i qualificació professional.

Pretén superar les mancances en l'Administració de la formació professional, amb el criteri de segmentació dels perfils dels seus destinataris, que distingeix entre formació inicial, formació de les persones en situació de desocupació i formació de persones ocupades, cosa que comporta marcs de referència conceptualment i administrativament diferenciats, amb dinàmiques i procediments propis de cada àmbit. Aquest model tradicional ha estat posat en qüestió per diferents organitzacions i per la Unió Europea, que ha assenyalat la necessitat d'abordar la formació de les persones al llarg de la vida de manera interrelacionada i connectada en els processos d'aprenentatge, amb capacitat d'adaptar-se als requeriments i les circumstàncies de les persones. Els sistemes de formació i qualificació han d'ésser flexibles i d'alta qualitat; s'han d'adaptar a l'evolució del mercat laboral i preparar les persones perquè gestionin llurs competències i s'adaptin al canvi i organitzar dispositius per a la validació de l'aprenentatge no formal, informal i experiències laborals.

Les recomanacions de la Unió Europea amb relació al sistema d'educació i formació, juntament amb l'anàlisi de les necessitats de Catalunya, han portat a revisar la relació entre la formació professional inicial, de l'àmbit educatiu, i la formació professional per a l'ocupació, de l'àmbit laboral. La formació professional és un element clau per facilitar les eines que han de donar resposta a la necessitat d'adequar les qualificacions professionals als llocs de treball futurs i afavorir l'equilibri entre oferta i demanda de perfils competencials.

La llei té per finalitat establir una regulació de la formació professional al llarg de la vida i comprèn el conjunt d'actuacions, serveis i programes de formació i qualificació professionals del sistema educatiu i de la formació per a l'ocupació, promoguts i sostinguts amb fons públics. Pretén superar velles contradiccions i controvèrsies i per això articula un sistema de formació i qualificació professionals, amb la integració dels subsistemes de la formació professional, adaptat a les necessitats de les persones i de les empreses que hauria de permetre optimitzar i compartir recursos i procediments de cadascun dels subsistemes.

La integració es vol dur a terme amb relació a sis objectius principals: la informació, l'orientació i l'assessorament, per facilitar la formació al llarg de la vida; la coordinació de l'oferta dels subsistemes; l'avaluació i acreditació de les competències professionals assolides; l'aplicació de les correspondències entre els títols del sistema educatiu i els certificats de professionalitat de l'àmbit laboral; la integració de serveis en els centres de formació professional integrada, i la qualitat i millora contínua dels serveis.

Es crea la Comissió Rectora del Sistema de Formació i Qualificació Professionals, integrada per la Generalitat i les organitzacions empresarials i sindicals més representatives a Catalunya, com a òrgan rector de planificació estratègica i avaluació de les polítiques del sistema, que queda adscrita al Departament de Presidència. També es crea l'Agència Pública de Formació i Qualificació Professionals de Catalunya, que serà l'òrgan de direcció, coordinació i gestió dels serveis, amb competències en l'aplicació dels criteris de planificació, coordinació i desenvolupament dels serveis bàsics i la xarxa del sistema, i la gestió integrada de processos, com la planificació, les qualificacions i l'avaluació i acreditació de competències i avaluació del sistema. La llei estableix que l'Agència serà un organisme autònom, però deixa en mans del Govern la seva adscripció.

Els òrgans de participació seran: el Consell de Formació i Qualificació Professionals de Catalunya, que substitueix el Consell Català de Formació Professional i quedarà adscrit a l'Agència. Participació sectorial: consells sectorials que dependran del Consell de Formació i Qualificació Professionals. Aquesta estructura ha de fer possible relacionar tota la formació professional i apropar-la als requeriments de les empreses.

Segons la llei, els integrants del sistema són: els centres de formació, que impartiran formació professional inicial i formació professional per a l'ocupació, i els punts d'informació i assessorament. Aquesta xarxa

ha d'incorporar la connexió i la interrelació amb el Servei Públic d'Ocupació de Catalunya, principalment per mitjà de les oficines de treball.

La creació d'una xarxa integrada d'informació i orientació professional hauria de permetre posar en pràctica un nou model d'orientació, més ajustat a la diversitat de situacions de cada persona, amb orientació acadèmica, per a la inserció i carrera professional i per a l'acreditació de competències.

Es defineix el centre de formació professional integrada, que, amb un consell de formació i empresa per a la col·laboració amb els sectors productius, ha d'oferir els serveis bàsics del sistema de manera integrada.

Es crea el catàleg de serveis bàsics del sistema: la informació, l'orientació i l'assessorament; la formació professional inicial i la formació professional per a l'ocupació, el procediment d'avaluació i acreditació de competències professionals adquirides per les persones, el registre d'unitats de competències del sistema i un servei d'assessorament a empreses.

La llei ha de permetre un nou model de prospecció i de planificació de la formació. Assenyala la importància d'una bona prospecció de necessitats de formació i qualificació professionals, amb atenció als canvis en el mercat de treball, a l'evolució dels perfils professionals i als perfils emergents, fruit de la innovació i l'adaptació permanent de les empreses. La prospecció, la planificació i ordenació de l'oferta formativa i de la formació dual s'hauran de dur a terme en col·laboració amb els agents socials, les cambres oficials de comerç de Catalunya i l'Administració local, amb l'objectiu que les empreses millorin llur competitivitat i que les persones disposin de millors condicions per inserir-se o mantenir-se al mercat de treball. La millora en termes d'eficàcia per a l'ocupació de la formació professional exigeix una planificació i una especialització de l'oferta més ajustades a les necessi-

tats del mercat laboral, especialment en sectors i ocupacions emergents que generen més ocupació i són estratègics per al futur de l'economia catalana.

Altres ensenyaments professionalitzadors

Des de l'any 2007 s'havia anat promovent una major connexió entre els diferents ensenyaments professionalitzadors, entre els quals, a més de la formació professional, hi ha els ensenyaments d'arts plàstiques i disseny, els esportius i els superiors d'art.

Del 2013 al 2015 s'ha aprovat el decret d'ordenació dels ensenyaments esportius, el dels ensenyaments d'arts plàstiques i disseny i el dels ensenyaments artístics superiors. També es van aprovar quatre decrets curriculars d'aquests ensenyaments. Com a novetat rellevant, es van aprovar dos títols propis de la Generalitat: tècnic d'animació en circ i tècnic superior en tècniques d'actuació teatral.

Ensenyaments d'Arts Plàstiques i Disseny

Amb el Decret 28/2014, s'ha actualitzat l'ordenació d'aquests ensenyaments. Com una mostra de l'èmfasi que proposa la nova ordenació, es pot esmentar la iniciativa compartida que representen les Jornades d'Art i Disseny: de l'escola a l'empresa. Des de l'any 2013, els departaments d'Ensenyament i Cultura n'han promogut tres edicions per fomentar la col·laboració del món empresarial i de les escoles d'art i disseny amb l'objectiu d'establir un diàleg que consolidi les relacions entre les organitzacions empresarials, educatives i culturals.

En aquestes Jornades, que han tingut força ressò, s'hi presenten els millors projectes finals de l'alumnat dels cicles formatius d'arts i disseny de totes les escoles, cosa que permet visualitzar una nova dimen-

sió en les escoles d'art i el seu compromís en garantir una formació artística de qualitat, per donar respostes al món empresarial.

S'ha d'indicar la importància i la implantació a Catalunya d'escoles de corporacions locals (19 escoles) que, conjuntament amb les del Departament (7) i algunes de privades (4), constitueixen una xarxa singular on es treballa el disseny, considerat coneixement i creativitat que genera valor afegit als productes i serveis, una disciplina amb impacte sobre la competitivitat d'empreses de tots els sectors.

Ensenyaments artístics superiors

Durant el període 2012-2015 s'ha consolidat una oferta singular d'ensenyaments superiors dins el marc normatiu establert al Decret 85/2014 dels ensenyaments artístics superiors. A Catalunya hi ha 11 centres que imparteixen ensenyaments artístics superiors, equivalents al títol de grau: 4 de música, 2 d'art dramàtic, 3 disseny, 1 de dansa i 1 de conservació i restauració.

Tots els centres segueixen un procés de verificació dels títols superiors per a l'acreditació de qualitat i d'avaluació externa del títol per part de l'Agència de Qualitat Universitària (AQU). Aquest procés singular a l'Estat es va establir en convenis de col·laboració entre el Departament d'Ensenyament i l'AQU (2012 i 2015), amb la finalitat de garantir la qualitat, l'avaluació i el seguiment equivalent al que s'aplica als títols universitaris.

El procés de d'acreditació de Qualitat per als Títols Superiors i els Màsters artístics comprèn tres fases: Verificació, Seguiment i Acreditació, que van des de l'avaluació prèvia del projecte del centre, a la final per tal de garantir que el nivell formatiu assolit pels alumnes correspon al nivell de qualificació europeu certificat pel centre.

Durant l'any 2015, els 11 centres van obtenir l'avaluació positiva de l'AQU en el seu sistema de garantia interna de qualitat.

Per a l'aprovació dels Màsters que ofereixen els centres, també s'aplica el mateix procés. El 2016 ja s'havien verificat 11 Màsters de música i 3 de Disseny.

Ensenyaments d'idiomes

Pel que fa als ensenyaments impartits a les Escoles Oficials d'Idiomes (EOI), l'aspecte que es pot destacar ha estat la implantació, a partir del curs 2012-2013, del nivell C1 (anglès, francès, alemany i italià) del Consell d'Europa, segons com es defineixen aquests nivells en el Marc Europeu Comú de Referència per a les llengües.

L'oferta de formació a les EOI que ha anat creixent cada curs es concretava el 2013-2014 en 46 EOI, amb un total de 15 llengües i 58.647 alumnes (oficials i lliures).

En paral·lel i des del sector universitari s'accentuava l'exigència de més formació en idiomes, tot incorporant el nivell B2 del Marc com a requisit per a l'obtenció dels títols universitaris. Aquesta condició s'aplicarà als estudiants que van iniciar els estudis de grau en una universitat catalana a partir del curs 2014-2015.

Si bé es tracta d'una mesura implantada per als estudis universitaris, pot tenir una certa repercussió en l'oferta d'ensenyaments de les EOI i de l'IOC i en les convocatòries d'obtenció del certificat d'idiomes de nivell B2.

Conclusions: apunts de l'agenda actual i reptes de futur

En l'article s'han repassat aspectes de les polítiques educatives que han tingut incidència en el sistema i en els centres educatius. S'han intentat evidenciar algunes de les tensions i pressions que han afectat el sistema i els centres, algunes derivades de la situació política general del país, altres de l'aplicació o aturada de les lleis i altres de les fortes restriccions pressupostàries. També s'han presentat aspectes que fan veure que, tot i les tensions, les escoles han tingut capacitat de resposta sense perdre de vista l'objectiu principal de millora de la formació. En aquest context general s'ha pogut veure que, tot i les dificultats, els resultats no empitjoraven, fins i tot en algun aspecte s'apuntaven algunes millores.

Un punt important en l'agenda actual és el ple desplegament de la Llei d'educació de Catalunya. S'ha indicat que el desplegament havia quedat aturat en part. Caldria, doncs, activar-lo amb força buscant el consens i la complicitat dels diferents agents. En aquest sentit, per exemple, cal posar en marxa l'Agència d'Avaluació i Prospectiva de l'Educació (articles 188 a 195), un ens amb personalitat jurídica i que ha d'actuar amb autonomia respecte a l'Administració educativa. Així mateix s'ha de desenvolupar l'Institut Superior de les Arts (articles 66 i 67).

En el moment actual, i més en el futur si es consolida la incipient recuperació econòmica, cal recuperar la inversió en educació i incrementar-la singularment en els nivells educatius o centres que poden tenir més impacte en l'equitat i la cohesió, com també en els que aporten un retorn més significatiu a la societat, com pot ser l'educació infantil.

La qualitat en l'aprenentatge i la millora de resultats de les taxes de graduació continuen essent reptes importants, per bé que s'hagin produït alguns avenços. Se segueix mantenint el repte de la millora de la competència en llengües estrangeres del conjunt de la ciutadania.

Altres aspectes importants haurien de ser la millora de la capacitat de resposta i acompanyament de l'Administració, tot promovent i donant suport a la innovació i l'evolució dels centres per tal d'ampliar i millorar les oportunitats d'aprenentatge de tots els alumnes.

Continuen sent aspectes a millorar la governança dels centres, amb la promoció de l'autonomia i noves formes de lideratge compartit, combinades amb actuacions d'avaluació interna i externa dels centres. També en aquest cas caldrà arribar a acords per tal que la complicitat faci que aquests aspectes puguin consolidar-se i estendre's.

Un dels nivells educatius que caldrà reforçar pel seu valor estratègic és la formació professional. El país necessita i necessitarà més persones titulades en formació professional i que aquesta titulació acrediti una bona qualificació. Aquestes necessitats de reforç de la formació i d'augment de persones titulades es desprèn de les dades i els estudis sobre el mercat laboral i així ho assenyalen diferents interlocutors socials. La comparació amb països europeus posa en relleu el gran dèficit existent en la franja mitjana de qualificació de la població i en la demanda del sistema productiu. Com s'ha indicat, la progressiva millora de la formació professional ve de fa anys, però encara queda terreny per recórrer i en alguns aspectes les millores no són prou ràpides.

Cal fer efectiva la Llei d'FP amb la posada en marxa de l'Agència Pública de Formació i Qualificació, vinculant-la al Departament d'Ensenyament, que té la gestió de la formació inicial amb el desplegament dels títols i la xarxa de centres de formació. També caldria ampliar l'oferta d'FP, planificada d'acord amb les necessitats del mercat laboral, i augmentar-ne la matrícula i les taxes de graduació. La millora de la qualitat i eficàcia de la formació professional hauria d'afectar, entre altres aspectes, l'organització de les administracions, l'organització i la gestió dels centres d'FP, la consolidació i l'impuls de la formació dual i la internacionalització.

Acabem amb un comentari general recordant que la ferma creença en el valor de l'educació, la confiança i el consens entre els diferents protagonistes —alumnes, professionals, famílies, escoles, empreses i administracions— són elements fonamentals per a la millora d'un sistema educatiu, les persones, les empreses, i, per tant, el conjunt del país.

Normativa d'Ensenyament

Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació de Catalunya (LEC)

Llei 10/2015, de 19 de juny, de formació i qualificació professionals

LEY orgánica 8/2013, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE)

LEY orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOE)

Real decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo

Real decreto 1058/2015, de 20 de noviembre, por el que se regulan las características generales de las pruebas de la evaluación final de educación primaria establecida en la Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación

Decret 155/2010, de 2 de novembre, de la direcció dels centres educatius públics i del personal directiu professional docent

Decret 102/2010, de 3 d'agost, d'autonomia dels centres educatius

Decret 284/2011, d'1 de març, d'ordenació general de la formació professional inicial

Decret 294/2011, de 8 de març, pel qual se suspèn l'activitat de l'Agència d'Avaluació i Prospectiva de l'Educació i la constitució del seu Consell Rector

Decret 25/2014, de 25 de febrer, d'ordenació general dels ensenyaments esportius de règim especial

Decret 28/2014, de 4 de març, d'ordenació general dels ensenyaments professionals d'arts plàstiques i disseny

Decret 85/2014, de 10 de juny, dels ensenyaments artístics superiors

Decret 39/2014, de 25 de març, pel qual es regulen els procediments per definir el perfil i la provisió dels llocs de treball docent

Decret 119/2015, de 23 de juny, d'ordenació dels ensenyaments de l'educació primària

Decret 187/2015, de 25 d'agost, d'ordenació dels ensenyaments de l'educació secundària obligatòria

Ordre ENS/71/2012, de 8 de març, per la qual s'organitzen els ensenyaments de formació professional inicial en la modalitat d'educació no presencial en centres privats

Ordre ENS/330/2014, de 6 de novembre, del procediment de promoció docent per estadis

Resolució ENS/1204/2012, de 25 de maig, d'organització de la formació en alternança en els ensenyaments de formació professional inicial

Resolució ENS/1891/2012, de 23 d'agost, d'organització de diverses mesures flexibilitzadores i actuacions en la formació professional inicial

Resolució ENS/956/2016, d'11 d'abril, per la qual s'aproven les directrius per dur a terme la prova d'avaluació de 6è curs de l'educació primària i es convoca la prova per al curs 2015-2016

Resolució ENS/2484/2015, de 29 d'octubre, per la qual s'aproven les directrius per a la realització de la prova d'avaluació de 4t curs de l'educació secundària obligatòria i es convoca la prova per al curs 2015-2016

Document

Ofensiva de país a favor de l'èxit escolar - Pla per a la reducció del fracàs escolar a Catalunya 2012-2018. Generalitat de Catalunya, Departament d'Ensenyament. Abril del 2013

7 La desinversió pública en educació en temps de crisi: opcions explícites i implícites de política educativa i efectes sobre les desigualtats (2010-2015)

Xavier Bonal

Els darrers anys han estat escenari d'una contenció pressupostària en educació sense precedents en les societats avançades. La crisi ha passat factura a bona part de les democràcies europees i dels països de l'OCDE, fins al punt de reduir no tan sols les quantitats agregades de despesa pública en educació, sinó fins i tot la mitjana d'esforç relatiu de despesa educativa sobre el PIB, que passa a la UE-27 del 5,55% del 2009 al 5,26% l'any 2012 (Eurydice, 2013, citat a Martínez-Celorrio, 2015).

En un context de reducció del PIB europeu agregat, aquesta davallada evidencia que estem davant d'un procés gairebé generalitzat de desinversió educativa. I mostra, així mateix, un retrocés sostingut en el temps no experimentat pels països de l'OCDE en èpoques precedents. En efecte, després d'increments excepcionals en la despesa pública educativa en la dècada dels seixanta (Karabel i Halsey, 1977), la crisi dels anys setanta va comportar una desacceleració de la inversió educativa, però en cap cas una «retirada» dels Estats en educació com l'experimentada recentment. Les pressions cap a l'ajust estructural han suposat una reducció sostinguda de la despesa pública en educació en molts països avançats. Malgrat les crides al canvi de model productiu, a l'èmfasi en l'educació i el desenvolupament com a palanques de sortida de la crisi, el cert és que la tendència generalitzada ha estat la de l'austeritat. La salut i l'educació, parts habitualment més grans del pas-

tís pressupostari, no han restat al marge de les reduccions pressupostàries per acomplir amb els objectius de dèficit, especialment els marcats per la UE.

A Catalunya, la contenció de la despesa educativa ha estat fortament marcada per les obligacions fixades per l'Estat (que ha de respondre, al seu torn, als objectius de dèficit fixats per la UE). Amb tot, des d'un punt de vista normatiu, és la reforma de l'art. 135 de la Constitució espanyola, fixada per la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, el que més condiciona els sostres de despesa. És evident que aquesta llei condiciona àmpliament l'autonomia pressupostària de les administracions públiques i, per tant, bona part de l'autonomia política. Les decisions sobre finançament de l'educació que habitualment han de competir amb altres sectors de l'activitat governamental, ho han de fer en un entorn de competència més acarnissada, en un context de clars límits de la despesa pública. És precisament en contextos de crisi, però, quan més evidents es poden fer les prioritats polítiques sectorials i les opcions polítiques dins de cada sector.

Malgrat aquest context desfavorable, cal recordar que la Llei d'educació de Catalunya (LEC) estableix en l'article 158 el deure del Departament d'Ensenyament d'assegurar la dotació de plantilles de personal i de mitjans per al bon funcionament dels centres i preveu en l'article 197, com a principi específic per a la gestió pública de recursos econòmics del sistema educatiu, el de suficiència i estabilitat pressupostària. Concretament, preveu: "Per donar compliment al principi de suficiència i estabilitat pressupostària, la Generalitat ha de dotar el sistema educatiu dels recursos econòmics necessaris per a garantir la suficiència econòmica derivada de la gratuïtat dels ensenyaments [...] i per a assolir-ne els objectius". Cal assenyalar, així mateix, que les reduccions del pressupost educatiu s'inicien l'any 2010, dos anys abans de la reforma de l'art. 135 de la CE.

Tal com evidencia l'informe d'Eurydice (2013), no tots els països han reduït els pressupostos educatius amb la mateixa intensitat. Catalunya se situa en el conjunt de països que més han reduït la despesa pública en educació. Concretament, en euros constants, el pressupost educatiu a Catalunya cau per sobre del 20% entre el 2010 (any d'inici de la davallada pressupostària) i l'any 2012 (Bonal i Verger, 2013: 31). La despesa pública en educació sobre el PIB es redueix a Catalunya del 3,6% l'any 2010 al 3,3% l'any 2012 (Martínez i Albaigés, 2014). Si bé cal tenir en compte que una part de la despesa en educació és feta per l'Estat (la despesa en beques de suport a l'estudi, per exemple) i l'elevat nivell de dèficit públic de Catalunya, l'esforç públic relatiu en educació al nostre país és extraordinàriament escàs i situa Catalunya a la cua dels països de l'OCDE en aquest capítol.

Tot i els condicionants externs, en el procés de reducció pressupostària, tal com assenyalen els estudis que s'han dut a terme fins ara, hi intervenen també opcions politicoideològiques (Bonal i Verger, 2013; Martínez-Celorrio, 2015). El suposat caràcter inevitable de la magnitud i direcció de la despesa és qüestionable quan s'observa el comportament d'altres països al llarg del mateix període (Eurydice, 2013), o quan es té en compte si l'impacte de la crisi ha estat més o menys fort (Martínez Celorrio, 2015). Les característiques del pressupost educatiu, molt intensiu en força de treball, fan gairebé inevitable que les partides més afectades en el procés de desinversió educativa siguin les relatives al professorat. Però al costat d'això, hi ha retallades en polítiques de proximitat —la despesa dels ajuntaments en educació constitueix la segona partida més afectada per la crisi— en la despesa corrent dels centres educatius, en la despesa en concerts, en programes de lluita conta l'exclusió escolar o en formació del professorat (Martínez-Celorrio, 2015).

Aquest capítol no pretén revisar les xifres de les retallades en educació, recollides amb detall en els treballs citats de Bonal i Verger (2013) i de Martínez-Celorrio (2015). Tot i que farà ús i recuperarà algunes de les dades d'aquests estudis, les prendrà com a punt de partida per introdu-

ir reflexions en dues direccions. En una primera part, s'exploraran les opcions explícites o implícites de política educativa que es deriven del procés de desinversió pública en educació. Per fer-ho, s'exploraran algunes dicotomies que ajuden a interpretar la direcció política del procés de desinversió pública. En una segona part, el capítol relaciona aquestes opcions polítiques amb els primers indicis dels efectes de la contenció pressupostària sobre les desigualtats educatives. Evidentment, l'exercici d'avaluar els efectes de la crisi i la davallada de recursos sobre diferents dimensions de l'educació s'enfronta, d'una banda, a problemes d'atribució, i, de l'altra, a un problema de termini (és probable que molts dels efectes sobre determinades variables es constatin només a llarg termini). Amb tot, sí que sembla oportú relacionar les tendències polítiques observades amb algunes dades relatives a les desigualtats educatives.

Opcions polítiques en el procés de desinversió

Les pressions externes i les condicions imposades pels ens polítics supranacionals tenen un pes indubtable en la presa de decisions en política educativa. Això, però, no converteix els governs nacionals i regionals en actors passius en la gestió de la crisi. Els governs prenen decisions crítiques sobre quins sectors han de ser preservats o més afectats per les polítiques d'austeritat. De fet, en moltes ocasions, els governs utilitzen la crisi com un moment d'*intervenció decisiva* (cf. Hay, 2009) en el procés de reestructuració de qualsevol política sectorial o de l'Administració pública en general.

El cas català es pot considerar gairebé un cas paradigmàtic d'opcionalitat política construïda a causa de la crisi i el context d'austeritat. La crisi ha generat el que es pot considerar un "moment privilegiat" per a la introducció d'importants variacions en la provisió, finançament i regulació de l'educació. En efecte, una revisió de les principals decisions estratègiques empreses pel Govern català en els darrers anys permet

observar no tan sols l'aplicació de mesures d'austeritat, sinó també una lògica política darrere de determinades mesures de desinversió. En aquesta part del capítol intentarem desentrellar aquesta lògica a partir de l'anàlisi d'opcions explícites i implícites de política educativa associades a l'assignació o reducció de recursos. Per fer-ho, observarem tres dicotomies de política educativa que s'endevinen darrere les decisions pressupostàries: l'opció per retallades selectives o universals, el tractament de la reducció pressupostària en el sector públic i en el sector privat i l'opció de contraure més despesa en centres o en territoris. Tot i el risc de simplificació, les dicotomies evidencien així quines alternatives polítiques possibles es podien haver desenvolupat (també en un context de crisi econòmica) i que podien haver donat lloc a la consolidació d'un model de política educativa diferent.

La interpretació de les opcions de política educativa, amb tot, cal situarles en un context internacional gairebé generalitzat de contenció pressupostària —si bé amb diferents graus d'intensitat —Eurydice / European Commission (EACEA, 2013)—. Sens dubte, la partida més afectada per les retallades és la del professorat (tenint en compte que l'educació és un sector intensiu en treball). Catalunya no n'ha estat una excepció i les retallades en aquesta partida han estat especialment significatives en el període més dur de la crisi, fins a assolir una reducció de plantilles propera al 20% entre el 2010 i el 2013 (Bonal i Verger, 2013). Ara bé, la captivitat dels pressupostos educatius (en la mesura que les partides referides al capítol 1 poden arribar a suposar prop del 85% de la despesa pública total), no exclou que puguin aplicar-se potencialment mecanismes de selectivitat en la intensitat i qualitat de les retallades. D'això ens n'ocupem en l'apartat següent.

Retallades selectives *vs.* retallades no selectives

Com han estat de selectives les retallades en educació? El caràcter més selectiu o més general de les reduccions pressupostàries permet obser-

var fins a quin punt s'intenten preservar d'aquestes reduccions els sectors socials més vulnerables o protegir determinats nivells educatius. Si es té en compte que el pressupost educatiu és clarament *intensiu en treball*, és lògic pensar que una reducció pressupostària de la magnitud observada ha afectat especialment la reducció salarial, i, per tant, ha tingut un caràcter més generalista que selectiu. En efecte, les retallades no selectives s'han situat clarament en l'àmbit de la reducció salarial del personal de la funció pública, afectades significativament per l'aprovació del Reial decret llei 14/2012 de mesures urgents de racionalització de la despesa educativa. Alhora, s'ha optat per reduir personal docent i no docent dels centres de manera significativa i per endurir les condicions de treball d'interins i substituts (Bonal i Verger, 2013). Així mateix, la severitat pressupostària ha afectat també de manera indiscriminada partides de funcionament de centres i molts serves educatius. I és aquí precisament on més es pot qüestionar el caràcter no selectiu de la contracció, perquè és evident que els centres tenen condicions socials molt diferents. Els efectes de determinades retallades indiscriminades en despeses de funcionament o en serveis de suport educatiu són desiguals, òbviament, en funció de les condicions d'escolarització. Nombrosos relats de directors i directores de centres i de famílies afectades evidencien la severitat de la contenció en determinats contextos i per a determinades persones.[1] El poc caràcter selectiu d'un conjunt de retallades lineals posa de manifest un impacte desigual sobre entorns socials i escoles també desiguals.

Cal destacar també en el capítol de les retallades lineals les contundents reduccions de les aportacions de la Generalitat al finançament de l'educació infantil, les quals es reduïren més d'un 50% en dos anys (de 1.800 € per plaça a 875€) i que desapareixen a partir del 2015 i es traspassen a les diputacions. Si bé es tracta d'un àmbit de provisió no obligatòria i

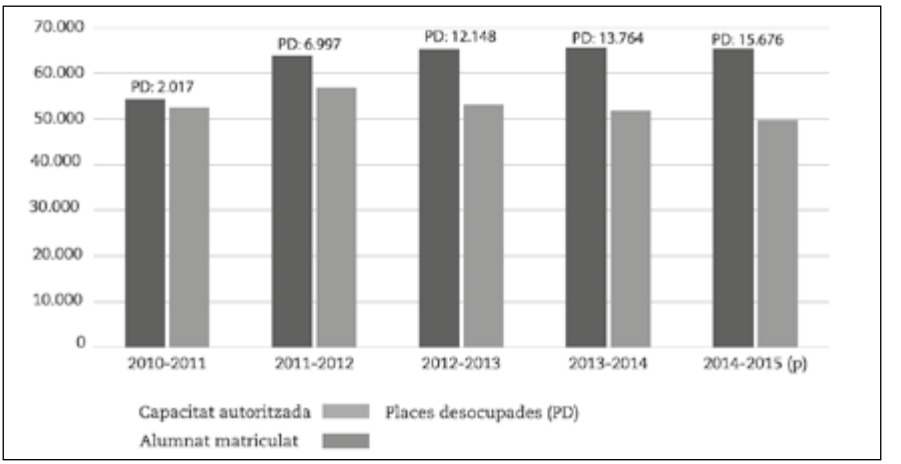
1. Vegeu per exemple ‹http://www.elpuntavui.cat/noticia/article/-/5-societat/510266-rigau-nega-que-la-tisoradaporti-els-instituts-a-la-fallida.html?tmpl=component&print=1&page=›

d'una política gestionada pels ajuntaments, la seva centralitat des del punt de vista de la compensació de les desigualtats educatives faria aconsellable que aquest fos un sector «protegit» de les retallades. El Departament d'Ensenyament ha impulsat un autèntic canvi de model de finançament i provisió, tot rebaixant dràsticament les aportacions de la Generalitat i consolidant un model que augmenta les aportacions familiars de manera molt significativa (Síndic de Greuges, 2015). Si bé els ajuntaments han augmentat significativament les aportacions econòmiques, la reducció del finançament de la Generalitat ha repercutit significativament en els preus públics del servei, que han augmentat notablement.

El resultat d'aquesta política ha estat paradoxal. Després del *Pla de construcció d'escoles bressol 2004-2008,* impulsat pel Govern tripartit, i que va suposar la creació de més de 40.000 places públiques de primer cicle d'educació infantil, per primera vegada a Catalunya hi ha més places públiques disponibles que demanda de places (que no de necessitats) i s'han produït tancaments de grups de 0-3 en diversos ajuntaments. La davallada demogràfica, però sobretot la crisi econòmica, han produït la paradoxa de l'excés d'oferta en un país amb marge de creixement en l'escolarització infantil. Així, l'empobriment de la classe mitjana i l'augment de la pobresa han reduït la demanda d'un servei que ha vist incrementar els preus públics en els darrers anys. El gràfic 1 mostra que el nombre de places desocupades ha superat les 15.000, en un context en el qual la taxa d'escolarització pública se situa en un 22,7% (Síndic de Greuges, 2015, p. 9).

Igualment, el caràcter lineal de la reducció pressupostària ha comportat forts desequilibris territorials en aquest terreny. A les grans ciutats, als municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona i, en general, als municipis amb menys oferta del servei en termes relatius, la demanda continua superant l'oferta malgrat l'increment de preus. En molts d'aquests casos, els ajuntaments han decidit a aplicar sistemes de tarifació social amb l'objectiu de pal·liar l'impacte de l'augment dels preus públics (Ro-

Gràfic 1.
Evolució de l'ocupació de les escoles bressol públiques a Catalunya (2010-2015)



Font: Sindic de Greuges (2015). *Informe sobre la igualtat d'oportunitats a l'educació infantil (0-3 anys)*, p. 29.

vira et al., 2015). En canvi, en municipis mitjans, l'impacte de la crisi ha tendit a reduir la demanda del servei fins al punt de buidar algunes aules i reduir la cobertura del servei. L'absència de mecanismes de compensació des d'un punt de vista social i territorial, és a dir, l'absència de mecanismes selectius en la contenció pressupostària, ha produït resultats fortament desiguals en aquest capítol. Lògicament, les dificultats d'accés al servei no tan sols han estat conseqüència de la pràctica desaparició dels ajuts de la Generalitat de Catalunya a l'educació infantil. Alguns ajuntaments han repercutit la reducció de subvencions en els preus públics dels serveis, fet que ha dificultat enormement l'accés de les famílies de renda mitjana i baixa al servei.

Al costat de la desinversió lineal, l'acció de govern ha estat selectiva en altres àmbits. El Departament d'Ensenyament optà per suprimir la sisena hora en la gran majoria de centres públics, trencant així una mesura acordada en el Pacte Nacional d'Educació del 2006 i dirigida a igualar

les condicions d'escolarització entre centres públics i concertats. Les escoles en entorns socials desafavorits van poder mantenir la sisena hora, però el gruix de l'ensenyament públic veié de nou com un aspecte tan bàsic com la igualtat d'horari educatiu tornava a alterar-se.

El Govern de la Generalitat optà també per ser selectiu en l'aplicació de determinats articles de la LEC i no d'altres. Un d'aquests articles va ser la Disposició Addicional Vuitena, relativa a l'establiment de concerts en els ensenyaments postobligatoris. La selecció, en el punt més alt de la crisi, s'aplicà també en la reducció de grups en centres públics (en un context de progressiva davallada demogràfica) més que no pas en centres concertats —61 centres de P3 públics per 12 de concertats l'any 2013 (Bonal i Verger, 2014: 117).

Optar exclusivament per la lògica de seguiment de la demanda a l'hora de planificar l'oferta educativa pot conduir progressivament a consolidar un model amb un major pes del finançament privat i un menor pes de la despesa pública. Els indicadors relatius a la despesa de les llars en educació ens mostren com aquesta despesa creix en moments de crisi econòmica. Concretament, l'impacte de la crisi situa la despesa privada en educació amb 223 € per capita en el nivell més alt de l'Estat espanyol —un 51,5% superior a la mitjana espanyola (Barclaycard-IESE, 2015).

La reducció pressupostària en altres partides, com les beques de menjador (malgrat una certa recuperació recent), fa evident que una bona part de les retallades en educació han afectat col·lectius vulnerables. La taula 1 evidencia la contracció en termes relatius dels ajuts de menjador escolar, en un context de fort increment de la taxa de risc de pobresa dels menors de 16 anys. La comptabilitat pressupostària evidencia, així mateix, una retallada selectiva en l'àmbit dels programes d'inclusió escolar, l'educació especial, el transport escolar, el ajuts de menjador, l'educació compensatòria, l'educació d'adults i el suport a activitats extraescolars d'un 23% entre el 2010 i el 2013, una proporció molt per

Taula 1.
Indicadors de cobertura dels ajuts de menjador escolar (2008-2013)

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Alumnat a EI, EP i ESO	934.562	951.408	969.971	990.035	998.354
Ajuts individuals de menjador escolar	56.995	75.460	67.377	63.537	63.659
Risc de pobresa (menors de 16 anys)	17,6	23,4	23,7	26,4	26,4
Alumnat en risc de pobresa	164.483	222.629	229.883	261.369	263.565
Cobertura alumnat total	6,1	7,9	6,9	6,4	6,4
Cobertura teòrica alumnat en risc de pobresa	34,7	33,9	29,3	24,3	24,2

Font: Síndic de Greuges (2013). *Informe sobre la malnutrició infantil a Catalunya*. Barcelona: Síndic de Greuges, p. 13.

damunt de la mitjana de la contracció pressupostària (Martínez-Celorrio, 2015).

En resum, les retallades selectives, lluny de protegir els col·lectius més vulnerables, semblen haver perjudicat especialment els col·lectius més desafavorits en un context d'augment de la pobresa i la desigualtat causat per la crisi econòmica. En els darrers anys, algunes mesures semblen haver compensat aquesta tendència. D'una banda, el Govern ha iniciat increments, tot i que discrets, en les dotacions de plantilles als centres d'alta complexitat. Així mateix, les partides de beques per a l'etapa 0-3 han augmentat i s'han modificat els criteris per fer possible l'accés al 100% de l'ajut per a les famílies més vulnerables (Síndic de Greuges, 2015).

Paral·lelament, el Govern actual de la Generalitat ha donat continuïtat a una línia de política educativa més expansiva en l'àmbit de la formació professional. El retard estructural de l'oferta d'aquesta etapa formativa en comparació amb els països de l'entorn europeu ha començat a compensar-se a través de l'increment d'oferta de places, de l'aposta per la FP dual (Valiente *et al*. 2015) i, sobretot, a partir de l'aprovació de la Llei 10/2015, del 19 de juny, de formació i qualificació professionals, com a aposta per la formació al llarg de la vida i de facilitar la formació per a l'ocupació.

Sector públic *vs.* sector concertat

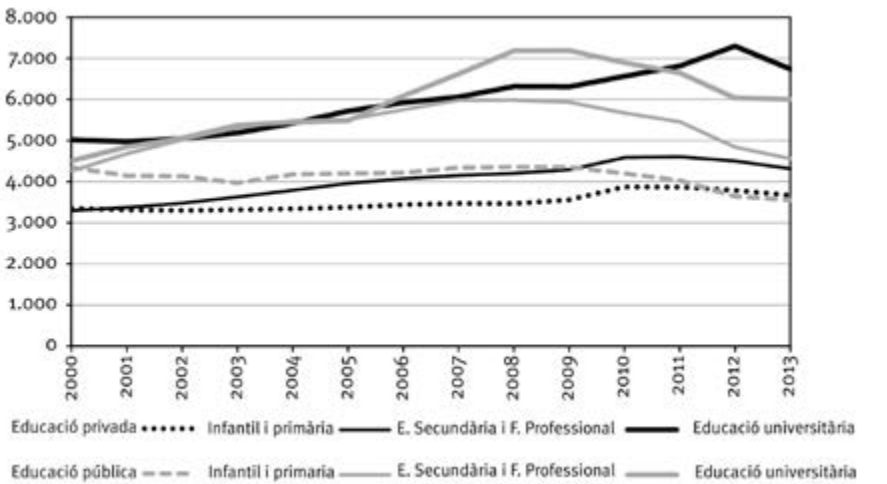
És conegut el pes significatiu del sector concertat en el sistema educatiu a Catalunya, notablement superior a la mitjana espanyola. La desinversió pública en educació ha afectat clarament ambdós sectors de titularitat, però no ho ha fet en la mateixa mesura ni intensitat. Martínez-Celorrio (2015), per exemple, destaca que la reducció de la despesa pública en educació és d'un 16,7% entre el 2009 i el 2013, mentre que el finançament públic de la xarxa concertada es redueix en el mateix període en un 12,5%. Aquesta reducció desigual explica que, proporcionalment, el finançament públic destinat a concerts s'hagi incrementat des d'un 15,5% fins a un 17,1% en només dos anys, i que suposi una de les proporcions més altes de l'Estat espanyol.

Al llarg del període de crisi, d'altra banda, la contenció pressupostària coexisteix amb un augment de la demografia educativa pel que fa al nombre absolut d'estudiants en el sistema no universitari de Catalunya. El creixement per sectors, però, ha estat molt diferenciat. En el sector públic, l'augment de l'alumnat entre el 2007 i el 2013 és de gairebé un 20%, mentre que en el sector concertat la demanda pràcticament s'estanca amb un escàs increment d'un 1%.[2] La desigual contracció de la

2. Càlculs realitzats a partir de Departament d'Ensenyament. *Estadísitica d'ensenyament*.

despesa entre sectors i el diferent comportament demogràfic ha donat com a resultat que la reducció de la despesa pública per alumne en escoles concertades hagi estat sensiblement menor que en el sector públic. A Catalunya, entre el 2009 i el 2011, la despesa per alumnes es redueix en el sector concertat en 227,4 €, una quantitat que suposa menys de la meitat de la reducció de la despesa global per alumne (493,5 €) (Martínez i Albaigés, 2013, p. 135). De fet, aquesta és una tendència general observada en el conjunt de l'Estat espanyol. En el cas espanyol, fins i tot, com mostra el gràfic 2, l'anàlisi per nivells educatius arriba a situar la despesa per alumne en el sector privat per damunt del sector públic, descomptada la despesa en educació especial i en ajuts socials.

Gràfic 2.
Evolució de la despesa per alumne en educació privada i pública segons activitats educatives, 2000-2013 (euros del 2013)



Nota: S'exclou la despesa de totes aquelles activitats que no són susceptibles de ser assignades a activitat educativa; no inclou Educació Especial.

Font: F. Pérez i E. Uriel (dir.) (2016). *Cuentas de la educación en España 2000-2013. Recursos, gestos y resultados*. Fundación BBVA / IVIE, p. 126.

Ras i curt, el sector concertat del sistema educatiu català ha patit la crisi, i, sens dubte, alguns centres més que altres (malauradament no podem disposar de dades que permetin copsar la diversitat interna del sector concertat). Sens dubte, l'absència de mecanismes de selectivitat en la reducció pressupostària ha perjudicat sensiblement el sector concertat que atén famílies de més baix nivell de renda. És més, la despesa per alumne en cada sector de titularitat és desigual (un 30% menor en el sector concertat aproximadament), si bé cal considerar que aquesta comparació oculta la necessitat de cobertura educativa pública en indrets remots que augmenten significativament els costos educatius per alumne i una proporció sensiblement més alta de costos en ajuts socials. En qualsevol cas, l'opció política del Govern de la Generalitat ha estat la de protegir més el sector concertat que el sector públic. Ho ha fet des d'un punt de vista econòmic agregat (en la contracció de la despesa per alumne), i en les respostes de planificació educativa davant la crisi, ja que ha mantingut més aules en el sector concertat que en el sector públic. En línies generals, la política del Departament d'Ensenyament ha prioritzat mantenir aules i escoles allà on la demanda ha estat més alta i eliminar grups classe o fins i tot escoles amb menys demanda. Hi ha significatives excepcions, però. Una revisió del comportament de la demanda al llarg dels darrers cursos escolars a Barcelona ciutat posa de relleu una caiguda de la demanda gairebé cinc vegades superior a la xarxa concertada que a la xarxa pública (Consorci d'Educació de Barcelona, 2015). La demanda d'escola pública és especialment significativa en districtes com Gràcia o l'Eixample, on l'escassetat d'escola pública contrasta amb un excés d'oferta d'escola concertada. La crisi econòmica i les dificultats que enfronten un sector de centres públics i concertats ha moderat la política de seguiment de la demanda en els darrers anys. Així, s'han protegit centres amb pèrdues significatives d'alumnat —hipotèticament conjunturals.

Les decisions relatives a la planificació educativa, i més concretament al tancament de grups classe o centres són sempre polèmiques i s'enfronten a problemes de governabilitat. Els canvis demogràfics (amb la reduc-

ció d'alumnat a infantil i primària i l'augment a secundària) han empès la Conselleria d'Ensenyament a la decisió de tancar 55 grups de P3 i a obrirne 64 a la xarxa pública, per bé que la Consellera ha declarat que calcula haver de tancar aproximadament uns 60 grups del sector concertat per manca de demanda (inclosos en aquest cas P3 i 1r d'ESO).[3] Si bé el Departament ha declarat que la davallada demogràfica del 5,4% hauria d'obligar el curs 2016-2017 a tancar 106 grups de P3, l'augment net d'oferta al sector públic posa de relleu un desigual comportament de la demanda per territoris i posa de manifest així mateix una lògica de planificació educativa de seguiment de la demanda. Les excepcions, però, són presents en determinats centres, els quals, tot i l'escassa demanda mantenen grups classe de ràtio baixa, sovint amb l'objectiu de disposar d'espais de contenció d'un alumnat amb un perfil d'elevat risc educatiu.

El manteniment d'escoles i grups classe amb una elevada concentració d'alumnat en risc escolar accentua els problemes de segregació escolar, i, des d'un punt de vista econòmic, pot constituir una política que comporti, a mitjà i llarg termini, costos econòmics més elevats que una política més valenta de distribució equilibrada de l'alumnat. Els informes recents de l'OCDE alerten especialment de l'elevada relació positiva entre segregació escolar de l'alumnat socialment desavantatjat i fracàs escolar, i identifiquen en la distribució de l'alumnat en risc educatiu una de les mesures compensatòries més eficaces (OCDE, 2012).

Finalment, la política de seguiment de la demanda s'estén també a la lògica d'increment de grups classe en centres escolars públics amb elevada demanda, tot i l'existència de vacants en altres escoles. Relegar determinades escoles a una baixa demanda és ineficient des d'un punt de vista econòmic, alhora que consolida una opció per l'absència de planificació educativa des d'un punt de vista d'equitat.

3. http://www.ara.cat/societat/preinscripcio-ensenyament-tancament-linies-p3-bolets_0_1578442305.html

Sistema escolar *vs.* territori

Un dels pilars sobre els quals s'ha articulat la política educativa del Govern català que accedí al poder l'any 2010 es pot identificar en el document oficial *Ofensiva de país per l'èxit educatiu. Pla per a la reducció del fracàs escolar a Catalunya 2012-2018*.[4] El document identifica els eixos prioritaris d'acció política i d'inversió per tal de millorar els resultats del conjunt del sistema i, per aquesta via, reduir el fracàs escolar a Catalunya. Més enllà de l'oportunitat o no de les mesures assenyalades, crida especialment l'atenció la pràcticament nul·la presència de mesures que enforteixin la dimensió territorial del sistema. En efecte, en contrast amb les línies d'acció que reforcen el paper de l'escola i de l'aula (Plans intensius de millora, Servei escolar personalitzat, programes de reforç de la lectura, etc.), les mesures encaminades a reforçar el treball en xarxa, els projectes d'entorn o el reforç de la corresponsabilitat amb les administracions locals són mínimes o inexistents. De fet, la mateixa LEC reforça especialment la dimensió de l'autonomia de centre i del paper de les direccions, alhora que margina la possible autonomia territorial en la presa de decisions. L'únic instrument que contempla la LEC que hauria d'avançar la corresponsabilitat entre les administracions locals i el Departament d'Ensenyament, les zones educatives, no s'ha desplegat fins ara ni sembla previst desplegar-lo ni a curt ni a mitjà termini. L'opció del Govern ha estat una opció fortament centralitzadora, no tan sols pel que fa a la planificació del sistema, sinó a la seva gestió i control. L'estructura de descentralització territorial del Departament és purament una descentralització administrativa, que no atorga poder real als territoris com a unitats de planificació i execució de decisions de política educativa. De manera addicional, 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 (LERSAL), pot haver tingut en la contracció pressupostària tant en l'exercici de les compe-

4. Vegeu http://ensenyament.gencat.cat/web/.content/home/departament/publicacions/monografies/ofensiva-exit-escolar/ofensiva_exit_escolar.pdf

tències pròpies com de les competències delegades. La inseguretat jurídica derivada de l'aplicació de l'LRSAL ha posat en risc les opcions d'expansió de serveis públics per part dels governs locals. Els límits de la descentralització educativa cal identificar-los també, doncs, en el fre de la política del Govern central a les possibles vies d'expansió i millora dels serveis públics de les administracions locals i autonòmiques.

Amb tot, l'aposta política del Govern de la Generalitat que accedí al poder l'any 2010 ha tingut també la seva traducció pressupostària. Com hem vist, la Generalitat ha reduït el suport a l'escola bressol, un nivell educatiu descentralitzat i gestionat pels ajuntaments, fins al punt d'eliminar-lo completament. Així mateix, ha suprimit el suport a l'instrument de política educativa de més reforç de l'acció territorial i comunitària, que no és altre que els Plans educatius d'entorn (PEE). Els PEE van néixer a mitja dècada del 2000 com a instrument per promoure l'èxit educatiu de l'alumnat dins d'un marc de col·laboració entre escola, famílies i comunitat que va més enllà de la dimensió estrictament acadèmica i té en compte les dimensions social i personal tant dels infants com dels adults. L'any 2012 es comptabilitzaven 95 Plans d'entorn corresponents a vuitanta municipis. El Plans educatius d'entorn són signats en conveni entre el Departament d'Ensenyament i els ajuntaments. Normalment el Departament assumia el 70% del seu finançament, mentre que l'ajuntament n'assumia el 30% restant. El finançament dels PEE s'ha anat reduint al llarg dels darrers anys. Al juliol del 2012, segons es desprèn d'una resposta parlamentària de la Conselleria d'Educació a una pregunta formulada pel Grup Parlamentari d'ICV,[5] només 19 municipis dels 80 que tenien PEE vigents podien mantenir la seva situació, mentre que el Departament d'Ensenyament proposà la renovació de convenis d'aquells municipis que acabaven els PEE el curs 2011-2012. No obstant això, en la resposta de la Conselleria es deixava clar que la renovació dels nous PEE no anava acompanyada de finançament i s'atribuïa la raó a la manca de transferències des del Govern central:

5. Vegeu *BOPC*, núm. 360 (24 de juliol de 2012).

Aquests convenis no comporten la signatura posterior d'una addenda econòmica. Atès que l'addenda econòmica del conveni de col·laboració dels plans educatius d'entorn, establerta entre l'Administració de la Generalitat de Catalunya mitjançant el Departament d'Ensenyament i els ajuntaments, ha estat condicionada a la signatura del Conveni amb el Ministerio de Trabajo e Inmigración pel suport a l'acollida i integració de persones immigrants, que dins dels Pressupostos Generals de l'Estat, no s'ha contemplat cap partida econòmica. En aquest sentit, el Departament d'Ensenyament està cercant noves fonts de finançament.

> Aquesta tendència a la contracció en la quantitat de PEE i en el seu finançament sembla que comença a revertir des del curs 2015-2016. L'actual Govern de la Generalitat de Catalunya ha augmentat els Plans en un nombre més elevat de municipis i ha augmentat també el seu finançament (Síndic de Greuges, 2016b: 95).

Caldrà observar en els propers anys si l'actual Govern de la Generalitat consolida la recuperació dels PEE i supera una política educativa que ha tendit a interpretar el territori com a purament subsidiari d'una política educativa que, amb caràcter general, s'entén com a competència central/nacional.

Una aproximació als efectes de la desinversió educativa sobre les desigualtats

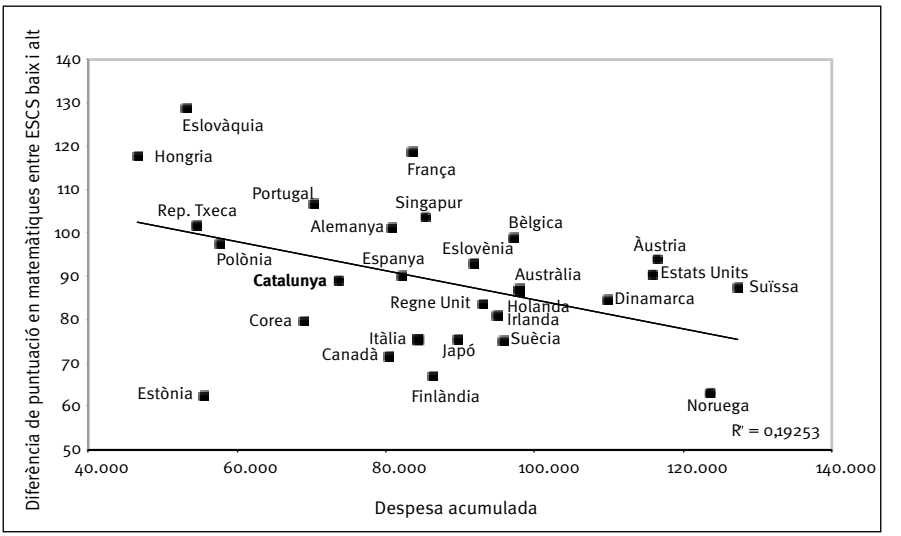
Tal com hem assenyalat en la introducció, l'exercici d'avaluar els efectes de la crisi i la davallada de recursos sobre diferents dimensions de l'educació s'enfronta tant a problemes d'atribució com a problemes de termini. Això no obstant, ignorar els efectes de la contenció pressupostària sobre aspectes com l'accés a determinats nivells educatius, les condicions d'escolarització o, fins i tot, els resultats educatius, porta implícita la consideració que la davallada del pressupost públic no afecta l'equitat educativa (es mesuri aquesta com a igualtat d'oportuni-

tats, de tracte o de resultats). En els darrers anys no és casual que precisament hagin ressorgit amb força les tesis que sostenen que el rendiment educatiu no té relació amb la despesa educativa (a partir de dades PISA, principalment), o fins i tot iniciatives com *Nada es gratis* impulsada per FEDEA, que emfasitzen la rellevància del cost públic dels serveis públics i en particular de l'educació.

L'aparent absència immediata de la contracció de la despesa sobre el rendiment escolar o fins i tot la millora d'alguns indicadors educatius com les taxes de graduació o la reducció de l'abandonament escolar prematur no suposen necessàriament l'absència d'efectes directes o indirectes de la minva dels pressupostos sobre diverses dimensions del sistema educatiu. Els efectes educatius de la crisi poden ser tant producte de la política pressupostària en educació com resultat d'un augment de la pobresa i la desigualtat social que no troba resposta en una acció de govern cada vegada més austera i ajustada als dictàmens del control del dèficit públic. Les dificultats metodològiques de l'atribució directa, per tant, no poden constituir una dispensa per no valorar les implicacions de les opcions polítiques pressupostàries identificades, per acció o per omissió. Però és més, si bé efectivament no s'identifica una relació directa entre despesa educativa i rendiment escolar, alguns estudis assenyalen com la despesa pública en educació pot tenir efectes positius en termes redistributius (Marical *et al.*, 2006) o en les condicions d'escolarització que permeten reduir les diferències de resultats entre grups socials (Jackson *et al.*, 2015). La comparació internacional (gràfic 3), així mateix, evidencia que els països amb un major nivell de despesa pública en educació tendeixen a presentar un menor nivell de desigualtats socials en els seus resultats. No són relacions determinants, òbviament, però qüestionen el reduccionisme d'alguns posicionaments que gairebé menyspreen el finançament de l'educació com a factor rellevant de la política educativa.

En aquesta secció del capítol identificarem els aspectes en els quals la reducció pressupostària sembla que accentua les desigualtats educati-

Gràfic 3.
Diferències de puntuació entre els nivells alt i baix de l'índex de nivell socioeconòmic segons despesa acumulada



Font: Bases de dades OCDE-PISA 2012.

ves i després tancar el capítol amb una reflexió sobre les implicacions polítiques d'aquests efectes.

Contracció pressupostària i desigualtats educatives

Sens dubte, un dels àmbits més afectats per la contracció pressupostària és el de l'accés i les condicions d'escolarització en l'educació infantil. Com hem vist abans, aquest és un dels àmbits on les retallades han estat més contundents. L'accés a l'educació infantil és un dels àmbits més destacats tant per experts com per les organitzacions internacionals com a factor clau per a la igualtat d'oportunitats educatives. Més enllà d'un conjunt de beneficis socials innegables (conciliació laboral i familiar, accés de les dones al mercat de treball, no in-

terrupció de trajectòries professionals), l'educació infantil es presenta com una base cada vegada més sòlida d'oportunitats educatives amb el potencial de neutralitzar en les primeres etapes de vida unes diferències socials que tendeixen a reproduir-se al llarg de la vida escolar (González i Jurado, 2006; Bonke i Esping-Andersen, 2011). La creixent investigació sobre els beneficis d'aquesta etapa ens mostra l'existència d'avantatges clars en el desenvolupament infantil i d'efectes positius en el rendiment escolar posterior (OECD, 2011). Des del punt de vista de l'equitat, alguns estudis ens mostren que es tracta de l'etapa educativa amb més poder igualador de les diferències socials i culturals de l'alumnat i del tipus d'inversió educativa amb més poder redistributiu (Cebolla *et al*., 2014).

En el procés de contracció de demanda que hem assenyalat en la secció anterior, són lògicament els grups socials en situació d'atur i amb menys recursos econòmics els que s'han vist obligats a prescindir del servei. Segons l'explotació del cens del 2011, mentre un 65% de les famílies amb estudis superiors accedeixen al servei, només ho fan un 32% dels fills de pares amb nivells d'estudis primaris o inferiors (Síndic de Greuges, 2015). Les desigualtats són presents igualment entre l'alumnat autòcton i immigrant, tant abans com després de la crisi, amb una probabilitat per a l'alumnat autòcton d'accedir a l'educació infantil que és més del doble que la de l'alumnat estranger (Albaigés i Ferrer, 2012).

Pel que fa a l'accés l'educació postobligatòria, en termes generals s'observa una millora dels indicadors des de l'esclat de la crisi. Són més alumnes els que hi accedeixen (segons l'Idescat, la taxa d'abandonament educatiu s'ha reduït 14 punts entre el 2008 i el 2015 —18'9%—, més d'un 82% dels alumnes es graduen en ESO, comparat amb el 77% de l'any 2006 —Martínez i Albaigés, 2014—) i ha augmentat l'accés a totes les formes d'oferta d'ensenyaments postobligatoris (especialment en ensenyament professional i en PFI). Els indicadors positius, però, contrasten amb d'altres, com el del volum de joves que no estudien ni treballen, el qual es manté estancat des de l'inici de la crisi i se

situa prop d'un 24% dels joves entre 18 i 24 anys (Martínez i Albaigés, 2014: 28). A més, cal tenir en compte que més del 40% dels joves que no estudien ni treballen han assolit algun nivell d'educació postobligatòria (secundària superior o terciària) (Valiente et al., 2015) i que, per tant, la seva situació es pot atribuir al context de crisi del mercat laboral. D'altra banda, aspectes com l'increment de les taxes acadèmiques en els Cicles Formatius de Grau Superior (CFGS) o la reducció en la cobertura i intensitat de les beques i ajuts a l'estudi poden tenir efectes potencials sobre l'accés i les condicions d'escolarització dels diferents grups socials en l'ensenyament postobligatori.[6]

Un dels terrenys en els quals es concentren més clarament efectes directes i indirectes de la contracció pressupostària és el de les condicions d'escolarització de l'alumnat. Com hem assenyalat, reduccions en àmbits com les beques de menjador, els ajuts de transport i, en general, els programes d'inclusió és obvi que perjudiquen l'alumnat més necessitat des d'un punt de vista educatiu i social. Alhora, els efectes de la crisi alteren les mateixes condicions d'educabilitat de l'alumnat, per la via de les condicions materials o psicològiques de la llar (Garcia Alegre, 2014) . És especialment interessant, així mateix, tenir en compte els efectes de la crisi sobre la polarització de l'alumnat entre diferents escoles. Si bé la segregació escolar de l'alumnat d'origen immigrat (com a *proxy* de l'alumnat en risc educatiu) en termes agregats no sembla haver augmentat en els anys de crisi, sí sembla haver-ho fet el nivell de concentració en alguns centres, especialment del sector públic. La taula 2 mostra, per exemple, l'augment del nombre de centres amb més nivell de concentració d'alumnat estranger entre el 2006 i el 2012. Les dades més recents sobre aquest indicador ens revelen que els nivells de concentració entre el 2012 i el 2014 han tendit a augmentar en ensenyament primari i a disminuir lleugerament en ensenyament secundari (Síndic de Greuges, 2016a).

6. Un treball recent sobre l'impacte de les beques sobre l'equitat ens mostra que l'accés a una beca en ensenyament postobligatori augmenta prop d'un 25% la probabilitat de millora del rendiment acadèmic (Mediavilla, 2013: 110).

Taula 2.
Evolució dels centres amb una elevada presència d'alumnat estranger (2006-2012)

	› 40%		› 50%		› 70%	
	2006-2007	2011-2012	2006-2007	2011-2012	2006-2007	2011-2012
Infantil i primària (públic)	141	139	72	75	17	20
Infantil i primària (concertat)	5	4	-	3	-	-
Total	146	143	72	78	17	20
ESO (públic)	39	70	18	33	5	8
ESO (concertat)	3	5	2	4	-	-
Total	42	75	20	37	5	8

Font: Síndic de Greuges (2014). *Informe sobre els drets dels infants.* Barcelona: Síndic de Greuges, p. 83.

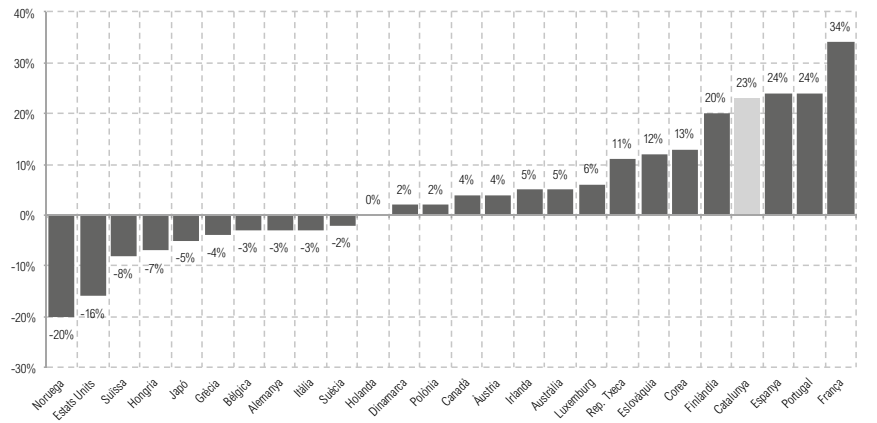
La polarització de l'alumnat socialment més desafavorit redueix l'anomenat *efecte company* (*peer effect*), és a dir, els beneficis associats a l'heterogeneïtat entre alumnat amb més i menys risc educatiu i repercuteix especialment en els resultats negatius de l'alumnat socialment més desafavorit.

Pel que fa a les desigualtats en els resultats educatius, la darrera edició de l'avaluació PISA mostra que la diferència de puntuació entre els alumnes situats a l'últim i al primer quartil de l'índex de nivell socioeconòmic[7] és de 90 punts, diferència que, segons l'OCDE, equival a dos anys d'escolarització (OCDE, 2013). Aquesta diferència, a més, ha augmentat lleugerament des de la primera participació de Catalunya amb mostra pròpia l'any 2003. En termes generals, tal com mostra el gràfic

7. PISA utilitza l'índex ESCS (*Economic, Social and Cultural Status*) com a indicador de diferències socials entre l'alumnat. L'ESCS és un índex compost que inclou indicadors d'estatus ocupacional, el nivell educatiu dels pares, la renda familiar, els recursos educatius familiars i les possessions culturals *clàssiques* a la llar.

4, entre el 2003 i el 2012, el vincle entre el nivell socioeconòmic dels alumnes i la seva puntuació a les proves PISA s'ha incrementat un 23%, molt per sobre d'altres països desenvolupats (Bonal *et al.*, 2015).

Gràfic 4.
Evolució de l'impacte del nivell socioeconòmic[8] en els resultats de matemàtiques, 2003-2012



Font: Bases de dades OCDE-PISA (2012).

Les desigualtats de resultats van més enllà del rendiment educatiu. Diversos estudis han demostrat que, fins i tot amb el mateix rendiment acadèmic, els grups socials més desafavorits tenen menys probabilitats de graduar-se en l'educació secundària i d'accedir a l'educació superior. Cal, doncs, tenir en compte que els efectes de la pobresa van més enllà dels resultats educatius i incideixen en les expectatives i la capacitat d'assolir nivells educatius més alts. Per exemple, Serrano *et al.* (2013) estimen que la taxa d'abandonament educatiu prematur[9] entre

8. L'impacte del nivell socioeconòmic és un indicador que mesura la variació de puntuació per cada punt de variació de l'índex de nivell socioeconòmic. En aquest gràfic es presenta la variació d'aquest indicador entre el 2003 i el 2012.

9. La taxa d'abandonament educatiu prematur es defineix com el percentatge de joves entre 18 i 24 anys que han assolit com a màxim l'educació secundària obligatòria i que actualment no estudien.

els joves del primer quintil de renda disponible a la llar és 3,5 vegades superior a la dels joves de llars amb més ingressos.

Conclusions

Aquest capítol ha mostrat que el procés de desinversió educativa a Catalunya no es pot considerar un procés políticament neutral. El reconeixement dels condicionants derivats de les exigències del control del dèficit o de les exigències de retorn del deute públic no regula completament les opcions polítiques a l'hora de prendre decisions sobre la magnitud i les característiques de les retallades. En efecte, les dicotomies analitzades són prou il·lustratives de com la crisi econòmica és tant un factor altament condicionant de les possibilitats de gestió política, com una *oportunitat* per introduir importants variacions en el model de política educativa previ a la crisi. Els canvis són visibles en el model d'accés, remuneració i estabilització del professorat, en les decisions de planificació escolar, en la política de preus públics de diferents nivells educatius, en la selecció d'instruments privilegiats en la lluita contra el fracàs escolar, i un llarg etcètera. La identificació de quins àmbits de l'educació pública han estat més afectats no és, doncs, un simple resultat de magnituds de reducció pressupostària. És també producte de l'anàlisi de quins elements de variació política s'han introduït en la política pressupostària que impliquen una tendència cap a un canvi de model de política educativa. Evidentment, l'anàlisi completa d'un nou model de política educativa necessita l'exploració d'altres mesures diferents de les pressupostàries, que són fora de l'abast d'aquesta anàlisi i que han estat estudiades en altres treballs (Bonal i Verger, 2013). En tot cas, la combinació d'un tipus i altre de mesures permet observar que estem davant d'un model de política educativa que combina elements liberals i conservadors.

En efecte, les tres dicotomies seleccionades permeten observar la combinació i consolidació d'un model liberal i conservador de política educati-

va. L'opció de reduir més els recursos en el sector públic que en el sector privat és coherent amb una opció de govern poc entusiasta de l'intervencionisme públic i més favorable a una concepció liberal de l'educació. Aquesta opció es complementa, per exemple, amb mesures com l'ampliació de zones escolars en algunes ciutats o el fet de facilitar els augments de ràtio en centres concertats, els quals absorbeixen més demanda. L'absència d'una política més intervencionista es constata en la manca de mesures dirigides a combatre la segregació escolar o a desplegar mesures de xoc en determinades zones o centres educatius.

Amb tot, no totes les decisions polítiques tenen una orientació liberal. El Govern de Catalunya va incloure, per exemple, una mesura tan poc liberal com l'atorgament de punts complementaris en l'accés a aquells alumnes els pares o tutors dels quals haguessin estat escolaritzats en el centre escollit i va optar per aturar la creació d'una agència independent d'avaluació del sistema educatiu. Així, doncs, en alguns casos es pot considerar que les mesures regulatives desplegades són les necessàries per facilitar el funcionament del mercat (com la referida ampliació de zones), però, en altres casos, el que sembla descobrir-se és l'opció per afavorir determinats sectors (com el superior tancament de centres de la xarxa pública respecte de la concertada, fins al darrer curs escolar). La particularitat del liberalisme educatiu de la política educativa dels darrers anys —i de tots els governs previs— es constata especialment en l'absència de voluntat per regular unes regles de joc que tenen molt poc de *liberals*. El finançament inferior dels centres concertats respecte als públics es compensa mitjançant una àmplia permissivitat cap a les pràctiques irregulars d'alguns centres pel que fa al seu finançament i pel que fa als mecanismes de selecció adversa. El caràcter conservador de la política educativa és identificable també en el desplaçament polític i pressupostari d'una concepció descentralitzada de l'educació. Ni ajuntaments ni organitzacions no governamentals, amb protagonisme a través dels PEE, han estat agents prioritzats pels pressupostos educatius de la Generalitat, tot i que alguns senyals recents semblen començar a invertir lleugerament aquesta tendència.

Com hem mostrat a la segona part del capítol, les decisions sobre què i quant retallar tenen efectes sobre les desigualtats educatives, els quals es projecten sobre qualsevol dimensió de l'equitat educativa (accés, condicions d'escolarització i resultats). Sigui per efectes directes de la contenció pressupostària o per efectes directes derivats de la crisi, les desigualtats educatives semblen créixer o estancar-se en diferents indicadors. Les conseqüències no tan sols són altament perjudicials per als grups socials més desafavorits, que experimenten més dificultats per accedir o gaudir de millors condicions d'aprenentatge en el procés educatiu, sinó que perjudiquen els resultats del conjunt del sistema. Les anàlisis més recents a partir de les dades PISA ens mostren com els països que més han aconseguit augmentar l'eficàcia dels seus sistemes educatius ho han fet per la via de reduir les desigualtats de resultats en funció del nivell socioeconòmic familiar dels alumnes i millorant el grau d'inclusió social (l'heterogeneïtat social) de les seves escoles. Reduir les desigualtats educatives és, doncs, tant una qüestió de justícia redistributiva com de rendibilitat de la inversió educativa. Per aconseguir-ho, és evident que no tan sols cal invertir més recursos econòmics en educació, però pretendre reduir les desigualtats per la via de la contenció pressupostària és un objectiu poc realista.

Bibliografia

Albaigés, B.; Ferrer, G. (2012). «Indicadors de l'educació a Catalunya». A: Martínez, M.; Albaigés, B. (dir.). *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2011.* «Polítiques», 75. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Barclaycard-IESE (2015). *Barómetro de consumo Barclaycard-IESE.* http://www.iese.edu/es/files/Bar%C3%B3metro%20con%20cambios%20lucia%20final%20FINAL%20de%20VERDAD_tcm5-117187.pdf

Bonal, X. (dir.); Castejón, A.; Zancajo, A.; Castel, J. L. (2015). *Equitat i resultats educatius a Catalunya. Una mirada a partir de PISA 2012*. «Informes breus», 60. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Bonal, X.; Verger, A. (2013). *L'agenda de la política educativa a Catalunya: una anàlisi de les opcions de govern (2011-2013)*. «Informes breus», 45. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Bonke, J.; Esping-Andersen, G. (2011). «Family Investments in Children-Productivities, Preferences, and Parental Child Care». *European Sociological Review,* núm. 27 (1), p. 43-55.

Cebolla, H.; Radl, J.; Salazar, L. (2014). *Aprendizaje y ciclo vital. La desigualdad de oportunidades desde la educación preescolar hasta la edad adulta*. Barcelona: La Caixa. «Colección Estudios Sociales», núm. 39.

Consorci d'Educació de Barcelona (2015). *Planificació escolar P3 i 1r d'ESO*. Barcelona: Consorci d'Educació de Barcelona.

Eurydice / European Commission / EACEA (2013). *Funding of Education in Europe 2000-2012: The Impact of the Economic Crisis. Eurydice Report.* Luxemburg: Publications Office of the European Union.

García Alegre, E. (2014). *L'èxit educatiu i el cercle pervers de la pobresa infantil. Catalunya 2020.* «Informe de recerca». Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

González, M.J.; Jurado, T. (2006). «Remaining childless in affluent economies: a comparison of France, West Germany, Italy and Spain». *European Journal of Population,* núm. 22, p. 317-352.

Green, A.; Preston, J.; Sabates, R. (2003). «Education, Equality and Social Cohesion: a Distributional Approach». *Compare,* núm. 33 (4), p. 453-470.

Hay, C. (2009). «The Winter of Discontent Thirty Years On». *The Political Quarterly.*, vol. 80 (4), p. 545-552.

Jackson, C.K.; Johnson, R.C.; Persico, C. (2015). *The effects of school spending on educational and economic outcomes: Evidence from school finance reforms*. National Bureau of Economic Research, 20847.

Karabel, J.; Halsey. A.H. (eds.) (1977). *Power and Ideology in Education*. Nova York: Oxford University Press.

Marical, F.; Mira d'Ercole, M.; Vaalavuo, M.; Verbist, M. (2006). «Publicly-provided Services and the Distribution of Resources». *OECD Social, Employment and Migration Working Papers, núm. 45*.

Martínez, M.; Albaigés, B. (2014). *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2013*. «Polítiques», 80. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Martínez Celorrio, X. (2015). «Impacte de la crisi i de les polítiques d'austeritat en el sistema educatiu». A: Vilalta, J.M. (dir.). *Reptes de l'educació a Catalunya. Anuari 2015*, «Polítiques», 84, pp. 375-414. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Mediavilla, M. (2013). «Heterogeneidad en el impacto de la política de becas en la escolaridad secundaria postobligatoria en España: un análisis por subgrupos poblacionales». *Estudios de Economía*, vol. 40 (1), p. 97-120.

OCDE (2011). «Does Participation in Pre-Primary Education Translate into Better Learning Outcomes at School?». *PISA in FOCUS*, núm. 1.

OCDE (2012). *Equity and quality in education: Supporting Disadvantaged Students and Schools. OCDE*.

OCDE (2013). *PISA 2012 Results: Excellence Through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed*. (Vol. II). PISA, OCDE Publishing.

Rovira, M.; Saurí, E.; Bonal X. (2015). «Rendibilitat social dels serveis públics educatius. Una proposta d'anàlisi per a Sant Feliu de Llobregat». *ICPS Working Papers*, núm. 319.

Serrano, L.; Soler, A.; Hernández, L. (2013). *El abandono educativo temprano: Análisis del caso espanyol*. València: Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.

Síndic de Greuges de Catalunya (2015). *Informe sobre la igualtat d'oportunitats a l'educació infantil (0-3 anys)*. Barcelona: Síndic de Greuges de Catalunya.

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

Síndic de Greuges (2016b). *La segregació escolar a Catalunya (II): Condicions d'escolarització*. Barcelona: Síndic de Greuges.

Valiente, O.; Zancajo, A.; Tarriño, A. (2015). *La formació professional i l'ocupació a Catalunya: Una ullada als indicadors des d'una perspectiva comparada*. «Polítiques», 82. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

8 L'autonomia de centre en els horitzons de millora educativa

Isaac Gonzàlez

La millora de l'educació és la principal preocupació de tots els actors del camp educatiu català, però de concepcions sobre com millorar-la n'hi ha de tots colors. Dedico el primer apartat del capítol a sintetitzar-les. Les agrupo en tres *horitzons de millora*. Cada horitzó és un conglomerat heterogeni d'idees i conceptes amb un rerefons comú. Són identificables en els discursos i les propostes de l'Administració, dels partits polítics, dels sindicats de professors, de les associacions de pares i mares, de la patronal del sector privat, dels acadèmics i de les institucions del camp educatiu català. Els tres horitzons de millora dibuixen una figura que anomeno *triangle de la millora educativa*.

A partir d'aquest mapa bàsic de conceptes, en la segona part del capítol situo les principals reivindicacions i les preferències ideològiques dels actors educatius, tot passant-les pel tamís dels seus interessos implícits i explícits, que acaben determinant les prioritats i les elisions de les seves agendes. Davant d'això, miro de respondre la pregunta sobre si els horitzons de millora empenyen positivament les polítiques educatives, o si, per contra, corren el risc de transformar-se en retòriques de legitimació d'interessos corporatius. Ho abordo a la segona part del capítol, mitjançant l'anàlisi de què comporta que l'autonomia educativa esdevingui el desllorigador preeminent pels anhels contradictoris de millora dels actors educatius. Per fer-ho, em serveixo del concepte de *pulsió*.

Els horitzons de millora educativa

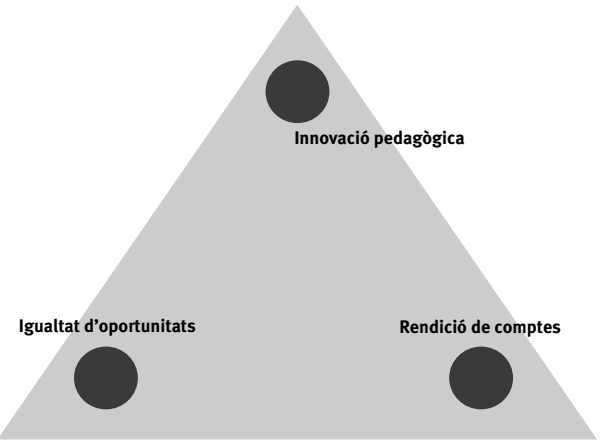
Hi ha un consens general al voltant dels dos objectius principals que han de guiar l'educació: és irrenunciable que sigui de qualitat, i, alhora, ha de representar un benefici per a tothom qui la rep.[1] Aquesta segon principi s'articula a partir d'un concepte que darrerament ha fet fortuna: l'equitat. A través de l'equitat s'apel·la a la funció compensadora i redistributiva de l'educació, que ha de fer que aquells que parteixen de situacions desafavorides tinguin oportunitats que altrament els serien vedades. Més enllà d'això, és un principi subjecte a concrecions de diversa índole.

Encara és més obert el principi genèric de la qualitat. En reivindicar-la, es pot estar posant l'accent en l'excel·lència, tot defensant la necessitat de no abandonar objectius ambiciosos ni deixar de donar suport a aquells alumnes amb més talent. També es pot estar exigint que la qualitat de l'educació es tradueixi en un resultats tangibles i exigibles, que mostrin el nivell de millora que es va assolint. Però, per contra, pot significar demanar que el sistema no es fixi tant en els resultats i ho faci més en els procediments pedagògics i didàctics: que millori la qualitat en *la forma* d'educar. Per fer-ho, s'ha de ser receptiu als processos d'innovació. De tot plegat se'n pot concloure que hi ha dues dimensions prevalents en el clam en favor de la qualitat. D'una banda, hi ha qui, sobretot, para atenció en els resultats del sistema educatiu, és a dir, en els *outputs*. De l'altra, trobem aquells que focalitzen l'interès en el procediment educatiu, en la forma d'educar.

1. El primer i el quart paràgraf del preàmbul de la LEC exemplifiquen la rellevància atorgada a aquests dos principis marc: «La societat catalana aspira a proporcionar la millor educació a les noves generacions i, més enllà, a continuar donant oportunitats educatives a tothom durant tota la seva vida. Aquesta aspiració es correspon amb la voluntat col·lectiva de fer de Catalunya un país pròsper, benestant i cohesionat, on tothom que hi viu pugui portar a terme lliurement el seu projecte vital. [...] L'educació és, doncs, la porta obligada a la realització personal i al progrés col·lectiu; és la palanca que fa possible la superació dels condicionants personals, socials, econòmics i culturals en origen; és la clau de les oportunitats per a superar les desigualtats i per a descobrir i aprofitar tots els talents de la societat» (Llei 12/2009, del 10 de juliol, d'educació, LEC, p. 21).

Atenent a això, proposo analitzar les propostes de millora educativa a partir de la figura del *triangle de la millora educativa*, que pren cos en tres horitzons de millora. El primer l'anomeno el de la innovació pedagògica, i es focalitza en la necessitat d'atendre els procediments pedagògics i didàctics que fan del pas per l'educació una experiència reeixida. El segon, el de la rendició de comptes, atén a la voluntat que el sistema educatiu sigui guiat per evidències sobre si s'obtenen bons resultats. Finalment, el tercer és el de la igualtat d'oportunitats, que gira a l'entorn de la promesa que l'educació iguali les oportunitats de vida futura de les persones, sigui quina sigui la seva adscripció social.

Gràfic 1.
El triangle de la millora educativa



L'horitzó de la innovació pedagògica

La necessitat d'aprofundir en la innovació pedagògica forma part de la tradició pedagògica de l'escola catalana, reflectida ja al tombant del segle XX en propostes com l'Escola Moderna de Ferrer i Guàrdia, o en diferents iniciatives escolars de la Segona República. Més endavant,

pedagogs com Marta Mata o l'associació Escola de Mestres Rosa Sensat van recuperar aquesta tradició. L'escola catalana, en general, i l'escola pública, en particular (especialment des de la integració de les escoles CEPEPC), han mantingut part d'aquest impuls.

A aquesta sensibilitat se n'hi ha contraposat una altra que observa amb desconfiança les bondats d'aquest gir paidocèntric que posa els interessos i les inclinacions de l'infant en el centre del relat pedagògic. Referents de pes en l'opinió pública catalana, com ara Salvador Cardús (2000, p. 45-46) o Gregorio Luri, han personificat aquest distanciament crític.[2] En l'imaginari col·lectiu, s'ha tendit a percebre l'escola concertada (i especialment l'escola confessional) com un bastió pedagògic que ha resistit els envits de la pedagogia activa[3] i que s'ha mantingut més ferma en els valors pedagògics tradicionals: la cerca de l'excel·lència, el respecte a l'autoritat o la correcta jerarquització de les virtuts cíviques i del coneixement. Però, més enllà del paper que la xarxa pública i la concertada han ocupat en l'imaginari pedagògic, el país s'ha debatut entre els favorables al gir de la pedagogia activa i els que sospiten que duu associada la devaluació de l'acció educativa.

Més enllà d'aquesta controvèrsia, durant les darreres dècades s'ha consolidat un corrent generalitzat d'innovació pedagògica a redós de la generalització progressiva de l'educació per competències. Actualment, l'educació primària s'orienta a l'adquisició de competències

2. En l'àmit polític, s'expressa en el discurs d'inici de mandat a la Comissió d'Ensenyament i Universitat de la llavors consellera, Irene Rigau: «Les bones intencions, les bones propostes i els encerts que segur que hi ha hagut, segur que han ajudat, però també som conscients que els resultats obtinguts potser no han estat els esperats. [...] Hem de reflexionar sobre una crítica intel·ligent com la que sorgeix de Jaap Dronkers, reconegut socialdemòcrata, que posa en dubte la conveniència de seguir afavorint el mètodes didàctics suaus, basats en els principis estrictes de la comprensivitat» (*Diari de sessions*: DSPC-C 031/09 del 17/02/2011. Sessió informativa per informar sobre els objectius i les actuacions que ha d'impulsar el seu departament. Compareixença de la Consellera) (min. 14.19 a 14.55).

3. En podem veure alguns exemples a Alegre, Benito, Chela i González (2010, p. 116-117).

bàsiques, i en la resta d'etapes educatives les competències també ocupen un paper central. Val a dir que les resistències envers aquest nou paradigma educatiu són majors en les etapes educatives postobligatòries i, sobretot, a la universitat, però fins i tot allí les competències van esdevenint, progressivament, un element menys retòric i més substantiu.

D'altra banda, darrerament han guanyat presència moviments pedagògics més agosarats, que se situen com a punta de llança de la innovació educativa. En primer lloc, hi ha un seguit de projectes educatius que recuperen plantejaments ideològics molt ambiciosos, que no es limiten a proposar la transformació didàctica de les maneres de fer: l'escola pot esdevenir una eina revolucionària de transformació de l'ésser humà, que l'alliberi del constrenyiment normatiu inhibidor de les pedagogies tradicionals.[4] Tant en l'àmbit de l'educació privada no concertada com a l'escola pública han aparegut escoles afins a aquests postulats. El *moviment de l'educació viva* n'agrupa una bona part. Des d'un punt de vista pedagògic, les podríem definir com una versió accentuada dels predicaments de la pedagogia activa. S'implementen models pedagògics on la curiositat i la iniciativa de cada nen marquen els ritmes, els moments i les prioritats d'aprenentatge, tot eliminant rigideses curriculars, espacials, organitzatives i fins i tot enunciatives (per exemple, en la manera de definir i anomenar el rol del mestre).

La justificació teòrica d'aquest moviment recorda molt la tesi central d'Ivan Illich (1971): bàsicament, el mal del sistema escolar és que mer-

4. Aquest relat educatiu té una clara afinitat amb la creixent centralitat que pren a les societats occidentals la cosmovisió *New Age*. Seguint els plantejaments de Charles Taylor (1996), anomeno cosmovisió New Age aquella sensibilitat ontològica arrelada en el gir cultural que condueix a la consolidació de l'individualisme expressiu. Cerca la font de sentit moral i ontològic de l'existència en l'interior de l'individu (i no fora, com en la vivència religiosa tradicional); sorgeix d'autenticitat inalienable no supeditada a condicionaments socials.

cantilitza els sabers tot convertint-los en quelcom objectivat, en un *valor de canvi*. Els infants estudien, primer, per obtenir bones notes, i, després, per aconseguir acreditacions que els posicionin en el mercat laboral. No ho fan, per tant, pel valor intrínsec de saber, ni tampoc pel plaer que proporciona descobrir coses noves, com passa quan només els empeny la pròpia curiositat. Davant d'aquest estat de coses, es defensa que una concepció alternativa de l'educació pot fer persones millors, moralment no condicionades pel que es concep com la dinàmica alienadora pròpia de la modernitat.[5]

En paral·lel, també hem viscut la consolidació de projectes innovadors que ajusten un seguit de dinàmiques pedagògiques i organitzatives als principis genèrics de l'educació en competències, per tal que l'organització curricular, docent i les pràctiques didàctiques hi siguin més harmònics. Podríem trobar-ne dins de l'escola pública, però des de fa uns quants anys és l'escola privada la que ha engegat i publicitat els projectes més espectaculars, que s'han posicionat com a paradigmàtics d'una nova manera de fer en educació. La centralitat de l'*educació per projectes* i l'agrupació en aules en grups de 60 alumnes assistits per un equip coordinat de professors són els elements més representatius d'aquesta transformació. Això fa que, en l'imaginari col·lectiu, s'hagi iniciat un canvi significatiu: de situar les escoles concertades com a paradigmàti-

5. La següent afirmació de Jordi Mateu, coordinador del Centre de Recerca i Assessorament d'Educació Viva, palesa aquesta connexió: «*Por lo tanto el niño empieza a entender que las acciones del ser humano no parten tanto de una fuerza interna, de una conexión con la naturaleza, de una percepción, de una sensibilidad por la vida, sino que están motivadas por algo exterior: "estudio para pasar el examen". No leo para aprender, no me intereso por los animales porque me gustan, no, no. Es que ahora no me tocan los animales, ahora me toca otro tema. Yo estudio para pasar el examen. De esta manera, si te fijas, a medida que van creciendo los niños van perdiendo su curiosidad y sus ganas de aprender.* [...] *Porque cada vez se va desconectando más de sus propias necesidades y empieza a actuar en función del premio o del castigo, que es exactamente lo que el mundo empresarial quiere que hagamos: que actuemos en función del salario*» (*La educación prohibida. Archivos abiertos*, min. 12.10 a 13.31).

ques d'unes formes de fer tradicionals, a que esdevinguin les escoles punta de llança de la innovació.

En síntesi, podríem considerar que hi ha quatre dinàmiques d'innovació pedagògica. En primer lloc, romanen actives escoles que implementen, amb intensitat desigual, els postulats dels moviments de renovació pedagògica. En segon lloc, el moviment d'educació viva extrema les pràctiques pedagògiques i apel·la a un impuls transformador de la societat que parteix del respecte a la singularitat inalienable de cada nen. En tercer lloc, l'educació per competències impulsada des de l'Administració fa transversal i generalitzada la innovació, però ho fa des d'una versió pragmàtica d'implementació lenta, progressiva i desigual. Finalment, el gir que podríem anomenar com *l'educació per competències innovadora* fa una apropiació sobretot instrumental de la innovació.

Per tant, en el vèrtex de la innovació pedagògica, s'hi troben projectes que parteixen de sensibilitats ideològiques divergents. Hi ha escoles que volen transformar l'escola per fer dels infants éssers humans lliures i plens i, de retruc, aconseguir la renovació moral de la societat. D'altres, en canvi, volen aconseguir que els procediments pedagògics afavoreixin assoliments cognitius significatius, que facin el pas per l'escola més engrescador, però que també s'ajustin millor als requeriments morals i professionals del segle XXI. Com deia, però, totes tenen una cosa en comú: l'impuls que ha de millorar l'escola és eminentment pedagògic. Potser la iniciativa educativa que millor recull aquesta confluència és el projecte *Escola Nova 21*,[6] que ha sumat a gairebé 500 escoles interessades a adherir-s'hi.

6. Es tracta d'un projecte promogut inicialment pel centre UNESCO de Catalunya, la Fundació Jaume Bofill, la Universitat Oberta de Catalunya i Educaixa, que té com a objectiu acompanyar les escoles catalanes que ho vulguin en un procés de transformació pedagògica per potenciar l'aprenentatge significatiu i orientat a l'adquisició de competències.

L'horitzó de la rendició de comptes

El segon horitzó de millora agrupa les veus que consideren que cal aconseguir una millora tangible dels resultats del sistema educatiu per aproximar-nos més a l'excel·lència educativa. Es tracta d'establir un sistema d'*accountability* (de rendició de comptes) que faci possible, d'una banda, avaluar la qualitat del sistema mitjançant la implementació d'eines que el radiografiïn amb el màxim d'objectivitat possible; i, de l'altra, articular un sistema d'estímuls que alineïn els diferents estaments educatius (els centres, els equips directius, el professorat, les famílies i els alumnes) amb aquest objectiu.[7] És un clam que es concreta en plantejaments ben diferents. N'esbosso les tres postures principals (dues de favorables a la rendició de comptes; una de radicalment oposada).

La primera de les posicions, que defensa que el sistema ha de regir-se en un règim de quasi mercat, s'emmiralla en els postulats de Milton Friedman (1992). És una aposta que es fonamenta en quatre principis. El primer és que cal gestionar l'oferta educativa a través de les demandes expressades per les famílies, per permetre un joc competitiu entre oferta i demanda. El segon consisteix a fer més gerencial la direcció dels centres per millorar-ne la gestió. El tercer es basa a introduir estímuls i sancions econòmiques dins l'àmbit de la funció pública, sospitosa habitual d'ineficiència en l'ús dels recursos. El quart apel·la a introduir cribratges competitius i itineraris diferenciats precoços en la trajectòria

7. El següent extracte del preàmbul de la LOMCE mostra la confiança que es deposita en la rendició de comptes com a eina destacada per a la millora del sistema educatiu espanyol: *«Los estudios internacionales ponen de manifiesto que los países que han mejorado de forma relativamente rápida la calidad de sus sistemas educativos han implantado medidas relacionadas con [...] el desarrollo de sistemas de evaluación externa censales y consistentes en el tiempo, el incremento de la transparencia de los resultados, la promoción de una mayor autonomía y especialización en los centros docentes, la exigencia a estudiantes, profesores y centros de la rendición de cuentas, y el incentivo del esfuerzo» (Ley orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, LOMCE, p. 5).*

acadèmica dels alumnes, per tal que, aplicant una lògica pròpia de l'àmbit dels recursos humans, s'ajustin eficientment els talents reals a les necessitats que expressa el mercat laboral. Tots aquests principis són identificables en el preàmbul de la LOMCE.[8]

Davant d'això, la segona accepció de la rendició de comptes malda per esdevenir-ne una articulació alternativa. Es reconeix que el sistema necessita un corpus d'evidències que orientin les polítiques públiques, i també uns estímuls que n'acompanyin les implementacions. Amb tot, per fer això no cal emmirallar-se sistemàticament en la gestió i la provisió privada de serveis. De fet, es pot arribar a considerar que un bon sistema de rendició de comptes pot neutralitzar els equívocs subjacents a acceptar que el mercat és un bon sistema per arbitrar què funciona i què no en educació. La rendició de comptes es podria considerar, fins i tot, com un contrafoc als processos de mercantilització de l'educació. Ara bé, sense dades objectives és impossible saber quins elements del sistema educatiu no acaben de funcionar. Per tant, es necessiten dades que permetin avaluar-lo, i s'ha de vetllar perquè siguin emprades amb rigor.[9] Aquests posicionaments solen posar més l'accent en la rellevància d'articular mecanismes sòlids d'avaluació que no pas a generar dinàmiques competitives a través d'implementar estímuls i sancions. Des d'aquest punt de vista, els resultats obtinguts en les diferents proves d'avaluació han de servir com a eina perquè l'Administració pugui gestionar les polítiques de millora més adients, però no per fomentar dinàmiques selectives (precoces) entre l'alumnat, ni tampoc la competència entre escoles i

8. Ley orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (p. 3 a 7).

9. Com defensa l'analista de l'Institut Català de Polítiques Públiques (IVALUA) Miquel Àngel Alegre, en una recent entrevista: «Jo estic clarament de la banda dels indicadors. Però d'indicadors que no sorgeixin del no-res, sinó que capturin realitats complexes i significatives per als alumnes fins allà on sigui possible, sabent que d'una realitat sempre te'n quedaran coses fora. Però si volem veure que allò que fem genera canvis, i educar va d'això, de generar canvis, progressos, hem de mesurar què fem» (*Diari de l'educació*, 19/10/2016).

entre famílies elaborant i fent públics rànquings amb els resultats obtinguts pels centres.[10]

Finalment, la tercera posició l'encapçalen sensibilitats properes a l'aproximació foucaultiana de Stephen Ball, molt reticents a l'aplicació de lògiques d'*accountability* dins del sistema (1994). Des d'aquest punt de vista, tot dispositiu de mesura i estímul acaba estant al servei de la reproducció social i legitimant-la, malgrat l'aparença de solidesa científica i neutralitat ideològica. Els règims de quasi mercat en són la manifestació més evident, però tota *rendició de comptes* acaba instrumentalitzada en favor dels grups dominants. A un altre nivell epistemològic, es considera que la rendició de comptes és l'exemple paradigmàtic del procés de *racionalització instrumental* que pateix el sistema educatiu, que fa que l'educació deixi de tenir sentit per ella mateixa i es converteixi en un dispositiu de producció d'externalitats mesurables, codificables, comparables i intercanviables. Reprenent la terminologia marxista emprada abans, és una altra dimensió de la conversió del *valor d'ús* de l'educació en un *valor de canvi*, que se suma així a la que ja es denunciava des d'una determinada sensibilitat pedagògica. La rendició de comptes esdevé, per tant, el darrer gir alienador sobre el sistema educatiu, i fa que l'educació no es pugui aïllar de les conseqüències que el

10. Sembla que aquest és el posicionament que defensa l'anterior consellera d'Ensenyament, Meritxell Ruiz: «Un altre indicador a analitzar molt vinculat a la qualitat del sistema és el nivell competencial dels nostres alumnes. Vostès saben bé que a Catalunya fa set anys que es realitzen les proves de competències bàsiques a 6è de primària [...]. I des de fa quatre anys es fan les de quart de secundària. Aquestes proves, a Catalunya, serveixen per donar informació a les famílies sobre les competències desenvolupades i assolides pels seus fills, donen una informació al centre per a la seva millora, orienten els processos d'aprenentatge perquè siguin realment competencials, i orienten el conjunt del sistema per confeccionar les seves polítiques educatives. Aquesta és la orientació que des del primer moment tots els governs de la Generalitat han donat a les proves, a diferència de la proposta de la LOMCE. Les proves no han de servir per fer rànquings ni per apartar del sistema l'alumnat amb més dificultat per apartar-lo cap a altres itineraris, ni res d'això» (*Diari de sessions*: DSPC-C 036/11 del 10/02/2016. Sessió informativa sobre els objectius i les actuacions del Departament. Compareixença de la consellera) (min. 15.07 a 16.12).

procés de racionalització genera en la societat moderna i que ja va descriure Weber fa cent anys: crea un món d'«especialistes sense esperit, sibarites sense cor; són un zero a l'esquerra i s'imaginen haver arribat a un cim que la humanitat encara no havia assolit mai» (1984: 265). En comptes de ser-ne el contrafoc, s'hi acomoda fins a esdevenir-ne un pal de paller.

Veiem com aquesta sospita pren cos en un exemple concret. El Govern català ha apostat decididament per l'ús de proves diagnòstiques, seguint l'impuls endegat per l'OCDE amb l'ús d'eines com les proves PISA. Es defensa que permeten organitzar les pràctiques didàctiques de manera innovadora, però orientant-les a obtenir uns resultats tangibles en el «saber fer» (les competències). Això hauria de permetre incorporar pràctiques docents menys escolàstiques, però assegurant que els centres i el cos docent no es puguin desentendre dels resultats acadèmics. Davant d'això, les veus més refractàries consideren que la pròpia existència d'aquestes proves esdevé, paradoxalment, un escull insalvable a l'aprenentatge per competències que es vol impulsar. Fan que els professors orientin tota la dinàmica docent a superar-les (per exemple, assajant-les a classe una vegada i una altra) i, per tant, el que hauria de ser un indicador de la qualitat educativa (les proves diagnòstiques) acaba esdevenint un objectiu educatiu en si mateix. La pressió avaluadora coarta les pràctiques innovadores perquè la seva relació causal amb els resultats és massa indirecta.

El vincle entre la rendició de comptes i la innovació pedagògica

L'exemple anterior ressona en la principal controvèrsia que desencadena l'encaix entre la innovació pedagògica i la rendició de comptes, que és aquella on topen les seves accepcions epistemològicament més irreconciliables: la dels que aposten per una transformació pedagògica més trencadora, i la dels que defensen la rendició de comptes des d'una sensibilitat més pragmàtica (més atenta al rendiment acadèmic, o més pro-

cliu a acceptar un règim de quasi mercat). Per als primers, qualsevol element que impliqui la conversió dels sabers en un *valor de canvi* degrada el vincle educatiu. Per als segons, en canvi, els *outputs* del sistema educatiu prevalen sobre qualsevol altra consideració: són els productes del sistema educatiu, els resultats, els que en determinen la qualitat i el validen. Parteixen de cosmovisions contraposades. La primera es basa en una concepció romàntica del món i orienta la seva acció educativa a la voluntat de preservar allò d'autèntic i inalienable que hi ha en cada ésser humà. La segona té una concepció atomista de la societat, percebuda com un agregat d'individus autònoms que millora quan els guia la racionalitat instrumental; tant l'organització com l'acció educativa s'ha d'emmotllar a aquesta evidència. Totes dues, però, tenen una cosa en comú: es tracta de cosmovisions individualistes, que conceben l'agregat social i institucional (i el cos burocràtic de l'estat modern, que n'és la seva principal cristal·lització) com la barrera principal a l'emancipació de l'individu i, de retruc, a la millora col·lectiva.

És aquesta coincidència la que permet trobar un desenllaç *de facto* al seu xoc d'imaginaris. Rau en el fet que l'organització del sistema educatiu es basi a seguir els anhels, plurals i sobirans, dels individus (això és, seguir les preferències de la demanda).[11] Si l'objectivació dels resultats i la rendició de comptes se substitueixen per seguir el camí traçat per la demanda agregada, és possible modelar un sistema educatiu plural. Així, la lògica de mercat, en què la demanda orienta la consolidació de l'oferta, permet que dos models escolars antagònics puguin conviure dins d'un mateix mapa escolar i, així, les escoles que rebutgen les avaluacions o les lògiques magistrocèntriques poden coexistir amb les que tenen orientacions molt competitives (algunes amb currículums molt tradicionals; d'altres, cada vegada més, amb pràctiques pedagògiques innovadores).

11. Ho exemplifica que fos la diputada María José García Cuevas, representant del Partit Popular de Catalunya, qui va presentar la proposta de resolució sobre la pluralitat del sistema educatiu, a proposta del moviment d'educació viva (DSPC-C 161/11 del 05/07/2016).

L'horitzó de la igualtat d'oportunitats

Finalment, el tercer horitzó de millora agrupa les veus que reclamen potenciar el paper de l'escola com a garant de la igualtat d'oportunitats. Si l'educació és una de les pedres angulars en la construcció del relat de les democràcies liberals, una raó troncal (potser la principal) és la rellevància que té per a aquest principi. El sistema educatiu té una missió d'igualació meritocràtica que ha de fer possible que les persones puguin arribar a ser allò que vulguin, independentment de l'estrat social del qual provinguin. Cap societat democràtica liberal no renuncia a la idea d'igualtat d'oportunitats, si més no, entesa en un sentit formal. Es considera il·legítim que algú pugui tenir vetades les possibilitats d'accedir a l'escola pel seu origen social. Així, els sistemes educatius garanteixen que durant una etapa de la vida l'escolarització sigui universal, i que en una part d'aquesta etapa també sigui comprensiva (amb un currículum compartit per tots els alumnes).

Davant d'això, les posicions en favor de la igualtat d'oportunitats *de facto* consideren que el criteri anterior és del tot insuficient. És necessari assegurar que, a la pràctica, el pas per l'escola redueixi la reproducció social de les desigualtats. En aquest sentit, s'hauria d'interpretar com la veritable igualtat d'oportunitats que tots els infants acabin l'etapa educativa obligatòria amb èxit, perquè això garantiria que l'infant arriba al moment en què és responsable de les decisions que l'autodeterminaran, com a ciutadà i com a treballador, amb les menors limitacions possibles. Caldria que, en arribar al final de la infantesa i de l'etapa obligatòria, els infants tinguin els coneixements i les acreditacions suficients per tenir la llibertat d'escollir l'itinerari formatiu que prefereixin.

D'altres exigeixen anar més enllà. La fita anterior assegura un nivell educatiu de mínims per a tothom (per exemple, l'obtenció del graduat escolar), però això pot ser que no redueixi la reproducció social de les desigualtats, perquè el nivell cognitiu i acreditatiu que obtenen els infants no és igual per a tothom (no obtenen les mateixes notes) i això

els condueix cap a itineraris formatius diferenciats. Alhora, no s'està considerant necessari anul·lar aquells mecanismes més subtils que asseguren la reproducció social intergeneracional. Per exemple, no es prioritza neutralitzar les dinàmiques escolars que reforcen els alumnes que ja parteixen amb avantatge (amb mecanismes com ara la *ideologia del do*, que ja denunciaven Bourdieu i Passeron, 1970, fa cinc dècades).[12] Tampoc no s'afavoreix prou el contagi d'expectatives acadèmiques, professionals i del capital cultural, quelcom que només es produeix si l'escola és un entorn d'alta barreja interclassista en comptes de ser un ecosistema endogàmic. No s'asseguren els mecanismes que fan que la transició cap a itineraris acadèmics postobligatoris sigui fàcil per a tothom, independentment del seus recursos econòmics (tots els estudiants ordinaris en situacions afavorides hi poden transitar, però, en el millor dels casos, només hi ha ajudes per als estudiants pobres extraordinaris).

Ara bé, s'aposti per la versió de mínims (que va més enllà d'una igualtat purament formal, i que tendeix a establir el llindar d'exigència a assegurar que tothom es graduï al final de l'etapa obligatòria) o per la versió més exigent, la igualtat d'oportunitats és una preocupació transversal dins del sistema educatiu català.[13]

12. De fet, entre els acadèmics preocupats per les desigualtats, el paper que pot tenir el sistema educatiu és motiu de controvèrsia. Bona part de la sociologia de l'educació més crítica ha palesat, seguint l'estela d'autors com Bourdieu, que el paper igualador de l'educació és un mite fals: la reproducció social és enorme, a pesar (o més aviat amb l'encobriment i legitimació) de l'escola, i no sembla que pugui ser d'altra manera en l'actual marc sociopolític. A això s'han contraposat evidències que mostren que hi ha sistemes educatius que afavoreixen més la igualtat d'oportunitats *de facto* que d'altres, perquè minimitzen la reproducció de les desigualtats (Thrupp, Lauder i Robinson, 2002). Per tant, les polítiques educatives poden fer el sistema educatiu més just, sense que calgui fer-ne una esmena a la totalitat.

13. El posicionament polític de l'anterior consellera Meritxell Ruiz sembla mantenir una certa ambivalència entre aquestes dues accepcions. Si més no, això sembla reflectir-se en la seva compareixença inaugural en la Comissió d'Ensenyament del Parlament. En l'inici de la intervenció defensa que «l'educació és l'instrument de creixement personal

Més enllà d'aquest gradient conceptual, hi ha dos tipus de polítiques focalitzades a potenciar la igualtat d'oportunitats. D'una banda, hi ha les polítiques d'equitat (o polítiques compensatòries). Són aquelles que s'orienten a fer una distribució desigual dels recursos educatius per compensar les desigualtats de partida dels infants. Així, aquells que parteixen d'una situació més desavantatjada reben més i/o millors recursos per compensar aquest handicap, de manera que es tendeixen a igualar les possibilitats de tenir un pas reeixit pel sistema escolar. De l'altra, altres polítiques no se centren en com es distribueixen els recursos entre les escoles (o dins de les escoles), sinó en com es distribueixen els infants. Es tracta de les intervencions orientades a minimitzar la segregació escolar entre les escoles i que, per tant, busquen que les escoles siguin el màxim de barrejades possible. Es vol que cada centre reprodueixi la diversitat social i ètnica de la societat, perquè es generi un entorn d'elevada heterogeneïtat intraescolar i homogeneïtat interescolar. Rere aquesta demanda hi ha l'evidència que la barreja social fa que els resultats dels alumnes estiguin menys condicionats per la seva procedència. Així s'aconsegueix que el pas per l'escola atenuï la reproducció intergeneracional (Caldas i Bankston, 1997).

Així, doncs, la concreció de les reivindicacions sobre la igualtat d'oportunitats combina unes concepcions de mínims o més ambicioses de la igualtat d'oportunitats, amb la preferència per les polítiques equitatives o de lluita contra la segregació. A més, cal tenir present que tant les actuacions equitatives com les antisegregadores poden tenir intensi-

i de progrés social més potent. [...] L'educació és, doncs, l'eina principal de progrés personal i col·lectiu, i garantia d'igualtat d'oportunitats, ja que fa possible la separació dels condicionants personals, socials, econòmics que cada alumne té» (*Diari de sessions*: DSPC-C 036/11 del 10/02/2016. Sessió informativa sobre els objectius i les actuacions del Departament. Compareixença de la consellera) (min. 4.33 a 4.55). Més endavant, però, sembla concretar aquest desig en una mesura força més modesta: «Si volem un sistema més equitatiu i de qualitat, l'objectiu ha de ser reduir el percentatge d'alumnes que es troben en el nivell baix de competències, i fer possible així que puguin assolir, en un futur, un nivell formatiu per poder inserir-se amb èxit al mercat de treball» (min. 16.45 a 17.05).

tats diferents. Algunes poden afectar el conjunt del sistema educatiu des d'una concepció transversal del problema de la desigualtat, mentre que d'altres poden ser actuacions focalitzades, que busquen pal·liar les situacions de desigualtat més accentuades (que és allò que es problematitza).

El vincle entre igualtat d'oportunitats, innovació pedagògica i rendició de comptes

Des de la sensibilitat propera a la igualtat d'oportunitats, que atén sobretot als efectes del sistema educatiu sobre el conjunt dels alumnes, la innovació pedagògica pot despertar una certa desconfiança. Com més radical és la ruptura pedagògica que es busca, més fàcil és que les propostes es concentrin en el desenvolupament de pràctiques singulars i descontextualitzades, i es tem que s'implementin pedagogies més afins als hàbits i disposicions dels grups avantatjats. Si la innovació pedagògica implica fer les relacions jeràrquiques més subtils, les formes de coneixement més abstractes, o seguir la iniciativa dels infants més encuriosits (que solen ser els de famílies més afins a la cultura escolar), això pot fer que les escoles acabin reproduint les desigualtats més que no pas neutralitzant-les. Davant d'això, però, també hi ha qui defensa la hipòtesi contrària: unes formes pedagògiques més pràctiques i orientades a l'adquisició de coneixements significatius tenen un impacte especialment positiu en els fills de les famílies més desavantatjades, perquè allò que es fa a l'escola s'apropa més a les seves disposicions culturals.[14]

De confrontar la igualtat d'oportunitats amb la rendició de comptes en sorgeix la pregunta sobre si es poden estimular alhora ambdós horit-

14. Així ho defensa, per exemple, el sociòleg Xavier Martínez-Celorrio en un recent article de difusió, tot esmentant algunes evidències internacionals («Aprenentatge basat en projectes (ABP): efectes sobre la igualtat d'oportunitats». *Diari de l'Educació*, 11/10/2016).

zons de millora. Sembla fàcil fer casar la versió de la rendició de comptes que no s'emmiralla en el mercat amb el principi de la igualtat d'oportunitats, perquè en no apostar-ho tot a l'equiparació amb les formes d'autoregulació del mercat, es pot modelar la qualitat a partir dels criteris i objectius que l'Administració es marqui com a prioritaris. Per tant, és del tot plausible que entre els criteris per avaluar el sistema educatiu hi hagi l'assoliment d'objectius igualitaristes. En canvi, el cisma entre el principi de la igualtat d'oportunitats i l'articulació de règims de quasi mercat és profund, si bé els que aposten per aquest model consideren que la millora general del sistema educatiu també tindria l'efecte indirecte de beneficiar els sectors socials més desafavorits. Davant d'això, sembla raonable defensar que, fins i tot si s'accepta el supòsit liberal que la vida és com una partida de pòquer que depèn de com decidim jugar-la, l'educació ha d'exercir la funció del crupier i assegurar que el repartiment de cartes sigui mínimament just. Aquest criteri fonamental s'obvia si l'educació ja és un joc competitiu amb guanyadors i perdedors on, a més, ja se sap d'antuvi qui en seran majoritàriament els perdedors: els que provenen de famílies descapitalitzades.

L'autonomia educativa i les pulsions

El triangle de la millora educativa és el mapa conceptual que sorgeix inductivament dels horitzons i anhels de millora que expressen els actors, les institucions i els acadèmics que poblen el camp educatiu. Més enllà de contribuir a conformar aquest mapa, els actors s'hi posicionen i l'empenyen, tot generant un seguit de propostes, accions i reivindicacions concretes que el converteixen en un camp de forces contínuament tens. Ara bé, el que semblaria un escenari adobat a l'expressió de divergències irreconciliables, troba un punt de confluència en la defensa de l'autonomia educativa. L'autonomia esdevé el nord de la brúixola de tots els actors, sigui quin sigui l'horitzó de millora que pesa més en els seus relats educatius.

L'autonomia està vinculada a la innovació pedagògica en el desplegament de l'autonomia pedagògica; a la rendició de comptes en el desplegament de l'autonomia de gestió; i a la igualtat d'oportunitats, sobretot, en el desplegament de l'autonomia organitzativa. Més enllà dels posicionaments ideològics davant d'aquestes normatives, els actors educatius les incorporen i les ajusten als seus interessos. Es tracta d'unes apropiacions que tot sovint han precedit aquests desplegaments normatius i que fins i tot poden arribar a contradir (o, si més no, a tensar) allò que s'està defensant ideològicament.

Per abordar empíricament aquesta qüestió, he revisat les principals sessions parlamentàries de la Comissió d'Ensenyament de les darreres dues legislatures i diferents documents en què s'expressa el posicionament polític dels principals actors del camp educatiu (sindicats, patronal, associacions de pares), especialment en relació amb les controvèrsies vinculades al desplegament de l'autonomia de centre. També m'he servit del treball de camp en què vaig participar durant el mes de febrer del 2016, en el marc d'una recerca sobre imaginaris de futur i tria escolar.[15] Durant les jornades de portes obertes, vam visitar 50 escoles d'educació primària amb l'objectiu d'explorar-ne els discursos amb què presentaven la seva oferta educativa i com es vinculaven als perfils de les escoles i de les famílies que hi assistien.

Uso el concepte de *pulsió* per entendre aquelles apropiacions dels horitzons de millora que, en comptes de generar beneficis agregats, produeixen efectes més ambivalents. La pulsió fa que es prioritzin i empenyin determinats elements de les agendes educatives dels actors que no tenen efectes inequívocs de millora. Així, la pulsió carrega d'energia la reivindicació, però, alhora, corre el risc de desviar-ne l'objectiu respecte d'allò que el guia ideològicament, per alinear-la més aviat amb els interessos particulars dels actors. No en canvia l'efecte que sigui un

15. Línia de recerca integrada en el projecte competitiu *Futuros cotidianos: vidas urbanas en tiempos de austeridad y cambio* (CSO2013-48232-P).

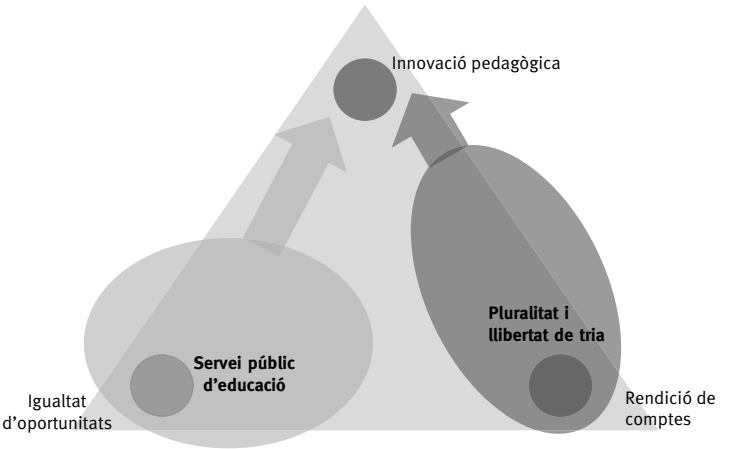
procés conscient i reflexionat: o no ho sigui quan la pulsió domina la reivindicació, els horitzons de millora esdevenen més un parapet retòric legitimador de l'acció dels actors que no pas una guia. En relació amb això, apunto tres pulsions que amenacen de desbordar els horitzons de millora que encarnen els tres vèrtexs. Són la pulsió identitària, vinculada a la innovació pedagògica; la pulsió mercantilitzadora, vinculada a la rendició de comptes, i la pulsió (des)igualadora, vinculada a la igualtat d'oportunitats.

Les principals posicions ideològiques dels actors del camp educatiu català

Abans d'entrar-hi, però, dedico un primer subapartat a definir els dos posicionaments ideològics principals dels actors del camp educatiu català, associats sobretot al paper que s'assigna al sector públic i privat en la provisió dels serveis educatius. Val a dir que, a mig camí d'aquestes dues posicions —internament heterogènies—, trobem plantejaments més ambigus, però em centraré a descriure aquest antagonisme principal del camp educatiu català. La primera posició enquadra aquells actors que prioritzen una concepció de l'educació com a servei públic, amb tot el que se'n deriva. La segona agrupa els actors que posen la pluralitat de l'oferta educativa i la llibertat de tria com els valors prioritaris que cal defensar. La rellevància política d'aquestes dues postures es reflecteix en la Llei catalana d'educació, que dota d'una importància pràcticament simètrica les preferències d'uns i altres.[16]

16. En l'article 2 del Títol Preliminar de la Llei d'educació s'enumeren els principis rectors que la inspiren, i aquests són el tercer, quart i cinquè principis que s'hi enumeren: «c) La universalitat i l'equitat com a garantia d'igualtat d'oportunitats i la integració de tots els col·lectius, basada en la corresponsabilitat de tots els centres sostinguts amb fons públics. d) El respecte de la llibertat d'ensenyament, la llibertat de creació de centres, la llibertat d'elecció entre centres públics o centres altres que els creats pels poders públics, la llibertat de càtedra del professorat i la llibertat de consciència dels alumnes. e) El pluralisme» (Llei 12/2009, del 10 de juliol, d›educació (LEC), p. 31-32).

Gràfic 2.
Les posicions ideològiques i el triangle de la millora educativa



La LEC reconeix que l'educació finançada amb fons públics es constitueix en *servei públic d'educació,* i això significa que els provisors d'educació han d'assumir un compromís en favor de la igualtat de drets educatius de tots els infants (que inclou el principi de la igualtat d'oportunitats). Per als actors que volen que aquest principi sigui l'eix rector del sistema educatiu, això només és possible si el sector públic té un paper preferent —si no exclusiu— en la provisió d'aquests serveis. Es troben aquí els partits situats més a l'esquerra de l'espectre ideològic, la FaPaC i les principals organitzacions sindicals de professors i d'alumnes.[17] Per a alguns, caldria que la xarxa educativa només fos pública. L'expressió més decidida d'això la trobaríem en la *ILP Per un nou siste-*

17. No és el cas de la Federació d'Ensenyament de la Unió Sindical Obrera de Catalunya (FEUSOC), sindicat majoritari de l'educació concertada, que defensa fermament el model de doble titularitat de l'escola catalana que consolida la LEC. La defensa sindical dels interessos d'aquest sector de treballadors els alinea amb el principi del pluralisme educatiu. Això ens alerta que l'interès principal dels sindicats rau en la defensa dels drets i les condicions laborals dels treballadors del sector que representen. En el cas del sector públic, això s'ajusta discursivament a la defensa de l'educació com a servei públic, però no significa que ambdós principis hagin de ser plenament coincidents.

ma educatiu a Catalunya, presentada al Parlament el 18 maig de 2016, a què han donat suport, per regla general, els actors que s'integren al MUCE (Marc Unitari de la Comunitat Educativa). Per d'altres, seria suficient que els agents de la xarxa educativa assumissin que són proveïdors d'un servei públic,[18] amb tot el que comporta: gratuïtat del servei, incorporació de la aconfessionalitat a les escoles o assumpció de majors quotes d'alumnat amb necessitats educatives especials.

En l'àmbit de l'educació obligatòria universal, la reivindicació confluEix a demanar una xarxa escolar integrada i de qualitat, on la titularitat no sigui un element de diferenciació distintiva. En l'àmbit de l'educació no obligatòria i no universal, les reivindicacions també tendeixen a emmirallar-se en aquest ideal educatiu. En l'àmbit de 0 a 3 anys, la principal reivindicació és un augment de la cobertura que tendeix a associar-se a l'increment del parc públic; en l'educació universitària, es demana una xarxa pública amb menys barreres econòmiques d'accés.[19] Les reivindicacions impliquen un increment significatiu de la despesa pública fins a situar-la en paràmetres homologables als països europeus més avançats, tot focalitzant la inversió en la xarxa pública.

18. L'enfocament de la representant del Partit Socialista de Catalunya, Esther Niubó, sembla reflectir aquesta posició més moderada: «...l'articulació del servei públic de l'educació entre escoles públiques i concertades ens interpel·la especialment. Creiem que les retallades que s'han produït en els darrer anys [...] han reforçat un sistema de doble xarxa» (*Diari de sessions*: DSPC-C 036/11, del 10/02/2016. Sessió informativa sobre els objectius i les actuacions del Departament. Intervenció de la representant del PSC, min. 2.10 a 2.25).

19. A l'ILP s'exposa una versió especialment contundent d'això: «Dret a l'educació i sistema educatiu. Tots els ensenyaments públics, des de l'escola bressol fins a la universitat, han de ser gratuïts i ningú no podrà ser privat del dret a l'educació. Hi haurà necessàriament una oferta suficient de places públiques. Cal que la gratuïtat sigui real i cobreixi les necessitats de l'alumnat d'aquesta xarxa pública pel que fa a les matrícules, el material escolar, els menjadors, les estades en altres països, el transport... En cap cas s'han d'acceptar aportacions d'empreses privades» (Fragment de l'article 2 de la ILP per un nou sistema educatiu a Catalunya).

En termes generals, no és un posicionament hostil a la innovació pedagògica. Per exemple, tots els actors mostren la seva afinitat amb el Moviment de Renovació Pedagògica. La FaPaC ha donat suport institucional al projecte Escola Nova 21. En el cas dels sindicats, no hi ha cap reticència apriorística a la incorporació de noves formes de fer en l'àmbit pedagògic, però és des de l'organització cooperativa i horitzontal dins dels centres escolars que s'ha d'impulsar.[20]

Quant a la rendició de comptes, és un principi observat amb una desconfiança més generalitzada. D'entrada, espanta que s'emmarqui en uns principis ideològics liberals i en una cosmovisió competitiva que no es comparteix. Si bé la rendició de comptes no és vista com a negativa *per se*, es considera que és fàcil que se n'apropiïn interessos fal·laços.[21] Per tant, plana la sospita que la rendició de comptes pot ser un cavall de Troia que soscavi les bases de l'educació entesa com un bé comú. Bona part de les mesures que s'hi vinculen són vistes com a eines de desapoderament de les escoles integrades a la xarxa pública i d'empitjorament de les condicions objectives dels diferents actors que la formen. Les sospites són especialment intenses en el vessant de la rendició de comptes

20. Com exposo en l'apartat següent, es tem que rere el relat innovador dels decrets vinculats a l'autonomia de centre hi hagi la voluntat de restringir el marge de maniobra dels claustres i dels professors, tot imposant jeràrquicament procediments i metodologies sense acompanyar-los dels recursos materials i de la formació necessària, i exigint una dedicació i un compromís que supera el marc de les obligacions laborals recollides en els convenis col·lectius.

21. En relació als processos avaluatius, hi ha el temor que governs amb una inclinació conservadora emprin les eines de la rendició de comptes en contra dels interessos de la xarxa pública. Això sembla reflectir aquest document elaborat pel sindicat CCOO durant la discussió de la Llei d'educació de Catalunya, aprovada el 2009: «Compartim la voluntat d'avaluació, seguiment i control del sistema educatiu. Cal una nova cultura de l'avaluació basada en la millora de tot el sistema educatiu, de l'Administració educativa i de la pràctica educativa i el funcionament dels centres. Transparència, avaluació i rendiment de comptes han de presidir la vida dels centres. Per això, la futura Agència d'Avaluació ha de dependre del Parlament de Catalunya i no del Departament, que també ha de ser avaluat» (Document d'esmenes de Comissions Obreres de Catalunya al projecte de Llei d'educació de Catalunya).

orientat a generar estímuls competitius entre els actors (alumnat, professorat o centres escolars). Així, des de la perspectiva dels sindicats, els mecanismes d'estímul salarial esdevenen un entrebanc al treball col·laboratiu dins dels centres. Alhora, la incorporació de lògiques gerencials desvia els equips directius del que hauria de ser la seva tasca prioritària, transformant el paper i el sentit de l'escola.[22] Des del punt de vista de la FaPaC, però especialment des de la XEI (Xarxa d'Escoles Insubmises), les proves diagnòstiques que s'administren als alumnes no són eines per millorar el sistema, sinó per elaborar rànquings que posicionen les escoles com a millors o pitjors de manera espúria.[23]

En l'altre extrem ideològic, trobem aquells actors que defensen la pluralitat de la provisió escolar com el valor preeminent que cal defensar. Aquesta defensa permet amalgamar propostes educatives molt diverses, fins i tot moviments com el de l'educació viva, amb una concepció anticapitalista de l'educació. Davant d'això, la priorització d'allò públic pot ser una amenaça per a la qualitat del sistema educatiu, perquè restringeix el pes de la iniciativa privada (lucrativa o no) en la provisió de serveis educatius.[24] L'aposta per la pluralitat és, en sentit estricte, una

22. Ho exemplifica la crítica contundent que el sindicat USTEC-STEs va expressar davant del desplegament normatiu dels decrets vinculats a l'autonomia de centre: «No és autonomia, és arbitrarietat i desregularització. No a un model de gestió gerencial. Es busca implantar definitivament un model de gestió gerencial i empresarial que verticalitzi les estructures horitzontals del centre, anul·li possibles formes de gestió democràtica, i impulsi formes de comercialització i autofinançament dels centres públics [...]» (*Eina Sindical d'Informació (USTEC-STEs)*, núm. 431, març del 2010).

23. A l'apartat de la *web* de la XEI sobre propostes d'insubmissió s'incorpora la següent: «4. No portar les criatures a les proves externes de 3r i 6è de Primària (no són vinculants). Sí ho són les de 4t d'ESO i batxillerat. Són proves de continguts, no de competències, que serviran per fer els rànquings públics dels centres segons els resultats obtinguts als exàmens» (*web* de la XEI).

24. La fortalesa d'aquest relat queda palesa, des d'un punt de vista polític, en el discurs del president Mas en l'acte d'obertura de la legislatura 2012-2015, al Parlament de Catalunya: «Garantir el dret a l'educació en un marc de llibertat, on es faci realitat el model educatiu d'interès públic basat en la corresponsabilitat entre famílies i Administració, i s'eviti la delegació de responsabilitats de les primeres respecte a la segona. La família i els pares són els primers responsables de l'educació dels seus

aposta pel finançament públic de la pluralitat. Les famílies tenen el dret (gairebé l'obligació moral) de buscar les millors escoles (si més no, les millors per a ells), i és lícit rebre una subvenció pública que reforci aquest dret, atès que les famílies que l'exerceixen contribueixen amb els seus impostos al manteniment dels serveis públics.[25] El model de doble xarxa català, amb una important presència de l'escola concertada, és una adaptació reeixida del paper dinamitzador que s'assoleix en incorporar el sector privat al sistema educatiu.[26] De fet, l'acció de la demanda agregada també hauria de servir per orientar la xarxa pública i fer-la més plural, tot adaptant-se a les exigències singulars dels pares residents a uns o altres barris i ciutats.[27]

fills i, en conseqüència, han de disposar de més llibertat a l'hora de triar el centre educatiu dels seus fills» (Discurs d'investidura del diputat Hble. Sr. Artur Mas i Gavarró, candidat proposat a la Presidència de la Generalitat de Catalunya. 20 de desembre de 2012).

25. Ho exposa contundentment el llavors president de la Federació de Pares i Mares d'Escoles Lliures de Catalunya (FAPEL), Josep Manuel Prats, en un article publicat al *Diari de l'Educació*: «Que aixequi la mà el qui vulgui que li diguin a quina botiga ha de comprar, a quina benzinera ha de repostar, a quin gimnàs ha d'anar, quin model de telèfon ha d'utilitzar o quina companyia d'assegurances ha de tenir. Quin cotxe ha de conduir, on ha de viure, a quin teatre o cinema ha d'anar amb els fills. O amb qui pot parlar o no, o què ha de pensar sobre cada cosa... Potser en països amb règims totalitaris i feixistes ho fan així... però a la vella Europa, després de dos mil anys de progrés i lluites socials, penso que ningú ens ha d'imposar als pares i mares com hem d'educar els nostres fills o quina escola ens hi ha d'ajudar. Els pares i mares només necessitem informació, formació i llibertat per triar l'escola que vulguem per als nostres fills» («El dret a decidir escola, també pública», *El Diari de l'Educació,* 6 de març de 2015).

26. Fernando Sánchez Costa, parlamentari del Partit Popular de Catalunya (PPC), ho expressa de manera prou contundent, responent una intervenció prèvia, crítica amb el model de concertació: «una de les característiques diferencials de Catalunya és precisament la iniciativa i força de la societat civil, del tercer sector, i de la iniciativa privada i social. I a vegades penso una cosa: potser vostès aconseguiran la independència, però amb aquest model que proposen s'acabaran carregant el que és l'essència de Catalunya» (*Diari de sessions*: DSPC-C 181/11, del 07/06/2016. Proposta de resolució sobre el tancament de línies d'ensenyament i sobre les ràtios d'alumnes. Intervenció del representant del PPC) (min. 2.51 a 3.21).

27. La parlamentària M.J. Garcia Cuevas, del PPC, sintetitza aquests principis en la sessió d'obertura de la Comissió d'Ensenyament: *«Porque nuestro modelo [...] es la liber-*

Alhora, la iniciativa privada esdevé la forma més econòmica i naturalitzada d'implementar un sistema de rendició de comptes, perquè el mateix mercat educatiu acaba passant factura a aquells que no compleixen amb l'exigible. Per als partits liberals i conservadors que malden per gestionar els béns públics, esdevé prioritari incorporar un sistema subsidiari d'*accountability* sobre el sector públic, orientat per dos objectius. D'una banda, tensar aquest sector, que, en no estar sotmès a les lleis del mercat, necessita dispositius alternatius que el fiscalitzin i sancionin. De l'altra, fer que els resultats acadèmics dels alumnes permetin articular cribratges que els orientin cap a itineraris formatius ajustats als seus talents, per tal que la despesa educativa s'administri de forma eficient[28] i tingui el millor retorn econòmic.

Des d'aquest espai ideològic, no s'està en contra de la igualtat d'oportunitats, però se n'utilitzen accepcions poc ambicioses. L'existència d'un sistema escolar universal i comprensiu pot ser una garantia de base prou sòlida i és necessari que tots els infants s'esforcin per aprofitar les oportunitats que els ofereix. En aquest sentit, la raó principal del fracàs escolar no és tant la posició més o menys avantatjada en l'estructura social dels infants com les seves carències individuals i la manca d'un acompanyament sòlid per part de les famílies.[29] Tot i així,

tad y el respeto a los derechos individuales. Por eso defendemos la vigencia, la estabilidad y la suficiencia económicas de la red única del Servei d'Educació de Catalunya. Una red mixta conformada por centros de titularidad pública o privada. Creemos que su obligación es gestionar esta red y planificar la oferta con criterios objetivos, en base a la demanda real de las familias y sin perjudicar o favorecer a ningún centro o proyecto por cuestiones ideológicas o de coyuntura política» (*Diari de sessions*: DSPC-C 036/11, del 10/02/2016. Sessió informativa sobre els objectius i les actuacions del Departament. Intervenció del representant del PPC) (min. 7.32 a 8.01).

28. Al preàmbul de la Llei d'educació impulsada pel PP l'anterior legislatura, aprofitant la situació de majoria absoluta, s'exposa així: «*Las evaluaciones externas de fin de etapa [...] deben permitir orientar a los alumnos y alumnas en sus decisiones escolares de acuerdo con los conocimientos y competencias que realmente posean*» (Ley orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, LOMCE, p. 7).

29. Reflecteix aquesta sensibilitat la següent prioritat de la llavors consellera, Irene Rigau, per lluitar contra el fracàs escolar: «Ens ha quedat clar que la família té una im-

és desitjable que tots els alumnes puguin assolir unes acreditacions que facin el país més competitiu,[30] però això no pot soscavar l'aposta pel talent. Donar suport al talent esdevé un motor de millora col·lectiva, perquè s'ajuda aquells que poden liderar la competitivitat econòmica del país.

Entre la innovació pedagògica i la pulsió identitària

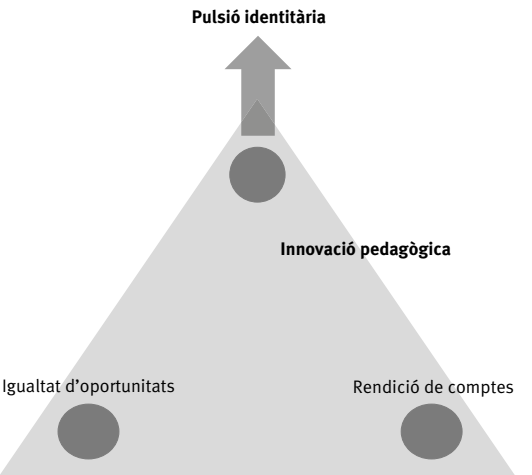
La innovació és capaç d'invocar veus tan heterogènies que ha passat a ocupar una posició hegemònica entre el clam per millorar l'educació. En contrapartida, això el fa un horitzó de millora poc sensible als efectes no desitjats que poden sorgir en implementar les seves propostes. Es poden sintetitzar en un: que la voluntat d'innovació esdevingui una pulsió reivindicativa de naturalesa identitària. La pulsió identitària s'origina quan l'autonomia pedagògica esdevé el mecanisme preferent per generalitzar la innovació i això produeix una diferenciació pedagògica cada cop més intensa entre les escoles. Es tracta d'una diferenciació, en primer lloc, *simbòlica*, que fa que els centres es pensin com a marques singulars, i en competència, de l'oferta escolar del país. En segon lloc, és també una diferenciació *essencialista*, amb unes escoles que

portància cabdal sempre, en la formació. Però no podem exigir res a les famílies si no els hem lliurat abans la informació i els mitjans pertinents. Per tant, reprendrem el programa "temps de família" que ja havia existit en l'àmbit de benestar...» (*Diari de sessions*: DSPC-C 355/09, a 28/06/2012. Sessió informativa sobre el pla de xoc contra el fracàs escolar. Compareixença de la consellera, min. 31.15 a 31.32).

30. Ja he esmentat abans com garantir l'assoliment d'un llindar competencial mínim, que afavoreixi una inserció laboral reeixida, és un objectiu prioritari de l'anterior consellera Meritxell Ruiz. També és un objectiu que queda recollit com a prioritat dins del preàmbul de la LOMCE, impulsada en exclusiva pel PP. La consellera que la va precedir, Irene Rigau, també feia referència a un criteri anàleg, si bé l'expressava en termes de lluita contra el fracàs escolar: «Ja es coneugut de tots vostès que el fracàs escolar ha esdevingut l'eix central de la nostra política educativa [...]. El president Mas diu que té un objectiu, que en dues legislatures puguem reduir a la meitat el percentatge de fracàs escolar» (Diari de sessions: DSPC-C 355/09, a 28/06/2012, sessió sobre el pla de xoc contra el fracàs escolar, compareixença de la consellera) (min. 7.21 a 7.50).

van esdevenint nòduls d'identitats col·lectives profundes i inalienables, que prenen cos en la sensibilitat pedagògica de la comunitat que s'hi aplega.

Gràfic 3.
La pulsió identitària en el triangle de la millora educativa



A grans trets, la innovació pedagògica pot ser impulsada mitjançant dos procediments: afavorint l'emergència de models pedagògics alternatius als centres (o fins i tot a les aules), o bé apostant per noves formes de fer i generalitzant-les sobre el conjunt del sistema. En el primer cas, es potencia la innovació a través d'incrementar l'autonomia pedagògica dels centres. En el segon, el pilotatge pedagògic podria significar, a la pràctica, una limitació de la pluralitat educativa i de la llibertat de càtedra dels docents.

Per a l'Administració catalana, l'*autonomia de centre* sembla un desllorigador clau de la millora pedagògica i hi té un paper central el *Projecte educatiu de centre*. Però en la defensa de l'autonomia pedagògica, hi ha també la resta d'actors del sistema educatiu. En alguns casos, com ja s'ha vist, aquesta defensa s'alinea perfectament amb l'ideal pluralis-

ta que orienta la seva concepció ideològica del sistema educatiu. En d'altres, es considera l'autonomia com una eina (més que com un objectiu en si mateix) que permetria arrossegar tot el sistema educatiu a la millora, atès que genera una inèrcia de renovació que acabarà transformant la cultura pedagògica del país. Fins i tot entre els partits polítics més a l'esquerra i els sindicats del sector públic, l'autonomia pedagògica és considerada un principi positiu, si bé hauria de ser el resultat d'un impuls de tipus *bottom-up* des de les comunitats escolars i hauria de tenir el suport de l'Administració.[31] La legitimació ideològica de l'autonomia provindria, per tant, d'una concepció participativa i horitzontal en la governança dels centres educatius (que, a la pràctica, caldria veure si es fa extensible a famílies i administració local, o si es restringeix al sector del professorat). En qualsevol cas, aquests actors consideren que no és el tipus d'autonomia pedagògica que estan desplegant els darrers governs autonòmics, massa focalitzats a fiscalitzar els centres públics.

Darrerament, el projecte *Escola Nova 21* reflecteix aquesta confiança transversal en el potencial transformador de l'autonomia pedagògica. S'hi defensa que s'ha de generar una «onada de canvi» que acabi arrossegant tot el sistema educatiu.[32] Els efectes només poden ser positius,

31. El parlamentari Marc Vidal, representant de Catalunya Sí Que es Pot (CSQP), expressava bé aquesta sensibilitat: «Estem d'acord amb la pluralitat de models educatius, sobretot d'aquells que són innovadors. [...]. I la garantia d'això és l'autonomia pedagògica de centre, que aquesta sí que hauria de ser potenciada pel Departament, i que hauria de ser finançada en els projectes que acaben tenint un futur innovador» (*Diari de sessions*: DSPC-C 161/11, a 05/07/2016: Proposta de resolució sobre la pluralitat en el sistema educatiu. Presentació del membre del Grup Parlamentari CSQP, min. 1.27 a 1.58).

32. Així ho exemplifica, per exemple, el reclam del projecte *Escola Nova 21* a la pàgina web, amb l'ús de metàfores tan explícites com la de la idea d'*onada de canvi*: «US APUNTEU A L'ONADA DE CANVI D'ESCOLA NOVA 21? El programa Escola Nova 21 es proposa superar el model d'ensenyament transmissor i catalitzar les iniciatives de canvi educatiu existents per possibilitar que els infants i joves puguin gaudir a l'escola d'experiències d'aprenentatge rellevants i amb sentit que els permetin esdevenir persones autònomes amb una vida plena. El treball conjunt durant els tres anys i mig de durada del programa

tant en la millora general de l'educació com, també, sobre la igualtat d'oportunitats. Ho prova que molts centres dels anomenats *d'alta complexitat* s'han adherit al projecte *Escola Nova 21*. Alhora, no es problematitza que l'adhesió a pedagogies transformadores sigui més intensa entre els sectors socials i les escoles amb més capital cultural, perquè exerceixen una paper de *punta de llança* sobre el sistema, tot assajant models pedagògics capdavanters que, més endavant, tendiran a universalitzar-se.[33] Altrament, si la transformació per la via de potenciar l'autonomia pedagògica no acaba sent universal, l'Administració hauria de ser capaç d'endegar polítiques que acabessin generalitzant allò que s'assaja a les escoles pioneres.

Tot plegat és una concepció de l'educació que eludeix pensar la innovació pedagògica i els professionals que la impulsen com a recursos escassos afectats per lògiques redistributives (més o menys equitatives). El cert és, però, que la innovació *també* és un bé escàs. Les demandes d'innovació pedagògica s'associen, implícitament o explícitament, a l'exigència de prou recursos humans i materials per garantir un desplegament reeixit de les noves propostes. Innovar sense incorporar nous recursos al sistema significa, sense pretendre-ho, fer més subjectiva la lluita pels existents, en un conflicte on els sectors capitalitzats tenen tots els trumfos per guanyar. Si la lluita és dins d'unes aules massa massificades per aconseguir una atenció personalitzada real, s'afavoreixen els sectors més predisposats a la curiositat que

aproximadament ha de generar un ecosistema educatiu avançat que creixi i ajudi el conjunt del sistema a canviar».

33. És el que afirma la reconeguda sociòloga Marina Subirats en un article recent: «... les innovacions, en les nostres societats, solen començar pels nivells socials alts. Els exemples son múltiples. Anar de vacances, viatjar a l'estranger, aprendre idiomes i tants altres, van ser innovacions que van començar a difondre's a partir dels nivells socials alts, i que després són copiats i reproduïts en les altres classes i capes de la societat. [...] No podem aturar la innovació pel simple fet que es difon inicialment en els sectors socialment alts. El que cal fer és que, si la innovació és positiva, molt ràpidament passi a la majoria de les escoles» («La innovació pedagògica: un projecte elitista?», a *El diari de l'educació*, 19/09/2016).

s'estimula a l'escola. Si la lluita pels recursos és entre centres escolars, en comptes de discernir quina n'ha de ser la distribució òptima des d'una lògica compensatòria, aquests es concentren en els sectors més motivats.

A això cal sumar-hi el tipus d'efectes metapedagògics, que tendeixen a ser menystinguts. Més enllà de les bondats de les noves pedagogies, els processos de singularització de l'oferta escolar produeixen l'especialització de les escoles en *targets* familiars diferenciats. La singularització pedagògica invoca la diferenciació de l'oferta, i això afavoreix la segregació de les escoles. En aquest sentit, l'aposta per l'autonomia pedagògica dels centres pot acabar sent un entrebanc difícil de salvar en la lluita contra la segregació escolar, perquè empeny el sistema educatiu en el sentit contrari.

Més enllà d'això, és qüestionable que limitar l'autonomia pedagògica sigui fer-ho també amb la innovació. Podria significar tot el contrari: erradicar la possibilitat que, emparats en l'autonomia pedagògica, el professorat d'un centre decideixi no incorporar els darrers girs pedagògics. Què passaria, per tant, si l'impuls a la innovació pedagògica es fomentés fent-ne una extensió més homogènia i pilotada des de l'Administració? La governança del desplegament pedagògic innovador permetria prioritzar les escoles amb més necessitats, en comptes de fer-ho allà on la pressió de la demanda és més elevada. També permetria pensar la distribució dels recursos pedagògics (incloent-hi el professorat amb més motivació per innovar) a partir de criteris favorables a la igualtat d'oportunitats. D'aquesta manera, en el trànsit cap a la universalització de la innovació pedagògica seria més fàcil controlar els efectes pedagògics i metapedagògics que podrien incrementar les desigualtats educatives.

Hom podria suposar que l'aposta de l'Administració és aquesta, regular i matisar la llibertat pedagògica dels centres per controlar-ne els efectes no desitjats. La seva apel·lació a l'autonomia serviria,

d'una banda, per corresponsabilitzar tots els agents eductius en aquest impuls transformador; i, de l'altra, per minimitzar les resistències associades a un procés de concentració competencial a mans de l'Administració autonòmica.[34] Però aquesta interpretació topa amb una l'evidència que les normatives que despleguen l'autonomia pedagògica acaben afectant, sobretot, les escoles de titularitat pública. La qüestió política no és, doncs, si la innovació es desplega des d'un sistema de la total autonomia dels centres o de governança pública sobre les transformacions pedagògiques; la qüestió política és quins centres són afectats per la tutela de l'Administració: Totes les escoles? Només el sector públic? Només les escoles que no tenen prou demanda, independentment de la seva titularitat?

Si l'autonomia pedagògica no significa el mateix per a la xarxa pública i per a la privada, això pot intensificar la diferenciació competitiva entre una xarxa i l'altra. En aquest context, una estratègia que va guanyant pes entre els centres de titularitat privada és la de presentar-se com a institucions punta de llança d'una nova manera de fer, pedagògicament parlant. Aquesta situació carrega d'arguments els defensors de fer créixer la llibertat pedagògica entre les escoles públiques. Davant del nou impuls pedagògic de l'escola privada, sembla l'única alternativa perquè l'escola pública, o si més no una part, pugui mantenir una oferta atractiva per a força pares. Així, es reivindica el respecte polític a les demandes educatives que sorgeixen *des de baix* dins de les escoles del sector públic: dels centres escolars, dels professionals

34. En aquest sentit, sembla prou revelador el contrast en el discurs de l'exconsellera, Irene Rigau, entre la defensa del pluralisme escolar vinculat al respecte de l'autonomia dels centres de titularitat privada i l'afirmació, molt directiva, que aquí reprodueixo: «cal aplicar noves estratègies pedagògiques que enforteixin la transmissió de coneixements, enforteixin la cohesió social, garanteixin la competitivitat econòmica, i facin que l'educació del caràcter sigui també un eix de l'acció educativa» (*Diari de sessions*: DSPC-C 031/09 del 17/02/2011. Sessió informativa sobre els objectius i les actuacions del Departament. Compareixença de la consellera, min. 18.22 a 18.35).

que hi treballen cada dia i de les famílies que volen el millor per als seus fills. Si no, es deixa aquest sector social (que, per regla general, correspon al dels pares amb major capital cultural) en mans de la iniciativa privada.

Totes aquestes invocacions a respectar i fer créixer l'autonomia pedagògica s'acaben traduint en una política de respecte a la *identitat pedagògica* de les escoles, un valor que pren una significació creixent. Però, més enllà dels arguments que ho justifiquen, aquesta dinàmica té efectes que no es poden menystenir. Actualment, el mapa escolar públic és notablement plural. Hi ha des d'escoles força tradicionals fins a altres d'integrades dins del moviment de l'educació viva. Alhora, també és una xarxa notablement segregada. L'autonomia pedagògica accentua aquests dos fenòmens, que mantenen una clara correlació causal. D'una banda, afavoreix una redistribució inequitativa de recursos per ajustar-los al reclam desenstandarditzador de la innovació pedagògica; de l'altra, especialitza les escoles segons identitats pedagògiques i, en fer-ho, les segmenta segons el capital cultural de les famílies (exemplifico aquestes qüestions en els dos apartats següents).

És possible articular polítiques que contrarrestin aquesta tendència: atorgar a les administracions locals un paper de mediació que aturi les dinàmiques competitives i afavoreixi les cooperatives entre les escoles dels mateixos barris i municipis; activar mecanismes de distribució equitativa que compensin les desigualtats que l'autonomia genera; o complementar l'autonomia a través de mecanismes que permetin la generalització de la innovació docent més contrastada. Amb tot, serien polítiques de naturalesa correctora, nascudes per mirar de compensar, *a posteriori*, uns efectes sistèmics no desitjats de major rang.

La tribu escolar i el compromís professional: xoc de fidelitats en el sector públic

En el sector públic és freqüent trobar escoles on conflueix una ferma voluntat de transformació, i un marcat compromís en la defensa de l'escola pública. Ara bé, aquesta defensa contrasta amb uns relats i unes pràctiques que tot sovint denoten un distanciament notable de la pròpia escola respecte de la resta de la xarxa pública. Per exemplificar-ho, em detinc un moment en la presentació d'una de les escoles a què vaig assistir durant les jornades de portes obertes de començament d'any. Es tracta d'una escola de l'Eixample, degana en l'aposta per models pedagògics actius i molt demanada per famílies de tot Barcelona.

La directora inicià la seva presentació afirmant que: «no hi ha escoles millors o pitjors, però sí que hi ha escoles diferents». La seva escola representa un tipus determinat d'escola: es tracta d'una escola activa, amb un projecte consolidat, que necessita uns pares que hi creguin. És una escola que no s'obsessiona amb les resultats acadèmics, i que s'orienta a buscar la felicitat i la satisfacció dels infants. En el discurs va destacar el pes que s'atorga al compromís, un valor que comparteix tot l'equip docent de l'escola, i que es reclama als pares que s'hi vulguin incorporar. Aquest compromís compartit dota de valor la denominació de *tribu* amb què s'anomena la comunitat educativa del centre. Al final de la presentació, la directora afirmà que lluitaria amb ungles i dents per evitar que s'afegís una nova línia de P3 a l'escola, perquè això podria suposar un entrebanc insalvable per desenvolupar el seu projecte educatiu. A la presentació, hi participaren també pares de l'AMPA. Una de les mares va destacar, en un to emocionat, que matricular la seva filla en aquella escola havia estat una decisió clau per fer-la feliç i que pogués gaudir d'una plenitud que ella no havia conegut de nena.

En l'exemple anterior, la denominació de la comunitat educativa com a tribu palesa que poden existir dues fidelitats envers allò públic: d'una

banda, amb l'escola concreta i les seves singularitats, i, de l'altra, amb la xarxa escolar pública. Òbviament, no són fidelitats incompatibles, però intensificar molt la identificació produeix l'efecte contrari en l'altre. En el discurs que he repassat, la tribu escolar és només l'escola, i s'apel·la a una identificació emocional intensa entre els seus membres, quelcom que tendeix a afeblir els vincles amb el que, manllevant la terminologia d'Anderson (2005), podríem anomenar la *comunitat imaginada* (la comunitat nacional —o qualsevol comunitat d'*iguals*—, en què els membres no es coneixen entre si). Hom podria interpretar la negativa rotunda de la directora a acceptar una nova línia a la seva escola com la manifestació d'aquest xoc de fidelitats, que contrasta amb l'actitud més resignada a acceptar noves línies que vaig escoltar a les direccions d'escoles més ordinàries.

La referència al compromís, i especialment al compromís del professorat, reforça aquest conflicte de fidelitats. La idea de compromís permet acomodar-se a la necessitat d'anar «més enllà» de les obligacions professionals que es tenen com a professor sense que això obligui a una flexibilitat laboral que implicaria el risc de precaritzar-ne la posició. Comprometre's en l'educació és bo, però només té valor com a acte voluntari.[35] Es vulgui o no, això acaba esdevenint un element diferenciador de les escoles: hi ha les que tenen professors compromesos i motivats, i d'altres que no els tenen. Disposar de projectes pedagògics reeixits i innovadors acaba esdevenint un reclam de primer ordre també per al professorat més engrescat, que veu aquestes escoles com una oportunitat d'escapar de les rigideses d'altres centres escolars: les rigideses de caràcter burocràtic, les

35. De fet, la idea del compromís, que aconsegueix trencar les rigideses d'un sistema massa burocràtic, és un principi ben present en els projectes pedagògics llibertaris. Ho exemplificaria la següent afirmació d'una de les impulsores de l'escola Arcàdia, un projecte escolar autogestionat i cooperatiu que s'està posant en marxa a Barcelona: «*Los profesores no terminaremos la jornada a las cinco como los estudiantes, sino que nos reuniremos cada día las horas que haga falta para compartir qué ha hecho cada alumno, qué aprende más rápido o menos, cómo podemos motivarle…*» (Notícia del diari *La Vanguardia* sobre l'emplaçament de l'escola Arcàdia. 21/07/2015).

imposades per l'acomodació del professorat menys inquiet, o les que s'impulsen per la defensa dels interessos corporatius del propi cos docent. Sigui buscat o no, esdevenen espais des d'on articular un discurs de transformació social alternatiu. Així, la idea del compromís evita la confrontació política entre un discurs que s'estructura sobre la defensa dels drets laborals del professorat i el que empeny en favor de la plena llibertat pedagògica dels centres públics. A la pràctica, això acaba encaixant en una defensa de la pluralitat dins del sistema públic (que s'ha de situar sobre l'autonomia pedagògica del docent i dels centres escolars governats des dels claustres).

La pedagogia com a essència i com a marca de les escoles

El discurs de l'escola anterior és comú entre els centres del seu mateix perfil i això fa significatives les tensions subjacents que s'hi endevinen. Més enllà dels xocs de fidelitats que he esmentat, s'hi reflecteix la gran importància que bona part de les famílies atorguen a l'escola concreta on inscriuen els fills (també des d'un posicionament fort en favor de la xarxa pública). La tria escolar és un element determinant per assegurar-los una bona formació, i també una infància satisfactòria i plena. En aquest sentit, la innovació pedagògica va més enllà d'adjectivar les escoles, atorgant-los un matís de diferenciació complementària: per a molts, marca la frontera entre escoles essencialment diferents i diferencia les bones de les dolentes.

Així, el context social i institucional que afavoreix el desplegament de la innovació per la via de l'autonomia pedagògica dels centres acaba estructurant pulsions de naturalesa identitària. Succeeix en el moment en què la comunitat d'interessos deixa de ser el conjunt d'escoles que desenvolupen un servei públic per esdevenir la tribu escolar a què es pertany.[36] Famílies, professors i escoles que volen projectes pedagògics

36. Podem considerar un indici d'això la següent reivindicació localitzada a la pàgina *web* del moviment *Inspira Secundària*, una entitat que agrupa centres educatius i professorat

propis i transformadors es constitueixen com una minoria identitària emergent, arrelada en les seves creences pedagògiques inalienables, i que se sent políticament agreujada per la lògica homogeneïtzadora que l'Administració exerceix sobre els serveis que gestiona.

Val a dir que esdevé un tipus de reivindicació política amb fortes analogies amb les exigències identitàries que provenen de la xarxa d'escoles concertades, especialment de les confessionals. També aquestes escoles reivindiquen la llibertat d'educar seguint els propis valors morals, que es veurien amenaçats de dissolució en incorporar-se dins d'una xarxa pública, amb els riscos d'homogeneïtzació que això comporta. De fet, la mostra més clara de la proximitat entre unes i altres reivindicacions rau en el gir pedagògic que estan fent moltes de les escoles confessionals. El cas més revelador de tots és el de les escoles que segreguen per sexes. Es tracta de les escoles socialment percebudes com les més replegades identitàriament en una vivència religiosa conservadora i tradicional: mantenir la segregació per sexes n'és la prova fefaent. Però el relat que fan aquestes escoles d'elles mateixes és ben diferent. Avui dia, expliquen que la segregació per sexes no és una clau principalment religiosa, sinó pedagògica. La justifiquen perquè és una eina efectiva per garantir la igualtat d'oportunitats entre dones i homes. La segregació afavoreix que les noies assumeixin rols més protagonistes dins de l'aula i aprenguin a exercir un lideratge que no és possible a les escoles barrejades, perquè el *currículum ocult* ho impedeix. Aquest és només un exemple, si es vol anecdòtic, de la rellevància que van prenent les apostes pedagògiques com a ontologia moral que legitima les

que volen impulsar la renovació pedagògica de l'educació secundària del país: «Reclam de renovació pedagògica. Intentem coordinar famílies i comunitats locals que demanen tenir una oferta educativa propera de renovació pedagògica amb metodologies de treball globalitzat. Grups de famílies com les de [...]. També pares i mares dispersos però que volen coordinar-se perquè estan buscant una opció renovadora. I famílies d'escoles renovadores de primària [...] que busquen una continuïtat del model a secundària. Des d'Inspira volem facilitar la creació d'una xarxa de coordinació "d'afectats". Una PAH educativa» (Convocatòria recollida a l'espai de fòrums de la *web* del projecte *Inspira Secundària*).

reivindicacions de moltes escoles. La pedagogia esdevé el fonament de reivindicacions de naturalesa identitària.

Més enllà d'això, la posada en escena del conjunt de les escoles visitades durant les jornades de portes obertes palesa fins a quin punt la qüestió de les particularitats pedagògiques va esdevenint un element de marca dels centres escolars. La referència a la innovació pedagògica és ineludible. Té molt pes en les escoles que perceben el risc de ser part del mercat (especialment les escoles, tant públiques com concertades, que viuen amb el neguit de tenir poca demanda), si bé no sempre poden evitar una presentació un xic maldestra i impostada de la seva aposta per la innovació escolar. També té molt de pes entre les escoles que estan ben posicionades (les escoles que tenen molta demanda), si bé en aquest cas tendeix a passar el contrari que en les primeres: fan una presentació més solida i creïble de la seva innovació pedagògica, i, alhora, poden explicitar un distanciament ideològic respecte de lògiques competitives i mercantils (i això esdevé el cor de la pròpia marca).

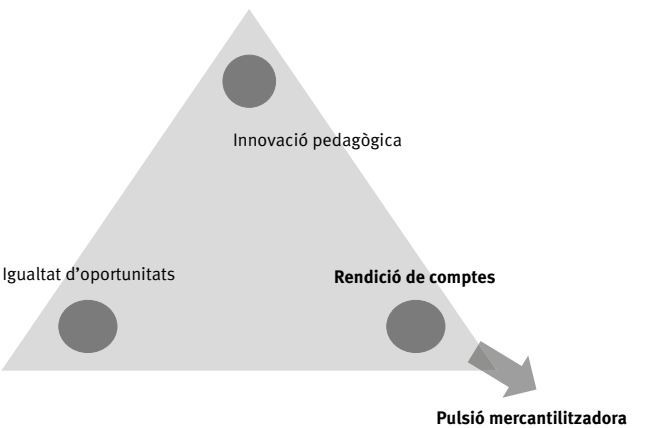
Per tant, la innovació pedagògica es tradueix en un impuls de diferenciació pedagògica que desborda la funció complementària que se li podria suposar per esdevenir l'element bàsic que en defineix l'essència. Aquesta definició pot ser substantiva i denotar formes de funcionar molt diferenciades entre unes i altres escoles. Però també pot ser una definició eminentment retòrica, necessària per a la construcció d'una marca escolar que es torna un mecanisme de singularització de primer ordre per posicionar-se en un mercat educatiu que, d'altra banda, tendeix a ser cada vegada més homogeni en l'acceptació de la innovació pedagògica com un element constitutiu dels projectes escolars. Finalment, allò que acaba diferenciant les escoles no és tant la voluntat d'innovar, ni tampoc les eines pedagògiques que volen emprar per fer-ho; és, més aviat, la capacitat d'implementar-les reeixidament i/o de transmetre la imatge que són capaces de fer-ho. Tant si la pulsió identitària és més essencialista com si és més retòrica, l'autonomia pedagògica esdevé una identitat/marca

dins d'un espai que s'adscriu, si no a un règim de quasi mercat explícit, sí a lògiques de funcionament pròpies d'un mercat.

Entre la rendició de comptes i la pulsió mercantilitzadora

En aquest apartat vull presentar algunes dinàmiques educatives vinculades a la manera com la rendició de comptes és modulada en el nostre sistema educatiu. L'objectiu és poder discernir si, efectivament, esdevenen elements de millora del sistema o si bé l'acaben tensant d'una forma poc afí a aquest objectiu. Com en el cas anterior, la idea d'autonomia també està vinculada a l'activació de la pulsió que s'oculta rere l'horitzó de millora. En aquest cas, es tracta d'una pulsió mercantilitzadora. L'autonomia pren cos en la petició que els centres escolars es facin corresponsables de la seva pròpia sostenibilitat econòmica i també es deixa entreveure en l'existència d'una doble xarxa escolar de rendició de comptes.

Gràfic 4.
La pulsió mercantilitzadora en el triangle de la millora educativa



Les escoles privades, si no atrauen prou demanda, corren el risc de perdre el concert i de no ser econòmicament sostenibles. Això les fa que-

dar alliberades de (bona part de) la pressió fiscalitzadora de la rendició de comptes: les direccions dels centres se saben responsables de la sostenibilitat dels seus projectes, a tots els nivells. Lògicament, hi ha elements reguladors que també se'ls apliquen, però tenen un caràcter més garantista (d'acompliment d'uns estàndards educatius) que d'estímul a la qualitat. Pot haver-hi actors de la xarxa privada que demanin l'addició de mecanismes que els ajudin a decantar la seva tria (com ara la petició que es publiquin els resultats de les proves diagnòstiques i d'altres avaluacions), però es tracta d'elements que s'integren en un règim de quasi mercat, no de governança pública.

Val a dir que aquesta cessió de la dimensió reguladora al mercat se sustenta en alguns supòsits més que qüestionables. En primer lloc, no és del tot cert que les escoles privades estiguin totalment sotmeses a l'arbitratge de la demanda, perquè la subvenció pública se'ls renova automàticament en cas d'assolir els 20 alumnes prematriculats.[37] En segon lloc, en exercir la llibertat de tria, les famílies no sancionen (no tan sols) les escoles en funció de la seva qualitat. Tan important com això són els elements simbòlics, de distinció social i de tancament social que influeixen en la tria d'escola (Benito, Alegre i Gonzàlez, 2014, 2) i que no tenen l'efecte de millorar el sistema escolar, ans el contrari.

Però allò que més pot qüestionar la bondat d'incorporar dinàmiques de regulació pròpies del mercat és no tenir en compte que, sense regulació, els actors que hi competeixen malden sobretot per assegurar-se posicions de privilegi que els facin competir en avantatge, més que no pas millorar la qualitat d'allò que produeixen. Si les escoles competei-

37. L'exconsellera, Irene Rigau, va renovar la concessió dels concerts el curs 2014-2015 per un període de 6 anys en el cas dels col·legis d'educació primària. Es renoven les condicions que recull el decret 56/1993 que assenyala en 20 alumnes el nombre mínim d'alumnes preinscrits que atorguen la renovació automàtica dels concerts. En un context de contracció demogràfica com l'actual, això pot suposar que algunes escoles concertades puguin tenir assegurat el suport públic per davant d'escoles públiques, malgrat que tinguin menys alumnes preinscrits.

xen per ser millors o pitjors, és ingenu (o cínic) pensar que això no acabarà influint en que mirin de seleccionar allò que els permetrà tenir millors resultats. Això fa que la tria escolar es desplaci de les famílies (que trien escola) a les escoles, interessades a seleccionar els infants per incorporar i mantenir els de major potencial. Així, una part de les escoles de la xarxa privada activen mecanismes de selecció adversa per dissuadir que s'hi incorporin famílies amb perfils poc desitjats (Carbonell i Quintana, 2003)[38] o per expulsar els alumnes menys brillants, que tot sovint acaben incorporant-se a escoles de la xarxa pública. A més, no totes les escoles organitzen igual les seves jornades de portes obertes i hi ha formes de fer-ho que afavoreixen poder seleccionar les famílies.[39]

Malgrat aquestes consideracions, la rendició de comptes sembla que és concebuda, a casa nostra, com un mecanisme corrector que cal aplicar a les escoles de titularitat pública. Així, funciona com a mecanisme d'estímul per als actors del sector públic que podrien no sentir-se interpel·lats pel fracàs dels seus projectes. Les direccions podrien no reaccionar davant la caiguda de la matrícula en els seus centres. Els professors podrien no sentir-se responsables del rendiment dels alumnes. En estar integrats dins de la funció pública i protegits, per tant, del cribratge del mercat, els mals resultats no els passen factura. La idea subjacent és que la rendició de comptes ha de produir un efecte anàleg al que el mercat exerceix sobre el sector privat.

38. Amb tota probabilitat, rau aquí el motiu de l'oposició frontal de la patronal de l'escola concertada a que les Oficines Municipals d'Escolarització poguessin preinscriure alumnes i, encara menys, que poguessin arribar a exercir de finestres úniques de preinscripció escolar.

39. Les escoles concertades més exclusives solen prescindir de les jornades de portes obertes i convoquen entrevistes personalitzades a les famílies, on queda desdibuixat qui ocupa una posició d'oferta i qui de demanda. No és clar si, en aquestes entrevistes, els pares són informats de les escoles o si estan superant una entrevista d'admissió. En bona mesura, el sentit de l'entrevista acaba depenent del capital que tenen els pares entrevistats: a més capital, més fàcil que sigui una entrevista informativa, i a l'inrevés.

La rendició de comptes, per tant, no s'institucionalitza com una alternativa sistèmica a la lògica de mercat, sinó com un mecanisme complementari d'aplicació subsidiària sobre el sector públic. Val a dir que la pressió i els interessos dels diferents actors ajuden que es consolidi aquesta distribució de rols. Per als defensors del pluralisme, la coexistència d'aquest doble sistema de validació (lògica de mercat per al sector privat i rendició de comptes per al sector públic) és congruent amb les seves preferències. Per als actors que defensen la naturalesa pública de l'educació, la desconfiança envers la rendició de comptes no contribueix al fet que aquesta pugui prendre un rol més central i que pugui desplaçar les lògiques de mercat (i els seus falsos mites) en la validació global del sistema educatiu.

De fet, és ben possible que el profund malestar que generen unes fórmules de rendició de comptes massa fiscalitzadores s'acabi resolent alliberant-ne aquella part del sector públic que, com el sector privat, està rebent la validació de la demanda. Si hi ha moltes famílies que demanen una escola i que aposten per un model d'escola, i si, a més, aquestes escoles tenen bons resultats (condicionats, amb bona mesura, pel perfils de les famílies que hi assisteixen), és ben possible que puguin acabar fent la seva. No sembla agosarat preveure que les escoles públiques amb famílies més capitalitzades s'escapin dels constrenyiments que imposa la rendició de comptes. La pulsió mercantilitzadora, per tant, es tendiria a fer extensible a una part significativa del sector públic: aquell que és capaç de fer front a la funció de validació dels propis projectes educatius de la demanda (de les famílies que trien).

En bona mesura, l'efecte de la rendició de comptes sobre el sector públic (més orientat a fiscalitzar el sector o a estimular la sobirania de les escoles) acaba concretant el nou rol que s'atorga a les direccions dels centres en el desplegament normatiu de l'autonomia de centres. La pretensió del Decret 155/2010, de 2 novembre, de la direcció dels centres educatius públics i del personal directiu profesional docent és la d'atorgar un major lideratge pedagògic, organitzatiu i de gestió a les direc-

cions dels centres. L'increment de l'autonomia generencial es concreta en la capacitat per modular l'equip docent de les escoles, en el fet de seleccionar el professorat substitut (article 10, apartat e) i proposar perfils docents ajustats al projecte educatiu de centre (article 8, apartat d), o en la capacitat de sancionar el professorat del centre en determinades circumstàncies (article 10, apartat c i d). Alhora, el Decret 29/2015, de 3 de març, de modificació del Decret 155/2010, de 2 novembre, de la direcció dels centres educatius públics i del personal directiu professional docent, especifica que les direccions poden modificar el sentit del Projecte Educatiu del Centre per ajustar-lo al Projecte de Direcció (annex 2). Juntament a aquestes noves atribucions, la tria de l'equip directiu depèn més de l'Administració que del professorat de les escoles. Així, l'article 16 de l'anterior decret ordena que en el tribunal que selecciona les direccions dels centres hi tinguin un pes decisori els representants del Departament.

Entre els que reivindiquen la funció preferent de l'escola com a servei públic (amb els sindicats de professors al capdavant), tot plegat s'interpreta com una cessió de competències del professorat cap als equips directius del centre, que, a la vegada, poden estar seleccionats i dirigits segons la sensibilitat i els interessos polítics dels governs.[40] Certament, els decrets anteriors limiten el marge d'autonomia del professorat, especialment pel que fa a la governança dels centres, o, si més no, generen el marc normatiu que permetria limitar-lo. A la pràctica, però, això tant podria significar més control sobre les escoles (sotmeses a les preferències dels governs autonòmics, que, a través de la selecció de les direccions, en limiten l'autonomia) com més autonomia dels centres per fer-se responsables dels seus projectes. La situació és anàloga a la

40. Així s'expressa en l'argumentari en contra del Decret 39/2014 de Provisió de Llocs de treball i Plantilles de Comissions Obreres (CCOO): «Aquest decret és contrari a l'autonomia de centres i a la necessària pluralitat de l'educació pública. No afavoreix l'autonomia de centre sinó la concentració de decisions en mans de les direccions, ja que ni el consell escolar ni el claustre ni la representació dels treballadors i treballadores poden supervisar-les.» (*Actualitat ensenyament públic,* num. 42, març 2014).

que podem trobar en el sector privat, on les direccions poden estar sotmeses als criteris dels propietaris de l'escola o tenir plena autonomia i haver de rendir comptes puntualment. Tots dos escenaris són indesitjables per als sindicats de professors, però tenen conseqüències ben diferents en l'ordenació del mapa escolar. El primer remetria, més aviat, a un augment de la diferenciació entre la xarxa privada i la pública, dependents d'autoritats diferents, i als riscos d'indefensió de l'escola pública davant de la major flexibilitat i adaptabilitat de la de titularitat privada. El segon escenari, en canvi, en potenciar l'autonomia de centre, seria més favorable a la possibilitat de diferenciar la xarxa pública en funció de la capacitat de cada centre per situar-se com oferta diferenciada davant del mercat educatiu. Tot apunta que l'aposta del Govern actual es decanta per aquesta segona opció[41] i és quelcom que, a la pràctica, no fa gaire més que ordenar una mica la diferenciació que ja existia abans de la implementació d'aquests decrets.

L'autonomia escolar pot comportar aquesta paradoxa: des d'un punt de vista general, es rebutgen els constrenyiments i els greuges d'aplicar una rendició de comptes que burocratitza i fiscalitza el sistema públic; des d'un punt de vista particular, però, les escoles públiques millor posicionades aprofiten els avantatges de funcionar a partir d'una lògica de seguiment de la demanda. Cal tenir ben present, en aquest sentit, que els principis mercantils encaixen malament amb l'existència d'un sector públic que en suavitzi l'element més traumàtic: la desaparició del sistema dels centres i dels professionals rebutjats per la llei de l'oferta i la demanda. A conseqüència d'això, els recursos escolars més

41. La següent consideració de l'exconsellera Ruiz exemplifica el conflicte de fons que hi ha rere el desplegament normatiu de l'autonomia de centres, pel constrenyiment que pot significar de la sobirania pedagògica: «Si parlem de Projecte Educatiu de Centre, parlem d'autonomia de centre, i, per tant, també parlem de tota aquella sèrie de decrets, el d'autonomia, el de direccions, el d'avaluacions, que donen sentit al projecte educatiu del centre. Per tant, com que això entra dintre del projecte educatiu i de la potenciació de l'autonomia del centre, doncs seguirem amb aquests decrets» (*Diari de sessions*: DSPC-C 036/11, del 10/02/2016. Sessió informativa sobre els objectius i les actuacions del Departament. Rèplica de la consellera) (min. 25.30 a 25.49).

indesitjats per la demanda no desapareixen del sistema escolar, sinó que s'acaben concentrant en els sectors socials més desavantatjats (que, de fet, també són part dels recursos escolars menys desitjats). S'activa, per tant, una redistribució automàtica dels recursos contrària a la lògica equitativa: els més desafavorits no reben més, sinó menys (si més no, en termes qualitatius).

Tot plegat ens allunya del camí que permetria construir un sistema de rendició de comptes ajustat a una concepció de l'educació com a servei públic. No es genera un sistema de rendició de comptes d'aplicació homogènia sobre totes les escoles finançades públicament. No s'integren en el sistema de rendició aquelles advertències de les veus més crítiques sobre els seus efectes no desitjats; per exemple, l'ús que fan els centres de les proves diagnòstiques com a reclam per a les famílies, la deriva alienadora que poden tenir els processos d'avaluació de competències, o l'efecte desestimulador del compromís amb les tasques col·lectives d'implementar segons quin tipus de complements salarials pel professorat.

En comptes d'això, la rendició de comptes pot esdevenir, per un efecte d'*autocompliment de profecia*, un dispositiu tecnologicoburocràtic que s'imposa a les escoles que parteixen d'una posició estructural més desavantatjada, de les quals es desconfia per uns mals resultats tan objectius i inqüestionables com produïts, bàsicament (i cada vegada més), precisament per aquesta posició de desavantatge estructural. És aquesta la deriva que acaba subordinant la rendició de comptes a la seva pulsió mercantilitzadora.

L'autonomia financera: el cofinançament privat i el cofinançament de la tribu

Si l'autonomia pedagògica suposa un element central de la innovació, l'autonomia financera es vincula al desplegament de la rendició de

comptes. És, a més, un dels elements que més podem relacionar amb la incorporació de lògiques de quasi mercat, perquè implica que les escoles tinguin sobirania en la seva gestió econòmica.

Dins de la xarxa concertada, l'autonomia en la gestió econòmica té la seva màxima expressió en el cobrament de quotes a les famílies. Aquests abonaments es justifiquen pel pagament de la sisena hora complementària i de quotes voluntàries a les fundacions de les escoles. En principi, qualsevol alumne es podria matricular gratuïtament a les escoles concertades; a la pràctica, però, la gran majoria en paguen les quotes. Fins fa uns quants anys, el percentatge era tan elevat que feia pensar que la voluntarietat del pagament era sobretot un principi retòric.

Val a dir que, en els darrers anys, per l'efecte de la crisi, s'ha incrementat el volum d'impagaments de quotes a la concertada.[42] Alhora, és de justícia advertir que hi ha escoles concertades en què el pagament de les quotes voluntàries no té un afany lucratiu, sinó que és un element imprescindible per garantir-ne la supervivència com a servei públic. Però, més enllà d'això, l'existència de l'escola concertada implica que una part de la xarxa educativa només és accessible a una part de la població, perquè hi ha una barrera econòmica per accedir-hi. Això significa que, a la pràctica, la llibertat d'elecció també és un principi més formal que fàctic. Es tracta d'una llibertat escolar que només poden exercir, de manera plena, aquells que poden (i volen) pagar les quotes exigides per les escoles concertades (i que es mouen en un rang molt divers: hi ha escoles que

42. En els darrers anys han desaparegut els contractes programa de 27 escoles concertades que tenien pagada la sisena hora voluntària (pel perfil del seu alumnat) i la subvenció addicional que les escoles podien reclamar, en determinades circumstàncies, perquè l'Administració pagués la sisena hora de determinats perfils d'alumnes amb Necessitats Educatives Específiques. A canvi, d'això, l'Administració ha creat una partida de finançament addicional per a centres concertats amb composició desafavorida. Aquesta partida té una dotació pressupostària molt inferior a les dues precedents i, a més, no condiciona el suport a la gratuïtat de la sisena hora.

cobren menys de 100 euros mensuals i d'altres que superen els 500 euros). És una llibertat de tria finançada amb diners públics de la qual, formalment, tothom pot disposar, però que en realitat suposa haver de suportar una càrrega econòmica que no està a l'abast de tothom. En aquest sentit, l'autonomia financera no tan sols encaixa malament amb la voluntat de democratitzar la llibertat de tria, que semblaria un límit raonable en la gestió de serveis de vocació universal i finançats sobretot amb recursos públics. A més, genera eficiència econòmica (cofinançament privat) a costa de segmentar les famílies que van a unes o altres escoles del sistema (allunyant, per tant, la possibilitat de tenir una xarxa escolar integrada).

Hom podria defensar que l'existència d'una xarxa concertada suposa un estalvi per al sistema educatiu, perquè a l'Administració li costa menys subvencionar una línia concertada que pagar-ne una de pública. Fins i tot es pot considerar que això allibera recursos que, aleshores, poden dedicar-se a polítiques d'equitat. Però el cert és que fins i tot les polítiques d'equitat més intenses no poden compensar la segregació escolar que provoquen les barreres econòmiques d'accés als serveis. La doble xarxa no és una condició necessària per tenir un mapa escolar segregat, però sí que limita molt les polítiques orientades a atenuar la segregació, si més no mentre la titularitat privada signifiqui copagament. Així, la doble titularitat, en el seu desplegament actual, significa la implementació d'un règim de quasi mercat ben particular sobre la meitat de la xarxa escolar. És un règim que es caracteritza per rebre un fort finançament públic, però on no totes les famílies i infants poden competir en igualtat de condicions per proveir-se dels serveis que considerin millors.[43]

43. Hi ha unes declaracions de l'expresident Jordi Pujol on reconeix aquest doble joc de la xarxa concertada, que és definida com a servei públic, però no sempre actua com a tal. L'any 2003, va reconèixer públicament que, amb l'escola concertada, «tots fem una mica de trampa: el Govern català, l'escola concertada, els pares, l'administració central», i, avançant-se al que va passar amb els governs tripartits, va afirmar que «fins i tot quan arribi a governar algun partit de l'oposició, que és molt feroç, també tancarà

En paral·lel, els decrets d'autonomia de centre miren d'impulsar l'autonomia de gestió en la xarxa pública, a través de la incorporació de lògiques gerencials que afavoreixin un cert grau de cofinançament. És una de les qüestions vinculades al desplegament normatiu de l'autonomia de centre que desperta major animadversió entre el professorat. Addueixen que la incorporació d'una lògica gerencial acaba desviant l'escola dels objectius eminentment pedagògics que n'haurien d'orientar l'acció. El cert és, però, que hi ha una notable correlació entre les escoles públiques amb projectes educatius més reeixits i el desplegament de pràctiques de cofinançament que interpel·len la tribu de l'escola.

En aquest sentit, és necessari esmentar, en primer lloc, que no és del tot cert que totes les escoles públiques siguin gratuïtes, i encara menys que costi el mateix participar plenament en unes que en unes altres. Hi ha escoles en què els costos de les quotes de les AMPA són molt més elevats que en d'altres i esdevenen barreres econòmiques que desincentiven que algunes famílies es puguin sumar als seus projectes. En algunes escoles públiques pot representar un escull econòmic similar al d'algunes de les escoles concertades més modestes. La cosa encara s'iguala més si atenem, en el marc de l'autonomia organitzativa, al cost que poden tenir alguns extraescolars o fins i tot el servei de menjador. No tothom pot assumir el cost d'apostes educatives transformadores que signifiquin optar per menjar ecològic o per una oferta extraescolar complementària massa elitista. El cost de les quotes també pot tenir a veure amb la necessitat d'ajustar el pressupost de l'escola a pràctiques docents innovadores. Així, per exemple, hi ha associacions de pares que participen activament i financen els projectes educatius que s'impulsen a les escoles (com ara remodelacions dels espais per *desestandaritzar-los* o contribucions per a la formació complementària dels docents).

els ulls perquè sap que és molt difícil actuar d'una manera que faci viable una escola privada, una escola concertada» (Notícia de la *web La Xarxa Comunicació Local*, 4 de novembre de 2003. Extractes literals de les paraules de l'expresident Jordi Pujol en un acte celebrat a Santa Coloma de Gramenet).

Alhora, el fet de ser centres innovadors de referència pot esdevenir una font de recursos exògens extraordinaris. Hi ha escoles capdavanteres que reben un suport gens menyspreable en recursos humans. Són tots aquells voluntaris (en molts casos, futurs mestres) que volen formar-se en aquestes fórmules didàctiques innovadores. D'altres es financen gràcies a explicar el seu model pedagògic. Per exemple, n'hi ha que reclamen una compensació econòmica si algun grup d'estudiants de magisteri vol anar a conèixer-ne el projecte com a part del seu procés formatiu. També es poden organitzar jornades formatives on s'ensenya el propi model educatiu i que poden ser força lucratives. Finalment, es pot obtenir suport econòmic mitjançant el recurs a xarxes de finançament col·laboratiu, especialment si es fan propostes prou pioneres i trencadores per cridar l'atenció d'algun sector especialment sensibilitzat en transformació pedagògica de l'escola i de la societat.

Ens trobem, per tant, davant d'una curiosa doble paradoxa. Alguns dels centres escolars amb models pedagògics més trencadors i que més s'allunyen discursivament d'una concepció mercantilitzadora de l'educació poden transformar en rèdit econòmic un bé que és socialment percebut com a escàs: l'excel·lència en la implementació de models educatius alternatius que defugen, precisament, l'orientació dels resultats envers l'excel·lència. Tot plegat redunda en més recursos per aprofundir en la pròpia aposta pedagògica del centre. Amb això es genera una aproximació del sistema públic a una lògica mercantil, que és perfectament compatible amb un relat ideològic contrari a la implementació de règims de quasi mercat.

Dinàmiques promocionals i competitives a les escoles. L'ús de les proves diagnòstiques

Ja hem vist com la innovació pedagògica té un paper clau en el relat que les escoles elaboren per explicar-se, i promocionar-se, en les jornades de portes obertes. Un dels motius és que això difícilment és interpretat

en clau competitiva, com una confrontació comparativa que posiciona les escoles com a millors o com a pitjors. És difícil acusar una escola pública d'estar competint amb la resta d'escoles de la seva ciutat per voler fer les coses d'una determinada manera, pedagògicament parlant. Ara bé, amb els resultats acadèmics i de les proves diagnòstiques, la cosa és diferent.

Malgrat que l'actual Govern català és contrari a l'establiment de rànquings entre escoles en funció dels resultats, la realitat és que els equips directius coneixen els resultats que obtenen les seves escoles en les proves diagnòstiques, i els que en poden presumir, ho fan. L'ús és més desacomplexat en aquelles escoles que assumeixen que esforçar-se i competir és part del que fa (i d'allò que es fa a) l'escola: les concertades, en general, i les més elitistes, en particular. Les escoles amb menys demanda també empren la referència a les notes si tenen resultats prou bons, perquè és un reclam potentíssim de la seva vàlua.

Ara bé, les escoles amb famílies més capitalitzades tendeixen a tenir un major rendiment com a conseqüència d'aquest factor i difícilment obtenen rendiments acadèmics inferiors a la mitjana. Per tant, els resultats que reben, si no es neutralitza l'efecte del perfil de les famílies que hi assisteixen, difícilment els poden perjudicar. És un indicador espuri sobre la qualitat de l'escola, però poden emprar-lo per promocionar-se. En canvi, les escoles amb perfils familiars més descapitalitzats només poden presumir de resultats, en cas que ho puguin fer, quan es comparen amb escoles amb perfils de famílies similars als propis. Aquesta diferència, i com s'escenifica en les jornades de portes obertes, justifica dos dels temors que expressen les veus mes crítiques amb la rendició de comptes.

En primer lloc, els resultats de les avaluacions semblen revelar realitats objectives, però en interpretar-les les estem modelant. D'una banda, els actors ajusten la interpretació als seus interessos. Seria

relativament senzill ponderar els resultats neutralitzant l'efecte explicatiu de l'estatus acadèmic de les famílies, però les escoles no ho fan si no els interessa en la seva estratègia de promoció. D'altra banda, s'obvien elements explicatius de les diferències de resultats entre escoles molt significatius però complexos. Així, per exemple, resulta molt difícil neutralitzar la diferència en el perfil *motivacional* de les famílies que van a unes o altres escoles. És innegable que la correlació entre estatus acadèmic i perfil motivacional és molt alta, perquè a major estatus acadèmic més es transmet dins de la llar una cosmovisió propera a la cultura escolar. Però la correlació no és total, ni molt menys. Hi ha famílies capitalitzades amb fills desmotivats, i famílies descapitalitzades amb fills motivats. Per tant, podria ser que, després de neutralitzar l'efecte de l'estatus sobre els resultats, els millors resultats d'unes escoles s'expliquessin més per la concentració d'alumnes motivats que per la professionalitat del professorat. La qüestió es fa menys abstracta si atenem a algunes pràctiques d'una part de les escoles concertades, que empenyen els alumnes amb pitjors resultats a abandonar-les. Tot plegat no invalida la rellevància d'avaluar els resultats, però evidencia que s'han d'interpretar amb rigor tècnic i prudència.

El segon temor fa referència a com n'és de fàcil que les dades s'acabin emprant d'una forma no prevista. L'exemple paradigmàtic són les proves diagnòstiques, que, tot i néixer per avaluar internament les escoles, generen indicadors que s'empren per posicionar les escoles en el mercat educatiu. És quelcom que ens hauria de fer més crítics amb una reivindicació que va prenent una posició hegemònica en l'arena pública: la transparència.

En exigir transparència, es vol que l'Administració no sigui l'únic estament que controli l'ús de les dades que sorgeixen de la gestió pública, de forma que la societat civil pugui exercir de contrapoder a aquest monopoli. Jo diria que la forma com les escoles empren les proves diagnòstiques serveix de rèplica a aquest argument. La lliure apropiació de les

dades en pot comportar usos enganyosos, com els que ja he esmentat que poden fer les direccions de les escoles en les jornades de portes obertes. Per tant, ens podem trobar en la situació que l'Administració estigui obligant les famílies a participar en processos d'avaluació que, avalats pel principi de la transparència, acabin generant indicadors fallaços, no controlats per les institucions públiques, que estiguin assenyalant injustament les seves escoles com a mediocres.

Més enllà d'això, a les jornades de portes obertes, les escoles més alineades amb les bondats de la renovació pedagògica també feien ús dels resultats acadèmics. Ho feien amb subtilesa, d'una manera que mirava de desmarcar-se d'una interpretació en clau competitiva. En l'escola en què m'he detingut anteriorment, es parlava dels resultats per desarticular la por dels pares a un projecte pedagògic marcadament innovador. S'assegurava que els alumnes que passaven a l'ESO tenien bons resultats dins del nou centre escolar. L'escola, per tant, garantia una bona formació. Es comentava també que això no ho podien dir la majoria d'escoles amb pedagogies alternatives, perquè no tenien cohorts d'infants que ja haguessin passat a l'ESO. En una segona escola a què vaig assistir, amb un perfil similar, la directora feia al·lusions indirectes, però reiterades, a la bona formació que s'hi donava. Afirmava, per exemple, que els instituts del barri «es rifaven» els infants que s'havien educat a la seva escola.

Així, doncs, l'ús dels resultats acadèmics (i dels resultats obtinguts en les proves diagnòstiques) com a reclam i el desenvolupament de l'autonomia gerencial són pràctiques esteses, que precedeixen i van més enllà del desplegament normatiu de la rendició de comptes. En molts casos, de fet, són usos que sorgeixen de la forma com els actors del camp educatiu s'apropien dels discursos i dels recursos disponibles en funció de la posició que hi ocupen. En part, aquestes apropiacions tenen a veure amb l'ús de l'arsenal conceptual que proveeix una concepció ideològica favorable als règims de quasi mercat i a l'autonomia dels centres. Es legitima així, rere una retòrica meritocràtica i liberal, la reproducció

intergeneracional de privilegis heretats, la voluntat lucrativa dels agents o l'existència de barreres econòmiques que limiten la llibertat de tria de bona part de les famílies. En altres casos, però, les apropiacions mercantilitzadores sorgeixen d'actors que s'hi manifesten radicalment en contra: amb discursos pedagògics radicalment enfrontats a la incorporació de lògiques competitives a l'educació o amb una ferma voluntat de defensar l'escola com a servei públic, en oposició a qualsevol dinàmica privatitzadora.

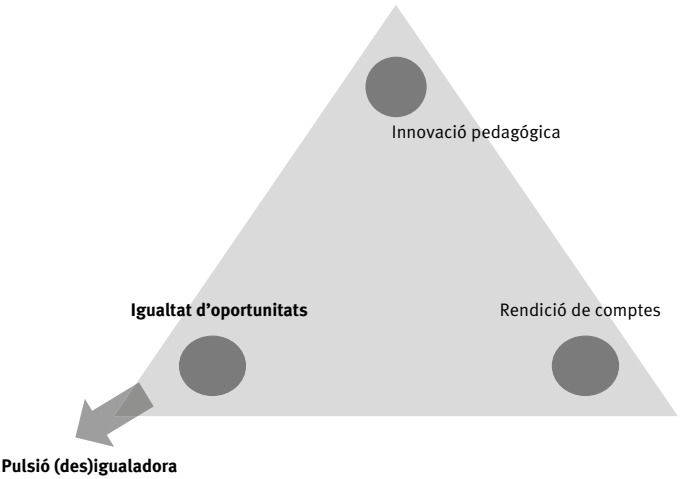
Entre la igualtat d'oportunitats i la pulsió (des)igualadora

L'horitzó de millora orientat a la igualtat d'oportunitats és ocupat, sobretot, per aquells actors que demanen que l'educació sigui concebuda des d'una lògica estricta de servei públic. En aquest apartat em proposo analitzar com s'articula la pulsió que pot desviar l'objectiu reivindicatiu de l'horitzó de millora que el guia ideològicament. En aquest cas, es tracta d'una pulsió (des)igualadora (igualadora i desigualadora a la vegada), i, una vegada més, la qüestió de l'autonomia esdevé clau per comprendre aquesta dinàmica.

El problema de les desigualtats educatives fa xocar els partits amb una sensibilitat liberalconservadora i els més igualitaristes. Per als primers hi ha un determinat punt a partir del qual perseguir la igualtat educativa soscava la qualitat del sistema educatiu, de forma que els dos objectius queden enrocats en un joc de suma o. Així, com més gran és l'aposta per la igualtat d'oportunitats, més risc hi ha d'estar renunciant a la qualitat del sistema educatiu. Per tant, és lícit fer el sistema educatiu més igualitari, però no és desitjable fer-ho fins al punt d'enfonsar el sistema educatiu en la mediocritat;[44] heus aquí el límit infranquejable de l'es-

44. En el preàmbul de la LOMCE, detectem una manifestació paradigmàtica d'aquesta concepció. Després d'emmarcar la necessitat d'optar tant per la qualitat com per l'equitat, la declaració s'acaba amb una referència contundent a com una aposta decidida per l'equitat pot significar una baixada de la qualitat del sistema: *«Equidad y calidad*

Gràfic 5.
La pulsió (des)igualadora en el triangle de la millora educativa



forç compensatori.[45] Per tant, s'acaba considerant la igualtat d'oportunitats des d'una interpretació poc exigent: més que assegurar que la societat minimitza la reproducció intergeneracional de les posicions de privilegi, es busca garantir que tothom té una formació prou sòlida per tenir una inserció en el teixit social i laboral reeixida. Les polítiques de lluita contra la segregació, que tendeixen a interferir en la llibertat de

son dos caras de una misma moneda. No es imaginable un sistema educativo de calidad en el que no sea una prioridad eliminar cualquier atisbo de desigualdad. No hay mayor falta de equidad que la de un sistema que iguale en la desidia o en la mediocridad» (Ley orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, LOMCE, p. 3).

45. L'exconsellera, Irene Rigau, explicitava aquest límit: «per garantir la igualtat d'oportunitats no podem arraconar la importància dels coneixements. Si disminueix el contingut de l'aprenentatge, si disminueix el valor dels coneixements, l'escola, en part, perd el seu prestigi i veu qüestionada la seva funció. Rebaixant els nivells correm el risc de deslligar la principal funció de l'escola i fer augmentar els aspectes assistencials, que també hi són presents, però no són prioritaris» (*Diari de sessions*: DSPC-C 355/09, a 28/06/2012: sessió informativa sobre el pla de xoc contra el fracàs escolar. Compareixença de la consellera) (min. 21.20-30.05).

tria (tal com la interpreten) i en la pluralitat de l'oferta educativa, són les que fan més incompatibles els principis de la igualtat i la qualitat educativa. Per tant, cal apostar-ho (gairebé tot) a les polítiques compensatòries, guiades per una lògica equitativa focalitzada en els casos de desigualtat més flagrants.[46]

En canvi, els partits a l'esquerra de l'espectre ideològic no creuen que l'esforç en favor de la igualtat d'oportunitats s'hagi de subordinar a l'impuls de la qualitat del sistema educatiu, de l'excel·lència, o d'una millor adequació als requeriments formatius del sistema productiu.[47] A més, no comparteixen que la relació entre qualitat i igualtat sigui un joc de suma o. No tan sols es pot millorar la igualtat d'oportunitats i també la qualitat general del sistema, sinó que, de fet, una inversió dirigida a la millora de la igualtat d'oportunitats repercuteix directament en la millora de la qualitat dels resultats educatius. Des d'un punt de vista acadèmic, aquesta consideració se sustenta en les principals evidències que aporta la recerca que recomana reduir la segregació interescolar i fer les escoles el més heterogènies possible. Es defensa que això fa que el *peer effect* ('l'efecte company') estiri les expectatives educatives i els resultats acadèmics dels més desavantatjats, que troben exemples d'èxit en els quals emmirallar-se entre els companys d'aula. Lògica-

46. L'afirmació de l'exconsellera Meritxell Ruiz sobre com articular la tasca en favor de la igualtat és prou reveladora: «Davant d'aquesta problemàtica situació, és la nostra obligació concentrar més recursos en els centres amb més necessitats. És de justícia dedicar més recursos als qui més ho necessiten, i, per tant, no podem fer polítiques ni redistribuir els recursos de manera igualitària. Cal tractar diferent el que parteix de més necessitats, més complexes i més diverses. És per això que establim una prioritat pedagògica i econòmica en els centres de màxima complexitat» (*Diari de sessions*: DSPC-C 036/11 del 10/02/2016. Sessió informativa sobre els objectius i les actuacions del Departament. Compareixença de la consellera) (min. 45.29 a 46.00).

47. La intervenció de la parlamentària Jéssica Albiach, representant de Catalunya sí que es Pot (CSQP), és molt contundent en la reivindicació del paper principal de la igualtat d'oportunitats: «Hem vist com l'educació, en lloc de ser una eina d'ascensor social, es convertia en el primer graó de la segregació per motius socioeconòmics» (*Diari de sessions*: DSPC-C 036/11, del 10/20/2016. Sessió informativa sobre els objectius i les actuacions del Departament. Intervenció de la representant de CSQP).

ment, la conseqüència d'això és especialment bona per als infants que parteixen d'entorns culturalment menys capitalitzats (o, millor dit, més distanciats de la cultura escolar), però també es produeixen efectes agregats positius sobre el conjunt del sistema, perquè el resultat mitjà del sistema tendeix a millorar (Benito, Alegre i Gonzàlez, 2014).

La lluita contra la segregació és un joc de suma o, on el que es guanya en igualtat es perd en qualitat, o no ho és? El cert és que tots dos punts de vista tenen una part de raó. Abaixar la segregació escolar aporta una millora espectacular en la igualtat d'oportunitats, de forma que l'origen familiar condiciona molt menys els resultats acadèmics i cognitius dels fills. Hi ha menys evidències relatives al contagi d'expectatives professionals o la democratització del capital social en entorns escolars heterogenis (que creen xarxes d'amistats i coneixences més diverses), però tot apunta que el guany és encara major en aquestes dimensions simbòliques i relacionals (Benito i Gonzàlez, 2012).

Ara bé, en els resultats que es poden interpretar en clau de qualitat les evidències són més ambigües. En termes generals, sembla prou clar que les situacions de menor segregació escolar afavoreixen l'obtenció de millors resultats educatius agregats, i, sobretot, que els resultats agregats són pitjors en contextos de forta segregació escolar. A més, les situacions de baixa segregació fan millorar especialment el percentatge dels alumnes que assoleixen els llindars mínims exigibles, en termes cognitius o de resultats acadèmics. Ara bé, aquests guanys automàtics en qualitat tenen tres límits. En primer lloc, en els entorns educatius poc segregats (bàsicament, el que trobem en alguns països nòrdics), lluitar per reduir encara més la segregació sembla repercutir negativament en els resultats mitjans agregats. En segon lloc, sembla produir-se un cert retrocés en els percentatges dels alumnes que assoleixen nivells d'excel·lència en els contextos menys segregats. Així, la petita minoria dels alumnes més excel·lents tendeix a reduir-se una mica. Però el més rellevant de tots és el tercer límit: bona part de la millora dels resultats entre els mes desavantatjats re-

percuteix en un empitjorament de resultats entre els alumnes avantatjats, que deixen de disposar d'una situació endogàmica que fa que el *peer effect* només els afavoreixi a ells.

Aquests resultats permeten apuntar a dues evidències complementàries. D'una banda, pot haver-hi un increment positiu tant de resultats com d'igualtat d'oportunitats. En molts sentits no es tracta d'un joc de suma o. Si reduint la segregació escolar ja hi ha una millora de la qualitat en la majoria de les seves dimensions (sobretot en els resultants mitjans agregats, que és l'indicador principal de la qualitat del sistema), sembla evident que combinar-ho amb polítiques específiques destinades a millorar la qualitat podria fàcilment significar una millora substantiva de tots dos objectius. Menys segregació no significa una disminució global dels resultats (ans el contrari), si bé sí que implica una (petita) davallada en els resultats d'una part de la població: aquells que treien rèdit de blindar espais escolars homogenis amb altres famílies capitalitzades. Pel mateix motiu, pot significar una (encara més petita) baixada en els percentatges, ja minsos, d'alumnes amb resultats excel·lents. Però res no impedeix acompanyar la lluita contra la segregació d'altres polítiques orientades específicament a la millora de la qualitat o a l'acompanyament dels alumnes més talentosos, amb l'avantatge que es potenciaria la qualitat i l'excel·lència sense suportar-la en lògiques endogàmiques injustes.

Alhora, però, les dades també permeten veure que el sistema educatiu pot ser percebut com un espai en què els individus lluiten per uns recursos escassos. En aquest sentit, el *peer effect* sí que té alguna cosa de joc de suma o: si es generen entorns escolars heterogenis, s'està renunciant a crear-ne d'homogenis, que tenen efectes positius per a alguns (efectes limitats, cognitivament parlant, però positius). A més, les dinàmiques de tancament social dels grups més capitalitzats en escoles d'alta homogeneïtat permeten que s'hi reprodueixin xarxes relacionals, expectatives escolars i contextos motivacionals que, alhora, rauen inaccessibles per a d'altres. Volgudament o no, això té

uns efectes directes en la lluita pel manteniment i la transmissió intergeneracional de posicions d'avantatge social. Les posicions socials de privilegi són limitades i a curt i mitjà termini no se'n modifica massa la proporció. Que les ocupin uns significa que n'hi ha d'altres que no hi poden accedir, de manera que és estratègicament raonable restringir-ne l'accés a nouvinguts tant com es pugui. Com amb el *peer effect*, i vinculat a ell, la lluita per ocupar les posicions de privilegi sí que té molt de joc de suma o.

Tot plegat, es tracta d'una qüestió d'una notable complexitat, però acaba tenint una traducció esbiaixada en el conflicte polític: bàsicament, el problema de la desigualtat educativa pren cos en la confrontació pel model de concertació educativa català. Les reivindicacions igualitàries es concentren a fer desaparèixer les barreres d'admissió i de selecció que diferencien les escoles de titularitat pública i privada, però, en canvi, hi tenen un paper secundari els processos més subtils de distinció entre escoles que tenen poc o gens a veure amb la titularitat de les escoles, però que tenen efectes desigualadors tant o més profunds. En el sector igualitarista, l'existència d'una doble xarxa fa possible armar un discurs cohesionat, que hi detecta un esvoranc inqüestionable en el camí cap a la igualtat d'oportunitats. El sector públic es veu empès a funcionar partint d'una lògica *win-win*: es prioritza la defensa del sector públic, i, alhora, s'eludeixen les qüestions que poden comportar un perjudici per a algun dels actors d'aquest sector. A més, tot sovint l'agenda reivindicativa no aclareix l'ordre en el desplegament de les prioritats que han d'apropar a l'ideal perseguit, i sembla donar-se per descomptat que qualsevol conquesta parcial ja significarà una millora en igualtat d'oportunitats.

Ara bé, és qüestionable que tot guany en termes de defensa d'allò públic reverteixi inequívocament en un guany en la defensa del servei públic d'educació. Allò que dota de caràcter de servei públic no és principalment la titularitat dels centres o l'estatus de funcionaris públics dels professionals del sector. El caràcter de servei públic remet

sobretot a l'acompliment del principi de la igualtat d'oportunitats. Aquest és el paràmetre que permet avaluar si el sistema educatiu s'apropa o s'allunya de la naturalesa de servei públic. En aquest sentit, s'ha de sospesar si, a la pràctica, les polítiques públiques d'educació esdevenen un mecanisme de transferència de recursos públics cap als grups socials més capitalitzats i en blinden les posicions de privilegi.

Davant d'això, el cert és que alguns dels processos més subtils de diferenciació educativa s'alimenten de les pulsions igualadores i desigualadores provinents del sector públic. Ja hem vist com les accions favorables a l'autonomia pedagògica i de gestió de bona part dels centres millor posicionats del sector públic tenen aquest efecte desigualador, i l'autonomia organitzativa pot aprofundir-los. Alhora, les reivindicacions igualitaristes, més atentes que la redistribució de recursos no generi greuges en els interessos dels actors del sector públic (part dels centres escolars, de les famílies o del professorat) que d'interpretar els efectes sobre la igualtat d'oportunitats, poden limitar substantivament la redistribució equitativa o antisegregadora. A la pràctica, doncs, l'alineació de la pluralitat de veus i d'interessos fa que la defensa de l'educació com a servei púbic pugui quedar diluïda, malgrat que continuï ben viva a nivell retòric. A continuació en mostro alguns exemples.

La segregació escolar en les reivindicacions d'una planificació educativa igualitària

Com he apuntat, els defensors de l'educació com a servei públic parteixen d'un supòsit principal: hi ha una relació causal clara entre l'existència d'una xarxa concertada (amb les característiques específiques que té aquí) i les desigualtats educatives, quelcom que acaba repercutint, sobretot, en la segregació escolar del sistema. Efectivament, la distribució de la matrícula en les dues xarxes escolars correlaciona directament

amb la segregació escolar.[48] Hi ha dos factors clau que expliquen aquest fenomen: l'existència de barreres econòmiques per accedir a les escoles concertades i les pràctiques selectives que fan alguns centres escolars concertats (durant els períodes de preinscripció, i també en l'expulsió posterior d'alumnes). Això legitima la reivindicació que s'ha d'anar cap a un marc en què les escoles comparteixin les mateixes condicions com a part d'una xarxa integrada.

Ara bé, és cert que la desigualtat escolar, i més concretament la segregació escolar, es manifesta sobretot en l'existència d'una doble xarxa escolar? Les evidències empíriques obliguen a matisar-ho molt. L'escola concertada és internament molt segregada, i l'escola pública, també.[49] A Catalunya, hi ha municipis amb una forta presència d'escoles concertades i amb governs de centredreta que han implementat polítiques més decidides i reeixides en la lluita contra la segregació escolar que altres municipis amb menys escoles concertades o amb governs d'esquerra.[50] A això cal sumar algunes evidències complementàries. En

48. Com s'afirma a l'informe *Segregació escolar a Catalunya (I)* del Síndic de Greuges: «Convé recordar que el sector concertat, [...] també acostuma a ser el sector amb una composició social més afavorida. Les dades [...] evidencien que en la majoria de municipis analitzats el sector concertat presenta un pes més baix del fet migratori i una presència més baixa d'alumnat amb necessitats educatives específiques que el sector públic» (2016, p. 41).

49. Com s'exposa en el darrer informe del Síndic de Greuges sobre la segregació escolar a Catalunya: «Anàlisis més actualitzades, també per al curs 2012-2013, evidencien que només el 20,5% de la segregació escolar a Catalunya s'explica per diferències entre els sectors públic i privat, mentre que el 79,5% restant, per les diferències dins dels sectors de titularitat [...]. La segregació escolar és més elevada en el sector privat que en el sector públic, tot i que els nivells de segregació interna dins dels dos sectors de titularitat són força similars. No cal dir, doncs, que quan es parla de dualització escolar, cal tenir present que també hi ha escoles concertades notablement implicades en l'escolarització de l'alumnat immigrat, igual que hi ha escoles públiques escassament implicades» (Síndic de Greuges de Catalunya, 2016, p. 13).

50. Una de les polítiques municipals que ha tingut impactes més positius consisteix en l'acord de tots els centres d'un municipi d'incrementar la reserva de places d'alumnes amb Necessitats Educatives Especials fins al nivell que en permeti una distribució igualitària entre totes les escoles, públiques i concertades. Per fer-la funcionar, cal que els

molts països de l'entorn europeu, que tenen sistemes escolars sense (pràcticament) escola concertada, els nivells de segregació escolar són comparables als d'Espanya i Catalunya. La segregació i les desigualtats educatives, per tant, transcendeixen la qüestió de la doble titularitat i tenen un gran pes dins de les escoles de cada titularitat. Encara més, podrien arribar a ser igual de profundes en cas de desaparèixer la doble titularitat (si no es fa algun tipus d'intervenció política complementària). Malgrat això aquesta segona evidència acaba tenint una traducció molt dèbil en les reivindicacions polítiques del sector públic. És quelcom que es reflecteix en les exigències que es traslladen a l'Administració en relació a la planificació educativa.

L'actual situació de descens demogràfic està repercutint sobretot en el tancament de línies de l'escola pública, i la reacció davant d'això fluctua entre l'exigència pragmàtica de fer un tracte més equànime entre les escoles d'una i altra titularitat, i l'exigència més contundent de no tancar cap línia (més) a la pública i aprofitar la contingència demogràfica per millorar les condicions d'educabilitat del sistema. En aquest sentit, els actors del sector igualitarista voldrien que s'entengués el descens demogràfic com una finestra d'oportunitat per potenciar la igualtat d'oportunitats gràcies a millorar el tracte a l'escola pública.[51] En comptes d'això, es té el convenciment que l'Administració està utilitzant la davallada demogràfica per abaixar la inversió en educació en dos sentits: es redueix el pes de la xarxa pública i es redueix la inversió global en el sistema.

responsables de detectar l'alumnat amb NEE siguin sensibles als condicionants socials que deriven en necessitats especials. També ha estat determinant la política, ja extingida (i ideològicament discutible), que feia que la Generalitat pogués assumir, si s'esqueia, el pagament de la sisena hora lectiva dels alumnes amb NEE dels centres concertats que s'hi acollien.

51. Com queda reflectit en el titular, la petició estrella de la campanya contra el tancament de línies i escoles de titularitat pública *En defensa de l'escola pública. Cap tancament d'aules i reducció de ràtios* del MUCE, que convoca una concentració el 28 de febrer de 2016, era la reducció de la ràtio d'alumnes per aula.

Però aquesta reivindicació genèrica, de naturalesa igualitària, s'acaba concretant en una demanda que pot tenir conseqüències desigualadores. Des d'un punt de vista pràctic, la reivindicació estrella de la FaPaC en matèria de planificació educativa és que els centres de titularitat pública i privada es regeixin pels mateixos barems a l'hora de decidir quines línies escolars han de tancar i quines no. Concretament, la FaPaC exigeix que es respecti «el dret de les famílies a escollir escola i no es condicioni la seva demanda per l'anunci de manca de places públiques».[52] Ras i curt: que acabi la pràctica de tancar línies de l'escola pública abans d'iniciar-se el procés de preinscripció. Es vol evitar així la situació actual, en què els centres concertats parteixen d'una situació d'avantatge, perquè tenen assegurada la renovació automàtica dels concerts en arribar a 20 alumnes preinscrits. És una reivindicació legítima i raonada, però té com a conseqüència que el criteri prioritari en l'organització de l'oferta escolar sigui de caràcter mercantil: fer cas de les preferències de la demanda. L'existència de la xarxa concertada genera una pressió adaptativa sobre la xarxa pública, que acaba havent d'optar entre regir-se per uns criteris alternatius de governança de l'oferta (que podrien incorporar objectius de reducció de la desigualtat, però que només s'apliquen a la xarxa pública) o adaptar-se competitivament al criteri mercantil. Exigir que l'Administració adopti el criteri de seguiment de la demanda implica decantar-se per la segona opció.

La conseqüència d'això és que, efectivament, és possible generar un nou marc en què la xarxa pública tingui major capacitat de resiliència que en l'actual, perquè hi ha municipis i barris en què l'oferta pública és més atractiva que la privada. Alhora, però, aquest nou marc regulatiu s'assimila cada vegada més a un règim de quasi mercat, que comporta que les escoles amb major risc de desaparèixer (o de precaritzar-se) siguin precisament aquelles estructuralment més vulnerables tant del

52. Notícia a la *web* de la FaPaC sobre la roda de premsa de l'11 de febrer de 2016 en què es reclama mantenir tots els grups de P3 abans de la preinscripció.

sector públic com del privat, i que solen ser les que atenen població més desafavorida.

Límits igualitaristes en la distribució desigual (equitativa) de recursos

Vinculat a l'anterior, podria passar que el reconeixement que alguns centres necessiten més recursos sigui, a la pràctica, un element més compensatori que equitatiu en un sentit estructural. Quina potència han de tenir les polítiques d'equitat per revertir les dinàmiques inequitatives espontànies i aconseguir implantar un règim realment equitatiu, i, per tant, de redistribució desigual sistemàtica de recursos? El volum de recursos que caldria mobilitzar per assolir ja no una redistribució equitativa, sinó fins i tot una simple compensació igualitària, és molt important, i no s'acaba d'ajustar a la posició que ocupa en l'agenda política d'aquests actors.

No vull dir amb això que no sigui un element del qual no se'n reconegui la rellevància política. El que suggereixo és que no es percep que dins de la xarxa pública hi hagi un problema molt significatiu de poca redistribució equitativa. Sí que es detecta un problema de precarització que pot afectar més intensament uns centres que d'altres. Però el tipus de problematització que se'n fa no es vincula a la necessitat de repensar la redistribució de recursos dins de la xarxa pública. En aquest sentit, no hi ha massa diferències en les propostes equitatives, de vocació compensatòria, dels actors amb diferents sensibilitats polítiques. Ho exemplifica l'elevat grau de consens ideològic que desperta una proposta com la de les *Magnet School* per canviar les dinàmiques d'escoles en situació descapitalitzada. La principal diferència és de naturalesa més quantitativa que qualitativa: caldria invertir un volum superior de recursos en aquesta mena d'iniciatives. És una diferència que s'associa, en primer lloc, a la necessitat d'incrementar la despesa global en educació i, en segon lloc, a erradicar les diferències que desigualen els centres

de titularitat pública i concertada. Així, per exemple, es reclama que les subvencions que reben alguns centres privats elitistes s'haurien de destinar a polítiques d'equitat.[53] Alhora, per a alguns dels actors caldria recuperar la sisena hora per tal d'igualar la dedicació lectiva de l'escola pública i la concertada.[54]

Però, més enllà del conflicte de titularitats, la distribució equitativa de recursos té límits. La manifestació més evident d'això és el fet que hi ha un recurs que no s'està disposat a redistribuir equitativament. N'hi ha un que s'ha de regir per una lògica igualitarista estricta, perquè no fer-ho interferiria en l'autonomia professional d'un actor clau del sistema públic: el recurs i l'actor a qui em refereixo és el professorat. No estic parlant de la possibilitat que algunes escoles rebin més suport docent o que en alguns centres es pugui reduir la ràtio alumnes/professor. Aquest és un mecanisme de redistribució equitativa que tots els actors del camp educatiu contemplen com a legítim. Em refereixo a la incorporació d'incentius econòmics per aconseguir que el repartiment del professorat dins del sistema educatiu beneficiï els centres més desavantatjats.

De fet, l'actual marc regulatiu dels estímuls professionals més aviat pot estar produint l'efecte contrari. L'ordre ENS/330/2014, de 6 de novembre, del procediment de promoció docent per estadis, és l'element més semblant a un procediment de rendició de comptes en el desenvolupa-

53. El parlamentari Albert Botran, representant de la Candidatura d'Unitat Popular (CUP), rebat a l'exconsellera Meritxell Ruiz emprant aquest argument: «...posava el focus en aquestes 16 escoles [escoles confessionals de titularitat privada que segreguen per sexe] que reben 30 milions d'euros anuals pel concert. No és una xifra menyspreable. Abans ens feia explícit el suport de la consellera als centres d'atenció especial, amb el qual es volien reduir les ràtios. Això en el pla de xoc que es va fer seu el Govern està quantificat en 5 milions d'euros» (*Diari de sessions*: DSPC-C 036/11, del 10/02/2016. Sessió informativa sobre els objectius i les actuacions del Departament. Intervenció del representant de la CUP).

54. No és una petició prioritària dels sindicats, que poden detectar-hi un conflicte d'interessos pel potencial empitjorament de l'estructuració horària de l'atenció docent.

ment professional del professorat.[55] Per assolir una promoció salarial, s'hi incorporen elements d'avaluació de la tasca docent i de compromís professional. Ara bé, entre els criteris no se'n contempla cap que afavoreixi que el professor vulgui tenir com a destinació un centre amb alumnat més desavantatjat. Són escoles on la influència de les bones pràctiques docents seria més significativa, perquè el repte de compensar els handicaps de partida dels alumnes és major. A més, són escoles on pot semblar més costerut desenvolupar la tasca docent, per la major distància existent entre l'escola i les disposicions escolars dels infants que hi assisteixen. Semblaria clau, per tant, generar estímuls per tal que el professorat amb més experiència, motivació i recursos prioritzés aquestes destinacions. Es tracta, però, d'una política controvertida, perquè implicaria una diferenciació del professorat en què s'assumeix que no tots els professors són iguals en el desenvolupament de la seva tasca docent. Esdevindria una diferència en el tracte retributiu entre tasques que són concebudes com a anàlogues que atemptaria massa frontalment amb l'exigència que el professorat ha de ser tractat amb paràmetres d'igualtat.

En canvi, en els concursos de trasllat sí que s'hi incorpora com a mèrit haver desenvolupat docència en centres d'alta complexitat. Per tant, fer docència en un centre d'alta complexitat no és un mèrit retribuïble, però, en canvi, sí que és percebut com un escull especialment costós en la carrera docent que s'ha de poder compensar... si es vol anar a un altre centre. La conseqüència d'això és que les escoles d'alta complexitat esdevenen espais estigmatitzats on no compensa anar, tret que es vul-

55. Aquests en són els trets definidors generals: «3. Els elements definidors del sistema de promoció docent són els següents: a) La permanència en servei actiu o serveis especials en cossos docents, o amb contracte laboral com a professor de religió. b) La implicació en el millorament dels resultats del centre. c) El desenvolupament de funcions d'especial responsabilitat o representativitat. d) La formació permanent i acadèmica. e) La participació en activitats complementàries, colònies i plans d'entorn i la creació de materials educatius digitals» (Tercer punt de l'article 2 de l'Ordre ENS/330/2014, de 6 de novembre, del procediment de promoció docent per estadis).

guin fer mèrits per poder accedir, més endavant, a les escoles realment desitjades. Implícitament, és quelcom que evidencia que no totes les escoles són iguals, sinó que n'hi ha on és més ardu desenvolupar la tasca docent.

A la pràctica, el desplegament normatiu no evita una distribució del professorat dins de la xarxa pública que castiga els centres amb majors dificultats objectives, que no tenen mecanismes per concentrar més talent docent. Si no és en casos d'un elevat compromís personal (que n'hi ha, i no són marginals), el talent tendeix a concentrar-se, *naturalment*, en aquells nínxols educatius on més flueix la innovació pedagògica i on les famílies són més receptives als predicaments transformadors. A parer meu, hi hauria formes d'enfocar la qüestió més favorables a una distribució equitativa del professorat, que podrien encaixar en un relat igualment igualitari respecte del tracte a la funció pública. Es podria establir un complement salarial (no simbòlic) anàleg al que s'ofereix als professors que fan tasques de direcció i que, com aquestes, requerissin una capacitació contrastada i un plus d'exigència laboral. Així, una de les tasques objecte d'aquest complement salarial podria ser l'assumpció de responsabilitats docents en centres d'alta complexitat.

L'autonomia organitzativa: el cas de la compactació horària

Com he anat mostrant, és la reivindicació d'autonomia la que legitima la coexistència de diversos models organitzatius en l'escola pública. És quelcom útil per casar interessos i reivindicacions del sector públic, però, en fer-ho, pot posar en risc la igualtat d'oportunitats dins del sector. Així, els actors que vetllen per la igualtat d'oportunitats afavoreixen l'articulació de mesures amb conseqüències desigualadores.

També passa en la dimensió de l'autonomia organitzativa. Un exemple paradigmàtic d'això és la controvèrsia sobre l'horari lectiu de les escoles. En l'àmbit dels instituts de secundària, l'establiment de la jornada

compactada s'ha estès molt ràpidament des del moment en què es va cedir als centres la decisió sobre la seva aplicació. El curs 2012-2013 pràcticament dues terceres parts dels instituts de Catalunya l'aplicaven, i el percentatge ha seguit creixent. Aquell mateix curs es va iniciar una prova pilot per avaluar la compactació horària a primària. La prova va tenir la participació de 6 escoles. Des del curs 2015-2016 han començat a intensificar-se els moviments a les escoles per adscriure's a aquesta nova possibilitat d'organització horària.

Entre el professorat, hi ha veus refractàries a la mesura, que s'alineen amb aquells experts que veuen que pot afectar negativament, sobretot, els alumnes que parteixen amb més desavantatge. La perceben, per tant, com un espai de fricció entre els interessos de l'educació com a servei públic i els interessos de la funció pública. Amb tot, bona part dels sindicats han empès (o donat suport a) l'Administració per generalitzar la compactació horària o, més concretament, la capacitat dels centres per decidir-la.[56] Entre les famílies, n'hi ha que prefereixen aquest horari per motius pragmàtics. Tenen pocs recursos i, en eliminar la franja horària del dinar, es poden estalviar un desplaçament d'anada i tornada a l'escola. D'altres ho fan per motius pedagògics. Consideren que reduir l'estona de contacte de l'escola amb l'infant és una bona cosa, perquè significa incrementar el pes de la família en l'educació dels fills. Amb tot, la FaPaC ha mantingut una posició distant respecte d'aquesta reivindicació, malgrat haver-hi AMPA d'escoles clarament a favor de la mesura.[57] Segurament per això tampoc no s'ha articulat una

56. «Tornem-hi!! Jornada continuada a primària i secundària!! Ara és el moment per al debat en els centres. FETE-UGT torna a reivindicar el debat sobre el temps escolar i planteja que els centres tinguin el dret a decidir la possibilitat d'una organització horària segons les seves necessitats socials i les seves particularitats dintre del marc de la LEC i del Decret d'Autonomia de Centre. En aquesta línia, FETE-UGT ha decidit: Lliurar un escrit al Departament d'Ensenyament, sol·licitant que s'accepti la decisió dels membres de la comunitat educativa d'un centre (pares i professorat) que han optat per aplicar la jornada continuada en el seu centre» (*El bulletí de la UGT*, núm. 451, febrer del 2012).

57. Darrerament la reivindicació en favor de la compactació horària ha pres certa volada per l'acció de la Plataforma Volem jornada contínua a Catalunya, que ha endegat una

posició ferma de resistència al canvi. Així, en la reivindicació en favor de la compactació horària, s'hi han trobat els interessos de l'Administració, que hi veu una mesura d'estalvi; de bona part del professorat, que veuria millorar el seu horari d'atenció docent; i d'una part molt significativa de les famílies, que ho perceben com una organització horària que s'ajusta millor a les seves preferències.

Els instituts on s'ha decidit mantenir la jornada partida són aquells en què no s'ha assolit prou consens per canviar cap a la jornada compactada. En alguns casos, els claustres de centres que concentren alumnat més desavantatjat han refusat la mesura perquè han considerat que perjudicaria els alumnes. A parer meu, aquest fenomen ens adverteix sobre els efectes desigualadors de la compactació. En primer lloc, evidencia els riscos de la mesura sobre l'educabilitat dels infants, i sobretot, que resulti una mesura inequitativa: és per això que es decideix no aplicar-la en alguns dels centres més vulnerables. En segon lloc, mostra fins a quin punt les polítiques equitatives (en aquest cas, l'equitat de mantenir jornades partides a certs instituts) i les de lluita contra la segregació poden arribar a ser contradictòries. Algunes mesures equitatives poden comportar l'especialització de centres que, per les seves característiques (en aquest cas, horàries), són especialment adients per a la població més necessitada. En tercer lloc, també evidencia com l'equitat pot emergir d'un empitjorament general del sistema educatiu, que deixa aquells que mantenen les condicions precedents en una situació, comparativament parlant, millor. És una dinàmica anàloga a la que trobem en el cas de la sisena hora lectiva als centres públics, que només es va mantenir en les escoles d'alta complexitat que ho demanaven. En quart lloc, aquesta situació permet armar un discurs genèric sobre el compromís docent del professorat, que, quan és necessari (en

campanya de recollida de signatures que s'encapçala amb la següent exposició de motius: «Lluitem per aconseguir una normativa justa que permeti democràticament triar el tipus de jornada escolar que és millor per als nostres fills. Defensem la implantació de la jornada contínua en tots aquells centres de Catalunya que així ho sol·licitin, aportant més avantatges que l'actual jornada».

situacions escolars que ho requereixen), és capaç d'anar contra els seus interessos particulars per afavorir els dels seus alumnes. A la pràctica, però, les condicions de gairebé tots els instituts, i de gairebé tot el professorat, s'acomoden en la direcció contrària. En cinquè lloc, i més enllà de les conseqüències pedagògiques de la mesura (hi ha evidències per a tots els gustos, si bé pesen més les que en qüestionen l'eficàcia), s'accentua una diferenciació del sector públic i del privat d'educació, de manera que les condicions d'educabilitat del sector privat (sisena hora de formació complementària, jornada partida) només es reprodueixen, en el sector públic, en aquelles escoles que mereixen un tracte preferent.[58]

Davant d'això, algunes escoles concertades es van configurant, en l'imaginari de pares de classe treballadora, com una alternativa escolar més ajustada a les seves necessitats. Em refereixo sobretot a escoles confessionals de barri que es caracteritzen per atendre els infants extensivament (van més enllà de les 6 hores d'escolarització ordinària) i que, a més, fan pagar quotes modestes (de menys de 100 euros al mes). Hi ha pares atrets per les promeses educatives d'aquests centres: una educació de qualitat i seriosa, que asseguri una bona atenció als seus fills al llarg de tota la jornada laboral, i que no renegui d'una elevada exigència acadèmica, que és allò que pot fer possible que els seus fills

58. Un dels actors del camp educatiu que és més sensible a les conseqüències d'aquesta dinàmica és l'administració local. És ben possible que els ajuntaments hagin de fer l'esforç pal·liatiu que procuri minimitzar els potencials efectes negatius de la compactació horària en el sector públic. Les següents declaracions de l'alcalde de Sant Feliu ho reflecteixen: «Els ajuntaments podem fer *virgueries*, però si admetem que hi ha una llei i dos sistemes, estem legitimant alguna mena de segregació. Perquè hi ha un sistema en què els nens de l'ESO van a l'escola matí i tarda, i un en què només hi van al matí. Hi ha un sistema en què es parla de la jornada continuada compacta, a totes les escoles de primària, amb el risc que això comporta de desigualtat en el lleure a partir de les 3 de la tarda, i una altra que ni s'ho planteja [la xarxa de titularitat privada]. Hi ha un sistema educatiu que atén els nens 5 hores i un altre que els atén 6. [...]. El debat sobre els horaris està provocant una diferenciació entre l'atenció dels dos sistemes de l'única llei, i els ajuntaments poqueta cosa podem fer per pal·liar-ho» (Jordi San José, alcalde de Sant Feliu. Intervenció a les Jornades sobre Municipis 2016 de la Fundació Ernest Lluch).

millorin socialment gràcies al seu esforç. És un tipus de relat que, per contrast, els costa identificar en una escola pública que tendeix a dualitzar-se entre centres que atenen la població més subalterna, o bé centres que s'especialitzen, pedagògicament, organitzativament, i en la gestió, en uns perfils de famílies que no les inclou.

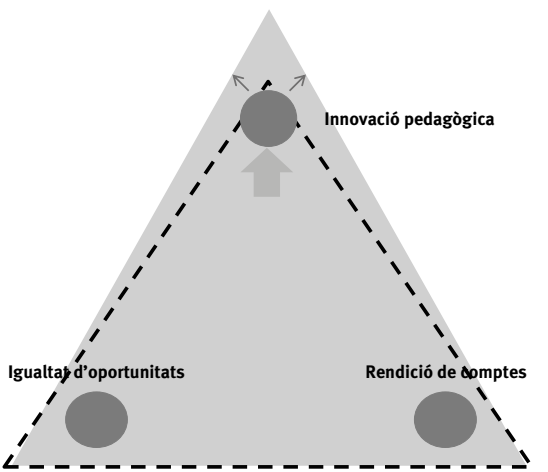
En definitiva, és evident que la xarxa escolar de doble titularitat i les desigualtats educatives són fenòmens correlacionats. També ho és que no són fenòmens idèntics, i que, segons quines pulsions igualadores (l'exigència de tractar igual en totes les escoles del sistema educatiu i tots els agents del camp educatiu) i desigualadores (l'empatia envers la singularització de l'oferta de les escoles de la xarxa pública), fan més i més incerta aquesta identificació. Una vegada més, ens trobem davant la paradoxa que un relat profundament contrari a la penetració del mercat (sobretot, per la via de la privatització de l'oferta o de la provisió) pot no qüestionar la penetració de lògiques d'apropiació patrimonialista dels recursos públics, que s'ajusten més a la defensa d'interessos particulars (més o menys legítims) que a la defensa del bé comú.

Conclusions. Possibles escenaris de futur

Al llarg d'aquest capítol hem resseguit els fonaments conceptuals dels discursos sobre la millora de l'educació; la diversitat d'accepcions que hi ha rere cada un dels horitzons de millora educativa i què tenen de compatibles i incompatibles; les prioritats ideològiques en el discurs dels diferents actors que poblen el camp educatiu; i, finalment, els interessos i les pulsions que empenyen la millora ideològica, amb la possibilitat que desbordin els objectius explícits que les doten de legitimitat. Dedico aquest apartat de conclusions a presentar com, tot plegat, pot acabar configurant quatre escenaris de futur, en funció de la forma que prengui aquest conjunt de forces que pressionen i modulen el camp educatiu.

Per fer-ho, continuaré emprant la metàfora del triangle de la millora educativa. En el primer escenari teòric que ens podríem plantejar, el perímetre del triangle s'expandiria cada vegada que s'apliqués força sobre un dels seus horitzons de millora, tot conquerint nous espais de millora educativa. Així, l'impuls sobre un dels àmbits de la millora pedagògica, suportat sobre l'entusiasme d'aquells que l'empenyen, millora el conjunt del sistema educatiu. En aquest sentit, s'haurien d'aprofitar les circumstàncies i els contextos que fan possible aquesta expansió: es produeixen quan hi ha un consens social en favor d'algunes millores determinades. Aprofitar la concentració de forces sobre l'horitzó que invoquen aquests consensos faria possible fer créixer el triangle de la millora ideològica. El gràfic 6 dibuixa aquesta situació:

Gràfic 6.
Escenari 1: millora educativa per l'impuls sobre l'horitzó de la innovació

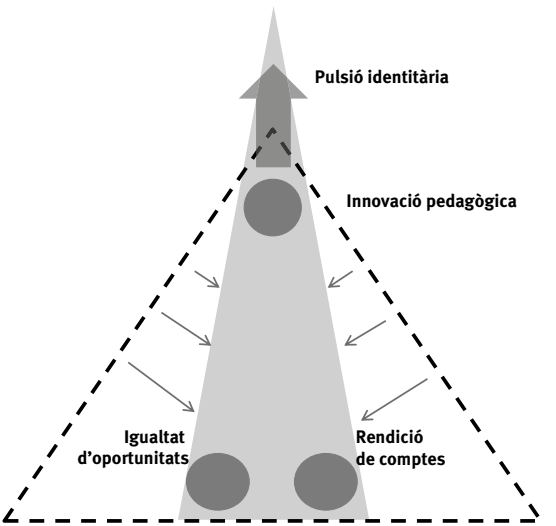


En la metàfora del triangle, la situació positiva que dibuixa el primer escenari partiria de percebre'l com un perímetre, ben consolidat, que emmarca l'espai entre els tres horitzons de millora, que són vèrtexs d'un triangle ben afermats a terra, com si es tractés d'estaques que s'hi claven. No hi ha cap risc en descalçar-ne un, avançar-ne la posició i

clavar-lo novament, de manera que s'expandeixi l'àrea total del triangle. El perímetre ve a ser una corda laxa i flexible que s'adaptaria bé a aquesta nova posició. Les circumstàncies fan que, avui dia, sigui el vèrtex de la innovació pedagògica el que pot fer avançar la millora. Les diferents sensibilitats ideològiques incorporen elements vinculats a la innovació pedagògica i és fàcil que es puguin generar el clima de consens que faci possible aquest impuls positiu.

Amb tot, els consensos en què es fonamenta aquesta concepció també fan que tendim a actuar-hi confiadament, i que desatenguem els riscos que incorpora, potencialment, tota política educativa. Emprant la terminologia proposada, el principal risc de concentrar l'atenció sobre un sol horitzó de millora és deixar emergir la seva pulsió sense que es generi cap contestació. L'efecte d'això seria que s'empetitiria l'àrea del nostre triangle.

Gràfic 7.
Escenari 2: impuls pulsional sobre l'horitzó de la innovació



Així, l'escenari 2 (gràfic 7) parteix d'una concepció diferent. Des d'aquesta perspectiva, els vèrtexs (els horitzons) del triangle no estan fermament ancorats a terra. La conseqüència és que, en empènyer el perímetre del triangle des d'un vèrtex, els altres dos cedeixen i es pleguen cap a l'interior de la figura, i això fa que l'àrea total s'empetiteixi. Aquest plantejament alternatiu se sustenta en tres supòsits.

El primer és que les polítiques de millora no se sustenten en una lògica additiva, on tot allò que es faci per millorar l'educació, suma, per defecte. El segon, vinculat a l'anterior, constata que l'espai avançat envers cada horitzó de millora no és un camí conquerit, irreversiblement, gràcies a l'anhel de millora educativa. Finalment, el tercer supòsit és que les polítiques i reivindicacions que es focalitzen sobre un dels horitzons solen tenir efectes sobre els altres, i si això s'obvia, aquests efectes tendeixen a ser negatius. La millor manera de contenir les pulsions i els seus efectes és tenir presents aquests supòsits; altrament l'escenari 2 sembla tenir tots els trumfos per imposar-se. Dit en positiu: el primer escenari només és possible si no es desatén la pressió política sobre els altres dos horitzons, i fer això és més difícil del que sembla. No és fàcil reconèixer la pulsió que espera el moment d'esdevenir hegemònica, oculta rere discursos i polítiques benintencionades.

En el cas de la innovació pedagògica, el consens es pot traduir en un impuls a l'autonomia pedagògica i a la pluralitat que fàcilment pot esdevenir una pulsió identitària, empesa per la sensació que tenen les famílies de jugar-s'hi molt en la seva tria d'escola. A conseqüència d'això, s'articulen lògiques competitives dins de l'àmbit educatiu, viscudes com una lluita per un recurs escàs: l'escola innovadora. És ben senzill que s'acabi caient en la paradoxa que la innovació pedagògica, allunyada conceptualment de l'imaginari mercantilitzador (i competitiu), afavoreixi la naturalització de lògiques pròpies del mercat. Com en els mercats reals, la dimensió simbòlica de l'intercanvi (i no tan sols la substantiva) i la reproducció de privilegis (i no l'arbitratge meritocràtic) hi acaben tenint un paper cabdal, i els in-

fants en reben els efectes (positius o negatius, depenent de la seva posició de partida).

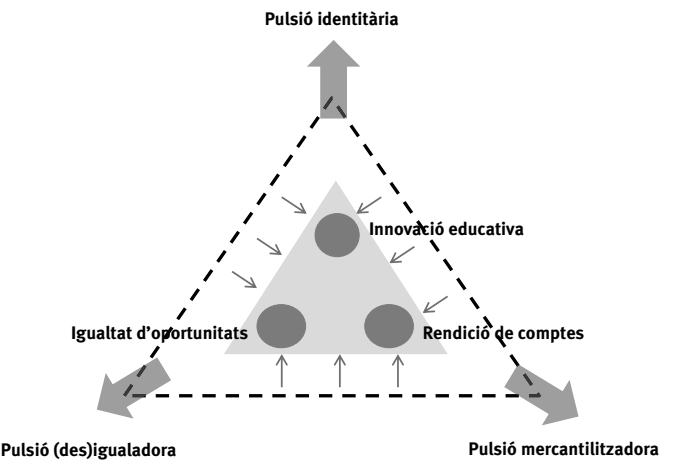
No és l'únic escenari negatiu amb què podem topar. També és factible un altre en què, en nom de la millora pedagògica, s'acumuli l'efecte negatiu de les pulsions identitària, mercantilitzadora i (des)igualadora. Hi ha força indicis, que he anat assenyalant al llarg del capítol, que semblen fer-lo l'escenari amb més possibilitats d'imposar-se. Ens hi trobaríem si l'agenda educativa es configurés sobretot com una forma d'arbitrar les demandes dels diferents actors, tot mirant de minimitzar-ne els conflictes potencials. Amb això no vull dir que no sigui lícit que els diferents actors del camp educatiu no defensin els seus interessos; que l'arbitratge entre interessos diferents no sigui una de les funcions del Govern; o que el Govern, més enllà d'arbitrar, no tingui una posició ideològica que ja privilegia unes polítiques educatives per damunt d'unes altres. El que miro d'advertir és que tot sovint es pot arribar a acords polítics que es justifiquen en nom de la millora educativa, però que, de fet, alimenten les pulsions que desborden els horitzons de millora.

Passa, per exemple, quan el Govern impulsa una política que no agrada a un sector de l'educació (als sindicats o a la patronal de la concertada) i, per compensar-ho, articula intervencions clarament alineades amb les demandes preferents d'aquest sector agreujat. Pot molt ben ser que ambdues polítiques encaixin malament en l'horitzó de millora educativa, però la cessió d'uns i altres les fa possibles, dins d'un clima polític de negociació. Quan això passa, la idea de millora educativa que legitima els consensos és un miratge, més que no pas un horitzó compartit. El procés d'implementació de la jornada compactada seria un bon exemple d'aquests consensos basats en una confluència d'interessos particulars que, més que impulsar els horitzons de millora, els fan cedir a les pulsions identitària (amb una escola adaptada a sensibilitats parentals diferents), mercantilitzadora (s'incrementa la diferència entre la xarxa pública i la concertada) i (des)igualadora (la

jornada extensiva perd el rang de política universal i esdevé una política equitativa compensadora).

Com ja he apuntat, la plausibilitat d'aquesta situació és força elevada, atès que depèn d'un arbitratge en què s'equilibren les decisions polítiques de tal manera que la majoria pot veure reconegudes algunes de les seves demandes. La conseqüència agregada, però, és negativa. Bàsicament, es generen dos efectes nocius. El primer és similar a aquell que he denunciat en l'escenari 2: allò que s'implementa amb l'objectiu aparent d'estirar cada horitzó de millora, ho fa desatenent les conseqüències adverses que genera sobre la resta d'horitzons. No es practica, per tant, una governança atenta a les conseqüències de cada acció, sinó que es desenvolupa una política de cessions que no atén al sistema en el seu conjunt. El segon és que es produeix un progressiu allunyament entre els discursos i les pràctiques dels actors. Els discursos mantenen la grandiloqüència retòrica, però allò que es fa i que s'accepta de les polítiques educatives té més a veure amb les pulsions subjacents de cada grup.

Gràfic 8.
Escenari 3: desbordament dels horitzons de millora



En la metàfora del triangle, l'efecte seria semblant al que es produiria si entenguéssim que el perímetre del triangle és una goma elàstica ben tensa. Podem mirar de tensar-la més encara, però si no es fa amb cura, i afermant la posició dels vèrtexs, pot passar que ens rellisqui dels dits, es contragui, i impacti amb tanta força sobre els vèrtexs que els faci recular a l'interior de la figura. Es produeix exactament el contrari del que es preveia: una reducció, i no una expansió, de l'àrea de la millora educativa.

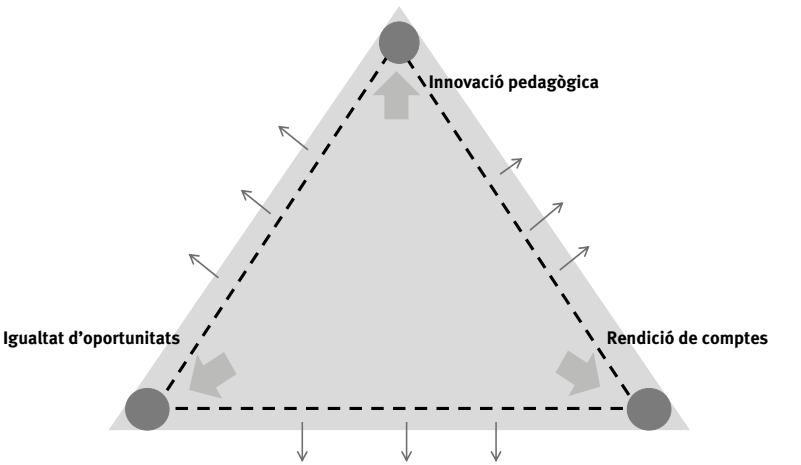
Defenso la tesi que aquesta situació es dibuixa, sobretot, quan s'entén l'autonomia com un impuls en favor de la pluralitat, quelcom que tenalla la possibilitat d'un treball coordinat en favor del bé comú. Així, l'autonomia pedagògica potencia la innovació, però ho fa diferenciant identitàriament les escoles. L'autonomia de gestió possibilita la rendició de comptes a través de l'assumpció de responsabilitats de gestió, però pot alliberar d'una avaluació rigorosa totes aquelles escoles que ja es veuen avalades per un judici favorable de la demanda. L'autonomia organitzativa permet una diferenciació estructural del funcionament de les escoles, que s'acaba ajustant perillosament a *targets* de famílies diferenciades per estatus: s'iguala el que hauria de tractar-se desigualment (equitativament) i es desiguala el que s'hauria de tractar igual (per exemple, en l'estructura horària) i, per tant, no s'afavoreix la igualtat d'oportunitats, sinó que ens n'allunya. Tot plegat encaixa amb un camp educatiu que pot defugir la retòrica que l'aproxima als règims de quasi mercat, però que, a la pràctica, va fent seus uns procediments afins, en les seves dinàmiques profundes, a una lògica de mercat.

En aquest sentit, l'autonomia es pot convertir fàcilment en un concepte fetitxe. És ben possible que en la reivindicació d'autonomia s'hi trobin els interessos del sector ideològic que defensa la pluralitat educativa i la llibertat de tria, i també aquell segment del sector públic en una posició més privilegiada. Per a aquest segment, la idea del bé comú s'acaba vinculant més a la defensa d'espais de decisió horitzontals i participats per les comunitats educatives concretes (pares,

alumnes i professors de cada escola) que a una lectura agregada dels efectes de les polítiques educatives sobre el sistema escolar. A més, reivindicar aquesta mena d'autonomia rep la legitimació política addicional de fer que una part del sector públic pugui lluitar en peu d'igualtat amb el sector concertat, sense assumir un rol subsidiari a què, altrament, semblaria estar condemnat. Així, l'autonomia dignifica unes escoles que han demostrat no necessitar la fiscalització sistemàtica de l'Administració.

Val a dir, però, que és imaginable l'alternativa d'un quart escenari en què els impulsos de millora es coordinin i siguin liderats des d'una governança valenta i responsable, que aconsegueixi superar la desconfiança dels diferents actors i, també, les seves reivindicacions menys legítimes.

Gràfic 9.
Escenari 4: impuls coordinat sobre els horitzons de millora



Es tracta d'un escenari que només pot sorgir d'una determinació forta, perquè implica nedar contra corrent. D'una banda, costa que l'impuls en favor de la innovació pedagògica es converteixi en un espai de debat sobre el marge d'autonomia que correspon tenir a cada actor en l'exer-

cici de les competències educatives que li pertoquen (i on, dit sigui de pas, a l'administració local li hauria de correspondre un paper força més protagonista que el que ara té). D'altra banda, aquells més favorables a la rendició de comptes no preveuen que se'ls apliqui una avaluació rigorosa i imparcial, on la situació educativa avantatjosa amb la qual solen partir no comporti poder viure còmodament, al marge de les exigències a què haurien de sotmetre's com a part del servei públic d'educació. En tercer lloc, tampoc s'encara fàcilment l'evidència que dins del sector públic s'estructura una part molt significativa de les desigualtats educatives, i que això depèn molt, però no tan sols, del volum total de despesa pública destinada a l'educació i de com està distribuïda entre el sector públic i el privat.

La dificultat clau per assolir aquest escenari educatiu és que la determinació política que es necessita no rep l'energia pulsional que l'hauria d'impulsar, perquè el sector social que més se'n beneficiaria és el que té una veu més feble dins dels camps polític i educatiu: em refereixo al sector de les famílies més descapitalitzades. En aquest sentit, l'horitzó de millora que més fàcilment pot acabar cedint i impedir la millora del sistema educatiu és el de la igualtat d'oportunitats, que s'exigeix emfàticament quan es fa referència a la necessitat de reforçar el sector públic, però que perd molta energia quan ha de fer front a les desigualtats que transcendeixen aquesta qüestió. Si es manté aquesta dinàmica, les conseqüències les pagaran, a curt termini, els sectors subalterns de la societat. A llarg termini, els efectes són difícils de preveure, però són els que deriven de debilitar un dels fonaments mitològics sobre el qual construïm l'adhesió a un projecte social compartit.

Bibliografia

Alegre, M.A.; Benito, R.; Chela X.; González, S. (2010). *Les famílies davant l'elecció escolar. Dilemes i desigualtats en la tria de centre a la ciutat de Barcelona*. «Polítiques», 72. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Anderson, B. (2004). *Comunitats imaginades*. València: Afers.

Ball, S. (comp.) (1993). *Foucault y la educación. Disciplinas y saber*. Madrid: Morata.

Benito, R.; Alegre, M.A.; Gonzàlez, I. (2014). «School segregation and its effects on educational equality and efficiency in 16 OECD comprehensive school systems». *Comparative Education Review*, vol. 58, núm. 1, p. 104-134.

— (2014, 2). «School educational project as a criterion of school choice: discourses and practices in the city of Barcelona». *Journal of Education Policy*, vol. 29, Issue 3, p. 397-420.

Benito R.; Gonzàlez, I. (2012). «L'efecte composició com a factor d'èxit escolar: projecció dels resultats educatius en una proposta analítica d'escenaris segregat i desegregat». A: Martínez, M.M.; Albaigés, B. (dir.). *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2011*. «Polítiques», 75. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Bourdieu, P., Passeron, J.-C. (1979). *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Barcelona: Laia.

Caldas, S.; Bankston, C. (1997). «Effect of school population socioeconomic status on individual academic achievement». *Journal of Educational Research*, núm. 90, p. 269-277.

Carbonell, F.; Quintana, A (coord.) (2003). *Immigració i igualtat d'oportunitats a l'ensenyament obligatori*. «Finestra Oberta», 32. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Friedman, M.; Friendman, R. (2008). *Libertad de elegir*. Madrid: Gota a Gota Ediciones.

Illich, I. (1985). *La sociedad desescolarizada*. Mèxic: Editorial Joaquín Moritz.

Síndic de Greuges de Catalunya (2016). *Segregació escolar a Catalunya (I): La gestió del procés d'admissió de l'alumnat*. Barcelona: Síndic de Greuges de Catalunya.

Taylor, CH. (1996). *Fuentes del yo. La construcción de la identidad moderna*. Barcelona: Paidós.

Thrupp, M.; Lauder, H.; Robinson, T. (2002). «School Composition and Peer Effects». *International Journal of Educational Research*, núm. 37, p. 483-504.

Weber, M. (1984). *L'ètica protestant i l'esperit del capitalisme*. Barcelona: Edicions 62.

Perspectives de política educativa en el tombant de la crisi

9 L'impacte econòmic de la inversió en educació: els efectes de la crisi i escenari de futur

Mariona Farré i Teresa Torres

L'impacte de l'educació sobre el capital humà i sobre el creixement econòmic ha estat analitzat des de diversos estudis empírics i teòrics. En aquest capítol s'aborda l'impacte de la inversió en educació sobre el conjunt de l'economia catalana. Mitjançant la metodologia *Input-Output*, es calculen els efectes directes i indirectes de la demanda final del sector Educació sobre la producció, la renda i l'ocupació de l'economia catalana. A partir d'aquests efectes multiplicadors es plantegen tres escenaris diferents: un escenari de crisi econòmica, un escenari de recuperació econòmica i finalment un escenari des d'una perspectiva internacional en els quals, davant d'una modificació de la inversió pública en educació, es detecten els efectes macroeconòmics sobre la producció, la renda i l'ocupació de la resta de sectors. El primer escenari ha evidenciat que el cost d'oportunitat de les polítiques d'austeritat aplicades durant el període 2011-2014 ha generat un efecte directe i indirecte sobre la producció catalana de –1.200,22 M€, una pèrdua de 18.396 llocs de treball i una pèrdua de renda de 1.009,03 M€. El tercer escenari mostra que, a partir d'un volum desitjable d'inversió pública en educació a Catalunya a l'entorn del 3,99-4,84% del PIB, que ens situaria a la mitjana de la UE-28, els impactes directes i indirectes sobre la producció, renda i ocupació duplicarien els que es van generar realment en l'economia catalana durant el 2011 a partir del pressupost liquidat pel Departament d'Ensenyament.

Organismes internacionals com la UNESCO recomanen que els estats incrementin de manera significativa la inversió educativa. Així, el pro-

grama de la UE, Educació i Formació 2020[1] reitera la necessitat d'invertir més en educació com a mecanisme de creació de capital humà que permeti convertir Europa en la regió mundial més competitiva i amb més cohesió social del planeta. Juntament amb aquest impacte sobre el capital humà, la inversió en educació esdevé un eix fonamental del desenvolupament econòmic d'una societat. L'educació, en tant que procés d'adquisició de coneixements i habilitats, permet potenciar les capacitats de l'individu transformant-lo en agent productiu, tot contribuint així a la millora de la productivitat, la innovació i el creixement econòmic. En aquest sentit, els pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015 (Llei 2/2015 de 11 de març) mostren que la despesa assignada al Departament d'Ensenyament, amb 4.442,6 M€, ocupa la segona posició darrere del Departament de Salut, atès que són dos pilars essencials de l'estat del benestar a semblança del que succeeix en la majoria de països desenvolupats.

Val a dir però, que la relació entre inversió en educació i creixement econòmic no és causal, una major i millor inversió en educació no garanteix per si sola un major creixement econòmic, sinó que cal també desenvolupar polítiques que contribueixin a garantir aquest efecte. Tanmateix, si la inversió en educació en l'àmbit microeconòmic repercuteix sobre la productivitat individual, sobre la inserció en el mercat de treball, possibilita majors salaris i en general millora el nivell de vida dels individus, en l'àmbit macroeconòmic té efectes sobre la producció, la renda i l'ocupació a nivell agregat. El sector Educació és un sector d'activitat que té efectes positius sobre el conjunt de l'economia. En tant que sector d'activitat, l'educació exerceix efectes multiplicadors sobre altres sectors, sobre la creació de llocs de treball i té efectes redistributius sobre la renda de les famílies.

1. Conclusions del Consell, de 12 de maig de 2009, sobre un marc estratègic per a la cooperació europea en l'àmbit de l'educació i la formació (ET 2020) [*Diari Oficial* C 119 de 28.5.2009] http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/ef0016_es.htm

Atesa la importància, qualitativa i quantitativa, que s'atorga a l'àmbit educatiu, en aquest capítol es pretén calcular els seus impactes econòmics en el conjunt de l'economia catalana. Les taules *Input-Output* (TIO) de Catalunya per als anys 2001, 2005 i 2011, en les quals s'inclou el sector Educació, són el suport estadístic de la metodologia *Input-Output* que es porta a terme per realitzar l'avaluació d'aquests impactes. Es tracta d'una metodologia adequada que permet descriure les relacions entre els diferents sectors productius i les relacions entre els components de demanda i producció. En el nostre cas s'aplica sota la hipòtesi de permanència estructural.[2]

El capítol consta de cinc apartats. El segon recull les teories dels diferents autors que defensen la importància de la inversió en educació i la seva relació amb el creixement econòmic. En el tercer apartat es valoren els efectes directes i indirectes de la demanda final del sector Educació sobre la producció i els seus efectes d'arrossegament *(linkages*) amb la finalitat de detectar la interdependència sectorial. Així mateix, també es calculen els efectes directes i indirectes sobre l'ocupació i la renda de l'economia catalana. En l'apartat següent, a partir dels efectes multiplicadors directes i indirectes, s'elaboraran diferents escenaris en els quals, davant una modificació de la inversió pública en educació, en concret la que realitza el Departament d'Ensenyament, es detecten els seus efectes macroeconòmics sobre la producció, renda i ocupació de la resta de sectors i el retorn a l'economia. El capítol es tanca amb l'apartat de conclusions.

La importància de la inversió en educació i la seva relació amb el creixement econòmic

Bonilla (2013) il·lustra com a partir de la segona meitat del segle XX l'economia comença a formalitzar models teòrics en què es destaca la

2. Per a una anàlisi més detallada de la metodologia *input-output* es pot consultar Pulido i Fontanela (1993) o Muñoz (2008).

importància de l'educació en la generació de creixement econòmic. Els estudis inicials es porten a terme des del punt de vista de l'individu, però posteriorment l'anàlisi se centra en el paper del capital humà i el coneixement en el creixement econòmic dels països. Les aportacions teòriques demostren el paper que al llarg del segle passat va desenvolupar l'educació per explicar el ràpid creixement de moltes economies mundials.

Dins l'escola neoclàssica, el creixement econòmic es fonamenta en el model de Solow (1956) que es basa en una funció de producció amb dos únics factors: capital i treball amb rendiments constants a escala. Així, doncs, el model no inclou l'educació en l'anàlisi del creixement econòmic. No obstant això, l'any 1957, el mateix autor argumenta que una part del creixement del PIB *per capita* pot ser explicada també per un tercer factor residual.[3] D'aquesta manera, es va plantejar la necessitat d'explorar la contribució de factors fins ara omesos i que contribueixen a explicar bona part del creixement econòmic, més enllà dels factors tradicionals.

Dins l'escola de pensament neoclàssic i a partir de les aportacions de Mincer (1958), Schultz (1962), Becker (1962) i Denison (1962),[4] va sorgir la teoria del Capital Humà, que destaca la contribució de l'educació i la qualificació dels recursos humans com a factor que afavoreix el creixement econòmic d'un país. Aquesta teoria considera l'educació com una inversió que realitzen els individus i que els permet incrementar la seva productivitat. Des d'aquesta perspectiva, la major dotació de capital humà millora els ingressos futurs dels treballadors, el nivell de renda i el desenvolupament del país. De la mateixa manera, els models de Nelson i Phelps (1966) afirmen que una major educació i qualificació del

3. Alguns estudis, fins i tot del mateix Solow, posaven de manifest que aquest factor residual generava entre el 85% i el 90% del creixement econòmic.

4. En un estudi per al període 1929-1957, Denison establia que la influència directa de l'educació sobre el creixement de la renda era d'un 23% i d'un 43% si es tenia en compte una part del factor residual.

capital humà en els països menys desenvolupats facilita que aquests puguin assumir amb més facilitat els avenços descoberts en els països més desenvolupats.

La crisi econòmica dels anys setanta i les crítiques a la teoria del Capital Humà, tant des del mateix marc neoclàssic com des d'altres escoles de pensament econòmic, van afavorir que en aquella època s'abandonessin les teories del creixement econòmic, ja que no assumien situacions reals. Posteriorment, a la dècada dels vuitanta es recupera de nou l'interès pel creixement dels països, a l'empara de la teoria del Creixement tecnològic endògen, o Nova teoria del creixement, en què destaquen les aportacions d'autors com Lucas (1988) i Romer (1990). Segons aquest corrent, el creixement econòmic depèn en gran mesura de variables endògenes com el capital humà, el capital físic i el progrés tècnic. Factors que poden ser objecte d'acumulació i generen externalitats. Al capital humà se li assigna un rol central, és l'*input* clau del sector de l'R+D, genera nous productes i innovacions que determinen el progrés tecnològic, amb la qual cosa es revitalitza la importància de l'educació sobre el creixement econòmic. Els seus autors defensen que l'educació no millora únicament la productivitat del qui la rep, sinó que genera un efecte extern addicional sobre la resta de l'economia.

Pel que fa a les aportacions des de la perspectiva de l'escola institucionalista, els seus autors posen de manifest la importància d'altres factors complementaris a l'educació per tal que aquesta tingui un efecte positiu sobre la productivitat i el creixement econòmic. Autors com Doeringer i Piore (1971) assenyalen una relació positiva entre productivitat i lloc de treball, tot negant així el vincle que estableix la teoria del capital humà i atorgant una gran importància a la formació en el lloc de treball més que en la pròpia educació formal. L'augment del nivell educatiu per si sol no dona lloc a un major creixement econòmic. Altres autors com Boyer i Caroli (1993), Ashton i Green (1996) accepten la relació causal entre educació i productivitat, si bé indiquen que s'han de produir una sèrie de circumstàncies que afavoreixin aquest creixement

econòmic.[5] Per això, s'amplia el model neoclàssic amb la introducció de variables intrínseques als països com són els aspectes politicoinstitucionals, el desenvolupament tecnològic, els recursos naturals, la dotació de capital humà, etc., ignorats fins a aquell moment en els models anteriors. Autors com Haveman y Wolf (1984) i Psacharopolous (1984) posen de manifest l'efecte positiu de l'educació sobre la migració, la fecunditat, la salut i altres factors que afavoreixen el creixement econòmic. En aquest sentit, el creixement econòmic es relaciona amb una major renda *per capita* derivada de factors com millores laborals, menors taxes de natalitat, major nivell de sanitat, millors nivells d'educació i millor dotació de capital humà. El desenvolupament d'aquestes noves teories sobre el creixement econòmic sorgeix amb l'objectiu de donar resposta a la qüestió de per què alguns països es desenvolupen més ràpidament que altres.

Estudis posteriors com els de Montanino *et al*. (2004)[6] indiquen que l'educació genera una contribució substancial al creixement econòmic, tot i que el seu impacte varia entre els diferents països. De manera similar, els treballs de De la Fuente i Doménech (2006) aplicats a una mostra de països de l'OCDE i Hanushek i Woessmann (2007) a una mostra de 92 països[7] detecten proves robustes d'una associació positiva entre educació i creixement econòmic. Finalment, Bonilla (2013), a partir dels resultats del seu estudi,[8] afirma que l'educació és de vital importància per explicar la taxa de creixement d'un país. Destaca que l'educació primària és important en la determinació de la taxa de creixement, mentre que la suma total dels anys d'educació és significativa per determinar la taxa de creixement del PIB *per capita*. També subratlla que és

5. Aquests autors assenyalen, d'una banda, l'estructura del sector educatiu i el productiu i les interrelacions que s'estableixen entre ells, i, de l'altra, l'actuació del Govern en el foment de l'educació de qualitat, com alguns dels factors que determinaran que la inversió en educació permeti un major creixement econòmic.

6. Aplicat a la Unió Europea.

7. Per al període 1960-2000.

8. Aplicat a un panell de 62 països i per al període 1975-2005.

necessari el suport estatal a l'educació i a l'enfortiment del sector industrial per assolir una taxa de creixement sostenible.[9]

Ara bé, tot i els efectes positius de l'educació en el creixement econòmic, cal tenir present que, a Catalunya, en el darrer període de recessió econòmica, la despesa pública destinada a les polítiques educatives s'ha reduït un 20%. Tanmateix, la resposta a les crisis econòmiques no ha estat sempre aquesta.

Carpentier (2015) planteja, d'una banda, que la major o menor despesa pública en educació està relacionada amb el cicle econòmic. De l'altra, assenyala un punt d'inflexió a partir de l'any 1945. Abans d'aquesta data la despesa pública en educació era contracíclica i a partir d'aleshores esdevé procíclica. A l'etapa d'abans del 1945 la despesa en educació era considerada com una variable clau per sortir de les crisis econòmiques. Així, l'augment de la despesa en educació contribuïa a la seva superació i donava lloc a una reducció de les desigualtats i contribuïa a la millora del creixement econòmic. Però, a partir del 1945, l'expansió procíclica de la despesa en educació evidencia que aquesta esdevé un motor de creixement més que un factor corrector de les crisis.

Carpentier, amb l'aplicació de la Teoria cíclica de Kondratiev, planteja la crisi del 2008 com una oportunitat per reflexionar sobre la relació entre creixement econòmic i desigualtats i pensar en la possibilitat de tornar a incrementar algunes despeses socials (no necessàriament públiques) per tal d'abordar les tensions entre benestar i riquesa, si no, es corre el risc que la intensificació de les polítiques d'austeritat aplicades augmentin encara més les desigualtats socials i comprometin la recuperació econòmica. Aquest autor estableix que l'anàlisi dels mecanismes que es van aplicar per sortir de

9. Per a una revisió més àmplia dels treballs que analitzen el paper de l'educació en el creixement econòmic, vegeu Hanushek i Woessmann (2007) i Bonilla (2013).

les crisis anteriors ofereix una alternativa a les actuals polítiques d'austeritat; l'aplicació de mesures contracícliques, tant en l'àmbit educatiu com en altres àmbits relacionats amb el desenvolupament humà, contribuiria a abordar conjuntament les desigualtats socials i a millorar el creixement econòmic.

Els impactes macroeconòmics dels serveis d'educació

El model *Input-Output*

En aquest apartat es fa una valoració econòmica que es porta a terme des del punt de vista de l'anàlisi funcional, és a dir, se centra en l'estudi descriptiu de l'activitat de producció i de l'equilibri entre recursos i usos dels productes d'un territori. En el nostre cas, l'estudi es focalitza en el sector Educació,[10] amb l'objectiu d'avaluar els impactes (directes i indirectes) que aquest genera en l'economia catalana i la seva capacitat per arrossegar altres branques d'activitat.

Per assolir aquest objectiu s'aplica la metodologia *Input-Output* amb coeficients fixos,[11] atès que, d'una banda, és la més generalitzada en els estudis d'impacte econòmic, i, de l'altra, es disposa de les taules *Input-Output* de Catalunya per als anys 2001, 2005 i 2011, elaborades per l'Institut d'Estadística de Catalunya (IDESCAT), les quals desglossen la producció del país entre les branques d'activitat que l'han originada i les branques que l'han absorbida. D'aquesta manera, les TIO mostren la producció de cada branca, quina és la destinació d'aquesta producció, quina part de la producció compren els consumidors, quina la resta de branques i quina és exportada.

10. Sense diferenciar si les unitats de producció són de titularitat pública o privada.
11. Vegeu annex I.

En les TIO 2001 i 2005, desagregades en 65 branques d'activitat, s'inclou Educació. D'altra banda, la TIO 2011 desagregada en 82 branques inclou les tres activitats següents: Educació, exclosa la superior, Educació superior i Altres activitats d'educació. Les dues primeres incorporen els diversos nivells de l'ensenyament escolar, cursos no presencials, acadèmies, classes particulars, etc. En la darrera, s'inclouen els menjadors, el transport escolar, els llibres i el material escolar, la roba i complements per a l'esport i altres despeses derivades de l'assistència a les activitats ordinàries dels centres educatius.

Participació de l'educació en l'economia catalana i canvis en la composició del sector educatiu

L'anàlisi funcional s'inicia amb l'estudi de la participació del sector Educació, que inclou totes les activitats d'educació, en l'economia catalana i els canvis en la composició d'aquest sector en els darrers anys (taula 1). En primer lloc, es constata que la participació del sector Educació en el conjunt de l'economia catalana té un pes creixent durant el període 2001-2011; malgrat tot, la seva aportació no es pot considerar rellevant quant a producció (amb un pes que oscil·la a l'entorn del 2% de la producció total)[12] i és significativament superior en valor afegit i ocupació[13] (4,5% i 5,7%, respectivament).

12. Semblant al sector Serveis d'Administració pública, Defensa i SS obligatòria (2,73% l'any 2011). Per relativitzar el pes del sector Educació en l'economia catalana, cal indicar que la branca amb major aportació a la producció total de la TIO 2011 és Serveis, comerç a l'engròs i intermediaris, exc. vehicles de motor, amb un 7,5%.

13. El valor afegit d'un sector és la diferència entre la seva producció (valor de tots els béns i serveis generats per les activitats productives) i les compres que fa a la resta de sectors (consum intermedi) per tal de dur a terme la seva producció. És a dir, és l'aportació neta de cada sector a l'economia. L'ocupació correspon al nombre de llocs de treball.

Taula 1.
Participació del sector Educació en la producció, VAB i ocupació en l'economia catalana (%)

	Producció	VAB c.f.	Ocupació
2001	1,91%	3,56%	4,58%
2005	2,02%	3,63%	4,61%
2011	2,36%	4,52%	5,71%

Font: Elaboració pròpia a partir de les TIO 2001, 2005 i 2011.

Les dades de la taula 2 destaquen el caràcter intensiu en ocupació de les activitats d'educació amb unes xifres molt superiors al conjunt de l'economia catalana pel que fa a requeriments d'ocupació sobre producció i al pes de la remuneració d'assalariats sobre el VAB. En canvi, la menor ràtio de consum intermedi sobre producció reflecteix un menor grau d'interrelació de les activitats educatives respecte a la resta de sectors de l'economia catalana. És a dir, el sector Educació, si el comparem amb el conjunt de l'economia, realitza menys intercanvis amb la resta de sectors i necessita més ocupats per dur a terme la seva activitat.

Si ens centrem en els canvis de les macromagnituds de l'educació en el període indicat, s'observa una tendència a la baixa pel que fa al consum intermedi sobre la producció d'aquesta activitat, que en una dècada ha perdut quatre punts percentuals. També és rellevant, al llarg del període, la disminució en els requeriments d'ocupació per unitat de producció i la menor participació de la remuneració d'assalariats en el Valor Afegit. La crisi econòmica dels darrers anys i el procés de devaluació interna (pèrdua d'ocupació i reducció salarial) han accentuat la tendència que ja s'observava a l'inici del període. Les dades posen de manifest que la davallada, tant en ocupats per milió d'euros com en els salaris per VAB, ha estat molt més acusada en el

sector Educació que en el conjunt de l'economia catalana. Per tant, la pèrdua de llocs de treball i la reducció salarial que ha patit l'àmbit educatiu per tirar endavant la seva producció ha estat més intensa que en el context econòmic català.

Taula 2.
Consum intermedi, requeriment d'ocupació i remuneració dels assalariats en el sector Educació i en el conjunt de l'economia catalana

	2001		2005		2011	
	Sector Educació	Economia Catalana	Sector Educació	Economia Catalana	Sector Educació	Economia Catalana
consum intermedi / producció	11,15%	54,1%	9,77%	53,3%	7,20%	53,5%
ocupats/ producció (per milió euro)	28,61	11,9	23,54	10,2	20,96	8,7
remuneració assalariats / VAB	87,28%	53,7%	87,83%	51,6%	84,28%	53,0%

Font: Elaboració pròpia a partir de les TIO 2001, 2005 i 2011.

Impacte econòmic del sector Educació sobre la producció

Amb la finalitat d'avaluar l'impacte econòmic del sector Educació en el conjunt de l'economia catalana es calculen els seus efectes directes i indirectes sobre la producció de la resta de sectors. Com s'explica a l'annex I, els efectes directes recullen la demanda rebuda pels altres sectors productius com a conseqüència de la despesa que fa el sector Educació. Els efectes indirectes s'expliquen pel fet que els sectors receptors de la demanda del sector Educació necessiten *inputs* de la resta de sectors productius per tal d'augmentar la seva producció.

L'aplicació de la metodologia *Input-Output* a les Taules *Input Output* dels anys 2001, 2005 i 2011 ha permès calcular els següents efectes directes i indirectes del sector Educació sobre la producció de l'economia de Catalunya:

Taula 3.
Efectes sobre la producció generats pel sector Educació (2001, 2005 i 2011), en milions d'euros corrents

	Demanda final	Efecte directe	Efecte indirecte	Total
2001	4.566,21	757,35	239,79	5.617,35
2005	6.338,69	1.104,75	440,62	7.884,06
2011	9.130,00	1.139,60	472,81	10.742,41

Font: Elaboració pròpia a partir de les TIO 2001, 2005 i 2011.

L'any 2011 la despesa final del sector Educació (9.130 M€) va generar, d'una banda, uns efectes directes sobre la producció a Catalunya de 1.139,60 M€ en aquelles branques que li subministren productes intermedis. Dit d'una altra manera, la demanda del conjunt de sectors es va incrementar en aquesta xifra com a conseqüència de l'activitat realitzada pel sector Educació. D'altra banda, aquests sectors, per tal d'entendre els requeriments del sector Educació, realitzen compres a altres sectors i generen així uns efectes indirectes de 472,81 milions.

En relació als anys anteriors, les dades de la taula 3 mostren que els efectes totals de l'educació sobre la producció s'han incrementat any rere any, en termes nominals, des dels 5.617,35 M€ del 2001 als 7.884,06 M€ del 2005 i fins als 10.742,41 M€ del darrer any. Aquesta producció representa el 4,47% del PIB de l'any 2001 i creix fins al 4,77 % del 2005 i el 5,12% del 2011. Observem, doncs, que en el darrer any l'activitat realitzada per educació i la seva incidència en el conjunt de sectors a través dels vincles proveïdors-clients equival a poc més dels 5% del PIB català.

Si tenim present que la TIO 2011 desagrega l'educació en tres branques d'activitat, en la taula següent es detallen els efectes generats per cadascuna. Els majors impactes sobre la producció catalana els genera la branca d'Educació, exclosa la superior, a major distància segueix Educació superior i Altres activitats d'educació.

Taula 4.
Efectes sobre la producció de les branques d'Educació (2011), en milions d'euros corrents

	Demanda final	Efecte directe	Efecte indirecte
Educació, exclosa la superior	6.481	602,60	239,93
Educació superior	1.490	198,17	84,93
Altres activitats d'educació	1.159	338,83	147,95

Font: Elaboració pròpia a partir de la TIO 2011.

Les branques que reben els majors efectes directes procedents de l'àmbit Educació, exclosa la superior a través dels vincles proveïdors-clients, són Activitats immobiliàries, Construcció, Activitats artístiques, d'entreteniment i altres serveis, Comerç, transport i hostaleria, Administració pública, educació i sanitat i Indústria, aigua i sanejament. En menor mesura, els impactes també recauen en les branques Informació i comunicacions, Activitats professionals, científiques, administratives i auxiliars i Activitats financeres i d'assegurances.

Els impactes directes sobre la producció generats per l'àmbit d'Educació superior es concentren especialment en la branca Activitats professionals, científiques, administratives i auxiliars, Administració pública, educació i sanitat i Activitats immobiliàries. Mentre que els impactes són menors en les branques Comerç, transport i hostaleria, Activitats artístiques, d'entreteniment i altres serveis, Activitats financers i d'assegurances i Indústria, aigua i sanejament.

Pel que fa a la branca Altres activitats d'educació, aquesta genera els majors efectes directes sobre Administració pública, educació i sanitat, Activitats artístiques, d'entreteniment i altres serveis i Activitats immobiliàries. Els efectes directes són menors en les branques Informació i comunicacions, Activitats professionals, científiques, administratives i auxiliars, Comerç, transport i hostaleria, Activitats financeres i d'assegurances i Construcció.

En conjunt s'observa que els majors efectes directes sobre la producció de l'economia catalana es concentren en activitats del sector Serveis. En canvi, els efectes que genera l'educació sobre la producció de les activitats secundàries és menor. Per tant, el principal beneficiat dels impactes del sector Educació és el sector Serveis a causa del fet que la major part dels consums intermedis que utilitza l'educació provenen d'altres activitats terciàries.

Encadenaments de les branques d'educació

Les taules *Input-Output* també permeten detectar les interdependències sectorials d'una economia a través dels encadenaments o *linkages*, atès que les branques econòmiques es relacionen entre elles com a subministradores i demandants de productes intermedis (Hirschman, 1958). Així, hi ha activitats amb forts encadenaments cap endarrere, és a dir, activitats que, per la seva demanda d'*inputs* intermedis, serien capaces de promoure l'aparició d'activitats subministradores d'aquests *inputs*. També es poden quantificar els encadenaments cap endavant, és a dir, vinculacions que es produeixen quan es du a terme una activitat que obté productes que utilitzaran altres branques posteriors com a *inputs* intermedis per al seu procés de producció.[14] En definitiva, es

14. Per exemple, el sector Educació genera uns efectes d'arrossegament cap endarrere envers el sector del transport, ja que utilitza el transport escolar com un subministrament. L'educació genera uns arrossegaments cap endavant sobre sectors relacionats amb l'edició de llibres, papereria, reforç escolar...

tracta d'arribar a determinar quines activitats poden estimular més el desenvolupament d'altres activitats que hi estiguin vinculades i, d'aquesta manera, generar creixement econòmic.

Dins de l'anàlisi *Input-Output*, hi ha diversos mètodes per quantificar aquests efectes d'arrossegament entre sectors. Els pioners i tradicionals són els proposats per Chenery i Watanabe (1958) per detectar els efectes directes i Rasmussen (1956) per als directes i indirectes. A través dels coeficients de Streit (1969) també es poden obtenir les interdependències sectorials directes d'una economia.

Un dels punts febles que s'atribueixen a les aportacions de Chenery i Watanabe i de Streit és que els seus coeficients se centren únicament en els efectes intersectorials directes i no recullen les relacions indirectes entre sectors. En canvi, Rasmussen (1956) ofereix una visió més àmplia de les interdependències sectorials, amb la qual cosa, a més dels efectes directes, incorpora els efectes indirectes i obté els efectes totals.

Amb aquesta finalitat es mesura *l'efecte difusió* o multiplicador de la producció i *l'efecte absorció* de cada sector. El primer detecta l'expansió en l'*output* total que genera un augment unitari de la demanda final d'origen interior d'un sector. Indica els efectes cap enrere totals de cada sector sobre el conjunt de l'economia. L'efecte absorció indica com es modifica la producció d'un sector quan s'incrementa en una unitat la demanda final interior de tots els sectors, de manera que s'obtenen els efectes cap endavant.

A partir de l'efecte difusió i absorció, Rasmussen defineix el Poder de dispersió (U_j) i l'Índex de sensibilitat de dispersió (U_i). El Poder de dispersió es defineix com la incidència total que té l'increment unitari de la demanda d'una activitat sobre la producció de totes les altres. L'Índex de sensibilitat de dispersió es defineix com l'impacte que té un increment unitari de la demanda del conjunt de l'economia sobre la producció de cada branca. Tenint en compte si el Poder

de dispersió i l'Índex de sensibilitat de dispersió són superiors o inferiors a la unitat, els sectors es poden classificar en quatre tipus (taula 5).

Taula 5.
Classificació sectorial a partir dels coeficients de Rasmussen

	$U_i > 1$	$U_i < 1$
$U_j > 1$	Sectors clau	Sectors impulsors
$U_j < 1$	Sectors estratègics	Sectors independents

Font: Rasmussen (1956).

Els sectors clau reben aquest nom perquè arrosseguen i són arrossegats. Els sectors impulsors són importants perquè mostren una forta capacitat per arrossegar-ne d'altres. Són branques fortament demandants d'*inputs* d'altres branques. Són sectors que produeixen majors efectes sobre l'economia que els efectes que reben. Els sectors estratègics són arrossegats per altres branques, però no mostren un elevat poder de dispersió; són considerats estratègics perquè poden provocar estrangulaments en el sistema econòmic. Finalment, els sectors independents són els que tenen menys capacitat de generar un impacte en l'economia, atès que el seu desenvolupament no afecta gaire la resta de sectors a causa del fet que els seus encadenaments cap endavant i endarrere estan per sota de la mitjana.[15]

A partir dels coeficients de Rasmussen aplicats a les branques d'educació, per al període 2011, i atès que tant els valors de U_i com U_j són inferiors a la unitat, en tots els casos es constata que les activitats Serveis, exclosa l'educació superior, Serveis d'educació superior i Altres serveis d'educació són sectors independents amb pocs efectes

15. En el cas de l'economia catalana, són branques clau Accessoris per a vehicles automòbils i Maquinària i equipament mecànic. Són branques impulsores Peces de vestir i complements o bé Sanitat. Són estratègiques Vehicles, automòbils i Comerç i són independents branques com Aigües minerals (Lladòs *et al.*, 2007).

totals cap endavant i cap endarrere i baixa capacitat per arrossegar la resta de sectors. Aquests resultats estan en la línia del que s'ha detectat en l'apartat anterior, on s'indicava que el nombre de branques sobre les quals recauen els impactes de les activitats educatives són poques i concentrades en l'àmbit dels serveis per les pròpies característiques del sector educatiu, que, com hem vist, té poques activitats subministradores.

Taula 6.
Índex de Rasmussen de les activitats d'educació (2011)

	Poder de dispersió (U_j)	**Índex de sensibilitat de dispersió (U_i)**
Serveis, exclosa l'educació superior	0,7618	0,6748
Serveis educació superior	0,8024	0,6791
Altres serveis educació	0,9547	0,8784

Font: Elaboració pròpia a partir de la TIO de Catalunya 2011.

Impacte econòmic del sector Educació sobre l'ocupació i la renda

Com s'ha indicat en l'apartat 3.1, la metodologia *Input-Output* permet calcular els multiplicadors tipus I per obtenir els impactes directes i indirectes generats en la producció, l'ocupació i la renda del conjunt de l'economia. Aquests multiplicadors mostren l'efecte directe i indirecte, cap als altres sectors, davant de l'increment d'una unitat de la demanda final d'un sector en concret.

El multiplicador de producció mostra l'esforç productiu que han de fer conjuntament tots els sectors del sistema productiu davant d'una expansió de la demanda final d'un sector. Es tracta d'un indicador del

grau d'interdependència estructural entre cada sector i la resta de l'economia, tal com hem vist anteriorment.

El multiplicador d'ocupació indica les necessitats directes i indirectes del factor treball derivades de l'increment en una unitat de demanda final de cada sector (en aquest cas per milió d'euros). Per exemple, l'any 2011, l'augment en un milió d'euros de la demanda final de la branca Educació, exclosa l'educació superior, va generar una necessitat d'ocupació directa i indirecta de 17,32 ocupats en la resta de sectors (taula 7). Una xifra que, com s'observa en l'annex II, està per sobre de la capacitat de generar ocupació de la majoria de branques d'activitat per cada milió d'euros que augmenten la seva demanda final.

Taula 7.
Multiplicadors tipus I de producció, ocupació i renda (2001, 2005 i 2011)

Any	Branques	Producció	Ocupació (per milió d'euros)	Renda
2001	Educació	1,23	29,26	0,91
2005	Educació	1,24	20,73	0,91
2011	Serveis educació, exclosa l'educació superior	1,13	17,32	0,95
2011	Serveis educació superior	1,19	3,07	0,90
2011	Altres serveis d'educació	1,42	19,18	0,91

Font: TIO 2001, 2005 i 2011.

El multiplicador de renda assenyala la capacitat de generar renda (valor afegit brut) directa i indirecta en el sistema productiu a través d'un increment en una unitat de la demanda final d'un sector. Des d'aquest punt de vista, cada augment de la demanda de la branca Educació provoca un augment de renda en altres sectors.

Les dades de la taula 7 expressen els multiplicadors tipus I de la branca Educació per als anys 2001 i 2005 i per a les tres activitats que s'inclouen en l'àmbit educatiu en la TIO de 2011. Amb la finalitat de relativitzar la importància dels efectes multiplicadors de l'educació amb relació a la resta de sectors productius, en l'Annex II es mostren els valors dels multiplicadors de la TIO 2011 desagregada a 10 branques d'activitat.

A partir de la comparació sectorial es constata de nou que l'educació no destaca per una forta interdependència estructural, és a dir, és un sector que realitza pocs intercanvis comercials amb la resta de sectors. El valor del seu multiplicador de producció és inferior al de les branques del sector primari, secundari i serveis com el Comerç, transports i hostaleria o Serveis professionals, científics, administratius i auxiliars. En canvi, poques són les branques que superen el multiplicador d'ocupació i el de renda de l'àmbit educatiu. Dit d'altra manera, davant d'un mateix increment de l'activitat en tots els sectors, l'educació té uns efectes sobre l'ocupació i la renda comparativament majors que la resta de sectors a causa del fet que moltes de les branques que reben els efectes de l'educació són activitats de serveis intensives en ocupació, com, per exemple, Comerç, transport i hostaleria; Activitats artístiques o Activitats professionals.

En aquest context, tot seguit es calculen els impactes directes i indirectes del sector Educació sobre l'ocupació i la renda de l'economia catalana durant el període 2001-2011. La taula 8 reflecteix que la creació directa i indirecta d'ocupació que genera el sector Educació cap a la resta de sectors supera els 130.000 llocs de treball en el període analitzat, amb una xifra que s'aproxima als 140.000 ocupats l'any 2011; la branca de Serveis d'educació, exclosa l'educació superior, és la que té major incidència en el mercat de treball, un 3,10% del total (taula 9). L'aportació d'aquest sector al conjunt de l'economia catalana mostra un lleu descens des del 4,16% de l'inici del període fins al 3,83% de l'últim any.

Taula 8.
Efectes directes i indirectes sobre l'ocupació i la renda generats pel Sector Educació (2001, 2005 i 2011), en llocs de treball i milions d'euros corrents

Any	Efecte directe i indirecte sobre l'ocupació	% sobre el total de l'ocupació en l'economia catalana	Efecte directe i indirecte sobre la renda	% sobre el total de la renda en l'economia catalana
2001	133.607	4,16%	4.155,25	3,36%
2005	131.401	3,66%	5.768,21	3,55%
2011	139.055	3,83%	8.552,64	4,39%

Font: Elaboració pròpia a partir de les TIO 2001, 2005 i 2011.

Pel que fa a la capacitat del sector Educació per generar renda en la resta de sectors (taula 8), el valor total del VAB se situa entre els 4.155,25 M€ de l'any 2001 i els 8.552,64 del darrer any. Aquestes xifres assenyalen que l'impacte del sector Educació en la renda de l'economia equivalia al 3,36% el 2001 i arriba al 4,39% el 2011. A semblança dels impactes sobre l'ocupació, també és la branca de Serveis d'educació, exclosa l'educació superior, la que té els majors efectes sobre la renda, amb un 3,17% del total (taula 9).

Finalment, podem concloure que, l'any 2011, l'ocupació directa i indirecta induïda pel sector Educació sobre la resta de sectors representa el 3,83% del total de l'economia i els impactes sobre la renda equivalen al 4,39% del VAB català.[16]

16. Per tal de dimensionar els efectes induïts per l'educació en l'ocupació i la renda de la resta de sectors de l'economia catalana, s'han calculat els efectes que generen les branques sanitàries. Els resultats mostren uns impactes directes i indirectes equivalents al 4,29% en termes d'ocupació i el 5,30% en termes de VAB, lleugerament superiors als de l'àmbit educatiu.

Taula 9.
Efectes directes i indirectes sobre l'ocupació i la renda generats per les branques d'Educació (2011), en llocs de treball i milions d'euros corrents

	Efecte directe i indirecte sobre l'ocupació	% sobre el total de l'ocupació en l'economia catalana	Efecte directe i indirecte sobre la renda	% sobre el total de la renda en l'economia catalana
Educació, exclosa l'educació superior	112.251	3,10%	6.156,95	3,17%
Educació superior	4.574	0,13%	1.341,00	0,69%
Altres activitats d'educació	22.230	0,61%	1.054,69	0,54%

Font: Elaboració pròpia a partir de les TIO 2011.

L'impacte de la inversió pública en educació en un escenari de crisi i de posterior recuperació econòmica

En l'apartat 3 hem calculat l'impacte econòmic del sector Educació a Catalunya sense diferenciar si les seves unitats de producció eren centres públics, centres privats o centres de formació interna (de l'Administració pública o d'empresa). Per contra, en aquest apartat, l'anàlisi se centra en l'impacte de la inversió pública en educació i més concretament la que realitza el Departament d'Ensenyament a través dels centres d'ensenyament primari i centres d'ensenyament secundari.

Des d'aquesta perspectiva, a continuació es plantegen tres escenaris en els quals, davant d'un canvi de conjuntura econòmica, es modifica la inversió pública en educació que realitza el Departament d'Ensenyament. En aquest context i a partir dels multiplicadors tipus I es calculen

els seus efectes directes i indirectes sobre la producció, l'ocupació i la renda de l'economia catalana.

Escenari 1: Impacte de la crisi econòmica (2011-2014)

El canvi de conjuntura econòmica a partir de l'any 2008 i la reorientació de les polítiques expansives, aplicades inicialment cap a polítiques d'austeritat, a partir del 2010 donen lloc a una forta reducció pressupostària que incideix de manera rellevant en el Departament d'Ensenyament, tal com mostra la taula 10. En concret, el pressupost de l'any 2011 (4.894,30 M€) preveia 423,31 M€ menys respecte al 2010, de manera que la quantia pressupostada en termes corrents fou similar a la del 2008. No és fins l'any 2015 que s'augmenta el pressupost d'educació quasi un 7%, però això no amaga que des del 2010 s'ha reduït un 16% en termes nominals.

Les dades de la taula 10 també mostren els pressupostos liquidats del Departament d'Ensenyament per al període 2004-2014. Les xifres indiquen una contenció de la despesa realitzada del 20,1% entre el 2010 i el 2014. A partir del pressupost liquidat pel Departament d'Educació, es calcula la despesa total en educació sobre el PIB a Catalunya. Els resultats d'aquesta ràtio mostren que es va passar del 2,52% el 2010 al 2,39 el 2011, i al 2,04 el 2014 durant la conjuntura de crisi econòmica.

En la mateixa línia, Bonal i Verger (2014) afirmen que els darrers anys han estat convulsos pel que fa al finançament de l'educació pública. La crisi econòmica, els objectius de reducció del dèficit i els reiterats incompliments per part de l'Estat espanyol han donat lloc a l'aplicació de les polítiques d'ajustament estructural exigides pels organismes europeus, de manera que la conjuntura econòmica ha estat marcada per una forta contenció pressupostària i una significativa reducció pressupostària en l'àmbit de l'educació que ha interromput una dècada de creixement

continuat dels pressupostos educatius. El procés de retallades s'ha produït en moments en els quals la demanda educativa era especialment elevada.

Taula 10.
Pressupost del Departament d'Ensenyament i pressupost liquidat del Departament d'Ensenyament (milions d'euros corrents)

Any	Pressupost (M€)	% Ensenyament sobre el pressupost total	Variació Respecte l'any anterior (ME)	Pressupost liquidat (ME)
2004	3.376,00	18,04%	472,25	3.369,31
2005	3.759,31	17,47%	383,31	3.776,33
2006	4.177,01	17,46%	417,7	4.271,31
2007	4.540,22	17,01%	363,21	4.653,14
2008	4.881,33	17,28%	341,11	5.070,41
2009	5.122,01	17,23%	240,68	5.393,12
2010	5.317,61	16,35%	195,6	5.282,26
2011	4.894,30	14,24%	-423,31	5.019,41
2012	4.610,99	13,70%	-283,31	4.490.54
2013 (pròrroga 2012)	4.610,99	13,70%	0	4.325,94
2014	4.157,48	13,04%	-453,51	4.220,12
2015	4.442,58	13,67%	285,1	nd

Font: Pressupostos Generalitat de Catalunya i Pressupostos liquidats del Departament d'Ensenyament.

Davant d'aquesta reducció pressupostària cal observar quins són els efectes de la contenció de la despesa pública en educació durant el període 2011-2014. Amb aquest objectiu es planteja el primer escenari,

que s'inicia l'any 2011 amb una reducció del pressupost liquidat pel Departament d'Ensenyament de 262,85 M€. A partir dels multiplicadors de producció, ocupació i renda de l'àmbit Serveis educació, exclosa l'educació superior, que ofereix la TIO 2011, es calcula l'impacte directe i indirecte que aquesta mesura restrictiva va generar en el conjunt de l'economia catalana. Els resultats (taula 11) permeten afirmar que la reducció de la inversió pública en educació durant l'exercici 2011 va generar un cost d'oportunitat de 297,02 M€ sobre la producció i la pèrdua de 4.552 llocs de treball directes i indirectes i la disminució de 249,71 M€ en la renda de la resta de sectors a causa de la menor demanda provinent de l'àmbit educatiu.

En no disposar d'una Taula *Input-Output* posterior a l'any 2011 es parteix del supòsit que l'estructura productiva de l'economia catalana, reflectida en els coeficients tècnics de la Taula *Input-Output* del 2011, no s'ha modificat de manera substancial en el període 2011-2014. Aquest supòsit permet aplicar els multiplicadors de producció, ocupació i valor afegit de l'àmbit Serveis educació, exclosa l'educació superior, de la TIO 2011 amb la finalitat de calcular els impactes directes i indirectes generats per la reducció anual de la inversió pública en educació en el conjunt de l'economia catalana al llarg del període 2011-2014 (taula 11).

Els efectes multiplicadors sobre la producció de la resta de sectors indiquen que el cost d'oportunitat total originat al llarg del període pels efectes directes i indirectes és de 1.200,22 M€. Respecte a la pèrdua de llocs de treball pels efectes directes i indirectes, la xifra és de 18.396 treballadors. Pel que fa a la renda, el valor total del VAB no generat pels efectes directes i indirectes és de 1.009,03 M€. Podríem dir que aquesta és l'herència que deixa la contenció de la inversió en l'àmbit de Serveis educació, exclosa l'educació superior, en la resta d'activitats de l'economia catalana durant el cicle de recessió.

Taula 11.
Escenari 1: Impacte de la crisi econòmica en la inversió pública en educació (2011-2014)

Any	Producció (ME)	Ocupació	Renda (ME)
2011	-297,02	-4.552,56	-249,71
2012	-597,62	-9.160,03	-502,43
2013	-186,00	-2.850,87	-156,37
2014	-119,58	-1.832,80	-100,53
Total	-1.200,22	-18.396,26	-1.009,03

Font: Elaboració pròpia a partir de la TIO 2011.

Finalment, es calcula l'impacte econòmic del pressupost liquidat pel Departament d'Ensenyament durant l'any 2011 per un import de 5.019,41 M€. Aquesta inversió va generar uns resultats de 5.671,93 M€ a causa de l'efecte directe i indirecte en la producció catalana (equivalent al 2,70% del PIB), un impacte de 4.768,44 M€ en la renda i una ocupació directa i indirecta de 86.936 llocs de treball en el conjunt de l'economia.

Escenari 2: Impacte de la recuperació econòmica (2015)

Mantenint el supòsit de l'escenari anterior de no modificació substancial de l'estructura productiva i a partir dels multiplicadors de la TIO 2011, aquests s'apliquen a l'increment de la inversió pública en educació de l'any 2015, que suposa una injecció de 285,10 M€ respecte al pressupost de l'any anterior.

Taula 12.
Impacte de la recuperació de la inversió pública en educació

Producció (ME)	Ocupació	Renda (ME)
322,16	4.937,93	270,84

Font: Elaboració pròpia a partir de la TIO 2011.

Les dades de la taula 12 evidencien que l'esforç productiu que han fet conjuntament tots els sectors de l'economia catalana davant l'expansió en 285,10 M€ de la inversió pública en educació ha estat de 322,16 M€. Al mateix temps, el multiplicador d'ocupació indica unes necessitats directes i indirectes del factor treball de 4.937 ocupats en la resta de sectors. Finalment, el multiplicador de renda assenyala que la capacitat de generar renda directament i indirectament en l'economia catalana ha estat de 270,84 M€. Aquest escenari suposa un trencament respecte a la tendència dels anys anteriors, atès que per primera vegada en cinc anys s'incrementa l'impacte econòmic que genera l'educació sobre la producció, l'ocupació i la renda de l'economia catalana.

Escenari 3: La inversió en educació des d'una perspectiva internacional

En aquest escenari es pretén aproximar el finançament de l'educació pública catalana des d'una perspectiva internacional comparada. Amb dades de l'any 2011, la taula 13 indica el pes dels recursos públics en educació (preescolar, primària i secundària) sobre el PIB per a una mostra de països del nostre entorn. Destaquen amb un esforç públic en educació per damunt de la mitjana europea (3,99%) i la mitjana de la Zona Euro-18 (3,89%) països com França (4,38%), Finlàndia (4,59%) i Suècia (4,84%). Mentre que Alemanya (3,59%), Espanya (3,7%) i Itàlia (3,46%) se situen per sota la mitjana de la UE i de la Zona Euro. En el cas de Catalunya, el pressupost liquidat del Departament d'Ensenyament de l'any 2011 equival al 2,39% del PIB.

Tot seguit ens centrem en l'àmbit català per calcular, amb dades del 2011, quants recursos públics caldria destinar a educació per assolir el nivell del 3,99% del PIB que es destina de mitjana a la UE-28 o bé el 4,84% que s'inverteix a Suècia. La taula 14 ens situa en un volum de despesa entre els 8.367,67 M€ i els 10.150,25 M€.

Taula 13.
Despesa pública en educació respecte al PIB, 2011 (%)

País	%
UE-28	3,99
Zona Euro-18	3,89
Alemanya	3,59
Espanya	3,7
França	4,38
Itàlia	3,46
Finlàndia	4,59
Suècia	4,84

Font: Eurostat Statistics.

Si tenim present que, a Catalunya, l'any 2011, els recursos públics dedicats a educació van ser de 5.019,41ME, s'observa que el finançament que es dedica a l'educació és clarament inferior a la mitjana de la UE-28, malgrat que en aquell any el PIB per habitant a Catalunya, en paritat de poder de compra, tenia un valor de 115 (prenent com a referència la mitjana de la UE-28 = 100). Així, doncs, atesa aquesta bona posició relativa de Catalunya, caldria esperar un major nivell de despesa pública en educació.

Taula 14.
Inversió pública en educació a Catalunya des d'una perspectiva comparada 2011 (milions d'euros)

3,99% del PIB	4,84% del PIB
8.367,67	10.150,25

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del PIB d'IDESCAT.

Finalment, a la taula 15 s'evidencia l'impacte que aquest volum desitjable d'inversió publica en educació, des d'una perspectiva internacio-

nal, tindria sobre l'economia catalana durant el 2011. Amb un efecte directe i indirecte sobre la producció que oscil·la entre 9.455,47 i 11.469,78 M€, els efectes sobre la renda se situen entre 7.949,29 i 9.642,74 M€ i la generació directa i indirecta d'ocupació seria de 144.928,04 i 175.802,33 llocs de treball.

Taula 15.
Escenari 3: Impacte de la inversió pública desitjable en educació amb un pes del 3,99% del PIB i el 4,84% del PIB (2011)

Educació/PIB	Producció (ME)	Ocupació	Renda (ME)
3,99%	9.455,47	144.928,04	7.949,29
4,84%	11.469,78	175.802,33	9.642,74

Font: Elaboració pròpia a partir de la TIO 2011.

Conclusions

L'educació és una activitat estratègica per la funció social que desenvolupa en la població del territori i també per la seva contribució substancial al creixement econòmic del país, com han posat de manifest les teories i els estudis dels diferents autors al llarg de les darreres dècades. En el cas de Catalunya, les magnituds macroeconòmiques de l'educació indiquen que té uns elevats requeriments en ocupació (amb 174.933 llocs de treball equivalents a temps complet el 2011) i una elevada participació de la remuneració dels seus assalariats en el VAB.

En la primera part del capítol s'ha calculat l'impacte del sector Educació sobre l'economia catalana, sense diferenciar si les seves unitats de producció eren de titularitat pública o privada. L'any 2011, la despesa final del sector Educació (9.130 ME) va generar uns efectes directes sobre la producció a Catalunya de 1.139,60 M€ en aquelles branques que li subministren productes intermedis i uns efectes indirectes de 472,81 milions, a causa de l'augment de demanda d'*inputs* que realitzen les diferents activitats afectades pels efectes directes que es transmeten al

conjunt de sectors. En relació als anys anteriors, els resultats mostren com els efectes totals de l'educació sobre la producció s'han incrementat any rere any des de l'any 2001 fins al 2011.

De les tres branques en què s'ha desagregat l'educació l'any 2011, els majors impactes totals sobre la producció, en termes nominals, els genera la branca d'Educació, exclosa l'educació superior, seguida a major distància per l'Educació superior i Altres activitats d'educació.

Per activitats, els majors efectes directes sobre la producció de l'economia catalana es concentren en diferents activitats del sector Serveis. En canvi, els efectes que genera l'educació sobre la producció de les activitats secundàries és menor. Aquesta concentració dels efectes de l'educació en determinades branques de l'àmbit dels serveis explica per què les activitats educatives tenen pocs efectes totals cap endavant i cap endarrere i una baixa capacitat per arrossegar la resta de sectors econòmics.

Si fem balanç de l'impacte que generen les tres branques de l'àmbit educatiu, incloses en les vuitanta-dos que detalla la TIO 2011, s'observa que la producció del sector Educació equival al 4,71% del PIB català i genera uns efectes directes i indirectes sobre la producció de la resta de sectors equivalents al 0,76% del PIB. Pel que fa a l'ocupació del sector Educació, és del 5,75% del conjunt, amb uns efectes multiplicadors cap a la resta de sectors del 3,83% dels ocupats totals. En termes de renda, l'aportació del sector Educació és del 4,52% de la renda catalana i la renda que indueix en els altres sectors equival al 4,39%. Igual que en el cas dels efectes sobre la producció, la branca de Serveis educació, exclosa l'educació superior, és la que té major incidència en termes d'ocupació i renda.

Posteriorment, s'han plantejat tres escenaris diferents en els quals s'han mesurat en cada cas els efectes directes i indirectes en la producció, ocupació i renda generats per la inversió pública en educació i més

concretament la que realitza el Departament d'Ensenyament a través dels centres d'ensenyament primari i centres d'ensenyament secundari. En aquest context, el primer escenari ha evidenciat, com a herència de la recessió, que el cost d'oportunitat de les polítiques d'austeritat aplicades al pressupost del Departament d'Ensenyament durant el període 2011-2014 ha generat un efecte directe i indirecte sobre la producció catalana de -1.200,22 M€, una pèrdua de 18.396 llocs de treball i una pèrdua de renda de 1.009,03 M€. Mentre que l'impacte del pressupost liquidat en educació durant el 2011 mostra un efecte directe i indirecte de 5.671,93 M€ en producció, equivalent al 2,7% del PIB, de 4.768,44 M€ en renda i de 86.936 llocs de treball.[17]

El segon escenari mostra que l'any 2015 l'esforç productiu de tots els sectors de l'economia catalana davant l'expansió de 285,10 M€ en la inversió pública pressupostada en educació, exclosa l'educació superior, ha estat de 322,16 milions d'euros, amb unes necessitats directes i indirectes d'ocupació en 4.937 llocs de treball i una generació de renda directa i indirecta de 270,84 milions d'euros en el conjunt del país.

El tercer i últim escenari mostra que a partir d'un volum desitjable d'inversió pública en educació a Catalunya a l'entorn del 3,99-4,84% del PIB, que ens situaria a la mitjana de la UE-28 i en la perspectiva de la despesa realitzada a Suècia, els impactes directes i indirectes sobre la producció, renda i ocupació duplicarien els que es van generar realment en l'economia catalana durant el 2011 a partir del

17. Cal tenir en compte que part dels resultats s'han obtingut a partir de l'última Taula *Input- Output* disponible per a l'economia catalana corresponent a l'any 2011. Al respecte, hauria estat de molta utilitat disposar d'una TIO més recent per explicar amb major detall els efectes de la forta contenció pressupostària dels darrers anys en l'àmbit de l'educació pública. El coneixement dels multiplicadors de producció, ocupació i renda ha permès avaluar l'efecte directe i indirecte de les mesures de política econòmica aplicades durant els darrers anys. Aquests multiplicadors tipus I es podrien complementar amb els multiplicadors tipus II per tal de detectar, a banda dels efectes directes i indirectes, també els efectes induïts.

pressupost liquidat pel Departament d'Ensenyament. Per acabar, destaquem que cal apostar per una major inversió en educació fins a assolir la mitjana de la UE-28, pels seus múltiples efectes positius en el conjunt del país, no tan sols sobre el capital humà, sinó també per la seva capacitat per incrementar l'ocupació i la renda en aquells sectors que li subministren productes intermedis i també en aquells als quals es transmeten els efectes indirectes. Tota política que permet generar ocupació i reduir l'elevada taxa d'atur ha de ser tinguda molt en compte.

Propostes

Les dades d'Eurostat indiquen que la taxa mitjana d'atur a l'Europa dels 28 era del 8,9% al febrer del 2016, mentre que Espanya i Grècia es mantenien a la cua pel que fa a ocupació, amb una taxa d'atur per sobre del 20% de la població activa a Espanya i arribant al 24% en el cas de Grècia. A Catalunya, el primer trimestre del 2016, la taxa era del 17,4%. Com hem vist, el programa de la UE, Educació i Formació 2020, reitera la necessitat d'invertir més en educació com a mecanisme de creació de capital humà que permeti convertir Europa en una regió més competitiva i amb major cohesió social. En aquest punt, si tenim en compte que a Catalunya són poques les branques econòmiques que superen els efectes multiplicadors sobre l'ocupació i els efectes multiplicadors sobre la renda que genera l'àmbit educatiu sobre la resta de sectors, a causa dels seus majors requeriments en ocupació i de l'elevada participació de la remuneració dels seus assalariats en el VAB, cal valorar molt positivament la potencialitat del sector Educació com a eina per millorar l'ocupació, la competitivitat i la cohesió social de Catalunya.

L'Idescat indica que, a Catalunya, el PIB per habitant en paritat de poder de compra tenia un valor de 115 l'any 2011 (prenent com a referència la mitjana de la UE-28 = 100). Atesa aquesta bona posició relativa de

Catalunya, caldria esperar un nivell de despesa pública en educació respecte al PIB a l'entorn de la mitjana de l'Europa dels 28, que era del 5,25% (incloent-hi educació superior) i del 3,99% sense educació superior. No obstant això, les dades per a Catalunya corresponents a la despesa pública en educació (exclosa l'educació superior) mostren un valor del 2,39% del PIB, clarament inferior a la mitjana de la UE-28. En aquest context, una aproximació del finançament de l'educació pública catalana des d'una perspectiva europea, fonamentada en la bona posició relativa quant al nivell de vida a Catalunya, generaria uns efectes directes i indirectes sobre la producció de 9.455,47 M€, uns efectes sobre la renda de 7.949,29 M€ i la generació directa i indirecta d'ocupació en 144.928,04 llocs de treball.

Bibliografia

Ashton, D; Green, F. (1996). *Education, Training and the Global Economy*. Cambridge: C.U.P.

Bonal, X.; Verger, A. (2014). *L'agenda de la política educativa a Catalunya: una anàlisi de les opcions de govern (2011-2013)*. «Informes breus», 45. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Bonilla, S. (2013). «Educación y crecimiento económico entre 1975 y 2005. Una aplicación del modelo de datos del panel dinámico de Arellano y Bond». *Sociedad y Economía*, núm. 25, p. 255-276.

Becker, G. (1962). «Investment in human capital: a theorical análisis». *The Journal of Political Economy*, vol. 70, 5, part II, p. 9-49.

Boyer, R.; Caroli, E. (1993). *Production regimes, education and training systems: from complementary to mismatch?* RAND Conf. on Human Capital and Economic Performance. S. Barbara.

Carpentier, V. (2015). «Education and the state: international perspectives on a changing relationship. Research in International and Comparative Education». A: Aubry,C.; Geiss, M.; Magyar-Haas, V.; Oelkers, J. (ed.). *State education, crisis and austerity : an historical analysis through the lens of the Kondratiev cycles* . Abingdon: Routledge, p. 78-102.

Chenery, H.B.; Watanabe, T. (1958). «International Comparisons of the Structure of Production». *Econometrica*, núm. 56 (4), p. 487-521.

De la Fuente, A.; Domènech, R. (2006). «Human capital in growth regressions: How much different does data quality make?». *Journal of the European Economic Association*, núm. 4 (1), p. 1-36.

Denison, E.F. (1962). *Sources of Economic Growth in the United Status and the Alternatives Before Us*. Nova York: Commitee for Economic Development.

Doeringer, P.B.; Piore, M.J. (1971). *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*. Lexington: Mass. Lexington Books.

Generalitat de Catalunya (2015). *Pressupostos liquidats del Departament d'Ensenyament. Sèries 1982-2014*. Barcelona: Estadística de l'Educació. Departament d'Ensenyament.

— (diversos anys). *Pressupostos de la Generalitat de Catalunya*.

Hanushek, E. A.; Woessmann, L. (2007). «The Role of Education Quality for Economic Growth (February 1)». *World Bank Policy Research Working Paper*, núm. 4122. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7154/wps4122.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Haveman, R.H.; Wolf, B.L. (1984). «Schooling and Economic Well-Being: The Role of NonMarket Effects». *Journal of Human Resources*, núm. 19 (3), p. 377-407.

Hirschman, A.O. (1958). *The Strategy of Economic Development.* New-Haven: Yale University Press.

Institut d'Estadística de Catalunya (diversos anys). *Taules Input-Output de l'economia catalana 2001, 2005 i 2011.* http://www.idescat.net.

Lucas, R. (1988). «On the Mechanics of Economics Development». *Journal of Monetary Economics*, núm. 22, p. 3-42.

Lladòs, J.; Meseguer, A.; Torrent, J.; Vilaseca, J. (2007). «Anàlisi del teixit industrial de Catalunya a partir de la taula *Input-Output*». *Papers d'Economia Industrial*, núm. 25.

Mincer, J. (1958). «Investment in Human Capital and Personal Income Distribution». *Journal of Political Economy*, núm. 66, p. 281-302.

Montanino, A.; Przywara, B.; Young, D. (2004). «Investment in education for economic growth and public finances». *European Economy. Economic Papers*, núm. 217. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication536_en.pdf

Muñoz,C. (2008). *Las cuentas de la nación: introducción a la economía aplicada*. Madrid: CIVITAS, 3a edició.

Nelson, R.R.; Phelps, E.S. (1966). «Investment in Humans, Technological Diffusion, and Economic Growth». *American Economic Review*, núm. 61, p. 69-75.

Psacharopolous, G. (1984). «The Contribution of Education to Economic Growth: International Comparision». A: Kendrick, J.W. (ed.). *International Comparisions of Productivity and Causes of the Slowdown*, p. 335-355. Cambridge: American Enterprise Institute Pubkishin Company.

Pulido, A.; Fontanela, A. (1993*). Análisis Input-Output: modelos, datos y aplicaciones*. Girona: Ed. Pirámide.

Rasmusen, P. (1956). *Studies in Intersectorial Relations.* Amsterdam: North-Holland Publishing Company (Versió castellana: *Relaciones intersectoriales.* Madrid: AGUILAR, 1963).

Romer, P.M. (1990). «Endogenous technological change». *Journal of Political Economy*, núm. 98, p. 71-02.

Schultz, T.W. (1962). «Reflections on Investment in Man». *Journal of Political Economy*, núm. 70, p. 1-8.

Solow, R. (1956). «A contribution to the Theory of Economic Growth». *Quaterly Journal of Economic*, núm. 7 (1), p. 65-94.

Streit, M.E. (1969). «Spatial Associations and Economic Linkages between Industries». *Journal of Regional Science*, núm. 9 (2), p. 177-188.

Annexos

Annex I

La taula *Input-Output* consisteix en un conjunt de relacions comptables que reflecteixen els lligams que hi ha en l'àmbit productiu. Es basa en la noció d'equilibri comptable, de manera que el producte final de cada sector és venut als altres sectors productius com a *inputs* intermedis o bé representa un element de la demanda final (inversió, consum o exportacions). El model simple *Input-Output* es pot expressar matricialment com:

$$D = (I-A)\ X$$

On D és el vector-columna de la demanda total final; I és la matriu identitat; A és la matriu de coeficients tècnics (o directes) i X és el vector columna de l'*output* total. Per tant, la producció sectorial s'obté mitjançant:

$$X = (I - A)^{-1}\ D$$

Aquesta funció permet establir la producció que ha d'aportar cada branca o sector de producció perquè es compleixin els objectius de demanda final que es determinen exògenament, donada una estructura productiva reflectida en els coeficients tècnics. És a dir, els canvis en l'*output* són una funció multiplicativa dels impulsos exògens en la demanda final i de la matriu inversa de Leontief $(I - A)^{-1}$.

Els models *Input-Output* de coeficients fixos permeten estudiar els efectes que generen les variacions dels agregats de la TIO, com poden ser la demanda final, sobre altres agregats com la producció o el valor afegit brut (VAB). La hipòtesi de permanència estructural (coeficients fixos) indica que els resultats de l'anàlisi es refereixen al període d'elaboració de la Taula *Input-Output* i no permeten fer prediccions macroeconòmiques ni sectorials de l'economia.

Al llarg del capítol, per valorar l'impacte econòmic s'utilitza la informació que ofereix el model *Input-Output* a través de les matrius de coeficients tècnics interiors, que mostren els vincles intraregionals entre dos sectors, i els multiplicadors tipus I que s'obtenen a través de la matriu inversa de la TIO. En concret, els multiplicadors tipus I recullen els efectes directes i indirectes (efecte total) generats per la modificació en una unitat (la unitat de mesura més habitual és per un milió d'euros) en la demanda final d'un sector. En aquest sentit, els efectes directes s'associen a l'activitat que la despesa generada per un sector concret provoca sobre la resta de sectors a través dels vincles proveïdors-clients que hi ha entre les diferents empreses o institucions. Mentre que els indirectes són els que es produeixen per la demanda realitzada pels sectors que han percebut els efectes directes.

Cal indicar que els multiplicadors tipus I no tenen en compte els impactes generats per la despesa dels consumidors. És a dir, no mostren els efectes induïts pels consumidors, atès que en la TIO no s'hi han incorporat les economies domèstiques. Els multiplicadors tipus II s'obtenen a partir de la matriu inversa ampliada que inclou les variables de les economies domèstiques. Per això, s'amplia la matriu inicial amb una fila i una columna que incorpora el comportament de les economies domèstiques.

Annex II

Multiplicadors tipus I de producció, ocupació i valor afegit (2011)

Branques	Producció	Ocupació (per milió d'euro)	Renda
Productes agraris i pesquers	1,76	19,43	0,70
Productes industrials i sanejament	1,59	7,83	0,50
Treballs de construcció	1,85	12,32	0,72
Serveis de comerç, transport i hostaleria	1,52	13,38	0,76
Serveis d'informació i comunicació	1,40	9,05	0,71
Serveis financers i d'assegurances	1,38	7,62	0,83
Serveis immobiliaris	1,24	3,13	0,92
Serveis professionals, científics, administratius i auxiliars	1,46	16,87	0,80
Serveis d'Administració pública, educació i sanitaris	1,29	16,99	0,87
Serveis artístics, d'entreteniment i altres serveis	1,40	25,57	0,85

Font: TIO 2011.

10 Inversió predistributiva per augmentar l'equitat educativa

Xavier Martínez-Celorrio

En l'anterior *Anuari 2015* vaig analitzar l'impacte de la crisi i de les retallades en el sistema educatiu a Catalunya,[1] a partir de l'estadística oficial de despesa pública executada entre 2009 i 2013 per totes les administracions i en tots els cicles, des d'infantil fins a estudis universitaris. La inversió de tan sols el 2,8% del PIB en educació (2013) va ser el titular més destacat pels mitjans de comunicació i va saltar l'alarma i la preocupació social per un nivell relatiu tan baix de despesa pública educativa, del tot desajustada en relació amb el desenvolupament econòmic del país.

Aquesta nova contribució en l'*Anuari 2016* respon a l'encàrrec de la Fundació Jaume Bofill per formular propostes i mesures de canvi que orientin la inversió durant els anys postcrisi des d'una lectura global del sistema educatiu no universitari. Es tracta, per tant, d'un text propositiu pensat per obrir debat i contribuir a una nova agenda d'inversió i canvis en clau predistributiva, en què l'objectiu central sigui produir més equitat i afeblir la influència dels factors reproductors de la desigualtat educativa.

En primer lloc, s'exposen els diferents enfocaments a l'entorn de l'equitat educativa i la capacitat equalitzadora neta de l'escola, tot clarificant conceptes i significats del debat sempre obert al voltant d'aquesta qüestió.

1. Martínez-Celorrio, X. (2016). «Impacte de la crisi i de les polítiques d'austeritat en el sistema educatiu». A: Vilalta, J.M. (dir.). *Reptes de l'educació a Catalunya. Anuari 2015*. «Polítiques», 84. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

En segon lloc, presentem els condicionants, les prioritats i les dianes de l'equitat educativa pensades per a Catalunya, fixant com a grans objectius la reducció de l'abandonament prematur i superar la segregació escolar. En tercer lloc, formulem mesures de canvi de tipus predistributiu per fer afeblir la influència dels factors socials externs en els resultats i les trajectòries. Per últim, s'exposen també mesures de canvi intern del sistema que afecten el currículum, l'estructura del sistema, l'organització de l'aula, les repeticions, la gestió de districtes educatius, les beques i el finançament equitatiu de centres basat en necessitats. La interacció entre les mesures externes i internes aquí enunciades reforçarien l'equitat neta del sistema que seria comprovable si es fessin estudis pilot experimentals per generar evidència que orienti la presa de decisions.

Dimensions i enfocaments de l'equitat educativa

La igualtat d'oportunitats s'ha d'entendre com l'eliminació dels obstacles i les barreres que afecten persones i col·lectius vulnerats i que impedeixen que puguin assolir els seus objectius o potencials (Cohen, 2008). El concepte d'*oportunitat* no es refereix pas a una possibilitat hipotètica, sinó a una opció real i materialitzable gràcies a un esquema de polítiques públiques que s'activen per garantir-la com a tal. És per això que cada *oportunitat* convertida en objecte de política púbica s'ha d'avaluar i contextualitzar tenint en compte:

a) les característiques i les necessitats dels col·lectius-diana que cal beneficiar i on volen incidir les polítiques i els programes;
b) l'objectiu o meta perseguida (reducció de l'abandonament, de la segregació o del fracàs escolar, augment de la inclusió social, millora de la igualtat d'accés a carreres científiques, etc.) i
c) els obstacles que s'interposen entre els col·lectius-diana i els objectius o metes, ja siguin barreres i condicionants interns o externs al sistema educatiu, per exemple.

L'*equitat educativa* es compon de diverses dimensions interconnectades en diferents nivells i per diferents col·lectius-diana que tenen com a objectiu afeblir la influència dels orígens socials en l'aprenentatge, les aspiracions, la titulació i la inserció laboral de les noves generacions. En paral·lel, una visió global i comprensiva de l'equitat educativa també ha de minimitzar alhora la desnivellació educativa intergeneracional entre joves millor formats i titulats i adults que van tenir trajectòries escolars més curtes i són més vulnerables a l'obsolescència de coneixements. L'equitat educativa serà parcial si no afebleix els efectes desnivelladors.

Aquesta visió globalitzada de l'equitat educativa suposa instrumentar un *mix* transversal de polítiques d'ensenyament, universitats, educació d'adults, formació laboral i participació cultural. Certs països tenen més desenvolupat i integrat que d'altres aquest *mix* múltiple de polítiques, que actua com un ecosistema *knowfare* que despunta en coherència amb els seus sistemes de benestar (w*elfare*) i forma part de les seves estratègies nacionals de capital humà davant del futur. Catalunya està molt allunyada d'aquest plantejament globalitzat de l'equitat educativa i de l'enfortiment institucional d'un *knowfare* propi que la identifiqui en l'escenari internacional. Tot i tenir bases ben fonamentades i potencials per desenvolupar, es troba a faltar una matriu global d'equitat educativa.

Components de l'equitat educativa

L'equitat educativa descansa sobre dos pilars complementaris: la *igualtat d'oportunitats* i la *inclusió* (Field, Kuczera i Pont, 2007). La igualtat d'oportunitats implica que el gènere, l'origen social familiar, l'origen migrant i ètnic o la discapacitat no són barreres que afectin o determinin les trajectòries educatives. Les accions i polítiques d'igualtat d'oportunitats són intervencions *ex ante* que busquen igualar les condicions de partida i de procés perquè siguin el talent, l'esforç i la

capacitat individual els únics factors responsables dels resultats. Rawls (1998) és l'autor de referència d'aquesta concepció normativa de la igualtat d'oportunitats i justifica la desigualtat de resultats sempre que no empitjori el rendiment o la situació dels col·lectius més desfavorits, els quals mereixen accions afirmatives i compensadores. En el terreny educatiu, l'estructura comprensiva del sistema amb un tronc unificat entre els 3-16 anys, l'equitat entre escoles no segregades o la política de beques serien alguns exemples d'aquesta dimensió de l'equitat.

La *inclusió* consisteix en la universalització, almenys, d'un mínim nivell de coneixements i competències que facultin i equipin tothom per desenvolupar les seves capacitats com a ciutadans i treballadors. A diferència de la igualtat d'oportunitats, respon a una lògica de *continuum* no centrada en les condicions prèvies, sinó en nous ajustaments per tal que la igualtat d'oportunitats arribi a ser universal, cohesioni minimitzant la polarització entre els extrems i alhora s'elevin els resultats del conjunt i, en especial, dels col·lectius més desfavorits. Si la igualtat d'oportunitats focalitza l'obtenció de titulacions, la inclusió se centra més aviat en l'adquisició de competències funcionals per a la vida activa, cultural i ciutadana, tot superant les bretxes per gènere, edats o classe social.

La *inclusió* es reforça mitjançant dos enfocaments complementaris: la igualtat reparadora o capacitadora i la igualtat reactivadora, ambdues derivades i inspirades per l'obra de Roemer (1998). Totes dues responen al principi de la llibertat positiva que permet als individus actuar lliurement perquè s'ha garantit una capacitació o apoderament real, a diferència del principi de llibertat negativa de la igualtat d'oportunitats, que és més genèric i fa obviar determinants asimètrics que limiten l'exercici de la plena llibertat.

Taula 1.
Dimensions i enfocaments de l'equitat educativa

<table>
<tr><td colspan="3">Equitat educativa
Afeblir la influència dels orígens socials en l'aprenentatge, les aspiracions, la titulació i la inserció laboral de les noves generacions, tot minimitzant alhora la desnivellació educativa intergeneracional</td></tr>
<tr><td>Igualtat d'oportunitats
Ex ante</td><td colspan="2">Inclusió
Continuum</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Igualar les condicions de partida i de trajectòria neutralitzant els factors adscriptius (origen familiar, nivell econòmic, gènere, estrangeria o discapacitat) no imputables a la responsabilitat individual
La desigualtat de resultats s'ha de limitar a les diferències de talent, esforç i capacitat individual

Exemple: estructura comprensiva del sistema educatiu, equitat interna i política de beques</td><td colspan="2">Universalitzar la suficiència bàsica de coneixements i competències per equipar tothom per desenvolupar les seves capacitats i trajectòries en la vida social i econòmica sense restriccions pel seu origen social o condició

Exemple: cohesió i elevació de resultats</td></tr>
<tr><td>Igualtat capacitadora
Ex ante</td><td>Igualtat reactivadora
Ex post</td></tr>
<tr><td>El talent o la capacitat d'aprenentatge estan determinats socialment. Tan sols són legítimes les desigualtats derivades de decisions i eleccions individuals
Exemple: atenció a la diversitat, accions positives per a escoles d'alta complexitat</td><td>El potencial de titulació està condicionat per eleccions vitals fallides (com abandonar estudis) que requereixen segones oportunitats

Exemple: acreditació de competències, retorn educatiu, escoles d'adults</td></tr>
<tr><td colspan="2">Ataquen i neutralitzen els efectes primaris de la desigualtat</td><td>Ataca els efectes secundaris de la desigualtat</td></tr>
<tr><td>Llibertat negativa:
es permet als individus exercir la seva voluntat</td><td colspan="2">Llibertat positiva:
els individus poden exercir la seva voluntat perquè estan capacitats</td></tr>
</table>

Font: Elaboració pròpia.

Per la *igualtat capacitadora*, els individus no són responsables ni dels seus orígens socials ni tampoc del seus talents assignats per la loteria natural (que poden haver estat estimulats o no a l'escola), ja que les capacitats, inclinacions i talents també són determinats per l'herència social que cal neutralitzar. La desigualtat de resultats considerada tolerable per aquest enfocament tan sols es limitaria a les causades per les decisions i eleccions individuals. Autors com Nussbaum (2011) i Amartya Sen (2001) propugnen aquest enfocament defensant una lògica de potenciació que supera les teories del dèficit o carencials que acaben sent assistencialistes. En l'àmbit educatiu, els exemples que se situen sota el marc de la *igualtat reparadora/capacitadora* serien les mesures efectives d'atenció a la diversitat, les accions compensatòries i de discriminació positiva en entorns d'alta complexitat, el foment de la parentalitat positiva o l'enfortiment de les associacions de mares i pares.

Però fins i tot l'aplicació de la igualtat reparadora pot generar noves desigualtats sense atacar prou les causes últimes que condicionen els individus en les seves trajectòries. Per tal de garantir la plena inclusió, cal instrumentar la *igualtat reactivadora*, tot oferint noves oportunitats davant eleccions vitals fallides o males decisions en el passat que s'han de revertir, especialment en un context col·lectiu que indueix a errors de decisió com, per exemple, abandonar estudis per posar-se a treballar durant el cicle de creixement. El potencial d'aprenentatge i titulació quedaria així recolzat en mecanismes reactivadors com l'acreditació flexible de competències per titulacions d'FP des de l'experiència laboral, l'educació d'adults i els programes de retorn a l'FP reglada i als estudis universitaris. La *igualtat reactivadora* actua amb orientació *ex post*, neutralitzant les desigualtats derivades i acumulades de la resta d'enfocaments. Alhora, és l'única que actua sobre els anomenats *efectes secundaris* de les desigualtats que no deriven de l'origen social, sinó de l'elecció individual.

La capacitat equalitzadora de l'escola en qüestió

Els efectes secundaris es refereixen a les decisions individuals preses amb una menor determinació dels orígens socials, però encara influents en l'elecció que cal prendre davant dels punts de bifurcació de les trajectòries postobligatòries (optar per l'FP mitjana, optar per estudis universitaris o per l'FP superior, canviar de carrera o especialitat, abandonar per sempre o per un temps, etc.). Des de la teoria de l'elecció racional, són decisions que acostumen a respondre a estratègies de càlcul de costos i beneficis que són diferents per a cada classe social. Els fills de les classes socials afavorides han de valorar el cost de descens social si no continuen estudiant (*efecte sostre*) i els fills de les classes socials baixes, el benefici de l'ascens social per continuar estudiant o el cost d'oportunitat de no posar-se a treballar malgrat acabin reproduint un estatus social baix (*efecte terra*). Els efectes secundaris de la desigualtat també estan condicionats per les subjectivitats i els biaixos derivats del capital cultural de cada classe social (*habitus)* que influeixen en les decisions.

En canvi, els efectes primaris de la desigualtat són determinants en el primer cicle vital (0-16 anys) i es refereixen als condicionaments que imposen la família i l'origen social a les trajectòries i els rendiments dels seus fills. Més en concret, la família i la petita infància (0-6 anys) són esferes de màxima desigualtat on els estils normatius dels pares, els seus hàbits culturals, codis lingüístics, capacitat econòmica, xarxa social i concepció del lleure familiar difereixen molt a l'hora d'estimular cognitivament el potencial dels seus petits. Els efectes primaris tenen molta força determinant en la socialització dels menors i la seva petjada és persistent al llarg de les seves trajectòries. De fet, són els factors que més condicionen l'èxit i el fracàs escolar i contra els quals ha d'intervenir el marc institucional d'equitat educativa, tal com històricament ha demostrat la sociologia de l'educació.

En països com la Gran Bretanya, la contribució relativa dels efectes primaris és molt forta (76%) sobre el total de la desigualtat de resultats un cop s'ha arribat a la condició adulta (Jackson, 2001). En el cas dels Estats Units, els efectes primaris i, per tant, les desigualtats externes a l'escola expliquen més del 66% de la desigualtat de resultats entre alumnes blancs i afroamericans (Phillips *et al.*, 1998).

Aquests resultats corroboren, dècades després, les conclusions del famós Informe Coleman (1966) sobre el limitat poder igualador o equalitzador de l'escola davant dels factors socials externs que es resumien en l'eslògan «l'escola no importa» com a instrument per reduir la desigualtat: «les escoles exerceixen escassa influencia sobre els alumnes i no es pot sostenir que el seu rendiment sigui independent del seu estatus i context social» (Coleman, 1966: 325). L'informe estimava que a l'entorn dels 2/3 de la desigualtat de resultats s'explicava per factors *out schools* derivats del context social i familiar de desigualtat, la qual cosa deixava un marge d'intervenció menor de l'esperat, però més realista, als factors *in schools* (professorat, recursos, didàctiques, etc).

Coleman (1966) va descobrir, incorporant una perspectiva longitudinal, que les escoles explicaven el 4,95% de la variància del rendiment en Matemàtiques als 14 anys entre els alumnes blancs i el 8,73% entre els alumnes afroamericans, tot detraient la situació socioeconòmica d'ambdós col·lectius. Els resultats de l'estudi canònic del projecte *Junior School* a Gran Bretanya assenyalen que la magnitud de l'efecte equalitzador de l'escola era del 10% (Mortimore, 1988). A Espanya i amb una base de dades prèvia a PISA dels anys noranta, Murillo (2005) xifrava l'impacte igualador escolar en un 10% de la variança en Matemàtiques i un 4% en Llengua, Ciències Naturals i Ciències Socials.

Altres estudis també previs a PISA estimaven l'impacte igualador de l'escola al voltant del 20% i es continua confirmant que és major en Matemàtiques que en la resta d'àrees de coneixement (Teddlie *et al.*, 2000). Recerques comparades més recents, especialment del corrent

escoles eficaces, també han demostrat que l'aportació neta de l'escola se situa a l'entorn del 20% (Sammons, 2007), una magnitud de valor afegit que no és menor, sinó molt apreciable, davant el significatiu pes condicionant de les desigualtats externes.

Però, alhora, certs aspectes estrictament escolars com la forma d'estratificació del sistema, les didàctiques curriculars, l'avaluació, l'*streaming* per grups de capacitat o la tradició de fer repetir curs fan empitjorar la desigualtat d'entrada al sistema i amplien les desigualtats en el punt de sortida. Recents recerques posen de manifest el paper desigualador que té la mateixa escola. Per exemple, Schmidt (2015) demostra com l'estructura curricular i la forma d'ensenyament de les Matemàtiques expliquen el 37% de la bretxa de rendiment entre alumnes afavorits i desafavorits als Estats Units. A Espanya, segons aquesta recerca, els factors *in school* de tipus didàctic expliquen el 42% de la bretxa de resultats i, per tant, cal tenir-los ben presents en tota estratègia equalitzadora.

El mateix sistema produeix selectivitat social i desiguala les capacitats amb pràctiques didàctiques, rutines i dissenys inapropiats que fan privar d'oportunitats significatives d'aprenentatge els alumnes desfavorits que, paradoxalment, són els qui més necessiten l'efecte escola (Hanushek i Wöessmann, 2010; Causa and Chapuis, 2009). Per tant, l'escola no té un paper neutre i l'efecte escola «sí que importa», sobretot quan resulta eficaç en entorns desafavorits, tot oferint una atenció efectiva a la diversitat sense rebaixes de nivell, sinó amb justícia curricular i dissenys potenciadors que generin resiliència i noves aspiracions de superació (Connell, 2006; Levin *et al.*, 2001; Apple i Beane, 1997; Slavin, 1996). Potenciar el efectes equalitzadors i reduir els desigualadors és un repte per a tota política d'equitat educativa.

Sabem que l'impacte igualador o equalitzador més fort que exerceix el sistema educatiu es produeix en l'educació infantil, on els fills de les famílies de baix capital cultural i nul hàbit lector són els més beneficiats

enfront de la resta d'orígens socials (Cebolla *et al.*, 2015). Segons aquesta recerca, al llarg de l'educació primària (6-11 anys), l'efecte igualador de l'etapa infantil va minvant molt a poc a poc al llarg de la primària fins a arribar a l'ESO (12-16 anys), quan ja desapareix del tot i passa a predominar la reproducció i ampliació de les desigualtats d'origen. D'aquí que la inversió igualadora, gran o petita, que es fa a educació infantil s'acabi diluint a causa de la lògica acadèmica i selectiva que s'ha imposat a l'ESO, traduïda després en un excessiu abandonament precoç d'uns joves poc capacitats, amb baixa ocupabilitat en el mercat de treball i de majoritari origen social baix i modest.

Dissenyar una política d'equitat que tingui en compte els efectes primaris i secundaris de la desigualtat, la influència de les desigualtats sobre la capacitat igualadora de les escoles o sobre les decisions, capacitats i titulacions dels alumnes, suposa un repte de gran calat que continua incomplert. Combinar un enfocament integral d'equitat i inclusió amb un marc efectiu d'igualtat d'oportunitats que, alhora, sigui capacitador i reactivador implica reconèixer abans quins són els condicionants limitadors de l'equitat i quines serien les prioritats d'intervenció.

Condicionants, prioritats i dianes per a l'equitat educativa

Hi ha un ampli consens científic a l'entorn del paper positiu que té una major despesa social en la reducció de les taxes de pobresa i en la producció d'igualtat (Moreno, 2014; Wilkinson, 2010). Ara bé, no tots els nivells similars de despesa social tenen la mateixa capacitat redistributiva i reductora de les desigualtats. L'impacte redistributiu de la despesa social és variable en funció de tres variables.

En primer lloc, de *l'estructura productiva i sociodemogràfica*: si la que tenen els països mediterranis la traspassèssim als països escandinaus, aquests tindrien una taxa més alta de pobresa i desigualtat com a nou

punt de partida i com a condicionant de pes. En segon lloc, del *règim nacional de benestar*: els països escandinaus i certs països de model continental (França i Bèlgica) tenen un alt nivell de despesa social i baixes taxes de pobresa. Catalunya, Espanya i Itàlia són el cas contrari. En tercer lloc de *com s'aplica la despesa*: Irlanda i Grècia tenen un mateix nivell de despesa social (26% del PIB), però la primera té una capacitat reductora de la taxa de pobresa del 60% i Grècia només la redueix un 15%.

El règim mediterrani de benestar i desigualtat

No sempre els models de benestar són progressius per als sectors més pobres (Korpi i Palme, 1998) i menys en el cas del *règim mediterrani de benestar* com l'espanyol o català. El model mediterrani és un model mixt que combina l'esquema universalista (educació, sanitat i pensions) amb l'esquema bismarckià (seguretat social), amb prestacions modestes i insuficients que fan del familisme i del tercer sector uns pivots centrals per substitució. De rerefons, trobem un mercat dual de treball entre *insiders* i precaris, baixos salaris, acusada economia informal, fort corporatisme dels agents socials i un alt frau fiscal que fa minvar la recaptació i la despesa social i educativa. El caràcter híbrid del *règim mediterrani de benestar* fa que s'accentuïn els trets menys atractius del model corporatiu continental i que, en paral·lel, l'universalisme quedi molt curt i mal dotat amb prestacions poc generoses (González, 2005).

Com a país amb règim mediterrani de benestar, cal destacar certes característiques de Catalunya que ens serviran per contextualitzar el marc de condicionants a l'equitat educativa:

a) Catalunya manté un baix nivell de despesa social (22,3% del PIB de 2012) molt condicionat pel dèficit fiscal extern, l'elevat frau fiscal intern i l'asfixia financera autonòmica,

b) disposa d'un mercat de treball i una estructura productiva amb sectors de mitjana-baixa qualificació de baix salari, molt substituïbles i amb elevat atur en temps de crisi,
c) manté uns programes socials de tipus pal·liatiu i de poc impacte redistributiu (Martínez-Celorrio, 2015b): l'actual model social català tan sols redueix un 25,8% la taxa de pobresa després de transferències (excloses les pensions), lluny de la mitjana europea i de països com França (la redueix un 47%) o Suècia (la redueix quasi un 52%),
d) el poc impacte redistributiu del fragmentari model català de benestar s'explica per la insuficient inversió en polítiques de suport a les famílies i la infància: el 2013, Catalunya invertia un 0,9% del PIB, la mitjana europea un 2,4% i països com Alemanya, Gran Bretanya o Suècia, un 3,2% del PIB.

Tots aquests factors són constitutius d'un singular *règim mediterrani de desigualtat* que condiciona força la capacitat real de l'escola per augmentar l'equitat educativa si abans no s'afebleixen les desigualtats socials *out school* que genera el model. És per aquesta raó que cal concebre i dissenyar una perspectiva predistributiva on encabir les noves ambicions d'equitat educativa, tal com justifiquem en l'apartat 3.

En l'índex d'equitat educativa i de coherència de la política educativa elaborat per *Save the Children* (2015), Catalunya apareix classificada amb unes polítiques d'equitat més aviat modestes davant de les potents polítiques que desenvolupa el País Basc, tal com mostra la taula 2. Certament, la suficiència de recursos que facilita el concert basc ha possibilitat que aquell territori hagi retallat en educació quatre vegades menys que Catalunya i mantingui la inversió del 5% del seu PIB en educació. Cal recordar que la inversió educativa era del 2,8% del PIB (2013), cosa que situava Catalunya a l'altura inversora de països com Laos, Perú o Guatemala, que no tenen un nivell equivalent de riquesa i desenvolupament (Martínez-Celorrio, 2016). Cal recordar que el 88%

de la inversió educativa a Catalunya correspon a la Generalitat, el 9% als ajuntaments i la resta a l'Estat.

Taula 2.
Coherència comparada de les polítiques d'equitat educativa

		Nivell de pobresa formativa de la població sobre altres CC. AA.			
		Molt baix	Menor	Superior	Molt alt
Polítiques d'equitat sobre altres CC. AA.	*Potent*	PAÍS BASC	—	—	—
	Modest	—	CATALUNYA NAVARRA LA RIOJA	GALÍCIA CASTELLA-LLEÓ	ANDALUSIA EXTREMADURA CEUTA MELILLA
	Inactiu	MADRID	ARAGÓ C. VALENCIANA CANTÀBRIA	ASTÚRIES	CASTELLA-LA MANXA ILLES BALEARS MÚRCIA CANÀRIES

Font: Save the Children (2015).

No cal emmirallar-nos en l'elevada inversió de casos tan allunyats com Dinamarca i Holanda. L'exemple del País Basc és una estació intermèdia de la qual estem allunyats tant en finançament com en lideratge de polítiques equitatives, tenint sempre en compte que el nivell de pobresa formativa i de baixa qualificació en el mercat de treball és un punt de partida pitjor per al cas de Catalunya.

Recuperació per l'equitat de les retallades 2009-2013

L'austeritat de la despesa s'ha traduït en una triple reducció que ha afectat la cartera de programes, la cobertura de necessitats i el sou dels professionals. En contrapartida, ha augmentat la despesa familiar en educació i s'ha remercantilitzat l'accés als ensenyaments,

ja siguin els universitaris o els d'FP superior com a etapes no gratuïtes.

Les retallades de la despesa educativa pública a Catalunya al llarg del cicle d'austeritat entre el 2009 i el 2013 sumen 1.264 milions (amb inflació ajustada el 2016). D'aquest total, el 24% retallat correspon a programes i partides d'igualtat d'oportunitats, despesa local dels ajuntaments, formació de professorat i R+D educatiu (Martínez-Celorrio, 2016). Programes, serveis i cobertures, tots vinculats a l'equitat i inclusió interna del sistema educatiu. Representen 273 milions de despesa no restituïda que, sumats als 85 milions retallats en el funcionament corrent i manteniment dels centres escolars, sumen una restricció de 358 milions d'euros que queden pendents de recuperar en els propers pressupostos per al 2017.

La previsió de despesa pública per part del Govern de la Generalitat en ensenyament i universitats per al 2016 és de 5.471 milions, que és, exactament, la mateixa quantitat de despesa ja pressupostada per al 2013. Per tant, els 358 milions retallats en programes interns d'equitat i qualitat docent durant el cicle recessiu fins al 2013 continuen sense ser recuperats. Com tampoc s'han recuperat els salaris del professorat als nivells previs a la crisi.

Més en concret, la Conselleria d'Ensenyament de la Generalitat ha pressupostat 4.625 milions per al 2016, quan el seu màxim va ser el 2010 amb 5.223 milions. Dintre de les partides del 2016 ha costat molt omplir de recursos un *pla de xoc* de 223 milions per al curs 2016-2017, que no s'ha de restar dels anteriors 358 milions que estan per recuperar, tal com hem dit. La divisió per partides d'aquest pla de xoc és la següent:

a) 211 milions per a escoles d'alta complexitat (contractant 400 nous mestres) i escoles inclusives (amb 140 nous mestres),
b) 12 milions més per augmentar les beques menjador, que ja no es defineixen per l'IRSC i es baremen per l'índex de pobresa en una

partida que es deixa oberta al llarg del curs per les situacions sobrevingudes.

En termes d'incidència de la despesa pública, les polítiques d'austeritat intervenen en sentit negatiu i redueixen tant la progressivitat com la capacitat redistributiva de la despesa, que acaba perjudicant els sectors desafavorits i vulnerables i, alhora, fa augmentar la polarització social. El descensor social i l'augment de les desigualtats fins a un índex Gini del 0,33 fan que Catalunya sigui el vuitè país europeu més desigual i on més s'ha incrementat la desigualtat (Martínez-Celorrio i Marín, 2016).

L'augment de la desigualtat social *out school* és un condicionant de primer ordre que genera *necessitats d'emergència social* encara mal cobertes pel model català de benestar, alhora que dificulta l'esforç per maximitzar l'equitat del sistema educatiu i acomplir els reptes pendents de la l'Estratègia Europea 2020.

Condicionants de l'equitat educativa

L'equitat del sistema educatiu està molt condicionada per l'estructura de la desigualtat socioeconòmica i pel singular règim mediterrani de benestar amb un universalisme parcial, mal finançant i sense estar dotat de potents polítiques d'infància i famílies. Les retallades de l'austeritat encara afebleixen i limiten més el model parcial d'universalisme, de manera que s'han hagut d'activar respostes assistencialistes davant la pobresa energètica o la malnutrició infantil per donar cobertura a drets no reconeguts com el dret a la nutrició infantil. Juntament amb aquests condicionants sistèmics, l'equitat educativa s'enfronta a condicionants més específics que tot seguit comentem:

a) *Polarització social i laboral que influeix els resultats dels joves.* El model dual de mercat de treball es caracteritza per una acusa-

da polarització de qualificacions amb sobreformació universitària i infraformació bàsica. Els mercats interns de les empreses abusen de la contractació temporal, precària i de baix salari. La configuració sectorial basada en el comerç, el turisme i la construcció reforça encara més aquestes pautes i exerceixen una notable influència envers la demanda educativa i un sistema escolar amb un model deficient i esbiaixat d'orientació professional.

b) *Creixement del sistema i major complexitat socioeducativa.* El sistema escolar català ha experimentat, des dels anys 2000, un dels creixements demogràfics més acusats de tot Europa, i, alhora, s'ha tornat més complex per l'acollida de la nova immigració. Catalunya és el 4t país europeu amb major índex de baix capital cultural familiar (Martínez i Albaigés, 2012) i també el 4t país europeu on més ha crescut la determinació dels orígens socials sobre els resultats PISA entre el 2003 i el 2012 (Bonal, 2015).

c) *Comprensivitat restringida sense recursos adients.* El creixement de la demanda i de la complexitat del sistema s'ha fet sobre la base d'un feble universalisme que, en el terreny educatiu, es tradueix en un sistema comprensiu (6-16 anys) definit per la LOGSE als anys noranta sense una llei pressupostària. Cal recordar que la comprensivitat, des de la seva concepció socialdemòcrata, va néixer amb tres grans objectius (Husén, 1988): eliminar les diferències socials siguin rural-urbanes o de classe social, elevar les aspiracions educatives dels fills de la classe obrera i desmercantilizar els costos escolars, ja que l'Estat assumia la gratuïtat de llibres de text, material, menjadors, sortides, colònies escolars i altres.

A Catalunya s'ha desplegat un model restringit de comprensivitat que no ha desmercantilitzat els costos escolars ni ha reconegut el dret a la nutrició infantil i ha fet esclatar la polèmica sobre les beques-menjador al llarg dels anys de crisi. Un model comprensiu limitat i sense recursos adients que encara s'ha afeblit més amb la retallada de 358 milions en programes d'equitat, inclusió i qualitat docent (Martínez-Celorrio, 2016).

d) Alta exigència academicista en la secundària inferior (ESO). La desigualtat de competències examinada en PIACC no es correspon amb la desigualtat de titulació reglada. El 20% dels joves entre 19 i 24 anys tenen un baixa competència lectora en PIACC, però un 35% no s'ha titulat en la secundària superior (Capsada, 2013). Això vol dir que el sistema educatiu penalitza sense titulacions postobligatòries al vontant d'un 15% dels joves que demostren majors competències que les esperades pel seu títol bàsic en ESO.

Tampoc el volum de baixos nivells de competències examinats en tres proves de PISA 2006 (12,7%) es correspon amb el volum del fracàs acadèmic en acabar ESO que es va registrar aquell any 2006 (31%). Certes evidències denuncien l'alta exigència academicista i conductual de l'ESO com a problema i conseqüència d'una cultura docent centrada en el batxillerat (Martínez García, 2009). S'ha produït una profunda distorsió de la secundària inferior (ESO), que la LOGSE va concebre com a etapa integradora i no selectiva, però que s'ha acabat deformant i naturalitzant en una etapa acadèmica selectiva com el batxillerat.

e) Autonomia restrictiva de centre i professorat captiu. El professorat captiu amb inèrcies magistrals repetitives, hostils a la diversitat i resistents als canvis ha acabat sobreacademitzant l'etapa general bàsica de l'ESO, tot diluint bona part del seu sentit comprensiu. En lloc d'aplicar una atenció inclusiva de la diversitat i personalitzar els aprenentatges, la solució del professorat a l'ESO ha estat triplicar la taxa de repetidors en relació a la primària[2] i augmentar la segregació per grups de nivell o *streaming* no reversibles que arriben a ser adoptats pel 30% dels instituts públics (Aymerich *et al.*, 2011).

f) Temps de participació i manca de conciliació familiar. Les evidències acrediten que la participació de les famílies reforça i fa millorar els resultats dels alumnes. Tanmateix, a l'ESO, la participació

2. Per al curs 2015-2016, la taxa de no idoneïtat acumulada fins als 11 anys és del 6,9%, mentre que a 4t d'ESO és del 22,4% (Departament d'Ensenyament, 2016).

de les famílies queda molt limitada, tant per la poca predisposició del professorat captiu que recela de les famílies com per la manca de conciliació horària que, a sobre, resta temps educador i de socialització entre pares i fills.

Prioritats de l'equitat educativa

La literatura acumulada mostra que, per assegurar inversions eficients i justes, les prioritats han de ser la inversió en primera infància, reforçar el suport a les escoles de major complexitat i augmentar les titulacions de la secundària postobligatòria. La inversió pública en educació pot ser una manera assenyada de contrarestar l'atur i invertir en el creixement econòmic de futur assegurant les competències necessàries perquè ningú no es quedi enrere (OCDE, 2011a).

Tanmateix, no tot augment de recursos o de professorat impacta de manera positiva en l'equitat de resultats o en l'èxit escolar dels alumnes més vulnerables (Faubert, 2012). Sempre s'han de considerar factors contextuals i més qualitatius per assegurar que les inversions realitzades afebleixen els obstacles a l'equitat. Fins i tot, certs recursos queden malgastats o són infrautilitzats (programari informàtic, llibres de text, programa 1 x 1, compactació de la jornada escolar, etc.) o no tenen suficient evidència del seu impacte positiu en l'equitat (quan la formació del professorat no aporta valor, per exemple). De fet, moltes rutines i decisions del professorat i dels centres que afecten el rendiment dels alumnes es fan sense tenir en compte la seva efectivitat en la millora de resultats (Hattie, 2009).

Tenint en compte tot això i la suma de condicionants que hem esmentat abans, la nostra llista ordenada de prioritats per potenciar l'equitat educativa a Catalunya seria aquesta:

1. Elevar el nivell de competències, universalitzar els nivells bàsics, assolir uns resultats d'èxit educatiu més equitatius i potenciar al-

hora l'excel·lència del conjunt del sistema sense segregacions amb centres més mixtos i interclassistes.

2. Invertir des de primera infància fins a la secundària superior (0-18 anys), amb cobertura universal i gratuïta, establint nous mecanismes longitudinals d'acompanyament i suport de l'èxit en les transicions educatives fins a l'obtenció de titulacions postobligatòries.
3. Dins d'aquest marc d'acompanyament i personalització, cal augmentar el nivell de competències i la resiliència de l'alumnat de baix origen social i econòmic.
4. Reduir l'abandonament educatiu prematur (AEP) i les baixes expectatives escolars des de canvis interns en l'estructura del sistema, amb una nova etapa intermèdia (NEI) de 10 a 14 anys, atenció personalitzada en la secundària inferior (ESO), flexibilització de batxillerats graduals i la plena equivalència d'una *tercera secundària* com a ruta recuperadora que avui queda dispersada en la garantia juvenil i la segona oportunitat.
5. Reduir l'abandonament educatiu prematur (AEP) des de canvis externs al sistema educatiu, tot incidint en el mercat de treball perquè elevi el salari mínim i vagi implantant un nou llindar mínim de contractació d'FP mitjana per a les ocupacions que fins ara es cobreixen amb l'ESO. Fins i tot, introduir canvis de regulació perquè el carnet de conducció de cotxes i motos exigeixi graduat a l'ESO.
6. Enfortir l'equitat educativa interna, redissenyant el funcionament i certs processos del sistema que condicionen els resultats a la baixa i acostumen a penalitzar els alumnes socialment més desfavorits (currículums sobrecarregats, excés de deures a casa, repetició de curs, *streaming* de l'alumnat per capacitats, didàctiques magistrals repetitives, parcel·lació del coneixement, expulsions de l'aula, etc.).
7. Reforçar la corresponsabilitat social per als objectius d'equitat educativa en el mercat de treball, les empreses i la societat, tot definint aliances innovadores per elevar el nivell de competèn-

cies i la titulació postobligatòria amb canvis estructurals i canvis difosos en xarxa (ciutats educadores, xarxes de mentoria, apadrinament magnet d'escoles d'alta complexitat, etc.).

8. Garantir la transversalitat de polítiques agregades i interministerials (*aligned policies*), on l'ensenyament estigui alineat amb polítiques universitàries, de formació permanent, de benestar social, de mercat de treball, de salut, d'habitatge, de territori i de cultura.

Dianes de l'equitat educativa

Aquesta llista de prioritats comporta la definició de dianes preferents d'intervenció i nova dotació de recursos. Les dades internacionals posen de manifest que els alumnes socialment desfavorits tendeixen a assistir a escoles mal equipades, amb pitjor professorat i amb menor temps instructiu (OCDE, 2010). D'aquí la importància de tenir molt en compte la distribució de recursos segons les necessitats de les escoles i no pas d'una manera uniforme i estandarditzada.

L'evidència demostra que, a partir d'un determinat llindar d'inversió garantit, no importa tant *quant* s'inverteix, sinó *com* i *on*, dirigint els recursos a col·lectius diana per afeblir obstacles que generin el màxim d'impacte igualador. Per exemple, les dades de PISA demostren que rendeix més augmentar els salaris del professorat que aporta més valor afegit, en especial, en escoles desfavorides, que no pas reduir les ràtios de totes les escoles (OCDE, 2010), si aquestes ja són raonables.

La nostra definició de dianes per a l'equitat educativa no tan sols incorpora els tradicionals col·lectius vulnerables, sinó també els actors que s'han de corresponsabilitzar per produir i estimular una major equitat (professors, facultats d'educació, mitjans de comunicació, decisors públics, sindicats i teixit empresarial). La llista de dianes és la següent:

a) La petita infància (0-3 anys) de famílies pobres, tot fent gratuït el seu accés a escoles bressol, llars de criança o programes homo-

logats d'estimulació preescolar. L'etapa infantil (3-6 anys) ha d'estar garantida amb acompanyament de programes de parentalitat positiva.

b) Els 340 centres d'alta complexitat que concentren la màxima vulnerabilitat.[3] Atesa la literatura internacional, aquests centres han de destacar amb plantilles estables i motivades, plans de millora, innovació curricular ben fonamentada, educació expandida al territori i incentius de la parentalitat positiva, bo i complementant aquests processos de canvi amb una assignació de recursos i finançament de les escoles basat en les necessitats.

c) La resta d'alumnat de primària, ESO, batxillerat i FP de famílies d'ingressos baixos, matriculat en centres de complexitat mitjana o nul·la, tot promovent la resiliència de l'alumnat de baix origen social i econòmic i prioritzant especialment els nois castellanoparlants i els fills i filles de la immigració.

d) El professorat de primària, ESO i batxillerat ha de tenir una funció social, sense prejudicis i amb empatia a favor de l'equitat, elements que cal introduir i reforçar en les seves respectives cultures docents que, als instituts de secundària, tendeixen a ser massa captives, poc col·laboratives i balcanitzades.

e) Les facultats d'educació de les universitats catalanes han d'exercir com a agents de recerca, de registre de bones pràctiques i de formació en didàctiques, metodologies i models d'intervenció que siguin testats en la realitat per reforçar l'equitat i l'èxit en contextos d'alta complexitat.

f) Els mitjans de comunicació s'han de fer ressò dels progressos i les bones experiències, donar suport a debats ben fonamentats que arribin al gran públic i responsabilitzar-se pels bons continguts amb impacte educador (debats ciutadans, sèries i films en versió original, televisió educativa, evitar continguts vulgars i violents, etc.).

g) Els decisors públics i sindicals han de conèixer a fons la complexitat de l'equitat educativa i habituar-se a prendre decisions d'acord

3. Identificats en la Resolució del Departament d'Ensenyament de 21 de maig de 2014.

amb evidències de la recerca, assajos pilot i avaluacions, tot liderant el debat públic sobre l'equitat sense demagògies ni recels.

h) El teixit empresarial ha de donar suport a l'equitat educativa, almenys, per raons d'eficiència i de retorn econòmic. Ha de moderar i controlar la dinàmica d'atracció (*push*) que exerceixen les ofertes de treball amb requisits d'ESO a l'hora d'abandonar els estudis. Ha d'apostar per la requalificació permanent de la mà d'obra i del capital humà, tot afavorint la continuïtat d'estudis i la titulació postobligatòria amb facilitats modulars i compatibles entre la feina i l'institut.

Primer objectiu: reduir l'abandonament prematur i augmentar les titulacions de secundària superior

El 2015, la taxa d'abandonament educatiu prematur AEP ha baixat al 18,9% des d'un màxim històric al qual es va arribar el 2008: un 33%. En valors absoluts, l'abandó prematur suma un total de 94.730 joves entre 18 i 24 anys que ja no estudien ni tampoc han assolit titulacions de secundària superior.

Catalunya té, el 2015, la meitat del volum d'abandonament educatiu prematur que tenia el 2008, i, per tant, hi ha marge de millora per continuar baixant aquest percentatge. De fet, si continua la mateixa tendència dels darrers cinc anys, la taxa AEP el 2020 seria del 11,6% i quedaria així una mica per sobre de l'objectiu europeu del 10%.

Per tant, no n'hi ha prou de mantenir la tendència inercial, sinó que cal impulsar accions múltiples per tal d'incloure 47.230 joves que abandonen com a nous titulats i escolaritzats en FP i batxillerat. Durant el curs 2016-2017, la matrícula en aquestes etapes postobligatòries ha crescut en 6.055 nous entrants respecte al curs anterior. Si segueix la mateixa tendència d'augment de matrícula en els propers tres cursos, fins al curs 2019-2020, tampoc no s'assoliria l'objectiu europeu del 10% d'AEP. Ens quedaria un 62% de l'objectiu europeu sense acom-

plir si l'ambició contra l'abandonament la definim segons l'assoliment de titulacions postobligatòries més que mantenint formats els joves en cursos de garantia juvenil o en escoles d'adults per graduarse en ESO.

Per altra banda, l'augment de l'escolarització no es tradueix en un augment de les taxes de titulació postobligatòria, tal com demostra Carabaña (2016). Tenim taxes d'escolarització molt properes a la mitjana europea, però, tot i romandre a l'escola un temps equivalent, no s'obtenen les mateixes taxes de titulació. L'any 2013, l'escolarització entre els 18 i 24 anys rondava el 54%, com a Europa, però la taxa de graduats en la secundària superior estava 13 punts per sota de la mitjana europea. El 41% de joves que no es van titular es descomponen entre un 23,6% comptabilitzat com a abandonament i el 17,4% considerats com a escolaritzats encara sense titular. Com ja hem vist en contrastar els resultats de PIACC amb les taxes de titulació, al voltant del 15% dels joves queden penalitzats sense titulació, malgrat demostrar un nivell acceptable de competències. Per tant, intervenen factors *in school* que dissuadeixen de la continuïtat escolar i expulsen (*pull*) un perfil predominant de joves de baix origen social i forta presència immigrant.

Ja hem anat apuntant pistes de canvis externs i interns al sistema educatiu per reduir l'abandonament i, alhora, augmentar les taxes de graduació postobligatòria. Tot i això, amb la recuperació econòmica planeja com a risc el fet que torni a augmentar de nou la taxa d'abandonament prematur i es repeteixin les mateixes inèrcies heretades entre els agents i el sistema, ja que no s'han activat els canvis estructurals necessaris i de procés.

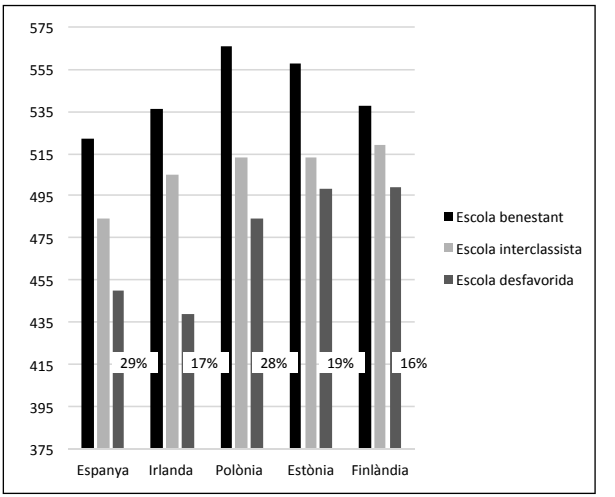
Segon objectiu: reequilibrar la matrícula i desagregar

En els següents gràfics podem visualitzar bona part d'esforç pendent per a l'equitat educativa en termes de segregació de clienteles. En pri-

mer lloc, cal posar l'objectiu a millorar el nivell de competències en les escoles interclassistes que concentren el gruix de l'alumnat. Mentre a la resta de països del gràfic 1, els resultats PISA són equivalents, a Espanya, el perfil d'escola interclassista està per sota, amb 31 punts de diferència. Traduïda la diferència de puntuació PISA en temps, implica que l'escola interclassista a Espanya està 11 mesos escolars per darrere de les seves equivalents a Polònia, Estònia o Finlàndia.

En segon lloc, cal posar el focus en les escoles desfavorides. Mentre que Espanya i Polònia presenten nivells equiparables d'alumnes escolaritzats en aquest tipus d'escoles (29%), hi ha un diferencial de 34 punts PISA entre ambdós països (també 11 mesos escolars menys entre ambdues). Si ens comparem amb Estònia o Finlàndia, el diferencial a favor de les seves escoles d'alta complexitat és de 48 punts (amb una detracció de 17 mesos o quasi 2 cursos per darrere).

Gràfic 1.
Puntuacions a PISA-2012 en Matemàtiques per composició social de l'escola

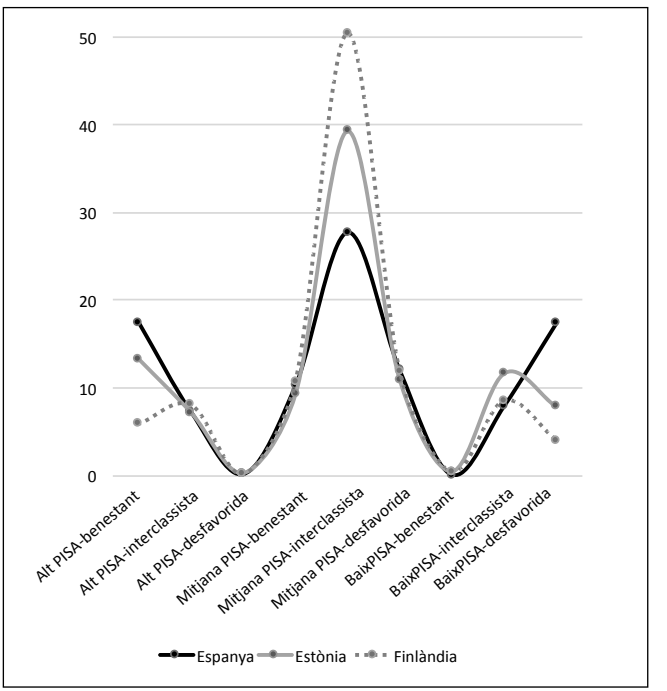


Nota: El pes de l'alumnat en escoles desfavorides es presenta en percentatge.

Font: Elaboració pròpia a partir de PISA (2012). Data_Figure II.2.10.

El gràfic 2 encara és més eloqüent del gruix del problema que hi ha darrere dels modestos resultats de les escoles interclassistes i de les escoles desfavorides. El gràfic presenta la repartició de la matrícula d'alumnat per tipologies d'escola definides per la seva composició social i els resultats a PISA-2012 en Matemàtiques. Podem comprovar com l'escola interclassista que, alhora, obté resultats en la mitjana de PISA concentra el 50% de l'escolarització a Finlàndia i el 40% a Estònia, però tan sols representa el 28% de la matrícula a Espanya.

Gràfic 2.
Distribució comparada dels alumnes per tipus d'escola als 15 anys



Font: Elaboració pròpia a partir de PISA (2012). Data_Figure II.2.11.

Espanya presenta una distribució en forma de W, amb poc pes de l'escola interclassista de rendiment mitjà i una polarització simètrica entre el pes de l'escola benestant d'alt rendiment (17,4%) i l'esco-

la desfavorida de baix rendiment (17,3%). La distribució de matrícula més equilibrada a Estònia i Finlàndia és un factor determinant dels bons resultats del tipus d'escola interclassista que, per altra banda, és el símbol per excel·lència de l'escola comprensiva que educa en diversitat. En el cas espanyol caldria reduir a la meitat el pes de les escoles de baix rendiment i d'entorn desfavorit per engreixar la matrícula de l'escola interclassista. El mateix hauria de fer-se amb l'extrem benestant.

En un estudi amb disset països de l'OCDE, Vandenberghe (2002) demostra l'important impacte de l'anomenat efecte companys (*peer effect*) en els resultats escolars, que és més determinant que l'origen social, les ràtios alumnes/professor o l'experiència del professorat en l'explicació de la desigualtat acadèmica. Aquesta i altres evidències (Bonal, 2012; Síndic de Greuges, 2008) demostren la necessitat de desconcentrar les escoles guetitzades amb forta presència d'alumnes vulnerables i baix origen social, tot redistribuint l'alumnat en centres més interclassistes per augmentar l'equitat de resultats i reduir la complexitat socioeducativa.

Un nou informe del Síndic de Greuges (2016) mostra l'augment de la segregació escolar en la darrera dècada a Catalunya. Per revertir la situació, el 48% de l'alumnat estranger a la primària i el 39% de la secundària hauria de ser acceptat en escoles interclassistes que guanyarien en diversitat i millorarien els resultats gràcies a l'efecte companys. Certs municipis han activat mesures de redistribució de l'alumnat, però d'altres encara són passius a fer-ho. Martínez i Albaigés (2014) ja demostraven que l'índex d'equitat en l'escolarització d'alumnes estrangers entre la xarxa pública i la concertada havia empitjorat des del 2011, coincidint amb la crisi.

Desagregar el sistema educatiu i reduir l'abandonament augmentant les titulacions postobligatòries són dos objectius que interaccionen i es complementen entre si. Al mateix temps, eleven el nivell general de

competències i recuperen la reserva de talents que es perd a causa de la inequitat del sistema, tot distribuint les oportunitats educatives entre els grups i classes socials amb més igualtat.

Marc d'estímuls en educació en clau predistributiva

Per lluitar contra les desigualtats i reactivar l'ascensor social, cal promoure l'equitat del sistema educatiu des d'un nou enfocament predistributiu que ataqui les arrels i causes més estructurals i subjacents. La predistribució té com a objectiu fer que les institucions de l'Estat regulin el mercat de treball, l'activitat econòmica, el salari mínim, el sistema fiscal i els serveis públics (educació, sanitat, pensions i atenció social) per tal que generin una menor desigualtat d'oportunitats i que l'esforç redistributiu posterior sigui menor i més eficient. Segons com quedin regulades aquestes dimensions institucionals, l'Estat tindrà un paper preventiu (*ex ante*) més eficaç contra les desigualtats o passarà a exercir un paper redistributiu (*ex post*) molt condicionat per la desigualtat que no hagi estat capaç de reduir abans (Martínez Celorrio, 2015b).

Si la distribució *a priori* del poder econòmic i de mercat es fa de manera més justa i equitativa, la necessitat de redistribució *ex post* es redueix de manera que es genera, des del principi, més ocupació, prosperitat, cohesió salarial i eficiència pública (Hacker, 2014; 2012). Dins del paradigma de la predistribució, trobem tota la literatura a l'entorn de la *inversió social anticipativa* (Morel, 2012; Esping-Andersen, 2010). Aquest enfocament de les polítiques de benestar defensa centrar-se no tant en la reparació pal·liativa *ex post*, sinó, sobretot, en la preparació i apoderament anticipatiu (*preparing rather than repairing*), invertint en educació i en benestar de la infància per tal de garantir major igualtat de partida i assegurar un cicle positiu d'equitat que sigui acumulatiu.

La predistribució suposa alhora un pacte o contracte intergeneracional, on la desigualtat generada i suportada pels adults no ha de ser transmesa als menors, ja que no són responsables de les decisions dels adults i no és acceptable que pateixin desigualtats heretades que condicionen en excés les seves opcions vitals.

Predistribuir implica redissenyar i orientar el sistema educatiu i els serveis socials no pas per gestionar, administrar o classificar la desigualtat existent com a casos burocràtics o assistencials. El seu objectiu és ajudar a sortir de la pobresa, igualar els barris, enfortir el teixit comunitari i combatre la desigualtat d'oportunitats des d'un enfocament global d'equitat educativa.

Per adoptar un enfocament predistributiu es requereix una perspectiva temporal llarga i no a curt termini, cimentada com un pacte estratègic que vagi més enllà dels temps electorals. Alhora, cal un enfocament integral i transversal de política pública. Un bon exemple seria la recomanació 2013/112 de la Comissió Europa, adreçada als Estats, i titulada *Invertir en la infància: trencar el cicle dels desavantatges*. Es defensa un mètode transversal i multidimensional d'intervencions ben coordinades i coherents que impliquen:

- Encarar la lluita contra la pobresa i l'exclusió infantil des del punt de vista dels drets de la infància recollits en els tractats internacionals.
- Reforçar les sinergies i la governança transversal i multinivell dels diferents departaments i agents presents en els àmbits d'infància, educació, serveis socials, ocupació, salut i promoció social.
- Elaborar polítiques basades en dades i evidències, tot avaluant com afecten les reformes i els nous programes institucionals els més desafavorits.
- Promoure l'intercanvi de bones pràctiques i de coneixements, estenent intervencions de provada eficàcia i fent que els agents i les comunitats locals col·laborin entre si.

Per governar les desigualtats seguint aquests requisits, l'Administració pública ha de canviar profundament la seva inèrcia de gestió. La taula 3 serveix com a tall d'exemple de la perspectiva temporal a llarg termini a la qual s'han d'adequar les polítiques públiques. En la taula es recompten els naixements a Catalunya des del 1978 fins al 2015 i es classifiquen en etapes educatives (entre 0-18 anys al 2015). Alhora, el panel aporta dades sobre la desigualtat de resultats que experimenten els joves nascuts abans del 1997 i entre el 1978 i el 1984 que ja han completat la seva transició a la vida adulta.

Els nascuts entre el 1978 i el 1984 van ser la primera generació formada i educada en democràcia i sota la LOGSE. La seva classe social d'origen ha condicionat força els seus resultats educatius: un 62% dels qui van ser criats en la classe benestant assoleixen titulacions universitàries per un 21% entre els nascuts en la classe social més baixa. Però volem destacar una dada prou eloqüent de la desigualtat *instituïda* d'oportunitats: un 64% dels fills de la classe baixa precària no van tenir mai una beca en el seu procés d'escolarització (Martínez-Celorrio i Marín, 2013).

Els nascuts entre el 1978 i el 1984 tenien entre 28 i 34 anys el 2012 i vam analitzar a fons la seva desigualtat d'oportunitats en una recerca sobre la seva mobilitat social (Martínez-Celorrio i Marín (2013). El 2015, molts d'ells són els pares dels nens nascuts entre el 2010 i el 2015 que estan en edat d'educació infantil. La desigualtat d'oportunitats d'una generació es trasllada com a nou punt de partida desigual per als infants. Reduir-la ara per als menors és elevar la igualtat i la cohesió futura.

D'aquí que la falta de predistribució anticipativa que ha patit la classe social més baixa es tradueixi en pitjors resultats i tot un 40% de titulació que no va més enllà de l'ESO, arrossegant un major risc d'atur, de salaris baixos i de pobresa que passen a ser les condicions de socialització transmeses en la criança dels seus fills nascuts entre el 2010 i el 2015. Trencar amb aquest cercle tancat on s'hereten les pitjors condicions vitals ha de ser l'objectiu d'una política predistributiva coherent i

Taula 3.
Panel de desigualtats educatives per edats a Catalunya

<table>
<tr><th>Any</th><th>Naixements</th><th>Infantil</th><th>Primària</th><th>ESO</th><th>Post-16</th></tr>
<tr><td>2015</td><td>70.138</td><td rowspan="6">Escolarització
Curs 2012-13:
‹ 1 any: 10%
1 any: 34%
2 anys: 54%
3-5 anys: 100%</td><td colspan="3" rowspan="6">Entre el 2009 i el 2014, les aportacions públiques (Generalitat, Diputacions i ajuntaments) que subvencionen o tarifiquen les places públiques i privades de l'escola bressol (0-3 anys) s'han reduït quasi un 60% (75 milions menys)</td></tr>
<tr><td>2014</td><td>71.238</td></tr>
<tr><td>2013</td><td>71.591</td></tr>
<tr><td>2012</td><td>77.438</td></tr>
<tr><td>2011</td><td>80.861</td></tr>
<tr><td>2010</td><td>84.015</td></tr>
<tr><td>2009</td><td>84.849</td><td rowspan="14"></td><td rowspan="6">Un 12,4% dels alumnes van a 434 centres d'alta complexitat i immigració</td><td colspan="2" rowspan="6">Entre el 2009 i el 2013 s'han retallat 488 milions d'euros en infantil i primària (-19,5%).
Entre el 2009 i el 2013 s'han retallat 71 milions en menjadors, extraescolars, compensatòria i altres accions d'equitat (-23%).</td></tr>
<tr><td>2008</td><td>89.024</td></tr>
<tr><td>2007</td><td>83.716</td></tr>
<tr><td>2006</td><td>82.077</td></tr>
<tr><td>2005</td><td>79.547</td></tr>
<tr><td>2004</td><td>76.687</td></tr>
<tr><td>2003</td><td>72.980</td><td rowspan="8"></td><td rowspan="5">Graduats ESO Pública 2014-15:
-Autòctons (87%)
-Magrebins (69%)
-Llatins (65%)
-Subsaharians (56%)</td><td rowspan="4">A PISA 2012, l'origen social determina els resultats un 23% més que a PISA 2009</td></tr>
<tr><td>2002</td><td>68.315</td></tr>
<tr><td>2001</td><td>64.722</td></tr>
<tr><td>2000</td><td>63.489</td></tr>
<tr><td>1999</td><td>59.359</td></tr>
<tr><td>1998</td><td>56.572</td><td rowspan="2"></td><td rowspan="2">Un 8% d'abandonaments a 1r de Batxillerat; un 15% a FP</td></tr>
<tr><td>1997</td><td>56.701</td></tr>
</table>

1996	54.602
1995	53.809
1994	54.424
1993	55.745
1992	57.178
1991	56.162
1990	56.464
1989	56.849
1988	57.842
1987	58.120
1986	60.409
1985	64.433
1984	64.684
1983	66.533
1982	72.957
1981	75.247
1980	82.545
1979	91.713
1978	100.929

Taxa d'atur de 16 a 25 anys el 2014: *Autòctons (43%) – Estrangers (64%)*

	Origen social dels joves de 15 a 25 anys el 2012			
Situació vital	Benestant doble ingrés (28%)	Altres famílies doble ingrés (32%)	Família amb un sol ingrés (32%)	Baixa precària monoparen. (8%)
Estudiant	73,5	48,3	50,9	57,0
Ocupats/ pràctiques	19,1	35,2	36,8	18,0
Aturat /inactiu	7,4	16,5	12,3	25
Total	100	100	100	100

28-34 anys el 2012

% universitaris: Classe benestant (62%) vs. Classe baixa precària (21%)
% fracàs escolar: Classe benestant (12%) vs. Classe baixa precària (40%)
% descens educatiu: Classe professional (4%) vs. Classe obrera (35%)
% mai sense beca al llarg de l'escolarització: Classe baixa precària (64%)

Font: Elaboració propia a partir d'Idescat i de Martínez-Celorrio i Marín (2013).

eficaç centrada en la primera etapa vital (0-18 anys), on l'equitat del sistema educatiu té un paper determinant per assolir-la.

Canvis predistributius en els factors externs

Tota estratègia equalitzadora des de l'escola s'ha de repotenciar des de dins, però també des de fora, afeblint els factors *out school* que tant la determinen (mercat de treball, sistema fiscal, inversió en benestar, educació d'adults...). Per això cal combinar un enfocament predistributiu dels factors externs que emmarqui i es compenetri amb canvis interns per a l'equitat educativa. Els canvis predistributius que proposem incideixen en canvis de política social, política familiar, lleure infantil, política local i mercat de treball. La interacció d'aquestes propostes tindria en el mitjà termini grans efectes multiplicadors per afeblir el pes extern de la desigualtat.

Renda mínima infantil per a famílies pobres

L'evidència demostra que els més afectats per l'ajust i el decrement de la inversió educativa són els alumnes de famílies empobrides per la crisi juntament amb les famílies que ja són les més desfavorides (Richardson, 2010). L'atur perllongat, l'estrès i l'angoixa familiar per la manca de recursos, l'aïllament relacional o l'estigma social d'una llar empobrida tenen conseqüències educatives per als fills escolaritzats que poden tenir seqüeles a llarg termini en les seves trajectòries.

Per això convé introduir esquemes de renda mínima garantida per a famílies amb menors en situació de pobresa (30% a Catalunya) i pobresa severa (18%). Els esquemes de rendes mínimes d'inserció (RMI) s'han de substituir per prestacions familiars (*child benefits*) per tal de cobrir tota la població menor de 18 anys de famílies pobres. Així quedarien substituïdes les desgravacions fiscals per fills, els ajuts discrecionals

dels ajuntaments i altres ajuts que fragmenten la resposta per a aquest perfil de famílies. Seria una mesura unificada i gestionada des del Departament de Benestar Social i Família.

Una renda mínima infantil podria introduir mesures de condicionalitat relacionades amb el rendiment i l'aprofitament escolar bonificant la graduació progressiva primer en l'ESO i després en les titulacions postobligatòries. Hi ha una evidència acreditada dels beneficis que representen les rendes infantils en la millora dels resultats escolars, les taxes de graduació i les condicions familiars d'educabilitat (Duncan & Magnuson, 2013; Berham, 2011; Fiszbein, 2009).

La proposta de FEDAIA anomenada *Prestació Econòmica Universal per a la Criança (PEUC)* està pensada per cobrir el 50% del cost de criança d'un infant, que a Catalunya suposa 5.037 euros anuals. Seria una prestació de 210 euros mensuals per criatura i graduada en funció de la situació familiar o la discapacitat. Si s'apliqués una prestació com la PEUC per al 30% dels menors pobres existents a Catalunya, implicaria una despesa o inversió social de 1.056 milions anuals. Generaria un retorn econòmic d'uns 340 milions anuals i, per tant, el cost real per a la hisenda catalana (exclòs el seu retorn) seria de 716 milions anuals que equivaldrien al 4,5% del frau fiscal anual actualment existent.

Alhora, l'elevació del salari mínim fins als 1.000 euros, l'activació laboral dels pares pobres en situació d'atur de llarga durada i els incentius a la contractació per a perfils vulnerables, anirien alleugerant el percentatge de famílies amb fills en situació de pobresa.

Parentalitat positiva i famílies educadores

La introducció de programes de parentalitat positiva en la primera infància (0-6 anys) des dels centres de salut actuaria de manera multiprofessional (pediatres, mestres, assistents socials, treballadores famili-

ars...) per garantir llars ben estructurades, bones pràctiques de criança i suport a l'aprenentatge dels fills. Millorar, capacitar i apoderar les famílies de menor capital formatiu en el seu vincle amb el professorat, l'escola, la cultura i la ciutat ha de ser una estratègia reforçada des del món local i associatiu.

La participació dels pares a les AMPA i en les activitats cíviques i de barri forma part del capital social familiar i influeix en les actituds i els rendiments dels fills. Les famílies d'ingressos baixos i les famílies immigrants són les que menys participen en les escoles dels seus fills, especialment en escoles públiques on no hi ha una AMPA constituïda.

Com a contraprestació de la renda mínima infantil, ja hem destacat la necessitat d'incorporar processos d'acompanyament i mentoria pensats per als pares i mares que acabaran redundant en el benestar i l'aprenentatge dels fills.

Un dels objectius a aconseguir seria que en tota escola s'organitzi una AMPA o una AFA, donant més dotació i recursos com a gestores de serveis i com a líders comunitaris. Dins d'aquest objectiu, les AMPA consolidades i que funcionen bé haurien d'apadrinar i tutoritzar la creació de noves associacions en les escoles més vulnerables on els pares i mares no estan organitzats.

Accés al lleure i garantia d'estiu educador

A l'entorn d'un 20% dels menors de 16 anys no participen en cap activitat de lleure i un 13% no es poden permetre anar de colònies, viatges de fi de curs i altres activitats de pagament, segons les dades de l'ECV (2014). El temps de lleure és una esfera directa de desigualtat que accelera la bretxa d'avantatges i desavantatges cognitius, socialitzadors i capacitadors en funció del capital cultural i econòmic de les famílies. Per empitjorar-ho, la compactació de la jornada escolar en els instituts

públics afecta molt negativament els menors de l'ESO (12-16 anys), en quedar-se sense una oferta de lleure i activitats extraescolars de qualitat. Al mateix temps, l'absència d'activitats de lleure a l'estiu impacta de manera negativa en la represa escolar del curs següent.

Cal una oferta local enriquidora d'activitats de lleure educador des dels ajuntaments que coordinin el temps fora de l'escola amb les entitats, les escoles i els instituts, on es prioritzi l'atenció, el reforç i l'estimulació dels menors en situació socialment vulnerable, tant a l'hivern com a l'estiu.

La LEC (2009), en l'article 6.6, ja preveia convocar ajuts per al lleure educador entre les famílies de menor renda. El 2010 es destinaven 14,6 milions a subvencionar activitats extraescolars que han estat retallats a la meitat a partir del 2013, però es tracta d'uns recursos que s'haurien de recuperar i multiplicar (Martínez-Celorrio, 2016). D'altra banda, la inversió educativa dels ajuntaments s'ha reduït un 19% durant els anys de crisi, en detriment, entre d'altres, de les activitats d'esport, lleure i música dels menors.

Polítiques locals de desagregació i muncipalització

Una estratègia predistributiva justa implica igualar en recursos totes les escoles, tot evitant la dualització entre pública i concertada i qualsevol forma de segregació per raons socioeconòmiques. Assolir un major equilibri del mapa escolar i una menor segregació entre escoles per la seva composició i les seves clienteles és un objectiu ja fixat en la LEC (2009) que faculta els municipis a vetllar pel seu compliment. Segons Martínez i Albaigés (2014), la major segregació dels alumnes estrangers de Catalunya en relació amb altres comunitats autònomes es concentra en les àrees més poblades del país: Baix Llobregat, Barcelonès, Vallès Occidental, Gironès, Segrià, Tarragonès i Baix Penedès.

La segregació escolar a Catalunya és superior a la segregació urbana per barris i no es limita a la dualitat entre pública i concertada, sinó que també afecta la segregació interna de la xarxa pública. La segregació tampoc no està correlacionada amb el pes migratori present en cada municipi. Tenim bons exemples d'experiències locals de desagregació a Girona, Manlleu, Olot, Terrassa o Mataró (Bonal, 2012). Però, tot i així, certs instruments recollits en la normativa com la reserva de places no són utilitzats per la meitat de municipis majors de 10.000 habitants

Ja hem vist abans com la distribució d'una matrícula més equilibrada i interclassista faria augmentar els resultats. Alguns autors com Bonal (2015; Ferrer, 2011) han demostrat el significatiu *peer effect* en positiu que es produeix en centres socialment mixtos i l'efecte negatiu que té l'excessiva concentració tant d'alumnat estranger com de baix rendiment en determinades escoles guetitzades.

Desagregar i equilibrar el mapa escolar no tan sols s'ha de fer redistribuint la matrícula, sinó també enxarxant les escoles en una nova cultura col·laborativa entre centres que funcionen i centres *difícils,* on cal potenciar i alliberar temps docent per l'intercanvi d'ajut i d'experiències. Les escoles, mestres i AMPA que cooperin entre si han de rebre bonificacions i distincions per incentivar aquest nou treball en xarxa per recosir i desagregar el sistema.

En el futur esquema de governança de l'ensenyament, els municipis més grans de 10.000 habitants han de tenir un major protagonisme gestor, supervisor i facilitador de les escoles. L'aïllament dels centres del seu entorn, sobretot a secundària, ha de donar pas a fórmules de cogestió entre els municipis i els serveis territorials. Els municipis no tan sols han de ser clau a l'hora de reequilibrar el mapa escolar o de completar serveis on no arriba ensenyament. La governança multinivell del sistema guanyarà en eficiència com més coordinades i compartides siguin les decisions a escala local.

Corresponsabilitat del mercat de treball i la societat

Els agents del mercat de treball (sindicats i empresaris) han de consensuar quina ha de ser la seva funció davant de l'objectiu d'equitat educativa. Per tradició històrica, la configuració del mercat de treball a Espanya i Catalunya es caracteritza per l'*empresarialitat* amb força discrecionalitat per gestionar els mercats interns de les empreses sense connexió amb el sistema d'FP dissenyat en forma escolar. Per contra, els països de tradició germànica han configurat un model de *professionalització* amb una FP dual que reprodueix el sistema gremial d'aprenentatge d'oficis. La clau va ser que el taylorisme mai no es va aplicar del tot als països germànics, mentre que va passar tot el contrari als països llatins d'industrialització tardana.

La corresponsabilitat de les empreses i del mercat de treball amb el sistema educatiu català ha d'obrir una nova etapa que no ha de limitar-se a l'àmbit de l'FP o de les universitats. Els requisits de contractació establerts en els convenis sectorials i en la negociació col·lectiva han d'incentivar l'assoliment de titulacions de secundària superior entre els joves i no actuar com a atracció (*push*) de l'abandonament prematur.

S'han d'articular modalitats flexibles que permetin treballar i completar de manera modular les titulacions d'FP mitjana i FP superior. Alhora, les empreses han de facilitar els processos d'acreditació de competències de l'experiència laboral com a instrument incentivador de retorn modular a les titulacions en FP. Per últim, els agents socials haurien d'acordar progressivament exigir les titulacions en FP mitjana com a nou llindar bàsic en substitució de l'ESO per a les ocupacions genèriques.

També l'Administració pública ha de revisar els seus requisits formatius d'accés als cossos de funcionaris, tot elevant l'actual mínim de graduat escolar per ser mosso d'esquadra, per exemple. Les titulacions de la secundària superior (FP mitjana i batxillerats) haurien de ser, a mitjà

termini, el nou llindar mínim en la contractació dels joves d'una forma progressiva i negociada.

Per últim, l'Administració pública també ha vincular l'obtenció del carnet de cotxe i moto a tenir el títol de graduat en ESO. Si aquest és el nivell considerat com a *salari cultural bàsic*, no s'entén que es permeti conduir per la via pública sense haver-lo superat. Seria un incentiu tant per a l'educació bàsica d'adults com per als joves desfavorits que s'activarien a formar-se per evitar el *cost de descens simbòlic* que suposaria no tenir el carnet de conduir motos, especialment.

Canvis potenciadors de l'equitat interna del sistema

Els canvis i estímuls predistributius de tipus extern que hem descrit s'orienten a afeblir el pes determinant de les desigualtats socials en els resultats i a fer augmentar els retorns socials i econòmics de l'equitat educativa. En aquest apartat, descriurem els canvis interns del sistema que han de conduir a elevar el nivell general de competències des de la inclusió i els diferents enfocaments de la igualtat d'oportunitats.

El model d'escolarització de masses vigent des dels anys seixanta mitjançant l'escola estandarditzada, l'autoritat magistral i els currículums prescrits i centralitzats és disfuncional per a la nova era creativa i la societat del coneixement. Són els factors escolars, didàctics i curriculars els que també generen fracàs escolar, exacerben la bretxa social d'entrada i s'imposen com a norma rígida i uniforme a un alumnat cada cop més divers, multicultural i digitalitzat. L'escola sí que importa i ha de canviar processos i rutines de funcionament que s'han demostrat ineficients i gens equitatius (Schmidt, 2015; Faubert, 2012; Heckman, 2011; Field, Kuczera i Pont, 2007). L'Estat té en el sistema educatiu un instrument poderós de predistribució que ha de generar major equitat des de canvis interns i estructurals que adaptin el currículum i les metodologies als nous temps.

Invertir en petita infància i universalitzar l'escola bressol

L'escola bressol i la criança de 0-3 anys és una etapa clau per fonamentar les futures bases i els rendiments de l'aprenentatge cognitiu i no cognitiu. Per cada dòlar invertit en serveis d'atenció a primera infància, el retorn i la rendabilitat està entre el 7% i 10% en benefici de l'Estat i dels contribuents (Heckman, 2011). Els beneficis multiplicatius de la inversió en primera infància acumulen rotundes evidències tant en països avançats com en vies de desenvolupament (Denboda, 2014; Duncan, 2011; Nadeau, 2011; Esping Andersen, 2010). Invertir en primera infància assegura taxes més altes de graduació postobligatòria, d'assolir títols universitaris sense tanta influència de l'origen social i, alhora, possibilita una major mobilitat social ascendent (Restuccia, 2004).

En el cas de Catalunya, tots els alumnes resilients d'entorns desfavorits, que són un 13% i estan capturats per PISA-2009, van completar l'etapa 3-6 anys (Ferrer, 2011). El curs 2013-2014, el 36% dels nens de 0-2 anys estaven escolaritzats a Catalunya, lluny del 51% del País Basc. El problema rau en la no gratuïtat i desigualtat d'accés, ja que, mentre el 65% dels pares universitaris escolaritzen els seus petits, ho fan el 32% dels pares amb estudis primaris (Síndic de Greuges, 2015). Entre els fills d'estrangers només representen el 4% quan suposen el 20% en el grup poblacional d'aquestes edats.

Per tant, cal convertir en gratuïta una oferta diversificada de serveis de criança entre els menors de 3 anys (escoles bressol, guarderies, llars de criança o grups de mares de dia). A causa de les retallades i l'austeritat lineal, les aportacions públiques que subvencionen o quantifiquen el cost de les places s'han reduït fins als 53,4 milions el 2013 (Síndic de Greuges, 2015). Una mesura predistributiva expansiva i gratuïta de l'escola bressol representaria multiplicar per 6 la despesa pública del 2013 i suposaria una inversió anual de 327 milions (l'equivalent al 2% del volum anual de frau fiscal estimat a Catalunya).

Nova etapa intermèdia (10-13 anys)

En l'estructura d'etapes educatives del sistema es produeix una transició forçada als 12 anys amb el canvi de l'escola primària cap als instituts i els centres de secundària. És una ruptura que no està ben vehiculada ni respon a les necessitats concretes de maduració. Als 12 anys, els alumnes encara no han entrat en l'etapa de pensament abstracte pel seu desenvolupament natural (s'hi entra als 14 anys), però el sistema l'anticipa i l'imposa. Als 9 anys finalitza el procés de lectoescriptura i la matemàtica bàsica i s'obre una etapa intermèdia entre els 10-13 anys de desenvolupament cognitiu centrat en les operacions concretes, on s'ha de treballar la curiositat, la creativitat i les intel·ligències múltiples des de metodologies actives i interdisciplinàries.

Instituir una nova etapa intermèdia que inclogui de 5è de primària a 2n d'ESO, en un clima de treball híbrid entre la calidesa de la primària i l'exigència de la secundària, resoldria el desajust que es produeix en els dos primers anys d'ESO i que es tradueix en un 6% de repetidors cada curs. Un mal començament de l'ESO condiciona la trajectòria posterior, especialment entre l'alumnat socialment més vulnerable, que és al que pitjor repercuteix aquest tall tan brusc entre l'escola i l'institut.

Comprensivitat sense repeticions ni *streaming*

Multitud de recerques demostren els efectes negatius de les repeticions i dels agrupaments per capacitat. Són un causant directe de desigualtat, desmotivació, *bullying* i abandonament sense que sigui demostrable que augmenti les taxes de graduació (Bridgeland, 2010; Brophy, 2006). Finlàndia té un sistema comprensiu basat en el suport personalitzat constant i en la modularització optativa en el batxillerat que inclou continguts proveïts dins i fora dels instituts, de manera que l'alumne es va construint el seu itinerari curricular. En lloc de repetir tot un curs, tan

sols es repeteixen aquells mòduls o àrees no superats. La seva taxa de repetidors és del 4% (Välijärvi i Sahlberg, 2008).

A Espanya, el 33% dels alumnes de 15 anys ha repetit algun any al llarg de la seva trajectòria. El problema és que, entre els alumnes d'origen desfavorit, la taxa és del 53%. De fet, a igual nivell de competència PISA, el sistema fa repetir a Espanya els alumnes desfavorits fins a 4 cops més respecte dels que no són pobres (OCDE, 2014).

El cost anual de les repeticions suposa el 14% de la despesa en primària i secundària (OCDE, 2011). Traslladat al cas català, amb una menor taxa de repetidors a primària i a secundària, el cost de les repeticions pot representar el 7,5% del total de despesa escolar (320 milions anuals). Una quantitat aprofitable si erradiquem la repetició i destinem els recursos a solucions més personalitzades, d'acompanyament, modularització i comprensivitat inclusiva, tal com fan a Finlàndia.

La literatura sociològica ha demostrat que l'agrupament per nivells de capacitats *(streaming*) no és una mesura puntual i reversible, sinó tot el contrari, acaba instituïda als instituts com una mesura irreversible de segregació horitzontal. A més, l'assignació a grups de nivell no depèn només de criteris de rendiment i conducta, Oakes (2005) va demostrar que els joves més pobres i de minories ètniques tenen més probabilitats d'acabar en els grups de baix nivell malgrat tenir capacitats més elevades. La metaanàlisi de Nusche (2009) arriba a les mateixes conclusions.

S'estima que, a Catalunya, a l'entorn del 30% d'alumnes de 15 anys estan agrupats en *streaming* de baix nivell (amb fort predomini en la xarxa pública i d'alumnat d'origen social baix) sense que aquesta mesura dels centres millori els seus resultats ni les seves aspiracions (Aymerich, 2011; Ferrer, 2009). Funciona com un *efecte Pygmalió* negatiu, com a profecia autocomplerta que condueix l'alumnat més vulnerable, més repetidor i més desmotivat pels continguts cap a l'abandonament i la insuficiència de competències.

Ens cal un replantejament a fons de com educar l'adolescència sota un marc de comprensivitat més inclusiu, personalitzat i eficient, sense repeticions ni *streaming*. La sobreacademització de l'ESO ha estat un procés distorsionador dels plantejaments originals de l'atenció a la diversitat que cal revertir, tot redefinint els propòsits i les metodologies de l'ensenyament secundari en perspectiva 2020.

Nou nucli curricular i noves formes d'aprendre

Mantenim un format curricular a la secundària pensat per a l'escolarització de masses d'una societat industrial que ja no existeix. Tenim uns currículums sobrecarregats, dissenyats amb una mentalitat predigital, enciclopèdica i memorística. Alhora, el coneixement continua parcel·lat en assignatures amb un professorat especialista que gairebé no treballa en comú, ensenya i avalua tal com ho van fer amb ell/a i recela del treball interdisciplinari.

Segons l'Informe TALIS de l'OCDE (2013), el 87% del professorat espanyol de l'ESO mai no ha observat l'aula d'altres professors, una xifra que duplica la mitjana de l'OCDE i que a Corea es redueix al 5%. Quasi la meitat dels professors espanyols (48%) mai no han participat ni col·laborat en activitats conjuntes amb altres assignatures. També resulta el doble que la mitjana de l'OCDE (23%), mentre que en països com Polònia o Dinamarca, aquest perfil individualista és tan sols el 10% del professorat.

L'ESO ha quedat *batxilleratitzada* per una bona part del professorat, que mai ha acabat d'assimilar la comprensivitat i l'augment de la diversitat de l'aula com a reptes de creixement professional. Els nous canvis socials externs exigeixen una revisió profunda del currículum i de les formes escolars d'ensenyar i aprendre. S'ha d'aprimar i flexibilitzar el currículum prescrit, donar més llibertat organitzativa d'espais i temps a un professorat més ben capacitat que actuï amb metodolo-

gies actives i enfocaments interdisciplinaris (Coll, 2016; Martínez-Celorrio, 2016).

L'aprenentatge matemàtic als 15 anys, per exemple, està massa centrat en la matemàtica més abstracta i no pas en l'aplicada i la matemàtica social. Aquesta decisió curricular fa que s'exacerbi la desigualtat de resultats per origen social (OCDE, 2016). D'aquí la recomanació de centrar-se millor en els fonaments durant més temps per després poder extrapolar i seguir amb continguts més personalitzats i sempre vinculats a la vida real.

El curriculum bàsic, especialment a l'ESO, no ha d'estar tan detallat ni prescrit com ara ho està, ja que intenta abastar molt i aconsegueix resultats modestos i massa superficialitat. La introducció de la nova etapa intermèdia (10-13 anys) permet un nou disseny curricular més coherent i integrat que fonamenti millor les bases de l'aprenentatge intel·lectual entre els 14-16 anys. Per això, cal determinar quins nuclis fonamentals dels sabers permeten l'aprenentatge rellevant i aprimar continguts redundants i enciclopèdics, tal com fa la nova reforma a Finlàndia (2016).

La introducció de formes globalitzadores curriculars com l'aprenentatge basat en projectes en les escoles més innovadores demostra que té un impacte igualador i de major eficàcia que el model magistral tradicional, almenys als Estats Units (Martínez-Celorrio, 2016). Per liderar les noves formes curriculars i didàctiques cal un replantejament a fons de la formació inicial del professorat i una reforma de les facultats d'educació, massa aïllades en si mateixes i reproductores d'un currículum taylorista i gens coordinat, que no respon a les necessitats actuals d'aprenentatge, sinó més aviat a relacions de força i interès corporatiu dels departaments implicats.

Tercera secundària de garantia juvenil per atraure l'abandó

Cal integrar els programes de garantia juvenil, escoles d'adults per treure's el graduat, unitats externes d'escolarització i centres de segona oportunitat en una *tercera secundària* com a *track* recuperador dels abandonaments. Dissenyada de manera flexible i modular i sota inspecció educativa especialitzada, s'ha d'orientar cap a la titulació professional i educativa dels joves beneficiaris, per tal de recuperar l'autoestima i accelerar l'adquisició de competències bàsiques.

La *tercera secundària* (en paral·lel i equivalent amb el batxillerat i l'FP mitjana) actuaria des de la igualtat capacitadora i la igualtat reactivadora amb clars components d'educació social. Les accions no s'han de limitar a buscar la primera inserció en un mercat de treball d'alta rotació i precari, sinó a garantir un esquema d'acompanyament fins a assolir una titulació postobligatòria. Per això cal potenciar els mecanismes modulars i oberts que permetin personalitzar la formació, la pràctica, l'aprenentatge cultural i l'acreditació flexible que entronqui amb les titulacions reglades de l'FP mitjana.

La inscripció en aquests esquemes no hauria de ser voluntària com passa ara, sinó responsabilitat dels ajuntaments i censar tots els abandonaments i atraure'ls cap a aquesta *tercera secundària*, tal com fan als països escandinaus. Per tal d'evitar un tracte discriminatori, cal derogar el requisit de nacionalitat espanyola que exclou els joves de nacionalitat estrangera dels actuals programes de garantia juvenil.

La *tercera secundària* quedaria reforçada amb una xarxa de mentoria social per part de professionals d'empresa que actuarien com a referents de la inclusió i elevació d'aspiracions dels joves recuperats. Alhora, caldria bonificar la inscripció amb una petita beca mensual i un paquet de bonificacions de consum cultural, musical i lleure juvenil més enllà dels seus barris.

Districtes educatius prioritaris

La classificació d'escoles i instituts segons el seu grau de complexitat decidida pel Departament d'Ensenyament ha de donar un pas més enllà. Aquesta classificació permet atorgar una certa singularitat i discriminació positiva de recursos en favor de les escoles situades en els barris més vulnerables. Però el repte és crear districtes escolars singulars en cadascun dels barris catalans que concentren major pobresa, atur i immigració. En aquests contextos d'alta complexitat, s'ha d'assajar un nou tipus de gestió de la xarxa pública en clau comunitària i integrada, amb plantilles estables de professorat més ben pagat i amb més autonomia curricular i pedagògica.

En aquests tipus de contextos, s'han de superar esquemes burocràtics clàssics i reforçar una nova etapa intermèdia entre els 10 i 14 anys, traspassant els límits que imposa la separació estricta d'etapes educatives entre primària i ESO. Aquestes i altres mesures singulars només poden ser gestionades des d'un districte escolar amb poder delegat per emprendre canvis i innovacions que millorin els resultats i la convivència, com per exemple:

- augmentar el salari dels educadors, atesa la complexitat del barri,
- estabilitzar plantilles competents i ben formades de professorat,
- alliberar temps lectiu al professorat perquè pugui reflexionar sobre la seva pràctica, formar-se, coordinar-se o implicar-se en el treball comunitari,
- reforçar el nombre d'educadors socials i mediadors comunitaris,
- obrir els instituts a les tardes amb horari lectiu i extraescolar,
- tenir 2 professors per aula quan sigui necessari,
- introduir metodologies d'aprenentatge cooperatiu, inclusiu i per projectes, tot evitant l'agrupació d'alumnes per *streaming*,
- vincular les escoles i els instituts amb la ciutat educadora, fent de la ciutat un text curricular a investigar, descobrir i aprendre a partir dels seus recursos, empreses, administracions i instal·lacions

(d'energia, de subministraments, de reciclatge, de transports, de cultura , etc.),
- acceptar encàrrecs d'empreses i col·lectius per resoldre problemes i exercicis de la vida econòmica real,
- instal·lar minicentrals solars a les teulades d'escoles i instituts, amb manteniment a càrrec de professionals i dels mateixos alumnes,
- obrir l'avaluació dels projectes, exercicis i encàrrecs desenvolupats pels alumnes a tribunals d'adults, veïns i professionals de reconegut prestigi,
- garantir mentories d'acompanyament al final de l'ESO i al llarg del batxillerat i dels estudis d'FP per reduir els abandonaments i les males eleccions d'especialitat,
- reconèixer l'esforç meritocràtic dels alumnes i la millora personal de resultats amb un sistema de bons, incentius culturals i gratificacions adequades a la seva edat.

Moltes d'aquestes actuacions són avui impossibles de realitzar des dels centres considerats individualment i des dels marcs normatius vigents. El districte ha de funcionar en una escala supraescolar i intercentres que articuli, gestioni i experimenti una nova forma d'ensenyar i d'aprendre. Els districtes prioritaris i singulars seran capaços de potenciar un nou ecosistema de cohesió i èxit socioeducatiu que trenqui el cercle tancat de la desigualtat, conjuntament amb la resta de mesures que anem exposant.

Sistema propi de beques, que dupliqui la inversió

L'article 158.2.b de la LEC (Llei d'educació de Catalunya) preveu un sistema propi de beques i ajuts a l'estudi. Les beques incrementen un 28% la possibilitat de graduar-se en la secundària postobligatòria com més baix sigui el nivell cultural i de renda familiar (Martínez-Celorrio, 2015b). No obstant això, el disseny del sistema espanyol de beques és

poc redistributiu i massa centralista i infrafinança comunitats com Catalunya. La despesa en beques a Catalunya representa el 3,5% de la despesa pública educativa, mentre que la mitjana europea és del 7,5%, a Gran Bretanya és del 9,4% i a Dinamarca quasi és el 15% (Martínez-Celorrio, 2015b).

L'objectiu de duplicar la inversió en beques ha de formar part de l'estratègia catalana dels objectius Europa 2020. Duplicar-la pot suposar injectar uns 162 milions més al pressupost. Cal arribar a un consens de país per concebre un sistema de beques més equitatiu, diversificat i vinculat a l'èxit i la continuïtat educativa fins a titular-se en la postobligatòria, característiques que no són pas prou garantides per l'actual sistema.

Cal multiplicar i diversificar les beques amb tutorització i seguiment al batxillerat i a l'FP entre els fills de famílies de renda baixa, tot incorporant contraprestacions comunitàries. Repetir curs al batxillerat o no superar un mínim de crèdits a l'FP no hauria de ser motiu d'exclusió de beca com passa actualment. Al contrari, s'han de crear modalitats singulars de *beca de reforç* que incentivin la via lenta i/o la continuïtat fins a la graduació de batxillerat amb un pla personalitzat.

No es tractaria només d'una transferència monetària per cobrir costos directes, indirectes o d'oportunitat, sinó que també inclouria avantatges en el consum cultural, d'arts, museus i espectacles, participant també en projectes d'aprentatge-servei. Les beques de reforç s'haurien d'activar durant el primer trimestre de curs per part del professorat dels centres amb una barem de rendes familiars a determinar.

S'ha de crear un Comissionat de Promoció Educativa de caire inter-departamental (Ensenyament i Universitats) per tal de projectar, impulsar i rendir transparència sobre el sistema català de beques. Així quedarien unificades les fonts estadístiques sobre beques i ajuts a l'estudi i es gestionaria el registre de becaris, avui inexistent, que hauria d'estar vinculat amb l'historial acadèmic individual.

Finançament escolar equitatiu basat en necessitats

El nou paradigma de finançament s'ha de definir d'acord amb la necessitat d'equitat. Com a criteri distributiu, el principi de la diferència de Rawls (1998) recomana assignar els recursos donant prioritat a la infància i adolescència més vulnerable i a les dianes més sensibles del sistema on es genera més desigualtat (la no titulació en secundària superior, l'abandonament prematur o la segregació entre escoles).

Si tenim en compte aquest criteri distributiu, s'obre la possibilitat de redefinir com cal aplicar la recuperació dels 358 milions d'euros que queden pendents de recuperar en els propers pressupostos per al 2017 i que s'haurien d'anualitzar per arribar a igualar el pressupost existent el 2010 i consolidar-se. A aquesta quantitat caldria afegir-hi els prop de 320 milions anuals que s'estalviaria el sistema si s'erradiquen les repeticions de curs, tal com hem vist.

Per tant, un nou sistema de finançament definit d'acord amb les necessitats i potenciador de l'equitat podria disposar de 678 milions addicionals cada any que s'haurien d'afegir a la inversió equalitzadora que ja es fa. Disposar d'un paquet anual de 678 milions permet replantejar amb voluntat política una estratègia nacional per a l'equitat educativa que ampliï l'efectivitat de l'actual programa *Ofensiva de país a favor de l'èxit escolar. Pla per a la reducció del fracàs escolar a Catalunya* (2012).

Un bon exemple de paradigma de finançament basat en necessitats és la Llei de finançament escolar equitatiu de Califòrnia (2013). Va ser dissenyada després de la recessió patida als Estats Units i té previst invertir 18.000 milions de dòlars fins el 2021. És una llei que atorga més finançament a les escoles més necessitades, condicionat no pas als resultats acadèmics dels alumnes, sinó a plans de millora i d'innovació educativa, d'implicació de les famílies en l'escola, de parentalitat positiva i de participació dels estudiants. Els tres col·lectius-diana que s'han

prioritzat són: alumnes tutelats o en famílies d'acollida, alumnes de famílies amb baixos ingressos i alumnes de famílies immigrants. És una llei que reforça i delega més autonomia local a l'escola i les famílies per aprovar el pressupost de l'escola, tot detectant les necessitats i implicant les famílies en tot el procés.

En termes comparats a l'esforç inversor fet per Califòrnia, si la mateixa llei s'apliqués a Catalunya, suposaria una inversió equivalent i ajustada a la població, de 3.146 milions d'euros fins l'any 2021 (630 milions anuals). Tal com hem vist, el fons extraordinari de 678 milions superaria aquesta quantitat i ens homologaria internacionalment.

Conclusions

La missió del sistema educatiu és elevar el nivell cultural i de competències de manera universal i cohesionar la societat mitjançant l'exercici eficaç i transversal de la igualtat d'oportunitats. En un sistema equitatiu, els factors adscriptius de l'alumne (origen socioeconòmic, estrangeria o discapacitat) no poden ser barreres que limitin els seus òptims, potencials i oportunitats d'aprenentatge. Al llarg d'aquest capítol hem emmarcat i clarificat de què parlem quan parlem d'equitat educativa i hem presentat els diferents enfocaments, condicionants, objectius i dianes d'intervenció.

Alhora, hem contextualitzat l'equitat educativa dins la perspectiva de la predistribució per tal d'atacar les desigualtats des de les arrels i des de les seves causes més estructurals i subjacents. Si la societat no es corresponsabilitza de l'equitat externa, difícilment l'escola podrà lluitar ella sola contra la desigualtat que la condiciona. Les nostres propostes s'acompanyen d'un fons identificat que estimem al voltant dels 678 milions anuals (358 milions a recuperar de les retallades 2009-2013 i 320 milions com a estalvi per erradicar les repeticions). Seria una estimació i una quantitat consolidable anualment a partir d'ara. Una quantitat

que cal sumar a les partides i mesures que ja destinen la Conselleria d'Ensenyament i els ajuntaments en els àmbits d'inclusió i equitat.

Per tant, continuarem lluny de tenir un finançament suficient i a l'altura del que correspon a Catalunya per nivell de riquesa i desenvolupament econòmic. Però no partim de zero. No obstant això, al marge de la disponibilitat futura d'aquests 678 milions, el que considerem més important és oferir un primer mapa per augmentar l'equitat educativa obert al debat i la contrastació.

L'esforç i les decisions de la nova Conselleria d'Ensenyament des del 2016 estan girant cap a una agenda política més compromesa amb l'equitat i la inclusió. Encara és d'hora per veure si aquest gir serà transcendent i suposarà o no un punt d'inflexió realment transformador respecte de les inèrcies del passat. Una d'aquestes inèrcies ha estat obviar o esquivar una anàlisi completa i globalitzada entorn de l'equitat educativa on s'incloguin tant els seus condicionaments externs com els factors interns que la limiten. El gran debat *Ara és Demà*, propiciat des del Consell Escolar de Catalunya, no ha incorporat un eix centrat a millorar l'equitat del sistema, com si aquest no fos el tema estratègic de les transformacions que cal decidir i debatre. Esperem que aquesta contribució ajudi a dibuixar un nou mapa de mesures d'intervenció i de polítiques públiques predistributives que ambicionin augmentar l'equitat educativa i la cohesió social, des de fora i des de dins del sistema.

Bibliografia

Apple, M.W.; Beane, J.A. (1997). *Escuelas democráticas*. Madrid: Morata.

Aymerich, R. *et al.* (2011). *Junts a l'aula? Present i futur del model d'educació comprensiva a Catalunya*. «Polítiques», 73. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Behrman, J. R.; Parker, S.W.; Todd, P.E. (2011). «Do Conditional Cash Transfers for Schooling Generate Lasting Benefits? A Five-Year Follow-Up of PROGRESA/Oportunidades». *Journal of Human Resources*, núm. 46 (1), p. 93–122.

Bonal, X. (2015) (dir.). *Equitat i resultats educatius a Catalunya. Una mirada a partir de PISA 2012*. «Informes breus», 60. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

– (2012). *Municipis contra la segregació escolar*. «Dossiers de premsa», 7. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Bridgeland, J. *et al.* (2006). *The Silent Epidemic: Perspectives of High School Dropouts*. Washington: Civic Enterprises, LLC.

Brophy, J. (2006). «Grade Repetition». París: International Institute for Educational Planning, UNESCO. «Education Policy Series», núm. 6.

Capsada, Q.; Hoeckel, K.; Ortiz, L. (2013). *Educació, competències i mercat de treball*. «Informes breus», 42. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Carabaña, J. (2016). «¿Aumentar la escolaridad o fomentar la titulación en 45 Secundaria Superior?». A: *Indicadores comentados sobre el estado del sistema educativo español*. Madrid: Fundación Ramón Areces.

Causa, O.; Chapuis, C. (2009). *Equity in Student Achievement across OECD Countries: An Investigation of the Role of Policies*. París: OECD. «OECD Economics Department Working Papers», núm. 708.

Cebolla, H. *et al.* (2015). *Aprendizaje y ciclo vital. La desigualdad de oportunidades desde la educación preescolar hasta la edad adulta*. Barcelona: Fundació La Caixa.

Cohen, G. A. (2008). *Rescuing Justice and Equality*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Coleman, J. (dir.) (1966). *Equality of Educational Opportunity*. Washington: Goverment Printing Office.

Coll, C. (2016). «La personalització de l'aprenentatge escolar: un repte indefugible». A: Vilalta, J.M. (dir.) *L'Estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2015*. «Polítiques», 84. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Connell, R.W. (2006). *Escuelas y justícia social*. Madrid: Morata.

Denboba, A. *et al.* (2014). *Stepping Up Early Childhood Development: Investing in Young Children for High Returns*. Washington DC: World Bank.

Duncan, G. J.; Magnuson, K. (2013). «Investing in Preschool Programs». *The Journal of Economic Perspectives*, núm. *27*(2), p. 109-132.

Esping-Andersen, G.; Palier, B. (2010). *Los tres grandes retos del Estado del bienestar*. Barcelona: Ariel.

Faubert, B., (2012). *In-school Policies and Practices for Overcoming School Failure: A Literature Review*. OECD. «Education Working Paper». París: OECD.

Ferrer, F. (2011). *PISA 2009: avaluació de les desigualtats educatives a Catalunya*. «Polítiques», 74. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

– (2009). *Estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2008*. «Polítiques», 70. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Field S.; Kuczera, M.; Pont, B. (2007). *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education*. París: OECD.

Fiszbein, A. *et al.* (2009). *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington, DC: World Bank.

Gaddis, S.M. (2013). «The influence of habitus in the relationship between cultural capital and academic achievement». *Social Science Research*, núm. 42(1), p.1-13.

González, J.J. (2005). «Estado de Bienestar y desigualdad». A: González, J.J.; Requena, M. (ed.). *Tres décadas de cambio social en España*. Madrid: Alianza Editorial, p. 165-192.

Greenwald, R.; Hedges, L.; Laine, R. (1996). «The Effect of School Resources on Student Achievement». *Review of Educational Research*, núm. 66 (3), p. 361–96.

Hattie, J. (2009). *Visible Learning: A Synthesis of over 800 Meta-analyses Relating to Achievement*. United Kingdom: Routledge.

Heckman, J. (2011). «The Economics of Inequality: The Value of Early Childhood Education». *American Educator,* vol. 35, núm. 1, p. 31-35.

Husen, T. (1988). *Nuevo análisis de la sociedad del aprendizaje*. Barcelona: Paidós.

Jackson, M. *et al.* (2007). «Primary and secondary effects in class differentials in educational attainment». *Acta Sociologica*, 50 (3), p. 211-229.

Korpi, W.; Palme, J. (1998). «The Paradox of Redistribution and Strategies of Quality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries». *American Sociological Review*, núm. 63 (5), p. 661-687.

Levin, H.M.; Roldán, M.B.; Garchet, P. M. (2000). *Las escuelas aceleradas: una década de evolución*. Santiago: PREAL-UNESCO.

Martínez, M.; Albaigés, B. (2012). *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2011*. «Polítiques», 75. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Martínez-Celorrio, X. (2016). «Impacte de la crisi i de les polítiques d'austeritat en el sistema educatiu». A: Vilalta, J.M. (dir.). *Reptes de l'educació a Catalunya. Anuari 2015*. «Polítiques», 84. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

– (2016). «Innovación y reestructuración educativa en España: las escuelas del nuevo siglo». A: *Informe España 2016*. Madrid: Cátedra Martín-Patino.

– (2015a). *Les beques a examen. Repensar el sistema d'ajuts a l'estudi*. «Informes breus», 61. Barcelona: Fundació Jaume Bofill

– (2015b). «Buena predistribución y mejor redistribución contra las desigualdades». A: *ESADE, Índice de Confianza Social 2014*, ps. 110-119. Barcelona: ESADE.

Martínez-Celorrio, X.; Marín Saldo, A. (2016). *Crisi, descens social i xarxes de confiança*. «Documents de treball», 26. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

– (2013). «Orígens de classe, educació i mobilitat social. Ascens i descens social de les persones joves en el context de crisi». A: *Enquesta a la Joventut de Catalunya 2012*, vol. 2, p. 267-314. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

– (2010). *Educació i mobilitat social a Catalunya*. «Polítiques», 71. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Martínez García, J.S. (2009). «Fracaso escolar, PISA y la difícil ESO». RASE-Revista de la Asociación de Sociología de la Educación, vol. 2, núm. 1, p. 56-85.

Morel, N.; Palier, B.; Palme, J. (ed.) (2012). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.

Moreno, L. (2014). *La Europa asocial.* Barcelona: Península.

Mortimore, P.; Sammons, P.; Stoll, L.; Lewis, D.; Ecob, R. (1988). *School Matters: The Junior Years.* Somerset: Open Book.

Murillo, F.J. (2005). «¿Importa la escuela? Una estimación de los efectos escolares en España». *Tendencias Pedagógicas*, núm. 10, p. 29-45.

Naudeau, S, N. *et al.* (2011). *Investing in Young Children: An Early Childhood Development Guide for Policy Dialogue and Project Preparation*. Washington: DC: World Bank.

Nusche, D. (2009). *What Works in Migrant Education? Review of Evidence and Policy Options*. «OCDE Education Working Paper», núm. 22.

Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano*. Barcelon: Paidós.

Oakes, J. (2005; original 1985). *Keeping Track: How Schools Structure Inequality*. Yale University Press.

OCDE (2016). *Are Disadvantaged Students Given Equal Opportunities to Learn Mathematics?*. OECD. «PISA in focus», núm. 6.

– (2013). *TALIS 2013-Estudio Internacional de la Enseñanza y el Aprendizaje. Informe español.* Madrid: Ministerio de Educación.

– (2011). *When Students Repeat Grades or Are Transferred Out of School: What Does it Mean for Education Systems?* OECD. «PISA in focus», núm. 6.

– (2010). *PISA 2009 Results: What Makes a School Successful?: Resources, Policies and Practices (Volume IV)*. PISA. París: OECD.

Phillips, M. *et al.* (1998). «Family Background, Parenting Practices, and the Black–White Test Score Gap». A: Jencks, C.; Phillips, M. (ed.). *The Black-White Test Score Gap*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Rawls, J. (1998). *Teoría de la justicia*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica.

Restuccia, D.; Urratia, C. (2004). «Intergenerational Persistence of Earnings: The Role of Early and College Education». *American Economic Review,* vol. 94, núm. 5, p. 1.354-1.378.

Richardson, D. (2010). «Child and family policies in a time of economic crisis». *Children & Society*, vol. 24, Issue 6, p. 495–508.

Roemer, J.E. (1998). *Equality of Opportunity*. Cambridge: Harvard University Press.

Sammons, P. (2007). *School Effectiveness and Equity: Making Connections*. Reading: Centre for British Teachers.

Schmidt, W.H. *et al.* (2015). «The Role of Schooling in Perpetuating Educational Inequality: An International Perspective». *Educational Researcher,* vol. 44, núm. 7, p. 371-386.

Schultz, T. (2004). «School Subsidies for the Poor: Evaluating the Mexican Progresa Poverty Program». *Journal of Development Economics*, 74 (1), p. 199–250.

Sen, A.K. (2010). *La idea de la justicia*. Barcelona: Taurus.

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

– (2015). *Informe sobre la igualtat d'oportunitats a l'educació infantil (0-3 anys)*. Barcelona: Síndic de Greuges de Catalunya.

– (2014). *Informe sobre els drets dels infants*. Barcelona: Síndic de Greuges de Catalunya.

– (2008). *La segregació escolar a Catalunya. Informe extraordinari*. Barcelona: Síndic de Greuges.

Slavin, R.E. (1996). «Success for all: A summary of research». *Journal of Education for Students placed at Risk*, núm. 1, p. 41-76.

Teddlie, C. *et al.* (2000). *The International Handbook of School Effectiveness Research*. Londres: Falmer Press.

Välijärvi, J.; Sahlberg, P. (2008). «Should 'failing' students repeat a grade? A retrospective response from Finland». *Journal of Educational Change*, vol. 9, núm. 4, p. 385-389.

Vandenberghe, V. (2002). «Evaluating the magnitude and the stakes of peer effects analysing science and math achievement across OECD». *Applied Economics,* núm. 34, p. 1.283-1.290.

Vilalta, J.M. (dir.). *Reptes de l'educació a Catalunya. Anuari 2015*. «Polítiques», 84. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Wilkinson, R.; Pickett, K. (2009). *Desigualdad: un analisis de la infelicidad colectiva*. Madrid: Taurus.

11 La inversió pública en educació (2015-2035)

Eugeni Garcia-Alegre

En els últims anys i fruit de la crisi econòmica, la inversió pública en educació s'ha reduït sensiblement. Tal vegada en els propers temps hi haurà l'oportunitat per poder destinar més recursos i assignar-los d'una forma més eficaç i eficient. La finalitat d'aquest capítol es contribuir a aconseguir-ho.

El capítol, des del punt de vista de la gestió pública i la governança de l'educació, s'estructura en cinc apartats i intenta donar resposta a les qüestions següents: on val la pena invertir, quina és la quantitat mínima necessària, com evitar malbaratar recursos, una proposta d'aplicació i conclusions. També hi ha un annex amb aclariments sobre la procedència de les dades i la metodologia utilitzada en els càlculs.*

On invertir?

El fet d'on invertir està condicionat i orientat per les finalitats perseguides.

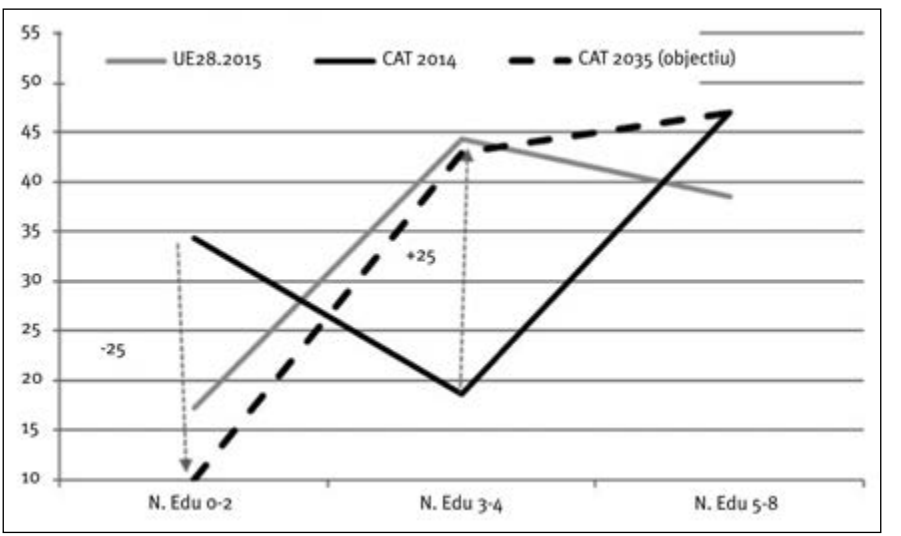
En aquest moment, Catalunya, en el marc de l'estratègia 2020 de la UE, té com objectius que cap alumne es quedi enrere en l'adquisició de les

* L'autor agraeix a Francisco Martín i Josep Plancheria la lectura d'un document més extens i les seves aportacions i els eximeix de tota responsabilitat per les opinions que s'expressen i de qualsevol error o omissió en el contingut.

competències bàsiques, que una gran majoria de la població assoleixi un nivell educatiu mitjà-alt (90%), assegurar la cohesió social i una formació contínua al llarg de tota la vida. Aquest últim aspecte no es considera en aquest treball, atès que és una inversió bàsicament del sector productiu.

Per altra banda, s'observa que l'estructura de formació de la població a Catalunya té forma de vall i la de la UE-28 de pic, cosa que posa de manifest que a Catalunya hi ha una forta dicotomia entre un percentatge alt de població amb un nivell baix d'educació i un percentatge alt amb nivell alt. Simultàniament, s'observa un percentatge baix de titulats de nivell mitjà, especialment de formació professional, situació que pot condicionar el desenvolupament econòmic i social (Col·legi d'Economistes de Catalunya, 2014).

Gràfic 1.
Estructura, en %, de la formació de la població entre 30 i 34 anys a Catalunya i a la UE-28



Font: Eurostat (23.03.2016), Idescat i elaboració pròpia.

Nota: Les dades de la UE-28 són del 2015 i les de CAT, del 2014.

Per tant, un repte per a Catalunya per als propers anys és reduir fins a un màxim d'un 10% la població amb un nivell baix d'educació, cosa que implica reduir-la en 25 punts percentuals i incrementar el nivell mitjà en la mateixa proporció en relació amb la mitjana de la UE actual. Això situaria Catalunya en una bona posició i és un pas previ per seguir incrementant el nivell d'educació alt, en què Catalunya, actualment, té un percentatge superior a la UE-28.

Catalunya, per aconseguir que el 90% de la població, entre 18 i 24 anys, disposi d'un títol post-ESO, necessita prioritzar la millora de l'èxit escolar en els ensenyaments bàsics i post-ESO no superiors.

Per assolir les fites anteriors i atès que **la millora requereix l'èxit escolar de l'alumnat amb baix rendiment** (OECD, 2016), cal invertir, de manera equitativa, en els quatre àmbits següents i amb la finalitat de:

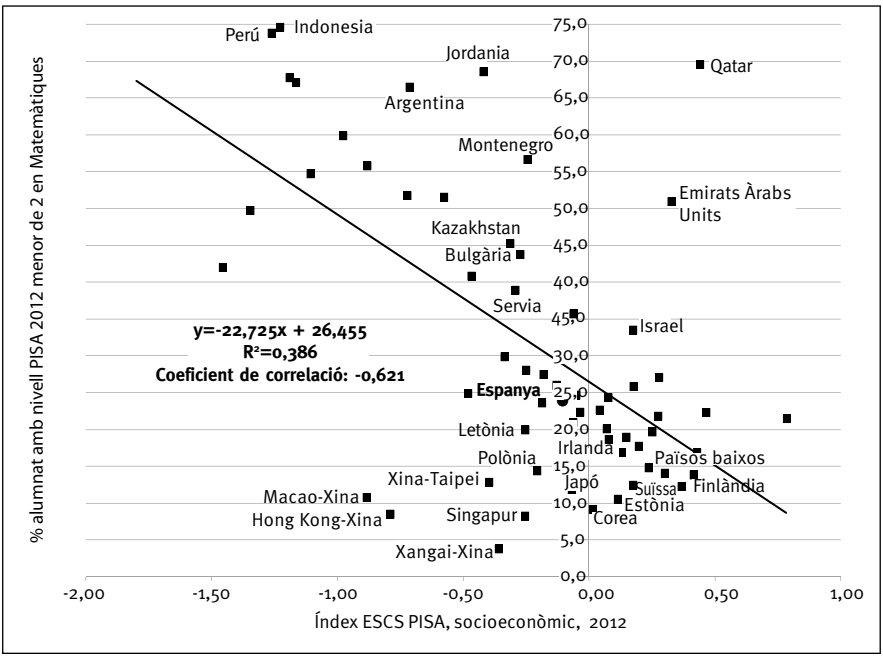
1. Compensar les **condicions negatives d'educabilitat.**
2. Assegurar una plaça de qualitat a **educació infantil de primer cicle** per a tot l'alumnat que viu en un entorn econòmic i socialment desafavorit.
3. Millorar la **qualitat de l'educació formal** fins als 18 anys, adequant-la a les necessitats d'aprenentatge de l'alumnat i al seu èxit escolar.
4. Facilitar i potenciar l'accés a **l'educació no formal** de l'alumnat que viu en entorns de pobresa com a instrument catalitzador de l'èxit en l'educació formal i facilitador de la cohesió social.

Invertir en condicions d'educabilitat

Les condicions d'educabilitat són les circumstàncies en què viuen els infants i adolescents que afecten directament les seves possibilitats d'aprenentatge i èxit escolar. Són negatives per a l'alumnat que pateix una alimentació insuficient i/o precària, falta d'higiene, un vestuari brut i/o inadequat, quan tenen problemes d'habitatge o de salut mental;

quan no poden accedir a escoles bressol o a activitats escolars o socioeducatives de pagament, quan tenen dificultats o la impossibilitat de pagar els llibres de text, o quan suporten una falta de tutela i d'orientació i seguiment educatiu. Tots aquests elements tenen conseqüències negatives sobre els seus aprenentatges i resultats escolars i la cohesió social (Garcia-Alegre, 2014).

Gràfic 2.
Relació entre el nivell socioeconòmic i el % de la població amb un nivell PISA menor de 2 en Matemàtiques



Font: PISA 2012 i elaboració pròpia.

Segons PISA 2012, a menor nivell socioeconòmic, menors aprenentatges. El nivell socioeducatiu de les famílies explica un 38,6% de les diferències en el nivell de fracàs entre països (gràfic anterior).

Hi ha moltes possibilitats per compensar les condicions d'educabilitat precàries i fer realitat una igualtat equitativa d'oportunitats. Algunes

funcionen a través de l'àmbit de la família (p. ex. una renda mínima garantida) i altres a través d'ajudes finalistes per a l'alumnat. Aquestes últimes poden ser actuacions universals, per exemple, la gratuïtat per a tot l'alumnat dels llibres de text o del menjador, o poden ser específiques per a l'alumnat que ho necessita en forma d'ajudes públiques i/o privades, per exemple, les beques. Tot són possibilitats per compensar les condicions d'educabilitat negatives que pateixen una part rellevant dels infants del país. Segons Idescat, el 2014, un 28,8 % dels infants menors de 16 anys estaven en risc de pobresa.

Invertir per assegurar unes condicions d'educabilitat mínimes per a tots els infants i adolescents és una condició a priori perquè una adequada educació formal i no formal es puguin traduir en èxit escolar i cohesió social.

Invertir en educació infantil

James Heckman, premi Nobel d'economia del 2000, planteja que un major benestar social futur depèn, en part, de la inversió en educació primerenca que es faci, especialment en els infants que viuen en condicions de pobresa, i estableix que la rendibilitat és molt més gran durant els primers cinc anys i que es va reduint amb l'edat (http://heckmanequation.org/heckman-equation).

La tesi d'Heckman ha estat contrastada i validada per múltiples recerques, però no sempre (Lipsey, 2013). Heckman defensa que els resultats s'han de valorar a llarg termini i no tan sols des de la perspectiva cognitiva, sinó també dels guanys en termes d'habilitats socials i emocionals. En la seva opinió, actualment existeix a Estats Units una obsessió desmesurada per l'avaluació del *3rd grade* (8-9 anys), la qual es limita a proves en Matemàtiques i alfabetització, i considera que és un error atribuir a aquests resultats un valor absolut i total del desenvolupament educatiu integral de l'alumnat. En qualsevol cas, Heckman insisteix que és rellevant que l'educació primerenca sigui de qualitat i

Gràfic 3.
La rendibilitat de la inversió en educació per edats, segons Heckman

Font: https://heckmanequation.org/assets/2017/01/F_080613_HeckmanSpanishOne_0.pdf

que es mantingui l'atenció fins a l'edat adulta de l'alumnat que viu en entorns precaris i que l'avaluació dels resultats de la inversió sigui polièdrica i a llarg termini.

Els informes internacionals TIMSS (Matemàtiques de 4t de primària) i PIRLS (comprensió lectora de 4t de primària) del 2011 i PISA 2012 (Matemàtiques als 15 anys) mostren una relació positiva entre els resultats mitjans de l'avaluació i la participació de l'alumnat en educació infantil. La diferència també és significativa entre l'alumnat de les comunitats autònomes que han assistit o no a educació infantil, d'acord amb els resultats de PISA 2012. (http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/boletines/especialccaa/educaineeautonomias5.pdf?documentId=0901e72b8201fe12).

La rendibilitat de la inversió en educació infantil és especialment alta per a infants que viuen en entorns de pobresa, quan és de qualitat i es

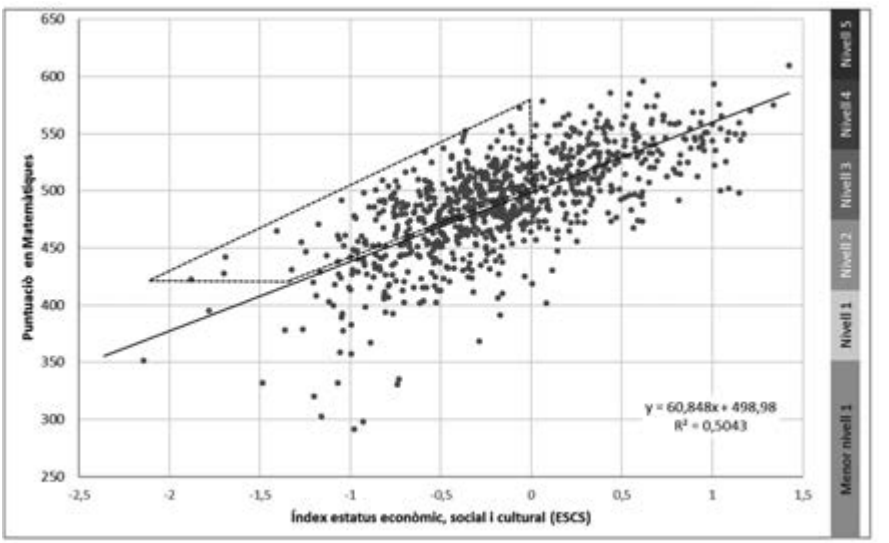
manté l'atenció en els ensenyaments posteriors (CE, 2009 i 2014; Pérez i Uriel, 2016).

Per reduir el percentatge de població amb un baix nivell s'ha d'aconseguir l'èxit educatiu de tot l'alumnat des d'una edat molt primerenca, prioritzant l'atenció a l'alumnat que viu en entorns de pobresa.

Invertir en la qualitat de l'educació formal

El repte per als centres docents és oferir un servei d'educació adequat a les característiques dels alumnes que els asseguri l'èxit escolar.

Gràfic 4.
Resultats PISA 2012 de les escoles espanyoles de la mostra



Font: PISA 2012 i elaboració pròpia.

Els informes PISA posen en relleu la importància del nivell social, econòmic i cultural de les famílies com a predictor dels resultats escolars,

però també que una escola eficaç és possible en entorns complexos, com mostren les escoles incloses en l'àrea definida pel trapezi del gràfic següent, on hi ha moltes escoles amb baixos nivells socioeconòmics que obtenen resultats PISA en Matemàtiques superiors a la mitjana (per sobre de la recta tendencial) i superiors al nivell mínim i que se situen entre el nivell 2 i 4.

Si s'observa el gràfic anterior, escoles amb el mateix nivell socioeconòmic obtenen puntuacions molt diferents. Per exemple, per a un ESCS al voltant de -1 els resultats varien entre 290 i 490, és a dir, hi ha una diferència de 200 punts!! I si es mira les escoles que obtenen el mateix resultat (d'esquerra a dreta), es pot veure que l'assoleixen escoles amb nivells socioeconòmics molt diferents, per exemple, al voltant dels 500 punts els aconsegueixen escoles amb un ESCS de -1,05 a +1,05, una diferència de 2 punts ESCS!!, fet del qual es pot deduir que el que es fa a l'escola i com es fa és important i determina els aprenentatges i resultats escolars, i, per tant, la qualitat educativa de l'escola és clau.

La qualitat de l'escola és molt important per a l'èxit escolar de tot l'alumnat, especialment del seu professorat i direcció escolar.

Invertir en educació no formal

L'educació no formal està integrada per activitats organitzades però no qualificades explícitament o necessàriament com a activitats d'aprenentatge; en general, no comporten cap certificació. Alguns exemples són les activitats complementàries i extraescolars i les socioeducatives.

A l'educació no formal se li atribueix un important impacte en termes de motivació, integració i cohesió social, i en aprenentatges, especialment, amb l'alumnat que viu en condicions de pobresa i/o marginació, però, desafortunadament, aquest és el col·lectiu que menys gaudeix

d'aquest tipus d'activitats (PISA *In Focus 18,* 2012; SGC, 2014; Mari-Klose, 2015).

Els plans educatius d'entorn (PEE) desenvolupats pel Departament d'Ensenyament (DdE) amb col·laboració amb les administracions locals i entitats sense ànim de lucre han estat una experiència valuosa de coordinació entre administracions, i entre l'educació formal i no formal. Els PEE han tingut un impacte positiu sobre la cohesió social en un moment en què el sistema educatiu català rebia un important flux d'alumnat nouvingut (Ivàlua, 2011).

L'educació no formal és un instrument útil i valuós per al desenvolupament personal, la cohesió social i la millora dels resultats escolars de l'alumnat que viu en condicions d'educabilitat precàries o negatives.

Quant invertir i en què?

Aquest apartat té com a finalitat informar i quantificar el volum d'inversió mínim necessari per desenvolupar les estratègies proposades en els quatre àmbits de l'apartat anterior.

En els últims anys, la despesa pressupostària ha donat resposta bàsicament a les necessitats d'escolarització i, en menor mesura i efectivitat, a les condicions d'educabilitat i a la qualitat de l'educació i, per tant, a l'èxit escolar de tot l'alumnat.

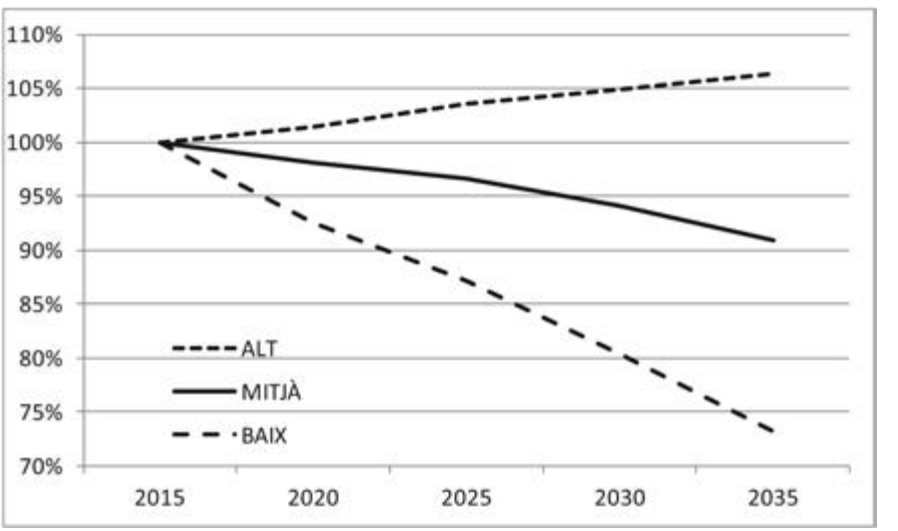
Aquest apartat contempla, de manera diferenciada, una proposta de les inversions necessàries per a l'escolarització i per a l'èxit escolar de tot l'alumnat des del 2015 fins al 2035. S'opta per una visió a curt, mitjà i llarg termini per orientar el debat i la presa de decisions. Les tres mirades són complementàries i aporten una visió més completa.

La inversió en escolarització

Aquest càlcul parteix de la hipòtesi que es manté el model de gestió i la cultura dominant en el sistema educatiu dels últims trenta-cinc anys, en què l'objectiu i la prioritat han estat l'escolarització i on l'èxit escolar ha sigut una qüestió secundària. La inflexió es va produir a partir de l'any 2000, quan els resultats escolars dels sistemes educatius van començar a ser rellevants per als països com a conseqüència de la difusió dels resultats d'avaluacions internacionals, especialment els informes PISA.

Des de la perspectiva de l'escolarització, la inversió pública en educació és paral·lela a l'evolució de la població escolar estimada, atès que una major o menor població per escolaritzar comporta una major o me-

Gràfic 5.
Índex d'evolució de la població de 0 a 24 anys segons diferents escenaris de creixement



Font: Elaboració pròpia a partir de la població postcensal del 2014 i la projecció de la població 2013-2051 d'Idescat.

nor despesa. És a dir, l'evolució de la inversió pública en educació seguirà la tendència demogràfica recollida en el gràfic 5 i quantificada a la taula 1.

Idescat presenta tres hipòtesis d'evolució de la població fins al 2051 i, dues marquen una clara tendència a la baixa de la població entre 0 i 24 anys. Les tendències dels escenaris demogràfics (gràfic 5) posen de manifest que la inversió en educació prevista en el pressupost del 2015 és suficient per satisfer les necessitats d'escolarització dels propers 20 anys, excepte que l'escenari de creixement (alt) es produís en la realitat (taula següent). Hipòtesi poc probable, atès el baix índex de natalitat i de la immigració dels últims anys i la falta de polítiques incentivadores per mantenir o incrementar la població infantil.

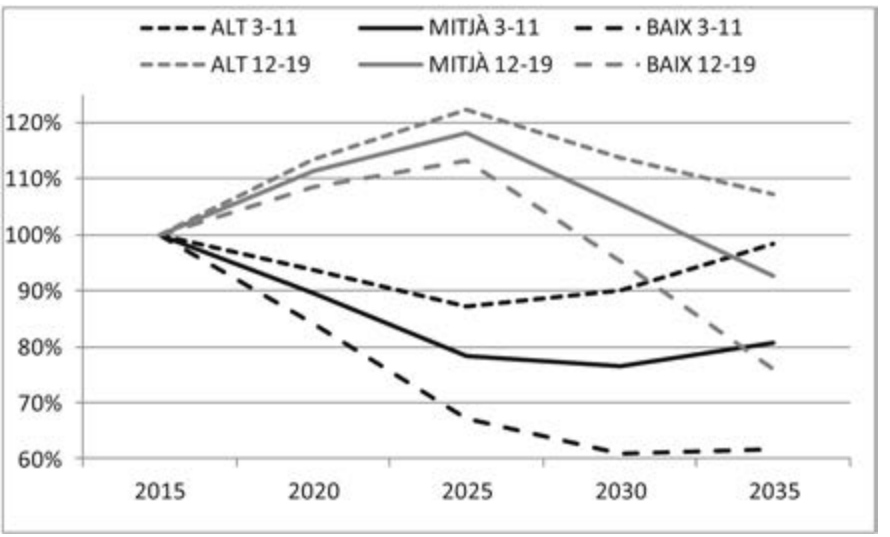
Taula 1.
Inversió en escolarització, en milions d'euros

Escenaris de creixement de la població 0-24 anys	2015	2020e	2025e	2030e	2035e
Alt	**4.520,6**	4.583,9	4.681,4	4.744,8	4.808,7
Mitjà	**4.520,6**	**4.432,9**	**4.371,5**	**4.253,0**	**4.112,9**
Baix	**4.520,6**	4.181,1	3.940,9	3.636,0	3.307,4

Font: Elaboració pròpia a partir del pressupost del 2015, la població postcensal del 2014 i la projecció de la població 2013-2050 d'Idescat. e = valors estimats.

Hi ha una variable rellevant a l'escolarització que pot matisar les dades anteriors d'inversió, que és, com mostra el gràfic següent, l'increment d'alumnat en la secundària i la reducció en l'educació infantil i primària fins el 2025, en què la tendència pot tornar a canviar. Les previsions apunten a una transferència interna d'alumnat que requerirà, per ser econòmicament eficient, una bona gestió del professorat i de les infraestructures disponibles, que pot no ser pacífica i que en última instància pot comportar noves contractacions de professorat i construccions.

Gràfic 6.
Índex d'evolució de la població entre 3-11 i 12-19 anys



Font: Elaboració pròpia a partir de la població postcensal del 2014 i la projecció de la població 2013-2051 d'Idescat.

Un sistema educatiu orientat exclusivament a l'escolarització justifica pocs increments pressupostaris en els propers 20 anys, atesa la davallada de la població escolar.

Les diferències entre els distints escenaris de l'evolució de la població són molt significatives, i, atès les decisions que s'han de prendre per planificar l'escolarització i els recursos associats, val la pena que s'aprofundeixi en els escenaris i les tendències demogràfiques de manera periòdica i sistemàtica.

La inversió en èxit escolar

Què justifica invertir més en educació

Invertir per assegurar l'escolarització de tot l'alumnat és una condició necessària, però no suficient per aconseguir l'èxit escolar de tot l'alumnat.

El que justifica incrementar el pressupost és la persecució de l'èxit escolar per a tot l'alumnat i la cohesió social, grans objectius del sistema educatiu català i de la UE. Per tant, l'increment pressupostari té sentit si s'utilitza adequadament per obtenir majors i millors nivells d'aprenentatge i èxit escolar.

Una inversió addicional a l'estrictament necessària per a l'escolarització es justifica per la seva contribució a la millora dels aprenentatges, l'èxit escolar de tot l'alumnat i la cohesió social.

En els paràgrafs següents es concreta en què i quant invertir en els quatre àmbits d'inversió proposats en el primer apartat. És un punt de partida per a un debat i una anàlisi més aprofundida sobre la qual prendre decisions. A l'annex s'expliquen i es justifiquen les propostes, i es motiva el càlcul de les inversions.

Quant invertir en assegurar unes condicions d'educabilitat que facilitin l'èxit escolar de tot l'alumnat

No fa tant de temps era relativament habitual que les direccions dels centres educatius diguessin que l'alumnat havia d'arribar a escola en perfectes condicions d'educabilitat i que aquest no era el seu problema, que la seva funció era educar i formar. Certament les condicions d'educabilitat no són un problema propi de l'àmbit de l'educació, sinó de les famílies i els serveis socials, però atesa l'amplitud i duresa de la

crisi, moltes escoles ho han fet seu, per sensibilitat, proximitat i perquè és una necessitat i una condició prèvia per poder iniciar un procés d'ensenyament-aprenentatge profitós. Quines estratègies educatives es poden aplicar si l'alumne arriba a escola mal alimentat, estressat, amb son o brut? Davant d'aquest escenari, és habitual observar actuacions de direccions d'escoles, amb la col·laboració de les AMPA i entitats socials, del tipus: orientar famílies per aconseguir ajuts, fer recerca de recursos, col·laborar amb els serveis socials i ONG, avançar diners per a material escolar i sortides i gestionar el seu cobrament. Tot per ajudar a donar resposta a les necessitats derivades de les precàries condicions d'educabilitat dels infants i joves. Simultàniament, des de l'inici de la crisi, la inversió en educació de les famílies amb recursos augmenta, cosa que incrementa la desigualtat. La inversió es concentra en educació infantil, classes extres, serveis i activitats complementàries, compra de llibres... (Pérez i Uriel, 2016).

En què i quant caldria invertir per assegurar unes adequades condicions d'educabilitat per a tot l'alumnat? Algunes de les condicions més rellevants directament relacionades amb l'èxit escolar de l'alumnat són les recollides en la taula de la pàgina següent.

L'assegurament de les condicions d'educabilitat es pot plantejar com una oferta i un accés universal, model dels països escandinaus, o com a beques. El primer cas evita el possible efecte pervers de l'estigmatització, però és més car. El segon pot ajudar significativament a resoldre el problema i és més econòmic. Com a punt de partida, i en aquest moment, s'opta per les beques. Especialment, perquè s'han mostrat útils per millorar els resultats escolars. Martinez-Celorrio (2015) estableix que les beques incrementen entre un 22 i un 25,7 % la probabilitat d'obtenir un títol post-ESO.

Taula 2.
Condicions d'educabilitat que cal assegurar

Condició d'educabilitat	Possibilitats compensadores	Observacions
Alimentació	Gratuïtat o beques	S'han de finançar i implementar per part del DdE en coordinació amb el Departament de Benestar Social i Administració local i amb la col·laboració de les entitats socials (SGC, 2015b)
Salut i estrès	Orientació des de l'escola	Ho ha de prioritzar el Departament de Salut (SGC, 2015b)
Condicions d'estudi a casa	Oferta d'espais i suport educatiu	Finançament i implementació a través d'Acords de corresponsabilitat, Plans educatius d'entorn, administració local i/o entitats socials
Accés a escoles bressol	Gratuïtat o beques	Es proposen beques finançades i gestionades pel DdE amb la col·laboració de l'Administració local
Accés a activitats escolars amb cost (sortides,...)	Gratuïtat o beques	Es proposen beques finançades i gestionades pel DdE a través dels centres docents.
Accés a activitats socioeducatives (extraescolars...)	Orientació des de l'escola i beques	Beques (vegeu el punt específic d'educació no formal)
Llibres i material escolar	Gratuïtat o beques	Cal considerar beques per a llibres i reutilització i/o digitalització de llibres. Finançat i gestionat pel DdE a través dels centres docents.
Tutela, orientació i seguiment educatiu	Tutoria individual	Organització interna de centre

Font: Garcia-Alegre, E. (2014) i elaboració pròpia.

Taula 3.
Proposta d'inversió en condicions d'educabilitat

En milions d'euros	2009	2010	2011	2012	2013	2015e	2020e	2025e	2030e	2035e
Inversió en condicions d'educabilitat	**85,3**	**76,7**	**71,7**	**46,1**	**48,6**	**270,1**	**266,1**	**245,5**	**220,8**	**216,7**
Beques menjador (EINF+EPRI+ESO+BATX+CFGM)	65,6	57,5	56,2	46,1	48,6	223,0	216,4	198,8	179,5	175,6
Accés a activitats escolars amb cost addicional (EPRI+ESO)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15,7	15,8	13,9	12,0	11,6
Beques i reutilització de libres de text i material escolar (EPRI+ESO+BATX+CFGM)	19,7	19,2	15,5	0,0	0,0	31,5	33,9	32,7	29,3	29,5

Font: Elaboració pròpia a partir de la metodologia de càlcul establerta a l'annex, e = valors estimats.

La inversió més important està destinada a assegurar una correcta alimentació de l'alumnat durant el temps escolar. En aquest moment, els criteris per donar beques són força restrictius i teòricament se satisfà la necessitat, però és un fet que deixen sense cobrir una part rellevant de les carències, com ho demostren les múltiples aportacions de les AMPA, ONG i ajuntaments per apaivagar les necessitats reals.

Actualment no es disposa d'una quantificació global precisa de les necessitats de beques menjador; per tant, es fa una aproximació a partir de les estadístiques disponibles sobre els infants que viuen en risc de pobresa. Atès que l'objectiu és aconseguir que el màxim de la població assoleixi un títol post-ESO, es pren com a referència l'alumnat d'educació infantil, educació primària, ESO, CFGM i batxillerat. La inversió en beques menjador es pot ajustar concretant els infants que ho necessiten a partir d'uns paràmetres que assegurin una alimentació adequada i suficient en temps escolar per a tota la població fins els 18 anys, amb la participació dels serveis socials municipals, ONG i les escoles. Restaria pendent assegurar l'alimentació dels infants afectats durant els períodes de vacances, inversió no considerada en el càlcul per entendre que no és competència del DdE.

També es proposa recuperar la política de reducció dels costos en llibres de text a través de la subvenció de la seva reutilització, atès els efectes educatius per a l'alumnat i econòmics per a les famílies que aquesta política comporta.

Quant invertir en educació infantil de primer cicle (0-2): beques, qualitat i finançament

Una de les qüestions que suscita més debat és la qualitat del model educatiu, que es relaciona amb la ràtio d'infants per professional, la seva formació, estabilitat i retribució, i amb l'orientació a satisfer les necessitats dels infants i les famílies. Per què és important la qualitat

Taula 4.
Inversió en educació 0-2 i millora de la seva qualitat

	2009	2010	2011	2012	2015e	2020e	2025e	2030e	2035e
Inversió en educació infantil de 1r cicle, M€					**141,1**	**129,7**	**146,9**	**181,1**	**214,9**
Subvenció anual per plaça municipal, €	1.800	1.800	1.600	875	2.183	2.183	2.183	2.183	2.183
Subvenció a Adm. local a ràtio AMRS a partir del 2015, M€	87,3	83,5	82,7	10,9	107,0	100,9	112,8	134,4	160,1
Beques a ràtio proposta AMRS, M€	6,9	6,0	0	0	31,2	28,8	31,5	36,8	43,0
Subvenció de creació de noves places derivades de la ràtio AMRS, M€					2,9	0,0	2,6	9,9	11,8

Font: Idescat, Memòria DdE, SGC 2015b i elaboració pròpia a partir de la metodologia de càlcul establerta a l'annex, e = valors estimats. M€ = milions d'euros.

del servei? Perquè la correlació entre educació infantil i millores cognitives i actitudinals dels infants depèn de la qualitat del servei, especialment dels que viuen en condicions de pobresa (CE, 2009). Per això s'opta per aplicar, en el càlcul, a primer cicle d'educació infantil, la proposta de l'Associació de Mestres Rosa Sensat (AMRS) del 2004, i, en el segon cicle, la de la Xarxa Europea d'Atenció a la infància (XEAI) del 1996, propostes que milloren la ràtio de mínims actual i, per tant, la qualitat del servei.

La subvenció a l'Administració local se sustenta en l'article 198 de la LEC, que regula el finançament del primer cicle d'educació infantil, i en el seu apartat 2 estableix que el DdE ha de subvencionar la creació, la consolidació i el sosteniment de les places de titularitat municipal.

La inversió en la millora de la qualitat del segon cicle d'educació infantil s'inclou a educació formal.

Quant invertir en millorar la qualitat de l'educació formal (3-18)

La proposta d'estratègies i instruments per millorar la qualitat de l'educació formal la recull la taula de la pàgina següent. S'ha elaborat a partir de coneixement internacional i local, que, en tot cas, s'ha de debatre, experimentar i avaluar fins a trobar una barreja que funcioni eficientment, tant a nivell de sistema com d'escola, sense oblidar que les necessitats són dinàmiques en el temps i, per tant, requereixen una recerca constant a través dels processos de millora contínua, l'avaluació i el rendició de comptes.

A la taula 5, els instruments sense cost rellevant (sc) són aquells que no comporten directament una major inversió, sinó que requereixen una reorientació dels recursos i/o de la manera de treballar, i, en el pitjor dels casos, una inversió addicional menor.

Taula 5.
Estratègies i instruments per a l'èxit escolar de tot l'alumnat

Estratègies	Instruments per desenvolupar activitats
L'orientació a l'èxit Focalitzar i alinear els objectius dels agents a l'èxit escolar.	• Pla de govern per a Ensenyament (sc) • Pla director de la inspecció d'Educació (sc) • Altres plans de les unitats del DdE (sc) • Pla de zona educativa /Plans Educatius d'entorn / Acords amb l'administració local (ac) • Acords de corresponsabilitat amb els centres públics (autonomia, objectius, pla, recursos addicionals a l'escolarització i rendició de comptes) (ac) • Contractes programa amb els centres concertats (objectius, pla, recursos addicionals al concert i rendició de comptes), (ac) • Projecte de direcció i la seva concreció en un Pla estratègic de centre, centres públics (sc) • PGA que inclou Pla d'activitats innovadores per curs, concreció del Pla estratègic (sc) • Encàrrec professional al professorat per curs (inclou expectatives d'aprenentatge de l'alumnat), centres públics (sc) • Gestió del talent i reconeixement del personal docent i PAS del Servei d'Educació de Catalunya (ac) • Expectatives positives i Carta de compromís educatiu, inclòs l'alumne, orientada al seu èxit educatiu, centres públics (sc)
El compromís amb els objectius Corresponsabilitzar de manera sostinguda als agents dels processos i resultats. Evolucionar de la cultura de la simulació a la cultura del compromís.	
L'aprofitament del coneixement Usar i generar coneixement útil al servei dels objectius del sistema educatiu.	• Avaluació sistemàtica dels aprenentatges de l'alumnat a l'escola per identificar dèficits, establir estratègies i actuar de manera immediata, SEP (sc) • Autoavaluació formativa dels centres del Servei d'Educació de Catalunya (sc) • Pla d'avaluació i assessorament de la Inspecció d'Educació als centres (sc) • Pla de l'Agència d'avaluació i prospectiva (ac)

Estratègies	Instruments per desenvolupar activitats
L'aplicació de l'equitat a tots els nivells Aplicar una igualtat equitativa d'oportunitats que compensi les desigualtats d'origen.	• Atenció a la diversitat a través del desenvolupament de processos d'ensenyament-aprenentatge adequats a les necessitats de l'alumnat i orientats a l'èxit escolar de tot l'alumnat (sc), escola inclusiva, sisena hora en els centres de primària complexos (aprox. 400) i, atenció a l'alumnat amb especial complexitat (ac) • Mantenir PFI i potenciar i facilitar els itineraris de segona oportunitat a través de les escoles d'adults • Tutela, orientació i seguiment educatiu (sc) i fins als 24 anys de l'alumnat amb risc de fracàs en col·laboració amb l'administració local i en el marc de la comissió de garanties d'escolarització (sc) • Oferta d'espai i suport per a l'estudi, inclòs als acords de corresponsabilitat i a la formació no formal, PEE (ac) • Accés a activitats escolars amb cost (ac) • Llibres de text i material escolar (vegeu les condicions d'educabilitat) (ac) • Educació no formal (vegeu l'apartat específic) (ac) • Distribució equilibrada de l'alumnat per tal d'evitar la seva segregació i guetització utilitzant les possibilitats de la LEC (sc) i els acords de corresponsabilitat i contractes programa (ac)

Estratègies	Instruments per desenvolupar activitats
El treball amb qualitat Millorar la competència professional i la qualitat dels processos d'ensenyament-aprenentatge i de gestió.	• Pla d'estudis de grau en Ciències de l'Educació (sc) • Màster de formació del professorat d'Educació Secundària (sc) • Pla de formació inicial i contínua, i acompanyament del professor novell (ac) • Pla de formació inicial i contínua de gestors de l'educació (inspectors, directors i altres gestors) (ac) • Procés de selecció i gestió dels professionals (docents, tècnics...) de l'escola pública (sc) • La gestió del talent i el reconeixement del personal docent del Servei d'Educació de Catalunya (ac) • Substitució del professorat des del primer dia, centres públics(ac) • Procés d'innovació i millora contínua del procés d'ensenyament-aprenentatge (avaluar, decidir, planificar, aplicar, avaluar....) (sc) • Planificació estratègica i sistemes de gestió de la qualitat (sc) • Autonomia pedagògica i de gestió per poder adequar l'escola a les necessitats de l'alumnat (sc) • Reducció de la ràtio alumne/professor a educació infantil i en centres amb alumnat complex a l'ESO del Sistema d'Educació de Catalunya (ac)

Font: OECD 2016, Garcia-Alegre 2014 i elaboració pròpia.

Nota: sc = sense cost addicional rellevant per al DdE, ac = amb cost addicional, SEP = Suport escolar personalitzat.

Les estratègies i els instruments recollits a la taula anterior necessitaran temps fins que donin fruits significatius en termes de millora en graduacions post-ESO, per això cal que durant la transició es facilitin segones oportunitats al 18,9% de la població entre 18 i 24 anys que no té un títol post-ESO i no estudia a Catalunya (2015). En aquest escenari i atès el dèficit d'aprenentatges i socialització d'una part significativa de l'alumnat, el primer objectiu per a aquest col·lectiu seria la cohesió

social a través d'assegurar la seva autoestima i l'adquisició de les competències bàsiques, per tal d'oferir-li una possibilitat de futur digne.

La taula següent concreta una proposta d'inversió mínima per millorar la qualitat de l'educació formal d'acord amb les estratègies i els instruments de la taula anterior.

Taula 6.
Inversió per millorar la qualitat de l'educació formal

En milions d'euros	2015e	2020e	2025e	2030e	2035e
Inversió en la qualitat de l'educació formal	***440,6***	***488,2***	***523,3***	***489,4***	***481,8***
2n cicle d'educació infantil, increment de la inversió per proposta de ràtio XEAI	31,1	24,7	22,2	22,8	24,7
Plans de zona educativa	0,6	2,6	2,6	2,6	2,6
Acords de corresponsabilitat i contractes programa	209,9	216,2	213,3	194,6	184,8
Gestió del talent i retribució per la contribució dels docents a la millora de la qualitat (1)	125,3	169,5	212,7	199,7	200,2
Formació del professorat com a docent i gestor (1)	36,1	34,8	32,5	30,1	30,0
Reducció de la ràtio, alumnat per grup, a l'ESO de centres d'alta complexitat (1)	23,9	23,9	23,9	23,9	23,9
Atenció a l'alumnat d'especial complexitat (UEC)	7,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Agència d'Avaluació i Prospectiva prevista a la LEC	6,8	6,5	6,1	5,7	5,7

Font: Elaboració pròpia a partir de la metodologia de càlcul establerta a l'annex.

Notes: e = valors estimats. UEC = Unitat d'escolarització compartida. (1) Aquests conceptes s'han d'incloure als acords de corresponsabilitat i als contractes programa, atès que són recursos addicionals a l'escolarització estricta; inclou tots els centres del Servei d'Educació de Catalunya.

Quant invertir en educació no formal

L'educació no formal és un complement valuós per a l'èxit escolar de l'alumnat que viu en entorns desafavorits pels efectes sobre la seva autoestima i perquè afavoreix la cohesió social i l'èxit escolar. En aquest sentit, els plans socioeducatius poden ser un instrument adequat per potenciar l'educació no formal. En el cas de Catalunya, des del curs 2004-2005 s'han implementat els plans educatius d'entorn (PEE), dels quals no hi ha evidències estadístiques que hagin millorat els resultats escolars, però sí indicis d'una millora en la cohesió social. La despesa mitjana per alumne en els PEE, curs 2009-2010, va ser de 52,6 euros per alumne, dels quals 5,9 van ser finançats per l'administració local (Ivàlua, 2011).

Els PEE són una proposta de cooperació entre el Departament d'Ensenyament i les entitats municipals, amb el suport i la col·laboració d'altres departaments de la Generalitat, i de les institucions socials del ter-

Taula 7.
Inversió en educació no formal

	2015e	2020e	2025e	2030e	2035e
Inversió, en milió d'euros	**22,5**	**29,8**	**34,5**	**37,3**	**42,7**
Alumnat d'EINF2C fins a CFGM i batxillerat, ooo	1.156,9	1.148,7	1.063,7	958,7	939,8
Alumnat d'EINF2C fins a CFGM i batxillerat en PEE, ooo	347,1	459,5	531,8	575,2	657,9
% alumnat matriculat en centres de PEE	30,0%	40,0%	50,0%	60,0%	70,0%
Inversió per alumne matriculat, euros	64,9	64,9	64,9	64,9	64,9

Font: DdE (2014), Ivàlua (2011), IPC de Catalunya d'Idescat i elaboració pròpia.

Nota: e = valors estimats.

ritori. Els plans tenen com a objectiu contribuir a la cohesió social i aconseguir l'èxit educatiu de tot l'alumnat mitjançant l'equitat, l'educació intercultural, el foment de la convivència i l'ús de la llengua catalana (DdE, 2014).

Aquestes inversions s'haurien de coordinar i cofinançar amb el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies i l'administració local.

Quantificació de l'esforç inversor

Des del començament de la crisi econòmica del 2008, la inversió pública realitzada en educació va arribar a la seva xifra màxima el 2009, amb 5.393,1 M€, que va representar un 2,6% del PIB català. A partir d'aquell exercici, la inversió liquidada decreix fins a un mínim de 4.220,1 M€ el 2014, amb una reducció de 1.173 M€; i, simultàniament, en el mateix període es va incrementar l'alumnat presencial en 115.000, cosa que conjuntament representa una davallada de recursos molt important.

L'esforç inversor addicional net s'ha establert a partir d'un finançament mínim de les estratègies proposades, menys l'estalvi pressupostari en escolarització originat per la davallada demogràfica i els imports ja previstos al pressupost del 2015 per finançar parcialment algunes de les estratègies (veure taula 8). La metodologia de càlcul es pot consultar a l'annex.

L'esforç pressupostari addicional net és inicialment significatiu, però no alt en relació als costos de l'escolarització del 2015, ja que se situa al voltant dels 741 M€ en el 2015, i és decreixent en el temps.

L'esforç inversor mínim per millorar els resultats escolars i la cohesió social és relativament moderat, i es redueix significativament amb el pas del temps.

Taula 8.
Esforç inversor total i inversió neta addicional en relació al pressupost del 2015

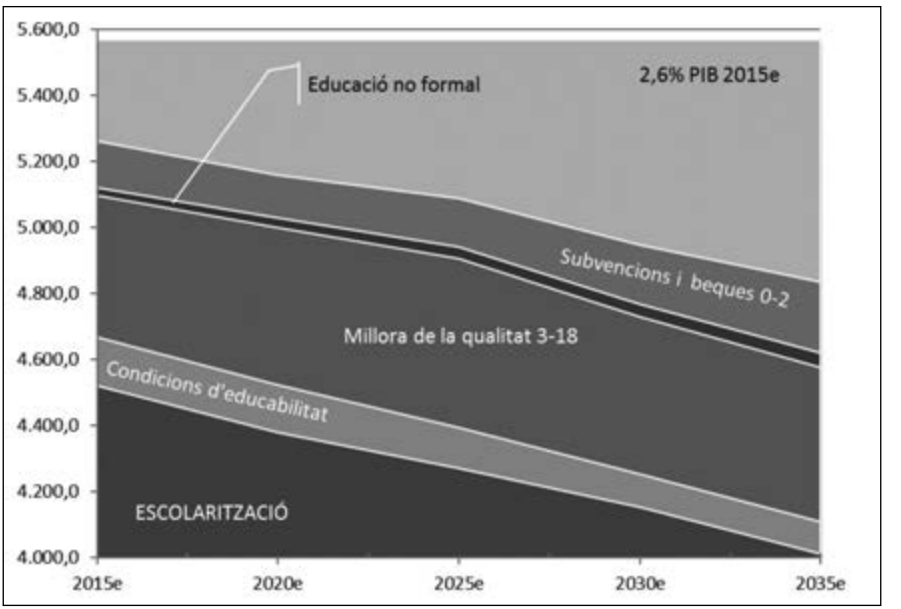
En milions d'euros	2015e	2020e	2025e	2030e	2035e
Pressupost 2015 del DdE (P2015)	***4.520,6***				
Inversió en condicions d'educabilitat	270,1	266,1	245,5	220,8	216,7
Inversió en educació infantil 0-2	141,0	129,7	146,9	181,1	214,9
Inversió en millora de la qualitat de l'educació formal	440,7	488,2	523,3	489,4	481,8
Inversió en educació no formal	22,5	29,8	34,5	37,3	42,7
Inversió addicional	***874,3***	***913,8***	***950,3***	***928,7***	***956,1***
• La menor inversió per disminució de l'alumnat	0	87,7	149,1	267,6	407,7
• Finançament previst P2015	133,4	133,4	133,4	133,4	133,4
Inversió addicional neta	***740,9***	***692,7***	***667,8***	***527,7***	***415,0***
% de la inversió neta addicional s/ P2015	16,4%	15,3%	14,8%	11,7%	9,2%
Inversió total a pressupostar pel DdE	***5.261,5***	***5.213,3***	***5.188,3***	***5.048,2***	***4.935,6***

Font: Elaboració pròpia a partir de la metodologia de càlcul establerta a l'annex.

Nota: El pressupost del 2015 del DdE és el punt de referència per calcular la inversió addicional. e = valors estimats.

Mantenir l'esforç inversor del 2,6% del PIB del 2009 al 2015 representaria disposar d'un pressupost de 5.569,6 M€, que és 1.049 M€ superior al pressupost del DdE del mateix any, i 308 M€ superior al pressupost que es proposa per al 2015 (gràfic següent).

Gràfic 7.
Evolució de la inversió neta total i per àmbits, en milions d'euros



Font: Elaboració pròpia.

Nota: Inversió neta = inversió addicional – estalvis per disminució de l'alumnat i finançament previst al pressupost del 2015.

La inversió en la millora de la qualitat de l'educació formal és la més important, seguida de la inversió en condicions d'educabilitat, educació infantil de primer cicle i educació no formal, com mostren la taula i el gràfic anteriors.

L'evolució demogràfica de la població escolar és la principal variable d'estalvi a llarg termini (vegeu la taula i el gràfic anteriors), però també una amenaça per al desenvolupament social i econòmic en les properes dècades que podria incidir negativament sobre la dimensió del PIB i el benestar social. El tema és important i requereix una anàlisi aprofundida i el disseny de polítiques demogràfiques i econòmiques apropiades.

Per altra banda, la davallada demogràfica incrementarà la competència per la recerca d'alumnat i la supervivència de les diferents escoles del Servei d'Educació de Catalunya, cosa que dificultarà la col·laboració per assolir els objectius d'educació del país, el que requerirà establir amb molt de temps uns criteris d'ajust de l'oferta i la seva planificació perquè totes les parts estiguin preparades i es pugui implementar amb els menors costos possibles per al professorat i els titulars d'escoles.

La futura davallada demogràfica de la població escolar generarà un important estalvi en la inversió en educació i, simultàniament, és també una amenaça per a la supervivència i cooperació entre les escoles.

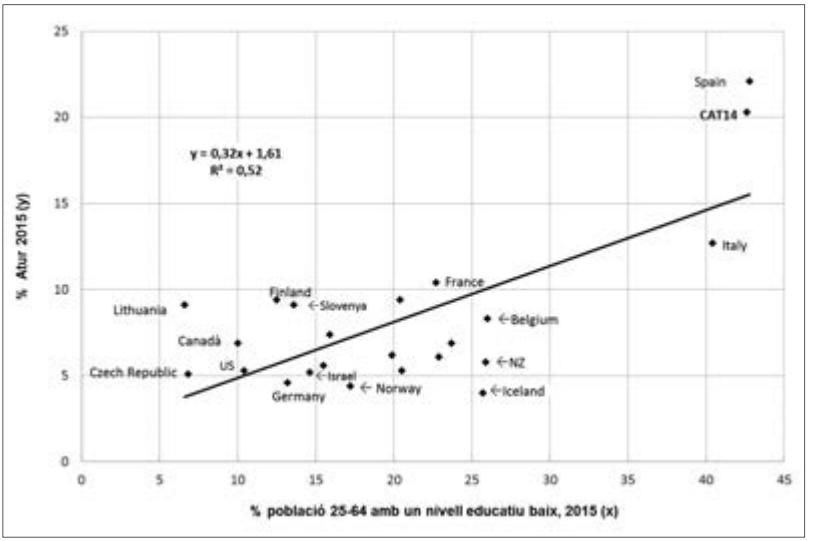
Val la pena fer un esforç inversor addicional?

Per donar resposta a la qüestió s'analitza en quina mesura hi ha relació entre educació i atur, pobresa, desenvolupament humà i PIB *per capita*, a partir de tres nivells d'educació en base a la categorització d'ISCED 2011: Nivell baix d'educació, entre 0 i 2, que inclou la població que té com a màxim educació secundària bàsica (ESO). Nivell mitjà d'educació, entre 3 i 4, que inclou la població amb educació postsecundària o superior no terciària. Nivell superior d'educació, entre 5 i 8, inclou els titulats en educació terciària: CFGS, graus, llicenciatura, mestratges o doctorat.

Els resultats més significatius de l'anàlisi són:

a) A major % de població amb un baix nivell d'educació, major atur.

Gràfic 8.
Relació entre % de l'atur i % de la població amb baix nivell d'educació



Font: Eurostat (23.03.2016), Idescat i elaboració pròpia. Coeficient de correlació 0,72.

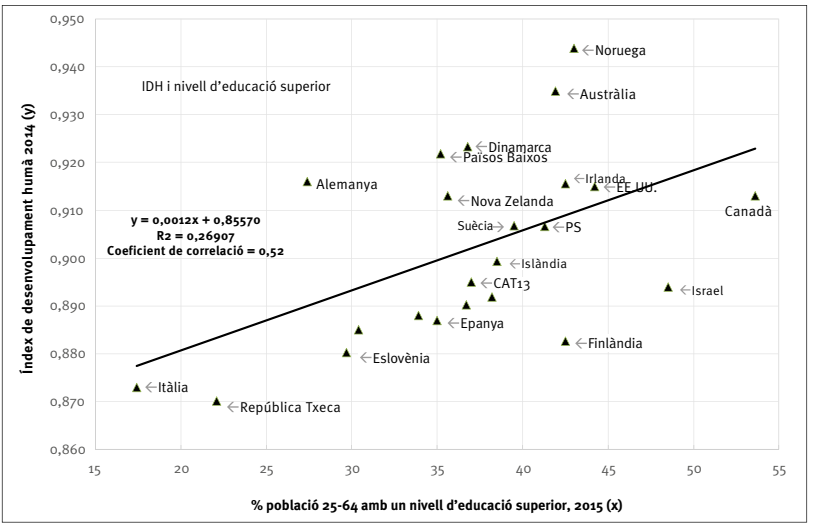
Nota: Inclou països amb un Índex de desenvolupament humà > 0,87, exclosos els asiàtics. Els % d'atur de Catalunya i Itàlia són del 2014.

b) Un baix nivell d'educació explica poc la pobresa (y = 0,23x + 15,71; R^2 = 0,21. Coeficient de correlació: 0,46), encara que és el nivell d'estudis que més ho fa.

Perquè la població d'un país pugui gaudir de benestar és necessari, però no suficient, un baix percentatge de població amb un baix nivell d'educació.

c) La relació és molt feble entre el desenvolupament humà i la proporció de població amb nivell d'educació superior, i és pràcticament nul·la amb un nivell d'educació baix.

Gràfic 9.
Relació entre el desenvolupament humà i el % de població amb un nivell d'educació superior



Font: Eurostat (23.03.2016), Idescat i elaboració pròpia. Inclou països amb un Índex de desenvolupament humà › 0,87, excepte els asiàtics. L'Índex de desenvolupament humà (IDH) és un indicador elaborat pel Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD) i és la síntesi de tres paràmetres: esperança de vida saludable, educació i nivell de vida digne. L'1 és el valor màxim i o el mínim. Els IDH de Catalunya i Espanya són del 2013.

d) L'educació superior explica una quarta part de la variació del PIB *per capita* entre països ($y = 995{,}06x - 66{,}83$; $R^2 = 0{,}26$; Coeficient de correlació = 0,80). El nivell d'educació baix té una capacitat explicativa nul·la.

El progrés social i econòmic d'un país necessita, però no és suficient, que un alt percentatge de la població tingui un nivell d'educació alt.

La inversió addicional té efectes positius individuals i socials durant els 65 anys següents, per a una esperança de vida en néixer de 83 anys (Idescat). Segons l'estudi econòmic que acompanyava el projecte de llei d'Educació de Catalunya (DdE, 2008), la rendibilitat social esperada es va establir en un 53,3%, en termes de ràtio beneficis/costos, i en una taxa interna de retorn de la inversió del 23%. Valors que s'haurien d'actualitzar amb els paràmetres actuals, especialment després de la crisi, encara que és probable que continuï existint una alta rendibilitat individual i social. Per a l'Estratègia Europa 2020 i per a Pérez i Uriel (2016), no hi ha cap dubte de la rellevància d'invertir en educació per facilitar el bon funcionament de la societat i l'economia.

Sí, val la pena fer un esforç inversor addicional en educació pels seus efectes positius a nivell social i econòmic.

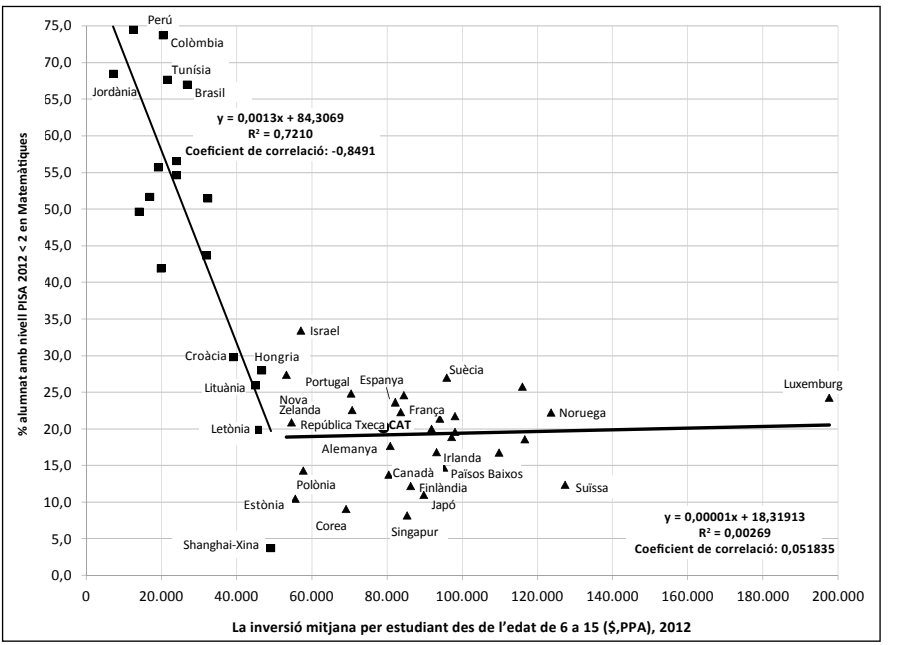
Millorar la gestió dels recursos

Pérez i Uriel (2016) afirmen que el sistema educatiu té un ampli marge de millora en termes d'equitat, eficàcia i eficiència, en el seu treball *Cuentas de la educación en España 2000-13*. En relació amb aquesta afirmació, és important recordar que invertir més no implica automàticament millorar els resultats escolars i que existeixen palanques per millorar l'eficiència.

Invertir més no millora necessàriament els resultats

A banda de la dificultat i les limitacions de les dades, PISA mostra que no hi ha una correlació directa entre la inversió en educació i els resultats a partir de 50.000 $ PPA invertits per alumne entre els 6 i 15 anys (gràfic 10).

Gràfic 10.
Inversió per alumne i % d'alumnat amb nivell PISA menor de 2 en Matemàtiques



Font: Dades PISA 2012. Vol. I i IV, i elaboració pròpia. La inversió de Catalunya és aproximada.

És a dir, més inversió no necessàriament comporta millors aprenentatges i resultats escolars. Això es pot interpretar com que més rellevant que la inversió és l'adequació de la inversió, o dit d'una altra manera, no per gastar més milloraran els resultats, però sí que ho faran si s'utilitzen bé els recursos. És en aquest punt on es posa de manifest que l'ús del coneixement en tots els camps, el lideratge, la bona gestió, l'equitat, la qualitat del professorat i dels recursos, i la complicitat de tots els agents que intervenen són clau.

Les dades de comprensió lectora de PISA 2009 mostren un escenari semblant a l'anterior, i Hanushek (1986, 1997 i 2003) tampoc no troba una relació consistent entre inversió i resultats escolars.

La inversió importa, però també, i molt, el com i a què s'assignen els recursos (Pedró, 2012). Calero i Escardibul (2014) i Pérez i Uriel (2016) proclamen la necessitat i la importància de gastar bé. Per exemple, invertir d'una manera més equitativa i destinar més recursos als centres amb alumnes que viuen en entorns socialment desafavorits millora els seus resultats escolars (Escardibul, 2016). Segons els resultats PISA 2012, l'efecte inversió és positiu i significatiu per als centres públics, però no per als privats, i les baixes ràtios alumnat/professor no destaquen en els països amb millors resultats educatius (Pérez i Uriel, 2016).

A partir de 50.000$ PPA, una major inversió en educació pot millorar l'èxit escolar o ser una font de malbaratament de recursos; per tant, més important que invertir més és invertir bé.

Palanques per a l'eficiència

L'eficiència és important perquè implica un millor ús dels recursos públics aportats pels ciutadans, però què marca la diferència en l'eficiència de les inversions en educació?

Una millora de la gestió i la governança és necessària

El sistema educatiu necessita millorar els processos d'aprenentatge i l'èxit escolar de l'alumnat des d'edats primerenques fins a aconseguir un títol post-ESO. Aquest repte, i en aquest moment, requereix més inversió, però ja s'ha vist que més inversió no necessàriament comporta millors resultats escolars; per tant, són necessaris canvis en la governança i en la gestió de l'educació des de l'aula fins als serveis centrals (Garcia-Alegre, 2014; López-Casasnoves, 2013).

L'Informe de la comissió d'experts per a la Reforma de l'Administració pública posa de manifest que en el model català de governança i gestió

pública s'observen mancances significatives en la capacitat per gestionar serveis d'alta complexitat i transcendència social en un context d'escassetat de recursos. En la seva opinió és conseqüència d'una manca de professionalització de la gerència pública, d'una feble autonomia dels gestors i d'una allau de controls burocràtics efectuats per una tecnoestructura central hipertrofiada i orientada a controlar i garantir l'execució dels procediments, amb una significativa manca d'avaluació de resultats i d'impacte, en un marc sense incentius per a l'eficiència i on sovint no es valora la bona gestió en contraposició amb la dolenta. La comissió proposa un nou model basat en els principis d'eficiència, transparència i rendició de comptes (CERAPiSP, 2013).

Són múltiples les variables que incideixen en el resultat escolar, algunes són estructurals i només es poden canviar a llarg termini, com és el nivell socioeducatiu de les famílies, però n'hi ha d'altres que poden incidir en el curt o mitjà termini, com són l'orientació del sistema educatiu a l'èxit escolar de tot l'alumnat, la qualitat dels equips docents i de les direccions, els acords de corresponsabilitat o els contractes programa, el compromís de la comunitat educativa, una assignació equilibrada de l'alumnat, l'ús i la generació de coneixement, l'aplicació de l'equitat en l'assignació dels recursos o l'atenció a la diversitat de l'alumnat, o l'ús del cercle de millora contínua des de l'Administració fins a l'aula. Són algunes de les estratègies de gestió i governança que es mostren adequades per aconseguir majors quotes d'eficàcia i eficiència en termes d'èxit escolar i cohesió social.

Les estratègies proposades en aquest treball estan alineades amb la visió de la comissió d'experts. No són opcions necessàriament més cares, són altres formes de gestionar l'educació i de governança, són més eficaces per assolir els objectius i més eficients en la gestió dels recursos públics. A Educació/Ensenyament des del 2005, amb algun *lapsus*, la nova cultura de gestió i governança és emergent, però no dominant (Garcia-Alegre, 2012 i 2014).

L'ús del coneixement pedagògic i l'aplicació de l'equitat són imprescindibles, i és útil emprar un criteri educatiu-econòmic per ordenar les inversions

Els recursos escassos que la societat posa a disposició de l'Administració educativa tenen usos alternatius i, per tant, el repte per a la política i la gestió és decidir la millor alternativa d'ús al servei de les finalitats de l'educació.

Quin és el criteri econòmic per decidir? Des d'un punt de vista econòmic, les possibles inversions addicionals s'haurien d'ordenar segons la seva aportació a la qualitat de l'educació en termes de contribució als objectius bàsics del sistema educatiu català, d'acord amb el coneixement en ciències de l'educació acumulat. Aquest plantejament racional, a la pràctica, entrarà en conflicte amb les creences d'uns i les resistències d'altres, que pensaran que ells van primer, però el fet de no considerar-ho pot representar un temps i una oportunitat perduda i un probable malbaratament d'uns recursos públics molt escassos per a les necessitats socials actuals i futures. A igualtat d'inversió o disponibilitat pressupostària, es proposa escollir l'opció que més aporta a l'assoliment dels objectius. O, fixa't un objectiu, l'alternativa pedagògica eficaç més econòmica seria la millor opció cost eficient. Sense oblidar la importància d'utilitzar l'equitat per la seva aportació a l'eficàcia i a l'eficiència. En qualsevol cas, la millora de l'eficiència requereix l'ús de tècniques d'anàlisi cost-benefici o cost eficient en la presa de decisions (López-Casasnovas, 2013).

Per identificar l'opció més interessant, primer fa falta utilitzar el coneixement pedagògic, didàctic i de gestió existent per generar diferents alternatives eficaces d'assoliment dels objectius, i, després, avaluar els costos de cadascuna de les alternatives per poder ordenar-les en funció del seu cost fent ús d'una anàlisi cost-benefici o cost eficient.

Si la decisió comporta una inversió important de recursos, val la pena fer un bon disseny de la gestió del canvi i tal vegada experimentar amb les millors alternatives econòmiques eficaces per decidir amb més coneixement quina és la més adequada des del punt de vista educatiu i cost eficient.

Per què s'ha d'introduir el criteri econòmic en la presa de decisions? Perquè els recursos públics són limitats i competeixen entre usos alternatius per satisfer el màxim de necessitats socials. Els recursos destinats a educació no es destinen ni a sanitat, ni a dependència, ni assegurar una renda mínima, ni..., i també perquè els polítics, gestors de l'educació, directius i treballadors del sector públic, tenen l'obligació de gestionar el millor possible els recursos que la ciutadania posa a la seva disposició per satisfer les necessitats socials.

Per exemple, una bona praxi, tenint en compte el coneixement acumulat, és assignar els recursos de forma equitativa perquè és més eficaç i eficient. Almenys el 30% de les variacions en els resultats de Matemàtiques PISA 2012 es poden explicar per l'equitat amb què s'assignen els recursos entre els centres escolars. Per una altra banda, donar suport als centres escolars amb menys nivell socioeconòmic no suposa necessàriament proporcionar-los més recursos, sinó, per exemple, dotar-los preferentment de recursos humans i materials d'alta qualitat (PISA in Focus, núm. 44). No es tracta de gastar més *per se*, sinó gastar utilitzant el coneixement que hi ha per fer-ho eficientment.

Quines poden ser les *palanques de l'eficiència* en educació?

Polítiques i actuacions establertes a partir del coneixement existent en pedagogia, a les quals se'ls aplica l'anàlisi cost-benefici o eficiència per prioritzar, i, una vegada decidida l'alternativa, és bàsic fer un bon disseny del canvi, aplicar-lo amb qualitat i desenvolupar-lo amb un pro-

cés de millora contínua, sense oblidar un sistema d'incentius, motivacions i compromisos que assegurin el seu correcte funcionament i sostenibilitat. El que es fa, com es decideix, qui ho fa, com es fa i amb quina responsabilitat, marca la diferència dels resultats i dona lloc a diferents escenaris d'impacte sobre els aprenentatges de l'alumnat. En definitiva, les palanques són: l'ús de l'equitat i del coneixement acumulat en ciències de l'educació, gestió pública i governança, i aplicar criteris educatius econòmics en la presa de decisions sobre on invertir, des del DdE fins a l'aula.

Taula 9.
Alguns exemples de palanques útils o perverses per millorar l'eficàcia i l'eficiència de les inversions en educació

Nivell d'impacte	BAIX	ALT
ALT	• Equitat • Orientació a l'èxit escolar de l'alumnat amb risc de fracàs • Generació d'expectatives positives per a tot l'alumnat • Ús del coneixement...	• Inversions decidides a partir del coneixement existent, amb avaluació cost eficient, ben dissenyades, aplicades i avaluades...
BAIX	NEUTRE	• Inversions sense utilitzar el coneixement existent, sense avaluació cost eficient, sense utilitzar el procés de millora contínua, i d'acord amb creences o pressions de grups influents...
		Nivell d'inversió

Font: Elaboració pròpia.

Hi ha palanques poc utilitzades per millorar l'èxit escolar i l'eficiència: l'equitat i l'ús del coneixement pedagògic, de governança i de gestió pública.

Un risc/amenaça rellevant i real és una possible incidència pressupostària poc cost eficient o ineficient derivada de la cessió del DdE davant dels grups de pressió. Això pot passar quan les inversions addicionals del DdE no siguin la millor alternativa pedagògica i cost eficient en relació amb els objectius del sistema educatiu.

L'interès general freqüentment està amenaçat per grups de pressió amb interessos particulars lícits. Correspon al Govern decidir i explicar la millor alternativa d'inversió per assolir els objectius.

Una proposta d'aplicació

Visió estratègica

Plantejament institucional

La missió, la visió i els valors del sistema educatiu català es concreten en dues lleis aprovades al Parlament per una amplia majoria dels diputats: la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació (LEC), i la Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència (LDOIA).

Des del punt de vista pressupostari, destaca l'article 15, de la Llei 14/2010, que estableix en el punt 1: «Els poders públics, en l'àmbit de llurs competències, **han de donar prioritat** en llurs pressupostos a les activitats d'atenció, formació, promoció, reinserció, protecció, integració, lleure i prevenció dels infants i els adolescents».

Són dues lleis que manen dissenyar i aplicar un sistema educatiu acollidor, equitatiu i orientat a l'èxit escolar de tot l'alumnat i afavoridor de la cohesió social.

Mapa estratègic

El mapa estratègic mostra d'una manera sintètica els objectius, les línies estratègiques per aconseguir-los i els recursos necessaris per desenvolupar les estratègies. En un segon nivell de concreció, les estratègies es desenvolupen en projectes i/o activitats.

Taula 10.
Mapa estratègic del sistema educatiu

OBJECTIUS
Èxit escolar de tot l'alumnat i afavorir la cohesió social
ESTRATÈGIES
1. Compensar les precàries **condicions d'educabilitat** 2. Assegurar una plaça de **qualitat a educació infantil de primer cicle** per a tot l'alumnat que viu en un entorn de pobresa 3. Millorar la **qualitat de l'educació formal** fins als 18 anys, adequant-la a les necessitats d'aprenentatge de l'alumnat i al seu èxit escolar 4. Facilitar i potenciar l'accés de l'alumnat a **l'educació no formal**, especialment del que viu en entorns de pobresa, com a instrument catalitzador de l'èxit en l'educació formal i facilitador de la cohesió social
RECURSOS
• **Potent i proactiu lideratge polític de Govern i oposició** • **Equip humà de qualitat** • Disponibilitat de **coneixement** per desenvolupar les estratègies de manera equitativa, eficaç i eficient • **Gestió i governança de qualitat** per tal d'aconseguir el compromís i la corresponsabilitat de tots els agents implicats i un ús eficient dels recursos públics • **Recursos financers/pressupostaris** suficients per assolir els objectius explicitats que gaudeixen d'una pressupostació preferent

Font: Elaboració pròpia.

Els primers passos fins el 2021, una proposta de desenvolupament

La proposta es concreta des d'una perspectiva de la gestió pública de l'educació amb la finalitat d'assolir els objectius del sistema educatiu i utilitzar els recursos públics d'una manera eficient.

Hipòtesi i estratègia global

Hipòtesi:

a) L'objectiu de l'educació és l'èxit escolar de tot l'alumnat el 2030; en concret, aconseguir que, com a mínim, entre un 90 i un 95% de la població, entre 20 i 24 anys, es graduï en una titulació post-ESO, i intentar assegurar que la població que no ho aconsegueixi estigui en condicions, des del punt de vista de l'educació, de desenvolupar un itinerari de vida digne tant des del punt de vista econòmic com social.
b) El futur econòmic és incert i la disponibilitat de recursos pressupostaris serà limitada i competirà amb necessitats socials alternatives. Per tant, la política, la gestió i la governança de l'educació han d'estar orientades a l'equitat com a catalitzador de l'eficàcia i l'eficiència.
c) L'actitud i el lideratge polític són proactius per aplicar i utilitzar les lleis del Parlament de Catalunya per assolir els objectius del sistema educatiu català, en particular la Llei d'educació i la Llei dels drets i oportunitats de la infància i l'adolescència.
d) Els recursos disponibles estan al servei dels objectius del sistema educatiu.

Taula 11.
Objectiu: èxit escolar 2015-2030

% de la població entre 20 i 24 anys amb un títol post-ESO	2015	2020e	2025e	2030e
Objectiu: (mínim - òptim)	72,4% (1)	78%-83%	84%-89%	90%-95%
Edat de la població objectiu al 2015	20-24 anys	15-19 anys	10-14 anys	5-9 anys

Font: Elaboració pròpia.

Nota:(1) Sistema d'Indicadors del Consell Superior d'Avaluació, primer trimestre 2016. e = valors estimats.

Per aconseguir els objectius es proposa la següent estratègia global: primer, crear les condicions i dissenyar una proposta amb la participació activa dels agents implicats. Segon, aplicar-la.

Primer pas: any 2017. Crear les condicions i dissenyar un pla

Es proposa: a) Garantir unes condicions d'educabilitat dignes per a tot l'alumnat, condició *sine qua non* per desenvolupar una igualtat d'oportunitats a l'educació formal i assolir els objectius. b) Dissenyar i potenciar una cultura de gestió i governança orientada a l'èxit educatiu de tot l'alumnat i afavoridora de la cohesió social, actualment emergent.

En què invertir i quant:

a) *Dissenyar i desenvolupar un pla estratègic holístic que faciliti la corresponsabilitat i l'alineació dels agents del sistema i també un pressupost orientat a resultats*. El procés hauria de recollir, tenir en compte i incorporar el màxim de les aportacions dels agents implicats que estiguin orientades a l'assoliment dels objectius i siguin de cost eficient. Això requereix la participació dels

agents implicats i el nomenament d'un responsable de projecte que depengui directament de la consellera (màxim nivell) i constituir un petit equip tècnic qualificat amb personal estable i amb recorregut, on estiguin representats tots els òrgans de direcció del DdE. Inversió anual estimada per al 2015: 0,3 M€; 5 tècnics.

b) Elaborar, acordar i començar a aplicar els *criteris per a la gestió de l'oferta de places dels centres del Servei d'Educació de Catalunya*. Lideratge de la Secretaria General d'Ensenyament amb la col·laboració de la DG de Centres Públics, de Centres Concertats i Privats, i de Professorat, l'Assessoria Jurídica, la SDG d'Inspecció d'Educació i els Serveis Territorials, i amb la participació dels representants dels centres del Servei d'Educació de Catalunya i del professorat. Aquesta activitat no requereix cap inversió pressupostària addicional.

c) Dissenyar, acordar i començar a aplicar *una distribució equilibrada del nou alumnat*, i *un plantejament proactiu que garanteixi unes condicions adequades d'educabilitat per a tot l'alumnat*. Lideratge de la Secretaria de Polítiques Educatives amb la col·laboració de la DG d'Atenció a la Família i Comunitat Educativa, de la SDG de la Inspecció d'Educació, dels Serveis Territorials i amb la corresponsabilitat de l'administració local i la participació i cooperació dels representants dels centres del Servei d'Educació de Catalunya i de les entitats del tercer sector. Cal dissenyar i aprovar una estratègia que podrien desenvolupar les Comissions de garanties d'escolarització. Inversió anual estimada per al 2015: 270,1 M€ en condicions d'educabilitat, menys 122,0 M€ pressupostats, comporta una inversió addicional neta de 148,1 M€.

d) *Generar coneixement, orientacions i propostes per millorar l'equitat, l'eficàcia i eficiència* de les polítiques públiques, la gestió, la governança i els processos d'ensenyament-aprenentatge. Lideratge i posada en marxa de l'Agència d'Avaluació i Prospectiva prevista a la LEC, amb la col·laboració de la Inspecció d'Educació, els centres educatius, la universitat i altres institucions de recerca i avaluació. Inversió anual estimada per al 2015: 6,8 M€, menys

2,1 M€, dotació pressupostària mínima prevista al pressupost per al funcionament del Consell Superior d'Avaluació.

e) *Preparar els gestors de l'educació* dels serveis centrals, territorials, de centres educatius del DdE per treballar de manera alineada i amb equitat, eficàcia i eficiència i orientats als objectius del sistema educatiu. Lideratge de la Secretaria de Polítiques Educatives amb la participació de la DG de Centres Públics, DG de Professorat, DG de Serveis i la SDG de la Inspecció d'Educació. Per al seu desenvolupament és necessari dissenyar, aplicar i avaluar una formació adreçada als diferents nivells de responsabilitat i tècnics qualificats, amb la col·laboració del Departament d'Economia, l'Escola d'Administració Publica i les universitats. Inversió anual estimada per al 2015: 200.000 €, per a 20 grups d'alumnes i 100 h de formació; aquesta activitat es podria finançar parcialment amb el crèdit del pressupost del 2015.
f) *Dissenyar un pla d'acords de corresponsabilitat i contractes programa per als centres del Servei d'Educació de Catalunya*, tot prioritzant els centres amb major complexitat d'alumnat a través d'una convocatòria pública diferenciada per als centres públics i els concertats. Lideratge i responsabilitat de la SG de Polítiques d'Educació amb la col·laboració de la DG de Centres Públics i de Professorat, DG de Centres Concertats i Privats, DG de Serveis, la Inspecció d'Educació i els Serveis Territorials. Aquesta fase no requereix cap inversió pressupostària addicional.
g) *Dissenyar i acordar el desenvolupament de plans d'educació de zona i dels plans educatius d'entorn*. Lideratge de la SG de Polítiques Educatives amb la participació de la DG d'Atenció a la Família i Comunitat Educativa, la DG de Centres Públics, la DG de Centres Concertats i Privats, la DG de Serveis, la Inspecció d'Educació, els Serveis Territorials i l'administració local. Aquesta fase no requereix cap inversió pressupostària addicional.

Segon pas: Aplicar un pla estratègic (2018-2021)

Una vegada en el primer pas, s'ha dissenyat el canvi i s'han format els gestors de l'educació, s'ha iniciat el procés de distribució equilibrada de l'alumnat i s'han garantit unes condicions d'educabilitat dignes, és el moment de consolidar les actuacions anteriors i passar a la millora de la qualitat del procés d'ensenyament-aprenentatge i aprofitar les oportunitats de l'educació no formal a través d'una metodologia de gestió de millora contínua i l'aplicació d'una anàlisi cost eficient a la presa de decisions.

En què s'ha d'invertir addicionalment en l'escolarització i quant:

a) Assegurar unes condicions d'educabilitat dignes. Inversió anual estimada, 2020: 266,1 M€.
b) Utilitzar el potencial i la rendibilitat educativa de l'educació infantil de primer cicle: beques, qualitat i finançament. Inversió anual estimada, 2020: 129,7 M€.
c) Millorar la qualitat i l'adequació dels processos d'ensenyament-aprenentatge. Inversió anual estimada, 2020: 488,2 M€.
d) Aprofitar l'educació no formal per afavorir la cohesió social, millorar l'autoestima de l'alumnat amb risc de fracàs i facilitar l'èxit escolar. Inversió anual estimada, 2020: 29,8 M€.

Un sistema educatiu eficient i facilitador de l'èxit escolar de tot l'alumnat i la cohesió social és possible.

L'ordenació de les inversions per curs s'hauria d'establir a partir del resultat d'aplicar el criteri educatiu econòmic al ventall de possibles instruments/activitats que poden desenvolupar el pla estratègic amb èxit.

Conclusions

1. La inversió en educació està condicionada pels objectius que es vulguin assolir, bàsicament dues orientacions: assegurar l'escolarització (quantitat) o l'èxit escolar de tot l'alumnat (qualitat).
2. Per assolir l'objectiu d'escolarització fins al 2035, probablement, no es requereixen més recursos que els pressupostats per al 2015 pel DdE com a conseqüència de la davallada futura de la població escolar.
3. La davallada de la població escolar incrementarà la competència entre els centres del Servei d'Educació de Catalunya i dificultarà la cooperació per assolir els objectius del sistema educatiu. És necessari establir amb temps els criteris amb què s'ajustarà l'oferta de places finançades amb recursos públics a la demanda. Atesa la rellevància de les diferències entre les tres hipòtesis d'evolució de la població escolar i els seus efectes, és important que es revisin d'una manera periòdica i sistemàtica les previsions demogràfiques.
4. L'èxit escolar de tot l'alumnat i afavorir la cohesió social no es garanteix automàticament amb una major inversió en educació. És necessari invertir bé, tenint en compte el coneixement aportat per la pedagogia, la sociologia..., i l'economia aplicada per a la presa de decisions.
5. La millora de la qualitat d'un sistema educatiu necessita l'èxit escolar de l'alumnat amb baix rendiment, que sovint viu en entorns socials i econòmicament desfavorits.
6. Són quatre els àmbits d'inversió rellevants per a l'èxit escolar de tot l'alumnat: les condicions d'educabilitat, l'educació infantil de primer cicle, la qualitat de l'educació formal i l'educació no formal.
7. L'esforç inversor mínim necessari per a l'èxit escolar de tot l'alumnat és significatiu, però no alt, i es redueix notablement amb el pas del temps per la davallada demogràfica. En relació amb el pressupost de 4.520,6 M€ del 2015, s'estima necessari un increment net: +740,9 M€ el 2015; +692,7 M€ el 2020; +667,8 M€ el 2025; +527,7 M€ el 2030 i +415,0 M€ el 2035. El 2020, l'esforç es distri-

bueix un 61,1% en qualitat de l'educació formal (3-18); un 18,5% en condicions d'educabilitat; un 16,6% en educació primerenca (0-2) i un 3,8% en educació no formal.

8. El sistema educatiu disposa de palanques per millorar l'èxit escolar de tot l'alumnat d'una manera eficient: la millora de l'equitat i l'ús del coneixement pedagògic, de governança i gestió..., en tot el sistema educatiu, des del DdE fins a l'aula, passant pels centres docents.
9. Val la pena invertir en educació sempre que es gasti bé, perquè és socialment i econòmicament rendible. Atenció amb les despeses derivades de la intervenció dels grups de pressió que no milloren els resultats o són ineficients, especialment en moments de crisi econòmica.
10. La transició del sistema educatiu actual a un de qualitat necessita un canvi de cultura a partir d'una visió compartida basada en la prospectiva i el coneixement, i d'un pla estratègic amb objectius concrets i rendició de comptes, instruments bàsics per aplicar un cercle de millora contínua.

Bibliografia

Barber, M.; Mourshed, M. (2007). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor empeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. McKinsey & Company. ‹http://mckinseyonsociety.com/how-the-worlds-best-performing-schools-come-out-on-top/›

Calero, J.; Escardíbul, J. Oriol (2014). *Recursos escolares y resultados de la educación*. Madrid: Fundación Europea Sociedad y Educación. ‹http://www.sociedadyeducacion.org/site/wp-content/uploads/SE-Calero-Escardibul.pdf›

Col·legi d'Economistes de Catalunya (2014). *Els reptes de la formació professional a Catalunya*. Club de Prospectiva. ‹http://www.coleconomistes.cat/Canales/Ficha.aspx?IdMenu=6cdb83a9-6a10-4e63-a003-

8877cb5b3d55&Cod=4e26a022-36cd-43f4-9c19-f0b986b988a6&Idioma=ca-ES›.

Comisión Europea/EACEA/Eurydice/Eurostat (CE) (2014). *Cifras clave de la educación y atención a la primera infancia en Europa. Edición 2014. Informe de Eurydice y Eurostat*. Luxemburg: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. ‹http://bookshop.europa.eu/es/cifras-clave-de-la-educaci-n-y-atenci-n-a-la-primera-infancia-en-europa-pbEC011448 4/?CatalogCategoryID=QN4KABsteoYAAAEjFZEY4e5L›

Comissió d'Experts per a la Reforma de l'Administració pública i el seu sector públic (CERAPiSP) (2013). *Informe de la Comissió d'Experts per a la reforma de l'Administració pública i el seu sector públic*. ‹https://www.upf.edu/cres/_pdf/InfoComRefAAPPdef_x1x.pdf›.

Comissió Europea (2009). *Educación y atención a la primera infancia en Europa: un medio para reducir las desigualdades sociales y culturales*. En línia ‹http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/098ES.pdf›

Departament d'Educació (DdE) (2007). Resolució EDU/1663/2007, de 28 de maig, de convocatòria pública per a l'autorització de plans estratègics per a la promoció de l'autonomia dels centres educatius públics durant el període 2007-2011. ‹http://www.gencat.cat/diari/4900/07144113.htm›

Departament d'Educació (DdE) (2008). *Avantprojecte de la llei d'educació. Estudi econòmic*. ‹http://www.acae-cat.org/docs/estudiLEC.pdf›

Departament d'Ensenyament (DdE) (2014). *Els plans educatius d'entorn. Document marc*. ‹http://xtec.gencat.cat/web/.content/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/0073/ab6b0500-5891-4c3a-be50-497da0322b04/doc_marc_pee_cat.pdf›

Departament de Pedagogia Aplicada i Psicologia de l'Educació Universitat de les Illes Balears (DPAiPE.UIB) (2012). *Sobre la ràtio alumnes per aula*. Dossier d'Actualitat. ‹https://www.facebook.com/DepartamentdePedagogiaAplicada/posts/440065289369547›.

Escardíbul, J.O. (2016). *Més despesa pública en educació millora el rendiment?* «Dossiers d'educació», 1. Barcelona: Fundació Jaume Bofill. ‹http://www.fbofill.cat/publicacions/mes-despesa-publica-en-educacio-millora-el-rendiment?lg=en›

FAPAC (2005). *Manual per als centres: Com muntar un projecte de reutilització de llibres de text pas a pas*. ‹http://www.fapac.cat/sites/all/files/root/Arrel/P%C3%BAblic/FaPaC/Manuals%20i%20guies/Manual_Reutilitzacio%20Llibres.pdf›

FEDAIA (2012). *L'acompanyament integral com a model de qualitat per a les unitats d'escolarització compartida*. ‹http://www.fedaia.org/sites/fedaia/files/uploads/informes-fedaia/Models%20de%20qualitat/model_uec_versio_preliminar.pdf›

Garcia-Alegre, E. (2014). «Èxit educatiu i pobresa infantil a Catalunya». A: Martínez Martín, M.; Albaigés Blasi, B. (dir.), *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2013*. «Polítiques», 80, pp. 415-444. Barcelona: Fundació Jaume Bofill. ‹http://www.fbofill.cat/sites/default/files/599.pdf›

– (2015). «Com pot l'avaluació externa millorar l'aprenentatge de l'alumnat? Una proposta per a Catalunya». A: Alegre, M. (coord.). *L'avaluació de l'educació als països de l'OECD. Reptes per a Catalunya*. «Informes breus», 55.Barcelona: Fundació Jaume Bofill, p. 45-76. ‹http://www.fbofill.cat/sites/default/files/615.pdf›

Garcia-Alegre, E.; del Campo, M. (2012). «¿La corresponsabilidad es una estrategia de éxito?». *Revista Educación*, número extraordinari 2012, p. 22-45. Madrid: MECD.INEE. ‹http://www.mecd.gob.es/dctm/revista-de-educacion/articulosre2012/re201209.pdf?documentId=0901e72b81426f66›

Generalitat de Catalunya (GC) (2010). *DECRET 177/2010, de 23 de novembre, d'aprovació dels Estatuts de l'Agència d'Avaluació i Prospectiva de l'Educació*. ‹http://portaldogc.gencat.cat/utilsEADOP/PDF/5764/1152318.pdf›

Hanushek, Eric A. (1986). «The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools». *Journal of Economic Literature*, núm. 24 / 3, p. 1141-1177. ‹http://people.terry.uga.edu/mustard/courses/e4250/Hanushek-1986.pdf›

– (1997). «Assessing the Effects of School Resources on Student Performance: An Update». *Educational Evaluation and Policy Analysis*, núm. 19/2, p. 141-164.

– (2003). «The Failure of Input-based Schooling Policies». *The Economic Journal*, núm. 113, p. 64-98.

Ivàlua (2011). *Avaluació dels plans educatius d'entorn 2005-2009*. ‹http://www.ivalua.cat/generic/Static.aspx?id=1770›.

Lipsey, M. *et al.* (2013). *Evaluation of the Tennessee Voluntary Prekindergarten Program: Kindergarten and First Grade Follow Up Results from the Randomized Control Design*. Peabody Research Institute, Vanderbilt University. ‹https://my.vanderbilt.edu/tnprekevaluation/files/2013/10/August2013_PRI_Kand1stFollowup_TN-VPK_RCT_ProjectResults_FullReport1.pdf›.

Lopez-Casasnovas, G. (2013). «Crisis económica, regresión en renta y desigualdades en salud». *CRES-UPF Working Paper #201303-69*. ‹https://www.upf.edu/documents/2911971/2939770/CRESWP_69_crisis_desig_gl_2013.pdf/0c9480fc-1aed-4f0c-b529-62b914f8d47c›.

Mari-Klose, P. (2015). *Aportacions del lleure educatiu a la cohesió social*. Ponència presentada al 3r Congrés del Lleure Educatiu. 16 i 17 d'octubre de 2015. ‹http://www.peretarres.org/arxius/fcie/congreslleure/ponencia-pau-mari-klose.pdf›

Martí Sanz, N. (2014). *Mesures contra la pobresa infantil: Tarifació social per a sortides i colònies escolars*. UNICEF. Docs. Infància a Catalunya.

Martínez-Celorrio, X. (2015). *Les beques a examen. Repensar el sistema d'ajudes a l'estudi*. «Informes breus», 61 .Barcelona: Fundació Jaume Bofill. ‹http://www.fbofill.cat/sites/default/files/InformeBreu_61_ObraSocialCaixa.pdf›

OECD (2013). *Synergies for Better Learning*. París: OECD. ‹http://www.udir.no/Upload/Rapporter/Synergies%20for%20better%20learning/v.3%2091201302%20-%20Synergies%20for%20Better%20Learning%20-%20Final%20author%20sign-off.pdf?epslanguage=no›

OECD (2016). *PISA. Estudiantes de bajo rendimiento. POR QUÉ SE QUEDAN ATRÁS Y CÓMO AYUDARLES A TENER ÉXITO*. ‹http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA-2012-Estudiantes-de-bajo-rendimiento.pdf›

Pedró, F. (2012). «Políticas públicas sobre el apoyo y refuerzo educativo: evidencias internacionales». *Revista Educación*, número extaordinari del 2012, p. 22-45. Madrid: MECD. Instituto Nacional de Evaluación Educativa. ‹https://www.researchgate.net/profile/Francesc_Pedro/publication/234139435_Politicas_publicas_sobre_apoyo_y_refuerzo_educativo_evidencias_internacionales/links/02bfe50f920e10356c000000/Politicas-publicas-sobre-apoyo-y-refuerzo-educativo-evidencias-internacionales.pdf›

Pérez, F.; Uriel, E. (dir.) (2016). *Cuentas de la educación en España 2000-13. recursos, gastos y resultados*. IVIE. Fundación BBVA. ‹http://www.fbbva.es/TLFU/dat/Informe_Cuentas_Educacion_Espana_2000_2013.pdf›

Síndic de Greuges de Catalunya (SGC) (2007). *L'escolarització de o a 3 anys a Catalunya*. ‹http://dcpis.upf.edu/~mjose-gonzalez/PDF/INFORME%20DEL%20SINDIC.pdf›

– (2014). *Informe sobre els drets dels infants al lleure educatiu*. ‹http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3687/Informe%20sobre%20el% 20lleure%20educatiu.pdf›

– (2015a). *Informe sobre la igualtat d'oportunitats a l'educació infantil*. ‹http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3904/Informe%20escolaritzacio%200_3%20anys_OK.pdf

– (2015b). *Informe sobre els drets de l'infant*. ‹http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3979/Informe%20infancia_15.pdf›

Annex I: Aclariments generals sobre les dades i els càlculs

Les xifres es concreten a partir de la informació disponible, hipòtesis i processos establerts en aquest punt i en cadascun dels apartats de la metodologia de càlcul.

La informació disponible sovint és poc precisa i s'han de buscar dades correlacionades que possibilitin uns primers resultats aproximats; per exemple, per determinar el nombre d'infants que pateixen una alimentació insuficient i/o inapropiada, s'utilitza el percentatge d'infants que viuen en entorns de pobresa. Els resultats són dades que conformen una primera aproximació per reflexionar i iniciar un debat.

La informació bàsica utilitzada s'obté del Departament d'Ensenyament (DdE), del Departament d'Economia, de l'Idescat, de l'Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), d'Eurostat i PISA (OECD). També s'han fet servir propostes, càlculs i estimacions de diferents autors que s'especifiquen en el punt corresponent. Per contrastar les hipòtesis de càlcul, a vegades s'han utilitzat dades concretes publicades per escoles i altres institucions.

La taxa de pobresa és després de les transferències socials. La del 2015 és la mitjana dels tres últims anys, atesa la seva incoherent evolució. Es parteix de la hipòtesi que hi ha una alta pobresa estructural a Catalunya i que és semblant a la d'Espanya. Per establir la del 2035, s'agafa la mitjana entre el 2005 i el 2007. Entre el 2015 i el 2035, es fa una distribució lineal.

La població en risc de pobresa inclou les persones amb una renda disponible sota el llindar de risc de pobresa. Aquest llindar es fixa en el 60% de la mitjana dels ingressos anuals disponibles.

La població per edats s'estima a partir de l'evolució de l'escenari mitjà de la projecció d'Idescat base 2013-2051, aplicada sobre la població postcensal del 2014.

La població entre 4 mesos i 2 anys s'estableix a partir del càlcul següent: 20 x (població 0-2) / 24.

L'alumnat entre el 2015 i el 2035 s'ha estimat tenint en compte les tendències de les taxes d'escolarització brutes fins al 2014 i l'evolució de la població estimada.

Les inversions fins al 2035 són a preus constants del 2015; és l'any en què es fan les primeres estimacions.

Per estimar l'import 2015 de preus i/o costos a partir de dades d'anys anteriors, s'ha utilitzat l'IPC anual per a Catalunya publicat per Idescat.

Les beques es calculen considerant que un 30% cobreixen el 100% del preu o cost, i un 70%, el 50% del preu o cost a partir de la relació existent entre el % de la població amb privació material severa i la taxa de risc de pobresa, segons dades Idescat del 2013.

Annex II: Justificació dels instruments i metodologia de càlcul

Condicions d'educabilitat

Beques menjador

Taula 12.
Població en risc de pobresa i inversió en ajuts individuals/beques menjador 2009-2035

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015e	2020e	2025e	2030e	2035e
Taxa risc de pobresa, menors de 16	30,7%	27,3%	26,9%	28,8%	27,3%	28,8%	28,3%	27,8%	27,2%	26,7%	26,1%
Alum. d'EINF a ESO en risc de pobresa (000)	313,6	284,6	286,6	309,6	294,0	311,1	308,6	294,6	263,8	240,3	241,3
N. ajuts menjador DdE obligatòries (000)	31,7	31,3	30,4	14,1	11,1		308,6	294,6	263,8	240,3	241,3
N. beques menjador DdE no obligatòries (000)	75,3	67,4	63,5	60,8	72,6						

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015e	2020e	2025e	2030e	2035e
Taxa risc de pobresa, menors de 18	31,2%	27,5%	27,9%	29,9%	27,6%		29,1%	28,5%	27,8%	27,1%	26,4%
Alum. de BATX i CFGM en risc de pobresa (000)	40,2	36,3	38,1	42,5	40,6		42,0	45,6	48,8	41,9	34,7
Inversió en beques, M€	**65,6**	**57,5**	**56,2**	**46,1**	**48,6**		**223,0**	**216,4**	**198,8**	**179,5**	**175,6**
Preu mitjà × dia menjador obligatori	4,2	4,4	4,6	5,4	4,9		3,6	3,6	3,6	3,6	3,6
Preu mitjà × dia menjador no obligatori	3,2	2,8	2,8	3,1	3,1						
Preu màxim autoritzat × dia	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2		6,2	6,2	6,2	6,2	6,2

Font: Idescat, Memòries del DdE i elaboració pròpia.

Notes: e = valors estimats. Preu mitjà per dia calculat per a 175 dies. L'estimació no inclou l'alumnat d'ensenyaments de règim especial.

Accés a activitats escolars amb cost addicional

Per establir l'import d'aquesta iniciativa, es parteix del *cistell* bàsic proposat per Martí Sanz (2014), consistent en dues sortides d'un dia i unes colònies de tres dies per curs escolar per a l'alumnat d'educació primària i ESO. El cost mitjà estimat per al 2015 és de 108,7 €.

Taula 13.
Inversió en activitats escolars amb cost

	2015e	2020e	2025e	2030e	2035e
Alumnat en risc de pobresa de primària i ESO, en ooo	221,7	223,8	196,9	169,5	163,6
Inversió en beques, milions €	**15,7**	**15,8**	**13,9**	**12,0**	**11,6**

Font: Idescat i elaboració pròpia. e = valors estimats.

Llibres de text i material escolar

A partir de les dades de la FAPAC (2005), el cost actualitzat per al 2015 d'un lot de llibres per a educació primària s'estima en 184 €, i en 245 € per a l'ESO. El cost considerat per als llibres de batxillerat i dels CFGM és el mateix que per a l'ESO. La vida dels llibres en reutilització s'estableix en quatre anys. El cost per curs de material escolar es fixa en 40 €.

La reutilització de llibres s'aplica en moltes escoles i va ser impulsada i subvencionada pel DdE entre el 2008 i el 2011.

Hi ha algunes variables que poden reduir la inversió, per exemple: la generalització dels llibres digitals, la tendència a treballar per a projectes especialment a secundària i l'estabilitat dels currículums.

Taula 14.
Inversió en llibres de text i material escolar

	2009	2010	2011	2012		2015e	2020e	2025e	2030e	2035e
Alumnat en risc de pobresa d'EPRI a CFGM i Batx. 000	254,8	231,2	234,3	256,2		263,7	269,4	245,7	211,4	198,3
% d'alumnat que reutilitza llibres		46%	32%			35%	40%	45%	50%	60%
Inversió beques en milions €	**11,6**	**11,6**	**11,8**	**0**		**22,8**	**23,5**	**21,7**	**18,5**	**17,3**
Inversió en reutilització de llibres, milions €	**8,1**	**7,6**	**3,7**	**0**		**8,6**	**10,5**	**11,1**	**10,7**	**12,2**

Font: Idescat, Memòries DdE i elaboració pròpia.

Notes: e = valors estimats. La inversió en beques té en compte el diferent preu dels llibres de text en un context de reutilització de llibres o no. Es parteix de la hipòtesi que el 75% de l'alumnat becat estudia en un centre que reutilitza els llibres.

Educació infantil

Taula 15.
Ràtio infants per professional i cost

Ràtio infants per grup i professional		D.282/2006	AMRS (2004)	XEAI (1996)
Infants fins a 1 any	P0	8	6	4
Infants d'1 fins a 2 anys	P1	13	8	6
Infants de 2 fins a 3 anys	P2	20	15	8
Ràtio alumnes/professional per 2 línies		82/9 = 9,2	58/9 = 6,4	36/6 = 6
Cost estimat per alumne, curs 2014-2015		4.850 (1)	6.548 (2)	6.919 (3)
Ràtio infants per grup i professional		D.132/2010		
Infants de 3 fins a 4 anys	P3	25		15
Infants de 4 fins a 5 anys	P4	25		15
Infants de 5 fins a 6 anys	P5	25		15
Ràtio alumnes/professional per a 2 línies		450/25,5 = 17,65 (4)		90/6 = 15

Font: SGC (2007 i 2015a), Decret 282/2006, Decret 132/2010 i elaboració pròpia.
Notes: AMRS = Associació de Mestres Rosa Sensat. *Proposta de mínims actuals i futurs per a l'escola bressol de Catalunya (2004)*. XEAI = Xarxa Europea d'Atenció a la Infància (1996). (1) Escoles bressol públiques de la província de Barcelona curs 2014-2015. Cost estimat = quota mitjana mensual estimada × 10 mesos + quota de material = 482,1 × 10 + 26,19 ≈ 4.850 €. No es calcula el cost de menjador perquè està inclòs en l'apartat de beques menjador. (2) Estimació a partir del cost (1). Hipòtesi de l'estructura del cost de les escoles bressol: 80% personal, 20% altres despeses (Pérez i Uriel, 2016). Cost del model AMRS = (4.850 × 0,8 × 9,2/6,4) + (4.850 × 0,2) ≈ 6.548 € alumne/any. (3) Cost del model XEIA = (4.850 × 0,8 × 9,2/6) + (4.850 × 0,2) ≈ 6.919 € alumne/any. (4) Dotació de mestres per a dues línies d'educació infantil i primària, segons R. del DdE de 10 de juny de 2015 de criteris per a la confecció de plantilles del curs 2015-2016.

A primer cicle d'educació infantil a Catalunya s'escolaritza, aproximadament, el 35% de la població, i a segon cicle, el 95%.

El cost anual per alumne s'ha actualitzat a partir de l'IPC anual per a Catalunya publicat per Idescat. S'ha considerat: un 50% de funcionaris (sense estadis ni triennis) i un 50% d'interins (inclosa la quota patronal a la SS). La mitjana d'alumnes per mestre és de 16,7, i s'ha estimat que el 40% del grups tenen una ràtio igual o inferior a 15 alumnes, si considerem que els grups segueixen una distribució normal i una desviació estàndard de 8. La subvenció de creació de noves places s'ha calculat en 5.000 €/plaça.

Invertir per millorar la qualitat del sistema educatiu

El pla de zona educativa

Les zones educatives van ser creades per la Llei d'educació de Catalunya amb la finalitat de facilitar la col·laboració entre l'administració educativa de la Generalitat i l'administració local, assegurar una escolarització equilibrada i possibilitar la coordinació territorial de les actuacions i els recursos que les administracions aporten.

A les zones educatives es gestionen/coordinen els recursos ja assignats al territori; per tant, no tenen per què representar costos addicionals rellevants, sinó que és una possibilitat per millorar l'ús dels recursos a través de la cooperació entre administracions i ONG que pot comportar una major eficàcia i eficiència.

La direcció de zona pot coincidir amb l'inspector coordinador de sector, que, en tot cas, necessitaria un suport administratiu que es podria situar en els espais d'un servei educatiu o de l'ajuntament. Cost estimat: 19.516,7 € + (361,2 € × 4 triennis de mitjana) = 20.961,5 €/any. Al final del procés de posada en marxa de totes les zones educatives (125), podria representar aprox. 2,6 M€ any.

En el marc de les zones educatives, les comissions de garanties d'escolarització, els plans educatius d'entorn i els acords de corresponsabilitat són tres actius importants que cal integrar i alinear.

Els acords de corresponsabilitat i contractes programa

A la LEC, el concert educatiu està pensat per donar resposta a l'escolarització i per facilitar una escolarització equilibrada de la diversitat d'alumnat i així evitar *guetos*. Les escoles finançades amb recursos públics conformen el Servei d'Educació de Catalunya i adquireixen el compromís de compartir la complexitat i la diversitat de l'alumnat. El concert és un mecanisme que no està explícitament orientat a l'èxit escolar; en tot cas és un implícit, igual que ho és per als centres públics.

En canvi, els acords de corresponsabilitat i contractes programa previstos a la LEC permeten consensuar objectius alineats amb els del sistema educatiu català, ser equitatius en l'assignació de recursos als centres, potenciar plantejaments innovadors i dotar-los de recursos addicionals i majors graus d'autonomia. És una oportunitat per orientar els centres finançats amb fons públics a l'èxit escolar de tot l'alumnat i la cohesió social. Aquesta possibilitat està prevista en els articles 48, 92, 201 i 205 de la LEC. L'autonomia dels centres i l'equitat en l'assignació de recursos en quantitat i qualitat són factors rellevants per a l'èxit escolar (Pedró, 2012).

El 2005, el DdE va posar en marxa els *Acords d'aplicació del pla estratègic per a la millora de la qualitat del servei educatiu* als centres públics *(PACs)*, que són el precedent dels acords de corresponsabilitat de la LEC. Els acords tenien un format de contracte programa i es van aplicar a més de 600 centres amb la finalitat de millorar els resultats escolars i la cohesió social. Aquells acords entre el DdE i els centres permetien establir una corresponsabilitat en termes d'objectius, estratègies, recursos, graus d'autonomia i un procés d'acompanyament i seguiment.

Van ser el pla de plans que donava coherència a totes les iniciatives innovadores i d'atenció a la diversitat desenvolupades en cadascuna de les escoles implicades (Garcia-Alegre i del Campo, 2012).

Els recursos addicionals per desenvolupar les estratègies i assolir els objectius es fixaven tenint en compte la grandària i la complexitat del centre, el seu entorn, la dotació de recursos i el contingut del pla estratègic (DdE, 2007). La dotació màxima per a un gran IES, molt complex i amb un bon pla estratègic es va fixar inicialment en un màxim per curs de 120.000 €, d'acord amb els paràmetres i el finançament fixats pel projecte PROA del MEC; posteriorment l'import es va reduir notablement.

Per a l'estimació de la inversió global es parteix d'una inversió mitjana addicional de 30.000 € anuals per als centres d'educació infantil i primària, educació especial, educació d'adults, PFI, EOI i règim especial; 60.000 per als centres de secundària i 90.000 per als centres d'infantil, primària i secundària, considerant que s'hi acolliran el 100% dels centres públics i el 90% dels concertats. L'evolució de la inversió és paral·lela a la de la població estimada dels menors de 18 anys.

Els acords inclouran la totalitat dels recursos addicionals a l'escolarització posats al servei del pla estratègic de l'escola.

La gestió del talent i el reconeixement del personal docent del sector públic

El compromís professional s'aconsegueix a través d'una correcta gestió del talent, la participació dels professionals en les diferents fases del procés de millora contínua i reconeixent i retribuint la seva aportació a l'èxit educatiu de tot l'alumnat i la cohesió social. El sistemes educatius amb millors resultats valoren la qualitat del professorat i, per tant, el retribueixen millor (Pedró, 2012; i Pérez i Uriel, 2016).

Per una altra banda, és necessari ampliar la possibilitat que les direccions puguin fer encàrrecs d'especial dedicació i responsabilitat per donar resposta a les necessitats dels centres educatius. El cost és baix i l'aportació als objectius pot ser important, com ho avala l'experiència dels plans PAC.

Tot això comporta repensar la governança i la gestió actual de l'educació, i en especial com avaluar les aportacions dels docents a la millora. Aquesta és una qüestió molt debatuda i poc pacífica. L'experiència internacional ens diu que s'ha de diferenciar clarament entre l'avaluació per a la millora (formativa) i l'avaluació per a la promoció i retribució, sumativa (OECD, 2013). Tenint en compte que l'avaluació més potent per a la millora és la que està relacionada amb els processos per la seva major freqüència i pel coneixement que genera, ens porta a pensar que l'avaluació pels resultats escolars és la més apropiada per ser considerada a efectes de promoció i retribució. En qualsevol cas, per començar, s'ha de distingir entre el docent orientat a l'escolarització i el docent orientat a l'èxit escolar i afavoridor de la cohesió social.

Per tal d'establir la inversió en retribucions addicionals del professorat dels centres públics, s'han pres com a punt de partida els imports actualitzats contemplats en l'estudi econòmic que va acompanyar la LEC, i distribuïts entre el 2015 i el 2025 d'acord amb l'evolució de l'alumnat estimat. L'import corresponent al professorat dels centres concertats incorporats als contractes programa s'ha establert en proporció a l'alumnat que atenen. També s'han considerat 40 M€ en concepte de substitucions del professorat des del primer dia i la seva incorporació a primers de setembre dels centres públics.

La formació del professorat com a docent i com a gestor de l'educació

La qualitat de l'educació està directament relacionada amb la qualitat del professorat (Hanushek, 1986 i, Barber i Mourshed, 2007) i, per tant, és important dissenyar i aplicar un bon procés de selecció, invertir en la seva formació i donar-li suport.

Els recursos estimats inclouen el finançament de recerca i la formació i acompanyament del professor novell i la posterior formació contínua; com també la formació inicial i contínua dels gestors de l'educació (equips directius i inspectors...).

L'objectiu és millorar la qualitat professional per aconseguir l'èxit escolar de tot l'alumnat i afavorir la cohesió social. En aquest sentit, el marc dels acords de coreesponsabilitat és adequat per establir la formació necessària en cadascuna de les escoles, i és important que sigui útil, i, per tant, s'ha d'avaluar la transferència dels aprenentatges en la pràctica diària i el seu impacte directe o indirecte sobre els aprenentatges.

L'evolució de la inversió és paral·lela a la de la població estimada menor de 18 anys. La inversió en formació seria semblant si el càlcul es basés en la inversió actualitzada per persona ocupada de les empreses de la UE-15, 534,5 €/any (a partir de Pérez i Uriel, 2016).

Atenció a l'alumnat d'especial complexitat (UEC)

L'ESO acaba l'ensenyament obligatori i, per tant, és una última oportunitat per redreçar el futur escolar d'una part de l'alumnat especialment complex. És en aquest context on les unitats d'escolarització compartida poden ajudar a la cohesió social i a la seva graduació (FEDAIA, 2012).

Es proposa mantenir la inversió anterior a la crisi econòmica de 10 M€. El 2015 es van pressupostar 7 M€.

Ràtio alumnat/professor i alumnat/grup a l'ESO en centres amb alumnat complex

Hi ha evidències que les ràtios baixes tenen un impacte positiu en els aprenentatges de l'alumnat i sobre el nivell d'estrès del professorat en centres de complexitat alta (DPAiPE.UIB, 2012).

Taula 16.
Ràtio alumnat per professor i per grup classe

	2013: Alumnat/professor		2012: Alumnat / grup classe	
	Educació Primària	Educació secundària bàsica	Educació Primària	Educació secundària bàsica
Alemanya	15,6	13,6	21,0	24,5
Catalunya (1)	**12,3**	**12,9 (2)**	**22,0**	**28,3**
Espanya	13,8	11,6	21,4	24,5
Finlàndia	13,2	9,0	19,4	20,3
França	19,3	15,4	22,7	25,1
Holanda	17,0	16,0	22,6	:
Islàndia	10,4	10,5	18,8	20,0
Itàlia	12,3	11,7	19,0	21,0
Noruega	10,3	9,8	:	:
Polònia	11,1	9,9	18,4	22,4
Portugal	13,2	10,4	20,8	22,5
Suècia	12,7	12,0	:	:
UK	20,7	18,5	25,1	19,3
USA	15,3	15,4	21,1	26,7
OECD	15,2	13,4	:	:
UE21	**13,7**	**11,3**	:	:

Font: DdE sèrie de dades 2000-2015, OECD, EUROESTAT(13.05.2016).

Notes: (:) No disponible. (1) Centres públics. (2) Estimació a partir dels criteris de dotació de professorat per grup d'ESO per a 3 línies, grups majors de 25 alumnes i complexitat mitjana (R. DdE de 10 de juny de 2015).

A Catalunya hi ha 105 instituts d'alta complexitat (R. DdE, 21 de maig de 2014), on, per millorar la qualitat, es planteja assegurar grups classe d'ESO amb un màxim d'entre 15 i 20 alumnes. Els centres disposen d'autonomia per organitzar grups flexibles que permetin aprofitar millor les hores de professorat. També s'han considerat en el càlcul 30 centres concertats, estimació basada en el nombre de centres privats que es van presentar a la convocatòria de contractes programa del DdE del 2006.

Els càlculs per als instituts es basen en les taules retributives del 2016, en els criteris per elaborar plantilles per al curs 2015-2016, en la sèrie de dades del DdE de 2000-2015, en els instituts declarats d'alta complexitat el 2014 i en elaboració pròpia. El càlcul considera instituts de 3 línies amb una ràtio alumne grup de 25, amb professorat amb 3 estadis i 6 triennis de mitjana.

El fet de treballar en grups classe petits és una pràctica habitual en molts instituts, especialment en les matèries instrumentals, però rendibilitzar la inversió en termes d'aprenentatges de l'alumnat requereix repensar la metodologia d'ensenyament-aprenentatge utilitzada a classe. La proposta possibilita poder atendre individualment l'alumnat complex i introduir metodologies innovadores més eficaces que la classe tradicional.

L'Agència d'Avaluació i Prospectiva de Catalunya

L'avaluació és crucial per generar coneixement i millorar, i és aconsellable que sigui holística, independent, objectiva, transparent i orientada a la millora dels aprenentatges de l'alumnat i per retre comptes (Garcia-Alegre, 2015; López-Casasnovas, 2013 i OECD, 2013).

L'Agencia d'Avaluació i Prospectiva prevista a la LEC té com a finalitat avaluar, fer prospectiva i recerca amb la finalitat de contribuir a l'excel·lència i l'equitat del sistema educatiu i a l'èxit escolar de tot l'alumnat (GC, 2010). És un potent instrument independent per facilitar i generar

coneixement útil per a la millora de la qualitat del sistema educatiu. El seu cost es pot estimar al voltant del 0,15% del pressupost en educació.

Els càlculs es basen en la Memòria econòmica LEC, DdE (2008), IPC de Catalunya d'Idescat i elaboració pròpia. L'evolució de la inversió és paral·lela a la de la població estimada menor de 18 anys.

L'esforç inversor

Evolució demogràfica de l'alumnat

Ceteris paribus, la disminució de la població escolar és un estalvi, atès que permet alliberar recursos d'escolarització per destinar-los a activitats que millorin els aprenentatges de l'alumnat i/o la cohesió social sense incrementar el pressupost d'educació.

A partir del pressupost del 2015, es considera que el pressupost d'ensenyament evoluciona al mateix ritme que la població escolar estimada de 0 a 24 anys.

Taula 17.
Estalvi derivat de l'evolució demogràfica

	2015e	**2020e**	**2025e**	**2030e**	**2035e**
Evolució de la població **0-24**, escenari mitjà	100,0%	98,1%	96,7%	94,1%	91,0%
Pressupost per escolarització, M€	4.520,6 (P15)	4.432,9	4.371,5	4.253,0	4.112,9
Estalvi escolarització, M€	0,0	87,7	149,1	267,6	407,7

Font: DdE (2015), població postcensal del 2014 i la projecció de la població 2013-2050 d'Idescat i elaboració pròpia.

Nota: e = valors estimats.

Inversió prevista al pressupost 2015

El pressupost del 2015 inclou partides que financen parcialment algunes de les propostes d'inversió i que s'han de restar per no comptabilitzar-les dues vegades a l'hora d'establir l'esforç pressupostari net.

Taula 18.
Pressupost del 2015

Ensenyament no superior	**2015**
Condicions d'educabilitat, M€	***122,0***
Beques menjador, M€	51,0
Beques i ajuts a l'estudi, M€	71,0
Qualitat i adequació del procés d'ensenyament-aprenentatge, M€	***11,4***
Acords de corresponsabilitat, M€	2,1
Formació i recerca, M€	0,2
Atenció a l'alumnat d'especial complexitat, UEC, M€	7,0
Despesa corrent Consell Superior d'Avaluació, M€	2,1
TOTAL, M€	**133,4**

Font: Pressupost 2015, DdE presentació del projecte de pressupost 2015 i del curs 2015-2016, i elaboració pròpia.

Notes: e = valors estimats.
El cost estimat del CSA inclou la despesa corrent i una estimació del personal adscrit; no inclou altres costos implícits finançats pel DdE.

12 La planificació escolar davant la davallada demogràfica: governança de l'oferta o seguiment de la demanda?

Ricard Benito i Isaac Gonzàlez

El cicle de descens de la natalitat en què ens trobem immersos ja ha començat a impactar en les primeres etapes del sistema educatiu català. Després de més d'una dècada de creixement sostingut, el curs 2012-2013 el nombre d'alumnes matriculats a P3 va decréixer. Des d'aleshores, aquesta xifra s'ha anat reduint curs rere curs. Previsiblement, aquesta tendència es perllongarà durant els propers anys. En l'accés a l'ESO, en canvi, el descens de la natalitat no es farà notar fins d'aquí a un temps. De fet, a curt termini encarem un període de creixement que implicarà una major demanda de places a l'educació secundària. A mitjà termini, però, la demanda de places en aquesta etapa també experimentarà una forta davallada.

Aquests canvis demogràfics esdevenen un repte de gran magnitud per a la planificació del mapa escolar. Encara que el seu impacte en el sistema educatiu sigui incipient, ja han emergit un seguit de dilemes i tensions al voltant de les decisions que caldrà prendre. Aquestes decisions afecten directament els interessos dels diferents actors i sectors del sistema educatiu, atès que poden modificar les condicions estructurals que el caracteritzen. En aquest text exposem, en primer lloc, les dades demogràfiques que permeten posar en context la profunditat dels reptes que hem començat a encarar. Tot seguit, abordem les controvèrsies que ja apareixen vinculades a les transformacions del mapa educatiu.

En fer-ho, afegim un seguit de dades estadístiques que ajuden a prendre perspectiva sobre el sentit de dos dels principals dilemes. El primer és el paper que han de tenir el sector públic i el sector privat concertat en el mapa escolar català. El segon fa referència a la demanda de reduir les ràtios d'alumnes per aula per millorar la qualitat del sistema educatiu, en general, i del sector públic, en particular.

Hem pretès que aquest capítol pugui ser emprat en dos sentits diferents. En el decurs del text, posem a l'abast dels lectors un conjunt de dades demogràfiques i educatives sobre les qüestions que aquí ens ocupen. Per manca d'espai, no en farem una anàlisi sistemàtica ni aprofundida, però queden així registrades i resten a disposició d'aquells que desitgin fer-ne una interpretació més exhaustiva. Nosaltres ens limitem a fer-ne una lectura parcial i particular, que al·ludeix a la forma d'encarar la planificació del mapa escolar català.

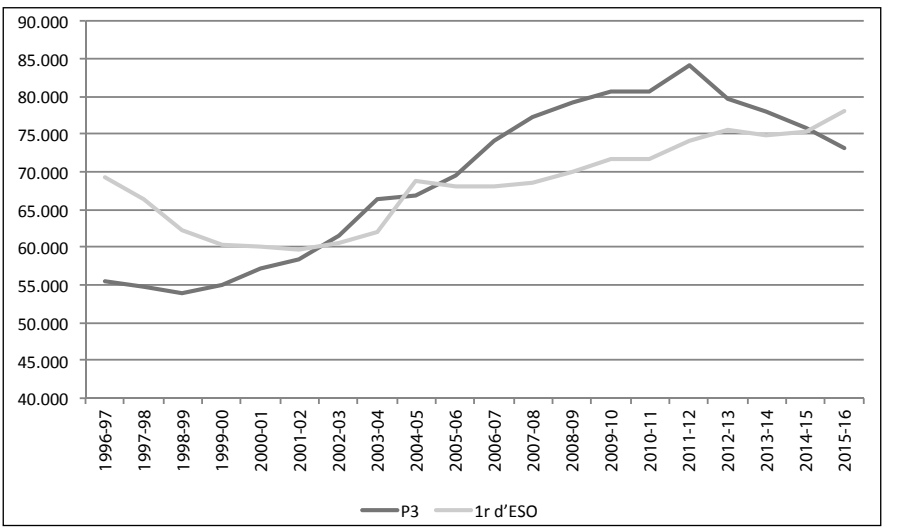
La demografia escolar que ve

Per abordar l'impacte del descens de la natalitat en la demografia escolar, focalitzem la nostra anàlisi en dos cursos concrets: P3 i 1r d'ESO. Es tracta de dos cursos d'especial rellevància per a la planificació educativa, atès que són la *porta d'accés* a les escoles i als instituts, respectivament. Això fa que les fluctuacions de demanda a P3 i 1r d'ESO assenyalin quina haurà de ser la planificació del mapa escolar del segon cicle d'educació infantil i primària, i de l'educació secundària obligatòria. A més, el fet de focalitzar-nos en dos cursos específics (i no en el conjunt de les etapes) ens permet determinar millor la intensitat de l'impacte del descens de la natalitat fins al moment i l'impacte potencial que podem preveure a curt i mitjà termini. Prendre com a referència etapes senceres faria que es diluís l'efecte de les contingències demogràfiques, perquè els efectes que podem començar a detectar sobre un curs determinat (posem per cas, sobre P3) es veurien atenuats en analitzar-los, de manera grupal, amb la resta de cursos d'una etapa educati-

va (en el cas anterior, amb les xifres de P4 i de P5, que encara no han rebut l'efecte del canvi demogràfic que ja podem veure reflectit a P3).

A finals dels anys noranta es va iniciar un cicle de creixement sostingut de la demanda de places de P3. Com il·lustra el gràfic 1, en poc més d'una dècada es va passar de 53.913 alumnes (curs 1998-1999) a 84.110 alumnes (curs 2011-2012). Això representa un creixement del 56% de la població escolar de P3 en un període de tretze cursos acadèmics. Com ja hem apuntat, aquesta tendència s'ha invertit des del curs 2012-2013, i la demanda de places a P3 ha començat a decréixer, de manera sostinguda. Concretament, dels 84.110 alumnes que el curs 2011-2012 van marcar el punt més àlgid, s'ha passat a una xifra de 73.259 alumnes el curs 2015-2016, el que representa un decreixement del 13% en quatre cursos acadèmics.

Gràfic 1.
Evolució de l'alumnat escolaritzat a P3 i 1r d'ESO a Catalunya, 1996-2016



Font: Elaboració pròpia a partir de l'estadística del Departament d'Ensenyament.

Nota: Les dades es poden consultar a l'Annex (taula 6).

Si atenem a les projeccions demogràfiques realitzades des de l'Institut d'Estadística de Catalunya (Idescat), aquest decreixement tendirà a consolidar-se en els propers anys.[1] En el gràfic 2 podem observar com la població en edat d'escolaritzar-se a P3 decreix de manera substancial en els tres escenaris de futur plantejats pel mateix Idescat. Totes tres projeccions, calculades amb dades de l'any 2013, dibuixen una forta davallada; del voltant del 20% (*escenari alt*), del 30% (*escenari mitjà*) i del 45% (*escenari baix*), respectivament. El descens tindria la seva màxima intensitat durant la segona meitat de la dècada actual i finalitzaria ben entrada la dècada dels anys vint (en l'*escenari baix* seguiria descendint com a mínim fins a l'últim any que aquí hem considerat: l'any 2026).

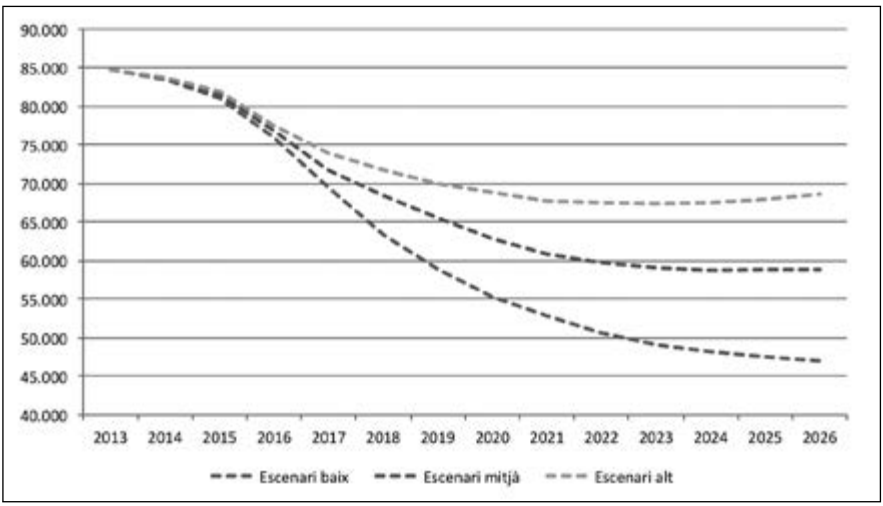
Certament, es tracta de projeccions de futur, i no ens les podem prendre al peu de la lletra. Ara bé, aquestes dades ens marquen les tendències més previsibles per als propers anys. En aquest sentit, ens alerten que el descens que ha començat a impactar en les primeres etapes del sistema educatiu, lluny de ser un fenomen passatger, tendirà a accentuar-se, i de manera més que notable. Si ens situem en l'*escenari baix* (que és el més extrem en termes de decreixement), aquest descens podria conduir-nos a uns nivells de matrícula inferiors als de finals dels anys noranta. Els altres dos escenaris (*escenari mitjà* i *escenari alt*) dibuixen descensos menys accentuats, però també molt significatius. Concretament, a la primera meitat de la propera dècada, l'*escenari alt* situaria el volum d'alumnes de P3 per sota dels 70.000 alumnes, l'*escenari mitjà* per sota dels 60.000 alumnes i l'*escenari baix* per sota dels 45.000 alumnes.

1. Les dades que presentem estan basades en el document *Projeccions de població 2013-2051: principals resultats* (Idescat, 2014). Aquestes projeccions demogràfiques es fonamenten en diverses hipòtesis sobre fecunditat, esperança de vida i fluxos migratoris. D'acord amb aquestes hipòtesis es projecten tres escenaris de futur diferenciats: *escenari alt*, *escenari mitjà* i *escenari baix*.

Sigui com sigui, s'albira un canvi demogràfic d'envergadura, que comportarà (ja ho està fent) una reordenació substancial del mapa escolar del segon cicle d'educació infantil i primària.

A l'ESO, la situació és força diferent. A principis de la dècada de 2000 es va iniciar un cicle de creixement sostingut (de menor intensitat que

Gràfic 2.
Projecció de tres escenaris de futur de l'alumnat escolaritzat a P3 a Catalunya, 2013-2026



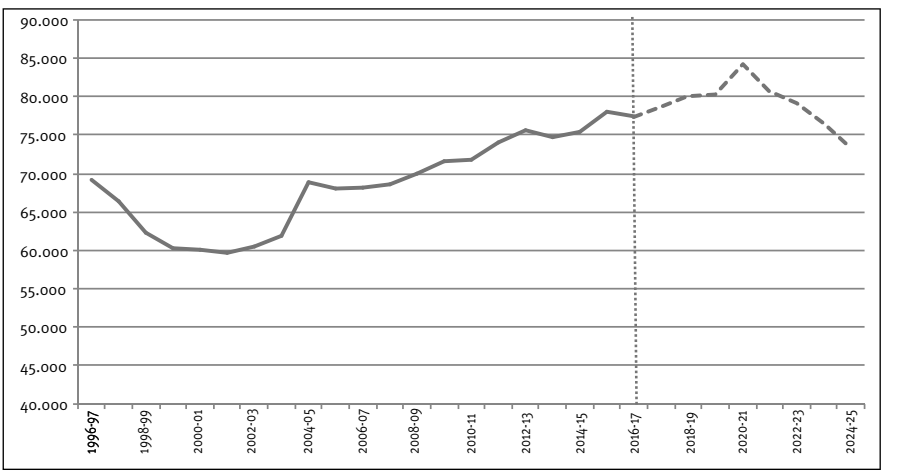
Font: Elaboració pròpia a partir de les *Projeccions de població 2013-2051* (Idescat).

Nota: Les dades es poden consultar a l'Annex (taula 7).

el de P3) que a dia d'avui encara perdura. Concretament a 1r d'ESO, s'ha passat de 59.688 estudiants matriculats (curs 2001-2002) a 78.052 (curs 2015-2016), cosa que representa un creixement del 30% de l'alumnat en catorze cursos acadèmics. Lògicament, el descens de la natalitat tard o d'hora acabarà impactant a l'ESO i, per tant, aquesta tendència revertirà. Actualment, però, ens trobem en un cicle de creixement sostingut que es podria perllongar, aproximadament, fins a l'inici de la propera dècada.

En el gràfic 3 presentem una projecció de les dades de matrícula previstes a 1r d'ESO fins al curs 2024-2025, basada en les dades actuals de matrícula al segon cicle d'infantil i a primària. Hem calculat l'any acadèmic en què estaran cursant 1r d'ESO les diferents cohorts d'alumnes, i hi hem projectat les dades de matrícula actuals, del curs 2015-2016. Si seguim l'estela de la cohort d'alumnes amb què es va iniciar el descens de matrícula a P3 (els alumnes escolaritzats a P3 el curs 2012-2013), l'impacte del descens de la natalitat a 1r d'ESO hauria de tenir lloc el curs 2021-2022. Certament, es tracta d'una data aproximada, atès que aquesta projecció no té en compte hipotètiques contingències demogràfiques que es puguin produir en els propers anys. Tot i això, el seguiment d'aquesta cohort ens permet dibuixar, amb cautela, l'horitzó de

Gràfic 3.
Evolució i projecció de futur de l'alumnat escolaritzat a 1r d'ESO a Catalunya, 1996-2025



Nota: A partir del curs 2016-2017, les dades són fruit d'una projecció de futur basada en la matrícula del curs 2015-2016, corresponent als alumnes que, per edat, haurien de cursar 1r d'ESO en el curs futur corresponent. Per exemple: les dades per al curs 2024-2025 corresponen als alumnes matriculats a P3 el curs 2015-2016 (alumnes que, per edat, cursaran 1r d'ESO el curs 2024-2025).

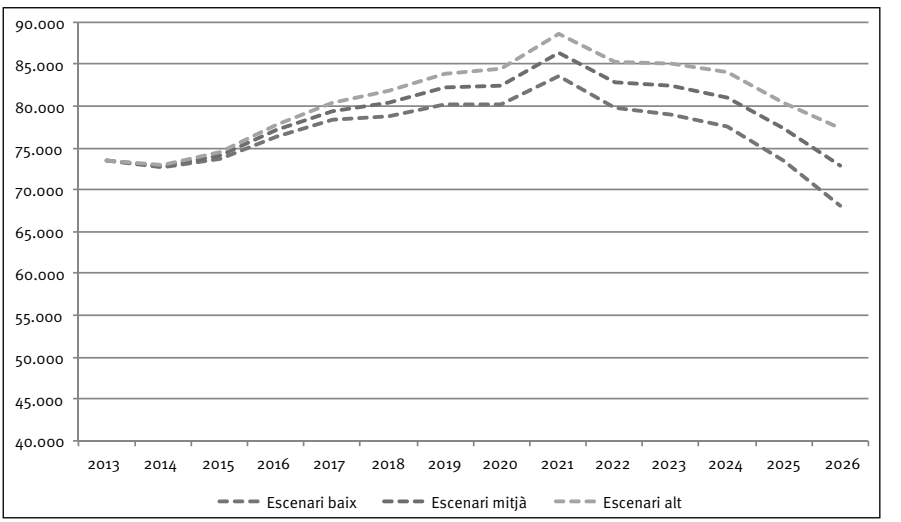
Font: Elaboració pròpia a partir de l'estadística del Departament d'Ensenyament.

Nota: Les dades es poden consultar a l'Annex (taula 8).

creixement al qual haurà de fer front l'educació secundària en els propers anys. Segons aquesta projecció, entre el curs 2015-2016 i el curs 2020-2021 (que marcaria el punt més àlgid) es produiria un creixement de l'alumnat d'un 8%. Aquell any acadèmic s'arribaria, aproximadament, als 85.000 alumnes matriculats a 1r d'ESO. A partir del curs següent, el 2021-2022, s'iniciaria la tendència de decreixement.

Les projeccions demogràfiques realitzades per l'Idescat apunten en una direcció molt similar (gràfic 4). Els tres escenaris plantejats coincideixen a assenyalar l'any 2022 com l'any d'inici del descens demogràfic a 1r d'ESO, i també situen el punt àlgid de creixement al voltant dels 85.000 alumnes. La diferència entre els tres escenaris rau en la intensitat amb què es produirà aquest creixement i, per tant, en la xifra màxima d'alumnes a la qual s'arribarà (en l'*escenari baix*, 83.580 alumnes;

Gràfic 4.
Projecció de tres escenaris de futur de l'alumnat escolaritzat a 1r d'ESO a Catalunya, 2013-2026



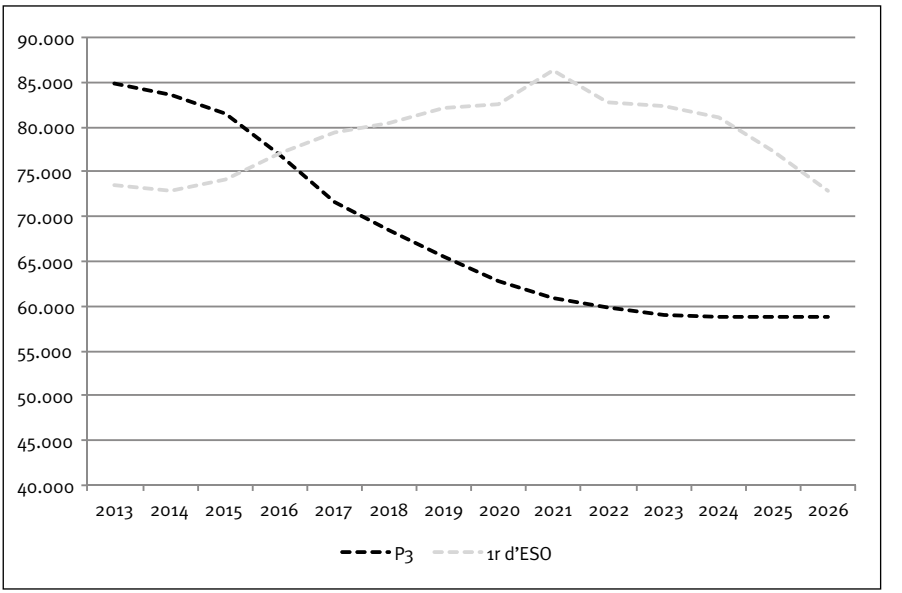
Font: Elaboració pròpia a partir de les *Projeccions de població 2013-2051* (Idescat).

Nota: Les dades es poden consultar a l'Annex (taula 9).

en l'*escenari mitjà*, 86.358 alumnes; i en l'*escenari alt*, 88.629 alumnes). A partir d'aquí, tots tres escenaris dibuixen un descens demogràfic molt significatiu a 1r d'ESO durant la primera meitat de la propera dècada. El decreixement que projecten és d'un 19% (*escenari baix*), un 16% (*escenari mitjà*) i un 13% (*escenari alt*). Això implica un descens aproximat d'uns 15.000 alumnes, 13.000 alumnes i 11.000 alumnes, respectivament.

Siguin quines siguin les xifres definitives, l'educació secundària obligatòria haurà de continuar assumint en els propers anys un important increment de places. Es tracta d'un creixement, això sí, transitori, atès que a mitjà termini hi repercutirà la davallada que ja ha començat a incidir sobre el segon cicle d'educació infantil. Es dibuixa un situació

Gràfic 5.
Projecció de l'escenari mitjà de futur de l'alumnat escolaritzat a P3 i 1r d'ESO a Catalunya, 2013-2026



Font: Elaboració pròpia a partir de les *Projeccions de població 2013-2051* (Idescat).

Nota: Les dades es poden consultar a l'Annex (taula 7 i taula 9).

complexa per a la planificació del mapa escolar, atès que la tendència actual d'ampliació de places s'haurà de mantenir, malgrat conèixer la seva naturalesa provisional, que ha d'acabar revertint, pocs anys després, en un fort descens de la població escolar.

A tall de síntesi, presentem un gràfic que combina les projeccions de futur dels dos cursos: P3 i 1r d'ESO (gràfic 5). Hem centrat la comparació en l'*escenari mitjà*, atès que és el que reflecteix l'evolució que es considera més probable de tots tres escenaris. El gràfic reflecteix bé la situació fortament contrastada per als propers anys. Mentre l'accés a P3 experimenta una forta davallada fins ben entrada la propera dècada, l'accés a 1r d'ESO es troba en un cicle de creixement, de menor intensitat, però sostingut fins a l'inici de la propera dècada. Posteriorment, l'accés a 1r d'ESO iniciarà un cicle de decreixement, mentre que l'accés a P3 tendirà a estabilitzar-se (si més no fins a mitjan dècada).

El dilema polític subjacent en la planificació educativa

Aquests canvis estructurals en la demografia escolar implicaran, ineludiblement, canvis estructurals en el mapa escolar. A l'hora d'abordar aquests canvis, trobem un dilema de fons que confronta dos posicionaments. El primer preferiria que fos el comportament de la demanda (és a dir, de les famílies) el que orientés la reestructuració del mapa escolar, sobretot en relació al tancament i el manteniment de línies i escoles. Des d'aquesta perspectiva, el tancament de línies i escoles hauria d'afectar, bàsicament, les escoles amb menys demanda. En canvi, el segon posicionament apostaria perquè l'Administració esdevingués un agent actiu en la governança del procés. És a dir, que assumís un paper protagonista en l'ordenació de l'oferta, prenent decisions actives per tal d'aconseguir un disseny del mapa escolar que s'ajusti a allò que es considera òptim en la defensa de l'educació com a bé comú.

Hi ha elements de molt de pes que poden motivar que l'Administració es decanti per la primera opció. D'entrada, supeditar el tancament de línies i escoles a la (baixa) demanda resulta menys conflictiu i molt més fàcil de justificar. Davant l'evidència que cal ajustar el volum de línies a la nova realitat demogràfica, sembla raonable que sigui l'acció de la ciutadania, mitjançant les seves decisions en la preinscripció i la matrícula, la que defineixi la línia d'actuació a seguir. Fer seguiment de la demanda pot ser interpretat com una aposta de l'Administració per assumir un paper neutre davant d'una situació conflictiva (el tancament de línies i escoles) i deixar així la decisió del mapa escolar en mans de l'acció agregada de la ciutadania, que pren partit en el fet de triar escola. Conceptualment, fer seguiment de la demanda significa incorporar elements de *quasi mercat* en l'organització de l'oferta dels diferents cicles de l'educació obligatòria.

Ara bé, la gestió que ha fet el Departament d'Ensenyament durant aquests primers cursos de davallada demogràfica no denota una aposta inequívoca per aquesta opció. De fet, s'ha advertit en diferents moments la voluntat de fer una ordenació activa del mapa escolar. En una compareixença davant de la Comissió d'Ensenyament del Parlament de Catalunya, al febrer del 2016, l'exconsellera Meritxell Ruiz va manifestar que «no podem obviar que la davallada de la natalitat a Catalunya és continuada des de l'any 2009, i que el que fem és treballar sobre tres premisses. Primera: evitar que el fet de no prendre cap decisió a priori pugui comportar el tancament d'escoles. Segona: evitar l'estigmatització de determinats centres. I tres: no perjudicar la possibilitat d'elecció d'algunes famílies».[2] Per altra banda, des del mateix Departament s'ha expressat la preferència per tancar l'oferta a les escoles amb més d'una línia abans que a les escoles que només en tenen una, perquè en aquest segon cas el tancament de la línia acabaria comportant, a pocs anys vista, el tancament de l'esco-

2. *Diari de sessions*: DSPC-C 036/11 del 10/02/2016. Sessió informativa sobre els objectius i les actuacions del Departament. Compareixença de la consellera (min. 46.54 a min. 47.48).

la. Però la manifestació més clara i controvertida de la voluntat de governar el procés s'ha evidenciat en els casos en què s'ha apostat per tancar línies o escoles abans de l'inici del procés de preinscripció.

Amb tot, hi ha un element molt més determinant que impossibilita fer una política de seguiment de la demanda: el fet que, en sentit estricte, les escoles concertades no hi poden estar subjectes. L'1 de setembre de 2014, l'exconsellera Irene Rigau va aprovar la renovació de tots els concerts dels centres educatius de titularitat privada. La decisió va entrar en vigor el curs 2014-2015 i restarà vigent fins al curs 2020-2021 per als concerts en l'educació primària, i fins al curs 2018-2019 per a la resta d'etapes educatives. Val a dir, això sí, que el sector privat no té garantit, *per se*, el nombre de línies i alumnes amb dret a rebre subvenció pública. Seguint els preceptes del Decret 56/1993, de 23 de febrer, sobre concerts educatius, es garanteix la subvenció a aquelles línies que assoleixin els 20 alumnes durant el període de preinscripció. És una decisió que només pot ser considerada com una aposta decidida per la governança de l'oferta educativa; una governança, això sí, ben particular.

Es tracta d'un *sistema condicionat de governança*, que impedeix l'aplicació de criteris de governança sobre el sector privat, i d'un *sistema de fals seguiment de la demanda*, que impedeix aplicar les lògiques de mercat amb totes les seves conseqüències. El sector de l'escola concertada queda especialment protegit. Això fa que sigui una xarxa sobre la qual no es puguin aplicar criteris de governança específics, contextualitzats a les contingències de cada municipi i a les consideracions polítiques sobre què cal prioritzar. En alguns municipis això pot significar no poder intervenir sobre un sector que potser representa el 50% o més de l'oferta escolar, de manera que en aquest sector no és possible procedir a tancar línies abans d'iniciar-se la preinscripció. Si més no, seria una decisió política jurídicament controvertida.[3]

3. El recent informe del Síndic de Greuges sobre la segregació escolar a Catalunya adver-

Alhora, l'escola concertada també quedaria protegida davant les inclemències del mercat, en cas que l'Administració es decantés per fer seguiment de la demanda. No es podrien tancar les línies amb menys demanda, perquè a la xarxa concertada només es tancarien les línies si no s'acomplissin uns mínims de preinscripció, fins i tot en el cas que fossin les escoles amb menys demanda d'un municipi.

Una mirada a algunes dades disponibles sobre les prioritats de demanda a les escoles, en funció de la titularitat, ens ajuden a ponderar-ne les conseqüències.

Taula 1.
Oferta i demanda de places al 2n cicle d'infantil, primària i secundària a Catalunya, curs 2012-2013

Titularitat	Oferta	Demanda	Vacants
Pública	174.181	113.528	60.653
Concertada	58.163	41.267	16.896
Total	**232.344**	**154.795**	**77.549**

Font: Departament d'Ensenyament.

Tant les darreres dades disponibles per a la ciutat de Barcelona (curs 2015-2016) com per al conjunt de Catalunya (curs 2012-2013) mostren uns nivells d'oferta de places superiors als de la demanda. Això fa que tant l'escola pública com l'escola concertada, a nivell agregat, es trobin «infra-demandades». En el cas de Barcelona és l'escola concertada la que té una demanda més baixa, en termes relatius; a P3 i 1r d'ESO la seva demanda inferior triplica i duplica, respectivament, la de l'escola

teix de la possibilitat, prevista en l'article 30 del Decret 56/1993, de disminuir el nombre d'unitats concertades per una acció d'ofici del Departament, sense necessitat que s'hagi de fer després de la preinscripció (Síndic de Greuges de Catalunya, 2016: 61). Seria una decisió controvertida, que s'ajusta a una interpretació possible de la norma, però no inequívoca, i que de ben segur seria impugnada per les patronals del sector.

Taula 2.
Oferta i demanda de places a P3 i 1r d'ESO a Barcelona, curs 2015-2016

Titularitat	P3			1r d'ESO		
	Oferta	Demanda	Vacants	Oferta	Demanda	Vacants
Pública	6.384	6.102	282	4.612	4.472	140
Concertada	7.694	6.631	1.063	2.135	1.999	136
Total	**14.078**	**12.733**	**1.345**	**6.747**	**6.471**	**276**

Font: Consorci d'Educació de Barcelona.

pública. En canvi, les dades disponibles per al conjunt de Catalunya, temporalment anteriors (curs 2012-2013), i relatives al conjunt del 2n cicle d'educació infantil, primària i secundària, reflecteixen la tendència contrària: el nivell d'«infra-demanda» agregada de les escoles públiques és superior al de les concertades.

Es podria interpretar que el comportament de la demanda és molt diferent a Barcelona i al conjunt de Catalunya. També, que hi ha una evolució temporal que va situant l'oferta pública com a més desitjable que la concertada. Però el cert és que induir qualsevol cosa és molt delicat. Ni la xarxa pública ni la concertada són homogènies, i, a més, les dades poden ser molt fluctuants, i potser no reflecteixen tendències consolidades. A més, de ben segur que hi ha escoles amb molta demanda (i que es mantenen estables en el nivell de sobredemanda) tant en una xarxa com en l'altra, com també escoles amb dificultats per atraure l'alumnat en totes dues.

Però precisament per això són unes dades interessants. Palesen com n'és de delicat orientar la remodelació del mapa escolar en funció de les preferències de matrícula. En fer-ho, una qüestió que pateix importants fluctuacions en el curt termini (les preferències escolars dels pares) acaba esdevenint un vector que orienta un element estructural clau de les condicions d'escolarització dels infants catalans (el mapa esco-

lar). Així, per exemple, si prenguéssim de referència les preinscripcions a Barcelona, podríem decidir que bona part del tancament de línies s'hauria de concentrar en l'oferta privada. És una situació que evidencia que els concerts econòmics suposen una garantia per a l'escola concertada davant d'unes contingències que comportarien, si s'orientés el mapa en funció del seguiment de la demanda, un més que possible soscavament del volum de línies privades en oferta.

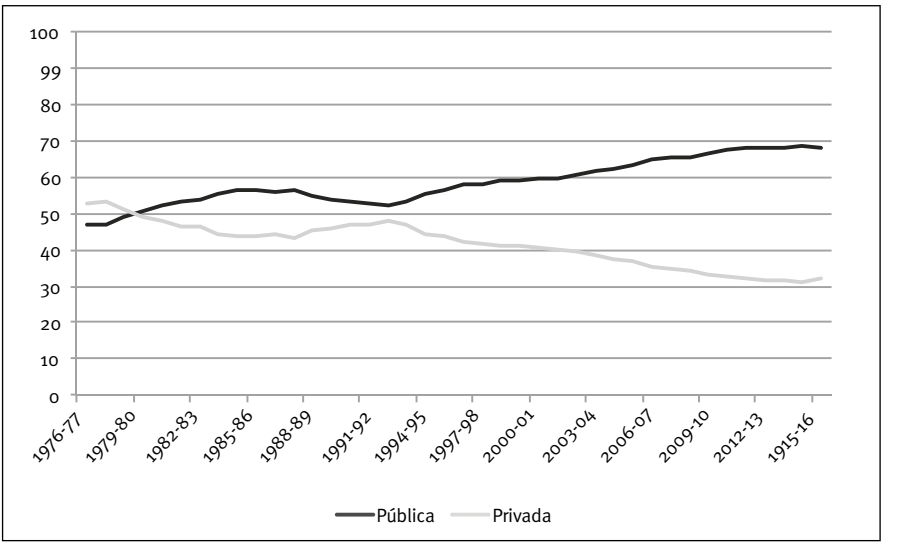
El pes del sector públic i del sector privat

La conclusió que podem extreure del punt anterior és que, en la gestió del mapa escolar, el dilema ideològic entre practicar la governança de l'oferta o fer seguiment de la demanda acaba tenint un paper força secundari, i queda molt condicionat per interessos i decisions vinculades a la titularitat de les escoles. El sistema de doble titularitat no està fusionat en una xarxa educativa unificada, perquè tenir-la unificada comportaria que tots els centres es regissin per unes mateixes regles de joc; en canvi, s'ha generat un marc normatiu que allunya aquesta possibilitat.

Tot plegat justifica que observem l'evolució que ha sofert el mapa educatiu català des de la perspectiva de la titularitat dels centres. En el gràfic 6 observem com en l'educació primària el pes del sector públic ha anat creixent de manera progressiva al llarg dels darrers quaranta anys. A mitjan anys setanta, el sector públic tenia un pes lleugerament inferior al sector privat: concretament, el curs 1976-1977, un 47,1% dels estudiants de 1r de primària estaven escolaritzats en centres públics.[4] Aquesta situació es va invertir a principis dels anys vuitanta, en què el sector públic va superar el sector privat. Més enllà d'algunes fluctua-

4. Hem optat per treballar amb dades de 1r de primària perquè l'accés a P3 no es va generalitzar fins ben entrada la dècada dels noranta. Analitzant el primer curs de l'educació obligatòria, sí que podem fer una comparació precisa per al conjunt d'aquest període històric.

Gràfic 6.
Evolució de l'alumnat de 1r de primària segons titularitat a Catalunya, 1976-2016 (%)



Font: Elaboració pròpia a partir de l'estadística del Departament d'Ensenyament.

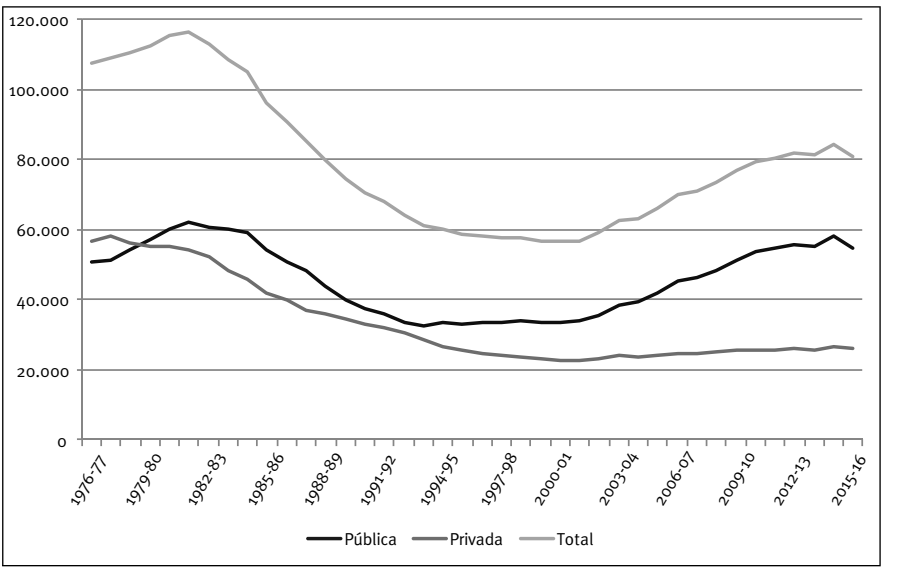
Nota: Les dades es poden consultar a l'Annex (taula 10).

cions, aquesta situació es va mantenir força constant fins a l'inici dels anys noranta, moment en què s'inicià un procés de creixement sostingut del sector públic que ha perdurat gairebé fins a l'actualitat. El punt més àlgid d'aquest cicle de creixement va tenir lloc el curs 2014-2015, quan, a 1r de primària, l'escola pública va arribar a escolaritzar un 68,7% de l'alumnat. Així, doncs, en els últims quaranta anys, el sector públic ha experimentat un creixement substancial i ha passat de tenir un pes inferior al sector privat a escolaritzar més de dos terços del conjunt de l'alumnat.

Aquest increment en termes relatius de l'escola pública ens podria dur a pensar que l'oferta de l'escola privada ha anat disminuint amb el pas dels anys. En analitzar l'evolució d'aquestes dècades a partir

de xifres absolutes (és a dir, en nombre d'alumnes matriculats), constatem que això no ha estat així (gràfic 7). L'oferta educativa, tant de l'escola pública com de l'escola concertada, es va reduir notablement coincidint amb la crisi demogràfica dels anys vuitanta i noranta, però des de mitjan anys noranta el nombre d'alumnes al sector privat s'ha mantingut força constant. L'escola pública, en canvi, ha crescut de manera sostinguda i ha absorbit tot el creixement que ha experimentat la població escolar des de l'inici de la dècada de 2000. Així, en el gràfic podem observar com la línia evolutiva de l'escola concertada es manté plana des de mitjan anys noranta, mentre que la línia evolutiva de l'escola pública presenta una corba pràcticament idèntica a la del total de l'alumnat.

Gràfic 7.
Evolució de l'alumnat de 1r de primària segons titularitat a Catalunya, 1976-2016 (nombre d'alumnes)



Font: Elaboració pròpia a partir de l'estadística del Departament d'Ensenyament.

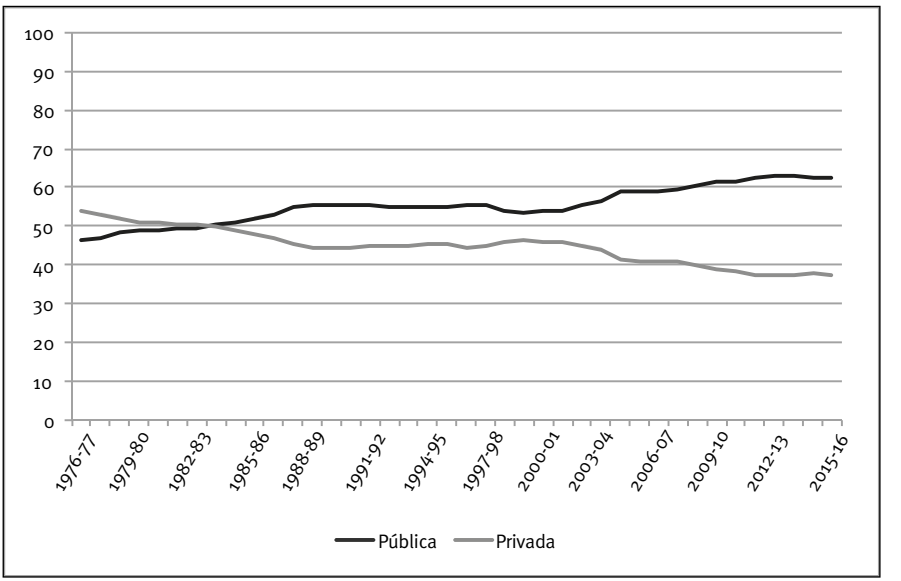
Nota: Les dades es poden consultar a l'Annex (taula 10).

Aquest efecte visual de la gràfica resulta molt revelador. El sector privat concertat roman pràcticament inalterable i esdevé una mena de sòcol sòlid, d'infraestructura bàsica, sobre el qual es consolida el model educatiu català. En canvi, el sector públic sembla haver-se configurat com la part fluctuant d'un sistema amb dues xarxes, que ha rebut les diferents contingències i fluctuacions demogràfiques que s'han produït: durant molts anys, el creixement vegetatiu i la incorporació de població immigrada.

L'educació secundària obligatòria ha experimentat una evolució històrica similar a la de l'educació primària. Ens centrarem, aquí, en l'anàlisi de l'alumnat matriculat a 1r d'ESO. Tenint en compte que el període històric seleccionat s'inicia amb anterioritat al desplegament de la LOGSE, hem optat per treballar amb dades de 7è d'EGB (el curs equivalent a 1r d'ESO en termes d'edat) per als anys previs a la seva aplicació. D'aquesta manera, disposem de l'evolució històrica de la matrícula a 1r d'ESO i, al mateix temps, podem oferir una mirada retrospectiva més àmplia (de quatre dècades) sobre els canvis demogràfics que han impactat en els estudiants d'una franja d'edat equivalent.

Als anys setanta el sector públic també tenia un pes inferior al del sector privat; el curs 1976-1977 s'escolaritzava en centres públics un 46,2% de l'alumnat de 7è d'EGB (gràfic 8). Aquesta situació també es va revertir al començament dels anys vuitanta (uns quants anys més tard que a primària). Des de mitjan anys vuitanta fins a finals dels anys noranta es va mantenir un pes lleugerament superior del sector públic, que escolaritzava al voltant del 55% de l'alumnat. Entrada la dècada de 2000 es va iniciar un període de creixement moderat, però sostingut, que va situar el pes del sector públic per sobre del 60% a finals de la dècada. En els darrers anys, la distribució entre sectors s'ha mantingut estable: el curs 2015-2016 el pes de l'escola pública a 1r d'ESO era del 62,7%. Així, doncs, novament trobem un creixement substancial del sector públic en els darrers quaranta anys, si bé en aquest cas el pes de l'escola pública no assoleix els nivells de l'educació primària (recordem que gairebé arribava al 70%).

Gràfic 8.
Evolució de l'alumnat de 1r d'ESO (i 7è d'EGB) segons titularitat a Catalunya, 1976-2016 (%)



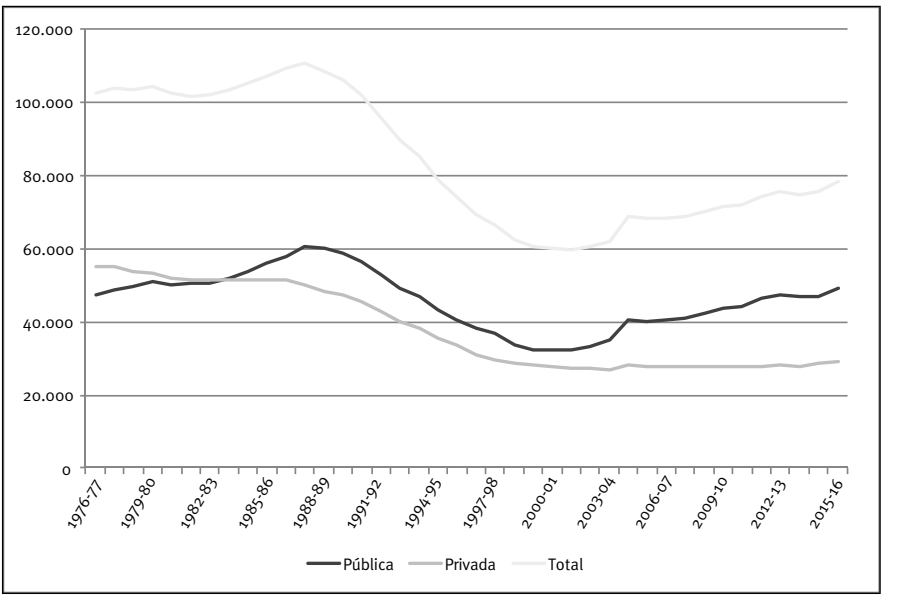
Font: Elaboració pròpia a partir de l'estadística del Departament d'Ensenyament.

Notes: Amb anterioritat al desplegament de la LOGSE, les dades fan referència a 7è d'EGB. Durant els cursos en què van coexistir ambdós models, les dades agrupen els alumnes de 1r d'ESO i de 7è d'EGB.

Les dades es poden consultar a l'Annex (taula 11).

Aquestes dades podrien fer sospitar, novament, que s'ha produït una pèrdua de places a l'escola concertada, en aquest cas a l'educació secundària. Efectivament, en termes relatius, el pes del sector privat s'ha vist reduït, però, com succeïa a primària, el nombre total d'alumnes no ha minvat en els darrers anys (gràfic 9). De fet, la xifra de matriculats s'ha mantingut pràcticament estable des de l'inici de la dècada de 2000. Des d'aleshores, el més que notable creixement de la població escolar a l'ESO ha estat absorbit pel sector públic. Com s'observa al gràfic, les corbes del sector públic i del total d'alumnes són pràcticament idèntiques, mentre que el sector privat dibuixa una línia pràcticament plana, sense fluctuacions significatives. Novament, doncs, el sector públic

Gràfic 9.
Evolució de l'alumnat de 1r d'ESO (i 7è d'EGB) segons titularitat a Catalunya, 1976-2016 (nombre d'alumnes)



Font: Elaboració pròpia a partir de l'estadística del Departament d'Ensenyament.

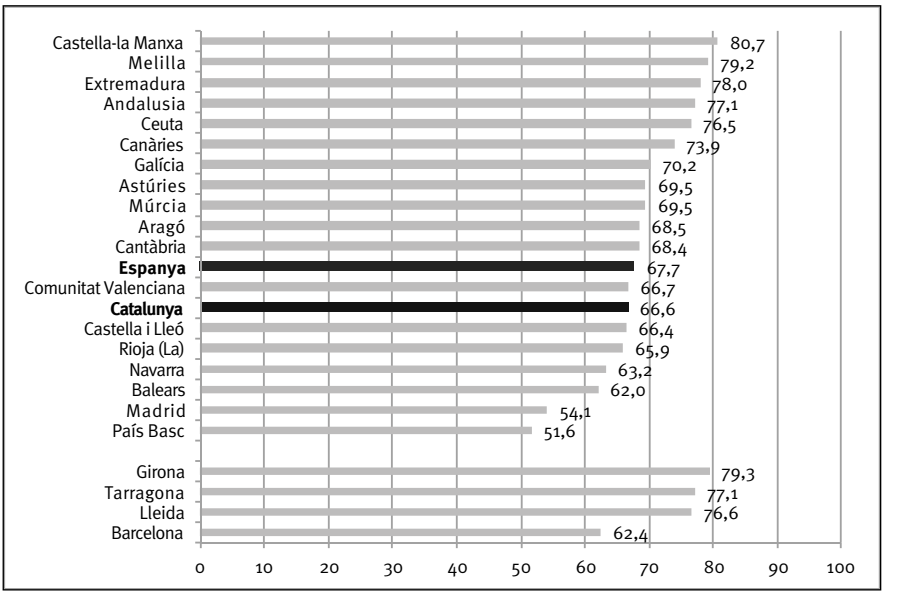
Notes: Amb anterioritat al desplegament de la LOGSE, les dades fan referència a 7è d'EGB. Durant els cursos en què van coexistir ambdós models, les dades agrupen els alumnes de 1r d'ESO i de 7è d'EGB.

Les dades es poden consultar a l'Annex (taula 11).

s'erigeix com la part flexible de la doble xarxa escolar; aquella part que s'emmotlla a les contingències demogràfiques que afecten el volum de població escolar. En canvi, el sector privat torna a consolidar-se com aquella part de la doble xarxa que resta al marge dels canvis demogràfics (si més no, des de fa dues dècades).

Tot seguit presentem algunes dades que permeten comparar la realitat catalana actual, pel que fa al pes dels dos sectors de titularitat, amb la resta de comunitats autònomes i, també, amb els països de l'OCDE. Com podem observar en el gràfic 10, en el 2n cicle d'educació infantil i en

Gràfic 10.
Percentatge d'alumnes escolaritzats en el sector públic a 2n cicle d'infantil i a primària per comunitats autònomes i províncies catalanes, curs 2015-2016



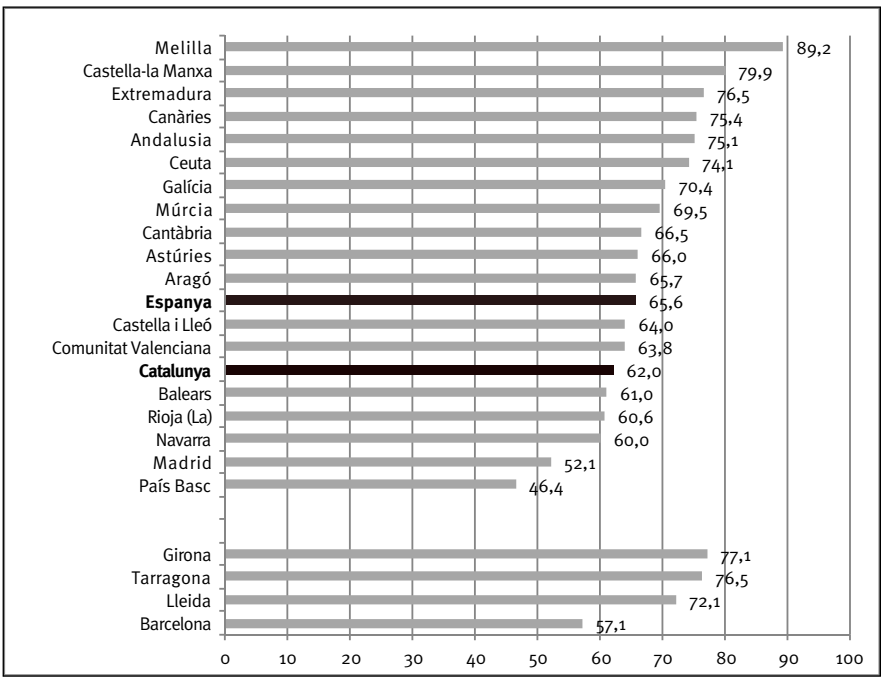
Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'Instituto Nacional de Estadística.

l'educació primària, el pes del sector públic a Catalunya (66,6%) se situa lleugerament per sota del pes del sector públic en el conjunt d'Espanya (67,7%). Ara bé, si desagreguem les dades de Catalunya per províncies, observem que el contrast entre la realitat de Barcelona i la resta de províncies és notable: Barcelona (62,4%), Lleida (76,6%), Tarragona (77,1%) i Girona (79,3%). De fet, Girona, Tarragona i Lleida se situen a la franja d'aquelles comunitats autònomes amb un major percentatge d'escola pública (Castella-la Manxa, Melilla, Extremadura, Andalusia i Ceuta; totes per sobre del 75%). En canvi, Barcelona se situa a la franja baixa, amb nivells similars als de Navarra i Balears (només Madrid i el País Basc tenen un percentatge significativament inferior d'escola pública que Barcelona). Així, doncs, és el pes demogràfic de la província de Barcelona el que fa situar Catalunya per sota del nivell del conjunt d'Espanya. Convé

tenir present, doncs, que el baix pes del sector públic (comparat amb altres territoris de l'Estat) és una particularitat de la província de Barcelona i no una realitat generalitzable a la resta del territori català.

A l'ESO trobem una situació força similar. Catalunya presenta novament un percentatge d'alumnes al sector públic inferior al del conjunt d'Espanya: 62% i 65,6% respectivament (gràfic 11). Les diferències s'accentuen notablement si desagreguem les dades per províncies catalanes. Una vegada més, Barcelona (57,1%) té un nivell d'escolarització al sector públic molt inferior al de Lleida (72,1%), Tarragona (76,3%) i Girona (77,1%). Com succeïa al 2n cicle d'infantil i a primària, només Madrid i el País Basc tenen un pes del sector públic inferior al

Gràfic 11.
Percentatge d'alumnes escolaritzats al sector públic a l'ESO per comunitats autònomes i províncies catalanes, curs 2015-2016

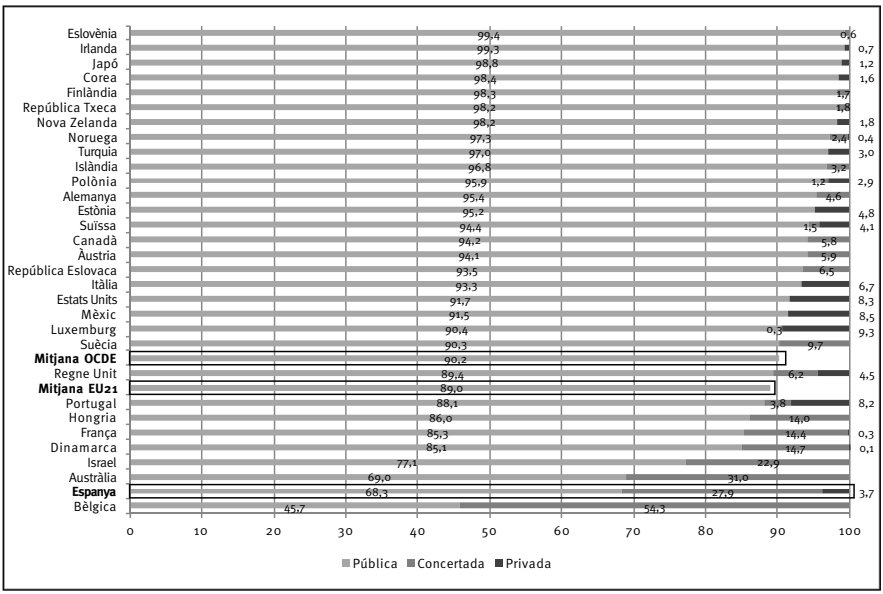


Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'Instituto Nacional de Estadística.

de Barcelona. A l'altre extrem, Girona i Tarragona se situen en la franja de les comunitats autònomes amb un major pes del sector públic (en aquest cas, Lleida se situa lleugerament per sota). El contrast entre la província de Barcelona i la resta del territori català és, en definitiva, més que notable.

Ampliem el radi i mirem ara cap als països de l'OCDE.[5] A primària (gràfic 12), Espanya se situa a la cua pel que fa al pes del sector públic; només

Gràfic 12.
Percentatge d'alumnes escolaritzats a primària segons titularitat per països de l'OCDE, 2013



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'*Education at a Glance 2015* (OCDE).

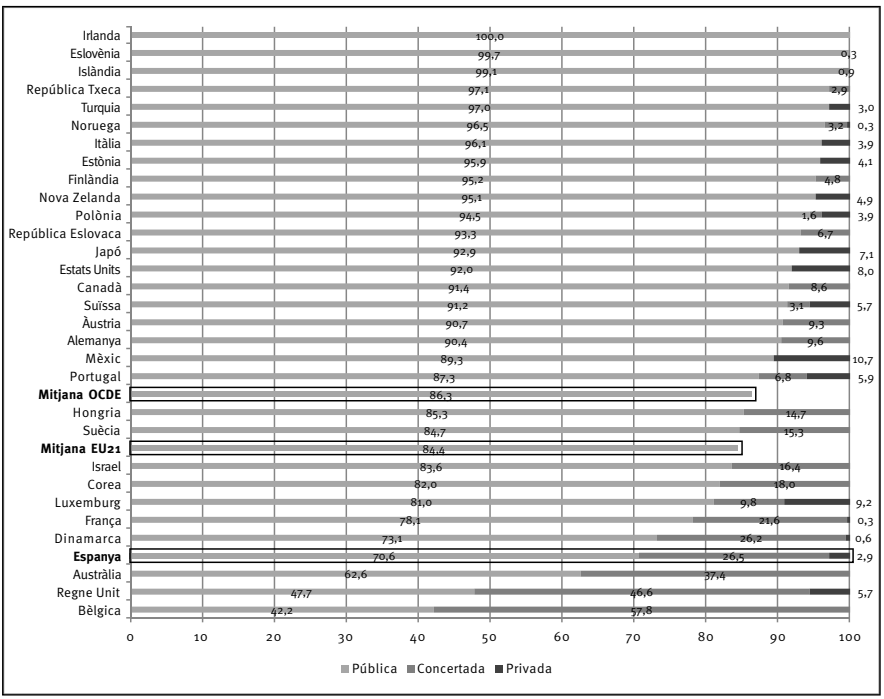
Nota: Els països estan ordenats en funció del % d'alumnes a l'escola pública. No hi ha dades per a aquest any dels Països Baixos, Grècia i Xile. Les dades de Canadà fan referència a l'any 2012.

5. Les categories de titularitat que utilitza l'OCDE són: *públic*, *private government-dependent* i *private independent*. Atesa la terminologia d'ús comú en el nostre context, aquí ens hi referirem com a *pública*, *concertada* i *privada*.

Bèlgica presenta un percentatge més baix. De fet, només hi ha quatre països amb xifres inferiors al 85% d'escola pública; Israel (77,1%), Austràlia (69%), Espanya (68,3%) i Bèlgica (45,7%). Lluny queden les mitjanes de l'OCDE (90,2%) i de la Unió Europea (89%). La posició d'Espanya, doncs, i en conseqüència la posició de Catalunya (recordem que el pes del sector públic se situa per sota del d'Espanya), és certament anòmala en el marc internacional, si més no en relació als països econòmicament més potents.

Gràfic 13.

Percentatge d'alumnes escolaritzats a l'educació secundària inferior segons titularitat per països de l'OCDE, 2013



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'*Education at a Glance 2015* (OCDE).

Nota: Els països estan ordenats en funció del % d'alumnes a l'escola pública. No hi ha dades per a aquest any dels Països Baixos, Grècia i Xile. Les dades de Canadà fan referència a l'any 2012.

A secundària[6] (gràfic 13), si bé el percentatge d'escola pública a Espanya s'incrementa lleugerament (arriba al 70,6%), la seva posició en la comparació internacional no experimenta grans canvis. La distància respecte a les mitjanes de l'OCDE (86,3%) i la Unió Europea (84,4%) es redueix lleugerament, però continua sent molt destacada. De fet, Espanya torna a aparèixer situada en les darreres posicions; només a Austràlia (62,6%), al Regne Unit (47,7%) i a Bèlgica (42,2%) l'escola pública té un pes inferior. Recordem que, a secundària, Catalunya també tenia un pes del sector públic inferior al d'Espanya.

En definitiva, aquestes dades apunten que el pes de l'escola concertada és una singularitat d'Espanya i de Catalunya (més concretament, de Barcelona) en el marc de la Unió Europea i l'OCDE.

Tot plegat permet situar el conflicte que hi ha en la concepció de la planificació del mapa escolar català, on sembla que hi pesa de manera determinant l'enfrontament entre aquells que defensen la preeminència de les escoles de titularitat privada (encapçalats per l'anterior consellera, que va fer una aposta ideològica per protegir la xarxa privada) i aquells que defensen les escoles públiques. A continuació, proposem l'exercici d'imaginar tres escenaris per al mapa escolar català, atenent a diferents prioritzacions de les escoles en funció de la seva titularitat.

El primer escenari seria aquell en què es prioritzés mantenir les escoles concertades. Des d'un punt de vista demogràfic, respondria a una concepció que pot desprendre's de l'evolució del mapa escolar en els darrers vint anys: l'escola concertada té un volum estable d'oferta, i s'ha consolidat com un factor estructural i sòlid del mapa escolar que val la pena mantenir. Aquest escenari s'ajusta al blindatge dels concerts que es va fer l'any 2014 i al que està passant des que va començar a caure la matrícula (del curs 2011-2012 al curs 2015-2016 la matrícula a P3 s'ha reduït en 10.851

6. Les dades de l'OCDE fan referència a l'*educació secundària inferior*; en el cas d'Espanya corresponen a l'ESO.

alumnes; 9.180 al sector públic i 1.671 al sector privat). Es justificaria, de manera més que discutible, en uns predicaments ideològics favorables a l'estructuració d'un règim de *quasi mercat* i a fer seguiment de la demanda. Més enllà d'això, per als seus defensors (sobretot, partits polítics situats al centredreta de l'eix ideològic i les patronals, les associacions de pares i mares i els sindicats del sector concertat), aquesta seria una opció avalada pel reconeixement i el suport que mereixen aquestes escoles pel que han representat, i representen, per al país.

Alhora, tancar una línia a l'escola pública podria semblar una intervenció estructuralment menys traumàtica i més reversible, perquè no tensa unes institucions que, sense el suport de la subvenció, podrien desaparèixer i reduir la pluralitat de l'ecosistema educatiu català. Així, per exemple, tancar la subvenció a una línia concertada de P3 podria tensar financerament tota l'escola i no fer viable la continuïtat dels grups que ja estan escolaritzats. Vinculat a això, i en clau d'eficiència econòmica, el tancament d'una línia a l'escola pública representa un estalvi superior al del tancament d'una línia a l'escola concertada. Tenint present tot plegat, el blindatge dels concerts podria entendre's com una actuació defensiva davant de la imminència d'una contingència demogràfica que, gestionada per sectors polítics a l'esquerra de l'eix ideològic, podria suposar el desmantellament de la xarxa concertada.

El segon escenari seria el contrari: aquell en què es prioritzés mantenir les línies de les escoles públiques. Justificaria aquest escenari el fet que l'actual mapa permet corregir allò que en el seu moment va justificar la política de concerts: la necessitat de recolzar-se en la xarxa privada per garantir una escolarització universal de qualitat. La recessió demogràfica permetria que l'actual oferta d'escoles de titularitat pública pogués arribar a cobrir, si no tota, sí la major part de la xarxa educativa sostinguda amb fons públics. La morfologia escolar de la majoria de països d'Europa aporta un argument addicional als defensors d'aquest plantejament, perquè suposaria ajustar el mapa escolar català a la situació dominant.

Finalment, el tercer escenari conduiria cap a una situació alternativa a les dues anteriors, en la qual la qüestió de la titularitat no seria prioritària en la presa de decisions *per se*, sinó pels seus efectes sobre el sistema educatiu. En aquest sentit, hi ha una consideració que avala optar per un escenari en què no es redueixi el pes actual de l'escola pública. Com hem vist, seguint les dinàmiques de creixement (i decreixement) demogràfic, semblaria pertocar ara al sector públic entrar en fase de contracció al 2n cicle d'infantil i a primària, tot adaptant-se al nou cicle demogràfic en què ens trobem. Ara bé, aquesta *naturalització subjacent* del paper diferencial atribuït a la xarxa privada i a la xarxa pública pot estar obviant una consideració que esdevé clau.

El creixement de la xarxa pública ha fet possible l'escolarització de l'important contingent de població d'origen estranger que ha arribat a Catalunya durant els primers quinquennis del segle (amb més èxit, per cert, del que sovint se sol considerar). Però ha fet més que això. La xarxa pública també ha absorbit tot el creixement demogràfic d'origen vegetatiu. A parer nostre, aquest ha estat un element estructural que, en bona mesura, ha permès contenir el potencial creixement de les dinàmiques de segregació escolar a Catalunya.

La situació del mapa escolar català, amb l'existència d'una doble xarxa de titularitat, era especialment sensible a la penetració de discursos i pràctiques afavoridores de la dualització escolar; això és, l'especialització progressiva de cadascuna de les dues xarxes en l'atenció a perfils de famílies diferents segons el seu estatus socioeconòmic, capital cultural i procedència. Ara bé, a manca de dades que permetin fer-ne una aproximació objectiva, no sembla que la situació actual sigui de major segregació escolar que la de fa dues o tres dècades. El fet que el creixement del mapa escolar s'hagi concentrat en la xarxa pública ha afavorit que s'hagi incorporat a aquesta xarxa tant la major part de la població immigrada com també un gruix important de les classes mitjanes autòctones. L'escola pública ha esdevingut necessàriament gran i heterogènia, i això ha permès neutralitzar fins a

cert punt el potencial creixement de les dinàmiques de segregació escolar. Bàsicament, l'escola pública ha crescut massa per especialitzar-se, exclusivament, en l'atenció a la població més descapitalitzada.

Per tant, seria erroni interpretar que el paper de la xarxa pública ha estat fer de coixí del sistema davant dels canvis demogràfics i que, assumint aquest paper, ara li pertoca desinflar-se. El creixement de la xarxa pública ha tingut un impacte més profund. Volgudament o no, ha esdevingut una política de contenció de la segregació. Si ara el coixí de l'escola pública es desinflés per respondre a la nova situació demogràfica, els efectes sobre la segregació escolar es podrien preveure molt negatius.

Al mateix temps, però, convé tenir present que ni la segregació escolar ni l'existència de desigualtats educatives tenen la seva causa única en l'existència d'escoles de titularitat privada. La doble xarxa pot afavorir i consolidar aquestes problemàtiques, però hi ha sistemes educatius on no existeixen concerts i que són tant o més desiguals que el sistema català. Alhora, també podríem imaginar un sistema d'una única xarxa escolar que combinés escoles amb diferents titularitats sense que això produís la dualització escolar i un sistema no integrat.

Reivindicació principal del sector públic: cap a una reducció de ràtios generalitzada

Si anem cap a una situació de recuperació econòmica, després d'anys de retallades en els pressupostos públics, no sembla raonable que això coincideixi amb el tancament d'escoles (i, més concretament, d'escoles públiques). Partint d'aquesta premissa, els actors arrenglerats en la defensa de la xarxa pública exigeixen que es blindin les línies públiques del mapa escolar. Per exemple, aquesta era una de les principals proclames que es llançava des del Marc Unitari de la Comunitat Educativa

(MUCE)[7] en la concentració que es va convocar el passat 28 de febrer de 2016:

> **28F, mobilització unitària en defensa de l'ensenyament públic.**
> Cap tancament d'aules!
> No a la massificació a secundària!
> Reducció de ràtios!
>
> (http://muce21abril.blogspot.com.es/)

El context de davallada demogràfica genera les condicions de possibilitat òptimes per millorar a nivell quantitatiu i qualitatiu l'educació pública, tot incrementant-ne el volum d'inversió. Des d'aquesta perspectiva, la reivindicació estrella és la reducció de la ràtio d'alumnes per aula. D'acord amb els criteris normatius vigents, es podria plantejar un escenari de reducció generalitzada de les ràtios al segon cicle d'educació infantil i a l'educació primària a 22 alumnes. La Llei 12/2009, del 10 de juliol, d'educació (LEC) estableix en el seu article 48.2 que el Departament d'Ensenyament pot autoritzar una reducció de la ràtio de fins al 10% (que la deixaria en 22 alumnes per aula) per atendre les necessitats d'escolarització dels alumnes d'incorporació tardana. Així, la proposta de reducció de ràtios podria ser plantejada com una conversió d'aquesta opció extraordinària que ofereix la LEC en una situació ordinària. És quelcom que es legitimaria per les necessitats educatives que carrega el conjunt del sistema educatiu i, molt especialment, el sector públic. Val a dir, això sí, que una argumentació d'aquesta mena incorpora un supòsit més que qüestionable: que, efectivament, tot el sector públic escolaritza en proporcions comparables alumnat d'incorporació tardana o, de manera més genèrica, alumnat amb dificultats afegides d'educabilitat.

7. El MUCE és una plataforma en defensa de l'educació pública formada per les següents associacions de pares i mares, de sindicats de professors i d'alumnes: FaPaC, FAPAES, FMRPC, CCOO Nacional de Catalunya, UGT de Catalunya, USTEC-STE's, AJEC, AEP i SEPC.

En qualsevol cas, què significaria, sistèmicament, aplicar la reivindicació de reduir les ràtios d'alumnes per aula? Exposem a continuació algunes dades disponibles dels àmbits català, espanyol, europeu i dels països de l'OCDE que ens ajudaran a contextualitzar-la. Actualment, la ràtio catalana és de 22,4 alumnes per aula a P3 (taula 3). A les escoles públiques (excloent-ne les rurals), la ràtio és de 21,9 alumnes, mentre que a les escoles concertades és una mica superior: 23,5. Convé matisar que la ciutat de Barcelona presenta una realitat una mica diferent. En aquest cas, la ràtio mitjana al sector públic (23,9) és lleugerament superior a la del sector privat (23,3).

Ara bé, malgrat que la ràtio mitjana a P3 sigui de 22,4 alumnes per aula, trobem una gran diversitat de situacions dins de les dues xarxes, amb escoles que superen la ràtio de 25 i d'altres amb números molt inferiors (taula 4). En el conjunt de Catalunya, el volum d'escoles que se situen per sobre de la ràtio de 25 alumnes és superior a la xarxa privada (32,8%) que a la pública (14,8%). En canvi, el volum d'escoles per sota dels 25 alumnes per aula és més elevat a la xarxa pública (57,1%) que a la privada (47,4%). Novament la ciutat de Barcelona presenta una realitat diferent. La proporció d'escoles que es troben per

Taula 3.
Ràtios d'alumnes per aula a P3 i 1r d'ESO segons titularitat a Barcelona i Catalunya, curs 2015-2016

Territori	P3				1r d'ESO			
	Pública	Privada	Total	Diferència publica / privada	Pública	Privada	Total	Diferència publica / privada
Barcelona	23,9	23,3	23,6	0,6	29,0	29,9	29,6	-0,9
Resta de Catalunya	21,7	23,6	22,2	-1,9	27,9	29,5	28,4	-1,6
Catalunya	**21,9**	**23,5**	**22,4**	**-1,5**	**28,0**	**29,6**	**28,6**	**-1,6**

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

Nota: S'han exclòs d'aquesta anàlisi les escoles rurals.

Taula 4.

Dispersió de les ràtios d'alumnes per aula a P3 segons titularitat a Barcelona i Catalunya, curs 2015-2016 (%)

Ràtio	Pública			Privada			Diferència publica/privada		
	BCN	Resta de Catalunya	Catalunya	BCN	Resta de Catalunya	Catalunya	BCN	Resta de Catalunya	Catalunya
15 o menys	3,5	10,3	9,6	3,4	2,9	3,1	0,1	7,4	6,5
16	1,6	2,8	2,6	3,4	1,5	2,0	-1,8	1,3	0,6
17	0,8	3,4	3,1	4,1	2,8	3,2	-3,3	0,7	0,0
18	2,0	4,9	4,5	4,8	3,5	3,9	-2,8	1,4	0,7
19	0,8	5,3	4,8	3,7	5,6	5,0	-3,0	-0,2	-0,2
20	0,4	4,7	4,2	5,8	5,6	5,6	-5,4	-0,9	-1,4
21	5,5	4,9	5,0	7,1	6,3	6,6	-1,6	-1,4	-1,5
22	4,7	6,7	6,5	4,4	3,4	3,7	0,3	3,4	2,8
23	5,9	6,9	6,8	7,1	6,6	6,8	-1,2	0,3	0,0
24	8,3	10,2	10,0	10,5	6,3	7,6	-2,3	3,9	2,4
25	32,7	27,4	28,0	10,5	23,9	19,9	22,1	3,6	8,2
26	31,9	8,7	11,4	12,2	11,4	11,7	19,6	-2,7	-0,2
27	1,6	3,3	3,1	12,2	13,8	13,3	-10,7	-10,5	-10,2
28 o més	0,4	0,3	0,3	10,5	6,6	7,8	-10,2	-6,3	-7,5
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**0**	**0**	**0**
< 25	33,5	60,2	57,1	54,4	44,4	47,4	-21,0	15,9	9,8
25	32,7	27,4	28,0	10,5	23,9	19,9	22,1	3,6	8,2
> 25	33,9	12,3	14,8	35,0	31,8	32,8	-1,2	-19,4	-17,9
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**0**	**0**	0

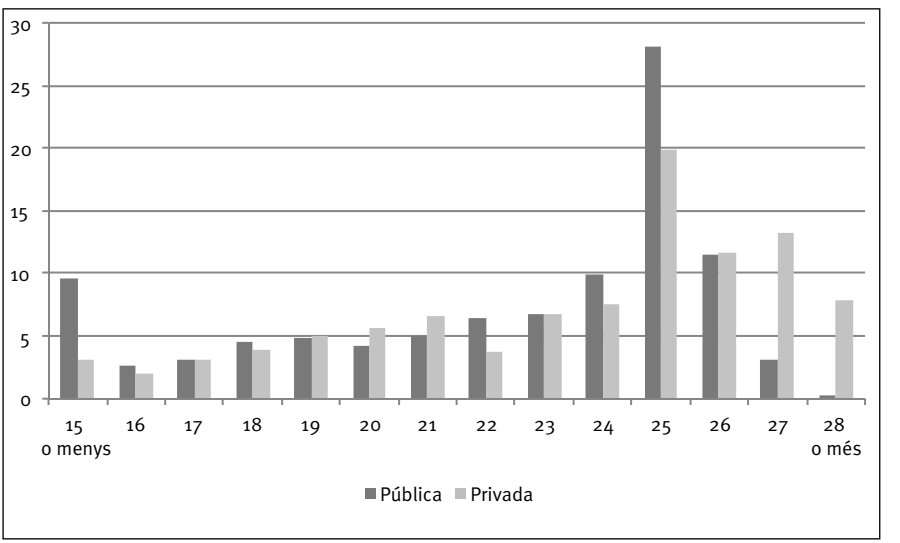
Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

Nota: S'han exclòs d'aquesta anàlisi les escoles rurals.

sobre de la ràtio de 25 és pràcticament la mateixa en ambdós sectors, mentre que per sota de 25 hi trobem, proporcionalment, més escoles concertades (54,4%) que no pas públiques (33,5%). Així, doncs, en comparació amb la resta de Catalunya, a Barcelona, les ràtios de les escoles públiques tendeixen a ser més elevades, fins al punt de superar les del sector privat.

En analitzar la dispersió de les ràtios, observem que, a P3, les escoles que sobrepassen els 27 alumnes per aula són molt més freqüents a les escoles concertades en el conjunt de Catalunya (gràfic 14). En canvi, d'escoles amb molt poca demanda, que escolaritzen menys de 16 alumnes per aula, en trobem més en el sector públic. Per tant, l'ampliació de ràtio (per sobre de 25) s'aplica amb major intensitat a les escoles concertades, mentre que les escoles públiques tendeixen a ajustar-se més

Gràfic 14.
Dispersió de les ràtios d'alumnes per aula a P3 segons titularitat a Catalunya, curs 2015-2016 (%)



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

Nota: S'han exclòs d'aquesta anàlisi les escoles rurals.

a la ràtio estandarditzada de 25 alumnes per aula o bé resten per sota d'aquesta ràtio.

Val a dir que, a Barcelona, la situació és diferent. Hi ha molt poques d'aquestes escoles amb poca demanda tant a la xarxa pública com a la concertada. El factor que més ho explica és que la majoria d'escoles catalanes que es troben en aquesta situació les localitzaríem en municipis i entorns poc poblats, on només hi ha oferta pública. Però allò més sorprenent és que trobem un sector públic amb moltes escoles per sobre de la ràtio de 25 (al voltant d'un terç), quelcom que les situa en una posició similar al sector privat.

Observem ara quina és la situació a l'ESO. La ràtio mitjana a 1r d'ESO per al conjunt de Catalunya se situa en els 28,6 alumnes per aula (taula 3), i la diferència entre els dos sectors de titularitat és pràcticament idèntica a la de P3. Els centres públics tenen una ràtio de 27,9, mentre els centres privats tenen una ràtio de 29,6. A Barcelona, a diferència del que succeïa a P3, la ràtio del sector privat (29,9) també és superior a la del sector públic (29), si bé la distància és petita.

Pel que fa a la dispersió de les ràtios, novament trobem una major proporció de centres concertats que superen la ràtio estàndard, que en aquest cas és de 30 alumnes per aula (taula 5). Concretament, un 42,1% de les escoles concertades estan per sobre d'aquesta ràtio, xifra que dobla el percentatge d'escoles públiques en aquesta situació: un 21,1%. Per altra banda, igual que succeïa a P3, la proporció de centres públics (58,6%) amb una ràtio per sota de 30 és superior a la dels centres concertats (43,1%).

En el cas de Barcelona, el percentatge d'escoles públiques per sobre de la ràtio de 30 és superior a la mitjana catalana (concretament, un 32,2%), si bé queden lluny del percentatge que assoleixen les escoles concertades (45,6%). A Barcelona, les xifres del sector públic i el privat són força similars quant al percentatge de centres que no arriben a la ràtio de 30: 43,3% i 39,5%, respectivament.

Taula 5.

Dispersió de les ràtios d'alumnes per aula a 1r d'ESO segons titularitat a Barcelona i Catalunya, curs 2015-2016 (%)

Ràtio	Pública			Privada			Diferència pública/privada		
	BCN	Resta de Catalunya	Catalunya	BCN	Resta de Catalunya	Catalunya	BCN	Resta de Catalunya	Catalunya
25 o menys	9,9	17,9	17,1	11,5	12,6	12,3	-1,5	5,3	4,8
26	6,4	9,1	8,9	5,4	6,2	5,9	1,0	3,0	2,9
27	7,0	8,3	8,2	5,4	8,6	7,6	1,6	-0,3	0,6
28	7,6	10,7	10,4	6,8	8,2	7,7	0,8	2,6	2,7
29	12,3	14,2	14,0	10,5	9,1	9,5	1,8	5,1	4,5
30	24,6	19,8	20,3	14,9	14,8	14,8	9,7	5,0	5,4
31	16,4	13,5	13,8	13,2	11,4	12,0	3,2	2,1	1,8
32	4,7	4,0	4,1	11,1	10,2	10,5	-6,5	-6,2	-6,4
33	8,2	1,9	2,5	9,1	10,6	10,2	-0,9	-8,7	-7,6
34	2,9	0,1	0,4	5,1	4,8	4,9	-2,1	-4,6	-4,5
35 o més	0,0	0,4	0,3	7,1	3,5	4,7	-7,1	-3,2	-4,3
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**0**	**0**	**0**
‹ 30	43,3	60,3	58,6	39,5	44,7	43,1	3,7	15,6	15,5
30	24,6	19,8	20,3	14,9	14,8	14,8	9,7	5,0	5,4
› 30	32,2	19,9	21,1	45,6	40,5	42,1	-13,4	-20,6	-21,0
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**0**	**0**	**0**

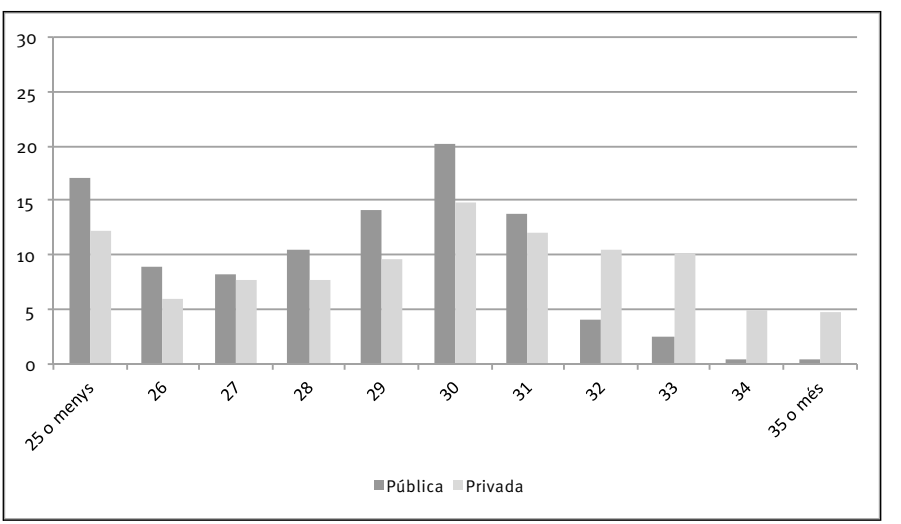
Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

Nota: S'han exclòs d'aquesta anàlisi les escoles rurals.

En observar amb major detall la dispersió de les ràtios, podem detectar que, com ja succeïa a P3, l'ampliació de ràtios per aula (que arriba, en aquest cas, als 32 o més alumnes) és un instrument aplicat, bàsicament, al sector privat (gràfic 15). En la situació inversa, entre els centres amb ràtios d'alumnes més baixes, domina el sector públic, si bé el contrast no és tan elevat com el que s'observa en els centres amb 32 o més alumnes matriculats.

En relació a la resta de comunitats autònomes, pel que fa a les ràtios d'alumnes per aula, quina posició ocupa Catalunya? A primària, la ràtio catalana (23,2) se situa per sobre de la d'Espanya (22). De fet, només Madrid, Ceuta i Melilla tenen una ràtio més elevada que Catalunya. Com ja succeïa en la comparació sobre el pes de l'escola pública, hi ha diferències destacables entre les quatre províncies catalanes: Barcelona (23,9) és, amb diferència, la província que presenta unes

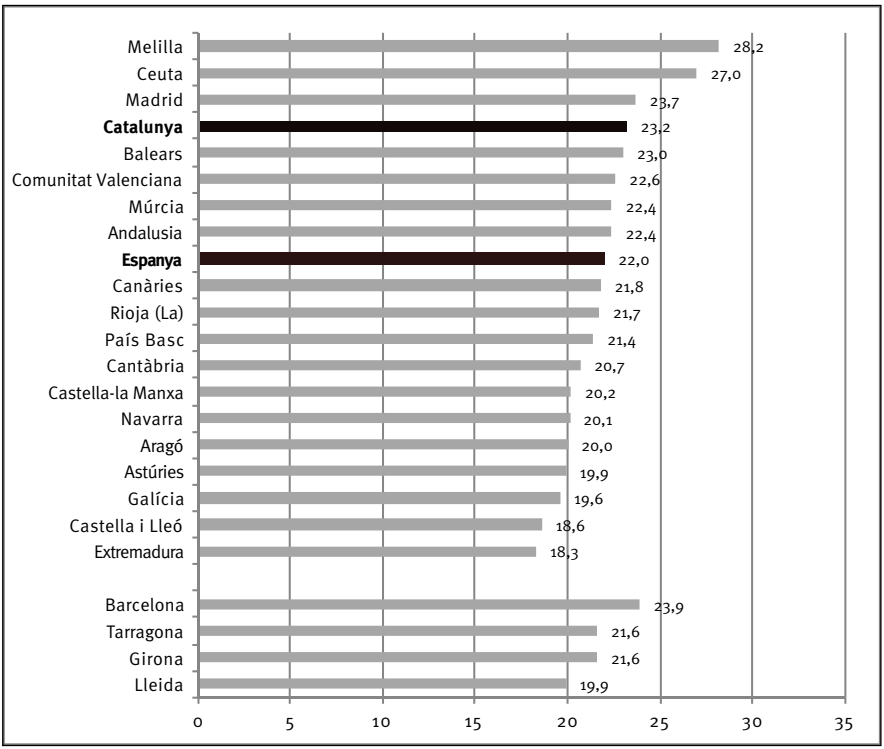
Gràfic 15.
Dispersió de les ràtios d'alumnes per aula a 1r d'ESO segons titularitat a Catalunya, curs 2015-2016 (%)



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

Nota: S'han exclòs d'aquesta anàlisi les escoles rurals.

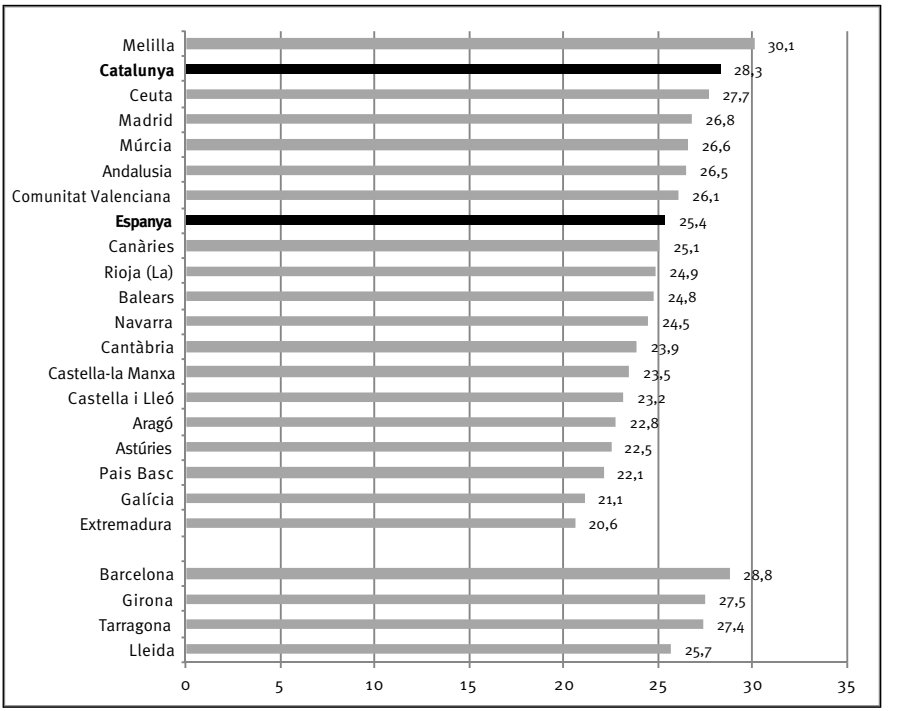
Gràfic 16.
Ràtios d'alumnes per aula a l'educació primària per comunitats autònomes i províncies catalanes, curs 2015-2016



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'Instituto Nacional de Estadística.

ràtios més elevades. En canvi, Tarragona (21,6), Girona (21,6) i, sobretot, Lleida (19,9) se situen per sota de la mitjana espanyola. A l'ESO, la ràtio de Catalunya (28,3) també se situa per sobre de la d'Espanya (25,4). En aquest cas, però, es tracta d'una distància superior a la que hem observat a primària. De fet, només Melilla presenta una ràtio d'alumnes més elevada que Catalunya. A diferència del que vèiem a primària, aquí totes quatre províncies catalanes, amb Barcelona al capdavant, se situen per sobre de la mitjana espanyola: Barcelona (28,8), Girona (27,5), Tarragona (27,4) i Lleida (25,7). En definitiva, Catalunya es troba entre les comunitats amb unes ràtios més elevades, i

Gràfic 17.
Ràtios d'alumnes per aula a l'ESO per comunitats autònomes i províncies catalanes, curs 2015-2016



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'Instituto Nacional de Estadística.

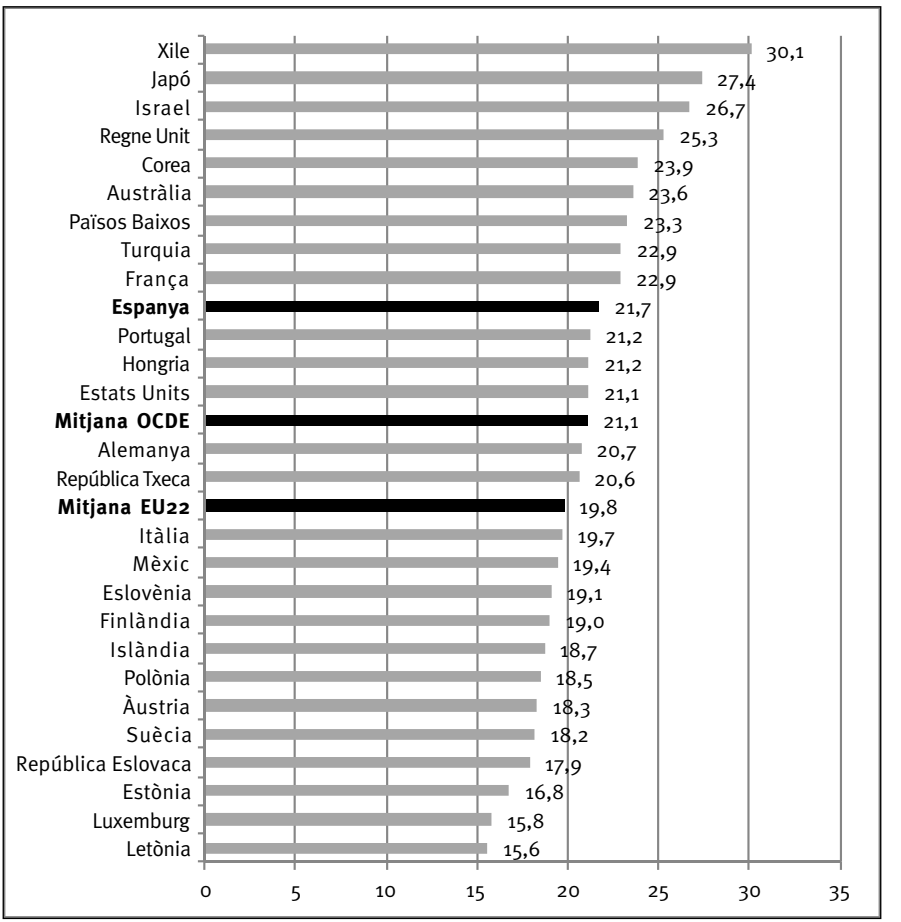
se situa per sobre de la mitjana espanyola. La situació és especialment contrastada en el cas de secundària.

Pel que fa a la comparació amb els països de l'OCDE,[8] a primària, la ràtio d'alumnes per aula d'Espanya (21,7) se situa a un nivell força similar al de la mitjana de l'OCDE (21,1), però sensiblement per sobre de la mitjana de l'EU-22 (19,8). De fet, tan sols hi ha tres països europeus

8. En les dades que presentem tot seguit, la terminologia de l'OCDE distingeix entre *class size* i *ratio of students to teaching staff*. Atès que, habitualment, en el debat públic a Catalunya, quan es parla de les ràtios es fa referència a la mida de les aules, nosaltres distingirem entre ràtios d'alumnes per aula i ràtios d'alumnes per docent.

amb una ràtio més elevada que Espanya: França (22,9), els Països Baixos (23,3) i el Regne Unit (25,3). A secundària, s'incrementa la distància d'Espanya (25,4) respecte de la mitjana de l'OCDE (23,1) i, sobretot, respecte de la mitjana de l'EU-22 (20,7). Tant és així que Espanya és el país

Gràfic 18.
Ràtios d'alumnes per aula a l'educació primària per països de l'OCDE, 2014

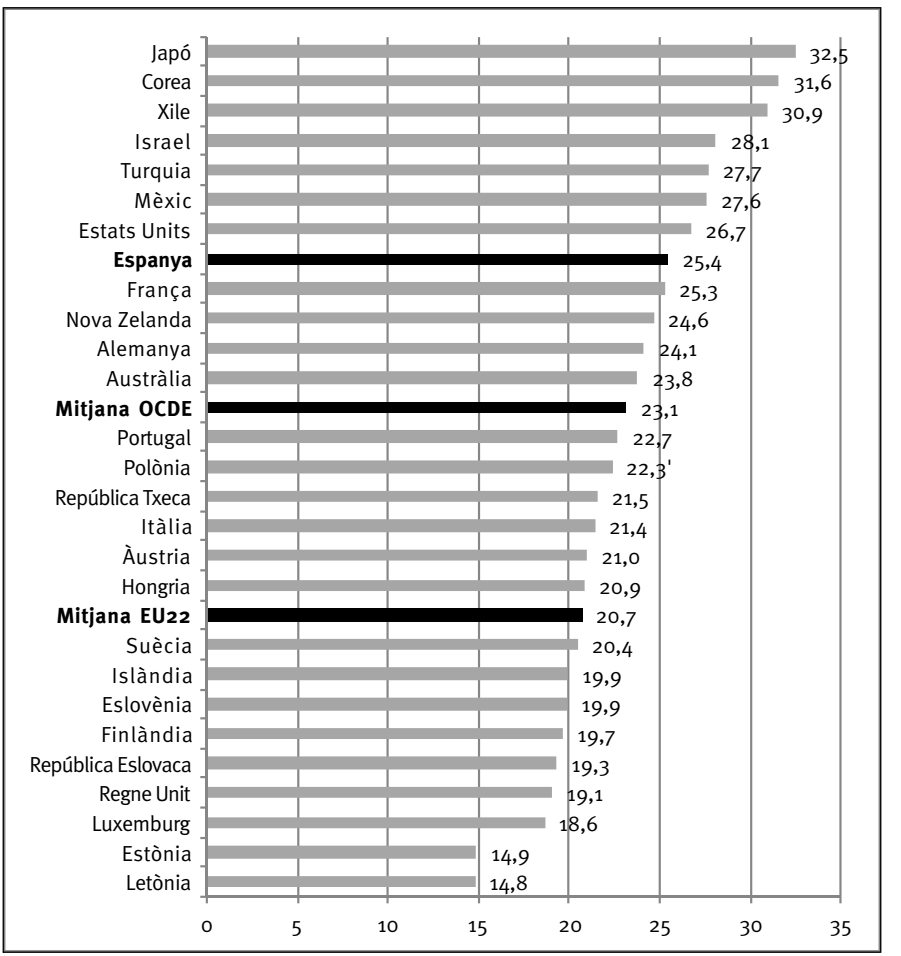


Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'*Education at a Glance 2016* (OCDE).

Nota: No hi ha dades per a aquest any de Bèlgica, Canadà, Dinamarca, Grècia, Irlanda, Nova Zelanda, Noruega i Suïssa.

europeu que presenta una ràtio d'alumnes per aula més elevada (això sí, amb França pràcticament al mateix nivell: 25,3). Recordem, a més, que en la comparació entre comunitats autònomes, Catalunya se situa

Gràfic 19.
Ràtios d'alumnes per aula a l'educació secundària inferior per països de l'OCDE, 2014



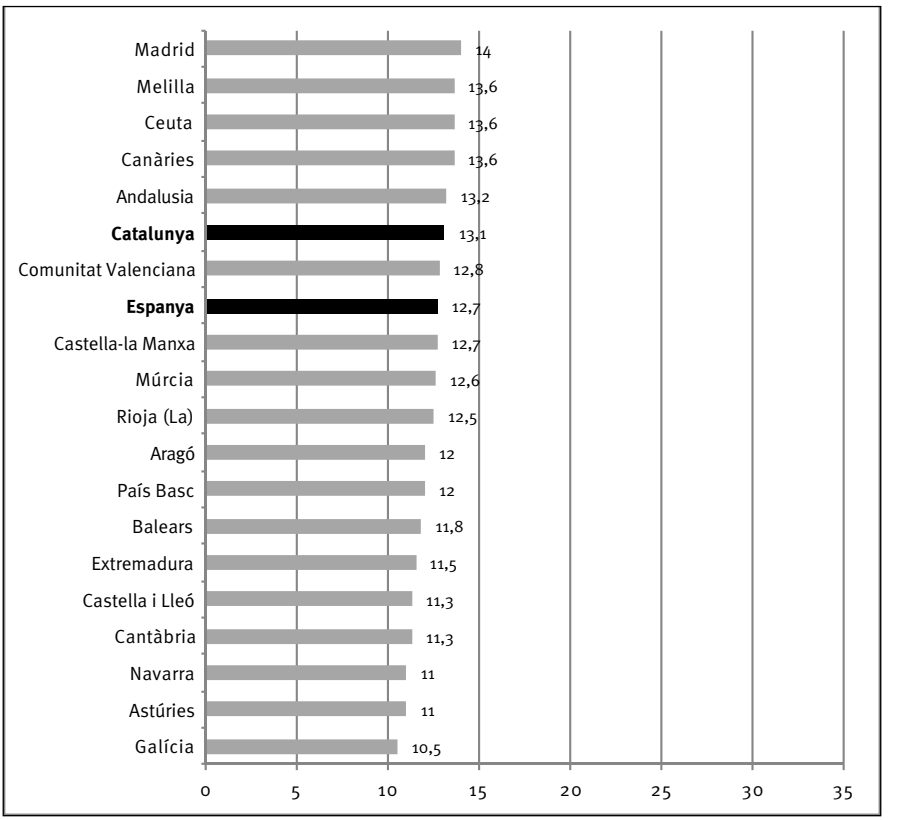
Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'*Education at a Glance 2016* (OCDE).

Nota: No hi ha dades per a aquest any dels Països Baixos, Bèlgica, Canadà, Dinamarca, Grècia, Irlanda, Noruega i Suïssa.

per sobre de la mitjana espanyola, amb una ràtio de 28,3 a secundària (de tots els països de l'OCDE, només Xile presenta una ràtio superior a aquesta).

La qüestió de la reducció de ràtios a 22 remet a un segon problema de fons. És una reivindicació que parteix del supòsit que existeix un dèficit estructural en termes de personal docent dins del sistema. Les dades

Gràfic 20.
Ràtios d'alumnes per docent als ensenyaments de règim general no universitaris per comunitats autònomes, curs 2013-2014



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del *Sistema estatal de indicadores de la educación 2016* (MECD).

comparades, però, mostren una situació diferent: les ràtios d'alumnes per docent (i no per aula) són comparables a la mitjana dels països europeus.

Fixem-nos, en primer lloc, en la comparació entre comunitats autònomes. Hem d'advertir que les dades del gràfic 20 no ens permeten diferenciar l'educació primària ni l'educació secundària. Són dades agregades per al conjunt d'ensenyaments de règim general no universitaris. Per tant, els valors d'aquestes ràtios no són estrictament comparables amb els que presentem més endavant per als països europeus i de l'OCDE, on disposem de dades desagregades per a primària i secundària. El que sí ens permeten les dades del gràfic és aproximar-nos a quina posició ocupa Catalunya en relació a la resta de comunitats autònomes. Com podem observar, Catalunya (13,1) se situa lleugerament per sobre de la mitjana espanyola (12,7). Només hi ha cinc comunitats autònomes que se situïn per sobre de la ràtio catalana: Andalusia (13,2), Canàries (13,6), Ceuta (13,6), Melilla (13,6) i Madrid (14).

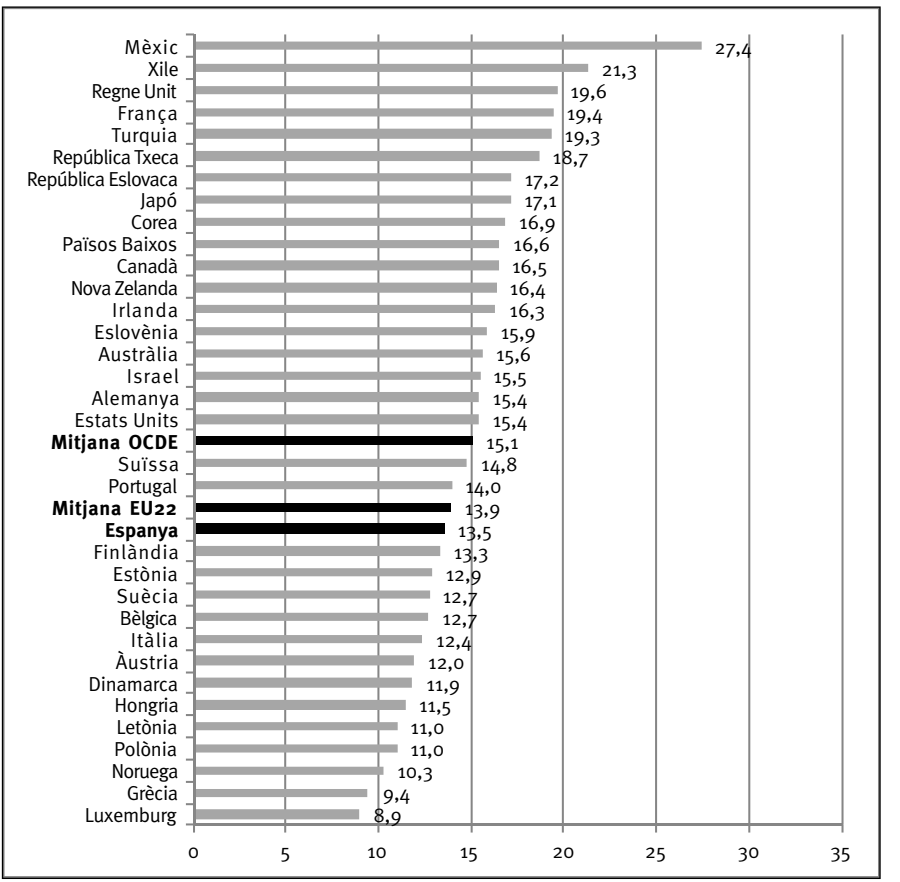
Com avançàvem, la comparació entre els països europeus i els de l'OCDE sí que ens aporta dades desagregades per etapes. La conclusió més interessant que en podem extreure és que, si en la ràtio d'alumnes per aula Espanya se situava significativament per sobre de la mitjana europea, en la ràtio d'alumnes per docent la situació d'Espanya és molt propera a la mitjana europea. De fet, a primària, Espanya (13,5) està lleugerament per sota de la mitjana EU-22 (13,9) i significativament per sota de la mitjana de l'OCDE (15,1). Espanya presenta una ràtio d'alumnes per docent pràcticament idèntica a la d'un país de referència com és Finlàndia (13,3). A secundària, Espanya (11,8) se situa lleugerament per sobre de la mitjana europea (11,1), però novament per sota de la mitjana de l'OCDE (13). En aquest cas, Espanya queda lluny de Finlàndia, que té una de les ràtios més baixes: 8,9.

Per tant, no sembla que trobem aquí la carència que ens fa estar, com a sistema, en una posició debilitada en el context europeu i de l'OCDE. És

ben possible que hi hagi elements organitzatius que expliquin que, malgrat que el volum total sigui equiparable a Europa, la percepció de manca de personal dins de l'escola sigui justificable (i es reflecteixi en la ràtio d'alumnes per aula). En qualsevol cas, i mentre no aprofundim més en aquesta qüestió, no sembla evident que es tracti d'un problema de baix volum de docents contractats.

Gràfic 21.

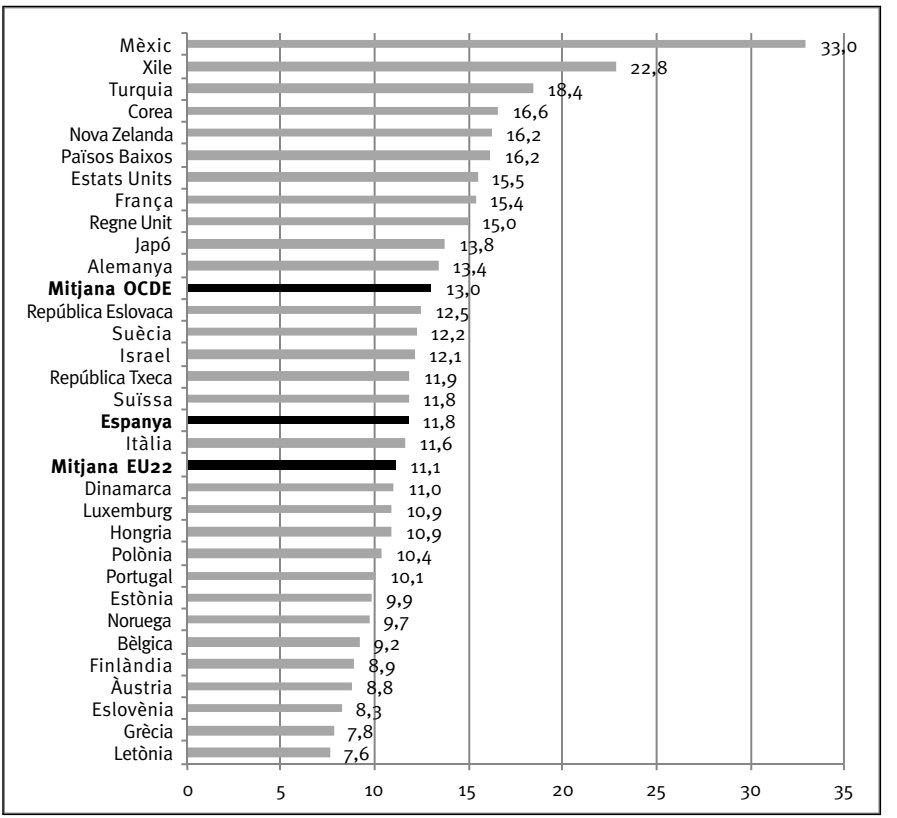
Ràtios d'alumnes per docent a l'educació primària per països de l'OCDE, 2014



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'*Education at a Glance 2016* (OCDE).

Nota: No hi ha dades per a aquest any d'Islàndia. Les dades de Canadà fan referència a l'any 2012.

Gràfic 22.
Ràtios d'alumnes per docent a l'educació secundària inferior per països de l'OCDE, 2014



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'*Education at a Glance 2016* (OCDE).

Nota: No hi ha dades per a aquest any d'Islàndia, Canadà, Australia i Irlanda.

En el context de la situació descrita, què implica la reivindicació de reduir la ràtio d'alumnes per aula a tots els centres (per exemple, a 22 alumnes al 2n cicle d'educació infantil i a primària)? Aplicar aquest criteri suposaria un canvi radical en la composició del mapa escolar. Bàsicament, implicaria una reducció molt significativa del tancament de línies tant a curt com a mitjà i llarg termini. Certament, en un context d'hipotètica millora econòmica es podria considerar que la prioritat de

despesa hauria de ser la consolidació estructural de l'educació en l'etapa universal.

En aquest sentit, partim de la premissa que allò que cerquen els que reclamen la reducció de ràtios és la millora de la qualitat de l'educació en l'etapa universal, en general, i de la xarxa pública, en particular; i que, rere aquesta defensa, hi ha la voluntat d'assolir una educació de qualitat per a tothom, que garanteixi, per tant, l'èxit escolar generalitzat (sigui com sigui que el mesurem). Per tant, assumim que en la voluntat de millora rau implícita la reivindicació de millorar els nivells d'equitat en la distribució dels recursos educatius (una distribució desigual de recursos que afavoreixi els que parteixen en situacions més desavantatjades) i de reduir la segregació escolar (principal eina d'igualació estructural de les oportunitats educatives, per aconseguir que el sistema educatiu limiti, més que no pas incrementi, la reproducció intergeneracional de les desigualtats).

La primera idea que cal apuntar és que reduir la ràtio a 22 alumnes no hauria de significar, prioritàriament, que s'assegurés que totes les aules tinguessin una ràtio de 22 alumnes, atès que no és cert que totes les escoles del sector públic parteixin de situacions d'educabilitat idèntiques. De fet, una reivindicació que es traduís en això implicaria, efectivament, una millora general per al sistema educatiu (o per a la xarxa pública, si només s'apliqués sobre aquesta), però aquesta millora seria superior per als sectors més avantatjats, que són els que solen concentrar-se en les aules amb més demanda i, per tant, més densament poblades. De fet, seria una mesura doblement inequitativa: en termes absoluts, l'impacte de la reducció de ràtios seria superior en les escoles que menys necessiten una intervenció d'aquesta mena, de forma que beneficiaria marginalment els alumnes més necessitats de mesures equitatives (que solen trobar-se en escoles amb poca demanda i, per tant, amb ràtios ja baixes). Així, trobem especialment rellevant assenyalar que reivindicacions d'índole universal (pensades com a millores transversals del sistema) són afins a criteris igualitaristes, més que no pas

d'equitat. D'aquesta manera, poden tenir conseqüències contràries a les desitjades (o, si més no, a les predicades) i, per tant, no afavorir la igualtat d'oportunitats.

Alhora, aplicar la reducció a 22 alumnes per aula dins de la xarxa concertada podria tenir, també, efectes no previstos. D'una banda, implicaria un risc important per a la supervivència econòmica de moltes escoles. És ben sabut que les subvencions són insuficients per al seu manteniment efectiu (una realitat que legitima el fet que, a la pràctica, difícilment s'acompleixi el dret de poder-s'hi matricular gratuïtament). En aquest sentit, la reducció de les ràtios a 22 (i, per tant, la reducció de la subvenció pública) en tensaria les finances. Lògicament, les qui ho patirien amb major intensitat serien les escoles menys elitistes, les que cobren quotes més baixes perquè el seu públic preferent són famílies d'extracció més modesta. D'altra banda, reduir el volum de les aules concertades implicaria que aquestes escoles (igual que les públiques amb més demanda) matriculessin un volum menor d'alumnes, amb el risc d'esdevenir més elitistes i, per tant, més segregades.

A parer nostre, la reducció de la ràtio a 22 s'hauria d'entendre, més aviat, com la necessitat d'abocar més personal humà dins de la xarxa pública, però fent-ho a partir de criteris estructurals d'equitat, que implicarien una inversió diferencial significativa entre els centres. En conseqüència, val la pena palesar que les orientacions del sistema educatiu fonamentades en criteris d'equitat (distribuir desigualment els recursos per compensar les situacions de major desavantatge) o de no segregació (aconseguir que totes les escoles tinguin una composició social heterogènia) podrien esdevenir complementàries o bé contraposar-se. Això vol dir que el criteri d'equitat pot servir com a element compensatori del sistema per tal de no haver d'abordar la socialment i políticament controvertida qüestió de la segregació (de la barreja social a les aules), o bé pot ser una eina que neutralitzi les dinàmiques de segregació, perquè faci més atractives escoles que, per la seva composició social, tendeixen a ser poc demanades per la població més capitalitzada.

Ara bé, partint d'una hipòtesi d'escassetat de recursos públics disponibles, sembla pertinent poder-nos qüestionar si la despesa en educació ha de prioritzar aquesta qüestió o bé si, alternativament, s'ha de destinar a algun altre àmbit de l'educació. La sospita que l'estalvi derivat del tancament de línies pot no acabar tenint com a destinació l'àmbit educatiu (i la seva millora) és d'allò més pertinent. Amb tot, un treball com aquest ens ha de permetre abordar l'exercici hipotètic de fer plantejaments alternatius sobre com orientar la despesa educativa. Considerem que, abans d'apostar decididament per un canvi de paradigma quant a les ràtios d'alumnes per docent, s'ha de posar en la balança quin tipus d'intervenció estructural amb aquest volum de recursos seria prioritària. Des de l'òptica de l'equitat i de la lluita contra la segregació, hi ha altres actuacions possibles que cal considerar. A tall d'exemple, n'esmentem tres.

La primera seria una política de beques orientada a les famílies desavantatjades que permetés fer front a les barreres materials que condicionen les decisions educatives de les famílies (especialment, la tria d'escola). El context de davallada de la natalitat obre una magnífica finestra d'oportunitat per garantir que el copagament escolar sigui erradicat, o si més no, minimitzat i, sobretot, igualat entre tots els centres escolars (ja sigui via beques, ja sigui via universalització de les quotes a cobrar). La despesa associada a les activitats extraescolars i a la quota de l'AMPA, el cost del menjador o de transport, o el pagament de la sisena hora a l'escola concertada, esdevenen barreres d'accés a determinats centres escolars (no tan sols privats) que alimenten la segregació escolar. De tots, la qüestió del pagament de les quotes a l'escola concertada és un tema especialment candent. A parer nostre, el problema principal de l'escola concertada no és la seva titularitat, sinó el fet de tenir barreres econòmiques que no permeten l'accés universal i, per tant, l'heterogeneïtat de perfils. Així doncs, potser fora el moment d'apostar per un finançament integral d'aquella part de l'escola concertada que acompleix una funció social i no té esperit lucratiu, i aconseguir així integrar-la plenament en un sol sistema educatiu finançat públicament, on la titularitat dels centres esdevingui testimonial.

La segona seria l'esforç per universalitzar l'educació 0 a 3 anys (0 1 a 3 anys). Es tracta d'una etapa educativa que es considera clau per reduir les desigualtats educatives futures dels infants. El reforçament de la xarxa pública no ha assolit, ni molt menys, l'objectiu d'universalitzar aquesta etapa educativa, ni tampoc n'ha eliminat les barreres econòmiques d'accés (excepte, a bona part dels municipis, en els casos de les famílies amb situacions d'alta pobresa). En bona mesura, la situació actual és la d'una doble xarxa on tant les llars d'infants públiques com les privades atenen, sobretot, famílies amb un cert nivell de capitalització econòmica i cultural. L'augment de la xarxa pública ha millorat les condicions laborals dels treballadors i, en alguns casos, les condicions pedagògiques dels centres, però no ha aconseguit l'impacte en termes d'universalització o, si més no, d'equitat (prioritzar atendre la població que, educativament parlant, més rèdit trauria del recurs) que podria exigir-se-li. Assolir aquests objectius continua sent, des del punt de vista de les desigualtats educatives, un objectiu poc prioritzat en l'agenda pública.

Finalment, el tercer exemple d'actuació que cal considerar té a veure amb un problema emergent: els efectes inequitatius i segregadors de l'educació *més enllà de l'escola*. Molts experts coincideixen a veure en aquest àmbit educatiu no formal un espai de creixement de les desigualtats educatives. Una de les transformacions que s'estan produint en l'organització educativa pot agreujar significativament aquest problema. Ens referim molt especialment a la compactació horària, ja pràcticament universalitzada en la franja de la secundària obligatòria i en procés de creixement a l'educació primària. Tot plegat apunta a la necessitat que l'àmbit de l'educació més enllà de l'escola comenci a esdevenir un espai de preocupació prioritària del conjunt de les administracions, de manera que el suport no depengui, gairebé exclusivament, de la sensibilitat i disponibilitat de recursos dels ajuntaments. Si les desigualtats educatives s'estructuren i s'intensifiquen en aquest espai, és pertinent que, en nom de la igualtat d'oportunitats, es pugui articular una resposta estructural a l'altura del repte.

Les reivindicacions del sector públic en favor del seguiment de la demanda

Podríem considerar la reducció de ràtios com la reivindicació *de màxims* articulada des del sector públic. És una reivindicació legítima, però que evita aterrar en com abordar la gestió quotidiana del descens de la natalitat. Ara bé, es prioritzi o no aquesta qüestió, el cert és que continuen vius els conflictes vinculats a com l'Administració aborda el dia a dia de la planificació educativa, quins són els criteris polítics i tècnics que es tenen en compte, i quines finalitats i objectius orienten la distribució dels recursos disponibles. La renovació dels concerts educatius del 2014 ha implicat que el dilema sobre si decantar-se per fer governança de l'oferta o seguiment de la demanda es concentri en la gestió de la xarxa pública. Tot i no ser aquest el dilema a què es voldria haver de fer front, els actors del sector públic acaben havent-hi de prendre partit.

L'opció per una alternativa o l'altra pren cos en un dilema ben concret: si és legítim tancar línies i escoles abans d'iniciar-se el procés de preinscripció, o si, per contra, és una decisió que cal prendre a posteriori, en funció de l'expressió de preferències de les famílies. Hi ha un seguit de factors que estan provocant que, en termes generals, la situació es decanti en favor d'aquesta segona opció, que implica acceptar que el sector públic també s'ha de regir per la política de fer seguiment de la demanda.

D'una banda, el suport polític sistemàtic dels partits polítics (sobretot d'esquerres) a aquelles escoles públiques que pateixen un tancament fa difícil articular un discurs polític alternatiu no maximalista sobre els criteris per ordenar el tancament de línies dins d'aquest sector. Així, quan en un municipi es tanca una línia, és difícil que els grups polítics de l'oposició (en aquest cas, no tan sols els d'esquerres) no facin sentir la seva veu de protesta, tant dins del municipi com també al Parlament

de Catalunya. En els darrers anys, a la Comissió d'Ensenyament del Parlament hi han arribat molts casos d'aquesta mena. Ara bé, el tacticisme polític i l'empatia cap a les escoles que pateixen les repercussions de la caiguda de la natalitat inhabiliten una estratègia política que no sigui exclusivament «resistencialista». Davant d'això, a l'Administració li resulta més senzill defensar que es tanquen línies en escoles de baixa demanda que justificar-ho per criteris d'altra índole.

D'altra banda, les regles de joc vigents provoquen que pressionar per fer seguiment de la demanda iguali mínimament les condicions competitives entre la xarxa pública i la concertada. Si s'accepta que l'Administració pot gestionar l'oferta abans del període de preinscripció, això comporta, d'entrada, afavorir la xarxa privada, perquè les úniques línies que es poden tancar són públiques, i això genera major preinscripció potencial a les escoles que romanen obertes (entre les quals hi ha totes les concertades). No és estrany, en aquest sentit, que la pressió de la FaPaC sigui en favor d'anar cap a un model de seguiment de la demanda: és a dir, demanar que no es tanquin línies abans del procés de preinscripció. Aquests són els tres primers arguments que desplega la FaPac en la campanya en contra del tancament de línies a l'escola pública:

> Defensem l'educació. NO al tancament de línies i escoles
>
> - El tancament de línies i escoles s'ha de produir **un cop hagi finalitzat el període de preinscripcions** i es conegui la demanda real.
> - L'estratègia seguida pel Departament d'Ensenyament **afavoreix les escoles concertades**. L'Administració anuncia tancaments a la pública abans de la preinscripció; en el cas de la concertada ho fa després.
> - S'ha de **respectar el dret de les famílies a triar lliurement** el centre que volen per als seus fills.
>
> (http://www.fapac.cat/notancaments)

És un escenari que continua sent avantatjós per a la xarxa privada, perquè aquests centres poden accedir als concerts en arribar a una ràtio de 20 alumnes (pot ser un volum inferior a la preinscripció que rebin la resta d'escoles d'un municipi), però la situació és de major igualtat competitiva que no pas la de tancar línies de la pública abans de la preinscripció. Alhora, el blindatge dels concerts pot fer sospitar als actors del sector públic, força enraonadament, que atenuar les desigualtats educatives no se situa, precisament, entre els criteris prioritaris de governança de l'Administració actual.

A més, els interessos de les escoles públiques amb més demanda, que són les que omplen les places disponibles amb facilitat, tendeixen a alinear-se amb aquesta aposta per fer seguiment de la demanda. Tot sovint es tracta d'escoles que es presenten elles mateixes (i són vistes per bona part de la ciutadania) com a models d'èxit (per exemple, si despleguen projectes educatius innovadors). La decisió de tancar qualsevol línia escolar desencadena protestes de tipus polític, però aquestes són més intenses si el que es planteja és tancar línies en escoles que desenvolupen projectes innovadors (és viscut com una intromissió de l'Administració en la sobirania de les escoles), tenen una forta demanda potencial entre la famílies (més famílies, i més motivades, veuen frustrades les seves expectatives escolars) o escolaritzen infants de famílies amb capacitat per mobilitzar-se i fer sentir la seva veu en l'àmbit polític (per regla general, com més capital cultural i social tenen les famílies d'una escola, major és la pressió que poden exercir).

En aquest context, l'Administració minimitza l'impacte polític de la presa de decisions impopulars si opta per fer seguiment de la demanda: la resistència acostuma a ser menor perquè el volum de gent afectada és inferior, tendeix a estar més descapitalitzada i, a més, es disposa d'evidències objectives (les dades de preinscripció) per prendre les decisions. Per tant, el dia a dia de la gestió del conflicte polític també afavoreix decantar-se per aquesta opció. Ara bé, quina és la conseqüència principal d'una política de seguiment de la demanda, quant a la redefi-

nició del mapa educatiu? Lògicament, és quelcom que dependrà de les característiques de cada municipi, però no sembla agosarat pensar en la hipòtesi que hi dominarà una dinàmica de la qual ja podem percebre els primers indicis.

En bona part dels municipis de Catalunya de més de deu mil habitants, dels barris de les ciutats més poblades o dels districtes de Barcelona, hi sol haver alguna escola pública amb poca demanda. Són escoles que pertanyen al segment anomenat d'*alta complexitat*. El que caracteritza aquestes escoles no és un equip docent poc compromès o uns projectes escolars poc atractius, sinó el perfil de població que concentren: són les escoles de la classe subalterna. Són escoles que concentren alumnes de minories ètniques, fills de pares que han migrat de països pobres, alumnes provinents de la *matrícula viva* (en disposar de places vacants, s'hi matriculen els alumnes que van arribant al municipi al llarg del curs escolar) i població descapitalitzada en general. Si bé és cert que hi ha escoles d'*alta complexitat* que, gràcies a un equip docent motivat o a la implementació de projectes pedagògics innovadors (com ara haver-se adherit a algun projecte *magnet school*), han aconseguit revertir la seva situació de baixa demanda, tot sovint això comporta un procés de *gentrificació escolar*[9] que acaba expulsant aquells sectors de població que abans hi dominaven (i que, en no desaparèixer, s'acaben concentrant en alguna altra escola).

Una lògica de seguiment de la demanda fa que aquestes siguin les primeres escoles que tanquin, senzillament perquè són les que tenen menys demanda. En alguns municipis, és ben possible que també fos pertinent prioritzar-ne el tancament atenent a criteris de governança vinculats a la reducció de les desigualtats. Podria ser el cas, per exemple, de contextos on hi ha altres ofertes escolars de proximitat per a la gent del barri, si es té la certesa que això no comportarà la desescolarit-

9. En parla el sociòleg Xavier Bonal en un controvertit article de premsa («La classe mitjana i l'escola pública». *El Periódico de Catalunya*, 11.05.2016).

zació d'aquells infants, o bé si s'ha planificat la manera de garantir que aquest tancament impliqui que en el municipi no hi hagi cap escola d'*alta complexitat* ni a curt ni a mitjà termini. Ara bé, si no hi ha aquest criteri de governança, el més senzill és que el tancament d'aquestes escoles comporti un *efecte de desplaçament*. Les famílies que es queden sense aquella línia matricularan els seus fills en una altra escola, que així tendirà a esdevenir l'escola estigmatitzada del barri o del municipi. Aquest procés es veu afavorit pel fet que l'ajustament del mapa escolar sigui progressiu, com ho és la davallada de la natalitat. Les escoles i les línies es van tancant progressivament, i això fa que el desplaçament de l'estigma pugui fluir més fàcilment d'una escola a una altra. Hi ha escoles amb major predisposició a esdevenir estigmatitzades, sobretot quan ja concentren més població descapitalitzada que la mitjana.

Per tant, no es tracta que, per un procés de selecció natural proper a la lògica del mercat (que respecta la llibertat de tria de més famílies i la supervivència de l'escola més forta o amb més demanda), es vagin seleccionant les millors escoles i aquelles més representatives de la pluralitat de sensibilitats pedagògiques de la ciutadania. Allò que realment succeeix és que la segregació escolar dins del municipi va posant en el punt de mira l'escola més estigmatitzada, que és la que concentra una major proporció de població descapitalitzada. Sense governança, això no produeix un efecte desitjable: la desaparició d'escoles segregades i la major heterogeneïtat social en el conjunt del mapa escolar. El que es produeix, per l'efecte de desplaçament, és que l'escola assenyalada sempre acabi sent l'escola de titularitat pública que va concentrant més infants de famílies descapitalitzades.

En aquest sentit, un efecte no desitjat però previsible d'aquesta dinàmica és que se soscavi la possibilitat de fer un treball de reducció de les desigualtats (ja sigui per la via d'atenuar la segregació dels més desafavorits, ja sigui potenciant polítiques de tipus compensatori). La política equitativa més substantiva que es pot desplegar consisteix a con-

centrar recursos materials i humans a les escoles d'*alta complexitat*. Si aquestes tenen menys demanda (quelcom que es tradueix en una menor ràtio d'alumnes per aula) i s'evita que concentrin la matrícula viva, ens trobaríem en una situació estructuralment bona per abocar-hi recursos excepcionals (dotant de més i millors recursos aquells que parteixen d'una situació més desfavorable). En canvi, el que pot passar és que esdevinguin escoles no tan sols estigmatitzades, sinó també cada vegada més denses per la concentració progressiva de població descapitalitzada en menys escoles. D'aquesta manera es perd un context avantatjós (tot i que fins ara poc o gens aprofitat) per treballar en una lògica equitativa.

Si seguim aprofundint en les conseqüències d'una aposta política pel seguiment de la demanda, ens adonem de l'impacte que això acaba tenint en el pes del sector públic i del sector privat. Com hem vist en el cas de Barcelona, sovint trobem que un municipi pot tenir, a nivell agregat, tanta o més demanda a l'escola pública que a la concertada. Tot i així, l'escola menys desitjada acostuma a ser de titularitat pública. El tancament d'aquella escola estigmatitzada i amb poca demanda té com a conseqüència que una altra escola pública sigui la que carregui amb aquesta etiqueta. Així, doncs, es produeix la paradoxa que, malgrat que a nivell agregat les escoles de titularitat pública puguin tenir tanta demanda com les privades, una política de seguiment de la demanda acaba legitimant un mapa escolar en què el gros del tancament de línies recaigui sobre la xarxa pública (tot i ser l'escenari que es vol evitar introduint el criteri de seguiment de la demanda a la xarxa pública).

Malgrat gaudir d'una situació competitiva més favorable, les escoles de la xarxa privada també poden patir la repercussió, combinada, de la crisi econòmica i el descens de la natalitat. I és que no totes les escoles concertades tenen un perfil similar de població. N'hi ha moltes que, situades en barris populars, cobren quotes relativament modestes (no gaire més elevades que les quotes de les AMPA d'algunes de les escoles públiques pedagògicament més sofisticades). Aquestes escoles tenen com a pobla-

ció diana famílies de classe treballadora que creuen en l'element diferencial d'anar a escoles privades, i/o que busquen allunyar-se de les escoles públiques dels seus barris, fortament estigmatitzades. Aquest perfil d'escoles concertades, que són les que responen de manera més inequívoca al compromís de servei públic, són les que es troben amb major risc de perdre línies com a efecte de la crisi econòmica. Ens trobem aquí, per tant, davant d'una segona paradoxa: són les escoles concertades més «socials», les que més justificarien el manteniment de les subvencions públiques, les que tenen un major risc de ser tancades en cas que s'imposi una política de seguiment de la demanda.

Conclusions

La política de seguiment de la demanda, amb les característiques que pren a Catalunya, pot acabar tenint un triple efecte: concentrar més tancaments en la xarxa pública que en la privada, afavorir el tancament sistemàtic de les escoles que van escolaritzant la població més desavantatjada fins a generar-ne una concentració «densa» (que dificulta el treball basat en una lògica equitativa) i, per últim, debilitar les escoles concertades que atenen, sobretot, població de classe treballadora.

A més, es tracta d'un escenari que generarà una progressiva dualització del sector públic. D'una banda, es reforcen les escoles amb més demanda, que tendeixen a concentrar un perfil de famílies cada vegada més homogènies (amb un elevat capital cultural). De l'altra, roman un sector subsidiari cada vegada més assistencialitzat, desprestigiat i focalitzat en l'atenció a les famílies de classe subalterna. En tant que els alumnes d'aquest perfil social no desapareixen (malgrat que ho puguin fer les escoles que els atenen), a mitjà termini aquest tipus d'escoles es pot anar estenent dins de la xarxa pública, com ho poden fer també unes condicions objectives pitjors per atendre'n els infants (major massificació, fugida dels docents més actius i motivats cap a escoles púbiques pedagògicament innovadores i «de classe mitjana», desprestigi

progressiu de la xarxa pública, etc.). En darrer extrem, això significaria que una part creixent de la xarxa pública adoptaria una dimensió tant o més assistencial que educativa. En la mesura que la xarxa pública –o, si més no, una part de la xarxa pública– pugui anar derivant a assumir una funció més assistencial (especialitzada a atendre la població més descapitalitzada) que universalista, podria passar que l'escola concertada, de manera creixent, comencés a atraure aquelles famílies properes a sensibilitats pedagògiques innovadores i alternatives, fins fa uns anys poc presents dins d'aquest sector.

Tot plegat pot generar un mapa escolar que es caracteritzi per ser menys equitatiu i més segregat que l'actual. Un sistema escolar que, a més, pot afavorir que la doble xarxa de titularitats derivi en una dualització creixent: un mapa plural, quant als projectes educatius, però fortament dualitzat en relació als perfils socioeconòmics de l'alumnat. Un mapa escolar, per tant, que pot afavorir l'increment de les desigualtats educatives i soscavar encara més el principi que legitima un sistema escolar universal i sostingut amb fons públics: el principi d'igualtat d'oportunitats.

Ara bé, en contrast amb aquest escenari, la situació de descens de la natalitat podria representar una oportunitat idònia per tal de reforçar els objectius de millora del sistema associats a la disminució de les desigualtats educatives (més enllà d'altres criteris de millora de la qualitat del sistema, que podrien reeixir, sobretot, en un context de menor desigualtat educativa). Ens referim a un replantejament de fons que permetés fer de l'equitat i la lluita contra la segregació escolar dos principis rectors de tot el sistema, i no dos criteris secundaris. Caldria, en tot cas, superar una confrontació política massa orientada al xoc entre els defensors de la xarxa pública i els defensors de la xarxa privada; però, sobretot, seria necessari que l'Administració recuperés la capacitat per exercir una governança sobre tota l'oferta educativa finançada amb fons públics (i no tan sols sobre el sector públic). Aconseguir que totes les escoles conformessin una única xarxa escolar (més enllà de la

titularitat de les escoles), tot erradicant les barreres econòmiques d'accés a tots els centres sostinguts amb fons públics (i no tan sols en el sector concertat), en seria un primer pas, però no l'únic. Amb tot, el tramat complex d'interessos, prioritats, exigències i decisions polítiques sembla allunyar-nos d'aquest escenari alternatiu.

Bibliografia

IDESCAT (2014). *Projeccions de població 2013-2051: principals resultats. Barcelona: Institut d'Estadística de Catalunya.*

MECD (2016). Sistema estatal de indicadores de la educación 2016. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

OECD (2015). Education at a Glance 2015: OECD Indicators. OECD Publishing.

OECD (2016). Education at a Glance 2016: OECD Indicators. OECD Publishing.

Síndic de Greuges de Catalunya (2016). *Segregació escolar a Catalunya (I): La gestió del procés d'admissió de l'alumnat*. Barcelona: Síndic de Greuges de Catalunya.

Annex

Taula 6.

Evolució de l'alumnat escolaritzat a P3 i 1r d'ESO a Catalunya, 1996-2016

Curs	P3	1r d'ESO
1996-1997	55.486	69.186
1997-1998	54.834	66.394
1998-1999	53.913	62.309
1999-2000	55.050	60.288
2000-2001	57.293	60.090
2001-2002	58.346	59.688
2002-2003	61.615	60.507
2003-2004	66.260	61.900
2004-2005	66.819	68.876
2005-2006	69.621	68.056
2006-2007	74.060	68.173
2007-2008	77.314	68.605
2008-2009	79.183	69.998
2009-2010	80.524	71.611
2010-2011	80.650	71.802
2011-2012	84.110	74.061
2012-2013	79.622	75.645
2013-2014	77.983	74.745
2014-2015	75.700	75.433
2015-2016	73.259	78.052

Font: Estadística del Departament d'Ensenyament.

Taula 7.
Projecció de tres escenaris de futur de l'alumnat escolaritzat a P3 a Catalunya, 2013-2026

Any	Escenari baix	Escenari mitjà	Escenari alt
2013	84.759	84.759	84.759
2014	83.392	83.577	83.770
2015	81.042	81.498	81.952
2016	76.011	76.802	77.530
2017	69.418	71.667	73.892
2018	63.314	68.422	71.695
2019	58.909	65.429	70.016
2020	55.251	62.826	68.728
2021	52.754	60.905	67.741
2022	50.568	59.802	67.455
2023	49.096	59.027	67.396
2024	48.089	58.741	67.583
2025	47.512	58.752	68.010
2026	46.993	58.866	68.673

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'Idescat.

Taula 8.
Projecció de futur de l'alumnat escolaritzat a 1r d'ESO a Catalunya, 2016-2025

Curs	1r d'ESO
2016-2017	77.456
2017-2018	78.770
2018-2019	79.973
2019-2020	80.383
2020-2021	84.240
2021-2022	80.841
2022-2023	79.074
2023-2024	76.425
2024-2025	73.259

Font: Elaboració pròpia a partir de l'estadística del Departament d'Ensenyament.

Taula 9.
Projecció de tres escenaris de futur de l'alumnat escolaritzat a 1r d'ESO a Catalunya, 2013-2026

Any	Escenari baix	Escenari mitjà	Escenari alt
2013	73.541	73.541	73.541
2014	72.645	72.803	72.952
2015	73.676	74.090	74.490
2016	76.295	77.073	77.782
2017	78.274	79.452	80.470
2018	78.874	80.475	81.777
2019	80.144	82.149	83.766
2020	80.132	82.509	84.419
2021	83.580	86.358	88.629
2022	79.755	82.766	85.246
2023	79.045	82.340	85.070
2024	77.506	81.064	84.013
2025	73.570	77.296	80.404
2026	68.096	72.968	77.387

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'Idescat.

Taula 10.
Evolució de l'alumnat de 1r de primària segons titularitat a Catalunya, 1976-2016

Curs	Nombre d'alumnes			% d'alumnes		
	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total
1976-1977	50.574	56.903	107.477	47,1	52,9	100
1977-1978	51.095	57.946	109.041	46,9	53,1	100
1978-1979	54.076	56.308	110.384	49,0	51,0	100
1979-1980	57.194	55.262	112.456	50,9	49,1	100
1980-1981	59.905	55.259	115.164	52,0	48,0	100
1981-1982	62.007	54.101	116.108	53,4	46,6	100
1982-1983	60.638	52.054	112.692	53,8	46,2	100
1983-1984	60.116	48.146	108.262	55,5	44,5	100
1984-1985	59.263	45.706	104.969	56,5	43,5	100
1985-1986	54.267	42.046	96.313	56,3	43,7	100
1986-1987	50.551	40.019	90.570	55,8	44,2	100
1987-1988	48.409	36.977	85.386	56,7	43,3	100
1988-1989	43.626	36.214	79.840	54,6	45,4	100
1989-1990	40.049	34.273	74.322	53,9	46,1	100
1990-1991	37.629	33.040	70.669	53,2	46,8	100
1991-1992	35.992	32.162	68.154	52,8	47,2	100
1992-1993	33.568	30.729	64.297	52,2	47,8	100
1993-1994	32.575	28.737	61.312	53,1	46,9	100
1994-1995	33.268	26.615	59.883	55,6	44,4	100
1995-1996	33.127	25.635	58.762	56,4	43,6	100
1996-1997	33.688	24.507	58.195	57,9	42,1	100
1997-1998	33.631	24.154	57.785	58,2	41,8	100
1998-1999	34.006	23.668	57.674	59,0	41,0	100

Curs	Nombre d'alumnes			% d'alumnes		
	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total
1999-2000	33.316	23.121	56.437	59,0	41,0	100
2000-2001	33.680	22.814	56.494	59,6	40,4	100
2001-2002	34.022	22.872	56.894	59,8	40,2	100
2002-2003	35.690	23.315	59.005	60,5	39,5	100
2003-2004	38.382	23.961	62.343	61,6	38,4	100
2004-2005	39.304	23.759	63.063	62,3	37,7	100
2005-2006	41.804	24.275	66.079	63,3	36,7	100
2006-2007	45.487	24.720	70.207	64,8	35,2	100
2007-2008	46.403	24.755	71.158	65,2	34,8	100
2008-2009	48.067	25.290	73.357	65,5	34,5	100
2009-2010	51.136	25.589	76.725	66,6	33,4	100
2010-2011	53.689	25.793	79.482	67,5	32,5	100
2011-2012	54.687	25.821	80.508	67,9	32,1	100
2012-2013	55.632	25.983	81.615	68,2	31,8	100
2013-2014	55.409	25.799	81.208	68,2	31,8	100
2014-2015	57.914	26.413	84.327	68,7	31,3	100
2015-2016	54.845	25.996	80.841	67,8	32,2	100

Font: Estadística del Departament d'Ensenyament.

Taula 11.
Evolució de l'alumnat de 1r d'ESO (i 7è d'EGB) segons titularitat a Catalunya, 1976-2016

Curs	Nombre d'alumnes			% d'alumnes		
	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total
1976-1977	47.308	55.017	102.325	46,2	53,8	100
1977-1978	48.692	54.899	103.591	47,0	53,0	100
1978-1979	49.730	53.464	103.194	48,2	51,8	100
1979-1980	51.009	53.235	104.244	48,9	51,1	100
1980-1981	50.243	51.970	102.213	49,2	50,8	100
1981-1982	50.376	51.261	101.637	49,6	50,4	100
1982-1983	50.541	51.598	102.139	49,5	50,5	100
1983-1984	51.894	51.338	103.232	50,3	49,7	100
1984-1985	53.670	51.233	104.903	51,2	48,8	100
1985-1986	55.831	51.299	107.130	52,1	47,9	100
1986-1987	57.911	51.388	109.299	53,0	47,0	100
1987-1988	60.490	49.899	110.389	54,8	45,2	100
1988-1989	59.921	48.267	108.188	55,4	44,6	100
1989-1990	58.736	47.211	105.947	55,4	44,6	100
1990-1991	56.528	45.420	101.948	55,4	44,6	100
1991-1992	52.889	42.722	95.611	55,3	44,7	100
1992-1993	49.298	40.140	89.438	55,1	44,9	100
1993-1994	46.631	38.231	84.862	54,9	45,1	100
1994-1995	43.090	35.484	78.574	54,8	45,2	100
1995-1996	40.688	33.557	74.245	54,8	45,2	100
1996-1997	38.341	30.845	69.186	55,4	44,6	100
1997-1998	36.692	29.702	66.394	55,3	44,7	100
1998-1999	33.655	28.654	62.309	54,0	46,0	100
1999-2000	32.269	28.019	60.288	53,5	46,5	100
2000-2001	32.467	27.623	60.090	54,0	46,0	100
2001-2002	32.299	27.389	59.688	54,1	45,9	100
2002-2003	33.411	27.096	60.507	55,2	44,8	100
2003-2004	34.867	27.033	61.900	56,3	43,7	100
2004-2005	40.500	28.376	68.876	58,8	41,2	100

Curs	Nombre d'alumnes			% d'alumnes		
	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total
2005-2006	40.156	27.900	68.056	59,0	41,0	100
2006-2007	40.290	27.883	68.173	59,1	40,9	100
2007-2008	40.722	27.883	68.605	59,4	40,6	100
2008-2009	42.219	27.779	69.998	60,3	39,7	100
2009-2010	43.855	27.756	71.611	61,2	38,8	100
2010-2011	44.218	27.584	71.802	61,6	38,4	100
2011-2012	46.217	27.844	74.061	62,4	37,6	100
2012-2013	47.521	28.124	75.645	62,8	37,2	100
2013-2014	46.956	27.789	74.745	62,8	37,2	100
2014-2015	46.990	28.443	75.433	62,3	37,7	100
2015-2016	48.969	29.083	78.052	62,7	37,3	100

Font: Estadística del Departament d'Ensenyament.

Nota: Amb anterioritat al desplegament de la LOGSE, les dades fan referència a 7è d'EGB. Durant els cursos en què van coexistir ambdós models, les dades agrupen els alumnes de 1r d'ESO i de 7è d'EGB.

13 La crisi, una oportunitat per repensar la capacitació laboral dels estudiants

Ferran Mañé

Un dels efectes més devastadors de la crisi econòmica ha estat l'empitjorament de la situació laboral dels joves, especialment dels que tenen un baix nivell de qualificació. Els seus nivells d'atur han augmentat extraordinàriament i l'ocupació ha esdevingut més precària. Aquesta situació ha posat els sistemes de formació professional de nou en el centre del debat, ja que es considera que el seu bon funcionament és la clau per assegurar la millora de les oportunitats dels joves que per manca de recursos, qualificacions o motivació no obtenen formació universitària (OCDE, 2011). A més a més, les diferències entre països respecte a la severitat dels problemes d'accés al mercat de treball i a l'ocupació dels joves han estat relacionades amb les característiques i el funcionament del sistema d'FP (Eichhorst i Neder, 2014; Quintini i Martin, 2014) i ha augmentat la pressió sobre la necessitat de repensar i millorar el disseny del sistema en molts països. En concret, la formació professional dual ha esdevingut el paradigma organitzatiu associat als millors resultats i, en conseqüència, diversos organismes internacionals l'han reivindicat com a mesura per fer front al repte de la formació i l'ocupació dels joves (CEDEFOP, 2014; Comissió Europea, 2015; OCDE, 2016). Catalunya no ha estat una excepció en aquesta dinàmica, tant pel que fa a l'empitjorament de la situació laboral dels joves (vegeu els Informes de l'Observatori Català de la Joventut) com en la diagnosi de la necessitat d'ajustar el funcionament del sistema d'FP amb una especial atenció a la formació dual (Valiente *et al.*, 2014a; Valiente *et al.*, 2014b).

Paral·lelament, però en gran mesura desconnectat de l'especificitat del sistema d'FP, s'ha desenvolupat un debat entorn dels mecanismes de millora del funcionament dels sistemes educatius.[1] L'abundant literatura comparada ha posat de manifest que les remarcables diferències d'eficiència entre països semblen menys relacionades amb els recursos monetaris totals invertits que amb l'estructura institucional dels sistemes educatius (Hanushek i Woessmann, 2015). Més enllà de la discussió sobre l'impacte dels nivells de despesa (subjecte encara a debat), sembla ben establert que maneres alternatives d'utilitzar els recursos comporten resultats educatius diferents, per la qual cosa el disseny institucional és de gran rellevància i fins i tot mesures que no tenen gran impacte sobre els pressupostos poden generar importants canvis de funcionament en els sistemes educatius.

Malauradament, la connexió entre la literatura específica sobre el funcionament del sistema d'FP i la més general sobre el disseny institucional del sistema educatiu és pràcticament inexistent. En aquest capítol, proposem relacionar la rendició de comptes, una de les reformes considerades potencialment més interessants, amb les actuals discussions de reforma del sistema d'FP a Catalunya.

L'organització del capítol és la següent. En un primer apartat, repassem la literatura que ha analitzat l'evolució de la demanda de qualificacions. L'objectiu és contextualitzar quin rol pot tenir l'FP com a mecanisme de capacitació laboral dels individus. En el segon apartat, analitzem l'evidència sobre l'eficiència dels diferents dissenys institucionals de l'FP, amb l'objectiu de discutir la superioritat associada a la formació dual. Seguidament, fem un exercici similar de repàs de la literatura especialitzada respecte a l'impacte d'introduir un sistema de rendició de comptes en els centres educatius com a motor de millores en la seva activitat. En el quart apartat, finalment, discutim les possibilitats i els potencials efectes beneficiosos d'introduir un sistema de rendició de comptes sobre el sistema de l'FP dual.

1. Per a una revisió extensa i detallada, vegeu Burguess (2016).

La demanda de competències en un món productiu canviant[2]

L'anàlisi de l'evolució de la tipologia de demanda de treball des de la ciència econòmica ha estat tradicionalment lligada a la discussió dels efectes del canvi tecnològic.[3] La irrupció de les anomenades tecnologies de la informació i de la comunicació (TIC) en les empreses de tot el món i certs fenòmens observats en la majoria de mercats de treball (especialment l'increment del retorn als nivells educatius alts) van portar a consolidar la idea que el canvi tecnològic tenia un biaix cap a alts nivells de capital humà. És el que s'anomena *skill-biased technological change*. La teoria parteix de la idea bàsica que els ordinadors substitueixen els treballadors que desenvolupen tasques de rutina (susceptibles de ser codificables i, per tant, automatitzables), tant de caràcter manual com intellectual, però complementen els treballadors que desenvolupen tasques analítiques o interactives (no segueixen *regles* explícites o procediments). Aquestes pertanyen a dos grups: per un cantó, hi ha les que requereixen capacitats per resoldre problemes, intuïció, creativitat i persuasió (tasques *abstractes*), i, per l'altre, les tasques que requereixen adaptabilitat situacional, visual, reconeixement de llenguatge i interaccions personals (tasques *manuals*). Els empresaris reaccionen a la reducció del preu del capital (ordinadors) canviant la composició de les tasques i afavorint, per tant, una major demanda de treballadors *no rutinaris*.

2. La definició de competència no està exempta de polèmica i debat. Aquí n'utilitzem una aproximació molt simple i només volem destacar que el criteri bàsic que considerem rellevant és que una competència és susceptible de ser modificada a través d'un procés social (educatiu, per exemple). Això les diferencia del *caràcter* d'un individu, que, segons entenem, depèn de la seva dotació genètica. Per a una discussió del tema, Finegold i Notabartolo (2010) i OECD (2005).

3. Això no vol dir que no hi hagi altres elements que afectin clarament la demanda de treball, els més importants dels quals són: la globalització i la divisió internacional del treball; les condicions de competència en els mercats de productes; les pautes de composició de la demanda de béns i serveis; i les institucions del mercat de treball. Tanmateix, es considera que la causa actualment més important és el canvi tecnològic. Per a una presentació de les diferents alternatives, vegeu Mañé (2001).

Una conseqüència clara d'aquests efectes del canvi tecnològic associat a les TIC és que apareix un procés de polarització en l'estructura ocupacional.[4] La idea bàsica és que les TIC són complementàries dels treballadors altament qualificats (directius i professionals) que realitzen tasques abstractes i substitutives de treballadors amb qualificacions intermèdies que desenvolupen tasques rutinàries, mentre que encara no poden substituir els treballadors que realitzen tasques de serveis personals (baixa qualificació). La concentració dels llocs de treball cap als extrems de la distribució ocupacional, tot afavorint les feines ocupades per treballadors d'elevat nivell de qualificació (universitaris) i les de baix nivell de qualificació, explicaria aquest procés de polarització. Tanmateix, no és del tot clar que, efectivament, aquestes ocupacions estiguin disminuint (Holzer, 2015). En primer lloc, s'argumenta que aquestes ocupacions no estan desapareixent, sinó que hi ha un procés de substitució de les tradicionals en el sector manufacturer per noves ocupacions intermèdies en el sector serveis que encara no *apareixen* correctament en les estadístiques, ja que necessiten un cert temps per absorbir els canvis en el mercat de treball. En segon lloc, es posa en evidència la contradicció entre aquesta teoria de la polarització i les queixes dels empresaris sobre les dificultats que tenen per trobar treballadors qualificats en aquestes ocupacions.[5] En tercer lloc, Holzer defensa que seria la pròpia limitació de l'oferta d'aquestes qualificacions les que empenyerien els empresaris a cobrir els llocs de treball amb individus amb un major nivell formatiu, bo i emmascarant en certa mesura la seva demanda. De fet, si s'analitzen les projeccions de demanda futura de mà d'obra segons ocupacions, s'observa que la majoria del creixement esperat de l'ocupació es concentra a la categoria de *tècnics i professionals associats* (CEDEFOP, 2012; CEDEFOP, 2016). És discutible que aquesta categoria ocupacional no es pugui considerar, almenys per una part important de les subcategories que incorpora, del mateix tipus

4. Vegeu Autor (2010) per a una discussió del tema i Goos *et al*. (2009) per a evidència empírica.

5. Vegeu, per exemple, el recent informe de Pimec (2016).

de les que tradicionalment s'han classificat com a semiqualificades.[6] Finalment, malgrat que es defensi que és un fenomen generalitzat, atesa l'homogeneïtat de l'impacte tecnològic, sembla raonable pensar que les realitats pròpies de cada economia poden influir sobre la presència i/o intensitat del fenomen.

Per al cas d'Espanya, l'evidència no és concloent. Serrano (2014) analitza per a Espanya l'evolució ocupacional els darrers vint anys i conclou que, malgrat que en termes relatius es pot parlar de polarització, l'estructura ocupacional actual és força divergent de la mitjana europea, amb una menor presència d'ocupacions d'alta qualificació i una major presència de les associades a baixa qualificació. La menor presència de qualificacions intermèdies és, doncs, una regularitat estructural i no una conseqüència de canvis recents. En canvi, Anghel *et al*. (2015) i Consoli i Sánchez-Barrioluengo (2016) afirmen amb més rotunditat que l'estructura de l'ocupació a Espanya s'ha polaritzat seguint clarament la tendència general de les altres economies desenvolupades. Pel que fa a la situació específica de Catalunya, l'evidència és força limitada i amb un caràcter més descriptiu que no pas analític. Aquesta, tanmateix, mostra la mateixa dinàmica observada per l'economia espanyola, amb una estructura educativa amb una important presència d'individus que no han assolit nivells postobligatoris i una estructura ocupacional creixentment polaritzada (si més no per als estàndards oficials amb què es mesura) i en què les ocupacions elementals tenen una presència superior a la mitjana europea i només marginalment inferior a l'espanyola (Oliver, 2008; Mañé, 2012; De la Fuente i Domènech, 2016).

6. Com es pot intuir, una de les dificultats en aquesta discussió és associar les ocupacions a categories i nivells educatius. En termes de classificació ocupacional, ens referim a la categoria de treballadors qualificats de la manufactura, part de la categoria de tècnics i certs grups dins del grup de treballadors de serveis. És discutible des d'una perspectiva d'una aproximació multidimensional al concepte de qualificació utilitzar la definició de *semiqualificades*, que es contraposa a la idea d'ocupacions qualificades associades a formació universitària. En part, aquesta classificació respon al fet que s'agrupen ocupacions segons nivells salarials i aquests s'igualen a nivells de qualificació.

En qualsevol cas, més enllà de la seva evolució, no cal perdre de vista el rol estratègic que poden tenir aquestes ocupacions intermèdies. La literatura especialitzada ha posat en relleu que una part de la competitivitat de les empreses de certs països com, per exemple, Alemanya o Japó, es recolza en una mà d'obra molt ben formada en aquest segment d'ocupacions. El seu elevat nivell competencial té una influència molt rellevant tant en la productivitat de les empreses com en la seva capacitat innovadora i d'especialització en productes d'alt valor afegit (OECD, 2011). En aquesta línia és molt interessant analitzar l'evolució de països com Corea del Sud o Singapur, que defineixen una estreta coordinació entre les qualificacions clau dels treballadors i les estratègies de creixement. Així, durant els anys setanta i vuitanta van prioritzar l'educació bàsica i el desenvolupament d'un sistema potent d'FP que associren a la consolidació d'una manufactura de valor afegit mitjà internacionalment competitiva. Durant els anys noranta i la primera dècada de 2000 posaren més accent a desenvolupar l'educació postsecundària per assegurar el flux de qualificacions intermèdies i de nivell universitari, amb l'objectiu d'acompanyar el trànsit del sistema productiu cap a sectors d'alt valor afegit i serveis complexos.[7] En definitiva, doncs, la idea central és la importància que és dona a aquestes ocupacions semiqualificades en les estratègies de desenvolupament d'aquests països.

D'una manera relativament paral·lela a l'aparició d'aquesta literatura basada en el canvi tecnològic, diversos autors es fixen en el fet que tan sols amb inversions en noves tecnologies les empreses no poden assolir millores en productivitat. Addicionalment, s'argumenta, les empreses també han de transformar els seus processos productius a partir de la implementació de noves formes d'organització del treball, introduint treball en equip, grups de solució de problemes, sistemes

7. Cal recordar que aquests països, segons els informes internacionals com PISA, tenen uns sistemes formatius de primària i secundària considerats dels millors del món i actualment estan situant les seves universitats entre les capdavanteres en l'àmbit internacional.

de compartir informació o cercles de qualitat. És en aquest entorn de canvi tecnologicoorganitzatiu que caldria entendre l'increment en la demanda de treballadors qualificats, ja que aquests tenen una major capacitat per a l'ús de noves tecnologies, captar i transformar informació, comunicar i interactuar amb altres treballadors i major facilitat per ser més autònoms. Malauradament, com es discuteix a Green (2012), Leoni i Gritti (2015) i Pouliakas i Russo (2015), tot i l'ampli consens respecte a la importància del capital humà, encara no hi ha gaire recerca que connecti directament aquests canvis a requeriments específics de qualificacions en la dimensió del treballador individual. Resumint l'evidència disponible, podem apuntar cap a tres àrees d'interès. La primera se centra en la importància del que es coneixen com a competències cognitives (*cognitive skills*), principalment el domini del llenguatge (*literacy*) i les matemàtiques (*numeracy*). Estudis molt recents analitzen l'impacte de la dotació d'aquestes competències sobre els salaris dels individus en diferents països i troben impactes molt importants, tot i que varien segons el país i sembla que aspectes institucionals poden influir en les seves taxes de retorn (Hanushek *et al.*, 2015). La idea sobre la qual normalment es recolza l'explicació d'aquest efecte positiu és que aquestes competències, malgrat que no necessàriament tenen un efecte *directe* sobre la productivitat de l'individu, sí que l'habiliten per incorporar competències addicionals directament productives (vegeu Bishop [1995] per a una discussió detallada). En altres paraules, seria la capacitat d'aprendre (aproximada per a aquestes competències cognitives) la que realment estaria explicant aquests resultats positius.

Una segona àrea d'interès se centra en les anomenades competències no cognitives, una categoria àmplia que inclou elements associats a la personalitat, aspectes socioemocionals i de conducta. La literatura empírica mostra una relació forta i robusta entre certes competències no cognitives, com ara la fiabilitat, la persistència o l'autoconfiança amb els ingressos o l'ocupabilitat dels individus (Heckman *et al.*, 2006). De fet, alguns autors afirmen que la seva capacitat per predir l'èxit laboral

és similar o fins i tot supera la de les competències cognitives (Kautz *et al.*, 2014).

En tercer lloc, cal destacar la línia d'investigació definida com a *task-based analysis* (Handel, 2008; Rohrbach-Schmidt i Tiemann, 2013). En la majoria dels treballs, les dades utilitzades s'obtenen usant l'enfocament *requeriments competencials del lloc de treball*, essencialment una adaptació dels mètodes que els psicòlegs industrials utilitzen per classificar llocs de treball (Green, 2012). La idea és recollir informació sobre les tasques que el treballador està desenvolupant en el lloc de treball i resumir-les en grups que corresponen a una tipologia predefinida de dominis de competències. En general, l'interès se centra en les anomenades competències genèriques, enteses com les habilitats de gestió, intrapersonals, de comunicació i interpersonals que s'utilitzen per resoldre problemes a la feina, com per exemple, el pensament crític, resolució de problemes, el treball en equip o la capacitat de lideratge.[8] L'evidència empírica mostra clarament l'impacte positiu de les competències genèriques en els salaris (Green, 1998; Heijke *et al.*, 2003; Dickerson i Green, 2004; García Aracil *et al.*, 2004; Johnes, 2005; Suleman i Paul, 2007; Mañé i Miravet, 2010; Green, 2012; Autor i Handel, 2013; Leoni i Gritti, 2015; Mañé i Miravet, 2016). Autor i Handel (2013) demostren, per a l'economia americana, que diferències en el contingut competencial de les tasques realitzades pels treballadors expliquen no tan sols les diferències salarials entre ocupacions, sinó també entre els treballadors d'una mateixa ocupació.

En termes dinàmics, i quan la disponibilitat de dades fa possible l'exercici, s'ha comprovat que la importància d'aquestes competències genèriques ha anat creixent en les últimes dècades (Spitz-Oener, 2006; Gre-

8. Les dues principals fonts d'informació son l'Skill Survey al Regne Unit i la Qualification and Career Surveys a Alemanya. Hi ha algunes altres bases de dades similars: STAM als EUA (Handel, 2008); ISFOL a Itàlia (Leoni i Gritti, 2015) i, per a alguns països en desenvolupament, STEP del Banc Mundial (Pierre *et al.*, 2014). La base de dades PIACC també té dades sobre tasques.

en, 2012; Handel, 2012). Tanmateix, cal tenir present que hi ha un problema no resolt de com classificar les tasques en diferents dominis de competències (Autor *et al*., 2003; Green, 2012). Rohrbach-Schmidt i Tiemann (2013) mostren, per al cas d'Alemanya, que les diferents estratègies per a la classificació de les tasques en els diversos dominis de competències porta a diferents conclusions sobre el canvi de tasques. També hi ha un important debat al voltant de quina és la millor manera de desenvolupar aquestes competències genèriques. Heijke *et al*. (2003), tot analitzant dades de graduats universitaris italians, observen que l'impacte sobre els salaris se centra bàsicament en les competències de gestió (*management skills*), però que les competències acadèmiques (coneixements bàsics adquirits a la universitat) tenen un paper clau en el procés d'adquisició d'aquestes competències de gestió. En un estudi similar amb dades de graduats catalans, Mañé i Miravet (2010) arriben a una conclusió similar. Observen que les competències de gestió, especialment les que s'aprenen en el lloc de treball, obtenen les taxes de rendibilitat més elevades i que aquest aprenentatge està molt relacionat amb el coneixement acadèmic desenvolupat a la universitat. En un treball recent, Mañé i Miravet (2016) analitzen si, per a treballadors d'una mateixa empresa, els retorns a les competències genèriques depenen de la posició ocupacional específica del treballador. Observen que, efectivament, els retorns a les mateixes competències són molt diversos entre treballadors i tan sols les competències numèriques tenen un retorn similar per a tots ells. En canvi, la competència en comunicació comercial té un retorn important per a directius i supervisors, mentre que comunicació complexa i competències de planificació generen impactes positius sobre els salaris dels treballadors de producció.

En resum, els darrers anys s'ha consolidat un important canvi estructural que, impulsat per una transformació radical en la base tecnològica del sistema productiu, acompanyada (complementada) per modificacions en els mètodes organitzatius del treball, ha modificat la distribució ocupacional i han variat tant els pesos de cada tipus d'ocupació com el

contingut competencial de cadascuna. Des d'una perspectiva macroeconòmica, les noves oportunitats laborals han aparegut en els extrems dels espais ocupacionals, tant els que necessiten nivells de qualificació alts com aquells que, *a priori*, no necessiten nivells educatius elevats. Tanmateix, aquest fenomen, conegut com a polarització de l'estructura ocupacional, té un component de país relacionat amb la seva especialització productiva. A més a més, les ocupacions considerades semiqualificades encara tenen una elevada importància estratègica, especialment en economies que estan consolidant processos de transformació cap a estratègies plenament recolzades en la innovació i els productes d'alt valor afegit. De fet, és discutible, des d'una perspectiva dels processos estadístics de classificació, que aquestes ocupacions semiqualificades estiguin realment desapareixent, i potser simplement s'estan desplaçant de certs sectors a altres o bé es modifiquen internament. Des d'una perspectiva microeconòmica, l'anàlisi de l'evolució de la demanda de competències posa de manifest l'augment de la demanda de competències cognitives, tant pels seus efectes directes sobre la productivitat dels treballadors com pels indirectes en la mesura que faciliten l'adquisició de competències tècniques i ocupacionals. També les competències no cognitives, tenint en compte les transformacions en els mètodes organitzatius de treball, esdevenen essencials en el cartipàs competencial dels individus. Els treballadors han de tenir més capacitats per fer front a situacions no previstes i, especialment, han de tenir més capacitat d'adaptar el seu nivell competencial a canvis en les característiques dels llocs de treball que varien més ràpidament.

Per concloure aquest apartat, cal indicar que els efectes específics de la crisi econòmica que hem patit aquests darrers anys encara no han estat analitzats amb profunditat, tot i que l'evidència inicial (que sol utilitzar dades fins al 2012) apunta a un manteniment de les tendències polaritzadores (Eurofound, 2015; Gregory *et al.*, 2016) i, per tant, a un doble procés d'increment de demanda de qualificacions elevades (associades habitualment a estudis universitaris) i de baixes. Tanmateix, hi ha una certa evidència per als Estats Units que apunta que la crisi ha acti-

vat un procés de canvi a les empreses que comporta un increment de la demanda de qualificacions (*upskilling*) generalitzat, que afecta fins i tot les qualificacions intermèdies (Hershbein i Khan, 2016).

L'impacte de la formació professional: importa la seva estructura?

La situació de la formació professional a Catalunya ha estat objecte d'un debat secular, sovint sense el suport analític necessari.[9] Actualment, la discussió més important se centra al voltant de la tipologia organitzativa del sistema, on la implantació de la formació dual acapara gran part del discurs i dels esforços de transformació. L'objectiu d'aquest apartat és valorar quina evidència empírica existeix respecte a l'eficiència en l'assoliment dels objectius generalment marcats (explícitament o implícitament) per al sistema d'FP i que podem resumir en els següents: millorar la transició escola-treball, contenir l'abandonament escolar prematur, millorar el nivell de qualificació de les persones i reduir les taxes d'atur juvenil.

Per fer un exercici comparatiu de la literatura que ha abordat l'anàlisi dels resultats aconseguits per l'FP, cal tenir present la diversitat d'estructures organitzatives, ja que potencialment aquests resultats estaran relacionats amb les fortaleses i debilitats dels diferents esquemes institucionals que pot adoptar l'FP. En general, podem establir que hi ha tres sistemes institucionals:[10]

9. No pretenem fer una revisió del sistema i la seva evolució, sinó simplement adreçar uns elements molt específics. Per tal de tenir una visió general, recomanem l'excel·lent i recent estudi de Valiente *et al*. (2014).

10. Per qüestions d'espai, es fa un resum molt comprimit de l'abundant literatura que hi ha. En concret, seguim els articles de Wolter i Ryan (2011) i Eichhorst *et al*. (2015), en què es pot trobar una revisió de la literatura empírica força detallat. També podeu veure CEDEFOP (2013) i Brunello i Rocco (2015).

- Escoles de formació professional/tècnica: sistema prevalent a França, Itàlia, Catalunya (compartint el marc general espanyol) i alguns països de l'Est d'Europa.
- Aprenentatges: majoritari als països anglosaxons (Austràlia, UK i US).
- Formació professional dual: bàsicament a Àustria, Dinamarca, Alemanya i Suïssa.

El primer sistema es recolza en centres especialitzats separats de la *via acadèmica* amb l'objectiu de transmetre coneixement de caràcter *pràctic* i qualificacions associades a ocupacions particulars. Sovint, aquesta forma d'FP segueix un currículum formal que combina coneixements generals (que poden ser, en part, similars als de la via acadèmica) amb específics d'ocupacions. D'aquesta manera, part dels coneixements són transferibles entre diferents ocupacions. Cal veure que aquests sistemes solen definir mecanismes de trànsit cap a la via acadèmica, tot i que l'èxit dels estudiants que els segueixen és molt limitat (Mañe, 2009). Així, l'opció per l'FP sol ser vista com una via finalista i sovint com una segona opció si l'acadèmica no és viable.

El segon sistema es recolza en contractes d'aprenentatge per tal de conferir la part més important de la formació, tot i que es complementa amb instrucció en centres educatius. Malgrat que és, en teoria, un sistema *dual* de formació, la seva organització és molt individualitzada, més aviat centrada a conferir coneixements amb un alt component d'especificitat d'empresa. Això comporta poca connexió amb la part impartida des del sistema formal d'educació, baix control de les activitats formatives a l'empresa i poca transparència en la qualitat de la formació donada. De fet, en certs països que han provat aquest tipus d'esquemes, s'han observat utilitzacions fraudulentes dels contractes de pràctiques com a formes d'emmascarar contractació de mà d'obra barata (ja que sovint aquests contractes van associats a beneficis fiscals).

Finalment, el tercer disseny institucional és la formació dual. En aquest cas també se segueix una combinació de formació a l'empresa i en les

aules d'un centre formal d'FP, però amb una centralització del currículum que han de seguir tots els alumnes. En altres paraules, és una distribució de la formació, no una separació de la formació (aprenentatge estructurat en el lloc de treball). Aquest currículum és definit conjuntament per les autoritats educatives i els agents socials i té mecanismes preestablerts d'actualització. Les empreses han de superar certs filtres per poder participar en aquest tipus de formació i estan subjectes a controls de la qualitat de la formació que es dona en el si de les seves instal·lacions. Aquesta característica i la inclusió en el currículum de formació de caràcter general asseguren que la transferibilitat dels coneixements adquirits és plena entre empreses. Finalment, un element molt important és que el procés formatiu és avaluat de manera homogènia (tots els participants estan subjectes al mateix procés avaluatiu) i fet externament. Les empreses són responsables de l'èxit (o fracàs) i els *alumnes* tenen l'estatus d'ocupats, amb un salari assignat i una relació contractual formal entre l'aprenent i l'empresa.

Més enllà de preferències intuïtives respecte a un sistema o un altre, el veredicte de quin sistema és més eficient hauria de ser guiat per l'evidència empírica respecte als resultats que ofereix cada un d'ells (i, de fet, la comparació respecte a la via acadèmica). Malgrat el nombre relativament elevat de treballs que analitzen l'impacte de la formació professional en l'èxit formatiu i laboral dels individus que l'han cursada, segueix existint un fort debat respecte a la seva eficiència en general, encara més accentuat en el cas de la valoració de si un sistema és millor que un altre.[11] Bàsicament hi ha dos problemes. Per un cantó, hi ha el conegut problema que és difícil assignar un valor a un *tractament* (en aquest cas, el tipus de formació) quan els individus tractats són dife-

11. Cal dir que els comentaris que introduïm parteixen de la literatura que centra l'anàlisi en els individus i la seva situació laboral. Tanmateix, podria ser més correcte adoptar una visió holística dels efectes sobre els individus, les empreses i la societat en general, però aquest és un exercici molt complex. Vegeu Russo *et al*. (2013) per a una revisió de la literatura amb aquesta aproximació, on, de fet, es defensen els grans beneficis associats a l'FP.

rents. Els alumnes que entren a l'FP es diferencien dels que segueixen la via acadèmica en dimensions que coneixem i, per tant, podem controlar, però molt probablement també en dimensions que no observem, però que poden explicar els resultats analitzats i invalidar qualsevol inferència que vulguem fer. Per un altre cantó, la comparació entre sistemes és molt difícil, ja que normalment cal utilitzar països diferents, per la qual cosa, de nou, aïllar els efectes del sistema d'FP és extremament complex tècnicament[12] (en certs països poden conviure més d'un sistema, però sol dominar-ne i apareixen problemes de biaix en els individus que hi participen).

En primer lloc, l'evidència empírica no es basa en la idea que l'FP sigui un bon mecanisme *motivacional* i de segona oportunitat com normalment se li atorga (Rumberger, 2011). Els efectes sobre l'abandonament del sistema educatiu en la fase obligatòria són positius però limitats, ja que bàsicament l'abandonament depèn d'elements socioeconòmics i de comportament. Pel que fa al concepte més ampli d'abandonament escolar prematur associat al fet de no obtenir educació postobligatòria, sembla que dominen clarament els efectes generats per la situació del mercat de treball. Així, Valiente *et al.* (2015) conclouen que en l'àmbit europeu (i Catalunya també) no s'observa una relació entre l'abandonament educatiu prematur i el pes de la formació professional en l'educació secundària superior. Tanmateix, alguns treballs apunten que la capacitat de retenció en el sistema educatiu de l'FP depèn de la percepció que es tingui de la seva qualitat. De fet, és possible que sigui una FP més exigent i ben organitzada la que pugui tenir un efecte més positiu

12. Es pot argumentar que aquesta complexitat també existeix en l'anàlisi comparada dels sistemes escolars, i, en canvi, es fa cada cop més habitualment. La diferència entre els dos exercicis radica en la possibilitat de definir processos i mesures suficientment homogènies entre països (sistemes) que permetin saber que es compara el mateix. Per exemple, els resultats en aprenentatge de matemàtiques són fàcilment equiparables, mentre que els resultats en aprenentatges en la formació professional són menys homogenis i, per tant, més difícils de comparar (per exemple, la gran complexitat i les reticències en la creació d'un diccionari d'ocupacions en l'àmbit europeu ho demostra).

en aquest àmbit d'estimular els estudiants a seguir en el sistema. Dougherty (2015), comparant programes d'FP tradicional amb nous programes molt més exigents (CTE) als EUA, obté la clara evidència que els nous programes (molt més rigorosos i durs formativament parlant) tenen més èxit a mantenir estudiants amb risc d'abandonament en el sistema educatiu que els tradicionals programes d'FP.

Respecte al potencial efecte positiu de l'FP de facilitar la inserció laboral dels joves en general, s'observa que, efectivament, l'FP, i, en especial, quan s'incorpora un major contingut de formació a l'empresa, accelera els processos de transició al món laboral i en millora la qualitat (Ryan, 2001; Quintini i Manfredi, 2009; Cedefop, 2013). Respecte a l'impacte de l'FP en els salaris i les taxes d'ocupació, els resultats solen ser positius, especialment en termes d'ocupació (per a una revisió, vegeu Brunello i Rocco, 2015; per a Catalunya, vegeu Murillo i Raymond, 2017), malgrat que els pocs estudis que poden introduir exogeneïtat en l'anàlisi tendeixen a no trobar efectes diferencials entre formació de caràcter professional i acadèmica. Alguns aspectes interessants, tot i que no robustament establerts, és que els resultats positius poden estar relacionats amb el fet que hi hagi coincidència entre l'àmbit específic formatiu i l'àmbit ocupacional i que els efectes tendeixen a ser més elevats per a estudiants de baix nivell acadèmic i per a aquells que treballen en feines de baixa qualificació. També cal mencionar que la poca evidència dels resultats de l'FP de nivell terciari no és gaire positiva. Respecte a l'avaluació específica de l'impacte dels aprenentatges i de la formació dual, l'evidència tampoc no és gaire abundant (Eichhorst, 2015), però apunta a un impacte positiu, especialment de la formació dual, que es podria interpretar temptativament com a suport a la major efectivitat d'aquests sistemes en comparació amb la formació en escoles d'FP. A CEDEFOP (2014) i OCDE (2016) es defensa més clarament l'opció de la formació dual accentuant els seus beneficis diferencials respecte a altres formes organitzatives de l'FP. Tanmateix, s'incideix sobre la complexitat institucional de construir un sistema dual.

Malgrat aquests resultats moderadament optimistes, una sèrie recent d'articles incideixen sobre el potencial *trade-off* que pot aparèixer entre resultats a curt i llarg termini. Parteixen de la idea que la major especificitat de les qualificacions impartides a l'FP facilita la incorporació al mercat de treball perquè els empresaris obtenen una elevada productivitat de manera ràpida. El problema és que aquesta especificitat pot provocar una depreciació més ràpida d'aquests coneixements, especialment en les economies actuals, amb processos de ràpid canvi tecnològic, fet que reduiria les oportunitats d'ocupació més endavant en la vida laboral. Cövers *et al*. (2011), Santos Oliveira (2014), Golsteyn i Stenberg, (2014), Hanusheck *et al*. (2017), Foster *et al*. (2016) mostren com, efectivament, per a un conjunt elevat de països apareix aquest problema de pèrdua de flexibilitat en el llarg termini de les qualificacions adquirides en l'FP (mantenint nivell educatiu constant). Així, l'avantatge inicial amb probabilitat d'estar ocupat i fins i tot en salaris percebuts desapareix (el temps efectiu varia segons l'estudi), fins al punt que, en general, els salaris esdevenen menors (i, per tant, les expectatives d'ingressos al llarg de la vida). Quan és possible, aquests treballs comparen els diferents sistemes d'FP per tal de comprovar si l'efecte depèn del contingut de qualificacions més generals que imparteix, però les conclusions no són determinants, ja que difereixen molt entre estudis i apunten possiblement a les particularitats de cada país analitzat.

Resumint, malgrat les dificultats analítiques, la conclusió és que l'FP dona rendiments positius per a un determinat grup d'individus i a la societat en general. Tanmateix, quan es contraposa a una formació de caràcter més acadèmic, malgrat que les intuïcions poden apuntar que caldria afavorir l'FP, sembla que es dilueixin en certa mesura aquests efectes positius. En definitiva, en termes més conceptuals i fent una lectura àmplia de la literatura, l'FP pot tenir un paper rellevant en la capacitació d'un cert segment de la població. Tanmateix, cal millorar la credibilitat del sistema en termes de la seva capacitat de generar elevats nivells de qualificació entre els seus graduats. Hi ha la possibilitat que si l'FP no endureix la seva aproximació estrictament formativa, no

assoleixi el seu potencial rol positiu. En aquest sentit, la compaginació d'objectius de recuperació de joves que fracassen en el sistema educatiu obligatori i de preparació intensa de treballadors qualificats no sembla gens fàcil; al contrari, potencialment podria estar perjudicant la segona funció. Per tant , seria molt recomanable situar els esforços per evitar el fracàs escolar i la millora de l'aprenentatge de certs segments dels joves pròpiament en la fase obligatòria del sistema educatiu i vigilar com es vehicula el traspàs des dels Programes de Formació i Inserció cap als cicles formatius. L'FP ha d'incorporar més contingut de caràcter general per tal de millorar la capacitat d'adaptació als canvis dels seus graduats. Això no implica que s'hagi de pressionar cap al trànsit a l'FP terciària, sinó que en cada segment del sistema d'FP cal millorar el disseny curricular. Finalment, es podria concloure que la formació de caràcter dual es presenta com la més adequada. Al mateix temps, com posen de relleu els diferents fracassos que hi ha hagut en certs països per introduir-la, és molt complexa en termes organitzatius i més que un canvi en el sistema d'FP el que es necessita és un canvi cultural global de com les empreses i les institucions s'aproximen a la formació dels treballadors.

La recerca en disseny institucional del sistema educatiu i formatiu: la rendició de comptes

La necessitat de plantejar-se millores en l'eficiència en el sistema educatiu ha portat a plantejar reformes en el *management* tradicional de les escoles (Woessmann, 2007). Una proposta que ha generat un elevat grau d'intents d'implantació és la que es coneix com a mecanisme de rendició de comptes (*accountability*), que en definitiva es qüestiona en quina mesura l'escola ha de justificar el bon ús dels recursos que administra.[13] Efectivament, tots els països participants en l'estudi PISA te-

13. Ateses les diferències entre realitats socials, econòmiques o de recursos a què s'enfronten les escoles, el plantejament d'exigir resultats va comportar que ràpidament

nen un sistema educatiu en el qual existeix algun tipus d'avaluació a les escoles (PISA, 2012), tot i que l'organització és molt diversa i no necessàriament reflecteixen el mateix concepte de rendició de comptes, ja que l'ús que es fa de les avaluacions realitzades als alumnes és molt divers (OECD, 2013).

Sistemes d'avaluació en els països de l'OCDE participants a PISA 2012			
Avaluació diagnòstica a secundària inferior i avaluació nacional amb repercussions acadèmiques a secundària superior	Només avaluacions nacionals amb repercussions acadèmiques a secundària inferior i superior	Avaluacions nacionals o no nacionals amb repercussions acadèmiques a secundària inferior i superior	Sense avaluacions nacionals o altres exàmens, tot i que la majoria de les àrees de terciària requereixen exàmens
Austràlia, República Txeca, Anglaterra, Finlàndia, Hongria, Israel, Luxemburg, Escòcia, Eslovàquia	Dinamarca, Estònia, França, Alemanya, Irlanda, Itàlia, Països Baixos, Polònia, Portugal	Bèlgica (Comunitat Valona), Noruega, Estats Units	Àustria, Bèlgica (Comunitat Flamenca), Xile, Grècia, Islàndia, Japó, Corea, Mèxic, Espanya, Suècia, Turquia

Font: OCDE, PISA 2012, diverses taules.

De manera molt simple, l'essència d'un sistema de rendició de comptes és l'assignació de recompenses o penalitzacions a l'escola segons el rendiment dels estudiants d'acord amb uns criteris prefi-

s'introduís la capacitat de poder organitzar-se de manera particular segons aquestes necessitats i es va introduir en la discussió el concepte d'autonomia de decisions. Més recentment, fruit en part de l'experiència acumulada en la introducció d'aquestes reformes, s'observa que un element que es demostra rellevant és la capacitat de lideratge de les direccions dels centres i, per tant, s'introdueixen en la discussió elements similars als analitzats en la literatura de característiques dels mànagers. Aquests aspectes no es tracten en aquest treball, però cal considerar-los complementaris a l'anàlisi d'un sistema de rendició de comptes.

xats i associats a l'aprenentatge que desenvolupen. La forma concreta de l'estructura de les recompenses-penalitzacions pot tenir diferents estructures, que depenen especialment de si qui les decideix és el regulador del propi sistema (autoritat pública responsable) o bé són els usuaris finals (les famílies). Cal observar que la gran diferència és si la informació sobre el rendiment dels alumnes es manté privada dins el sistema educatiu o bé es fa pública i dona accés a les dades a les famílies.

Conceptualment, la idea és que a les escoles apareix un problema d'agència. Les famílies (el regulador) voldrien que els professors exercissin el màxim esforç possible en les tasques formatives, però aquests no necessàriament han de voler fer-ho, ja que l'esforç comporta costos. Com que les famílies no poden controlar l'actuació dels professors, aquests poden exercir un esforç menor que el que les famílies consideren òptim.[14] Observar l'actuació dels professors no és possible, però, en canvi, sí que ho és observar els resultats del seu esforç. En conseqüència, una manera de *controlar* l'esforç dels professors és prefixar nivells de resultats (assumint que aquests depenen de l'actuació dels professors) i controlar si aquests es produeixen. Ara els professors sí que tenen incentius per exercir el màxim esforç, ja que aquest tindrà conseqüències sobre la seva situació laboral.

Les polítiques de rendició de comptes varien considerablement entre països, des de les anomenades *low-stake*, en què l'estratègia és simplement fer pública la informació sobre el rendiment de les escoles, a les *high-stake*, en què els resultats són utilitzats en la distribució de finançament entre escoles i/o els salaris dels professors (Hanushek i Woessmann, 2011).

14. Cal observar que en estructures salarials (en general premis individuals) definits de la mateixa manera per a tots els professors, no hi ha manera d'apropiar-se d'esforços individuals més elevats que la mitjana.

Existeix un consens força generalitzat que, efectivament, la introducció de mecanismes de rendició de comptes millora el rendiment acadèmic dels estudiants, i especialment d'aquells que inicialment tenien un rendiment més baix (per a una revisió del tema, vegeu Nunes *et al.*, 2015). Així mateix, comença a haver-hi les primeres investigacions que relacionen la presència d'avaluacions externes amb millores en el mercat de treball (Piopiunik *et al.*, 2013). En el cas espanyol només hi ha l'estudi d'Anghel *et al.* (2015), en què hi ha un efecte positiu de la presència d'exàmens externs a la Comunitat de Madrid. Tanmateix, el que no és tan clar és quins canvis es produeixen en el comportament de les escoles i els professors que expliquin aquest efecte positiu. Alguns canvis s'ajustarien al que es buscava, com variacions en el temps dedicat a instrucció,[15] increment de l'esforç dels professors[16] o millores en les estratègies de posar els professors en aquells graus i matèries en què poden ser més eficients. Alguns altres impactes són de valoració més discutible. S'argumenta que la concentració d'esforços en les matèries avaluades pot reduir el coneixement més ampli dels alumnes i que la preparació dels tests (manera habitual d'avaluar els coneixements) pot acabar implicant que se sap com contestar-los, però que no s'ha incorporat correctament el coneixement real. D'altra banda, hi ha una certa evidència de concentració de recursos en estudiants (o escoles) de manera estratègica per tal de millorar resultats, més que no pas segons les necessitats dels estudiants.[17] D'altra banda, existeix una certa polèmica respecte a com cal articular la relació entre els resultats obtinguts i els premis i les sancions assignades. És evident que els resultats educatius depenen d'un conjunt de factors que no estan tots sota el control de la institució educativa. En conseqüència, apareixen immediatament dubtes sobre l'equitat

15. Tot i que s'ha observat una certa correlació amb increments de l'obesitat a causa d'aquesta concentració del temps de l'alumne.

16. Tot i que algun treball apunta a l'increment de l'estrès i l'empitjorament de les condicions de salut dels professors, especialment els que no tenen contracte permanent.

17. Menció a part mereixen les pràctiques de manipulació fraudulenta de resultats.

d'un sistema de rendició de comptes centrat en l'activitat de l'escola. A més a més, cal partir de realitats preexistents que molt sovint és simplement impossible igualar. L'alternativa que se sol argumentar és que la valoració de resultats cal que sigui ponderada en relació amb aquestes realitats preexistents, amb la qual cosa es passa d'una valoració en termes absoluts a una en termes relatius que depèn de la potencialitat en l'obtenció de resultats. Tanmateix, això introdueix molta complexitat en la pròpia definició del sistema de rendició de comptes i implica establir mecanismes complexos i potencialment costosos de mesurament. Molt probablement aquesta problemàtica és la que explicaria que fins al moment la implantació d'aquest tipus de reforma hagi estat limitada a assolir objectius modestos.

En resum, la valoració inicial és positiva i sembla un mecanisme interessant per explorar, però també es posa en evidència que el seu disseny és complex. La presència d'avaluacions externes i utilitzar criteris de millora en rendiment més que no pas criteris absoluts sembla important per assegurar un impacte positiu. Finalment, cal comentar que hi ha pocs països dels quals tenim informació, fet que pot comportar una certa especificitat que no podem comprendre.

El sistema de formació professional català: algunes reflexions organitzatives

En aquest apartat final volem reflexionar com a partir de modificacions en el disseny institucional del sistema d'FP podem millorar els seus resultats. Atès que l'opció estratègica actual sembla prioritzar la formació dual, ens centrarem més que en el conjunt del sistema, a explorar les potencials millores que podria aportar un sistema de rendició de comptes a la formació dual tal com s'està desenvolupant a Catalunya actualment. Cal comentar que l'objectiu no és donar unes directrius detallades de com introduir un sistema de rendició de comptes a l'actual disseny de la formació dual, sinó que tan sols volem apuntar les carac-

terístiques bàsiques que caldria tenir (i que potser ara no estan clares), tot justificant-les i explicitant els resultats esperats. Des d'aquesta perspectiva plantejarem els comentaris a partir d'una diagnosi molt simple dels objectius globals que caldria definir per al sistema d'FP al nostre país i que, en conseqüència, caldria que la formació dual ajudés a assolir. En concret:

1. Millora de la reputació de l'FP per aconseguir:
   – Atreure més estudiants motivats per la formació.
   – Canviar la mentalitat de les empreses quant a la utilitat de la formació dels treballadors.
2. Millora de la capacitat formativa del sistema, posant atenció sobre la flexibilitat d'aprenentatge futur dels graduats del sistema.
3. Facilitar els mecanismes de renovació curricular i de mètodes del sistema.

Aquests tres grans objectius (que reconeixem que seria fàcil ampliar-los amb d'altres) seran l'eix sobre els quals valorarem els avantatges d'introduir les reformes institucionals que proposem.

Valoració crítica del sistema de formació dual a Catalunya: consideracions bàsiques i evidència empírica

La implantació d'un sistema dual és complex i potencialment pot representar unes dotacions pressupostàries majors que un sistema tradicional recolzat estrictament en centres especialitzats. Per tant, cal abordar des de l'inici dos aspectes clau: el primer és, a partir dels objectius que es volen assolir, justificar per què un sistema dual pot representar una millor manera d'obtenir-los respecte altres sistemes; en segon lloc, fer una valoració al més detallada possible de les dificultats que pot representar la seva implantació, de tal manera que sigui viable poder plantejar una certa anàlisi cost-benefici.

Un sistema de formació dual pot aportar solucions interessants a aquests aspectes mencionats:

1. El sistema dual està reconegut com un mecanisme que aporta valor afegit tant a les empreses com als estudiants. El prestigi que té ajudaria a abordar la percepció social de baixa reputació de l'FP, ja que podria ser vist com un trencament amb el sistema actual. A més, és un sistema amb una baixa taxa d'abandonament, ja que el cost de fer-lo és elevat (mal senyal). Això podria incentivar més estudiants a escollir aquesta opció i que aquests consideressin que cal preparar-se millor per entrar a l'ensenyament. La major qualitat de l'alumnat i la millor formació provocaria un impacte positiu sobre la percepció de les empreses. Cal tenir present que els càlculs de la taxa de recuperació del cost de l'aprenent per part de les empreses està al voltant del 70%, per la qual cosa, amb una bona política de subvencions, aquest aspecte no hauria de ser un problema. En resum, el sistema dual sembla millor que una reforma del sistema actual pel missatge de trencament i, per tant, de renovació que pot envair als agents, tant futurs estudiants com empreses.
2. Aquest punt de la capacitat d'oferir una formació d'alta qualitat és el més fort del sistema dual, ja que representa una millora sobre el sistema actual i podria per si mateixa justificar la reforma. Tanmateix, caldria tenir present que l'evidència empírica no és rotunda, amb les implicacions sobre la capacitat de transmetre coneixements més generalistes que facilitin processos futurs de reciclatge professional. De fet, el sistema actual, més recolzat en formació en aules, podria tenir algun avantatge en aquest sentit. Caldria, doncs, dissenyar molt bé la part formativa del sistema dual que s'imparteix a les aules.
3. Si el sistema dual està ben dissenyat, és, sense cap mena de dubte, la millor opció de disseny institucional per tal de mantenir el currículum i els mètodes al més actualitats possible. Això és així, ja que és la manera d'articular l'FP en què més implica-

ció han de tenir les empreses i més contacte i capacitat de control del sistema tenen. Des d'aquesta perspectiva, és fàcil poder influir sobre el que i com s'ensenya. A més, per definició, és la manera d'intensificar el contacte dels estudiants amb la tecnologia més avançada (sempre i quan, de nou, el sistema estigui ben dissenyat). Així, doncs, aquesta opció dual seria preferible a l'actual.

Cal fixar-se que no introduïm la qüestió de la facilitat d'inserció dels graduats. La raó és perquè volem posar èmfasi en l'objectiu formatiu del sistema. Hi ha mecanismes per facilitar la interrelació entre demanda i oferta de treball en el mercat que no tenen per què entrar en conflicte amb la part formativa. Tanmateix, cal comentar que el sistema dual facilita aquest procés d'inserció en millorar la informació que tenen les empreses dels candidats.

En resum, el sistema dual podria aportar solucions a alguns dels problemes actuals del sistema d'FP. Però com valorar els costos de situar-lo com a mecanisme bàsic de l'FP?

Els costos de desenvolupar un sistema dual s'han de calcular a partir d'entendre bé els eixos sobre els quals se sustenta i com costaria aquí desenvolupar-los. Considerem que hi ha tres elements clau que cal assegurar: el seu disseny i el seu funcionament correcte per obtenir resultats bons en l'aplicació d'un sistema dual:

1. El sistema dual necessita estudiants preparats i motivats. Actualment això no és així. En part, la raó és per la ja mencionada doble funció de recuperació del fracàs escolar i de formació que té el sistema actual. En conseqüència, caldria restringir les condicions d'accés al sistema dual, per la qual cosa, en termes pràctics, les implicacions són:
   a. Majors inversions per evitar el fracàs escolar allà on es gesta: a l'educació primària.

b. Majors inversions per desenvolupar un presistema de reciclatge que prepara l'estudiant per transitar posteriorment al sistema dual.
c. Majors inversions per preparar els treballadors actuals que vulguin reintroduir-se en el sistema formatiu.
   En aquest sentit, la implantació amb una gran capacitat d'un sistema dual requeriria unes inversions elevades en la millora de la qualitat formativa del sistema en general.

2. El sistema dual necessita mecanismes d'avaluació potents i externs als agents implicats en la pròpia formació. Cal desenvolupar uns mecanismes d'avaluació de l'aprenentatge en les empreses que certifiquin que s'ha ajustat el procés formatiu al definit al currículum i que l'aprenent ho ha incorporat correctament. Això, a més, ha de ser homogeni per a tots els aprenents dins d'un àmbit ocupacional concret. Les tasques d'assessorament a les empreses, control i avaluació comporten no tan sols un grau de complexitat de disseny elevat, sinó també uns costos monetaris no marginals.
3. Segurament, l'element més important és la implicació de les empreses en el sistema. De fet, se sol posar l'accent en la dificultat per trobar empreses que s'avinguin a tenir aprenents en les plantilles. Tanmateix, aquesta no és pas la dificultat més gran, sinó que ho és la de trobar empreses que estiguin disposades a seguir uns protocols determinats de formació i de control d'aprenentatge dels aprenents. De fet, la participació de les empreses en aquest sistema no és sinó una manifestació de la seva percepció de la utilitat de la formació i del grau en què consideren que són corresponsables (socialment parlant) del seu desenvolupament. A Alemanya, els empresaris no estan col·laborant amb les escoles d'FP, sinó que són elles mateixes *escoles*. Això és així perquè en els seus sistemes productius necessiten treballadors altament qualificats en aquestes competències intermèdies i, per tant, la inversió que realitzen té un retorn clar en forma d'una oferta de mà d'obra qualificada. En la nostra realitat empresarial, considerant la baixa inversió mitjana en formació que se sol fer, segura-

ment caldria considerar que els majors problemes poden venir per part de la necessitat de transformar les empreses més que no pas de la necessitat de transformar el sistema educatiu.

4. Assumint que les empreses transiten cap a sistemes productius en què la formació és part indispensable de l'estratègia competitiva (de fet, la qualificació dels treballadors), la implantació amb èxit d'un sistema dual pot demanar una inversió elevada i sostinguda en el temps de recursos per cobrir els costos de les empreses associats a formar aprenents, especialment en les Pimes. De fet, s'ha comprovat que la dimensió de l'empresa és un element diferencial quant a les possibilitats d'implantar un sistema dual. Fins i tot en països amb llarga tradició en aquest tipus d'articulació del sistema d'FP, la implantació en sectors dominats per empreses de grandària reduïda és molt difícil. En aquest sentit, es posen de relleu certs límits de la formació dual, però al mateix temps troben un clar reflex de la necessitat del treball conjunt dels agents socials, el sistema formatiu i l'Administració en crear espais de col·laboració i aconseguir la *grandària* necessària, per exemple, a partir d'aproximacions territorials o sectorials.

La implantació del sistema de formació dual a Catalunya és recent[18] i, per tant, les avaluacions del seu funcionament són pràcticament inexistents.[19] A més a més, el nombre de participants és encara molt modest (segons dades del MECD per al curs 2015-2016, 15.304 alumnes i 5.665 empreses a Espanya i 5.040 alumnes i 1.050 empreses a Catalunya). Disposem, tanmateix, de dos treballs inicials que ens permeten una pri-

18. El punt de partida és el Reial decret 1529/2012, que defineix el marc normatiu per a l'Estat espanyol. A Catalunya es va introduir la formació professional dual també l'any 2012, amb la resolució ENS/1204/2012 com a desplegament del Decret 284/2011 d'ordenació general de la formació professional inicial.

19. L'interessant treball de Valiente *et al.* (2015) és un recull sistemàtic de les experiències d'altres països per guiar la definició d'un sistema de formació dual a Catalunya, però no una avaluació de l'actual implementació. Vegeu també Scandurra (2015), on es recullen les discussions i aportacions a un seminari organitzat per la Fundació Bofill al voltant del tema de la formació dual.

mera visió de com s'està desenvolupant la implantació del sistema. Requena (2016) té una visió que caldria qualificar d'expectant, però poc positiva. Reproduïm el resum de les característiques del sistema i les principals conclusions a què arriba respecte als objectius centrals del sistema de formació dual:

	Marc estatal del sistema educatiu	Marc català del sistema educatiu	Sistema laboral estatal i català
CARACTERÍSTIQUES INSTITUCIONALS			
Diàleg social	Inexistent en cas de no contractació		Informació a la representació legal de les treballadores i treballadors
Planificació estratègica	Inexistent		
Vinculació laboral	Beca o contracte	Beca, contracte o voluntariat	Contracte per la formació i aprenentatge (CFA)
Estàndards de qualitat	No s'han desenvolupat		
Durada dels programes	En general, l'FPD es du a terme al segon curs d'un cicle formatiu		De 6 mesos a 3 anys
Finançament	L'Administració bonifica els CFA o ofereix les seves estructures educatives i laborals al servei dels projectes, l'aprenent aporta treball efectiu i les empreses cobreixen despeses de gestió i, segons la seva estructura formativa, imparteixen formació o té lloc als centres educatius/formatius acreditats. Si els programes són curts (6 mesos o un any), l'equilibri cost-benefici és difícil d'assumir. S'ha de tenir en compte el greu context de reducció pressupostària generalitzada en educació i formació		
Figura dels tutors	No està regulada		
Accés de l'alumnat	El centre educatiu/formatiu proposa segons les qualificacions de l'alumne		L'empresa contracta i decideix formació necessària i durada
OBJECTIUS DEL SISTEMA			

	Marc estatal del sistema educatiu	Marc català del sistema educatiu	Sistema laboral estatal i català
Reduir l'abandonament escolar prematur	Es focalitza en titulacions superiors a CFGM i en cap cas es preveu l'obtenció de l'ESO com a part dels programes		
Millorar qualificació de les persones	No en la franja amb més necessitat (CFGM)		No en les franges necessitades. Possibilitat que la formació es redueixi al catàleg d'especialitats formatives o determinada per les empreses.
Reduir taxes d'atur juvenil	No en la franja amb més necessitat (16-24). Molt poca contractació esdevé indefinida		
Apropar la formació de la població jove a les necessitats del teixit productiu	Les empreses participen poc en la formació bonificada i s'infrautilitzen els fons disponibles. Existeix risc de places per a les quals l'aprenent resti sobrequalificat. El teixit empresarial és majoritàriament de dimensió micro, cosa que dificulta les possibilitats de participació. La negociació col·lectiva és feble en les clàusules de formació. El context de crisi no afavoreix la creació de places d'aprenentatge. Els col·lectius destinataris de la formació bonificada resten allunyats de la població jove amb baixa o nul·la qualificació.		

Extret de Requena (2016: 116-117)

L'autor conclou que els resultats mostren desajustos principalment en el diàleg social, la planificació estratègica, els estàndards de qualitat i en aspectes clau com la millora de la qualificació de la població jove i la transició escola-treball.

El segon treball avaluatiu a la nostra disposició és Marhuenda *et al.* (2015). A partir d'un ampli qüestionari, recullen informació de 179 centres autoritzats del conjunt de les comunitats autònomes espanyoles per desenvolupar programes de formació professional dual. Malgrat compartir inicialment la valoració positiva que es fa d'aquest tipus de provisió de formació, les conclusions a què arriben són força negatives respecte al funcionament efectiu que té a Espanya, fins al punt de qüestionar-se se-

riosament si és una bona opció canviar el model de l'FP quan el que existeix actualment ja funciona i ha estat consensuat per les forces polítiques majoritàries i els principals agents socials. Es plantegen que si les pràctiques ja estaven generalitzades, per què calia introduir la dual? Consideren que manca una cultura empresarial que faciliti formació, tot i que també destaquen que s'ha implantat el sistema sense tenir en compte l'empresa, sense consultar-li les seves necessitats ni tenir en compte les seves possibilitats, és a dir, sense cap diàleg amb el teixit empresarial. Critiquen, també, que el professorat no està preparat per a les tasques que se'ls assignen. Els resultats no són positius, ni en l'aprenentatge ni en la generació d'ocupació ni millora de l'empleabilitat. Finalment, incideixen en la manca d'avaluació i en la falta d'assumpció de responsabilitats per part de les administracions i els agents socials.

En definitiva, doncs, malgrat que són totalment insuficients, les primeres impressions és que la implantació de la formació dual s'ha fet sense lideratge ni consciència de les exigències institucionals d'un sistema tan complex. Considerem que són aspectes que un sistema de rendició de comptes podria ajudar a superar (si més no parcialment).

Desenvolupament d'un sistema de rendició de comptes per a la FP dual a Catalunya

Com hem comentat anteriorment, existeixen diverses possibilitats organitzatives en les quals es pot sustentar un sistema de rendició de comptes. És evident que aquestes possibilitats es diferencien per la complexitat associada a la implantació i el control de les mesures concretes aplicades. Sembla raonable, atesa la poca experiència que té el nostre sistema actual d'aplicar els elements que configuren un sistema de rendició de comptes, proposar inicialment una configuració senzilla que no tan sols intenti assolir els objectius marcats a l'inici d'aquest apartat, sinó que també permeti desenvolupar un procés d'aprenentatge institucional. Inicialment, assumim que el sistema de rendició de comp-

tes s'aplicaria sobre l'actual estructura d'FP, indistintament sobre els graus de nivell mitjà i superior.

En conseqüència, doncs, es podria proposar un sistema dels anomenats *low-stakes* amb les característiques següents:

Mesura de resultats: la idea bàsica seria mesurar resultats d'aprenentatge i no de situació de mercat de treball. Malgrat que inicialment pot ser més difícil dissenyar els mecanismes específics (proves) que no pas recollir dades de mercat de treball, fer correctament aquest procés d'obtenció de dades és molt complex i demana, a la llarga, invertir més recursos. A més a més, són, de fet, menys informatives sobre el desenvolupament dels processos formatius.

Aquestes proves haurien de mesurar èxit d'aprenentatge respecte de coneixements específics ocupacionals i sobre competències transversals. La tipologia de prova seria inicialment de *apte*/*no apte* (el que s'entén per un examen de competències mínimes). La informació que comportaria, doncs, és la superació d'un nivell de coneixements bàsics.[20] Aquestes proves haurien de ser comunes per a tots els alumnes dins d'un mateix grup ocupacional i per a tots els alumnes del sistema hi hauria les d'avaluació de competències transversals. Seria preferible que en la seva definició hi estiguessin involucrats agents socials i caldria actualitzar-los regularment perquè reflecteixin les necessitats de les empreses en tot moment. L'avaluació ha de ser externa i no feta pel centre formatiu concret de l'estudiant.

Conseqüències curriculars dels exàmens: la superació de les proves externes generals habilitaria l'obtenció del títol corresponent, més enllà dels criteris interns que cada centre utilitzi. Caldria obtenir la qualifica-

20. Es podria considerar, a partir de l'experiència acumulada, transitar cap a un examen més complex en què s'acreditessin nivells individuals d'aprenentatge. El fet és que aquest sistema d'avaluació té una major complexitat de disseny i després de credencialització.

ció d'apte en els dos exàmens, l'específic i el general. En cas contrari, caldria donar noves oportunitats per poder superar els exàmens.

Qui rep la informació? La informació té caràcter públic, i cal assegurar el sistema d'acreditació. Cal veure que, en fer contingent l'obtenció del títol a la superació dels exàmens, la publicitat del sistema és senzilla. Tanmateix, la informació també cal agrupar-la per centre formatiu i àmbit ocupacional i subministrar aquesta informació al públic en general, i en particular als individus que hagin d'establir les seves decisions d'inversió formativa.

Conseqüències dels resultats: a part de la necessitat de passar el llindar mínim de competències per obtenir el títol, es poden considerar més accions per traslladar resultats a responsabilitats. Les més interessants recauen sobre el centre formatiu i estarien lligades al percentatge d'alumnes que es presenten als exàmens i al percentatge que els superen. Una manera eficient de valorar l'èxit seria la de seguir l'evolució del percentatge d'aprovats, més que no pas el valor absolut. Així, és més fàcil adaptar les realitats concretes dels centres a les expectatives d'èxit. Seria molt recomanable poder establir algun mecanisme de millora pressupostària del centre relacionat amb l'assoliment dels objectius. En canvi, no sembla fàcil i potser fins i tot no seria recomanable lligar l'èxit dels alumnes amb un professorat concret. En qualsevol cas, això depèn en gran mesura de com s'articulin els exàmens i de si és possible individualitzar-los.

Conseqüències dels resultats per a les empreses: les empreses també haurien de ser corresponsables de la formació de l'aprenent i si aquest no supera les proves s'hauria de poder plantejar que no participin en el mecanisme o que, com a mínim, aportin alguna evidència que s'ha detectat el problema i quines mesures s'implementen per solucionar-ho.

En definitiva, el que es planteja és un sistema de proves externes al final del cicle formatiu comunes per a tots els estudiants, independent-

ment del centre formatiu, que certifiquin uns coneixements mínims (ocupacionals i generals). Les conseqüències dels exàmens impacten els estudiants en termes d'obtenció del títol i el centre com a mecanisme d'avaluació d'eficiència i també l'empresa.

Quin impacte podria tenir aquest sistema? En primer lloc imposaria una barrera a l'entrada d'estudiants sense la necessària implicació en el procés formatiu. Al mateix temps, incentivaria l'esforç dels que entren al sistema. En segon lloc, enviaria un senyal al mercat de treball que el sistema articula mecanismes per seleccionar aquells estudiants que no assoleixen els mínims exigibles. En altres paraules, imposaria un estàndard de qualitat que milloraria la reputació del graduat i impulsaria un canvi de mentalitat a les empreses. En tercer lloc, la revisió constant de les proves avaluatives obligaria les escoles a mantenir una vigilància sobre els currículums i les metodologies docents. En quart lloc, i de manera complementària, associar resultats amb algun element pressupostari a nivell de centre incentivaria una major eficiència del professorat i de la direcció del centre.

Reflexions finals

El paper de la formació professional com a motor de creixement econòmic és clau des de la perspectiva d'assegurar una oferta d'individus altament preparats per ocupar les (mal) anomenades *ocupacions semiqualificades*. Cal assegurar, en conseqüència, un funcionament eficient del sistema. La formació dual és un bon mecanisme per assolir aquesta eficiència, ja que ajuda a modificar les exigències d'accés a l'FP; millorar els processos de determinació curricular, els criteris docents i els sistemes avaluatius; influir sobre les expectatives tant dels alumnes com del professorat i, per tant, assegurar el compromís d'esforç per ambdues parts; i generar una millor percepció social del funcionament i la importància del sistema. Aquests elements són imprescindibles per obtenir el suport empresarial i social necessari per

implementar propostes de millora del sistema que tinguin impactes pressupostaris elevats o que demanin compromisos per part dels agents socials exigents. La introducció de mecanismes clars d'assumpció de responsabilitats pot ajudar a assolir aquesta millora del funcionament del sistema.

Gran part de la tasca que cal desenvolupar està en l'esfera del disseny institucional, però les implicacions pressupostàries no són marginals. Més enllà dels costos associats a la preparació dels tutors i a la incentivació a l'empresa per tal d'assumir les responsabilitats de formar aprenents (per exemple, amb incentius fiscals o ajudes als salaris dels aprenents), cal crear estructures professionalitzades que fomentin i organitzin el diàleg necessari entre empreses-sindicats-Administració educativa. També cal desenvolupar una estructura que mesuri i controli els processos formatius i que tingui capacitat d'actuar millorant-los en cas de detectar problemes. Addicionalment, cal tenir la capacitat per poder avaluar de manera contínua l'impacte de la formació en les trajectòries laborals participants en el sistema. Totes aquestes funcions que hauria de portar a terme l'estructura que es definís implica recursos i personal, i si l'objectiu és fer de la formació dual l'eix central del sistema, impliquen, com s'ha dit, dotacions pressupostàries relativament importants.

Bibliografia

Anghel, B.; Cabrales, A.; Sainz, J. i Sanz, I. (2015). «Publicizing the results of standardized external tests: does it have an effect on school outcomes?». *IZA Journal of European Labor Studies*, 4(1), 1.

Anghel, B.; De la Rica, S. i Lacuesta, A. (2014). «The impact of the great recession on employment polarisation in Spain». *SERIEs*, núm. 5, p. 143-171.

Autor, D. (2010). *The Polarization of Job Opportunities in the U.S. Labor Market: Implications for Employment and Earnings*. Washington, DC: The Center for American Progress and the Hamilton Project.

Autor, D. i Handel, M. (2013). «Putting Task to the Test: Human Capital, Job Task, and Wages». *Journal of Labor Economics*, vol. 31, núm. 2, p. 2.

Autor, D.; Levy, F. i Murnane, R. J. (2003). «The skill content of recent technological change:Anempirical investigation». *Quarterly Journal of Economics*, núm. 118, p. 1.279–1.333.

Bishop, J. (1995). «Expertise and Excellence». *Working Paper*, núm. 95-13. Center for Advanced Human Resource Studies, ILR, Cornell University.

Brunello, G. i Rocco, L. (2015). «The effects of vocational education on adult skills and wages: What can we learn from PIAAC?». *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, núm. 168. París: OECD Publishing.

Burguess, S. (2016). «Human Capital and Education: The State of the Art in the Economics of Education». *IZA Discussion Paper*, núm. 9.885. Bonn: IZA.

Cedefop (2012). *Future Skills Supply and Demand in Europe: Forecast 2012*. Luxemburg: Publications Office of the European Union. «Cedefop Research Paper», núm. 26.

– (2013). *Benefits of vocational education and training in Europe for people, organisations and countries*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.

– (2014). *Developing apprenticeship. Briefing note.* Cedefop.

– (2016). «Future skill needs in Europe: critical labour force trends Luxembourg: Publications Office». *Cedefop Research Paper*, núm. 59.

Consoli, D. i Sánchez-Barrioluengo, M. (2016). «Polarization and the growth of low-skill employment in Spanish Local Labor Markets». *Papers in Evolutionary Economic Geography*, núm. 16.28. Utrecht University.

Cörvers, F.; Heijke, H.; Kriechel, B. i Pfeifer, H. (2011). «High and steady or low and rising? Life-cycle earnings patterns in vocational and general education». Maastricht University RM/11/042.

De la Fuente, A. i Domènech, R. (2016). «El nivel educativo de la población en España y sus regiones: 1960-2011 Investigaciones Regionales». *Journal of Regional Research*, núm. 34, p. 73-94.

Dickerson, A. i Green, F. (2004). «The Growth and Valuation of Computing and other Generic Skills». *Oxford Economic Papers*, núm. 56, p. 371-406.

Dougherty, S. (2015). *The Effect of Career and Technical Education on Human Capital Accumulation: Causal Evidence from Massachusetts, mimeo*. University of Connecticut

Eichhorst, W. (2015). Does vocational training help young people find a (good) job?. *IZA World of Labor, 112*.

Eichhorst, W. i Neder, F. (2014). «Youth Unemployment in Mediterranean Countries». *Policy Paper*, núm. 80. Bonn: IZA.

Eichhorst, W.; Rodríguez-Planas, N.; Schmidl, R. i Zimmermann, K. F. (2015). «A road map to vocational education and training in industrialized countries». *ILR Review*, 68(2), p. 314-337.

Eurofound (2015). *Upgrading or polarisation? Long-term and global shifts in the employment structure. European Jobs Monitor European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.*

European Commission. (2015). *High-performance apprenticeships & work-based learning: 20 guiding principles.*

Finegold, D. i Notabartolo, A. S. (2010). «21st century competencies and their impact: An interdisciplinary literature review». *Transforming the US Workforce Development System* (2010), p. 19-56.

Forster, A. G.; Bol, T. i Werfhorst, H. G. van der (2016). «Vocational education and employment over the life cycle». *Sociological Science*, 3, p. 473-494.

García Aracil, A.; Mora, J. i Vila Lladosa, L.E. (2004). «The Rewards of Human Capital Competences for Young European Higher Education Graduates». *Tertiary Education and Management*, núm. 10, p. 287–305.

Golsteyn, B. i Stenberg, A. (2014). «Comparing Long Term Earnings Trajectories of Individuals with General and Vocational Education». Paper presented at the 26 th Conference of the European Association of Labour Economists. Ljublja.

Goos, M.; Manning, A. i Salomons, A. (2009). «Job Polarization in Europe». *American Economic Review*, núm. 99 (2), p. 58-63.

Green, F. (1998). *The Value of Skills, Studies in Economics Series*. Kent, OH: Department of Economics. University of Kent.

– (2012). «Employe involvement, Technology and Evolution in Job Skills: A Task-Based Analysis». *Industrial and Labor Relations Review*, núm. 65 (1), p. 35-66.

Gregory, T.; Salomons, A. i Zierahn, U. (2016). «Racing with or against the machine? Evidence from Europe». *ZEW-Centre for European Economic Research Discussion Paper*, 16-053.

Handel, M. J. (2008). «Measuring Job Content: Skills, Technology and Management Practices». *Discussion Paper*, núm. 1357-08. Institute for Research on Poverty.

– (2012), «Trends in Job Skill Demands in OECD Countries», OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 143, OECD Publishing, Paris.

Hanushek, E. A.; Schwerdt, G.; Wiederhold, S. i Ludger, W. (2015). «Returns to Skills around the World: Evidence from PIAAC». *European Economic Review*, vol. 73©, p. 103-130.

Hanushek, E. A., Schwerdt, G., Woessmann, L., & Zhang, L. (2017). General Education, Vocational Education, and Labor-Market Outcomes over the Lifecycle. *Journal of Human Resources*, *52*(1), 48-87.

Hanushek, E.A. i Woessmann, L. (2015). *The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth*. Cambridge, MA: MIT Press.

Heckman, J. J., Stixrud, J., i Urzua, S. (2006). «The Effects of Cognitive and Noncognitive Abilities on Labor market Outcomes and Social Behaviour». *Journal of Labor economics*, 24(3), 411-482.

Heijke, H.; Meng, C. i Ramaekers, G. (2003). «An Investigation into the Role of Human Capital Competences and their Pay-off». *International Journal of Manpower*, núm. 24, p. 750-773.

Hershbein, B. i Kahn, L. (2016). *Is Technological Change Exacerbated in Recessions?* Yale University: Mimeo.

Holzer, H. (2010). «Is the Middle of the Job Market Really Disappearing? Polarization and the US Labor Market». Center for American Progress. Washington DC.

Holzer, H. (2015). «Job Market Polarization and US Worker Skills: A Tale of Two Middles». *Policy Brief, Economic Studies*. Brookings Institution.

Johnes, G. (2005). *Skills and Earnings Revisited*. Lancaster University Management School, UK.

Kautz, T.; Heckman, J. J.; Diris, R.; Weel, B. T. i Borghans, L. (2014). «Fostering and Measuring Skills: Improving Cognitive and Non-cognitive Skills to Promote Lifetime Success». *OECD Education Working Papers*, núm. 110. OECD.

Leoni, R. i Gritti, P. (2015). *Which Competencies do firms Reward? Empirical evidence on Italian employees*. University of Bergamo (Itàlia).

Mañé, F. (2001). *Cambio tecnológico y cualificaciones en la industria española: una aproximación estructural*. Tesi doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona.

– (2005). «Reflexions entorn el nivell educatiu de la població catalana». *Nota d'Economia*, 80, p. 105-118.

– (2009). «La demanda de formación profesional y su relación con los estudios universitarios». *Papeles de Economía Española*, núm. 119, p. 125-141.

– (2012). «Agenda de noves qualificacions i llocs de treball». *Nota d'Economia*, núm. 100, p. 119-131.

Mañe, F. i Miravet, D. (2010). *An investigation on the pay-off to generic competences for core employees in Catalan manufacturing firms*. «Document de Treball», núm. 30. Tarragona: Departament d'Economia. Universitat Rovira i Virgili.

– (2016). «Using the job requirements approach and matched employer-employee data to investigate the content of individuals' human capital». *Journal of Labour Market Research*, núm. 49, p. 133-155.

Marhuenda, F. *et al.* (2015). *La implantacion de la formacion profesional.*

Murillo, I. i Raymond, J. (2017). «És rendible invertir en educació? Rendiments de la inversió educativa a Espanya i Catalunya en el període 2002-2010». *Revista Econòmica de Catalunya*, núm. 74, p. 19-29.

Nunes, L. C., Reis, A. B., & Seabra, C. (2015). The publication of school rankings: A step toward increased accountability?. *Economics of Education Review*, *49*, 15-23.

OCDE (2011). «Workforce Skills and Innovation: An Overview of Major Themes in the Literature». *OECD Education Working Papers*, núm. 55. OECD Publishing.

– (2013). «Synergies for Better Learning». *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education*. París.

– (2016). *Competencias más allá de la escuela*. París: OECD.

Oliver, J. (2008). «Els factors de creixement de la indústria catalana 1995-2005». *Papers d'Economia Industrial*. *Observatori de la Prospectiva Industrial*, núm. 27. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Pierre, G.; Sánchez Puerta, M. L.; Valerio, A. i Rajadel, T. (World Bank) (2014). *STEP Skills Measurement Surveys. Innovative Tools for Assessing Skills*. July 9. With contributions from: Household Survey.

PIMEC (2016). *Formació i ocupació a Catalunya i comparativa amb alguns països europeus.* «Informes Pimec», 5. Barcelona: PIMEC.

Piopiunik, M., Schwerdt, G., & Woessmann, L. (2013). Central school exit exams and labor-market outcomes. *European Journal of Political Economy*, *31*, 93-108.

PISA (2012). *Programa para la evaluación internacional de los alumnos. Informe español*. Vol. I: *Resultados y contexto*. Madrid: Secretaría General Técnica MECD.

Pouliakas, K. i Russo, G. (2015). «Heterogeneity of Skill Need and Job Complexity: Evidence from the OECD PIAAC Survey». *IZA Discussion Papers*, núm. 9.392.

Quintini, G.; Manfredi, T. (2009): Going Separate Ways? School-to-Work Transitions in the United States and Europe, OECD Social, Employment and Migration Working Paper 90.

Quintini, G. i Martin, S. (2014). «Same but Different: School-towork Transitions in Emerging and Advanced Economies». *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, núm. 154. París: OECD.

Requena, E. (2016). «Quatre anys de formació professional dual a Espanya i Catalunya. Anàlisi conceptual i d'assoliment d'objectius». *Revista Internacional de Organizaciones*, núm. 17, p. 99-127.

Rohrbach-Schmidt, D. i Tiemann, M. (2013). «Changes in workplace tasks in Germany – evaluating skill and task measures». *J. Labour Market Res*., núm. 46, p. 215-237.

Rumberger, R. W. (2011). «High school dropouts in the United States». In *School dropout and completion* (pp. 275-294). Springer Netherlands.

Russo, G.; Bainbridge, S. i Dunkel, T. (2013). *Benefits of Vocational Education and Training in Europe for People, Organisations and Countries*. Tessalònica: Cedefop-European Centre for the Development of Vocational Training.

Ryan, P. (2001): The School-to-Work Transition: A Cross-National Perspective, Journal of Economic Literature, Vol. 39, 1, pp. 34–92.

Santos Oliveira, S. (2014) *Returns to Vocational Education in Portugal*. Portugal: Mimeo.

Scandurra, R. (2015). *Un model de formació professional dual per a Catalunya?* «Informes breus», 54. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Spitz-Oener, A. (2006). «Technical Change, Job Tasks, and Rising Educational Demands: Looking Outsidethe Wage Structure». *Journal of Labor Economics*, núm. 24(2), p. 235–270.

Suleman, F. i Paul, J.J. (2007). *Diversity of Human Capital Attributes and Diversity of Remunerations*. Paper presented at the 56th Congress of the AFSE, París.

Valiente, O. (coord.); Scandurra, R.; Zancajo, A. i Brown, Ch. (2014a). *Un model de formació professional dual per a Catalunya? Reptes en el disseny i implementació de la reforma*. «Informes breus», 54. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Valiente, O. (coord.); Zancajo, A. i Tarriño, A. (2014b). *La formació professional i l'ocupació a Catalunya. Una ullada als indicadors des d'una perspectiva comparada*. «Polítiques», 82. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Wolter, S. C. i Ryan, P. (2011). «Apprenticeship». A: Hanushek, E. A.; Machin, S.; Woessmann, L. (ed.). *Handbook of the Economics of Education*, vol. 3. Amsterdam: North Holland, p. 521–576.

Zimmermann, K. F.; Biavaschi, C.; Eichhorst, W.; Giulietti, C.; Kendzia, M.J.; Muravyev, A.; Pieters, J.; Rodríguez-Planas, N. i Schmidl, R. (2013). «Youth unemployment and vocational training». *Foundations and Trends® in Microeconomics*, núm. 9(1–2), p. 1-157.

14 Conclusions

Bernat Albaigés i Francesc Pedró

En aquest darrer apartat es presenta una síntesi de les conclusions de les diferents aportacions incloses en aquest *Anuari* que les articula de manera integradora, tot i que cal deixar constància de la pluralitat de perspectives presentades pels diferents autors, particularment pel que fa a les propostes i orientacions de futur. En primer lloc, es documenten els canvis més importants en el context de l'educació observats durant aquest període, amb un particular èmfasi en la crisi econòmica, però també revisant l'evolució demogràfica del país, l'augment del nivell educatiu de la població adulta i, finalment, els conflictes amb l'Estat. En segon lloc, es passa revista a les polítiques públiques en educació que s'han posat en pràctica i es revisen els ajustaments pressupostaris, el desplegament de la LEC i la implementació de polítiques específiques i focalitzades, que han constituït les prioritats durant aquests anys. En tercer lloc, s'intenta presentar un balanç de quin ha estat el comportament del sistema durant aquest període, posant l'accent especialment en com els resultats educatius, en un sentit ampli, s'han vist afectats, o no, pels canvis contextuals i, en particular, per la crisi, i es proposa un intent d'explicació per a la imatge que en resulta. En quart lloc, s'enuncien els que, a la llum de les anàlisis contingudes en l'*Anuari*, es poden considerar els reptes encara pendents en matèria educativa a Catalunya; més concretament, s'analitzen la persistència de les desigualtats educatives, el miratge de la reducció de l'abandonament prematur i, en darrer lloc, la crisi del retorn de la inversió en educació en un context de subocupació. Finalment, es presenten algunes

propostes i recomanacions polítiques que, tenint en compte les anàlisis contingudes en l'*Anuari* i també les evidències d'altres països, permetrien aprofitar l'oportunitat d'un nou cicle de creixement econòmic per millorar la qualitat, l'equitat i la inclusió del sistema educatiu a Catalunya en línia amb el que preconitza l'agenda internacional del desenvolupament sostenible per al 2030.

Canvis en el context de l'educació

El context en el qual cobra sentit l'educació evoluciona, de vegades ràpidament, encara que, per adonar-nos-en, cal, sovint, aturar-se per mirar enrere. Algunes de les condicions en què opera l'educació es poden veure afavorides, o no, per determinats canvis contextuals i, a voltes, ho fan de manera superposada i contradictòria.

A Catalunya, en el període que analitzem, almenys quatre d'aquests canvis han tingut un impacte directe sobre l'educació. En concret, es tracta, en primer lloc, de la crisi econòmica ja iniciada el 2008, però els efectes de la qual no es deixen sentir en educació fins uns quants anys més tard, com es veurà seguidament. En segon lloc, cal destacar com un altre vector molt significatiu l'evolució demogràfica del país, amb canvis importants sobretot pel que fa a l'emigració. En tercer lloc, i aquest és un element els efectes del qual han estat molt positius, hi ha l'increment del nivell general d'educació de la població adulta. D'aquest increment se'n dirà, no sense raó, que és, de fet, un resultat del sistema educatiu i, com a tal, es presentarà més endavant, però si el destaquem també en aquesta introducció sobre els canvis contextuals és perquè té uns efectes notables i positius sobre l'educació inicial d'infants i joves: unes generacions més educades, no tan sols demanen encara més educació i de més qualitat, sinó que estan en millors condicions d'educar les generacions joves. Finalment, el darrer canvi contextual rellevant ha estat la conflictivitat amb l'Estat, el qual ha volgut canviar algunes de les regulacions fonamentals, tant

legals com financeres, per les quals tant la Generalitat com els ajuntaments es regien per a la provisió d'educació. Aquesta conflictivitat, que va més enllà del sector de l'educació, ha estat un element també crucial en la forma i la substància d'algunes de les polítiques que s'han desenvolupat.

Tots quatre canvis s'analitzen seguidament.

a) La crisi econòmica

La crisi econòmica ha modificat el context de l'educació de diferents maneres. En primer lloc, s'ha saldat amb un empobriment generalitzat de la població de Catalunya que ha dut també a l'augment de la vulnerabilitat social. En segon lloc, els seus efectes no han estat ni lineals ni uniformes per a tothom; més aviat sembla evident que les desigualtats socials han augmentat. En tercer lloc, també el context cultural, tant pel que fa a la producció com al consum, s'ha vist afectat directament per la crisi, la qual cosa té un impacte indirecte important sobre l'educació.

L'empobriment de la població i l'increment de la vulnerabilitat social

En els darrers anys, un dels factors de transformació social més determinants ha estat la crisi econòmica. Socialment, una part significativa de la població ha experimentat un empitjorament de les seves condicions materials de vida, a causa fonamentalment de la pèrdua de feina i conseqüentment també de la reducció de la renda familiar disponible. A Catalunya, en el període 2007-2013, la població desocupada es va multiplicar per 3,6, amb 650.000 aturats més aproximadament, i la taxa d'atur va passar del 6,5% al 23,1%. En el període 2008-2013, les llars amb dificultat per arribar a fi de mes van passar del 28,4% al 36,5%, i la

població amb privació material severa, de l'1,6% al 6,1%. En aquest mateix període, la taxa de risc de pobresa a Catalunya va augmentar del 16,6% al 19,8%, la qual cosa significa que al voltant de 275.000 persones més es van situar sota el llindar de risc de pobresa.

Aquest increment de la vulnerabilitat social ha afectat especialment els infants. Mentre que en el període 2008-2013 el risc de pobresa en general es va incrementar en 3 punts percentuals, aquesta mateixa taxa per a la població menor de 16 anys va augmentar prop de 10 punts percentuals, tot passant del 17,6% al 27,3%. La infància ha estat el grup d'edat el risc de pobresa del qual ha augmentat més durant la crisi econòmica a Catalunya, fins al punt de situar-se en l'actualitat en el grup d'edat amb més prevalença de la precarietat econòmica. En comparació amb el conjunt de la població, els infants pateixen més dificultats per arribar a final de mes (un 37,3% per a la població de menys de 16 anys, per un 33,3% de la població total l'any 2015), més risc de pobresa (27,3% *vs*. 19%) i més privació material severa (11,1% *vs*. 6,7%).

Aquest increment de la pobresa infantil ha estat acompanyat d'un increment de la intensitat del risc de pobresa. Si prenem com a referència la bretxa de la pobresa, calculada a partir de la distància en percentatge entre la mediana dels ingressos equivalents de la població en risc de pobresa i el llindar, i que ens indica «com de pobres són els pobres», constatem que aquesta intensitat ha augmentat per a la població en general (amb una bretxa que ha passat del 22,3% l'any 2007 al 35,7% l'any 2015), però que ho ha fet també, i de manera més intensa, entre els infants, on pràcticament s'ha doblat (del 21,1% l'any 2007 al 44,8% l'any 2015). Avui tenim, doncs, un nivell de vulnerabilitat social entre els infants que no existia abans de la crisi, deu anys enrere.

Amb caràcter general, les condicions materials de vida, en tant que factor clau per comprendre l'educabilitat de les persones, mantenen una relació positiva amb els resultats acadèmics i amb les trajectòries

escolars, tal com es constata quan s'analitzen les desigualtats educatives relacionades amb el capital socioeconòmic familiar. L'anàlisi comparada per comunitats autònomes i països europeus també evidencia que els territoris amb menys pobresa presenten, de mitjana, millors resultats educatius, i que aquesta relació s'ha tornat, encara que sigui en el cas nomes d'alguns indicadors, més robusta en els darrers anys per efecte de la crisi econòmica (vegeu el capítol d'indicadors). Aquest increment de la vulnerabilitat social entre la població infantil, doncs, perjudica les condicions d'educabilitat de l'alumnat i, conseqüentment també, introdueix més complexitat que cal atendre per part del sistema educatiu.

L'increment de les desigualtats socials, un escenari propici per a les desigualtats educatives

Més enllà de l'increment de la prevalença i de la intensitat del risc de pobresa, cal destacar que la crisi econòmica també ha comportat un increment de les desigualtats en la distribució de la renda. Tant l'índex de Gini com l'índex de ràtio S80/S20, dos dels principals indicadors per il·lustrar la desigualtat en la distribució de la renda, obtinguts a partir de l'*Enquesta de condicions de vida*, l'any 2015 presenten valors més elevats que l'any 2007: l'índex de Gini passa del 29,5 al 32,3 en aquest període, mentre que l'índex de ràtio S20/S80, del 4,7 al 6. És a dir, si la diferència entre el quintil superior (el 20% de la població amb nivell econòmic més alt), l'any 2007, ingressava 4,7 vegades més que el quintil inferior (el 20% de la població amb nivell socioeconòmic més baix), l'any 2015 els seus ingressos són 6 cops superiors.

A banda de la incidència de l'atur, l'*Enquesta d'estructura salarial* evidencia que, si bé el salari brut mitjà a Catalunya ha mantingut una evolució caracteritzada per l'augment fins a l'any 2010 (dels 21.998,1 euros de l'any 2007 fins als 24.449,2 del 2010) i per l'estancament durant el període 2010-2014 (dels 24.449,2 euros del 2010 als 23.927,1 euros del

2014), el comportament dels salaris ha estat internament molt desigual: mentre els salaris corresponents al percentil 90 han mantingut una tendència de creixement constant durant el període 2007-2014, amb un increment del 9,9% en aquest període (de 38.592,8 euros fins als 42.427,0 euros), els salaris del percentil 10 han mantingut una tendència negativa, també sostinguda en el temps, amb un decrement del 17,9% (de 9.562,0 euros a 7.842,0 euros). Malgrat que, durant els anys de la crisi econòmica, i a causa de l'empobriment de la població, tant la renda mitjana neta anual com el llindar de risc de pobresa han tendit a decréixer, particularment a partir de l'any 2008, les desigualtats en les rendes de les famílies han tendit a augmentar.

És important adonar-se que els indicadors relacionats amb l'accés a l'educació o amb els resultats acadèmics mostren l'existència d'importants desigualtats educatives relacionades amb el nivell socioeconòmic o amb el capital instructiu. A tall il·lustratiu, les dades censals del 2011 acrediten, per exemple, que la diferència en l'escolarització dels infants de 0 als 2 anys o dels joves de 15 als 19 anys per nivell d'instrucció de la mare (entre *sense estudis* o *estudis de tercer grau*) és de 41,4 i 34,7 punts percentuals, respectivament, favorable a la població amb progenitors amb estudis superiors. De manera semblant, la diferència en els resultats de les proves de competència científica a PISA 2015 entre els quartils baix i alt d'estatus socioeconòmic (ESCS) és de 85 punts (sobre una mitjana de 504 punts).

En definitiva, aquestes dades recorden que la població amb més capital socioeconòmic i cultural tendeix a accedir abans al sistema educatiu, o a sortir-ne més tard, i a obtenir nivells d'aprenentatge més elevats que la població amb menys capital socioeconòmic i cultural. Aquest efecte, òbviament, s'accentua en un context de crisi, en què les diferències s'aguditzen i demanarien, per tant, una actuació encara més focalitzada i intensa per part de les institucions educatives.

El debilitament de sinergies positives amb l'educació: el cas de la innovació i la cultura

Existeixen alguns àmbits que generen sinergies positives amb l'educació. Els territoris amb més despesa en R+D o en cultura acostumen a tenir un nivell d'instrucció de la població més elevat. La innovació i la cultura donen valor a la inversió en formació de la població, i fan que el seu retorn sigui més elevat, al mateix temps que la població més formada participa i promou més dels processos d'innovació i consumeix més cultura.

La crisi econòmica, però, també ha debilitat aquestes condicions que, amb caràcter general, acostumen a fomentar la inversió en educació de la població. Així, a Catalunya, la despesa en R+D sobre el PIB ha tendit a decréixer en el període 2009-2014, de l'1,63% de l'any 2009 a l'1,47% del 2014, i també la despesa en R+D per habitant en el període 2008-2013, de 449,5 euros el 2008 a 395,8 euros l'any 2013, un 11,9%.

De la mateixa manera, la despesa pública i privada en cultura s'ha reduït. Durant el període 2007-2013, la despesa de les llars en cultura (oci, espectacles i cultura) ha presentat una evolució negativa, amb una reducció de 319,9 euros anuals per persona, un 31,9% menys (tot i que, a partir del 2013, es capgira novament la tendència), i la despesa pública (Generalitat de Catalunya) en cultura per habitant, s'ha reduit en 22 euros, un 40,5% menys.

L'anàlisi comparada per comunitats autònomes posa de manifest que la reducció de la despesa pública i privada en cultura ha estat més moderada en aquelles comunitats amb un nivell d'instrucció més elevat, fins al punt que l'any 2013 hi ha una associació positiva entre despesa pública i privada i entre despesa pública i nivell d'instrucció que no existia l'any 2008, abans de la crisi.

b) L'evolució demogràfica

Durant els darrers anys, Catalunya ha estat la comunitat autònoma i el país europeu amb una taxa de creixement de població en edat d'escolarització obligatòria més alta, i també amb l'índex de renovació escolar (pes de la població de 0 a 4 anys sobre la població de 15 a 19 anys) més elevada, només superada en alguns moments per alguna altra comunitat autònoma o país europeu. Per posar un exemple, en el període 2000-2014, és el país europeu on l'augment de l'alumnat de primària ha estat més elevat (amb un increment del 41,7%). L'increment de les taxes de natalitat i també l'augment dels fluxos immigratoris expliquen aquesta evolució de la demografia educativa. En tot cas, des d'un punt de vista de la demografia educativa, ens trobem davant d'un dels sistemes educatius més complexos.

Cal recordar que Catalunya també té un dels sistemes educatius amb un impacte més gran del fet migratori (només per darrere de Luxemburg i Àustria, segons dades de PISA 2015, o només per darrere de La Rioja, Balears i Aragó als ensenyaments obligatoris segons dades del curs 2014-2015), i també un dels països amb un estatus socioeconòmic i cultural de l'alumnat estranger més baix (només per darrere de la mitjana d'Espanya, segons dades de PISA 2015).

Aquesta evolució demogràfica, també arran de la crisi econòmica, amb la reducció de les taxes de natalitat i amb un canvi en el saldo migratori, es va capgirar. A partir del curs 2008-2009, a l'educació primària, i del curs 2010-2011, a l'educació secundària obligatòria, el nombre d'alumnes estrangers va iniciar una tendència a la davallada (amb una disminució de 14.500 alumnes estrangers als ensenyaments obligatoris en el període 2011-2015).

Globalment, en l'educació infantil de segon cicle, després d'anys de creixement, l'alumnat va iniciar una tendència a decréixer a partir del curs 2012-2013. En canvi, en l'educació secundària obligatòria, l'alum-

nat continua creixent, i ho continuarà fent en els propers anys, com a mínim fins al curs 2021-2022, perquè el nivell educatiu que té més alumnat escolaritzat és 3r de primària en el curs 2016-2017. El curs 2014-2015, quan aquest nivell estava a 1r, tenia 9.000 alumnes més que P3, 9.000 alumnes més que 1r d'ESO, i 17.000 alumnes més que 4t d'ESO.

Resulta evident que la pèrdua d'alumnat en l'educació infantil de segon cicle i l'increment de l'alumnat en l'educació secundària obligatòria obligaran a reprogramar l'oferta, és a dir, a suprimir places, grups i centres en l'educació primària i a crear-ne de nous a secundària.

c) L'augment del nivell educatiu de la població adulta

El nivell d'instrucció familiar és el predictor més significatiu de l'èxit educatiu de l'alumnat: com més capital instructiu té la família, millors resultats acadèmics obtenen els infants. Una població amb més capital instructiu té més facilitats per promoure bons resultats en les generacions futures. És el que es coneix habitualment com l'efecte locomotora que les famílies amb nivells educatius mitjans i alts exerceixen sobre els seus infants i, més en general, sobre la demanda d'educació.

En el cas de Catalunya, en el període 2007-2016, la població de 25 a 64 anys amb dèficit formatiu (estudis bàsics o menys) s'ha reduït al voltant d'un 10%, quasi 5 punts percentuals, del 55,0% al 50,3%, mentre que la població amb estudis superiors s'ha incrementat 7 punts percentuals, del 24,5% al 31,8%. Si prenem com a referència la població d'edats amb més probabilitat de tenir fills o filles en edat d'escolarització (la població de 35 a 55 anys), aquesta transformació de l'estructura formativa encara és més significativa: mentre l'any 2007, el 46,4% d'aquesta població tenia estudis bàsics, l'any 2016 (tres primers trimestres), aquesta proporció ha decrescut més de 10 punts percentuals, fins al 35,5%; i mentre la població amb estudis superiors en aquesta franja

d'edat era del 28,6% l'any 2007, aquesta proporció ha crescut 13 punts percentuals, fins al 41,8%, l'any 2016.

Si la crisi econòmica ha minvat les condicions d'educabilitat d'una part de la població, l'increment tan significatiu del nivell d'instrucció general de la població dels darrers temps representa un factor de millora de l'educabilitat de segments cada cop més elevats de la població. El seu impacte sobre els resultats acadèmics dels alumnes és tan gran que la millora del nivell educatiu general pot haver arribat a mitigar, almenys en part, els efectes de la crisi en aquest àmbit específic.

d) Els desacords amb l'Estat

La Llei orgànica 8/2013, de 9 de desembre, per a la millora de la qualitat educativa (LOMCE), sense suport de bona part dels agents de la comunitat educativa, i la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL), sense suport de bona part de les administracions locals, configuren un marc legal que, en aspectes troncals, qüestiona el model educatiu imperant a Catalunya.

El punt de partida: canvis legals per recentralitzar el sistema

A diferència del que feia la LOE, la LOMCE especifica la distribució de competències que corresponen a l'Administració General de l'Estat, a les comunitats autònomes i als centres escolars (art. 6 bis). Entre d'altres, la llei elabora una tipologia d'assignatures, troncals, específiques i de lliure configuració autonòmica, i atorga a l'Administració General de l'Estat competències en la definició del currículum de les assignatures troncals (a primària, per exemple, Llengua castellana, Literatura castellana, Matemàtiques, Ciències Socials, Ciències Naturals i Llengua estrangera) i en la determinació dels horaris mínims de les assignatures

troncals i específiques, mentre que les comunitats autònomes només tenen àmplia capacitat per decidir continguts i horaris de les assignatures de lliure configuració autonòmica, les d'especialitat i de llengües cooficials (Llengua catalana i Literatura catalana en el cas de Catalunya). Amb la LOMCE, l'Administració General de l'Estat decideix sobre, com a mínim, el 50% de l'horari corresponent a les assignatures troncals, i sobre l'horari de les assignatures específiques, que no pot ser superior al 50%, mentre que amb la LOE aquesta proporció era, per a les comunitats amb llengües cooficials, del 45% en el seu conjunt.

En una altra dimensió, aquesta operació de recentralització també ha tingut efectes molt importants sobre el paper dels ajuntaments en educació, ja que l'ha limitat molt. La nova Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL), aprovada l'any 2013, modifica el marc competencial i de gestió de les polítiques educatives locals. Aquesta nova llei té per objectiu, entre d'altres, clarificar les competències municipals per evitar duplicitats amb altres administracions, racionalitzar l'estructura administrativa de les administracions locals i garantir el control financer i la sostenibilitat pressupostària dels serveis que presten.

El qüestionament del model d'immersió lingüística

Després d'anys de prohibició durant la dictadura franquista, a l'inici de la dècada dels anys setanta l'ús del català en l'esfera pública era minoritari, i una part significativa de la població, en bona part procedent de la resta d'Espanya arran dels fluxos immigratoris de la dècada dels cinquanta i seixanta, el desconeixia per poder-lo utilitzar. Segons dades censals ja posteriors, del 1981, el 20,2% de la població no l'entenia; i, segons dades del 1986, el 35,8% no el sabia parlar, el 39,3% no el sabia llegir i el 68,4% no el sabia escriure. Atès el seu caràcter de llengua minoritària (i minoritzada durant dècades), amb la recuperació de la democràcia el català va ser objecte de protecció jurídica i de promoció

del seu coneixement i ús entre la població, i l'ensenyament va ser un àmbit estratègic d'actuació. La Llei 7/1983, de 18 d'abril, de normalització lingüística a Catalunya, establia les bases per al desenvolupament del model d'immersió lingüística en català, que es va començar a aplicar durant el curs 1983-1984 en escoles de municipis amb una elevada proporció d'alumnat castellanoparlant i que posteriorment es va estendre a la majoria d'escoles amb les següents premisses: el català era la llengua vehicular principal de l'ensenyament en tots els nivells educatius; els alumnes no havien de ser separats en centres diferents per raons de llengua; la llengua catalana i la llengua castellana havien de ser ensenyades a tots els nivells; tots els infants havien de poder utilitzar correctament el català i el castellà al final dels estudis obligatoris; i els alumnes que s'incorporen al sistema educatiu sense coneixements suficients de català han de rebre suport lingüístic individualitzat. Durant els anys noranta, entre d'altres, amb sentències favorables del Tribunal Constitucional (337/1994, de 23 de desembre), i amb la Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística, aquest model d'escola en català es consolida gràcies, en part, a una major protecció jurídica.

L'any 2001, el 24,7% de la població encara no sabia parlar el català, el 27,6% no el sabia llegir i el 60,1% no el sabia escriure. Aquestes dades de coneixement, que encara situaven el català com a llengua minoritària, i els nous fluxos immigratoris procedents de l'estranger, fonamentalment del Magreb, però també d'Amèrica Llatina, incorporaven a la nostra societat nou alumnat sense coneixement del català i de vegades també del castellà, i validaven la continuïtat del model d'immersió lingüística. Segons dades del Ministeri d'Educació, als ensenyaments de règim general, l'alumnat estranger va passar de 24.902 alumnes (2,5%) el curs 2000-2001 a 169.944 (13,5%) el curs 2010-2011. D'acord amb aquesta realitat, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de l'any 2006 establia que la llengua d'ús normal i preferent de les administracions públiques i la llengua normalment utilitzada com a vehicular i d'aprenentatge a l'ensenyament era el català, i la LEC de l'any 2009 incorporava el català com a llengua normalment emprada com a llengua vehicular i

d'aprenentatge del sistema educatiu, sempre garantint als alumnes el ple domini de les llengües oficials catalana i castellana en finalitzar l'ensenyament obligatori, i als alumnes que s'incorporessin al sistema educatiu sense conèixer una de les dues llengües oficials el dret a rebre un suport lingüístic específic.

No obstant això, a partir de la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (31/2010, de 28 de juny), que declara inconstitucional el caràcter preferent del català, i que estableix que el català no pot ser l'única llengua vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament, sinó que també ho ha de ser el castellà, aquest model topa amb diferents sentències del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, que han tendit a establir, en primer lloc, que la Generalitat de Catalunya ha de determinar la proporció raonable en la qual el castellà passa a ser llengua vehicular (Sentència de 13 de desembre de 2010) i posteriorment a fixar una proporció del 25% en aquells centres on hi hagi algun alumne que ho sol·liciti (Sentència de 30 de gener de 2014, entre d'altres, o Sentència del Tribunal Suprem de 19 de febrer de 2013).

En aquest context, la LOMCE, del 2013, afegeix una nova disposició addicional trenta-vuitena que estableix el dret dels alumnes a rebre els ensenyaments en castellà, llengua oficial de l'Estat, i en les altres llengües cooficials en els seus territoris respectius, i que el castellà és llengua vehicular de l'ensenyament en tot l'Estat, com també les llengües cooficials en les respectives comunitats autònomes. Per garantir aquest fet, la LOMCE preveu o bé sistemes en els quals es garanteixi la impartició d'assignatures no lingüístiques integrant la llengua castellana i la llengua cooficial a cadascun dels cicles i cursos de les etapes obligatòries, o bé sistemes en els quals les assignatures no lingüístiques s'imparteixin exclusivament en llengua castellana, en llengua cooficial o en alguna llengua estrangera, sempre que hi hagi oferta alternativa d'ensenyament sostingut amb fons públics en què s'utilitzi com a vehicular cadascuna de les llengües cooficials. En

aquests casos, la LOMCE afegeix que l'administració educativa ha de garantir una oferta docent sostinguda amb fons públics en la qual el castellà sigui utilitzat com a llengua vehicular en una proporció raonable, i reconeix el dret dels progenitors que els seus fills rebin ensenyament en castellà, dins del marc de la programació educativa. Si la programació anual de l'administració educativa competent no garanteix una oferta docent raonable sostinguda amb fons públics en la qual el castellà sigui utilitzat com a llengua vehicular, el Ministeri d'Educació ha d'assumir íntegrament, a compte de l'administració educativa corresponent, el Departament d'Ensenyament en el cas de Catalunya, les despeses d'escolarització d'aquests alumnes en centres privats en els quals hi hagi aquesta oferta.

Les posicions que qüestionen el model d'immersió lingüística argüeixen, entre altres motius, que ja s'han assolit els objectius de normalització que es pretenien inicialment, per la qual cosa la seva continuïtat ja no és necessària, o també que afecta negativament tant l'aprenentatge de la llengua castellana com el rendiment acadèmic de l'alumnat castellanoparlant, que es veu obligat a estudiar amb el català com a llengua d'ensenyament principal. Els que defensen el model, en canvi, recorden que aquests efectes sobre el rendiment no es produeixen, que el català encara no està plenament normalitzat entre la població i que, a causa del seu caràcter de llengua minoritària, necessita mesures de protecció i estímul continuades.

La recentralització del currículum i de l'avaluació

La recentralització també ha afectat l'avaluació. A diferència del que succeïa amb la LOE, l'Administració General de l'Estat es reserva la competència d'establir els criteris d'avaluació i els estàndards avaluables corresponents a les assignatures troncals i específiques, homogenis per a totes les comunitats autònomes, mentre que les comunitats autònomes només s'ocupen de la seva realització material. La LOMCE

estableix proves d'avaluació externes al final de l'educació primària, l'educació secundària obligatòria i el batxillerat, amb valor acadèmic en el cas d'aquests dos darrers ensenyaments, amb superació obligatòria per obtenir la titulació corresponent (arts. 21, 29 i 36). El Ministeri d'Educació estableix per a totes les comunitats autònomes els criteris d'avaluació i les característiques de les tres proves de final d'etapa, de tal manera que es garanteix el control sobre els continguts que s'imparteixen, mentre que les comunitats autònomes defineixen les proves d'avaluació externa durant l'etapa d'educació primària (3r de primària), que té caràcter diagnòstic (art. 20).

La LEC atorga un paper central al Departament d'Ensenyament en la definició del currículum de les diferents etapes i ensenyaments i en l'avaluació del sistema educatiu. L'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 2006 estableix la competència compartida amb l'Estat pel que fa a l'ordenació curricular dels ensenyaments i amb l'avaluació general del sistema. Amb la LOMCE, en canvi, aquest paper del Departament d'Ensenyament esdevé subsidiari.

El conflicte entre la Generalitat de Catalunya i l'Administració General de l'Estat sobre aspectes curriculars i d'avaluació del sistema es constata, per exemple, amb la impugnació per part del Ministeri d'Educació dels ordenaments de diferents ensenyaments aprovats pel Departament d'Ensenyament l'any 2015 (Decret 119/2015, de 23 de juny, d'ordenació dels ensenyaments de l'educació primària, i Decret 187/2015, de 25 d'agost, d'ordenació dels ensenyaments de l'educació secundària obligatòria), o també amb el recurs presentat per la Generalitat de Catalunya, per exemple, als reials decrets de caràcter estatal que regulen l'avaluació de diferents ensenyaments (el Reial decret 1058/2015, de 20 de novembre, pel qual es regulen les característiques generals de les proves de l'avaluació final d'educació primària o el Reial decret 310/2016, de 29 de juliol, pel qual es regulen les avaluacions finals d'educació secundària obligatòria i de batxillerat).

En aquesta línia, el Departament d'Ensenyament ha portat a terme, en els darrers anys, un esforç important en l'avaluació del sistema educatiu. A més de l'avaluació amb valor acadèmic de l'alumnat, que és la que fa el professorat, l'educació primària i l'educació secundària obligatòria disposen, des de fa uns quants anys, de proves d'avaluació externa amb caràcter diagnòstic, de caràcter orientador i formatiu per als centres: l'avaluació diagnòstica de 3r de primària (des del curs 2009-2010), les proves de competències bàsiques de 6è de primària (des del curs 2008-2009) i les proves de competències bàsiques de 4t d'ESO (des del curs 2011-2012). Els resultats d'aquestes proves es complementen amb altres instruments d'avaluació, com ara l'Avaluació Anual de Centre (AVAC), que es du a terme des del curs 2014-2015 per part de la Inspecció d'Educació, o les avaluacions de l'exercici docent i de la funció directiva, que desenvolupa la Inspecció amb la col·laboració dels directius dels centres, i que tenen per objectiu millorar la prestació del servei educatiu per part dels centres i dels seus professionals.

El trencament del principi de la comprensivitat

En relació amb la LOE, i el model contingut en la LEC, que promou la comprensivitat en els ensenyaments obligatoris (amb mesures d'atenció a la diversitat), la LOMCE incorpora canvis en l'estructura d'ensenyaments del sistema educatiu i en els itineraris formatius abans d'acabar l'escolarització obligatòria. D'una banda, la LOMCE anticipa a 4t d'ESO l'establiment de dos itineraris, un d'acadèmic d'iniciació al batxillerat i un d'aplicat d'iniciació a la formació professional. D'altra banda, se suprimeixen els Programes de Qualificació Professional Inicial i s'incorpora la Formació Professional Bàsica, amb possibilitats d'accés als 15 anys (o als 14 anys, si es fan els 15 anys l'any natural en curs, un any abans que els PQPI). Finalment, se suprimeixen els programes de diversificació curricular, previstos per a alumnes de 3r i 4t d'ESO sense possibilitats de promoció, i se substitueixen per Programes de Millora de

l'Aprenentatge i el Rendiment, per a alumnes que, acabat el 1r d'ESO, no poden passar de curs, un any abans.

Aquest caràcter més selectiu de la LOMCE també s'observa en la revisió dels procediments de promoció escolar, que introdueix la impossibilitat de promocionar curs quan l'alumne té tres matèries suspeses i dues de les matèries amb avaluació negativa siguin simultàniament, en el cas d'educació secundària obligatòria, Llengua castellana i literatura, Matemàtiques o Llengua catalana i literatura.

Per ara, el Departament d'Ensenyament ha buscat fórmules per esquivar l'aplicació de la LOMCE. La Formació Professional Bàsica no s'ha desplegat i els PQPI s'han substituït pels Programes de Formació i Inserció (PFI). Les *revàlides*, per la pressió exercida per les comunitats autònomes no governades pel PP, no han estat desplegades i, finalment, el Ministeri d'Educació ha decidit reformar-les: les avaluacions finals de primària i ESO seran mostrals i de diagnòstic, mentre que la de batxillerat no serà determinant per a l'obtenció del títol i serà similar a la selectivitat i acordada amb les comunitats autònomes.

La modificació de les regles de programació de l'oferta

La LEC, en la regulació del procés d'admissió d'alumnat i de programació de l'oferta, parteix d'un equilibri entre la llibertat d'elecció escolar i l'escolarització equilibrada d'alumnat, com també de la promoció de l'equitat en la programació de l'oferta educativa, d'acord amb l'oferta existent de centres públics i concertats. La LOMCE, en canvi, consolida un règim d'admissió més fonamentat en el quasi mercat i enforteix la posició del sector concertat en la programació de l'oferta respecte del que preveia la LOE. Aquesta nova legislació, que afegeix com a principi rector del sistema educatiu «la llibertat d'ensenyament que reconegui el dret dels pares, mares i tutors legals a escollir el tipus d'educació i el centre per als seus fills», que no estava previst a la LOE, incorpora la

demanda social com a criteri a l'hora de programar l'oferta (art. 109.2), mentre que la LEC supedita aquesta programació a les necessitats d'escolarització existents territorialment, d'acord amb l'oferta de centres públics i concertats.

Addicionalment, la LOMCE també suprimeix la necessària provisió de places públiques en la programació de l'oferta (art. 109.2), incorpora la prohibició que l'elecció de centre per raó del seu caràcter propi pugui representar un tracte menys favorable i un desavantatge a l'hora de subscriure concerts (art. 116.1) i perllonga el període per renovar els concerts (d'un mínim de 4 a un màxim de 6 anys a primària i 4 anys a la resta) (art. 116.3), alhora que també afegeix la publicació dels resultats obtinguts pels centres docents (art. 120.3) o el caràcter no discriminatori dels ensenyaments diferenciats per sexes (art. 84.3). La mateixa LEC, en canvi, estableix la coeducació per mitjà de l'escolarització mixta com a principi ordenador de la prestació del Servei d'Educació de Catalunya, que ha de ser objecte d'atenció preferent (art. 43.1) o l'ús reservat de la informació individualitzada dels agents i dels centres i serveis educatius, pel que fa a l'avaluació general del sistema (art. 184.1).

Les limitacions imposades a les administracions locals

Des de la perspectiva de la delimitació de competències, l'LRSAL incorpora el principi «d'una administració, una competència» i distingeix les competències que són pròpies o atribuïdes per delegació, que són les competències de les administracions locals, i les competències distintes a aquestes. I des de la perspectiva de les garanties de sostenibilitat financera de les polítiques educatives, l'LRSAL preveu que les competències delegables es deleguin per part d'altres administracions amb garanties de finançament per als ajuntaments, és a dir, amb l'assignació dels recursos personals, materials i econòmics necessaris, amb la possibilitat de compensació automàtica de les obligacions financeres

eventualment incomplertes i amb la incorporació d'una clàusula de garantia de compliment que autoritza l'Administració General de l'Estat a aplicar retencions a les transferències que els corresponguin per aplicació del sistema de finançament.

El *Panel de polítiques públiques locals d'educació* de l'any 2013, promogut per la Fundació Pi i Sunyer, recull la valoració dels ajuntaments dels municipis catalans més grans de 10.000 habitants d'aquesta llei, i constata que aquestes administracions locals desconfien que l'LRSAL acompleixi els objectius que es planteja, de clarificació de les competències i de racionalització i de sostenibilitat financera en el desplegament de polítiques locals en matèria d'educació (amb percentatges de desaprovació superiors al 80%).

Convé recordar que el principi «d'una administració, una competència» en matèria d'educació trenca la lògica imperant en els darrers temps, consolidada amb l'aprovació de la LEC, de reforçar els àmbits de corresponsabilitat i de treball integrat entre les diferents administracions públiques i la resta d'agents educatius del territori. A més, l'LRSAL limita el grau d'autonomia dels ajuntaments a l'hora de desenvolupar polítiques educatives locals en el seu territori. D'una banda, l'LRSAL redueix les competències pròpies previstes a la Llei reguladora de les bases de règim local (LBRL) del 1985, que són les que es desenvolupen en règim d'autonomia, i suprimeix com a competència pròpia la participació dels ajuntaments en la programació de l'ensenyament i en els òrgans de gestió dels centres, i delimita aquesta participació, com a mínim, a la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria, a l'obtenció dels solars necessaris per a la construcció de nous centres docents i a la conservació, el manteniment i la vigilància dels edificis de titularitat local destinats a centres públics d'educació infantil, d'educació primària o d'educació especial, àmbits orientats fonamentalment a la provisió de determinades condicions materials del sistema educatiu, més perifèrics des de la perspectiva de la planificació de la política educativa.

Cal afegir que els àmbits de competència que l'LRSAL estableix com a «propis», en sentit estricte, no són concebuts pels ajuntaments com a més prioritaris en el desplegament de polítiques educatives locals (si es conceben en la seva literalitat). El *Panel de polítiques públiques locals d'educació* de l'any 2013 constata que només el 7,4% dels ajuntaments situen la conservació, el manteniment i la vigilància dels edificis o la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria com a principal objectiu, o que l'atenció a la primera infància i l'admissió d'alumnat, que són els objectius considerats prioritaris pels mateixos ajuntaments, no són concebudes com a competències pròpies.

Recapitulació

Les característiques contextuals que més han marcat l'evolució de l'educació a Catalunya són de tipus demogràfic, social, cultural i econòmic, però és innegable que els conflictes amb l'Estat també han marcat el tarannà d'aquesta evolució.

El tret més distintiu d'aquest període ha estat la crisi econòmica. Els seus efectes sobre la renda han estat devastadors. Però és important destacar que encara que hi ha hagut un efecte generalitzat, són les persones amb situació més desavantatjosa de partida les que més els han percebut. El resultat ha estat un increment notable de la pobresa i de la vulnerabilitat social, que en el cas específic dels infants i dels joves, tal com ho mostren diferents indicadors, ha estat nefast. Socialment, a més, els efectes diferencials de la crisi han comportat igualment un augment de les desigualtats socials, que ja abans de la crisi eren, a Catalunya, molt més elevades que en altres països i comunitats autònomes.

A aquestes dificultats, s'hi afegeix un context demogràfic ràpidament canviant. De fet, es pot ben dir que el sistema educatiu català ha estat

sotmès a tensions demogràfiques que cap altre país ha patit contemporàniament. D'una banda, un creixement espectacular de l'emigració i, en pocs anys, un canvi radical de tendència, cap a la baixa, que comportarà tensions en matèria de planificació escolar.

Raons estrictament polítiques, en part emparades en la necessitat de reajustaments pressupostaris, expliquen per què, en aquest moment, existeixen tants fronts oberts respecte de l'Estat. En general, sembla clar que els conflictes han estat propiciats per una voluntat explícita de recentralització que s'ha declinat de moltes maneres i s'ha aferrissat, almenys fins ara, en els àmbits de la immersió lingüística, del currículum, de la comprensivitat de l'educació secundària, i, inevitablement, també de l'avaluació considerada com un mecanisme més per reforçar el rol de l'Estat en matèria educativa. Però els canvis legislatius també han afectat el model de provisió i d'administració de l'educació, tant pel que fa a l'opció per un quasi mercat com pel que fa al paper subsidiari, per no dir obertament marginal, que ara es vol que les administracions locals tinguin en matèria de provisió de serveis, incloent-hi els educatius. Cap d'aquestes iniciatives empeses pel Govern central no ha tingut un consens generalitzat. I això explica per què diferents governs, el de Catalunya inclòs, s'han resistit tant com han pogut a aquests canvis, amb la qual cosa s'ha generat un compàs d'espera.

Així com tots aquests elements s'han traduït en problemes per al desenvolupament educatiu, tant pels efectes de la crisi com per les dificultats per generar i impulsar polítiques a Catalunya, també hi ha hagut un element de canvi positiu en el context. Aquest element és l'augment del nivell educatiu general de la població. Encara que és cert que en un moment de crisi els joves busquen recer per continuar dins del sistema, l'augment del nivell educatiu general és, més aviat, un resultat que ve de lluny, propiciat per una bona expansió de l'oferta formativa en el nivell postsecundari i de la formació professional. I és important destacar-ne el valor, perquè els seus efectes sobre la demanda de més educació i de més qualitat, com també sobre la capacitat educadora de les

famílies, són extremament positius i sovint tenen un reflex sobre els resultats acadèmics dels alumnes.

En definitiva, es tracta d'un context marcat per la crisi i una evolució demogràfica que comporta moltes tensions, amb conflictes que dificulten la capacitat política del Govern i les condicions de treball de les administracions locals, però també amb la constatació d'un augment significatiu del nivell educatiu general de la població. Com aquests elements han condicionat les polítiques i també quins efectes han tingut sobre les condicions d'educabilitat dels infants i els resultats del sistema són qüestions que s'analitzen en les seccions següents.

Polítiques impulsades durant aquest període

Si en l'apartat anterior s'examinaven els canvis contextuals que van tenir una especial rellevància en educació, en aquest altre es passa revista a les polítiques impulsades des del Departament d'Ensenyament. En primer lloc, es revisen els ajustaments pressupostaris que es van introduir en bona mesura com a resultat de l'opció política per la reducció de la despesa educativa en un gir cap a les polítiques d'austeritat en un context de crisi. L'apartat presenta, en segon lloc, en quins àmbits s'ha anat desplegant la LEC i mostra, igualment, el que quedaria pendent, incloent-hi els incompliments. Finalment, es posen de manifest les polítiques específiques i focalitzades, que han constituït les prioritats durant aquests anys.

La política d'austeritat i les seves implicacions sobre el finançament de l'educació

Com a mínim des del 1992, primer any disponible de l'*Estadística del gasto público en educación*, del Ministeri d'Educació, la despesa pública en educació va anar creixent de manera ininterrompuda (a preus cor-

rents) fins a l'any 2009. L'expansió pressupostària en educació es posa de manifest amb el fet que en el període 2001-2009, en només vuit anys, la despesa en educació es va doblar, amb un increment del més del 100%, i es va passar dels 3.426 als 6.932 milions d'euros. En aquest mateix període, el pressupost liquidat del Departament d'Ensenyament s'ha incrementat un 116,6%, de 2.490 a 5.393 milions d'euros.

A partir de l'any 2009, però, aquesta política expansiva va deixar lloc a un període de contracció pressupostària. De fet, un dels impactes més evidents de la crisi econòmica sobre el sistema educatiu ha estat el decrement de la inversió en educació. Les dificultats pressupostàries de les administracions públiques, a causa de la caiguda dels ingressos ocasionada per la davallada de l'activitat econòmica i de la recaptació, i també de les polítiques d'estabilitat pressupostària aplicades des de l'any 2009 i consolidades a partir de la reforma constitucional de l'any 2011, amb el seu posterior desplegament amb la Llei 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, i el Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu, han afectat de manera notable la despesa pública destinada a educació.

En el període 2009-2014, la reducció del pressupost liquidat del Departament d'Ensenyament ha estat de 1.173,0 milions d'euros, un 21,7% menys del que s'invertia l'any 2009. Segons dades de l'*Estadística del gasto público en educación* del Ministeri d'Educació, la reducció de la despesa pública en educació (no tan sols educació no universitària) a Catalunya en aquest mateix període ha estat de 1.360,2 milions d'euros, un 19,6% menys.

En aquest mateix període, Catalunya ha tingut un decrement de la despesa en educació clarament superior a la mitjana europea (on, en termes agregats, la inversió s'ha mantingut relativament estable en el període 2009-2013), i també per sobre de la mitjana espanyola (amb una reducció de la despesa en educació del 16,8% en el període 2009-

2014). Per països europeus, Catalunya ha estat el sisè país que més ha reduït la despesa pública en educació en el període 2009-2012, només per davant de Romania, Letònia, Lituània, Bulgària i Portugal (Martínez, X., 2016). Per comunitats autònomes, Catalunya ha estat la segona, amb una reducció de la despesa pública en educació en el període 2009-2014 més elevada, només per darrere de Castella-la Manxa (-27,1), i amb nivells molt similars als de la Comunitat Valenciana (-18,2%) o Astúries (-17,0%), però molt per sobre d'Extremadura (-10,0%), La Rioja (-9,5%), el País Basc (-9,0%), Andalusia (-7,6%) o Cantàbria (-7,1%).

Davant del context de crisi econòmica, l'opció política per l'austeritat, és a dir, la reducció de la despesa pública a la recerca de l'estabilitat pressupostària en una situació de disminució d'ingressos, va emergir a bona part d'Europa com l'única opció possible. De tota manera, fins i tot en el supòsit que en matèria econòmica no hi hagués altra alternativa que l'austeritat, quan es prenen les decisions sobre la despesa social i educativa cal tenir present que una crisi com aquesta té efectes desiguals sobre la població i dificulta molt més les condicions de vida de les famílies i persones en situació de desavantatge socioeconòmic i cultural. La lògica de les retallades en educació no pot ser explicada, només, com una determinació imposada per l'opció majoritària per l'austeritat, sinó que deixa entreveure també com les retallades reflecteixen al mateix temps opcions de política educativa. A més, per comprendre la incidència més gran de la reducció de la inversió en educació a Catalunya, cal remetre's al marge de decisió disponible en la gestió pressupostària per part dels diferents governs de la Generalitat de Catalunya, però també a factors relacionats amb les mancances del sistema de finançament autonòmic, que té un saldo fiscal especialment negatiu per al cas de Catalunya, i amb les limitacions imposades pel Govern Central pel que fa al sostre de dèficit, especialment restrictiu per a les comunitats autònomes (molt per sota del de l'Administració Central de l'Estat). En concret, el 14,4% de les diferències entre comunitats autònomes pel que fa a la reducció de la despesa en educació no universitària per estudiant s'explica pel saldo fiscal (calculat amb el mètode de

flux monetari), i el 42,8%, pel dèficit o saldo pressupostari (2010). Les comunitats autònomes amb més dèficit són les que han aplicat més retallades en el pressupost en educació.

El decrement de la inversió en educació ha afectat diferents àmbits de la política educativa, però de manera molt especial el professorat, per bé que la despesa de personal representa la partida més voluminosa de la despesa pública en educació (el 62,5% correspon al capítol 1 amb dades de l'any 2014, i més del 80% correspon al pagament dels salaris del professorat en el sector públic i privat concertat). La supressió de la sisena hora a la majoria dels centres públics i l'increment de les hores lectives del professorat van comportar la reducció de la dotació de professorat als centres, malgrat que el nombre d'alumnes augmentava. En el sector públic, entre els cursos 2010-2011 i 2012-2013 es va produir un decrement de 2.651 docents i un augment de 45.467 alumnes als ensenyaments de règim general. La minoració del sou del professorat, tal com també ha passat amb la resta dels treballadors públics, i les restriccions imposades en la reposició i en les substitucions del personal docent i no docent, també expliquen aquesta reducció pressupostària. En el període 2009-2014, segons dades de l'*Estadística del gasto público en educación* del Ministeri d'Educació, a Catalunya, la reducció de despesa de personal (capítol 1) ha estat de 638,6 milions d'euros, un 47,0% de la reducció total en aquest període. D'aquests, 268,9 milions corresponen a l'educació infantil i primària (-17,0%), 233,2 milions a l'educació secundària i formació professional (-18,3%), 7,9 milions als ensenyaments de règim especial (-19,1%), 8,5 milions a l'educació especial (-24,4%) i 6,1 milions a l'educació d'adults (-20,0%). A això cal afegir que la reducció de la despesa de personal també ha estat acompanyada d'una minoració significativa de la despesa en formació i perfeccionament del professorat, per un import de 21,3 milions d'euros (-41,5%).

Després d'anys en què el nombre de professors creixia a un ritme superior al nombre d'alumnes del sistema, l'estancament de l'evolució del

nombre de professors i l'increment del nombre d'alumnes ha provocat que, d'ençà del curs 2008-2009, la ràtio d'alumnat per professor no hagi deixat de créixer, de l'11,0 del curs 2008-2009 al 13,3 del curs 2015-2016, un 20,9% més.

Un altre àmbit fortament afectat per les restriccions pressupostàries ha estat el de les inversions en els centres (reformes, construccions de nous equipaments, etc.). L'increment de la demografia educativa, especialment durant els anys anteriors a la crisi econòmica (243.036 alumnes nous entre els cursos 2000-2001 i 2010-2011 en el sector públic), va comportar la necessitat de crear nous centres i d'ampliar-ne d'altres que ja existien, amb la conseqüent necessitat d'invertir en infraestructures. Aquesta situació va provocar, per exemple, que el nombre de mòduls prefabricats passés de 527 el curs 2003-2004 a 1.063 el curs 2009-2010 (amb un 19,4% dels centres públics a Catalunya amb algun mòdul prefabricat instal·lat). L'atenció d'aquesta necessitat d'invertir en centres, però, s'ha vist afectada també per les dificultats pressupostàries del Departament d'Ensenyament. Entre els anys 2009 i 2014, les inversions del Departament d'Ensenyament (capítol 6) en els pressupostos liquidats s'han reduït en 203,4 milions d'euros, un 80,9%.

Aquesta disminució de les inversions en els centres també s'ha produït en les transferències corrents (capítol 4) del Departament d'Ensenyament, en part destinades a finançar el funcionament dels centres i els programes i ajuts a l'escolaritat. Segons dades de l'*Estadística del gasto público en educación* del Ministeri d'Educació, aquesta reducció en el període 2009-2014 ha estat de 101,7 milions d'euros en l'educació infantil i primària (-15,1%), 107,8 milions d'euros en l'educació secundària i en la formació professional (-19,3%), 29,9 milions d'euros en els ensenyaments de règim especial (62,2%) i 21,8 milions d'euros en l'educació especial (-29,3%), entre d'altres.

Globalment, els ensenyaments de règim especial (-42,5%), entre d'altres, amb una reducció del finançament que rebien els ajuntaments per

plaça d'escola de música i dansa, com també l'educació especial (-27,5%), han estat alguns dels ensenyaments més afectats per les restriccions pressupostàries.

Un altre dels ensenyaments més afectats ha estat el de l'educació infantil de primer cicle. El Departament d'Ensenyament atorgava, en part a partir de recursos procedents del Ministeri d'Educació que va deixar de percebre (17 milions d'euros), una subvenció a les administracions locals en concepte de sosteniment de plaça pública i una subvenció als centres de titularitat privada d'educació infantil de primer cicle. Pel que fa a la subvenció dels centres públics, la subvenció als ajuntaments per plaça escolar, que era de 1.800 euros per plaça/curs el curs 2009-2010, va passar a 875 euros per plaça/curs el curs 2012-2013, amb una reducció de l'import total de la subvenció del voltant del 60% (de 85 milions d'euros l'any 2009 a 34 milions l'any 2014, actualment finançats per les diputacions catalanes). I, pel que fa als centres privats, la subvenció per alumne/curs, que era de 800 euros el curs 2011-2012, va passar a 300 euros per alumne/curs el curs 2013-2014, amb una reducció de l'import total de la subvenció de més del 65% (de 9 milions d'euros l'any 2010 a 3 milions l'any 2015). Val a dir que el Departament d'Ensenyament també destinava recursos a la creació de places públiques (per un import de 30 milions l'any 2010), i que actualment s'han reduït de manera molt notòria (a menys de 5 milions l'any 2014), en part pel descens de la demanda d'accés a aquesta oferta educativa, i també s'ha suprimit la subvenció als ajuntaments per a ajuts d'escolarització de 0 a 3 anys dels qui es troben en situacions socioeconòmiques desfavorides, que era de 5,9 milions d'euros l'any 2009. La reducció de la inversió en aquesta etapa educativa en el període 2009-2014 ha superat els 85 milions d'euros. Val a dir que part d'aquesta inversió ha estat compensada, encara que sigui parcialment i no en tots els casos, pels ajuntaments.

Precisament, un altre àmbit que també s'ha vist afectat ha estat el de les beques i ajuts a l'escolaritat, especialment en la fase inicial de la

crisi econòmica (període 2009-2012), amb la supressió de diferents convocatòries existents fins aleshores, com ara els ajuts d'escolarització de 0 a 3 anys dels qui es troben en situacions socioeconòmiques desfavorides (5,9 milions l'any 2009), ja mencionats anteriorment. Altres ajuts que s'han suprimit han estat els ajuts per a l'adquisició de llibres de text i les subvencions per a la reutilització de llibres de text i material curricular i de continguts digitals (19,8 milions d'euros l'any 2009, substituïts posteriorment per una subvenció als centres de complexitat alta per a llibres de text i material didàctic i informàtic per un import de 2,5 milions d'euros l'any 2014) o les subvencions als centres privats concertats per a activitats complementàries i els contractes programa (13,7 milions d'euros l'any 2009, substituïts posteriorment per una subvenció destinada al finançament addicional dels centres privats en entorns de característiques socioeconòmiques desfavorides per un import de 6,6 milions d'euros, menys del 50%), per citar alguns exemples. La partida d'ajuts individuals de menjador escolar també es va reduir inicialment (dels 42 milions d'euros de l'any 2009 als 31,6 de l'any 2011, a causa de la supressió d'una partida extraordinària), tot i que, posteriorment, tal com s'exposa més endavant, aquesta retallada es va revertir.

L'aplicació de la jornada intensiva (el 85,3% dels instituts el curs 2014-2015), amb la conseqüent supressió dels serveis de menjador escolar a la majoria dels instituts (al 91% dels instituts amb jornada intensiva el curs 2013-2014), com també altres mesures adoptades en la provisió del servei de transport escolar, han provocat que en serveis complementaris de menjador i transport escolar, segons dades de l'*Estadística del gasto público en educación* del Ministeri d'Educació, la reducció en el període 2009-2014 hagi estat de 24,2 milions d'euros.

La inversió del Departament d'Ensenyament en l'educació no formal, especialment a través de subvencions als ajuntaments, també s'ha vist afectada. El curs 2011-2012, per exemple, es van deixar de convocar diferents subvencions a les AMPA i als ajuntaments per a activitats extra-

escolars, per a l'organització del servei d'acollida matinal i per a l'organització de l'activitat Escoles obertes. O també, per exemple, tot i que el seu nombre es va mantenir estancat entre els cursos 2006-2007 i 2014-2015 (al voltant de 96), cal fer menció a la reducció del finançament dels plans educatius d'entorn, a causa fonamentalment de la supressió del finançament d'aquest programa per part del Ministeri d'Educació. Segons dades de l'*Estadística del gasto público en educación* del Ministeri d'Educació, la reducció en el període 2009-2014 ha estat de 10 milions d'euros.

La despesa dels ajuntaments en educació també ha disminuït de manera significativa, especialment a partir de l'any 2010. En el període 2010-2013, la despesa en educació dels ajuntaments, sense computar la despesa transferida pel Departament d'Ensenyament a les administracions locals, va decréixer en 121,3 milions d'euros, un 20,5% menys. Si prenem com a referència els municipis catalans de més de 10.000 habitants, la despesa en educació *per capita*, que s'ha reduït un 25,3%, ha passat de 104,7 a 78,2 euros per habitant.

En definitiva, la reducció de la despesa pública en educació ha castigat especialment el professorat, que ha atès, de mitjana, un nombre més elevat d'alumnes amb pitjors condicions laborals (més hores lectives, menys salari, etc.), però també han afectat l'alumnat, tant pel que fa a la qualitat com a la igualtat d'oportunitats en educació. A primària, els alumnes de la majoria de centres públics disposen d'una hora menys al dia i, a secundària, no poden utilitzar el servei de menjador escolar (per manca de provisió), a més de la impossibilitat d'accedir a determinades convocatòries de beques o de beneficiar-se de polítiques locals d'acompanyament a l'escolaritat desenvolupades pels ajuntaments, per citar alguns efectes de la crisi econòmica i de les mesures d'austeritat en l'experiència de l'alumnat. Cal afegir que aquesta contracció de la inversió pública es produeix en un context de dèficit de finançament de l'educació a Catalunya. En termes de despesa pública sobre el PIB, Catalunya hi destinava, l'any 2013, el 3,59% del PIB, clarament per sota de

la mitjana espanyola (4,19%) i europea (5,34%), només per sobre de països com Letònia i Romania. Per comunitats autònomes, la despesa unitària en educació no universitària de Catalunya (3.625,96 euros) només és superior a la d'Andalusia i Madrid.

Val a dir, però, que l'any 2014 va ser el primer en què el pressupost liquidat pel Departament d'Ensenyament va disminuir per sota del 3%, i l'any 2015, el primer en què el pressupost inicial del Departament d'Ensenyament va tornar a créixer. Això explica que el curs 2014-2015 hagi tornat a pujar la contractació de professorat, amb noves incorporacions, una tendència que sembla que continuarà en el futur (atesos els acords inicialment assolits amb els sindicats). Algunes polítiques específiques, que també havien estat objecte de restricció pressupostària, i que s'havien vist perjudicades en el seu desenvolupament, també han iniciat un procés de canvi de tendència. És el cas, per exemple, de les beques de menjador escolar a partir del curs 2013-2014, amb un increment progressiu des d'aleshores dels 32,7 milions d'euros als 69 milions aproximadament el curs 2016-2017, o dels plans educatius d'entorn, que a partir del curs 2015-2016 també es van incrementar, tot passant dels 77 municipis i 96 plans en funcionament participants el curs 2014-2015 als 92 municipis i 117 plans en funcionament participants el curs 2016-2017. Altres àmbits que havien estat perjudicats per l'impacte de la crisi econòmica també han iniciat una lleu tendència a la recuperació. En el cas de l'educació infantil de primer cicle, per exemple, després de tres cursos de reducció del nombre d'alumnes, el curs 2015-2016 aquest decreixement s'atura, i la taxa d'escolarització total i pública, a causa del decrement de la natalitat, ha iniciat una lleu recuperació d'1 punt percentual. El fet que l'economia catalana hagi recuperat el creixement positiu pot afavorir que, malgrat que els objectius d'estabilitat pressupostària es mantinguin, els pressupostos en educació puguin recuperar una tendència de creixement.

El desplegament parcial de la LEC

El consens aconseguit al Parlament de Catalunya per a l'aprovació de la LEC el 2009 , que procedia d'un altre consens ampli previ també a l'entorn del Pacte Nacional de l'Educació, ha marcat el desenvolupament de la política educativa al nostre país. Tot i que la LEC va ser recorreguda al Tribunal Constitucional, el consens demanava que en les legislatures successives es procedís al seu desplegament amb la certesa de tenir prou suport polític per fer-ho. Com es veurà seguidament, aquest desplegament va tenir lloc en alguns àmbits, cosa que va fer evolucionar el sistema d'acord amb les línies de consens reflectides a la LEC, però, en d'altres, per raons polítiques i econòmiques, la situació actual mostra diferents elements d'incompliment.

Principis consensuats a la LEC que han estat desplegats

Fonamentalment, es podria dir que han estat dos els principis promoguts per la LEC que han estat desplegats, en bona mesura perquè ja formaven part de les tendències consensuades anteriors a l'aprovació de la llei i impulsats a través de programes específics en els anys anteriors. Es tracta del foment d'un nou model de governança dels centres escolars, que dona valor a l'autonomia i reforça el paper de les direccions, i, en segon lloc, de l'aprofundiment en un model curricular més centrat en les competències.

En efecte, el primer canvi important, arran de l'aprovació de la Llei d'educació de Catalunya (LEC), ha estat el foment d'un nou model de governança fonamentat en l'autonomia pedagògica, organitzativa i de gestió dels centres, amb una professionalització de les direccions, que ha estat desplegat pels decrets d'autonomia (Decret 102/2010, d'autonomia dels centres educatius), de direcció (Decret 155/2010, de la direcció dels centres educatius) i més recentment de plantilles (Decret 39/2014, pel qual es regulen els procediments per definir el perfil

i la provisió de llocs de treball docent). Actualment, els centres disposen de més capacitat per definir els seus propis projectes educatius, amb un apoderament més gran de les direccions i amb un sistema de provisió de llocs de treball docents per tal d'adequar les plantilles a aquests projectes.

El desplegament de l'autonomia, que és un dels principals instruments de millora del sistema educatiu, també ha generat una creixent diversificació dels projectes educatius i de les condicions d'escolarització que ofereixen els diversos centres. Els centres tenen avui ofertes més diferenciades en relació amb la jornada escolar, els serveis escolars, els projectes pedagògics, etc. que no pas anys enrere. Val a dir que aquesta diversificació també comporta diferents velocitats en els processos d'innovació i diferents capacitats per atraure la demanda, la qual cosa pot derivar en ocasions també en desigualtats en la composició social dels centres. El desplegament de l'autonomia de centres, en funció de com es desenvolupi en cada cas, pot debilitar la consciència per part dels mateixos centres que formen part d'un sistema educatiu comú, i que cal actuar com a tal, perquè les actuacions d'un centre no són innòcues per als centres de l'entorn, i conseqüentment també pot alterar la cohesió i la integració del Servei d'Educació de Catalunya, que la mateixa LEC també preveu. Això porta a l'emergència de tensions que s'estableixen, per exemple, entre autonomia, innovació i igualtat d'oportunitats, i també determinades concepcions de la innovació o determinades reivindicacions de naturalesa igualitària poden acabar tenint efectes negatius sobre l'equitat i la cohesió del sistema educatiu.

En aquesta mateixa línia, un altre canvi important té a veure amb el progressiu desplegament del currículum basat en el desenvolupament de competències. Des de fa uns quants anys, el Departament d'Ensenyament promou mesures per desenvolupar nous currículums competencials, com ha succeït amb els nous decrets d'ordenació dels ensenyaments d'educació primària i d'ESO, per adequar els sistemes

d'avaluació a l'enfocament competencial o per reforçar l'aprenentatge de les competències bàsiques, per citar alguns exemples.

En el si de la comunitat educativa hi ha un debat cada cop més gran al voltant de les formes d'ensenyar i aprendre, i cada cop més centres escolars revisen determinades pràctiques pedagògiques més ancorades en un model de caràcter memorístic, encara existents, a través de processos d'innovació. La transició definitiva del model memorístic al model competencial és una de les altres tendències estructurals en les quals està immers el nostre sistema educatiu.

En tot cas, tant la promoció d'una més gran autonomia escolar com d'un nou model curricular competencial són canvis que, malgrat les controvèrsies associades i les discrepàncies de base i sobre de la manera com s'implementen, manifestades per determinats actors, tenen un ampli consens social i polític.

Incompliments i desplegaments pendents

La LEC es va aprovar l'any 2009, amb un desplegament previst de vuit anys, i hi ha diverses previsions normatives que o bé encara no han estat desenvolupades, o bé ja s'acomplien amb polítiques que han estat suprimides per manca de disponibilitat pressupostària per part del Departament d'Ensenyament. En ambdós casos, ens trobem davant d'incompliments de la legislació aprovada pel Parlament de Catalunya per regir la política educativa, pràcticament tots relacionats amb qüestions de finançament.

Un dels incompliments més evidents té a veure amb el compromís del Govern d'incrementar progressivament els recursos econòmics destinats al sistema educatiu fins a, com a mínim, el 6% del PIB, d'acord amb la referència dels països europeus que excel·leixen en educació, entre altres motius, a fi d'assolir els objectius de la mateixa LEC (dispo-

sició final segona). L'apartat sobre la provisió de recursos del sistema educatiu del capítol d'indicadors en aquest mateix *Anuari* posa de manifest que la despesa en educació sobre el PIB, lluny de doblar-se, s'ha reduït, essent el 2014 (2,35%) més baixa que l'any 2009 (2,93%).

Relacionat amb la minoració del finançament, un altre incompliment significatiu té a veure amb les beques i els ajuts previstos en la LEC, molt relacionats amb l'equitat del sistema. És el cas de l'obligació del Departament d'Ensenyament d'establir ajuts i beques per garantir la igualtat d'oportunitats en activitats complementàries i extraescolars (arts. 6.6 i 202), que s'incompleix des de la supressió de les subvencions als centres privats concertats per a activitats complementàries i de les subvencions als ajuntaments i a les AMPA per a activitats extraescolars (encara que hagin estat substituïts posteriorment per una subvenció destinada al finançament addicional dels centres privats en entorns de característiques socioeconòmiques desfavorides, que no compleix la mateixa funció), o també l'obligació d'establir un sistema d'ajuts general, en les diverses modalitats, per als llibres de text i altre material escolar en l'ensenyament obligatori per a l'alumnat dels centres públics i dels centres privats sostinguts amb fons públics (art. 6.4), que s'incompleix des de la supressió dels ajuts per a l'adquisició de llibres de text i les subvencions per a la reutilització de llibres de text i material curricular i de continguts digitals (encara que hagin estat substituïts posteriorment per una subvenció als centres de complexitat alta per a llibres de text i material didàctic i informàtic). O també s'incompleix per la manca de desplegament de la previsió que obliga les administracions públiques, a fi de facilitar l'accés en condicions d'equitat als serveis escolars de menjador i transport durant els ensenyaments obligatoris i en els ensenyaments declarats gratuïts, a oferir ajuts als alumnes que visquin en poblacions sense escola, en nuclis de població allunyats o en zones rurals, als alumnes amb discapacitats i als alumnes amb necessitats educatives específiques reconegudes, condicionats a la naturalesa del desplaçament i el nivell de renda de les famílies (art. 6.3).

També en relació amb el finançament de l'educació s'ha de mencionar l'incompliment de l'obligació del Departament d'Ensenyament de subvencionar la creació, la consolidació i el sosteniment de places per a infants de zero a tres anys en llars d'infants de titularitat municipal (art. 198.2), que des de fa alguns anys s'està duent a terme per part de les diputacions catalanes.

En ocasions, aquesta manca de desenvolupament ha estat provocada per les dificultats pressupostàries del Departament d'Ensenyament, però, en d'altres, per la manca de prioritat que han tingut determinats àmbits de la política educativa durant aquests anys. Ho exemplifica, per exemple, l'incompliment relacionat amb les previsions referides al foment de l'escolarització equilibrada d'alumnat i a la lluita contra la segregació escolar, especialment aquelles que representaven una novetat pel que fa a la normativa que fins aleshores regulava l'admissió d'alumnat (el Decret 75/2007), encara vigent, i que no representaven cap despesa addicional. La proporció màxima d'alumnat amb necessitats educatives específiques en cada centre (art. 48.1) o la vigència de la reserva de places fins a l'inici de curs (art. 48.1) no han estat desplegades per un nou decret d'admissió d'alumnat. En aquest àmbit, cal fer menció també de la supressió dels contractes programa (art. 48.5).

Els dèficits de desplegament de la LEC també han afectat altres aspectes, per exemple, relacionats amb la provisió d'oferta, com ara les garanties de provisió universal dels programes de qualificació professional inicial (art. 5.2), actualment suprimits per la LOMCE i substituïts a Catalunya pels PFI, i que no han tingut mai una oferta suficient per atendre la demanda existent, amb l'organització territorial de l'Administració educativa, especialment el desenvolupament de les zones educatives (art. 176) com a unitats de programació de l'oferta educativa a les quals es poden atribuir per reglament funcions de coordinació de les actuacions en el sistema educatiu i dels recursos humans i econòmics que les administracions hi aportin, o amb l'avaluació del sistema educatiu, i més concretament la creació l'Agència d'Avaluació

i Prospectiva de l'Educació (art. 188), suspesa l'any 2011 (a través del decret 294/2011, de 8 de març).

Altres prioritats polítiques reflectides en plans i programes específics

Si s'examinen els plans i programes específics que el Departament d'Ensenyament ha desplegat els darrers anys, emergeixen amb molta claredat algunes prioritats polítiques clares. La primera de totes ha estat la reducció del fracàs escolar, un dels mals endèmics del sistema a Catalunya i que suposa un llast molt gran que impedeix assolir nivells de formació de la població jove que siguin comparables amb els d'altres països europeus. En segon lloc, la preocupació per la millora dels resultats s'ha traduït en la convicció que, per millorar-los, calia centrar l'atenció en l'àmbit escolar en els centres de complexitat alta. Addicionalment, una tercera prioritat ha estat l'èmfasi en la formació professional inicial que s'ha traduït en unes taxes també d'abandonament prematur més reduïdes.

En el marc del Pla per a la reducció del fracàs escolar a Catalunya 2012-2018 s'ha posat en funcionament o promogut el Servei Escolar Personalitzat (SEP), que desenvolupa actuacions de detecció i intervenció precoç de les dificultats d'aprenentatge en l'educació infantil i primària, amb un 19% de l'alumnat que rep atenció específica i puntual, el Programa Intensiu de Millora (PIM) a l'ESO, que promou la millora i el reforç de les competències bàsiques de l'àmbit lingüístic (català i castellà) i de l'àmbit matemàtic, amb 2.760 alumnes també beneficiaris, el Programa Impuls de la lectura, com a eix vertebrador dels aprenentatges en totes les matèries curriculars, amb 728 centres participants l'any 2015 i amb unes 20.000 accions formatives de professorat, el Plurilingüisme, per a la millora de l'aprenentatge de l'anglès, amb 607 auxiliars de conversa, etc. A més, s'han portat a terme canvis curriculars, com ara l'increment d'una hora lectiva setmanal de Matemàtiques en l'educació

primària o una ordenació dels ensenyaments d'educació primària i secundària obligatòria (Decret 119/2015, de 23 de juny, d'ordenació dels ensenyaments de l'educació primària, i Decret 187/2015, de 25 d'agost, d'ordenació dels ensenyaments de l'educació secundària obligatòria), que clarifica i simplifica els currículums i en realitza un desenvolupament competencial. Aquestes són mesures que, de ben segur, i en major o menor grau, han tingut incidència en la millora dels resultats.

Una altra política focalitzada ha estat el suport als centres de complexitat alta, amb una composició social desfavorida, sigui amb l'intent de preservar-los de les mesures d'austeritat aplicades de manera més significativa entre els anys 2011 i 2013, sigui amb la voluntat de millorar la dotació de recursos, especialment en els darrers dos anys. La no supressió de la sisena hora l'any 2011 als centres públics situats en contextos socioeconòmics desfavorits (prop de 400), a diferència del que va succeir en la resta, o el desenvolupament de les auditories pedagògiques a partir del curs 2013-2014 (en 96 centres amb resultats baixos) en són un exemple. Val a dir que l'evolució dels resultats en les proves de competències bàsiques als centres que han participat en les auditories pedagògiques ha estat més positiu que en la resta de centres. Tot i que la dotació diferencial s'atenua si es computa per hora lectiva (pel fet de tenir sisena hora), els centres de complexitat alta tenen una dotació de professorat més elevada. Més recentment, cal destacar les novetats que aporta l'Acord GOV/70/2016, de 31 de maig, de mesures en matèria de personal docent depenent del Departament d'Ensenyament i la resolució de plantilles per al curs 2016/2017, que dota els centres de complexitat alta que no tenien la consideració de CAEP de més plantilla, amb l'assignació de 400 dotacions a 170 escoles i 79 instituts, amb substitucions del personal docent des del primer dia i amb la garantia de provisió de tècnics d'educació infantil (escoles) i tècnics d'integració social (instituts), i també cal tenir present els criteris de programació de P3 del Departament d'Ensenyament en el procés d'admissió d'alumnat corresponent al curs 2016-2017, que estableix les reduccions de ràtio a 22 als centres de complexitat alta. Són mesures orientades a promoure

que els alumnes en centres de complexitat alta disposin de més hores lectives, de més professors i de ràtios d'alumnes per aula més petites, condicions més propícies per compensar les desigualtats que pateixen.

La millora dels resultats educatius en les etapes primerenques repercuteix en la millora dels resultats en les etapes posteriors. No és possible imaginar l'increment de la població jove en els ensenyaments postobligatoris en els darrers anys sense donar valor al fet que la taxa d'idoneïtat i la taxa de graduació a l'ESO s'hagin incrementat al voltant de 8 punts percentuals només en el període 2007-2015. La graduació a l'ESO genera oportunitats de prosseguir la formació en etapes posteriors. Precisament, un altre factor de política educativa que ha propiciat aquesta millora és l'esforç posat en la provisió de places de formació professional (inicial). Ja s'ha dit que a Catalunya, en quinze anys, s'ha doblat l'oferta de formació professional. L'anàlisi comparada mostra que la provisió d'oferta de formació professional esdevé estratègica per combatre l'abandonament educatiu prematur. Els països europeus i les comunitats autònomes amb un pes més reduït de l'abandonament educatiu prematur tenen un pes més elevat de la formació professional. Malgrat que aquesta associació s'ha afeblit per la millora de la permanència en el sistema educatiu per efecte de la crisi econòmica, l'any 2015, el 17,9% de les diferències entre comunitats autònomes pel que fa a l'abandonament s'explica per les diferències en la provisió d'oferta de formació professional.

Recapitulació

El recorregut per les polítiques impulsades els darrers anys des del Departament d'Ensenyament demostra, en primer lloc, l'enorme impacte que la recerca de l'estabilitat pressupostària per la via de l'austeritat en la despesa pública ha tingut sobre el finançament de l'educació. El creixement pressupostari en educació, que hauria hagut de continuar per homologar-se amb valors europeus, es va estroncar a partir del 2009.

L'efecte més important de la reducció de la despesa pública a partir d'aquest moment es va centrar, en primer lloc, en els salaris i les condicions laborals dels docents, com també ho va fer en els funcionaris d'altres sectors. Però aquest efecte també es va deixar sentir en altres àmbits de la inversió pública en educació, notablement en les inversions als centres o en la provisió d'educació infantil. Els resultats de les reduccions tenen efectes també directes sobre la qualitat de la provisió del servei i es reflecteixen, per exemple, en el fet que, a primària, els alumnes de la majoria de centres públics disposen d'una hora menys al dia i, a secundària, la impossibilitat d'utilitzar el servei de menjador escolar (per manca de provisió), a més de la impossibilitat d'accedir a determinades convocatòries de beques o de beneficiar-se de polítiques locals d'acompanyament a l'escolaritat desenvolupades pels ajuntaments.

En aquest marc, la revisió de les polítiques desplegades mostra, però, un balanç desigual. D'una banda, és fàcil veure que alguns elements importants del consens polític en matèria educativa que es van reflectir a la LEC, com ara la confiança en la bondat d'una més gran autonomia dels centres i de la professionalització de les direccions escolars, o, en un altre sentit, en un currículum molt més centrat en les competències, han estat desenvolupats decididament. Al mateix temps, hi ha hagut una clara aposta per algunes prioritats que giren al voltant de la necessitat de millorar els resultats escolars i el nivell d'educació dels joves. Actuacions i programes específics en l'àmbit de la lluita contra el fracàs escolar o de suport als centres de complexitat alta, a més d'una millora notable de l'oferta de places de formació professional inicial, han de ser vistes també com indicatives de la importància acordada a la millora del rendiment del sistema.

Però el balanç de les polítiques també mostra inequívocament que hi ha hagut àmbits d'actuació que han quedat fora de l'agenda del Departament i, en fer-ho, s'han convertit, senzillament, en incompliments de la LEC i, indirectament, en posicions que poden posar en crisi el con-

sens trobat en el Pacte Nacional per l'Educació i reflectit en la Llei. La qüestió del finançament plana inevitablement sobre aquests incompliments que continuen deixant Catalunya a la cua dels països desenvolupats en matèria d'inversió pública en educació, contràriament al que preveu la LEC. En definitiva, sembla clar que una part important dels incompliments i desplegaments pendents obeeix a raons estrictament pressupostàries, que no cal oblidar que, en última instància, reflecteixen opcions polítiques centrades en l'austeritat. Però n'hi ha també una part, en particular en relació amb l'oferta educativa, que són funció directa de les opcions polítiques del Govern.

El comportament del sistema durant la crisi

En els dos apartats anteriors s'han examinat, en primer lloc, els canvis fonamentals que s'han produït en el context de l'educació, i, en segon lloc, quines han estat les polítiques públiques impulsades durant aquests anys, fortament marcats per la crisi. En aquest apartat, complementàriament, s'intenta presentar un balanç de quin ha estat el comportament del sistema durant aquest període, posant l'accent especialment en els resultats educatius, i en si, en un sentit ampli, s'han vist influïts per la situació o no, i es proposa un intent d'explicació per a la imatge que en resulta. Des d'aquesta perspectiva convé avançar que aquesta imatge té molts clarobscurs que demostren, en definitiva, que el sistema i els seus actors fonamentals, els docents, han gestionat d'una manera resilient els previsibles impactes de la crisi. D'una banda, els resultats acadèmics s'han mantingut i les taxes de participació i de graduació han millorat, cosa que no és estranya en un context en el qual els joves busquen refugi en l'educació davant les condicions adverses de l'entorn econòmic i social. De l'altra, per raons òbvies, les famílies han augmentat la seva despesa educativa i, al mateix temps, s'ha reduït la participació en l'educació no obligatòria, en el lleure educatiu i en la formació educativa. Els efectes d'això, a llarg termini, resten pendents de veure, però no són bones notícies.

L'augment de la despesa privada en educació

Pot semblar paradoxal constatar que, durant la crisi, la despesa privada en educació ha augmentat. L'explicació és clara: aquesta despesa no té a veure amb el preu de l'ensenyament, que, en el cas dels centres públics i concertats hauria de ser gratuït, sinó més aviat amb les despeses amb què les famílies han hagut d'incórrer en disminuir o desaparèixer el finançament públic de determinades activitats educatives.

L'evidència és que, en el període 2008-2015, a Catalunya, la despesa mitjana de les llars s'ha reduït un 12,8%, mentre que la despesa de les llars en ensenyament ha crescut en un 23,2%, en 103,5 euros. Això significa que les llars han augmentat la proporció de la despesa total que ara dediquen a l'ensenyament: d'un 1,29% l'any 2008 a l'1,82% l'any 2015. En aquest mateix període, l'increment de despesa privada en ensenyament per estudiant (no universitari i universitari) ha estat de 136,6 euros.

A Catalunya, la despesa de les llars en ensenyament és elevada si es compara amb la resta de comunitats autònomes. De fet, és la segona comunitat autònoma amb una despesa de les llars en ensenyament més elevada, només per darrere de Madrid, i la tercera si prenem com a referència la despesa privada per estudiant, només per darrere de Madrid i del País Basc. Les llars catalanes van destinar, l'any 2015, 168,6 euros més en ensenyament i 323,6 euros més per estudiant que les llars espanyoles. La despesa privada en ensenyament per estudiant a Catalunya és més del doble que en comunitats com ara Andalusia (+631,7 euros per estudiant), Extremadura (+679,7 euros), Castella-la Manxa (+712,0 euros) o Múrcia (+720,3 euros). El PIB *per capita*, el pes del sector concertat o la despesa pública en educació són alguns dels factors més determinants per comprendre les diferències entre comunitats en la despesa privada en ensenyament (factors que expliquen el 79%, el 54% i el 35,8%, respectivament, de les diferències entre comunitats), i també que Catalunya sigui una de les comunitats amb una despesa pri-

vada en ensenyament més elevada. Val a dir, però, que, si bé Catalunya ha estat la segona comunitat autònoma amb una reducció de la despesa pública en educació més elevada, és la tercera comunitat autònoma que menys incrementa la despesa privada en ensenyament i se situa per sota de la mitjana espanyola (-28,8%).

Una part de l'explicació d'aquesta paradoxa està relacionada amb l'augment dels copagaments d'alguns serveis educatius, en bona part per suplir l'aplicació de retallades del finançament públic que rebien abans de la crisi econòmica. Aquest efecte s'ha deixat sentir en l'increment dels costos d'accés a l'educació infantil de primer cicle, als cicles formatius de grau mitjà i als estudis universitaris.

La reducció de la partida pressupostària que el Departament d'Ensenyament destinava a sufragar les places d'educació infantil de primer cicle ha provocat increments de quotes en moltes escoles bressol públiques i privades. Segons dades del *Panel sobre l'escola bressol municipal i els serveis a la petita infància a la demarcació de Barcelona,* de la Diputació de Barcelona, entre els cursos 2009-2010 i 2013-2014 les quotes mensuals es van incrementar un 20,2%, i la quota de menjador, un 32,5%.

Les dificultats pressupostàries del Departament d'Ensenyament també van provocar que, a partir del curs 2012-2013, es creés un preu públic en els cicles formatius de grau superior de 360 euros per alumne/curs, quan abans aquests ensenyaments eren gratuïts.

En el cas de l'ensenyament universitari, el curs 2012-2013, els preus públics del crèdit matriculat per primer cop en titulacions de primer i segon cicle o en titulacions de grau es van incrementar un 66,7% respecte al curs anterior (tot i que, de mitjana, es cobreix el 19% del cost de la prestació dels serveis acadèmics universitaris, segons dades del Departament d'Empresa i Coneixement). El curs 2015-2016, el preu públic del crèdit és més d'un 100% més elevat que el curs 2006-2007.

En algunes ocasions, aquest increment dels nivells de copagament han estat acompanyats de polítiques d'accessibilitat econòmica per a aquelles famílies de rendes baixes. En el cas del nou preu públic per als cicles de grau superior, es van crear bonificacions, entre d'altres, per als alumnes que per raons socioeconòmiques han percebut una beca a l'estudi del Ministeri d'Educació o també exempcions, entre d'altres, per als alumnes membres d'unitats familiars perceptores de la renda mínima d'inserció. O, en el cas de l'increment del preu públic als ensenyaments universitaris, una part de l'increment d'ingressos rebuts per aquest concepte s'ha destinat a finançar un sistema d'ajuts adreçats als estudiants amb rendes més baixes (beques Equitat), que permet condicionar el nivell de copagament a la renda familiar (sempre que s'estigui per sota del llindar d'elegibilitat establert). Així, el curs 2013-2014, el 33,5% dels estudiants universitaris rebien algun tipus d'ajut.

En altres ocasions, en canvi, l'aplicació d'aquests increments del copagament no s'ha compensat amb mesures d'accessibilitat econòmica. El cas de l'educació infantil de primer cicle és paradigmàtic, atès que els increments de les quotes d'accés van estar acompanyats de la supressió de la subvenció que el Departament d'Ensenyament atorgava als ajuntaments per a ajuts d'escolarització de 0 a 3 anys dels qui es troben en situacions socioeconòmiques desfavorides (tot i que alguns ajuntaments han compensat aquesta supressió amb convocatòries pròpies).

Val a dir que algunes convocatòries de beques, com passa amb els ajuts a l'estudi de caràcter general atorgats a l'alumnat dels ensenyaments postobligatoris en funció de la renda, han tingut una evolució positiva sostinguda en el temps a causa de l'empobriment de la població (dels 15.141 ajuts de l'any 2008 –20,3 milions d'euros– als 36.990 de l'any 2015 –47,1 milions–). En el cas de les beques de menjador escolar, després d'una reducció en el període 2009-2012 (de 42 a 32,7 milions d'euros), la reforma que es va produir en les condicions d'accés, amb l'establiment d'un llindar de renda a partir del qual es

garantia l'ajut, ha provocat també una evolució positiva en el període 2012-2016 (de 32,7 a 69 milions d'euros, segons les darreres dades provisionals; de 60.759 a 98.000 beneficiaris, aproximadament).

La reducció de la participació en educació no obligatòria

Un efecte molt notable de la crisi ha estat el fre al creixement de les taxes de participació en la majoria de modalitats i nivells d'educació no obligatòria, amb la notable excepció de la formació professional. Aquest estancament i de vegades retraïment de la participació contrasta enormement amb el creixement que havien tingut fins al principi de la crisi subsectors com ara l'educació infantil de primer cicle, la formació professional, la formació d'adults o l'educació no formal. Part d'aquesta reducció s'explica per causes directament vinculades a la crisi i al finançament públic de l'educació.

A la primera dècada del segle XXI, que també eren els anys precedents a la crisi econòmica, la participació en l'educació a Catalunya es trobava en una fase clarament expansiva. Fonamentalment pels fluxos immigratoris i per l'increment de la taxa de natalitat, el sistema educatiu català ha estat, des d'una perspectiva comparada, el sistema que més ha crescut en nombre d'alumnes als ensenyaments obligatoris (en valors relatius), tant si es compara per comunitats autònomes com per països europeus. Aquest increment del nombre d'alumnes, però, també va afectar, de manera molt més intensa, per sobre del creixement demogràfic, la participació als ensenyaments no obligatoris, tant preobligatoris com postobligatoris, fonamentalment per les polítiques actives de provisió d'oferta per part del Departament d'Ensenyament.

En el cas de l'educació infantil de primer cicle, entre els cursos 2000-2001 i 2011-2012, l'oferta educativa tenia 44.000 alumnes nous, com a resultat d'un creixement que va permetre quasi doblar el nombre d'alumnes escolaritzat en aquesta etapa i incrementar la taxa d'escola-

rització del 27,9% al 37,0%, especialment en el sector públic. Dels 44.000 alumnes més, 40.000 corresponen a l'oferta pública, i la taxa d'escolarització pública es va incrementar del 9,8% al 22,8%. Aquest increment va estar molt relacionat amb la política endegada pel Departament d'Ensenyament de creació de 30.000 places d'escola bressol públiques en el període 2004-2008, que posteriorment es va ampliar i allargar en el temps.

Aquest esforç de creació d'oferta també s'ha produït en el cas de la formació professional. En el cas dels cicles formatius de grau mitjà, per exemple, d'ençà del curs 2000-2001, el nombre d'alumnes s'ha doblat, amb més de 30.000 nous alumnes. Les taxes brutes d'escolarització a la formació professional s'han pràcticament triplicat en els darrers quinze anys a Catalunya, i s'ha passat de 16,0 alumnes de formació professional per cada 100 joves de 15 a 19 anys de l'any 2000 a 46,5 per cada 100 joves de l'any 2014.

Més enllà d'aquests dos casos paradigmàtics, i tot i que de manera menys intensiva, en el cas dels programes de segones oportunitats, l'oferta també mantenia una tendència positiva pel que fa al nombre d'alumnes escolaritzats, amb un augment significatiu entre els cursos 2007-2008 i 2012-2013, especialment arran de la creació dels PQPI, amb 2.000 nous alumnes, i amb un increment d'1,6 punts percentuals la taxa bruta d'escolarització (del 4,0% al 5,6%).

Igualment, la participació en la formació d'adults entre els cursos 2008-2009 i 2011-2012 va créixer en prop de 6.000 alumnes, i la taxa bruta d'escolarització (sobre la població de 25 a 84 anys), d'1,28 a 1,37.

Aquest creixement de la participació en els anys precedents de la crisi econòmica, i mantingut durant els seus primers anys, també es va produir en l'educació no formal i en aquelles ofertes que tenen una participació directa de les administracions públiques en el seu finançament i provisió. Les escoles de música (excloent-ne els ensenyaments de graus

professionals i superiors) s'han incrementat, en el període comprès entre els cursos 2005-2006 i 2010-2011, en 15.000 nous alumnes, un 40,8% més, i les escoles de dansa, en 1.750 nous alumnes, un 21,1% més. Les taxes brutes d'escolarització (calculades sobre la població de 6 a 17 anys) han passat del 5,0% al 6,3%, i del 1,10 a l'1,19%, respectivament.

Amb l'embranzida de la crisi econòmica, però, la participació en l'educació i la formació, amb caràcter general, o bé s'ha estancat, o bé s'ha reduït. Només la participació en l'educació secundària postobligatòria i en l'educació superior representa una excepció a aquest retraïment, especialment pel comportament de la formació professional, que, com veurem més endavant, ha continuat creixent, entre altres motius, per la prioritat política atorgada pel Departament d'Ensenyament en els darrers anys.

En primer lloc, en el cas de l'educació infantil de primer cicle, després d'un període de creixement sostingut de prop de 4.000 nous alumnes per any, entre els cursos 2011-2012 i 2014-2015 es produeix una reducció de 13.000 alumnes, a un ritme superior als 3.000 alumnes per any, amb una taxa d'escolarització total i pública que s'ha mantingut estabilitzada al voltant del 37% i el 23%, respectivament. Per comprendre aquest descens, cal fer menció del decrement de la natalitat i de la davallada demogràfica en la cohort de població dels 0 als 2 anys d'edat, que provoquen que, tot i la forta reducció d'alumnat matriculat, les taxes d'escolarització es mantinguin estabilitzades, però també de la reducció de les necessitats de conciliació laboral i familiar i de l'augment de la precarietat econòmica per part de moltes famílies per l'increment de les taxes d'atur i de la desinversió pública produïda en aquesta etapa. La fi de la política de creació de places s'ha vist acompanyada per una minoració del finançament que el Departament d'Ensenyament transferia als ajuntaments i als titulars privats per al sosteniment d'aquesta oferta, que al seu torn han derivat en molts municipis amb un increment dels costos d'escolarització que han de satisfer les famílies.

Val a dir que aquesta reducció del nombre d'alumnes s'ha aturat el curs 2015-2016.

En el cas de l'oferta de programes de segones oportunitats, també s'ha alterat en els darrers anys la tendència positiva que havia experimentat la posada en funcionament dels PQPI. A partir del curs 2012-2013, l'evolució de l'alumnat escolaritzat en aquests ensenyaments es va estancar, especialment arran de la reducció de la inversió en polítiques actives d'ocupació, que contribuïen a finançar parcialment aquesta oferta, i de les restriccions pressupostàries del Departament d'Ensenyament, i posteriorment també a causa de la supressió d'aquests programes per part de la LOMCE (que en el cas de Catalunya s'ha substituït pels PFI, que actualment tenen menys alumnat que els PQPI el curs 2013-2014).

La reducció de la inversió en polítiques actives d'ocupació, i particularment també de la formació ocupacional, i l'increment de la desocupació, que no tan sols ha obstaculitzat una de les principals vies d'accés a la formació contínua, sinó també la despesa, han afectat de manera molt directa la participació en la formació al llarg de la vida. En el període 2010-2015, el percentatge de població de 25 a 64 anys que participa en la formació al llarg de la vida ha decrescut en 3 punts percentuals, de manera sostinguda, del 10,6% al 7,6%. Aquest decrement, que es concreta en valors absoluts en més 140.000 persones de 25 a 64 anys menys que es formen, no tan sols situa Catalunya lluny de l'objectiu del 15% establert per l'estratègia Europa 2020, amb nivells de participació netament per sota de la mitjana europea (10,7%) i espanyola (9,9%), sinó que també és la comunitat autònoma amb un percentatge de participació més baix. L'anàlisi comparada per comunitats autònomes evidencia que, si bé en els anys anteriors a la crisi no hi havia una associació entre els nivells de participació en la formació al llarg de la vida i els nivells d'atur, l'any 2015, el 23,8% de les diferències entre comunitats autònomes en el nivell de participació en la formació al llarg de la vida s'expliquen per les diferències en els nivells d'atur. Catalunya, però, és la comunitat que més s'allunya d'aquest patró, amb nivells de partici-

pació en la formació al llarg de la vida molt per sota del que hom podria esperar pels nivells d'atur que presenta.

Després d'uns anys de creixement, la participació en la formació d'adults també ha decrescut. Entre els cursos 2011-2012 i 2014-2015, aquesta oferta ha perdut 5.000 alumnes, i la taxa bruta d'escolarització (calculada sobre la població de 25 a 84 anys) ha passat de l'1,37% a l'1,30%.

Finalment, aquest decreixement també s'ha constatat en altres ofertes formatives, situades en l'àmbit de l'educació no formal, en la qual els ajuntaments i el Departament d'Ensenyament tenen un paper rellevant, tant en la provisió com en el finançament. A partir del curs 2010-2011, després d'anys de creixement sostingut, les escoles de música i de dansa (exclosos els ensenyaments de grau professional i superiors) van experimentar una fase d'estancament en l'evolució del nombre d'alumnes, que va durar fins al curs 2013-2014, quan es va recuperar la tendència, novament, d'increment. La reducció del finançament a aquesta oferta per part del Departament d'Ensenyament n'és un factor explicatiu.

Si es pren com a referència la participació dels infants en les activitats extraescolars, amb les dades que ens proporciona l'*Enquesta de salut de Catalunya*, també sembla que ha disminuït, no en el cas de les activitats esportives, que es manté estabilitzada, sinó en el de les activitats no esportives. L'any 2010 un 44,8% dels infants de 3 a 14 anys participaven en activitats extraescolars no esportives, i l'any 2014 aquesta proporció va decréixer fins al 33,5%, de manera sostinguda en el temps.

Algunes d'aquestes tendències negatives ja s'han revertit en l'actualitat, coincidint amb la millora de la situació socioeconòmica des de finals de l'any 2013. Amb tot, després d'anys de creixement, durant els anys de crisi econòmica, la participació en la formació no obligatòria va iniciar un període d'estancament o fins i tot de retraïment, només amb l'excepció de la formació professional.

L'augment temporal de la participació en la formació postobligatòria

En contrast amb la reducció de les taxes de participació en l'educació no obligatòria, que s'acaben de veure, el període també s'ha caracteritzat per un notable augment de les taxes de participació en la formació inicial, fent que un percentatge més alt de joves continuï formant-se dins del sistema. L'explicació té molt a veure, també paradoxalment, amb la crisi: aquells joves que abans tendien a abandonar el sistema educatiu atrets per un mercat de treball que els oferia oportunitats d'ocupació de baixa qualificació, ara romanen al sistema educatiu, o hi retornen un cop s'han quedat sense feina. Això explica, en bona part, que la taxa d'abandonament educatiu prematur de la població de 18 a 24 anys hagi disminuït de manera ininterrompuda des de l'inici de la crisi econòmica, del 32,9% de l'any 2008 al 18,9% de l'any 2015. Aquest és un fenomen típic d'una situació de crisi econòmica. L'anàlisi comparada per comunitats autònomes i països europeus posa de manifest una clara associació positiva entre l'evolució de la taxa d'atur i l'abandonament educatiu prematur: en els territoris on més ha crescut la desocupació durant la crisi econòmica, més ha disminuït l'abandonament educatiu prematur. Les diferències entre comunitats autònomes en el grau de disminució de l'abandonament educatiu prematur durant el període 2007-2015 s'expliquen, en un 22,1%, pel nivell d'increment de l'atur, i un 27,5%, per les diferències entre països europeus.

Des de l'inici de la crisi econòmica, la participació de la població jove en el sistema educatiu presenta una tendència positiva, que roman fins a l'actualitat. Entre els anys 2008 i 2015, el percentatge de població de 16 a 24 anys que estudia ha passat del 51,0% al 64,8%, més de 13 punts percentuals més. Durant els anys de crisi més accentuada (2008-2013), la participació en la formació va créixer en tots els nivells, però de manera més especial en el cas dels grups socials amb un nivell d'estudis més baix: la participació de la població jove en la formació va créixer en més de 13 punts percentuals en el cas de la població de 18 a 24 anys

amb estudis primaris o menys, en 10 punts percentuals en el cas de la població amb estudis secundaris obligatoris, en 10 punts en el cas de la d'estudis secundaris postobligatoris, i en 7 punts en el cas de la d'estudis superiors. En aquest context, és especialment indicatiu del retorn de la població jove al sistema educatiu l'evolució del percentatge d'alumnat de 20 anys o més als cicles formatius de grau mitjà, que s'ha incrementat del 21,8% al 34,1% entre els cursos 2008-2009 i 2013-2014, 12 punts percentuals, a mesura que també es reduïa la taxa d'ocupació.

De fet, el fort increment de la taxa d'atur va provocar, en els primers anys de crisi (període 2007-2010), un fort increment, també, de la població jove que ni estudiava ni treballava, que no estava desenvolupant cap activitat qualificant. L'any 2007, un 13,6% dels joves de 18 a 24 anys ni estudiaven ni treballaven, mentre que l'any 2010 aquesta proporció s'havia incrementat fins al 24,1%, amb un augment de més de 10 punts percentuals. En la segona fase de la crisi (període 2010-2013), en canvi, tot i que l'atur continuava creixent, amb taxes d'atur juvenil superiors al 50%, aquesta taxa s'ha mantingut estancada, al voltant del 25%. A partir del 2013, ja amb la reducció de l'atur, el percentatge de joves de 18 a 24 anys que ni estudien ni treballen ha iniciat una tendència a decréixer: del 25,7% del 2013 s'ha passat al 19,5% de l'any 2015.

Així, doncs, la reducció de les taxes d'abandonament educatiu prematur i el retorn de la població jove al sistema educatiu expliquen que, a partir de l'any 2010, tot i que les dades d'atur continuaven empitjorant, ja no augmentés la proporció de població jove que ni estudiava ni treballava. Durant els anys de crisi econòmica, el sistema educatiu ha proporcionat als joves oportunitats de qualificació que no els proporcionava el mercat de treball. Cal concloure, doncs, que l'augment de la participació en la formació inicial ha estat una implicació de l'ús que de l'educació com a refugi han fet els joves, però que aquesta millora pot molt ben ser un fenomen temporal: quan la situació econòmica millori,

és possible que aquestes taxes de participació elevades no es consolidin. Els bons resultats de la participació de la població jove en el sistema educatiu reglat, que ha comportat aquesta reducció de l'abandonament educatiu prematur, contrasten, però, amb el debilitament de la participació de la població adulta en la formació al llarg de la vida, com s'ha vist en la secció anterior.

L'estancament dels resultats de l'aprenentatge

Aquesta millora sostinguda en el temps dels principals indicadors relacionats amb la promoció escolar, però, no s'ha fet notar amb la mateixa intensitat en els indicadors que avaluen els nivells d'aprenentatges a través de les proves de competències. En termes generals, hi ha un cert estancament dels resultats, la qual cosa no és necessàriament una mala notícia, atès que el context de crisi hauria fet esperar un empitjorament notable dels resultats.

Malgrat que les taxes d'idoneïtat als 10 anys han millorat en 1,4 punts percentuals en el període 2007-2015, les proves de 6è de primària en Llengua catalana, Llengua castellana, Llengua anglesa i Matemàtiques presenten un cert estancament en els resultats obtinguts en les edicions dels anys 2014, 2015 i 2016 (al voltant dels 75 punts en el cas de les proves de llengües i dels 80 punts en la prova de Matemàtiques). El mateix succeeix amb les proves de 4t d'ESO i amb les proves PISA als 15 anys. Malgrat que la taxa d'idoneïtat als 15 anys i les taxes de graduació a l'ESO han millorat en el període 2007-2015 en més de 8 punts percentuals, les proves de 4t d'ESO en Llengua catalana, Llengua castellana, Llengua anglesa i Matemàtiques assenyalen un estancament en els resultats obtinguts en les edicions dels anys 2014, 2015 i 2016 (al voltant dels 76 punts en llengües catalana i castellana, 70 punts en Matemàtiques, 68 punts en Llengua anglesa), i una lleu millora en el cas de les proves PISA, especialment gràcies als millors resultats obtinguts en l'edició del 2015, quan es van superar, per primer cop, els 500 punts

en les tres competències avaluades (comprensió lectora, matemàtica i científica), i també a l'evolució positiva en les edicions de 2006, 2009, 2012 i 2015 en la competència de comprensió lectora.

En definitiva, els resultats de l'aprenentatge s'han mantingut estables des del 2008 o, fins i tot, han millorat, segons alguns indicadors; no hi ha, doncs, evidències d'empitjorament, ans al contrari. Els resultats de les proves de competències s'han mantingut on eren, estables, i, en el cas dels resultats de PISA, han millorat fins a situar-se per damunt de la mitjana dels països participants en les tres competències avaluades (comprensió lectora, matemàtica i científica) i per sobre de la mitjana espanyola en tots els casos. Això pot semblar contra-intuïtiu tenint en compte l'empitjorament de les condicions d'educabilitat per efecte de la crisi i també de les polítiques que s'han traduït en una reducció significativa de la inversió pública en educació, però suggereix que el comportament del sistema ha estat capaç de contrarestar efectes nocius que, altrament, s'haurien deixar sentir molt més.

L'impacte desigual sobre l'equitat del sistema

Malgrat que es constata un estancament dels resultats d'aprenentatge, els efectes de les polítiques d'austeritat durant el període de crisi sí que han tingut greus implicacions per a l'equitat del sistema, algunes de les quals ja s'han vist anteriorment, com ara en el cas de l'accés a l'educació infantil de primer cicle, per exemple. Però un examen dels resultats de l'aprenentatge des de la perspectiva de l'equitat, a partir de la comparació dels resultats entre les edicions de les proves PISA del 2003 i el 2012, mostra que la relació entre el nivell socioeconòmic dels alumnes i la seva puntuació a les proves s'ha incrementat un 23% durant aquest període, molt per sobre d'altres països desenvolupats. Les mateixes proves PISA de l'any 2015 constaten que Catalunya, si bé se situa en una bona posició comparada entre els països de l'OCDE, és la tercera comunitat autònoma, darrere d'Astúries i Múrcia, amb un impacte més

gran del nivell socioeconòmic (ESCS) sobre els resultats: cada punt d'ESCS suposa un increment de 29 punts a les proves de competència científica, mentre que en el cas d'Espanya és de 27 punts, i en el cas de la mitjana de l'OCDE, de 39 punts. Però no està clar que aquest empitjorament hagi esdevingut ja estructural.

Més específicament, l'examen de les dades de les diferents onades de PISA evidencia que existeix una tendència creixent pel que fa a la incidència de l'estatus socioeconòmic en els resultats en les tres competències avaluades, tant si es valora en funció de la variància en les puntuacions explicada per l'estatus socioeconòmic (ESCS), com, sobretot, en funció de la variació de puntuació per l'increment d'una unitat d'ESCS. Així, per exemple, en el cas de la competència científica, l'any 2003, l'ESCS explicava el 8,8% de la variància en les puntuacions, i per cada unitat d'ESCS s'incrementaven 18,2 punts, mentre que l'any 2015 aquests valors s'incrementaven fins al 13,6% i els 29,0 punts, respectivament.

Val a dir, però, que, pel que fa estrictament als nivells d'aprenentatge, no existeix una evidència prou consolidada, com a mínim encara, per afirmar taxativament que la crisi econòmica hagi generat ja un impacte estructural sobre l'increment de les desigualtats en els resultats (en termes globals), per bé que els experts també assenyalen que aquest impacte acostuma a ser més diferit en el temps. De fet, les puntuacions de l'alumnat amb ESCS baix mantenen una tendència positiva en les diferents edicions de les proves PISA en les tres competències avaluades, i les diferències de puntuacions entre l'alumnat amb ESCS baix i alt s'han mantingut estables al llarg del temps. En canvi, les diferències de puntuacions entre l'alumnat amb ESCS mitjà i alt sí que s'incrementen, específicament perquè l'alumnat amb ESCS mitjà és el que, des d'una perspectiva evolutiva, presenta un comportament més negatiu. És més, els resultats de les proves PISA, independentment de l'estatus socioeconòmic, semblen indicar que les desigualtats educatives no s'incrementen. Els resultats d'aquestes proves no mostren un increment del

percentatge d'alumnat de 15 anys que assoleix un nivell baix (nivell 1 o inferior) en les competències en comprensió lectora, matemàtica i científica en les edicions dels anys 2006, 2009, 2012 i 2015. Si bé hi ha petites oscil·lacions en aquests resultats que no assenyalen tendències clares, val a dir que, en relació amb l'edició del 2006, just abans de la crisi econòmica, els resultats en les tres competències són més positius en l'edició del 2015. En aquesta mateixa línia, la diferència de resultats a les proves PISA entre percentils extrems (P5 i P95), o bé tendeix a mantenir-se, o bé a reduir-se, segons la competència que es valori.

Més enllà dels resultats de PISA, les diferències en els resultats de les proves de competències bàsiques a 6è de primària entre centres de complexitat alta i centres de complexitat baixa han tendit a decréixer en les quatre competències avaluades, de manera sostinguda, en les quatre darreres edicions (2013, 2014, 2015 i 2016). Només amb alguna petita excepció, edició rere edició de les proves, les diferències entre aquests centres s'han anat reduint. Per exemple, si l'any 2013 hi havia 13,2 punts de diferència en Llengua catalana i 12,4 punts en Matemàtiques, l'any 2016 n'hi ha 9,8 i 9,9, respectivament. El mateix succeeix amb les proves de competències bàsiques a 4t d'ESO, que també han tendit a reduir-se progressivament en les cinc darreres edicions (2012, 2013, 2014, 2015 i 2016). Així, per exemple, si l'any 2012 les diferències entre centres de complexitat alta i de complexitat baixa eren de 14,3 punts en Llengua catalana i de 25,1 punts en Matemàtiques, l'any 2016 eren de 11,9 i 16,1 punts, respectivament.

Aquesta reducció de les diferències entre centres de complexitat alta i baixa també s'ha vist en els centres en el seu conjunt. En el període 2014-2016, la variància dels resultats entre centres en les proves de competències bàsiques a 6è de primària i 4t d'ESO ha mantingut una tendència a reduir-se en les quatre competències avaluades (Llengua catalana, Llengua castellana, Llengua anglesa i Matemàtiques), només amb alguna excepció (Llengua anglesa a primària, que s'ha incrementat, i Matemàtiques a secundària, que s'ha mantingut estancat). La va-

riància de resultats a les proves s'explica cada cop menys per les diferències de resultats entre centres. Això significa que, tot i que encara existeixen diferències en els resultats entre centres, i que aquestes diferències s'expliquen fonamentalment per la seva composició social, els centres presenten cada cop uns resultats més semblants.

En termes generals es pot afirmar, doncs, que, malgrat que les diferències de resultats entre centres s'han anat reduint, és també evident que el pes de l'extracció socioeconòmica dels alumnes sobre els resultats individuals ha augmentat notablement. Els dos resultats poden semblar contradictoris a primera vista, però no ho són perquè parlen de dues coses ben diferents: l'equitat en el comportament del sistema ha millorat, però el pes de les inequitats que ja pesen sobre els individus quan arriben a l'escola no han parat de créixer durant la crisi.

Recapitulació: els determinants del comportament del sistema més enllà de la crisi

El balanç del comportament del sistema durant la crisi no és tan negatiu com potser s'hauria pogut anticipar. Tot i que no hi ha espai per a una lectura optimista, el cert és que hi ha aspectes d'aquest comportament que són netament positius i d'altres, en canvi, més aviat negatius. Uns i altres no es compensen, però demostren que el comportament del sistema no és únicament i exclusivament resultat de la crisi o de la reducció dels recursos destinats a l'educació. Tot i que l'impacte és evident en alguns casos, com ara l'augment de les taxes de participació en la formació inicial o la seva reducció en el cas, per exemple, de l'educació infantil de primer cicle, no ho és tant en altres aspectes com ara els resultats de l'aprenentatge o l'equitat del sistema. Com es pot explicar aquesta paradoxa?

Hi ha quatre possibles hipòtesis per explicar-la, no necessàriament excloents i probablement simultànies quant als seus efectes.

La primera hipòtesi és que és massa d'hora per percebre cap efecte significatiu de la *crisi sobre els resultats*; en realitat, caldria esperar que les primeres generacions nascudes durant la crisi, les condicions d'educabilitat de les quals han empitjorat, completessin tota l'escolaritat obligatòria per mesurar-ne els efectes. Això voldria dir esperar fins a l'any 2024, suposant que les condicions no milloressin en aquests anys, cosa que és difícil que no es produeixi. Evidentment, seria també tardanament que es notarien els efectes acumulats de la desinversió en educació produïda durant el període de la crisi i com a resultat de les polítiques d'ajustament pressupostari.

La segona hipòtesi és que l'*augment significatiu del nivell educatiu de la població a Catalunya durant la crisi,* per bé que pugui semblar paradoxal, ha *tingut un efecte molt positiu sobre els resultats de l'educació escolar.* Les dades són eloqüents: el nivell d'instrucció dels progenitors és el factor predictor més significatiu de l'èxit educatiu de l'alumnat, de manera que, com més capital instructiu té la família, millors resultats acadèmics obtenen els infants. Una població amb més capital instructiu té més facilitats per promoure bons resultats en les generacions futures. En el cas de Catalunya, en el període 2007-2016, la població de 25 a 64 anys amb dèficit formatiu (estudis bàsics o menys) s'ha reduït al voltant d'un 10%, quasi 5 punts percentuals, del 55,0% a 50,3%, mentre que la població amb estudis superiors s'ha incrementat 7 punts percentuals, del 24,5% al 31,8%. Si es pren com a referència la població d'edats amb més probabilitat de tenir infants en edat d'escolarització (la població de 35 a 55 anys), aquesta transformació de l'estructura formativa encara és més significativa: mentre l'any 2007, el 46,4% d'aquesta població tenia estudis bàsics, l'any 2016 aquesta proporció ha decrescut més de 10 punts percentuals, fins al 35,5%; i mentre la població amb estudis superiors en aquesta franja d'edat era del 28,6% l'any 2007, aquesta proporció ha crescut 13 punts percentuals, fins al 41,8% l'any 2016.

La tercera hipòtesi, perfectament compatible amb les anteriors, és que *els previsibles efectes negatius han estat compensats per un millor fun-*

cionament intern del sistema escolar i, particularment, de l'actuació professional docent; és a dir, que el sistema i el professorat són ***resilients***. Les pitjors condicions d'educabilitat dels alumnes i de desplegament de la provisió per efecte de la reducció de la inversió publica en educació, que han afectat notablement les condicions laborals del professorat, han estat contrarestades per una prestació professional d'aquest mateix professorat encara més eficient que abans de la crisi. Les raons que poden explicar per què el professorat ha reaccionat així probablement són múltiples, però se'n podrien aventurar dues: la primera és la consciència de responsabilitat social del professorat, que hauria reaccionat de manera voluntariosa (en un context ple d'incentius negatius, començant per les retallades salarials) i compensatòria en ser conscients de primera mà de les conseqüències de la crisi sobre les famílies, els infants i els joves; la segona és el resultat acumulat d'una sèrie de polítiques públiques que, iniciades ja abans de la crisi, haurien propiciat una millora de la qualitat de la prestació educativa, incloent una més gran pressió avaluadora externa (per mitjà de les continuades proves de competències bàsiques, complementades amb auditories pedagògiques) i programes específics de suport a la millora en àrees considerades prioritàries pel Departament d'Ensenyament i singularment per mitjà del Pla per a la reducció del fracàs escolar a Catalunya, 2012-2018, l'esforç de creació de places a la formació professional (en quinze anys s'han doblat les places de formació inicial) i el suport als centres de complexitat alta.

Finalment, cal considerar igualment que la crisi econòmica ha generat un empobriment de bona part de la població, però també un empitjorament de les condicions materials i socials de la població que es troba en risc de pobresa, un increment de la intensitat de la pobresa. Tal com s'ha exposat anteriorment, la bretxa de la pobresa s'ha incrementat en els darrers anys, com també ho ha fet la proporció de població que es troba en situació de privació material severa. Mentre l'empobriment afecta una majoria de la societat, la població que pateix amb més severitat la pobresa representa una part significativa, però més reduïda. Se-

gons dades del 2015 de l'*Enquesta de condicions de vida,* la població de menys de 16 anys que es troba en aquesta situació és l'11,1%. És plausible pensar que aquest impacte social de la crisi en dues intensitats també genera un impacte diferenciat en el comportament educatiu dels infants. Les dades, per ara, ens assenyalen que el sistema educatiu ha sabut absorbir, com a mínim fins a l'actualitat, i amb caràcter general, l'impacte social de la crisi econòmica en les condicions de vida de l'alumnat. Això explicaria la millora global dels indicadors de resultats educatius, malgrat la crisi econòmica. Les dades, però, no ens permeten analitzar de manera més acurada l'impacte real de la crisi entre la població infantil, que l'ha patida de manera més dramàtica. El pes demogràfic relativament reduït d'aquesta població podria fer que, en cas que aquest impacte sobre els resultats existís, no es detectés en els valors agregats. En aquest sentit, no és incompatible pensar que aquesta millora global dels resultats del sistema educatiu s'estigui produint al mateix temps que l'alumnat en situació de pobresa extrema estigui patint efectes negatius sobre les seves trajectòries escolars. Més enllà dels impactes amb caràcter general, els professionals de l'ensenyament han denunciat com la crisi econòmica ha perjudicat les trajectòries escolars d'infants en situació de pobresa.

Els reptes pendents

L'economia catalana ha experimentat, en els darrers anys, dos períodes de forta recessió (2008-2010 i 2011-2013), que van començar amb la crisi financera a escala global, amb l'esclat de la bombolla immobiliària a Espanya, amb un augment de la inflació per l'encariment del petroli i dels aliments bàsics i també amb un increment molt significatiu de la desocupació, que va afectar progressivament els diferents àmbits de l'economia i que va derivar, entre d'altres, en una crisi del deute i de les finances públiques, amb importants conseqüències socials i polítiques. És el que coneixem com a crisi econòmica. Després d'aquests dos períodes de recessió de l'economia catalana, però, a finals del 2013, els

principals indicadors macroeconòmics van iniciar un canvi de tendència, tot deixant enrere el comportament negatiu més propi del context de crisi econòmica i apuntant ja, progressivament, cap a l'inici d'un període de recuperació econòmica. El quart trimestre del 2013 l'economia catalana es va situar novament en un creixement positiu, que s'ha mantingut i consolidat des d'aleshores ençà. Val a dir que els anys 2015 i 2016 el creixement del PIB s'ha situat per sobre del 3%.

Aquesta recuperació econòmica té efectes sobre l'economia productiva. A tall d'exemple, val a dir que el ritme de creació d'empreses s'ha incrementat de manera ostensible. L'any 2016 s'han creat un 26,3% més de societats mercantils que l'any 2013, un 35,9% més que l'any 2012 i un 42,1% més que l'any 2011 (si prenem com a referència els onze primers mesos). Des de l'inici de la crisi econòmica, el quart trimestre del 2013 va ser el primer en què el creixement econòmic va estar acompanyat de creació d'ocupació. En el període 2013-2016 (tres primers trimestres), la taxa d'atur ha decrescut del 23,1% al 16,0%, situant-se ja per sota dels nivells de l'any 2009, i el mercat de treball català té 207.800 ocupats més i 287.600 aturats menys. Aquest escenari de recuperació, però, no impedeix que l'ocupació que es crea sigui, per ara, majoritàriament de baixa qualitat en les condicions laborals (elevada temporalitat, baixos salaris, etc.). A tall d'exemple, dels nous assalariats creats en el període 2013-2015, el 53,9% tenen contracte temporal.

Val a dir, a més, que, tot i que els indicadors macroeconòmics, a partir del 2014, han experimentat un canvi de tendència en positiu, encara no podem afirmar que els indicadors sobre condicions de vida de la població, globalment, hagin revertit aquesta tendència. Si bé s'ha reduït la taxa d'atur (del 23,1% de l'any 2013 al 16% de l'any 2016 –tres primers trimestres–) i també ho ha fet la proporció de població amb dificultats per arribar a final de mes (del 36,5% del 2013 al 33,3% del 2015), la taxa de risc de pobresa es manté estancada (al voltant del 20% en el cas de la població total i del 28% en el cas de la població de menys de 16 anys) i també la privació material severa (que es manté en valors que giren al

voltant del 6%), alhora que encara augmenta entre els infants aquesta privació material servera (del 8,2% al 11,1%), com ho fa la bretxa de la pobresa (del 38,0% al 44,8% entre la població menor de 18 anys).

El sistema educatiu continuarà gestionant una demanda educativa amb més complexitat en els propers anys, en part pels efectes acumulats en el temps de la crisi econòmica, que, com més perduren, més afecten la seva educabilitat, i, en part, per l'increment de la desigualtat social. Quins són, doncs, els reptes pendents?

La persistència de les desigualtats educatives

Abans i després de la crisi econòmica, el sistema educatiu ha estat, està i estarà sotmès a desigualtats educatives estructurals significatives. El capítol d'indicadors de l'*Anuari* assenyala, com ja hem dit, que els infants socialment menys afavorits accedeixen més tard al sistema educatiu i l'abandonen abans, i que al llarg de la seva escolaritat obtenen, de mitjana, pitjors resultats. Anteriorment, ja s'ha fet menció, per exemple, del fet que en l'educació infantil de primer cicle existeixen 41,4 punts percentuals de diferència entre les taxes d'escolarització dels infants de 0 a 2 anys en funció del nivell d'instrucció de la mare (sense estudis-estudis superiors, segons dades censals del 2011). Altres dades que il·lustren la desigualtat d'accés a aquesta etapa, per exemple, poden ser que l'escolarització dels infants estrangers és 4 vegades més baixa que l'escolarització dels infants en el seu conjunt (segons dades del curs 2014-2015).

Aquestes desigualtats es mantenen al llarg de l'escolaritat obligatòria, amb resultats desiguals en funció de l'estatus socioeconòmic en les proves de competències bàsiques, a les proves PISA o en les nivells de graduació en ESO, per exemple. Les trajectòries escolars més enllà de l'escolarització obligatòria també estan fortament condicionades per l'origen social. Ja s'ha esmentat anteriorment que les diferències en les taxes

d'escolarització dels joves de 15 a 19 anys, per exemple, són de 34,7 punts percentuals en funció del nivell d'instrucció de la mare (sense estudis-estudis superiors, segons dades censals del 2011). A això cal afegir que les dades de la mostra de l'estudi PISA 2015 assenyalen que Catalunya és un dels països europeus amb un nivell de polarització social de l'alumnat més elevat (diferència entre p10 i p90 en l'ESCS), només superat per Espanya (amb la majoria de comunitats autònomes) i Portugal.

A aquestes desigualtats estructurals, però, caldrà afegir la necessitat de gestionar per part del sistema educatiu l'impacte social generat per la crisi econòmica. Aquest impacte s'ha manifestat fonamentalment en un increment de la vulnerabilitat de part de la població infantil, i en l'educabilitat de l'alumnat que ha estat afectat per la crisi econòmica.

La lluita contra les desigualtats educatives ha d'estar en el centre de l'agenda política, entre altres motius, perquè el marge de millora de l'èxit educatiu dels grups socials més desfavorits és més gran, i és a través de la millora dels seus resultats que el sistema educatiu pot incrementar els nivells d'eficàcia i, per tant, també d'excel·lència.

La millora de resultats educatius del sistema es fonamenta, en bona mesura, en la millora més gran del rendiment de l'alumnat socialment menys afavorit. De fet, la millora dels resultats del sistema apuntada en epígrafs anteriors s'explica, en part, pel comportament de l'alumnat socialment menys afavorit. En el cas de les proves de competències de 6è de primària, per exemple, l'evolució més positiva dels nivells d'assoliment en les proves es produeix en els centres de complexitat alta. Entre els cursos 2012-2013 i 2015-2016, en el cas dels centres de complexitat alta, el nivell baix d'assoliment de la competència de llengua catalana s'ha reduït del 31,6% al 26,0% (amb una mitjana que ha passat del 62,6 al 68,3), mentre que en els centres de complexitat baixa, del 7,1% al 8,1% (amb una mitjana que ha passat del 75,8 al 78,1). Aquest procés es produeix en totes les competències avaluades. En el cas de les proves de competències bàsiques de 4t d'ESO, el procés és similar. En

Llengua catalana, per exemple, en els centres de complexitat alta el nivell baix d'assoliment s'ha reduït del 25,9% al 22,7% (amb una mitjana que ha passat del 68,1 al 69,6), mentre que en els centres de complexitat baixa, del 3,9% al 4,0% (amb una mitjana que ha passat del 81,4 al 81,5). En aquesta mateixa direcció, les dades de les proves PISA 2015 posen de manifest que, en comparació amb l'edició del 2006, l'alumnat amb un nivell socioeconòmic baix (ESCS ‹ percentil 33) experimenta una evolució positiva en els resultats, més que en el cas de l'alumnat amb nivell socioeconòmic mitjà o alt en les tres competències avaluades. Si ho comparem amb l'edició del 2003, es produeix aquesta mateixa situació, només amb l'excepció de la competència científica (en què l'evolució dels resultats de l'alumnat amb nivell socioeconòmic baix és més positiva que entre l'alumnat de nivell socioeconòmic mitjà, però no entre l'alumnat de nivell socioeconòmic alt).

Malgrat la millora dels resultats de l'alumnat socialment desfavorit, aquest alumnat accedeix menys a les oportunitats educatives i, per consegüent, també als efectes positius de l'educació. El cas de l'educació infantil és, en aquest sentit, paradigmàtic. El capítol d'indicadors d'aquest *Anuari* posa de manifest que els alumnes presenten resultats a les proves PISA en les tres competències analitzades a les edicions dels anys 2003, 2006, 2009, 2012 i 2015 amb diferències significatives en funció de la seva escolarització en l'educació preobligatòria, fins i tot quan es controla l'estatus d'immigrant i per l'estatus socioeconòmic (ESCS) de l'alumnat. Malgrat aquest efecte positiu, els alumnes que més es beneficien de l'escolarització en aquesta etapa són els d'origen social més afavorit, que es beneficiaran menys *a posteriori* d'aquests efectes positius. En canvi, l'alumnat socialment desfavorit, amb més dificultats d'escolarització al llarg de les seves trajectòries escolars, aprofiten menys els beneficis que els podria generar l'escolarització en la primera infància.

El mateix succeeix, per exemple, amb la participació dels infants en l'educació en el lleure, que desenvolupa una funció socioeducativa fo-

namental per als infants socialment menys afavorits, o amb la participació de la població adulta en la formació al llarg de la vida. Els infants que més participen en activitats extraescolars esportives i no esportives són els infants de classe social més benestant, amb més de 30 punts percentuals de participació aproximadament que els infants de classe social menys afavorida (segons les dades de l'*Enquesta de salut de Catalunya 2015*). I pel que fa als adults, qui més es forma al llarg de la vida és la població amb més nivell d'instrucció, que menys dèficits formatius té. Així es constata quan s'analitza la participació de 25 a 54 anys en la formació (segons l'*Enquesta de població activa*): l'any 2015, un 13,4% de la població amb estudis superiors hi participa, mentre que aquest percentatge decreix fins al 3,2% entre la població amb estudis d'ESO o inferior, 4 vegades menys. La població amb més dèficits formatius, doncs, es beneficia menys de les oportunitats educatives que ofereix el sistema educatiu.

Un altre factor de desigualtat important és la segregació escolar, no tan sols perquè afecta negativament la cohesió social del sistema i les oportunitats educatives dels alumnes, sinó també perquè n'afecta el seu rendiment. El capítol d'indicadors d'aquest *Anuari* posa de manifest que, en els darrers quinze anys, els nivells de segregació escolar a Catalunya han estat força estancats. En el cas de la segregació escolar de l'alumnat estranger, les dades facilitades pel Departament d'Ensenyament denoten una tímida millora en els darrers anys (a primària, per exemple, del 51% d'alumnat estranger que hauria de canviar hipotèticament de centre per garantir una escolarització plenament equilibrada del curs 2001-2002 al 47% del curs 2014-2015, d'acord amb l'índex de dissimilitud). En el cas de la segregació de l'alumnat en funció de l'estatus socioeconòmic, l'anàlisi de les dades que ens ofereix la mostra de l'estudi PISA sobre les característiques socioeconòmiques de l'alumnat de 15 anys conclou que aquesta hauria augmentat, també de manera tímida, tant pel que fa a l'alumnat d'estatus socioeconòmic baix com pel que fa a l'alumnat d'estatus socioeconòmic alt. Aquestes dades també evidencien que l'alumnat d'estatus

socioeconòmic alt està més segregat que l'alumnat d'estatus socioeconòmic baix.

L'anàlisi d'aquestes dades mostra que la segregació escolar és un fenomen estructural del nostre sistema educatiu, i que no hi ha hagut grans variacions en els desequilibris en la composició social dels centres. Les dades també indiquen que aquests desequilibris s'expliquen cada cop més per les desigualtats internes de cada sector de titularitat, que no pas per les diferències entre sectors, que també existeixen. A primària, per exemple, la proporció de variabilitat explicada per les diferències entre sectors en la segregació de l'alumnat estranger s'ha reduït en els darrers anys, del 24% el curs 2011-2012 al 18% el curs 2014-2015. Si prenem com a referència l'alumnat estranger de països amb PIB baix, el curs 2015-2016, el 8,3% de la seva segregació escolar s'explica per diferències entre els sectors de titularitat pública i privada, mentre que el 91,7% s'explica per diferències dins dels sectors de titularitat.

L'anàlisi de l'impacte de la concentració d'alumnat estranger en els centres en els resultats de les proves de competències bàsiques del 2016 evidencia que la presència d'aquest alumnat condiciona els resultats dels centres, d'acord amb la relació existent entre composició social i resultats (un augment del 35% de la presència d'alumnat estranger en un centre suposa una minoració de 2,4 punts a les proves de Llengua catalana i de 3,4 punts a les proves de Matemàtiques), però també que existeix un llistó de concentració d'alumnat estranger a partir del qual aquesta concentració esdevé perjudicial per al rendiment del centre (i que se situa, en el cas dels centres de complexitat alta, al voltant del 25% en les proves de Llengua catalana de l'any 2016 i del 20% en les proves de Matemàtiques –45% i 51%, si prenem en consideració els intervals de confiança–). Les dades de PISA 2015 també mostren que els països amb sistemes educatius menys segregats tendeixen a obtenir millors resultats en les proves de competències que els països amb sistemes educatius més segregats. Les diferències en els resultats en

Ciències s'expliquen en un 21,9% per les diferències en els nivells de segregació escolar.

El risc de miratge de la reducció de l'abandonament prematur

La millora de l'accés a l'ocupació genera incerteses sobre l'abandonament educatiu prematur. És un miratge o bé una situació merament temporal que no es consolidarà? La millora de les xifres d'abandonament educatiu prematur, com s'ha dit, està molt associada, en part, a les dificultats creixents d'accés al mercat de treball durant la crisi econòmica per part de la població amb més dificultats de vinculació amb l'educació, que en èpoques de bonança econòmica abandonava prematurament el sistema educatiu. La millora de la conjuntura econòmica amb un context de creació d'ocupació, doncs, planteja el repte que les oportunitats més grans d'accés al mercat de treball no interfereixin en les trajectòries escolars de l'alumnat i que el sistema educatiu continuï amb la reducció de l'abandonament educatiu prematur.

Malgrat que la taxa d'abandonament educatiu prematur continua decreixent, i també en el període 2013-2016, marcat per l'inici de la recuperació econòmica, hi ha alguns indicadors que semblen començar a experimentar un estancament en la seva evolució, presumiblement per aquesta millora de la situació laboral i per les facilitats d'accés al mercat de treball. De fet, les darreres dades del 2016 relacionades amb l'abandonament educatiu prematur semblen haver atenuat la tendència de decreixement sostinguda en els darrers anys, amb una minoració respecte l'any anterior inferior a un punt percentual (del 18,9% del 2015 al 18% del 2016). Caldrà valorar si aquest estancament és conjuntural o es consolida en els anys posteriors.

Hi ha altres indicadors, però, que posen l'accent en un cert debilitament dels nivells de permanència en el sistema educatiu. Així, per

exemple, la taxa d'escolarització als 17 anys ha passat del 90,6% l'any 2013 al 88,3% l'any 2015. D'altra banda, el retorn al sistema educatiu també sembla decréixer. El percentatge d'alumnat de 20 anys o més als cicles formatius de grau mitjà, després d'un període 2008-2014 d'increment per efecte de l'allargament de les trajectòries escolars i del retorn a l'educació, ha decaigut novament, del 34,1% del curs 2013-2014 al 31,7% del curs 2015-2016, a mesura que s'ha anat entrant en una fase de creació d'ocupació. A partir de l'any 2013, quan la taxa d'ocupació de la població jove inicia una tendència positiva, la participació de la població jove en el sistema educatiu experimenta un decreixement de més de 20 punts percentuals entre la població de 16 a 24 anys amb estudis primaris o menys (que no ha assolit la graduació en ESO). El percentatge de població jove amb estudis primaris o menys que estudia passa del 52,7% de l'any 2013 al 31,2% de l'any 2014 i al 30,6% de l'any 2015, després que durant els anys de crisi més accentuada (2008-2013) aquesta participació en la formació presentava una tendència de creixement.

Finalment, el nivell d'instrucció superior de la població de 30 a 34 anys ha passat del 46,2% de l'any 2013 al 43,1% de l'any 2015.

Aquests són indicadors que, a manca de ser valorats per una sèrie temporal més llarga, i en cas de consolidar-se en el temps, assenyalarien l'estancament de la millora de la permanència de la població jove en el sistema educatiu, o fins i tot un retrocés, i serien l'avantsala d'una futura interrupció del procés de reducció de l'abandonament educatiu prematur. Convé recordar que, malgrat la millora molt significativa dels darrers anys, Catalunya encara presenta una taxa d'abandonament educatiu prematur elevada (18,9%), si es compara amb la resta de països europeus (amb una mitjana europea de l'11,0%), i encara per sobre de l'objectiu del 15% establert per l'Estratègia Europa 2020.

La crisi del retorn de la inversió en educació en un context de subocupació

La recuperació té un impacte més positiu entre la població amb més formació. Les dades relacionades amb el comportament del mercat de treball assenyalen una reducció de l'atur més pronunciada en el període 2013-2016 entre la població amb estudis superiors que entre la població amb estudis bàsics, tant pel que fa a la taxa com en valors absoluts. Aquest comportament s'explica fonamentalment per la pèrdua d'activitat de la població amb estudis bàsics (214.200 actius menys) i l'increment d'activitat de la població amb estudis superiors (116.800 actius més). De fet, la taxa d'ocupació en el període 2013-2016 creix més entre la població amb estudis superiors (+3,2 punts) que entre la població amb estudis bàsics (+0,8 punts), i la població ocupada amb estudis superiors creix (+178.100 ocupats), mentre que la població ocupada amb estudis bàsics decreix (-36.500). La població amb estudis superiors, doncs, manté un comportament laboral més positiu que la població amb estudis bàsics.

El comportament dels indicadors laborals de la població amb estudis superiors té a veure, en part, amb el fet que l'ocupació de professionals i tècnics qualificats s'ha incrementat un 11,3% en el període 2013-2016, lleugerament per sobre de la mitjana (7,0%). El comportament dels indicadors laborals de la població amb estudis bàsics, en canvi, té més a veure amb el retorn de molts joves amb dèficit formatiu al sistema educatiu, i també amb el retorn de població immigrada als països d'origen o l'increment del nivell d'instrucció de la població (que fa decréixer tant la població total, com la població activa i ocupada amb estudis bàsics).

Ara bé, també comença a ser més evident el fenomen de la sobrequalificació/subocupació. Un dels canvis estructurals més rellevants relacionats amb l'educació té a veure amb l'increment del capital instructiu de la població. Mentre l'any 2003, el 22,1% de la població de 25 a 64 anys tenia estudis superiors i el 62,0%, estudis bàsics, l'any 2016 (tres pri-

mers trimestres) aquesta proporció ha passat a ser de 31,9% en el cas d'estudis superiors, 9 punts percentuals més, i de 50,3% en el cas d'estudis bàsics, 12 punts percentuals menys. Aquest comportament ha estat encara més accentuat en el cas de la població ocupada, especialment arran de l'impacte de la crisi econòmica. Mentre l'any 2003 el 30,9% de la població ocupada tenia estudis superiors i el 48,0%, estudis bàsics, l'any 2016 (tres primers trimestres) aquesta proporció ha passat a ser de 44,4% en el cas dels estudis superiors, 14 punts percentuals més, i de 32,4% en el cas d'estudis bàsics, 15 punts percentuals menys.

Tot i que en el període 2007-2010 es va reduir més l'ocupació de baixa qualificació (-156.500) que l'ocupació alta qualificació (-25.800), i tot i que en el període 2013-2016, de recuperació econòmica, està creixent més l'ocupació d'alta qualificació (+79.600) que l'ocupació de baixa qualificació (+36.500), val a dir que no es pot dir encara que l'estructura de qualificació de l'ocupació estigui experimentant un canvi estructural de gran intensitat. Tenim una estructura de qualificació de l'ocupació amb un pes molt important de l'ocupació de qualificació mitjana (47,4%), però, en canvi, tenim una estructura de formació de la població fortament polaritzada, amb un pes encara baix de la població amb nivell d'estudis mitjans (un 17,3% en el cas de la població de 25 anys o més, o del 23,0% en el cas de la població de 25 a 34 anys). Cal destacar, a més, que el pes de la formació superior entre la població de 25 a 34 anys és més elevat (43,7%) que entre la població adulta en general (30,9%). L'estructura formativa està transitant progressivament des d'un escenari amb predomini del dèficit formatiu (que encara afecta el 51,9% de la població de 25 a 64 anys) cap a un escenari amb predomini del nivell d'instrucció superior (que ja afecta el 43,7% de la població jove de 25 a 34 anys).

L'increment d'instrucció de la població, combinat amb una estructura de qualificació de l'ocupació que no està experimentant una transformació equivalent, provocarà que la subocupació sigui cada cop més

present entre la població ocupada. Aquesta subocupació també estarà relacionada amb la qualitat de les condicions d'ocupació que ofereix el mercat de treball. Des de la perspectiva estrictament del sistema educatiu, les dificultats d'inserció laboral de la població amb estudis superiors a ocupacions d'una qualificació equivalent poden endarrerir l'accés al mercat de treball, però també debilitar el caràcter instrumental de l'educació.

Una agenda educativa per a un cicle de recuperació econòmica

Sembla clar que la situació econòmica està començant a millorar, tot i que és massa d'hora per percebre'n els efectes socials. Igualment, sembla també evident que les administracions, si les condicions de la seva actuació romanen constants —cosa que caldrà veure, atesa la conjuntura política actual—, recaptaran més com a resultat de la millora de l'activitat econòmica i, per tant, probablement tornaran a disposar de la capacitat d'incrementar la inversió pública. Si bé les restriccions pressupostàries i les exigències de compliment dels criteris d'estabilitat pressupostària per reduir el dèficit encara estan presents, i ho estaran en els propers anys, i el deute públic continua creixent, l'actual context de creixement del PIB i de l'activitat econòmica ha de permetre incrementar la recaptació per la via impositiva per part de les administracions públiques, la qual cosa prefigura un nou escenari.

Indicis de recuperació econòmica

El primer que s'ha de dir és que hi ha evidències clares de la recuperació econòmica i de la reducció de l'atur. A finals del 2013, els principals indicadors macroeconòmics van iniciar un canvi de tendència, tot deixant enrere el comportament negatiu més propi del context de crisi econòmica i apuntant ja, progressivament, cap a l'inici d'un període de re-

cuperació econòmica. El quart trimestre del 2013 l'economia catalana es va situar novament en un creixement positiu, que s'ha mantingut i consolidat des d'aleshores ençà. Val a dir que, els anys 2015 i 2016, el creixement del PIB s'ha situat per sobre del 3%. Això ha tingut efectes també en l'ocupació: en el període 2013-2016 (tres primers trimestres), la taxa d'atur s'ha reduït del 23,1% al 16,0%, situant-se ja per sota dels nivells de l'any 2009, i el mercat de treball català té 207.800 ocupats més i 287.600 aturats menys. Aquest escenari de recuperació, però, no impedeix que l'ocupació que es crea sigui per ara, majoritàriament, de baixa qualitat en les condicions laborals (elevada temporalitat, baixos salaris, etc.). A tall d'exemple, dels nous assalariats creats en el període 2013-2015, el 53,9% tenen contracte temporal.

No hi ha evidència, però, d'una millora significativa de les condicions socials ni tampoc de la reducció de la vulnerabilitat social o de la pobresa. Si bé s'ha reduït la taxa d'atur (del 23,1% de l'any 2013 al 16% de l'any 2016 –tres primers trimestres–) i també ho ha fet la proporció de població amb dificultats per arribar a final de mes (del 36,5% del 2013 al 33,3% del 2015), la taxa de risc de pobresa es manté estancada (al voltant del 20% en el cas de la població total, i del 28% en el cas de la població de menys de 16 anys), igual com passa amb la privació material severa (que es manté en valors que giren al voltant del 6%), alhora que encara augmenta entre els infants aquesta privació material severa (del 8,2% al 11,1%).

En tercer lloc, com succeeix en altres països, la recuperació té efectes més positius sobre l'ocupació en el cas de la població amb estudis superiors. La taxa d'ocupació en el període 2013-2016 creix més entre la població amb estudis superiors (+3,2 punts) que entre la població amb estudis bàsics (+0,8 punts), i la població ocupada amb estudis superiors creix (+178.100 ocupats) mentre que la població ocupada amb estudis bàsics decreix (-36.500). El comportament dels indicadors laborals de la població amb estudis superiors té a veure, en part, amb el fet que l'ocupació de professionals i tècnics qualificats, en el període

2013-2016, s'ha incrementat un 11,3%, lleugerament per sobre de la mitjana (7,0%). El comportament dels indicadors laborals de la població amb estudis bàsics, en canvi, té més a veure amb el retorn de molts joves amb dèficit formatiu al sistema educatiu, i també amb el retorn de població immigrada als països d'origen o amb l'increment del nivell d'instrucció de la població (que fa decréixer tant la població total, com la població activa i ocupada amb estudis bàsics).

Finalment, també es comencen a veure signes de la recuperació de la inversió pública en educació: la tendència existent des de l'any 2009 de reducció de la despesa pública en educació s'ha aturat, per primer cop, a partir de l'any 2015. L'any 2014 va ser el primer en què el pressupost liquidat del Departament d'Ensenyament va decréixer per sota del 3%, i l'any 2015, el primer en què el pressupost inicial del Departament d'Ensenyament va tornar a créixer. Això explica que el curs 2014-2015 hagi tornat a créixer novament la contractació de professorat, amb noves incorporacions, una tendència que sembla que continuarà en el futur (atesos els acords inicialment assolits amb els sindicats). Algunes polítiques específiques, que també havien estat objecte de restricció pressupostària, i que s'havien vist perjudicades en el seu desenvolupament, també han iniciat un procés de canvi de tendència. És el cas, per exemple, de les beques de menjador escolar a partir del curs 2013-2014, amb un increment progressiu des d'aleshores dels 32,7 milions d'euros als 69 milions aproximadament el curs 2016-2017, o dels plans educatius d'entorn, que a partir del curs 2015-2016 també es van incrementar, tot passant dels 77 municipis i 96 plans en funcionament participants al curs 2014-2015 als 92 municipis i 117 plans en funcionament participants al curs 2016-2017. Altres àmbits que també s'havien vist afectats per l'impacte de la crisi econòmica han iniciat ja una lleu tendència a la recuperació. En el cas de l'educació infantil de primer cicle, per exemple, després de tres cursos de reducció del nombre d'alumnes, el curs 2015-2016 aquest decreixement s'aturà, i la taxa d'escolarització total i pública, a causa del descens de la natalitat, ha iniciat una lleu recuperació d'1 punt

percentual. El fet que l'economia catalana hagi recuperat el creixement positiu pot afavorir que, malgrat que els objectius d'estabilitat pressupostària es mantinguin, els pressupostos en educació puguin recuperar una tendència de creixement.

El punt de partida: recuperar i millorar la inversió pública en educació

Arribats aquí, cal fer-se la pregunta de si, més enllà de la recuperació i la millora de la inversió pública en educació, no es pot aprofitar l'oportunitat que la resolució de la crisi representa per replantejar algunes característiques del funcionament del sistema educatiu per tal de fer-lo més eficient i més equitatiu. Com que aquesta ha estat la voluntat amb la qual s'ha dissenyat aquest *Anuari*, les propostes i les recomanacions que segueixen intenten, precisament, oferir pistes per a una reflexió profunda sobre els colls d'ampolla que fan del sistema educatiu català un sistema certament resilient, però, al mateix temps, amb molt recorregut de millora pel que fa als resultats i, sobretot, a l'equitat.

Moltes veus reclamen que, un cop superada l'època de fort condicionament de la política educativa a les mesures d'austeritat, es recuperi la inversió pública en educació als nivells del 2008-2009 i, tan aviat com sigui possible, s'incrementi per situar-se en xifres comparables a les d'altres països amb un nivell de riquesa i desenvolupament equiparables, notablement en el context europeu. I el fet és que, des de l'any 2015, es comencen a notar ja els efectes de les decisions pressupostàries que afecten el Departament d'Ensenyament i que permetran, per exemple, recuperar progressivament les condicions laborals del professorat que existien abans de la crisi.

Tres escenaris possibles per al finançament de l'educació

Arribats aquí sembla clar que la progressiva recuperació de l'activitat econòmica hauria de tenir una repercussió clara sobre el finançament públic de l'educació. Davant d'un previsible augment de la inversió en educació, emergeixen tres possibles escenaris alternatius:

1. **Retorn als nivells de finançament públic de l'educació d'abans de la crisi amb criteris d'inversió idèntics.** L'oportunitat de la recuperació econòmica es traduiria en un retrobament progressiu de les condicions de finançament del sistema anteriors a la crisi, amb una reversió de les retallades aplicades des del curs 2009-2010, principalment en les condicions laborals dels docents, però també en altres àmbits educatius (educació infantil de primer cicle, infraestructures, etc.). El volum de finançament perdut entre els anys 2009 i 2014 (i a recuperar) és de 1.173 milions d'euros a preus corrents i de 1.515 milions d'euros a preus constants. D'aquests, d'acord amb les dades del pressupost liquidat del 2015, ja se n'han recuperat al voltant de 375.

   La pressió dels diferents actors, i en particular dels docents, que han vist empitjorades les seves condicions de finançament en els darrers anys empeny cap a aquesta direcció. Previsiblement, pels indicis que ara s'observen, aquest és un escenari probable, i el més fàcil de posar en pràctica des de la perspectiva de la governabilitat del sistema educatiu, però que desaprofita l'oportunitat que la progressiva recuperació de la inversió pública en educació crea per canviar, reforçar o millorar, segons escaigui, algunes orientacions polítiques del sistema.

   Es tracta, en definitiva, d'un escenari conservador que tornarà a deixar les coses tal com estaven i, per tant, també els problemes ja endèmics vinculats a la inequitat del sistema, que la crisi haurà agreujat, i que continuaran sense rebre una resposta plenament satisfactòria.

2. **Retorn als nivells de finançament públic de l'educació d'abans de la crisi amb alguns canvis en els criteris d'inversió per centrar-los en l'abordatge de les inequitats.** Aquest *Anuari* ha posat reiteradament de manifest algunes de les polítiques públiques que haurien de ser reconsiderades per respondre als reptes relacionats amb les inequitats educatives i que, inevitablement, demanarien un esforç d'inversió més elevat. En són exemples clars el finançament de les beques, els centres de complexitat alta, el primer cicle d'educació infantil, els concerts dels centres corresponsables amb l'escolarització equilibrada d'alumnat, el suport a l'educació inclusiva, etc. El volum de finançament que s'hauria de recuperar seria exactament el mateix que en l'anterior escenari, entre els 1.000 i els 1.500 milions d'euros, però la diferència fonamental seria que els recursos s'aplicarien a atendre les prioritats que s'acaben d'esmentar i, per tant, això s'hauria de fer a costa d'altres opcions i, per exemple, dificultaria o retardaria el retrobament els nivells salarials dels docents anteriors a la crisi.

   Aquest és un escenari més complex que l'anterior, no tan sols per les resistències dels actors que no acceptarien no tornar a l'*statu quo* anterior a la crisi, sinó també per les dificultats d'incorporar canvis significatius sense poder tocar altres elements del sistema, en què la contribució financera pública pogués redefinir-se o reduir-se per alliberar així recursos addicionals, que es podrien reinvertir d'acord amb altres paràmetres. Cal afegir, a més, que una bona part de la despesa en educació d'abans de la crisi i també en l'actualitat és captiva dels salaris del professorat, i que la necessitat d'incrementar la despesa en professorat i en personal de suport als centres continua essent peremptòria, d'acord amb la necessitat d'atendre adequadament el creixement de la demanda d'educació i els canvis derivats de l'evolució demogràfica. Simplement pel canvi demogràfic, que ha comportat un decrement del nombre d'alumnes en l'educació infantil de segon cicle i un creixement del de l'educació secundària obliga-

tòria, cal tenir present que el cost del professorat de secundària és més elevat que el d'educació infantil i primària. Una part significativa d'aquest increment, doncs, aniria a cobrir l'augment d'alumnat i els canvis en l'estructura de la demografia educativa. És més, possiblement, encara que la inversió en professorat no augmentés, no s'aconseguirien alliberar els recursos suficients que calen per abordar amb plenes garanties alguns dels reptes que té plantejats el nostre sistema educatiu.

Es tracta, en definitiva, d'un escenari amb una capacitat limitada d'incorporar canvis significatius, més enllà dels que ja imposarien, de tota manera, el creixement i la variació de la demanda d'educació.

3. **Augment del finançament públic de l'educació fins a arribar a nivells equiparables a la mitjana europea, amb uns criteris d'inversió diferents (centrats en l'abordatge de les inequitats).** Aquest *Anuari*, com altres edicions anteriors, ha reiterat que existeix un veritable abisme entre els nivells de finançament públic de l'educació en la mitjana dels països de la Unió Europea i el de Catalunya. Aquest escenari planteja, doncs, anar més enllà del pur retrobament dels nivells d'inversió anteriors a la crisi, perquè Catalunya, abans del 2008, tampoc no tenia una inversió pública en educació commensurada amb el nivell de riquesa del país.

La distància que separa Catalunya en inversió en educació (no superior) d'aquesta mitjana europea se situa en valors que acostumen a oscil·lar entre 1 i 1,5 punts del percentatge del PIB (en funció de l'any de referència, de si es regionalitza la despesa del Ministeri, etc.). Les darreres xifres disponibles de la Unió Europea[1] (2015) estimen una mitjana del 4,2% del PIB invertit en educació no superior. D'acord amb les darreres dades del PIB del 2015 per a Catalunya, el 4,2% del PIB correspon a un import de

1. Dades d'Eurostat extretes el 2017, però corresponents al 2015: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_on_education

8.500 milions d'euros. Tot i que altres administracions també inverteixen en educació no superior, cal tenir present que el pressupost liquidat del Departament d'Ensenyament l'any 2009 era de 5.393,1 milions d'euros (al voltant dels 6.000 milions d'euros si es computa la despesa d'altres administracions), que el del 2014 va decréixer fins als 4.220,1 milions d'euros (al voltant de 5.000 milions, si es computa la despesa d'altres administracions), i que el del 2015 s'ha incrementat fins als 4.595,4 milions d'euros. Incrementar entre 1 i 1,5 punts el percentatge del PIB en el pressupost del Departament d'Ensenyament hauria suposat, l'any 2015, disposar d'una xifra pressupostària en una forquilla que giraria entre els 2.000 (1 punt de puja) i els 3.000 (1,5 punts) milions d'euros addicionals. És a dir, pels volts d'un 50% més respecte de la quantitat que actualment s'inverteix.

Cal tenir present que, a partir de l'any 2014, l'economia catalana va iniciar una fase de creixement del PIB: el 2,3% el 2014 i el 3,5% els anys 2015 i 2016. Si es mantingués en els propers anys, aquest ritme de creixement suposaria incrementar al voltant de 100 milions d'euros anuals addicionals aquesta partida pressupostària (per mantenir l'esforç de la inversió en educació).

En tot cas, aquest escenari permet albirar un ventall de polítiques públiques més ampli, que incorpora més recursos per abordar els reptes que el sistema necessita, amb opcions de plantejar millores substancials en l'equitat i la qualitat de l'educació. Aquest és, doncs, l'escenari que es proposa desenvolupar.

Com que la perspectiva d'aquest augment pot semblar, d'entrada, excessivament optimista, una possible alternativa seria fixar-se com a objectiu assolir el nivell de finançament que ara correspon a la mitjana espanyola. En aquest cas, que sembla més abordable políticament i factible financerament en un horitzó temporal a mitjà termini, es tractaria d'arribar al 3,5% del PIB. Això significaria quedar-se a mig camí respecte de la mitjana europea, amb una puja de 0,6 punts. Però, tot i així, la quantitat és extremament elevada, i giraria a l'entorn dels 1.200 milions d'eu-

ros anuals, aproximadament un 25% més respecte del volum actual d'inversió pública en educació a Catalunya.

Cap a la normalització del finançament públic de l'educació a Catalunya

La situació de crisi no pot fer oblidar que Catalunya té uns mecanismes de finançament de les polítiques públiques mediatitzats per l'Estat. El nivell de riquesa del territori i l'elevada pressió fiscal no es tradueixen en una disponibilitat commensurada de recursos per al finançament de les polítiques públiques; més aviat al contrari, els actuals mecanismes de finançament dels pressupostos de la Generalitat per part de l'Estat la penalitzen i li retornen força menys del que es recapta per mitjà dels impostos al territori. De fet, només Navarra i el País Basc, gràcies al seu peculiar concert fiscal, escapen de la norma de finançament que comunitats autònomes com Catalunya reben de l'Estat, situació que no permet que la despesa pública s'equipari amb la d'altres territoris europeus amb un nivell de riquesa semblant. Aquest és el cas de les dotacions destinades a cobrir també el servei públic d'educació: un país amb el nivell de riquesa de Catalunya hauria de poder tenir un nivell de despesa pública en educació equiparable, si més no, amb la mitjana europea en atenció al seu PIB *per capita*.

Tot i que queda fora dels límits d'aquest *Anuari* suggerir de quina manera es podria aconseguir capgirar aquesta situació, cal destacar la forta relació entre la baixa despesa pública en educació i el tracte fiscal que Catalunya rep de l'Estat. Cal afegir, alhora, la possibilitat que la Generalitat reequilibri internament la prioritat que s'atorga a l'educació en els seus pressupostos, tot i reconèixer també la dificultat que suposaria aconseguir l'equivalent a la distància que actualment separa el percentatge del PIB que a Catalunya s'inverteix en educació de la mitjana europea, a través de reduir despeses d'altres àmbits de l'actuació pública, molts dels quals, i singularment els àmbits de les polítiques

sanitàries i socials, estan igualment infradotats. De la mateixa manera, resulta igualment difícil pensar que un augment de la pressió fiscal a Catalunya, ja molt elevada en comparació amb altres comunitats, per la via d'impostos directes o indirectes recaptats per la Generalitat, pogués comportar aquest avenç en la inversió en educació. És, senzillament, una quantitat molt gran que només podria procedir d'un canvi substancial en els mecanismes de finançament de la Generalitat. Sense aquest canvi substancial, l'alternativa és continuar amb nivells de despesa inferiors a la mitjana europea.

Del quant al com de la despesa pública en educació

En matèria d'inversió en educació, és tan important el quant com el com. S'ha repetit molts cops que als països desenvolupats no existeix una correlació lineal entre la despesa en educació per alumne i els resultats de l'aprenentatge, ni en termes de qualitat ni tampoc d'equitat. Per tant, es conclou que el que fa la diferència són els criteris que s'utilitzen per distribuir els recursos, les polítiques, el com, en definitiva. En el cas de Catalunya, la importància de la discussió al voltant dels criteris amb els quals es distribueixen els recursos és molt important tant en el vector de la qualitat com en el de l'equitat del sistema.

Aquesta consideració és més pertinent encara quan s'encara un moment en què, com s'ha indicat anteriorment, la inèrcia del sistema tendirà a promoure que la progressiva recuperació econòmica serveixi per arribar a situar les coses exactament on eren just abans de la crisi, econòmicament i financerament parlant, en matèria educativa. Això seria perdre una magnífica oportunitat política per reconsiderar amb quins criteris es finança l'educació a Catalunya, en particular en relació amb el seu impacte sobre l'equitat del sistema.

Però fins i tot en un escenari de mera recuperació dels nivells d'inversió pública anteriors a la crisi, s'ha de mesurar molt bé la repercussió de les

opcions de reinversió. Les pàgines que segueixen mostren, en aquest sentit, quins criteris s'haurien de considerar tant per aprofitar l'avinentesa de la recuperació econòmica com, al mateix temps, per fer avançar el sistema cap a una més gran equitat, en un intent de respondre als reptes pendents del sistema i als impactes de la crisi, directes i indirectes, sobre l'educació.

Les prioritats per a un escenari de recuperació

A la secció anterior s'han examinat els tres reptes fonamentals que encara hi ha pendents a Catalunya en matèria educativa i que, de fet, eren preexistents a la crisi. Aquests tres reptes són la persistència de les desigualtats educatives, la necessitat de consolidar la reducció progressiva de l'abandonament escolar prematur i, finalment, la crisi del retorn de l'educació. L'increment de la inversió pública s'ha de fer amb criteris que permetin optimitzar les oportunitats educatives dels infants i del conjunt de la població i l'eficiència del sistema educatiu.

Evidències de partida

La recerca comparativa internacional, com també les dades d'aquest mateix *Anuari*, permet de sintetitzar algunes evidències que han de ser considerades com a punt de partida per a l'establiment de criteris d'inversió en educació en un escenari de recuperació econòmica. Breument, serien les següents:

1. **La millora de resultats educatius del sistema és funció, en bona mesura, de la millora dels aprenentatges de l'alumnat socialment menys afavorit**. La recerca internacional, particularment a partir dels estudis PISA, demostra que les millores significatives que s'han produït han estat sempre el resultat d'una millor atenció als alumnes en situació de desavantatge. La millora dels re-

sultats a Catalunya, fins i tot en un context de crisi, s'explica en bona part per les millores experimentades en els centres de complexitat baixa. L'anàlisi de les dades PISA 2015 ha posat de manifest, al mateix temps, la rellevància que la participació en l'educació infantil té com a predictor dels resultats escolars. En aquest sentit, en canvi, la situació de Catalunya demana una inversió més gran en la primera etapa, al costat d'altres polítiques socials adreçades igualment a la reducció de la vulnerabilitat social i de la pobresa infantil.

2. **La qualitat de la provisió escolar és funció directa de les competències professionals dels docents.** Es pot dir de moltes maneres diferents, però les capacitats docents, i la qualitat de les condicions en què poden desenvolupar-les en la pràctica, continuen sent la millor garantia del progrés escolar. La qüestió pendent és si els mecanismes de formació inicial i de carrera docent, que ja han estat examinats en altres edicions de l'*Anuari*, són òptimes. La recuperació econòmica que s'albira ha de permetre recuperar les condicions salarials i de treball dels docents anteriors a la crisi, però també, en una perspectiva de creixement de la despesa pública en educació, és una oportunitat per replantejar el cicle de la professionalització docent: des de la formació inicial i la selecció, fins al desenvolupament professional i la perspectiva de carrera. Invertir més recursos en professorat sense reformar aquest cicle de professionalització comportaria la consolidació d'un model exhaurit.
3. **La segregació escolar és un fre al desenvolupament econòmic i a la cohesió social del país**. Catalunya es caracteritza, tant en el context internacional com en relació amb altres comunitats autònomes, per un elevat nivell de segregació escolar que s'organitza de maneres diferents: territorialment, en funció de l'origen immigrant i també de l'estatus socioeconòmic dels alumnes. En un context de recuperació econòmica, la lluita contra la segregació escolar hauria de ser considerada prioritària.
4. **El dret a l'educació és incompatible amb un ensenyament bàsic que no és realment gratuït**. En un context de desigualtat social

més gran, com és l'actual, cal revisar les garanties de gratuïtat real de l'ensenyament, en el sector públic, però especialment també en el sector concertat. Els desequilibris en les quotes d'escolarització tant en centres públics com en concertats, per un costat, i l'existència de quotes al sector concertat que complementen el concert educatiu, per l'altre, determinen l'existència de desequilibris importants en la composició social dels centres. Per titularitat, per exemple, el curs 2014-2015 el sector públic escolaritza en l'educació primària més del doble (2,4) d'alumnat estranger, en proporció, que el sector privat. Sense incrementar la corresponsabilitat i les garanties de gratuïtat de l'accés al sector concertat, les decisions que afectin la provisió pública o privada poden tenir efectes sobre l'equitat en l'admissió d'alumnat.

5. **El nivell d'educació de la població adulta és un dels determinants més clars dels resultats escolars.** La millora dels resultats escolars a Catalunya, com ha succeït en altres indrets, no és aliena a l'increment del nivell educatiu de la població general, que actuaria com a efecte locomotora sobre l'escolarització, exigint-ne més i millor, i, al mateix temps, amb un augment de la qualitat i la quantitat del suport per a l'aprenentatge que reben els infants. És necessari adonar-se que, a banda dels valors intrínsecs per als individus, per a la societat i per a l'economia, l'educació dels adults i, en general, les polítiques adreçades a millorar el nivell educatiu de la població adulta, tenen un impacte positiu sobre els resultats de l'escolarització dels infants.
6. **Una part dels bons resultats dels nivells d'escolarització postobligatòria podrien amagar un efecte de substitució.** Hi hauria un cert risc d'ingenuïtat si es pensés que la millora d'aquests nivells i, per tant, la reducció de l'abandonament prematur és ja un guany consolidat del sistema. Més aviat, cal romandre alerta de quin serà el comportament de la demanda en el moment en què la recuperació econòmica torni a demanar ocupació amb nivells baixos de qualificació, i pensar a posar en pràctica sistemes que

incentivin la permanència en el sistema educatiu i formatiu més enllà de l'obligatorietat escolar.

A les pàgines que segueixen s'analitza com es podria afrontar aquesta qüestió, aprofitant l'oportunitat d'un escenari de recuperació econòmica i l'opció per un nivell de finançament públic de l'educació equiparable amb els països europeus. Les propostes que es fan es basen en criteris adreçats a optimitzar les oportunitats educatives dels infants i del conjunt de la població i l'eficiència del sistema educatiu.

Criteris d'inversió per promoure un sistema educatiu més equitatiu

El primer criteri que es proposa és trencar la linealitat del finançament públic dels serveis educatius i condicionar la inversió a les necessitats educatives i a la corresponsabilitat amb l'equitat del sistema per facilitar polítiques de redistribució. El nostre sistema educatiu és realment redistributiu? Es promou prou la transferència de despesa pública cap a l'alumnat socialment desfavorit? Els poders públics destinen una part significativa de la despesa pública a àmbits educatius que són més freqüentats per les classes mitjanes que pels grups socialment menys afavorits. El capítol d'indicadors mostra, per exemple, com els pressupostos de molts ajuntaments són captius de la inversió en la provisió de places públiques d'escola bressol (a la qual destinen, de mitjana, quasi el 40% del pressupost), però com, també, l'escolarització primerenca és més freqüent entre els infants socialment afavorits que entre els infants socialment desfavorits. O, per exemple, el cost que sufraguen els poders públics en la provisió de places d'ensenyaments superiors, en què l'alumnat que hi accedeix també és més prevalentment d'origen social afavorit, és molt superior al cost que es destina per plaça als ensenyaments obligatoris. Sense reduir les desigualtats estructurals d'accés a l'educació preobligatòria o postobligatòria, la inversió en aquestes etapes serà menys redis-

tributiva que si es destina a altres etapes menys afectades per aquestes desigualtats.

Ben sovint, el finançament que destina el Departament d'Ensenyament a l'educació respon a una linealitat també mancada de caràcter redistributiu. Per exemple, les mateixes subvencions que el Departament d'Ensenyament (o actualment les diputacions catalanes) destina a l'educació infantil de primer cicle són lineals, no estan condicionades ni per la composició social del centre on se situa la plaça, ni per la composició social del municipi on hi ha l'escola bressol. No acompleix la mateixa funció social una plaça d'escola bressol situada en un barri socialment desfavorit que la plaça d'un barri benestant, però, en canvi, el finançament públic és equivalent. O, per exemple, el finançament en concerts de les escoles concertades també és independentment de la composició social del centre, malgrat que no tan sols hi ha diferències importants internes en la composició social dels centres concertats, sinó que també els ingressos privats que aquests centres reben en quotes per part de les famílies és molt desigual.

Cal condicionar, doncs, les subvencions i la dotació dels recursos a les característiques socials dels centres i dels territoris. Les subvencions als ajuntaments han de dependre de la composició social del municipi i el finançament dels centres de les característiques de l'alumnat que atenen. En aquesta línia, cal seguir mantenint i reforçant totes les intervencions i programes de millora que tenen com a objectiu el tractament diferencial dels centres de complexitat alta com una estratègia encertada per millorar els resultats a nivell de sistema i oferir millors oportunitats educatives als alumnes que comencen amb desavantatge.

A més, seria recomanable que, en un context d'expansió de la despesa, aquestes actuacions s'estenguessin al conjunt del sistema i que afectessin totes les partides pressupostàries transferides, no tan sols la dotació de les plantilles. El finançament addicional que reben els centres públics i concertats que tenen una composició social desfavorida és

molt reduït en proporció al finançament públic total que reben, de manera que, a la pràctica, centres de complexitat alta disposen de dotacions públiques per al seu funcionament molt similars als centres de complexitat mitjana i baixa (que, al seu torn, no tenen diferències en les subvencions i en la dotació de plantilles que reben). Cal, certament, avançar en la redistribució de recursos, però també en el repartiment de la complexitat educativa a través de la lluita contra la segregació escolar.

Finalment, convé afegir que aquest esforç redistributiu no tan sols ha d'estar mediatitzat per la composició social del centre o del territori, sinó també, de manera focalitzada, en funció del perfil social de l'alumnat i les seves famílies. En aquest sentit, cal esmentar la necessitat de reforçar les polítiques de beques, que a Catalunya tenen un dèficit estructural de finançament. La inversió pública en beques a Catalunya presenta nivells de cobertura i de despesa per estudiant molt inferiors a la mitjana espanyola i europea. La despesa en beques dels ensenyaments no universitaris sobre el conjunt de la despesa en educació no universitària a Catalunya és de l'1,3% l'any 2014, mentre que la mitjana espanyola se situa en el 2,1%. A escala europea, aquesta proporció se situa per sobre del 3%.

En relació amb aquest assumpte, i atès que el copagament dels serveis educatius s'ha incrementat per efecte de les restriccions pressupostàries, cal dir que el nivell de copagament també podria estar condicionat a la renda familiar. Especialment en l'àmbit de les escoles bressol, alguns ajuntaments han promogut la implantació de sistemes de tarifació social, que podrien fer-se extensius al conjunt d'escoles bressol, però també a serveis educatius, com ara menjadors escolars, transport escolar, casals infantils, etc.

El segon criteri consisteix a garantir la gratuïtat real dels ensenyaments obligatoris (i secundaris postobligatoris) i combatre les desigualtats d'oportunitats. En la línia de l'epígraf anterior, i atès que actual-

ment ens trobem en un context de desigualtat social més gran, cal revisar les garanties de gratuïtat real de l'ensenyament en el sector públic, però especialment també en el sector concertat. Els desequilibris en les quotes d'escolarització als diferents centres públics i concertats, per un costat, i l'existència de quotes voluntàries que es paguen de manera «obligatòria» als centres concertats, per l'altre, determinen l'existència de desequilibris importants en la composició social dels centres i, finalment també, de desigualtats en les oportunitats educatives de què disposen els alumnes (atès que la composició social dels centres, a través de les quotes que sufraguen les famílies, determina massa sovint el projecte educatiu del centre, la disponibilitat de serveis escolars o la realització d'activitats complementàries com ara colònies i sortides escolars o d'activitats extraescolars).

La mancança en les polítiques de beques anteriorment assenyalada contribueix a condicionar, encara en excés, les oportunitats educatives dels alumnes al capital econòmic familiar. La millora del finançament de l'educació, doncs, ha d'anar orientada a preservar la gratuïtat real de l'ensenyament en aquelles activitats que es desenvolupen en l'horari lectiu (situació que no sempre succeeix en l'actualitat; per exemple, quan es paguen quotes per llibres de text i material escolar, per sortides i colònies escolars o per serveis escolars vinculats a l'escolarització en molts centres) i a garantir polítiques de beques en aquells altres aspectes també rellevants per a l'educació dels infants, però de caràcter voluntari (realment voluntari), que es desenvolupen fora de la jornada escolar i que estan sotmesos a (co)pagament, com ara les activitats complementàries (realment complementàries) i extraescolars. L'objectiu ha de ser que cap infant no quedi exclòs d'oportunitats educatives significatives per raons econòmiques.

Cal fer un esment especial als costos d'escolarització del sector concertat, que generen desequilibris en la composició social dels centres. La corresponsabilitat del sector concertat en l'escolarització equilibrada d'alumnat és un factor determinant per comprendre els

nivells de segregació escolar existents en els diferents municipis. Les restriccions pressupostàries aplicades en aquesta matèria (supressió dels contractes programa i de la subvenció específica per sufragar el cost de les activitats complementàries als alumnes amb necessitats educatives específiques, tot i la creació d'una subvenció amb finançament addicional als centres concertats amb una composició social desfavorida, globalment amb una dotació inferior) no contribueixen a incrementar el compromís del sector concertat amb l'escolarització equilibrada d'alumnat. Sense incrementar la corresponsabilitat i les garanties de gratuïtat de l'accés al sector concertat, l'equitat del sistema es veu clarament afectada.

La recuperació econòmica és, doncs, una oportunitat per reconsiderar els mecanismes de finançament de les escoles concertades i per vincular aquests mecanismes a la seva corresponsabilitat en l'escolarització equilibrada d'alumnat. L'experiència internacional demostra que la pluralitat de projectes educatius no té per què estar renyida ni amb la bondat dels resultats ni tampoc amb l'equitat, a condició que els projectes no siguin segregadors per naturalesa i que els mecanismes de finançament ho impedeixin. La situació actual a Catalunya no trobaria equiparació en cap altre país europeu i suposaria, si continués així, un impediment a la realització del dret a l'educació. Ara hi haurà l'oportunitat d'aconseguir una gratuïtat real de totes les escoles i de maldar, al mateix temps, per la desaparició de la segregació escolar.

El tercer criteri és repensar l'educació infantil, el lleure i la formació d'adults com a àmbits estratègics per combatre les desigualtats educatives a través de polítiques de predistribució. Cal invertir més en ensenyaments preobligatoris, obligatoris o postobligatoris? Cal invertir més en el sistema educatiu o a reforçar l'educació no formal i informal? La inversió, dins o fora de l'escola? Catalunya necessita un plantejament que afavoreixi polítiques predistributives, que ataquin les causes estructurals de la desigualtat, per tal que l'esforç redistributiu posterior, a fi de compensar les desigualtats socials ja consolidades,

sigui inferior. I és en aquest sentit que convé recordar que la inversió en escolarització no necessàriament suposa invertir en èxit escolar, i que, per a aquest èxit escolar, cal reforçar les condicions d'educabilitat de l'alumnat.

Amb aquests propòsits, prenen importància les polítiques relacionades amb la promoció de l'ocupació, amb les garanties de renda i amb la lluita contra la pobresa, que afavoreixen que els infants tinguin unes condicions materials de vida més adequades i més oportunitats socials i educatives al seu abast, però també aquelles polítiques educatives que tenen un impacte directe sobre l'educabilitat dels infants socialment menys afavorits, com ara l'educació infantil de primer cicle, el lleure educatiu i la formació d'adults.

Cal considerar l'etapa inicial de l'educació infantil com una etapa prioritària en la qual es juguen tant la batalla de l'equitat, des de la perspectiva de les polítiques predistributives, com la de la qualitat dels resultats. La recerca internacional acredita que a l'edat de 3 anys ja s'estableix un diferencial d'un 23% en els resultats cognitius entre infants sortits de les llars més pobres en comparació amb les més benestants. És, per començar, el millor indret per augmentar el percentatge d'inversió pública dedicat a l'educació en funció dels retorns futurs.

Aquest plantejament, però, només es pot desenvolupar si es reforça l'educació infantil de primer cicle com a àmbit educatiu estratègic per combatre les desigualtats educatives futures, i no tant com a instrument més orientat a la conciliació de la vida laboral i familiar. Els costos d'escolarització representen un obstacle clar a l'hora de promoure la igualtat d'oportunitats en l'accés. La idea que aquesta no ha de ser una etapa gratuïta ha de ser abandonada, com a mínim, per als infants socialment desfavorits. Això suposa incrementar el cofinançament públic i configurar un veritable sistema d'ajuts, bonificacions i exempcions o de tarifació social per impedir que el cost d'accés sigui un factor d'exclusió.

Però no és només una qüestió vinculada a l'escolarització, sinó un àmbit en el qual es requereix una aproximació sistèmica a la infància, en la qual l'apoderament de les famílies sigui essencial. Això requereix una consideració multisectorial que, paradoxalment, només es podrà aconseguir si a escala local es mobilitzen els diferents serveis socials i educatius.

En aquesta mateixa línia, també cal reforçar l'equitat en l'accés a l'àmbit del lleure. A més de la seva dimensió lúdica o de conciliació, les activitats de lleure (activitats extraescolars, activitats d'educació en el lleure, etc.) promouen l'educabilitat dels infants amb impactes sobre els resultats educatius, especialment entre els infants socialment menys afavorits. Anteriorment ja s'han esmentat les desigualtats d'accés que existeixen i també la supressió d'algunes de les convocatòries de subvenció pública adreçades a sufragar-ne, encara que fos parcialment, els costos. La LEC estableix el deure del Departament d'Ensenyament d'establir ajuts per promoure l'accés a aquests serveis en igualtat d'oportunitats, i aquests ajuts actualment no existeixen.

Finalment, un tercer focus ha de ser la formació al llarg de la vida, pels enormes beneficis que té per a l'individu, com a ciutadà i treballador, i també per les repercussions que tindrà sobre l'escolarització dels seus fills. Per maximitzar aquest propòsit, però, cal evitar que la població adulta amb més dèficits formatius sigui la que menys hi participa. En el cas de la formació d'adults, i per bé que s'han fet avenços molt importants en aquest domini, hi ha encara el predomini d'una orientació estrictament orientada a solucionar situacions o de segona oportunitat d'aquesta oferta formativa, quan en realitat el seu potencial va molt més enllà.

Criteris d'inversió per fer un sistema educatiu amb més capacitat de combatre l'abandonament educatiu prematur

El primer criteri en aquesta línia seria universalitzar els ensenyaments secundaris postobligatoris i invertir en formació professional com a àmbit estratègic clau. La reducció de l'abandonament educatiu prematur exigeix la progressiva universalització de l'accés als ensenyaments secundaris postobligatoris, el batxillerat o la formació professional. Els països amb nivells d'abandonament més reduïts han optat, fonamentalment, bé per allargar l'escolaritat obligatòria més enllà dels 16 anys, bé per crear incentius per a la finalització dels estudis, bé per fomentar la formació professional i flexibilitzar les modalitats d'accés.

Al llarg de l'*Anuari* es parla de la forta relació entre la reducció de l'abandonament educatiu prematur i la provisió de la formació professional. Atès que la lluita contra l'abandonament educatiu prematur continua essent un objectiu de primer ordre, un dels focus per a una major inversió pública són els programes de formació professional i, més en general, tots aquells programes, fins i tot amb diferents modalitats de provisió, que puguin garantir la permanència en el sistema educatiu dels joves durant un període més llarg de temps.

Novament, aquesta és una línia en què cal acreditar els progressos fets durant els darrers anys, però cal preveure amb anticipació que en el moment en què el mercat laboral torni a demanar llocs de treball sense qualificació molts joves se sentiran cridats a abandonar la formació. Lluitar contra aquesta temptació natural exigeix crear incentius per a la formació, flexibilitzar-ne les modalitats i crear mecanismes d'acreditació de les qualificacions basades en l'experiència professional que indueixin a continuar formant-se. Cal continuar avançant en la consolidació d'aquests mecanismes d'acreditació i en el desenvolupament de la formació professional dual, amb un vincle més fort entre sistema educatiu i sistema productiu.

En aquesta mateixa línia, cal invertir en programes de segones oportunitats, que ofereixin oportunitats formatives als joves amb més dificultats d'escolarització, amb propostes de caràcter professionalitzador, i que promoguin la seva permanència i, si escau, el retorn al sistema educatiu. Cal recordar que, en els darrers anys, la provisió de places de PQPI (i actualment de PFI) a Catalunya s'ha mantingut significativament per sota de la mitjana espanyola.

El segon criteri consistiria a invertir en programes d'acompanyament a l'escolaritat. Abans que l'abandonament educatiu prematur es produeixi, el sistema educatiu ha de disposar de mecanismes de detecció primerenca de les dificultats d'escolarització al llarg de l'escolaritat i també de programes d'intervenció per consolidar els aprenentatges dels alumnes. En els darrers anys, s'han posat en funcionament iniciatives com ara el Servei Escolar Personalitzat a primària o el Programa Intensiu de Millora a secundària que van en aquesta direcció, com també actuacions en el marc dels Plans educatius d'entorn (tallers d'estudi assistit, etc.), entre d'altres.

Aquests programes, majoritàriament en el si dels centres escolars, s'han de complementar amb altres actuacions orientades a apoderar les famílies dels alumnes amb més dificultats per poder acompanyar els seus fills i filles al llarg de la seva escolaritat.

Criteris d'inversió per promoure un sistema educatiu amb més possibilitats de garantir el retorn de la inversió de la població en educació

Aquí el primer criteri seria potenciar la inversió en innovació per transformar el model productiu. La millor manera d'incrementar el retorn de la inversió en educació és disposar d'un sistema productiu que ofereixi oportunitats d'ocupació qualificada que permeti, entre d'altres, optimitzar l'aprofitament de les competències adquirides en el sistema educatiu.

Amb la crisi econòmica, Catalunya va destruir, en bona part, ocupació no qualificada de baix valor afegit en sectors com ara la construcció, però també ocupació qualificada en sectors com ara la indústria. Cal recordar que, en el període 2008-2013, el sector de la construcció va destruir el 54,7% de la seva ocupació (que representa el 36,3% del total d'ocupació destruïda en aquest període), i la indústria, el 28,7% (el 36,0% del total d'ocupació destruïda).

Amb la recuperació econòmica, la creació de llocs de treball es concentra especialment en el sector serveis, principalment en el comerç i en el transport, en bona part gràcies a la recuperació del consum intern per la millora de les expectatives laborals de la població, i en l'hostaleria, en bona part gràcies al bon comportament del turisme. En el període 2013-2016, l'ocupació als serveis s'ha incrementat en un 8,2%, que representa el 83,7% del total de la nova ocupació creada en aquest període.

Si bé, l'any 2016, el sector dels serveis ja ha assolit els nivells d'ocupació anteriors a la crisi econòmica, el sector de la indústria encara està al 76% de l'ocupació que hi havia l'any 2008, i no mostra (amb un increment de l'ocupació del 6,6% en el període 2013-2016) el dinamisme del sector serveis. Des d'aquesta perspectiva, cal invertir en polítiques de dinamització de l'activitat industrial, amb capacitat de crear llocs de treball d'alt valor afegit, i també en polítiques a favor de la innovació.

Catalunya presenta uns nivells de despesa en R+D clarament superiors a la mitjana espanyola, però també significativament inferiors a la mitjana de la Unió Europea, tant si es mesura en percentatge del PIB com si s'analitza la despesa per habitant de Paritat de Poder de Compra (PPC). Mentre a Catalunya es destina l'1,5% a R+D i 433,7 a PPC per habitant, en el conjunt de la Unió Europea aquest percentatge és del 2% i la despesa per habitant de PPC és de 517,3.

El segon criteri consisteix a invertir en educació per acompanyar la recuperació econòmica i el canvi de model productiu. Com s'ha d'orientar la inversió en educació per consolidar la recuperació econòmica i el canvi de model productiu? En aquest sentit, la formació professional i la formació al llarg de la vida assumeixen, de nou, un paper fonamental.

A l'*Anuari* es recorda, per exemple, que la formació professional és un motor de creixement econòmic fonamental a l'hora d'assegurar professionals suficients i adequadament formats per ocupar llocs de treball en sectors d'alt valor afegit, eminentment en el sector industrial, com també es plantegen necessitats de millora relacionades amb el disseny, fonamentalment amb la rendició de comptes i amb la connexió entre sistema educatiu i sistema productiu, per exemple, a través de la formació professional dual.

En aquesta mateixa línia, la formació al llarg de la vida també representa un àmbit estratègic, a través de la formació ocupacional i contínua, per promoure la requalificació de la població activa en un eventual procés de transició de model productiu. La necessitat d'invertir en aquest àmbit s'evidencia, a més, si hom té en compte que la participació en la formació al llarg de la vida és l'únic indicador de referència de l'Estratègia Europa 2020, en què Catalunya presenta un comportament negatiu.

En resum, cal insistir, com es demostra a l'*Anuari*, que la inversió en educació genera efectes directes i indirectes positius sobre la producció, la renda i l'ocupació. Des d'aquesta perspectiva, les mesures d'austeritat adoptades en el període 2011-2014 han generat una pèrdua de producció de més de 1.200 milions d'euros, una pèrdua de renda de més de 1.000 milions d'euros i una pèrdua de més de 18.000 llocs de treball. En canvi, assolir en el futur nivells de despesa pública en educació equiparables a la mitjana europea (al voltant del 5% del PIB) suposaria generar efectes directes i indirectes sobre la producció de quasi 10.000 milions d'euros, sobre la renda de quasi 8.000 mi-

lions d'euros i de generació d'ocupació de més de 140.000 llocs de treball.

Criteris d'inversió per construir un sistema educatiu que atengui les necessitats d'escolarització amb un compromís més gran amb el dret a l'educació en condicions d'equitat i qualitat

El primer criteri és governar la programació de l'oferta amb criteris d'equitat, més enllà del seguiment de la demanda. El comportament de la demografia educativa, que comporta la reducció de places al segon cicle d'educació infantil i la creació de places a l'educació secundària obligatòria, planteja la necessitat de prendre decisions al voltant de la programació de l'oferta: fins a quin punt s'utilitzen les ampliacions de ràtio i les reduccions de ràtio per crear i suprimir places? Cal crear i suprimir centres o només grups en centres ja existents? Cal adoptar criteris de programació diferenciats i focalitzats en funció de les característiques del territori i del centre o no?

Com s'evidencia en aquest *Anuari* la programació de l'oferta és un instrument fonamental per combatre la segregació escolar. Quan es programa l'oferta fonamentalment en funció dels criteris de demanda, la segregació escolar acostuma a incrementar-se, perquè es consolida la demanda dels centres escolars socialment més prestigiats i sol·licitats, es facilita la «fugida» dels centres socialment estigmatitzats i se'n debilita la demanda. Les decisions al voltant de la programació de l'oferta han d'estar fonamentades en criteris d'equitat. Amb caràcter general, no s'han d'autoritzar ampliacions de ràtio en centres mentre hi hagi altres centres de la mateixa zona amb places vacants. El tancament de grups, tant en el sector públic com en el sector concertat, ha de tendir a produir-se en l'oferta inicial, per evitar situacions de sobreoferta i que la demanda acabi planificant indirectament l'oferta final. Si s'han de tancar grups en un determinat territori, o bé es tanquen centres que són

guetos (perquè suposen una anomalia en la provisió del dret a l'educació en igualtat d'oportunitats), o bé es tanca el grup en aquell centre que generi un efecte menys negatiu per a l'equitat (que no necessàriament ha de ser el centre amb una demanda més feble). Per evitar situacions de sobreoferta, si cal, no tan sols s'han de reduir ràtios en els centres de complexitat alta, sinó també en el conjunt de centres d'una mateixa zona, encara que alguns tinguin una demanda elevada. Si es creen nous centres o s'amplien grups, cal evitar generar situacions de sobreoferta que acabin perjudicant els centres socialment més estigmatitzats i debilitant la seva demanda. L'ampliació de grups no s'ha de fer necessàriament als centres amb més demanda, sinó al centre que proporcioni un equilibri més gran.

El segon criteri és governar la programació de l'oferta per enfortir el Servei d'Educació de Catalunya (i superar la doble xarxa) i condicionar-la a la corresponsabilitat amb l'escolarització equilibrada d'alumnat. La creació o la supressió d'oferta ha de ser de titularitat pública o privada? Aquesta és una pregunta que sovint articula el debat al voltant de la programació de l'oferta. En el període 2011-2016, les places de P3 al sector públic s'han reduït en 9.180 (reducció del 15,7%), mentre que les del sector privat, en 1.671 (-6,5%). A 1r d'ESO, en canvi, l'increment de places al sector públic ha estat de 2.752 (amb un increment del 5,9%), mentre que al sector privat, de 1.239 (4,5%). El sector públic, al llarg de les darreres dècades, ha estat sotmès a una més gran inestabilitat, amb una evolució que ha estat condicionada pels canvis de la demografia educativa (mentre que l'evolució del sector privat ha estat més estable en el temps).

En el curs 2016-2017, la programació de l'oferta va afectar de manera més equilibrada els dos sectors de titularitat, i el Departament d'Ensenyament va adoptar decisions focalitzades cap als centres de complexitat alta (orientades al no tancament de centres amb baixa demanda i a la reducció de ràtios fins a 22, a P3, als centres amb complexitat alta).

Més que determinar si l'oferta que s'ha de crear o suprimir ha de ser de titularitat pública o privada, és més important valorar el seu compromís amb l'equitat del sistema educatiu i amb la cohesió social. Els centres socialment més corresponsables, siguin públics o privats, han de rebre un tractament més favorable a l'hora de programar l'oferta, tant quan se suprimeixen places com quan es creen. Els centres que integren el Servei d'Educació de Catalunya han d'estar compromesos amb l'escolarització equilibrada d'alumnat (tal com estableix la LEC); condicionar la programació de l'oferta a aquest compromís enforteix la integració d'aquest servei com a sistema únic i debilita la configuració de la doble xarxa.

Possibles opcions d'inversió prioritzades

Aquest darrer apartat presenta un exercici que, *grosso modo*, analitza possibles opcions d'inversió en un escenari de recuperació econòmica. En fer-ho, se sintetitzen, d'una banda, les conclusions d'aquest *Anuari* amb les evidències disponibles, i, de l'altra, les possibilitats de finançament que en l'escenari desitjable poden emergir a mitjà termini. Val a dir que escapa dels límits d'aquest exercici la voluntat de fer una programació de la inversió, ja que més aviat es busca suggerir com la recuperació de la inversió educativa i la seva millora permetrien abordar pràcticament la totalitat de les qüestions pendents relatives tant a l'equitat com a la qualitat del sistema.

L'ordre de prioritats podrà ser discutible, com també el detall de les estimacions de les quantitats requerides, però està en consonància amb les evidències internacionals i els criteris que s'acaben de presentar. En resum, algunes de les prioritats que caldria abordar haurien de ser:

1. Universalitzar l'accés a l'educació infantil de primer cicle, prioritzant els infants en risc d'exclusió.
2. Garantir la gratuïtat efectiva de l'ensenyament obligatori.

3. Millorar la personalització de l'ensenyament, l'acompanyament a l'escolaritat i les competències docents, especialment durant l'ensenyament obligatori.
4. Augmentar els recursos destinats als centres de complexitat alta.
5. Universalitzar els ensenyaments secundaris postobligatoris.

Es considera, en primer lloc, que la qüestió de l'equitat es juga en diferents fronts, però el més important ara com ara és el del primer cicle de l'educació infantil. Garantir, igualment, la gratuïtat efectiva de l'ensenyament obligatori no és només un imperatiu legal, sinó un mecanisme essencial per reduir les desigualtats. En tercer lloc, cal insistir un cop més que el veritable front és dins del centre i dins de l'aula i per aquesta raó resulta imprescindible millorar significativament les competències, però també les condicions efectives de treball dels docents. Aquest és el cas, en quart lloc, dels docents que treballen en centres de complexitat alta. Finalment, es considera que la universalització dels ensenyaments secundaris obligatoris hauria d'incloure's en aquest exercici de prioritització.

1. Universalitzar l'accés a l'educació infantil de primer cicle, prioritzant els infants en risc d'exclusió

El Departament valora que el cost d'una plaça de llar d'infants és de 3.420 euros per alumne i any (sense computar els serveis complementaris). Actualment, el Departament d'Ensenyament, a través de les diputacions, sufraga 875 euros per alumne per al manteniment de les places, mentre que la part restant recau en els ajuntaments i les famílies.

Si prenem com a referència la taxa de risc de pobresa per als infants a Catalunya (el 27,9% el 2015), hi hauria al voltant de 60.000 infants menors de 3 anys que pateixen aquest risc. El cost de garantir l'accés gratuït a 60.000 infants a l'oferta d'educació infantil de primer cicle seria de 205 milions d'euros anuals (import que no tindria en compte el cost de creació de places addicionalment requerides).

Cal recordar que, el curs 2015-2016, l'educació infantil de primer cicle té 79.027 alumnes, 49.946 en el sector públic, i que aquesta oferta pública se sufraga a partir de les aportacions de les famílies, dels ajuntaments i, en una proporció menor, també del Departament d'Ensenyament. L'any 2014, el Departament d'Ensenyament (a través del conveni signat amb les diputacions) va destinar 34 milions d'euros als ajuntaments per al sosteniment de les places públiques de titularitat municipal (més 4,8 milions per a la creació de places). L'any 2009, aquesta xifra va assolir els 85 milions d'euros (més 28,8 milions per a la creació de places). Actualment, els ajuntaments destinen al voltant del 50% al cost de la plaça. Prenent com a referència el cost per plaça anteriorment referit (que no té en compte els serveis complementaris), els ajuntaments estarien destinant, com a mínim, 85 milions d'euros al sosteniment de les llars d'infants de la seva titularitat.

2. Garantir la gratuïtat efectiva de l'ensenyament obligatori

No hi ha xifres oficials que determinin l'import de les quotes que sufraguen les famílies amb fills escolaritzats. L'informe del Síndic, *La segregació escolar a Catalunya (II): les condicions d'escolarització*, analitza les quotes que sufraguen les famílies en vuit escoles públiques de la ciutat de Barcelona en concepte de material escolar, sortides i activitats, colònies escolars i AMPA, sense computar el servei de menjador escolar, que de mitjana giren al voltant dels 400 euros per alumne/any. En el supòsit que aquest fos l'import mitjà real que assumeixen les famílies en l'escolarització dels seus fills, caldria invertir 266 milions d'euros per cobrir els costos d'escolarització (exclòs el servei de menjador escolar) de l'alumnat escolaritzat en el sector públic en els ensenyaments d'educació infantil de segon cicle, d'educació primària i d'educació secundària obligatòria, o 404 milions d'euros si hi incloem també l'alumnat escolaritzat en el sector concertat (sense comptar el cost de les activitats complementàries). Si aquest suport es limités a l'alumnat en situació de risc de pobresa (el 27,9% del total, segons dades del 2015), aquesta partida es reduiria fins als 112 milions d'euros.

En relació amb la gratuïtat de l'ensenyament en el cas de l'alumnat al sector concertat, hom pot fer menció també, com a exemple, de la despesa destinada als contractes programa, que van ser suprimits per les mesures d'austeritat aplicades anys enrere. El Departament d'Ensenyament va destinar 6,4 milions d'euros fins a l'any 2011 a contractes programa amb 27 centres concertats amb una composició social desfavorida, a fi de garantir la plena gratuïtat de l'ensenyament per al conjunt dels alumnes afectats. Aquest ha estat un instrument adequat per combatre la segregació escolar en els municipis on han funcionat. El curs 2015-2016 Catalunya tenia 615 centres concertats que impartien ensenyaments de primària. Traslladar al conjunt de centres concertats les condicions dels contractes programa que va subscriure el Departament d'Ensenyament fins a l'any 2011 equivaldria a un import aproximat que podria girar al voltant dels 146 milions d'euros. L'increment del finançament dels centres concertats hauria d'anar acompanyat d'un increment de la seva corresponsabilitat en l'escolarització equilibrada d'alumnat.

3. Millorar la personalització de l'ensenyament, l'acompanyament a l'escolaritat i les competències docents, especialment durant l'ensenyament obligatori

Les ràtios d'alumnat per professor a Catalunya són equivalents a la mitjana europea, però tenim, en canvi, ràtios d'alumnat per unitat comparativament elevades. El sistema és encara poc flexible per atendre de manera personalitzada la diversitat d'alumnat escolaritzat. Cal fer possible mesures organitzatives que garanteixin dins de cada centre una inversió de recursos més elevada en aquells alumnes amb més dificultats d'escolarització. Aquestes mesures haurien de comportar una major dotació de professionals docents i especialment de suport en cadascun dels centres, però també explorar altres estratègies que contribueixin a proporcionar més atenció individualitzada a qui més ho necessita. En els darrers anys, el Departament d'Ensenyament ha desenvolupat mesures de suport com el SEP o el PIM, que van en aquesta direcció, però encara hi ha un marge important de millora.

El cost d'un mestre del sector públic és de 44.300 euros, mentre que el cost d'un professor de secundària, és de 48.500 euros (fent el càlcul en base a una antiguitat de 5 triennis i dos estadis). Incrementar un mestre per cada tres grups d'educació infantil de segon cicle i de primària al sector públic i concertat suposaria un cost de 442 milions d'euros aproximadament. Incrementar un professor per cada tres grups de secundària obligatòria, 172 milions.

Alhora, cal recordar que la millora de la qualitat i la reducció de les inequitats no tan sols depenen de mesures de finançament, i que les garanties d'un acompanyament apropiat de l'alumnat a dins de l'aula no tan sols depèn del nivell de dotació de recursos. La millora de la capacitació dels professionals per atendre les necessitats educatives específiques de l'alumnat és, també, una necessitat que cal abordar. Alguns dels programes que ja existeixen demostren, efectivament, que la inversió en el desenvolupament docent, en el sentit més ampli del terme, sempre té un gran retorn. Però hi ha algunes condicions que encara no es troben a Catalunya, la més significativa de les quals és una carrera docent que reconegui diferents nivells d'expertesa, que atorgui responsabilitats professionals diferents sense necessitat de canviar de centre i que contempli incentius significatius per als docents, sobretot en termes de facilitar recursos per a la innovació a la recerca de noves metodologies i distribucions del treball docent que facilitin, tant com sigui possible, que puguin incorporar-se activitats individualitzades o en petit grup amb els alumnes. Això permetria individualitzar les necessitats específiques d'alumnes en situació de desavantatge o, senzillament, necessitats d'un reforç personalitzat.

Com altres àmbits, les polítiques adreçades a generar condicions de treball diferents, i més encara, una carrera docent, són difícils de quantificar. Sembla raonable, però, pensar que repercutir el mateix augment que se suggereix, entorn d'un 25% de la despesa actual, seria un bon punt de partida.

4. Augmentar els recursos destinats als centres de complexitat alta

Actualment els centres de complexitat alta ja disposen d'un tractament diferenciat que ha començat a donar els seus fruits. A banda d'incrementar les dotacions econòmiques adreçades a aquests centres per facilitar, per exemple, ràtios globals d'alumnes per docent més reduïdes, cal promoure que el professorat d'aquests centres disposi d'uns nivells més alts d'autonomia curricular, del suport tècnic, pedagògic i financer apropiat per tal d'endegar programes d'innovació que contribueixin efectivament a la millora dels aprenentatges dels alumnes i, sobretot, d'incentius (de carrera, però també de condicions de treball) que permetin atraure docents altament qualificats i al mateix temps motivats per treballar en aquests centres, amb una perspectiva de compromís almenys a mitjà termini.

És molt difícil quantificar el que això podria suposar, però certament exigiria com a mínim que els recursos que ara s'hi dediquen, mesurats, per exemple, com a contribució addicional per alumne, equivalguessin a un 30% que la inversió per alumne en un centre ordinari.

5. Universalitzar l'accés i la compleció dels ensenyaments secundaris postobligatoris

Per situar la taxa d'abandonament de Catalunya (un 18% l'any 2016) en la mitjana europea (10,8%), caldria reduir en un 40% la població de 18 a 24 anys que no estudia i que no ha assolit ensenyaments de batxillerat o cicles formatius de grau mitjà. Això significa 36.159 joves de 18 a 24 anys menys en aquesta situació, d'acord amb les dades del 2016. Amb prop de 5.000 joves menys per a cada cohort d'edat de mitjana, la taxa d'abandonament educatiu prematur seria equivalent a la mitjana europea.

El curs 2015-2016 el batxillerat tenia 89.125 alumnes i els CFGM, 60.068. Cal tenir present que la ràtio d'alumne graduat per alumne matriculat a

segon curs és de 0,8 al batxillerat i de 0,7 als CFGM, i la ràtio d'alumne graduat per alumne matriculat a primer curs és de 0,7 al batxillerat i de 0,4 als CFGM. Tenint present que aquests ensenyaments tenen dos anys de durada, i en el supòsit que aquesta ràtio d'alumnat graduat per alumne matriculat es mantingués, un augment sostingut en el temps de prop de 15.000 alumnes permetria generar anualment al voltant dels 5.000 graduats necessaris per equiparar les xifres d'abandonament educatiu prematur a la mitjana europea. L'any 2015, el Departament d'Ensenyament va destinar 1.775 milions d'euros als ensenyaments de secundària, amb un cost aproximat per alumne de 3.500 euros (inclosa l'ESO). Segons les dades d'Eurostat per al conjunt de l'Estat, però específiques dels ensenyaments secundaris postobligatoris del 2014, el cost per alumne (a temps complert) és de 5.429,6 euros. Prenent aquesta xifra com a referència, una inversió propera als 80 milions d'euros podria garantir una provisió suficient d'oferta als ensenyaments secundaris postobligatoris.

Títols publicats

1. *Els estrangers a Espanya*. Marc Carrillo, Héctor García Morago, Josep M. Manté, Jordi Pascual Saüc
2. *La llengua als Països Catalans*. Isidor Marí (coordinador)
3. *La llibertat individual i els seus límits*. Xavier Arbós, Josep M. Castellà
4. *L'habitatge a Catalunya*. Emili Garcia, Antoni Heras, Mercè Tatjer, Josep M. Vilanova
5. *Les polítiques internacionals de resposta al canvi global en el medi ambient*. Manuel Ludevid
6. *Un nou marc per a la política d'habitatge a Catalunya (1982-1992)*. Carme Trilla
7. *L'administració pública a Catalunya: un model d'organització territorial?* Isabel Rueda, Xavier Sanclimens
8. *Una demanda social dels joves: els habitatges protegits*. Emili Garcia, Elisabet Tejero, Josep M. Vilanova
9. *Èxit i fracàs escolar a Catalunya*. Centre d'Iniciatives i Recerques Europees a la Mediterrània (CIREM)
10. *Els programes d'immersió als territoris de llengua catalana*. Ramon Bayes, Enriqueta Garriga
11. *El sistema electoral. Una proposta per al Parlament de Catalunya*. Agustí Bosch
12. *L'activitat exterior de les regions: una dècada de projecció exterior de Catalunya*. Caterina Garcia
13. *Polítiques de televisió a Espanya: model televisiu i mercat audiovisual*. Eduardo Giordano, Carlos Zeller

15. *Diversitats en desigualtat. Una aproximació als alumnes sense èxit escolar*. Xavier Martínez-Celorrio
16. *Avaluació del programa integrat d'educació ambiental de Cornellà de Llobregat*. La Vola, Equip d'Educació Ambiental
17. *Balanç de la política d'habitatge a Catalunya*. Martí Benach, Francesc Rafols, David Sànchez
18. *Les tendències d'evolució de la sanitat a Catalunya*. Jean-Pierre Malé, Ignacio Merediz, Oriol Ramis
19. *Iniciativa legislativa popular*. Ferran Camps
20. *Finançament dels partits polítics*. Albert Padró-Solanet, Clara Riba
21. *Comunicació política i comportament electoral*. Josep Gifreu, Francesc Pallarés
22. *Democràcia i participació ciutadana*. Núria Font
23. *L'abstenció en les eleccions al Parlament de Catalunya*. Jesús Contreras, Joan Font, Guillem Rico
24. *Les desigualtats socials a Catalunya*. Diversos autors
25. *Participació i sistema electoral: propostes per al debat*. Agustí Bosch, Jesús Contreras, Joan Font, Guillem Rico
26. *Catalunya davant la societat de la informació: nous actors i noves polítiques*. Eugènia Salvador
27. *Educació i immigració*. Francesc Carbonell (coordinador)
28. *Participació ciutadana i govern local: els consells ciutadans*. Jordi Sànchez (coordinador)
29. *La Consulta Social del Deute Extern a Catalunya*. *Xarxa Ciutadana per l'Abolició del Deute Extern*
30. *Per una ètica intercultural*. Norbert Bilbeny
31. *La renda bàsica a Catalunya*. José Iglesias
32. *Catalunya a l'Europa del 2010*. Ricard Ramon, Àlex Ruiz
33. *La desigualtat salarial a Catalunya (1995-2000)*. Àngel Gil Estallo, Josep González Calvet, Pere Mir Artigues
34. *Polítics locals: preparant el futur*. Joaquim Brugué, Josep M. Vallès
35. *Les desigualtats en la salut a Catalunya*. Joan Benach, CAPS (Centre d'Anàlisi i Programes Sanitaris), Carme Borrell

36. *La immigració a Catalunya avui. Anuari 2002*. Eliseo Aja, Mònica Nadal
37. *Més enllà de l'escola*. Josep Alsinet Caballeria, Clara Riba Romeva, Montserrat Ribera Crusafont, Joan Subirats
38. *Les desigualtats socials entre la població catalana amb discapacitats*. Colectivo IOE
39. *Immigració i qüestió nacional*. Gemma Aubarell, Agustí Nicolau Coll, Adela Ros (coordinadors)
40. *Construint identitats*. Xavier Besalú, Teresa Climent (coordinadors)
41. *La immigració a Catalunya avui. Anuari 2003*. Eliseo Aja, Mònica Nadal (directors)
42. *Política educativa i igualtat d'oportunitats*. Xavier Bonal, Miquel Àngel Essomba, Ferran Ferrer (coordinadors)
43. *Les desigualtats territorials en l'ensenyament a Catalunya*. Marc Ajenjo, Xavier Bonal, Xavier Rambla
44. *Educació i immigració: l'acollida als centres educatius*. Miquel Àngel Alegre Canosa
45. *La renda bàsica de ciutadania*. Jordi Arcarons, Àlex Boso, José Antonio Noguera, Daniel Raventós
46. *Estructura social i desigualtats a Catalunya*. Fundació Jaume Bofill (compilador)
47. *La immigració a Catalunya avui. Anuari 2004*. Maria Jesús Larios, Mònica Nadal (directores)
48. *Evolució de les desigualtats en la salut a Catalunya*. Joan Benach, Carme Borrell (coordinadors)
49. *La política i la participació: polítics, partits i eleccions*. Joan Font (coordinador)
50. *Vides al descobert. Els móns viscuts del fenomen «sense sostre»*. Elisabet Tejero, Laura Torrabadella
51. *Menors que emigren sols del Marroc a Catalunya*. Marta Comas, Violeta Quiroga
52. *De l'Equador a Catalunya: el paper de la família i les xarxes migratòries*. Claudia Pedone
53. *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2005*. Xavier Bonal Sarró (director)

54. *L'estat de la immigració a Catalunya. Anuari 2005*. Maria Jesús Larios, Mònica Nadal
55. *Immigrants als instituts*. Miquel Àngel Alegre, Ricard Benito, Sheila González
56. *El vot electrònic a Catalunya: reptes i incerteses*. DD.AA
57. *Currículum i ciutadania*. Cèsar Coll (director)
58. *L'estat de la immigració a Catalunya. Anuari 2006*. Maria Jesús Larios, Mònica Nadal (directores)
59. *Processos de segregació escolar a Catalunya*. Ricard Benito, Isaac Gonzàlez
60. *El professorat de Catalunya*. Francesc Pedró (director)
61. *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2006*. Bernat Albaigés, Ferran Ferrer (directors)
62. *El professorat i el sistema educatiu català. Propostes per al debat*. Miquel Martínez (director)
63. *Les condicions de vida de la població immigrada a Catalunya*. Diversos autors
64. *Immigrants a les ciutats*. Karen Hoberg, Joan Carles Martori
65. *Condicions de vida i desigualtats a Catalunya, 2001-2005*. Fundació Jaume Bofill (compilació)
66. *Informe sobre l'estat de la democràcia a Catalunya 2007*. Eva Anduiza Perea (directora)
67. *L'estat de la immigració a Catalunya. Anuari 2007*. Maria Jesús Larios, Mònica Nadal (directores)
68. *Equitat, excel·lència i eficiència educativa a Catalunya. Una anàlisi comparada*. Ferran Ferrer (director), José Luis Castel, Òscar Valiente
69. *Les fonts del lideratge social*. Natàlia Cantó, Àngel Castiñeira, Anna Font
70. *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2008*. Ferran Ferrer Julià (director)
71. *Educació i mobilitat social a Catalunya*. Antoni Marín Saldo, Xavier Martínez-Celorrio
72. *Les famílies davant l'elecció escolar*. Miquel Àngel Alegre, Ricard Benito, Xènia Chela, Sheila González

73. *Junts a l'aula? Present i futur del model d'educació comprensiva a Catalunya*. Ricard Aymerich, Josep M. Lluró, Enric Roca
74. *PISA 2009: avaluació de les desigualtats educatives a Catalunya*. Ferran Ferrer (director), Alba Castejón, José Luis Castel, Adrián Zancajo
75. *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2011*. Bernat Albaigés, Miquel Martínez (directors)
76. *L'èxit educatiu a Catalunya. Indicadors dels sistemes educatius*. Bernat Albaigés Blasi, Gerard Ferrer-Esteban
77. *El benestar als centres i en el professorat. L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2011*. Jordi Longás, Miquel Martínez (coordinadors)
78. *Municipis contra la segregació escolar*. Xavier Bonal (director)
79. *Crisi, trajectòries socials i educació. Anàlisi longitudinal del PaD (2003-2009)*. Antoni Marín Saldo, Xavier Martínez-Celorrio
80. *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2013*. Bernat Albaigés Blasi, Miquel Martínez Martín (directors)
81. *Lideratge per a l'aprenentatge*. Joan Badia i Pujol, Anna Jolonch i Anglada, Màrius Martínez i Muñoz (coordinadors)
82. *La formació professional i l'ocupació a Catalunya*. Àngel Tarriño, Òscar Valiente, Adrián Zancajo
83. *Els reptes en matèria de competències de la població adulta*. Queralt Capsada i Òscar Valiente (coord.). Jorge Calero, Álvaro Choi, Pau Miret, Rosario Scandurra
84. *Reptes de l'educació a Catalunya. Anuari 2015*. Josep M. Vilalta (director)

Després de gairebé un decenni des de l'inici de la crisi econòmica, l'*Anuari 2016* fa balanç de tot el que està relacionat amb l'impacte que ha tingut sobre l'educació i, en un moment en què sembla que la sortida es comença a percebre, planteja escenaris i propostes sobre com encarar el futur de l'educació a Catalunya.

Estructurat en tres grans blocs, en primer lloc analitza una sèrie d'indicadors que ofereixen una radiografia actualitzada i quantificada de l'estat de l'educació al nostre país. En segon lloc, fa una anàlisi de l'agenda política i el desenvolupament de polítiques educatives entre el 2012 i el 2016. El tercer bloc conté un treball monogràfic centrat en l'evolució de l'educació durant aquests darrers anys marcats per la crisi i presenta perspectives alternatives sobre quines polítiques públiques en educació, en un context de recuperació econòmica, podrien servir millor l'interès d'assolir una educació de qualitat, inclusiva i amb equitat, en línia amb l'agenda europea i també amb els Objectius de Desenvolupament Sostenible en l'horitzó 2030. *L'estat de l'educació a Catalunya* és un estudi dirigit per Bernat Albaigés i Francesc Pedró i en el qual han col·laborat dotze experts més en aquest àmbit.

FUNDACIÓ JAUME BOFILL

ISBN: 978-84-946591-3-3
9 788494 659133