

**L'AGENDA DE LA POLÍTICA EDUCATIVA A CATALUNYA:  
UNA ANÀLISI DE LES OPCIONS DE GOVERN (2011-2013)**

**Xavier Bonal i Antoni Verger**  
**(amb la col·laboració de Marcel Pagès)**

Globalització, Educació i Polítiques Social (GEPS)

Universitat Autònoma de Barcelona

Juliol de 2013

## **ÍNDEX**

Agraïments

Resum executiu

Introducció

1. El finançament de l'educació
2. Política de professorat
3. Autonomia escolar
4. Avaluació del sistema educatiu
5. Polítiques de millora del rendiment educatiu
6. Polítiques d'equitat educativa
7. Polítiques d'atenció a la diversitat
8. Polítiques de relació entre educació i treball
9. Polítiques de relació escola-família-entorn

Conclusions

## AGRAÏMENTS

El treball que teniu entre les vostres mans ha comptat amb la col·laboració inestimable i desinteressada de moltes persones.

En primer lloc, volem agrair a la Fundació Jaume Bofill el seu suport a aquest projecte, així com el seu interès en promoure l'estudi sobre l'agenda política educativa. Pensem que d'ell se'n poden extreure molts elements per al debat sobre la millora de l'educació al nostre país.

En segon lloc, volem fer arribar el nostre més sincer agraïment a les persones entrevistades en el marc d'aquest projecte, per la seva bona disponibilitat i per la valuosa informació que han compartit amb nosaltres. Entre elles cal citar Marta del Campo, Eugeni Garcia Alegre, David Còrdova, Marina Pérez i Montse Ros. Igualment, volem estendre aquests agraïments a les cinc persones entrevistades amb càrrec de responsabilitat al Departament d'Ensenyament i que ens han proporcionat tant una valuosa informació com la visió i interpretació del mateix Departament sobre l'orientació de diverses mesures de política educativa.

Per últim, volem donar les gràcies a aquelles persones que han col·laborat en l'obtenció i actualització d'algunes dades sobre tendències de política educativa, contribuint així a fer aquest llibre més complet i rigorós. Gràcies a Marta Curran, Robert Escribano, Jesús Moral i Adrián Zancajo. Fem estesa la gratitud als membres del Grup de Recerca *Globalització, Educació i Polítiques Socials* pels seus comentaris a una versió prèvia d'aquest document.

## INTRODUCCIÓ

Complerta la primera dècada del segle XXI, les evidències d'allò que anomenem globalització són cada vegada més contundents. Ho són sens dubte en l'àmbit econòmic, en el qual la combinació de les possibilitats tecnològiques amb la generalització del neoliberalisme com a doctrina econòmica resulten en grans fusions empresarials i financeres i en una extraordinària mobilitat del capital. Però les evidències de la globalització també es projecten en l'esfera política. En efecte, les darreres dècades estan essent testimonis d'un procés de globalització de les polítiques públiques. Els organismes internacionals són sens dubte actors protagonistes d'aquest procés. A través d'una gran diversitat de mecanismes, són capaços de fer circular tendències, polítiques i programes específics a escala global, tant en els països desenvolupats com en els països emergents o els països més pobres. La imposició, l'estandardització, l'harmonització o la generació de mecanismes d'interdependència (Dale, 1999) són alguns dels sistemes que s'activen a l'hora d'intentar assolir elevats nivells de convergència en el desplegament de les polítiques públiques i de les polítiques educatives en particular. La proliferació de cimeres i l'aprovació d'agendes globals compartides de lluita contra la pobresa (com els Objectius del Mil·lenni) o dirigides a l'assoliment de l'Educació per Tothom (EFA) han reforçat les tendències cap a la convergència internacional en els objectius educatius i, com a conseqüència més o menys intencionada, en les polítiques específiques per tal d'assolir-los. En els països més desenvolupats, la construcció d'un espai comú d'educació superior a nivell europeu (l'anomenat procés de Bolonya), la creació d'un Mètode Obert de Coordinació (OMC) de les polítiques dels estats membres de la Unió Europea (UE) o la globalització del fenomen PISA de l'OCDE, han provocat processos de significativa convergència d'objectius i de fórmules polítiques.

No hi ha dubte que la situació de crisi estructural que s'inicia l'any 2008 ha creat unes condicions per a l'accentuació dels mecanismes esmentats. D'una banda, la pressió sobre els organismes internacionals és màxima, com a institucions de referència de les quals s'espera que fixin el full de ruta per a la sortida de la crisi. A Europa, per exemple, hi ha moltes expectatives dipositades en que sigui la UE qui generi les condicions polítiques i econòmiques capaces de reactivar l'economia. D'altra banda, la majoria de governs es troben davant del repte de gestionar la crisi i davant sobretot d'una gran incertesa de quines polítiques desplegar en situació de contenció i retallades de la despesa pública. Una situació que condueix sovint a l'emulació de fórmules que es globalitzen especialment gràcies a l'acció dels organismes internacionals.

Les tendències cap als processos de privatització *de* l'educació i *en* l'educació, les noves lògiques de governança educativa i *management* educatiu dels centres, la introducció de sistemes d'incentius o la proliferació de sistemes d'avaluació del rendiment educatiu són alguns exemples de les polítiques i les pràctiques de ràpidament es globalitzen i s'emulen a diferents estats.

Aquest processos, amb tot, són més dialèctics que no pas lineals. Les polítiques, més que ser aplicades acríticament, són sobretot recontextualitzades en espais marcats per uns determinats condicionants econòmics, polítics, culturals i institucionals. Així, les tendències globals són emulades però també adaptades a realitats locals. En aquests processos de recontextualització pesen especialment les opcions político-ideològiques dels governs encarregats de desplegar les polítiques, el model de descentralització/desconcentració de les competències educatives, els marcs normatius nacionals o el mapa de grups d'interès i la seva capacitat d'influir en l'agenda governamental (Verger et al. 2012).

Catalunya sens dubte és un bon exemple en el qual observar com es projecten els mecanismes de globalització en la construcció de l'agenda de la política educativa. Al llarg dels darrers anys, la presència material i simbòlica d'agents com la UE o l'OCDE en la determinació de diagnòstics educatius i en la circulació de recomanacions polítiques ha estat un fenomen distingible. Diversos mecanismes però, han operat també en el cas català en el procés de recontextualització de les agendes globals. L'apropiació selectiva, l'omissió o la instrumentalització de les tendències de política educativa global han construït una agenda específica de polítiques educatives a Catalunya o a Espanya (Bonal i Tarabini, 2013). En quines dimensions de la política educativa assistim a un tipus o altre de mecanisme de recontextualització esdevé un interessant exercici de sociologia política i una guia per entendre la configuració de la política educativa a Catalunya. En aquests processos, és evident que la crisi econòmica dels darrers anys ha estat un factor decisiu, però probablement no tan decisiu com per a eliminar altres opcions polítiques i presentar les opcions preses com les úniques possibles. Observar com la crisi econòmica modula l'agenda política és precisament un dels objectius d'aquest text.

### **Les principals dimensions de política educativa a Catalunya**

L'objectiu d'aquest treball és seleccionar aquells vectors i dimensions de la política educativa internacional que han esdevingut centrals en les agendes globals dels darrers anys, identificar les orientacions que han pres i observar la seva recontextualització a la política educativa catalana. A això cal afegir la possibilitat de contemplar terrenys d'intervenció política específica –o exclusivament nacional- que poden haver estat especialment destacats a Catalunya en els darrers anys. El període d'anàlisi aproximat és de gairebé tres anys (2010-2013), considerat a partir del moment del canvi de govern a Catalunya i del desplegament de significatives mesures de contenció pressupostària en l'àmbit de l'educació.

Hem seleccionat nou dimensions de la política educativa que han estat especialment rellevants a Catalunya en els darrers anys. Com tota selecció, la nostra tria és resultat de determinades opcions dels recercadors. Per a fer-la ens hem basat especialment en cinc grans criteris: 1) en la identificació dels principals eixos de política educativa internacional que han marcat l'agenda política dels darrers anys, 2) en la revisió del marc normatiu en educació desplegat a Catalunya al llarg dels darrers dos anys, 3) en l'evolució i canvi dels indicadors educatius – especialment a partir de la revisió de l'Anuari de l'educació de la Fundació Jaume Bofill-, 4) en el buidatge de notícies de premsa especialitzada i no especialitzada en

educació i 5) en la realització d'entrevistes a agents clau en el panorama de la política educativa catalana.

Per a cadascun dels vectors identificats, s'exploren les tendències de política educativa global, especialment les fixades per la UE i l'OCDE com a agents clau en la difusió de polítiques educatives a escala internacional. Així, cada capítol parteix de l'anàlisi dels *policy papers* institucionals i d'altres informes internacionals per a localitzar les principals tendències globals de la política estudiada. A continuació cada capítol explora les principals propostes de govern en la matèria, observa el desplegament regulatiu recent i finalment presenta les evidències disponibles relatives a la implementació o l'impacte de les principals mesures preses pel govern de la Generalitat.

Fent ús d'aquesta estructura el volum presenta nou eixos de política educativa. Són els següents:

- Finançament
- Professorat
- Autonomia de centre
- Avaluació del sistema educatiu
- Millora del rendiment escolar
- Equitat
- Atenció a la diversitat
- Educació-Treball
- Escola-Família-Entorn

Com hem assenyalat, aquesta classificació és una d'entre moltes possibles. És més, com s'observarà, algunes de les mesures de política educativa poden ser ubicades en més d'un eix, fent evident la impossibilitat d'identificar dimensions de política educativa que en la seva totalitat siguin mútuament excloents. Com a exemple, podem citar programes com el Pla d'Impuls a la Lectura, el qual pot classificar-se tant en l'apartat de millora del rendiment escolar com en de polítiques d'enfortiment de la relació família-escola. Quelcom semblant podem dir pel que fa al Pla Intensiu de Millora, susceptible de classificar-se com a política d'atenció a la diversitat, equitat o millora del rendiment.

Un darrer apunt sobre la selecció. Deliberadament hem deixat de banda el desplegament de la política educativa en matèria universitària. D'una banda, la seva dimensió obligaria a presentar un treball molt més extens del previst en aquest treball. D'altra banda, la pròpia ubicació de la política universitària en un Departament de govern diferent, atorguen a aquesta política educativa una lògica pròpia i relativament autònoma de la política desenvolupada pel Departament d'Ensenyament. El mateix podem dir de les polítiques locals, tan importants a Catalunya. La seva inclusió hauria superat clarament les previsions i possibilitats d'aquest treball. És per això que es pot dir que aquest treball queda delimitat per les mesures desplegades pel Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya des de principis de 2011.

Les conclusions del treball desenvolupen una anàlisi transversal dels nou eixos de política educativa. Més enllà de constatar les dificultats del període analitzat, l'anàlisi transversal identifica un conjunt d'opcions polítiques no exclusivament determinades per la contenció pressupostària i amb diversos efectes previsibles a curt i llarg termini.

## **1. EL FINANÇAMENT DE L'EDUCACIÓ**

### **1.1. Introducció**

Els darrers anys han estat especialment convulsos pel que fa al finançament de l'educació. La crisi econòmica global, i sobretot, les polítiques d'ajustament estructural exigides a Europa, han interromput una dècada continuada de creixement dels pressupostos educatius i han comportat retallades significatives en diferents capítols de despesa. Aquest procés de contenció pressupostària, paradoxalment, té lloc en moments en els quals la demanda educativa és especialment àmplia. L'increment de l'atur i la manca d'oportunitats laborals fa augmentar el volum de ciutadans disposats a formar-se o reciclar-se. Quan més dificultats hi ha per garantir la inversió educativa, més elevada és la pressió sobre l'expansió d'aquesta inversió.

Una segona paradoxa es deriva de les conseqüències indirectes que la crisi provoca sobre la despesa educativa. L'increment de les necessitats socials repercuteix sobre les condicions de vida de les famílies i, com sabem, recauen de manera significativa en els infants.<sup>1</sup> L'augment de la pobresa, doncs, incrementa les necessitats educatives específiques de molts infants per condició social desfavorida, o requereix d'un major nombre de beques –per cobrir tant costos directes com indirectes de l'educació. Lluny de poder donar resposta a aquestes necessitats, la contenció pressupostària deixa malauradament sense atenció suficient a molts infants.

Més enllà de la reducció pressupostària, doncs, el que cal és observar què i com es retalla i, sobretot, sobre qui té més efectes aquesta reducció de la despesa. Mesurar-ho no és fàcil. Primer perquè bona part dels efectes de la contenció pressupostària no poden valorar-se a curt termini. I en segon lloc, perquè no sempre disposem de dades prou detallades per poder deduir quins sectors, quins col·lectius i en quina magnitud es veuen més afectats per les retallades.

Aquest capítol revisarà les principals característiques de l'evolució recent del finançament de l'educació a Catalunya. El capítol recull les principals tendències internacionals en aquest àmbit, compara les macromagnituds de despesa en educació, observa les característiques generals de la reducció de la despesa educativa i identifica les principals tendències en algunes xifres. Així mateix, assenyalava els principals instruments normatius desplegats sobre aquesta qüestió. Cal tenir en compte que el caràcter transversal del finançament de l'educació justifica que aquest capítol no contempli totes les partides subjectes a canvis pressupostaris. El possible detall de les diferents partides de finançament s'inclou d'aquesta manera en altres apartats d'aquest treball.

### **1.2. Tendències internacionals**

Diversos organismes internacionals, i sobretot aquells que tenen un mandat explícitament educatiu (com la UNESCO), recomanen que els Estats incrementin

---

<sup>1</sup> Vegeu l'informe extraordinari del Síndic de Greuges *Informe sobre la Pobresa Infantil a Catalunya*. Barcelona, Síndic de Greuges, setembre de 2012.



significativament la inversió educativa. El programa d'Educació i Formació 2020 de la UE, per exemple, reitera allò que el mateix programa de 2010 ja va establir; és a dir, la necessitat d'invertir més en educació com a mecanisme de creació de capital humà i de "convertir Europa en la regió mundial més competitiva i amb més cohesió social del planeta".<sup>2</sup> Concretament, el programa Educació i Formació Europa 2020<sup>3</sup>, estableix quatre grans objectius relacionats amb l'educació:

- Fer realitat l'aprenentatge permanent i la mobilitat
- Millorar la qualitat i l'eficàcia de l'educació i la formació
- Promoure l'equitat, la cohesió social i la ciutadania activa
- Incrementar la creativitat i la innovació, inclòs l'esperit empresarial a tots els nivells d'educació i de formació

Malgrat la relació entre despesa pública en educació i resultats educatius no sigui una relació positiva i consistent, en el que sí coincideix la comunitat internacional és en la necessitat d'expandir els nivells educatius de la població com a via de generació de riquesa i competitivitat. De fet, un repàs al comportament de la despesa pública en educació al llarg de la dècada dels 2000 ens mostra una tendència sòlida d'increment. Segons dades d'Eurydice, els països de la UE-27 en conjunt augmenten la seva despesa educativa en més d'un 10% de mitjana. De fet, l'Estat Espanyol se situa en el grup de països amb més increment de despesa educativa pública d'aquesta dècada (amb un increment acumulat d'un 40%). Aquest increment s'explica en part per l'augment de la demografia educativa, especialment significatiu a Espanya i Catalunya. Amb tot, en termes reals es detecta també primer un creixement i després una estabilitat en la despesa per alumne en els nivells d'ensenyament primari i secundari (Eurydice, 2013, p. 29). El major esforç monetari en educació es correspon també amb un increment de la despesa pública educativa sobre el PIB, amb increments que en el cas d'Espanya o Catalunya s'acosten a un punt percentual del PIB, per sobre de la mitjana de la UE-27. Amb tot, tant Catalunya (3,5%) com Espanya (4,7%) presenten l'any 2008 nivells d'esforç públic en educació inferiors a la mitjana de la UE-27 (5,1%).

L'anàlisi dels anys més recents no és del tot comparable a la de la dècada dels 2000. El fet de no disposar encara de pressupostos liquidats permet només identificar tendències a partir de quantitats pressupostades i no efectivament executades –una diferència especialment significativa en temps de crisi i contenció pressupostària. L'anàlisi d'Eurydice destaca que Espanya se situa en el segon grup de països que han reduït significativament la despesa en educació en el període 2011-2012 (entorn del 5%). Les reduccions han estat superiors a països com Grècia, Portugal o Itàlia (amb més del 5% de retallada pressupostària en educació). Com veurem, però, les estimacions que disposem per Catalunya la situen també

---

<sup>2</sup> Observi's el contrast entre la direcció de les polítiques de la Comissió Europea, que prioritzen l'educació i la formació com a estratègia de creixement, i l'austeritat en la despesa pública imposada pels Estats membres amb més poder en el si de la Unió Europea i per les àrees econòmiques de la Comissió.

<sup>3</sup> Vegeu

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/general\\_framework/ef0016\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/ef0016_es.htm)

clarament en el primer grup, amb una reducció acumulada superior al 13% en euros corrents respecte a l'any 2010.

Com a tendència general, cal destacar també que la majoria de països que redueixen la despesa pública en educació prioritzen les retallades en despeses de capital abans que en despesa corrent. De fet, el procés de contenció pressupostària acostuma a afectar primer de manera significativa a les despeses de capital. Segons Eurydice, onze països sobre vint-i-u pels quals existeixen dades varen retallar les despeses de capital, en vuit d'ells per un valor superior al 25%. Però el caràcter extremadament captiu dels pressupostos educatius (amb proporcions pròximes al 75% en despesa corrent), fan inevitable que la reducció pressupostària tard o d'hora afecti la despesa corrent, i especialment, els salaris del professorat. Les reduccions més significatives en despesa corrent es situen a Grècia, Itàlia, Espanya, Romania, Eslovàquia o Croàcia.

### **1.3. Les propostes de govern**

Com és obvi, quan els governs prenen decisions de contenció pressupostària no les anuncien prèviament ni en programes electorals ni en plans de govern. L'absència de referències concretes a xifres d'inversió educativa són en tot cas una mostra clara de les prevencions del govern dels darrers tres anys d'assumir compromisos específics. Així, en el programa de 2010 de CiU l'única referència que es fa al finançament de l'educació en tot el programa apareix dins de l'apartat d'Administració Educativa i Centres Educatius al servei de l'Educació: "*Aplicarem polítiques de racionalització i d'aprofitament de recursos per donar resposta a la situació derivada de la crisi econòmica.*" (p. 40). Pel que fa al programa de 2012 pràcticament no hi ha compromisos clars en cap àmbit, sinó declaracions d'intencions força generals, la majoria referides a les universitats.

- "La millor inversió que podem fer entre tots per garantir el nostre propi futur és invertir en formar i educar les persones" (p. 62)
- "Des de Convergència i Unió creiem que la millor inversió de futur i la garantia per a la sostenibilitat del nostre model social és apostar per una educació i una formació d'excel·lència" (p. 62).
- "El futur de la universitat passa per acostar-nos més als models de les universitats europees (...) amb un nou model de finançament" [no s'especifica quin]. (pg. 7).
- "Apropar-nos als models de les universitats europees, amb una nova governança, amb un nou model d'accés, (...), amb un nou model de finançament i amb un elevat grau d'internacionalització" (p. 68).
- "Desenvoluparem el Consorci de serveis de les universitats públiques i centres de recerca per optimitzar recursos" (p. 68).
- "Treballarem per un nou model de governança de les universitats públiques catalanes i de llur finançament, en la línia dels canvis que s'estan donant als països europeus més dinàmics" (p. 68).

D'altra banda, el programa de CiU de 2012 és explícit en l'objectiu d'assolir una Catalunya amb les finances públiques equilibrades. Així, els objectius de reducció del dèficit –juntament amb els incompliments de l'Estat Espanyol, s'assenyala-

obliguen a seguir desenvolupant una política de reducció pressupostària. El programa, amb tot, manté que, tot i el compromís d'aplicar la Llei d'Estabilitat Pressupostària segons el principi del dèficit zero, "Reduirem, de manera progressiva i sense posar en risc les polítiques pertanyents al nucli dur de l'Estat del Benestar, el dèficit públic de la Generalitat" (p. 126).

Les referències directes a qüestions relatives al finançament de l'educació també són absents del Pla de Govern 2011-2014. En efecte, un repàs de l'Eix 2 d'aquest Pla, referit a l'Educació, permet observar que no hi ha referències explícites a la inversió educativa, tot i que és obvi que algunes de les propostes incloses han de tenir implicacions econòmiques importants. De fet, només algunes propostes vinculades al desplegament d'una selecció de mesures de la LEC tenen clarament implicacions econòmiques, concretament les referides als objectius de "Millorar els concerts i, progressivament, estendre el finançament públic als ensenyaments postobligatoris", "Establir les condicions que han de permetre declarar d'interès públic les llars d'infants i les escoles de música privades que desenvolupen la seva activitat amb una finalitat essencial de servei, d'acord amb la programació existent" o "Promoure la col·laboració de tots els centres del Servei d'Educació de Catalunya en l'atenció a l'alumnat amb necessitats especials o específiques, mitjançant una dotació econòmica suficient". El balanç del primer any del Pla de Govern (2011) fa evident que cap d'aquestes mesures s'ha desplegat fins el moment (tot i que posteriorment sí es desenvolupen, com veurem, els concerts en ensenyaments postobligatoris), si bé són les prioritats de política educativa del govern amb implicacions financeres directes més clares.

#### **1.4. Els límits regulatius de la despesa pública**

Els pressupostos educatius, com en general els pressupostos públics, han estat marcats per dues mesures normatives recents decisives. D'una banda, per la *Reforma de l'article 135 de la Constitució Espanyola, de 27 de Setembre de 2011*. Sorgida del pacte entre els dos grans partits de l'Estat, aquesta reforma destaca els principis següents:

- Estableix que totes les administracions públiques han d'adaptar-se al principi d'estabilitat pressupostària (punt 1).
- Estableix un límit de dèficit estructural que no podrà superar els marges establerts per la UE. (punt 2).
- Estableix que una llei orgànica determini el dèficit estructural màxim per l'Estat i les Autonomies en relació al PIB. (punt 2).
- Es regula per llei contraure crèdit o emetre deute. El volum de deute públic en relació al PIB no podrà superar el valor establert pel Tractat de Funcionament de la UE. (punt 3).
- Estableix els marcs de la llei orgànica que ha d'aplicar els principis d'aquesta reforma. (punt 5).
- Els límits establerts pel punt 2 s'aplicaran a partir de 2020. (Disposició addicional única).

Sens dubte, la reforma de l'article 135 té implicacions ineludibles per a les administracions públiques en la capacitat d'endeutament i de dèficit. Aquesta

reforma anà seguida de la *Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'Abril d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera*, la qual deriva de la reforma de l'article 135 de la constitució i en representa el seu desplegament. Els aspectes més destacats d'aquesta llei són els següents:

- Es defineix estabilitat pressupostària com a situació d'equilibri o superàvit estructural (article 3, punt 2).
- S'entén per sostenibilitat financera la capacitat per finançar compromisos de despesa presents i futurs dins dels límits de dèficit i deute públic segons la normativa europea (article 4, punt 2).
- Els pressupostos han de seguir el principi de la pluri-anualitat, entenent que s'han de plantejar amb objectius a mitjà termini.
- La gestió de recursos públics ha d'estar orientada a l'eficiència i l'eficàcia (...) per la qual cosa s'han d'aplicar polítiques de racionalització de la despesa (Article 7, punt 2).
- El principi de responsabilitat estableix que les institucions que incompleixin les obligacions derivades de la llei hauran d'assumir les responsabilitats imputables d'aquest incompliment. L'Estat no es fa responsable dels incompliments de les CCAA, de la mateixa manera que aquestes no se'n fan de les corporacions locals. (Article 8, punt 1 i 2).
- L'article 11 reitera que "l'elaboració, aprovació i execució dels pressupostos i altres actuacions que afectin les despeses o ingressos de les administracions públiques i altres entitats que formen part del sector públic s'ha de sotmetre al principi d'estabilitat pressupostària".
- El mateix article 11 estableix que no es pot incórrer en dèficit estructural, tot i que en un marc de reformes estructurals s'accepta fins el 0,4% de dèficit públic sobre el PIB d'acord amb la normativa europea.
- L'article 12 defineix la regla de la despesa que estableix que la variació de la despesa computable no pot superar la taxa de referència de creixement del PIB de mitjà termini. El següent punt de l'articulat defineix la despesa computable com "els usos no financers definits en termes del sistema europeu de comptes nacionals i regionals, exclosos els interessos del deute, la despesa no discrecional en prestacions per desocupació, la part de la despesa finançada amb fons finalistes procedents de la Unió Europea o d'altres administracions públiques i les transferències a les comunitats autònomes i a les corporacions locals vinculades als sistemes de finançament".
- Tots els ingressos que s'obtinguin per sobre de la previsió s'han de destinar a reduir el nivell de deute públic.
- El volum de deute públic no pot superar el 60% del PIB nominal.
- L'article 14 estableix la prioritat absoluta de pagament del deute públic.
- El govern ha de fixar els objectius d'estabilitat pressupostària el primer semestre de cada any.
- La llei estableix posteriorment tot un conjunt de mesures coercitives davant d'incompliment dels objectius d'estabilitat pressupostària així com de les obligacions que de la llei deriven.

És evident que aquesta llei condiona àmpliament l'autonomia pressupostària de les administracions públiques i, per tant, bona part de l'autonomia política. Les

decisiones sobre finançament de l'educació passen doncs a "competir" especialment amb altres sectors de l'activitat governamental, 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 que "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."

Pel que fa a altres regulacions relatives al finançament de l'educació, cal destacar la *RESOLUCIÓ ENS/1960/2012, de 12 de setembre, de modificació de la Resolució ENS/1258/2012, de 22 de juny, per la qual s'eleva a definitiva la Resolució ENS/960/2012, de 14 de maig, per la qual es resol amb caràcter provisional la renovació i modificació dels concerts educatius dels centres privats concertats per als ensenyaments postobligatoris*. Aquesta resolució disminueix el nombre d'unitats concertades d'un nombre significatiu de centres, tant en Batxillerat com en Cicles Formatius, en base als resultats finals de matrícula i el nombre mínim d'alumnes (30 alumnes per Batxillerat i 18 alumnes per Cicles Formatius). L'annex revela una llista significativa de reducció d'unitats concertades, sobretot als Cicles Formatius. És possible que l'augment de taxes dels Cicles Formatius de Grau Superior aprovada a partir del curs 2012-13 hagi tingut un efecte en la reducció de la matrícula en alguns centres<sup>4</sup>, si bé cal tenir també en compte l'ajornament en el desplegament de les noves titulacions de FP.<sup>5</sup>

Igualment, de manera més recent, cal destacar la *RESOLUCIÓ ENS/948/2013, de 23 d'abril, per la qual es resol amb caràcter provisional la renovació i modificació dels concerts educatius dels centres privats concertats per als ensenyaments postobligatoris*. Aquesta resolució estableix les condicions d'accés a concert en funció del nombre d'alumnes matriculats, obre la possibilitat a excepcions derivades d'aspectes geogràfics o del tipus d'oferta d'estudis i emplaça a l'establiment del concert definitiu un cop confirmada la matrícula a diferents centres.

---

<sup>4</sup> Vegeu <http://www.diaridegirona.cat/catalunya/2012/05/18/matricula-dfp-costara-360-euros-partir-del-curs-vinent/562791.html>

<sup>5</sup> Vegeu el capítol sobre Escola-Treball per a una explicació més detallada sobre aquesta qüestió.

## 1.5. Les xifres del finançament de l'educació

L'apartat referit a les tendències internacionals ens ha permès situar Catalunya en relació amb els països del seu entorn. Aquest apartat intenta aproximar-se a les gran xifres de reducció de la despesa pública en educació dels darrers anys.

Segons dades del Departament d'Economia i Coneixement, l'estat de l'execució de les despeses per part del Departament d'Ensenyament permet observar com l'any 2012 tant els pressupostos definitius com executats cauen en termes nominals per sota dels de 2008. La reducció pressupostària es detecta a partir dels pressupostos de 2011, de manera que l'any 2012 ens trobem amb una reducció acumulada superior al 13% en els pressupostos educatius definitius. El càlcul en euros constants situa la reducció pressupostària en més del 20% entre l'any 2010 i el 2012.

**Taula 1.1: ESTAT EXECUCIÓ DE DESPESES. GENERALITAT DE CAT. EXERCICIS 2008-2012 DEP ENSENYAMENT (Comptes de Desembre acumulat de cada any)**

	2008	2009	2010	2011	2012
Pressupost inicial	4.881.332	5.122.010	5.317.612	4.894.303	4.610.989
Pressupost Definitiu	5.107.130	5.442.319	5.539.231	5.096.336	4.611.612
Obligacions reconegudes	5.070.415	5.392.944	5.282.143	5.019.372	4.490.549
Obligacions pagades	4.824.736	5.137.902	4.999.747	4.654.529	4.289.944
% Oblig. Rec./Press. Def	99,28%	99,09%	95,36%	98,49%	97,37%
Obligacions reconegudes a desembre de l'any	4.653.141	5.070.415	5.392.944		5.019.372

Font: Departament d'Economia i Coneixement.

La reducció del pressupost ha comportat, segons dades de la mateixa Conselleria d'Ensenyament, una reducció del 20% en la despesa per alumne en termes nominals, passant de 4.190 euros el curs 2010-11 a 3.370 euros el curs 2012-13. La diferència és resultat de la coincidència de la reducció pressupostària en educació i de l'increment de la demografia educativa, que en els darrers dos anys ha crescut a raó d'un 3-4% anual (entre 25.000 i 30.000 alumnes per any).

Segons la *Estadística del Gasto Público en Educación*, publicada pel Ministerio de Educación, la despesa pública en educació a Catalunya l'any 2011 (darrer any amb dades disponibles de pressupostos executats) fou de 6.556.972 milions d'euros. Tal i com recull la taula 1.2, les xifres d'inversió pública en educació previstes en els Pressupostos de la Generalitat per a 2011 i 2012 situen l'esforç del govern català en menys del 3,2% del PIB de 2011 i per sota del 3% el 2012. Això suposaria una caiguda vertiginosa a raó de mig punt percentual per any respecte a l'any 2010. Cal recordar que Catalunya, segons dades de l'IDESCAT, experimenta encara un creixement econòmic del PIB de 2010 a 2011 superior al 2%, qüestió que encara fa més sorprenent l'opció per l'austeritat extrema en la despesa educativa.

El quadre es completa amb el càlcul aproximat de l'esforç de despesa pública en educació sobre la despesa pública total. També a partir de les dades d'IDESCAT es pot aproximar una reducció en la despesa pública educativa respecte a la despesa pública total, la qual representa un 21,1% el 2010 i passa al 20,1% el 2011 i al 19,5% al 2012.

D'altra banda, segons dades de la mateixa Administració educativa, les partides que proporcionalment pateixen reducció pressupostària més significativa l'any 2011 en relació a l'any 2010 són les relatives a les beques i ajuts a l'estudi (70%), l'Administració general educativa (18%), els ajuts de menjador (15%), els de transport (14%) i l'educació infantil de primer cicle (14%). Les partides que més creixen corresponen als Programes de Qualificació Professional Inicial (PQPI) (17,6%) i els ensenyaments extraescolars (16%).

**Taula 1.2: Indicadors de finançament de l'educació**

	2010	2011*	2012*
Despesa total educació / PIB	3,7	3,2	2,8
Despesa en educació /Despesa pública total	21,1	20,1	19,4
Despesa pública en educació per estudiant (Euros corrents)	4.706	4.190	3.370
Despesa pública en ensenyament privat /Despesa pública en educació	18,5	20,8	18,7

\* Nota: Càlculs a partir de Pressupostos (no executats)

Font: Elaboració a partir de *Ministerio de Educación: Datos y cifras de la Educación en España, Idescat i Pressupostos de la Generalitat de Catalunya 2011 i 2012.*

### *Les retallades en despeses de funcionament dels centres*

Una de les primeres mesures de contenció pressupostària aplicada pel govern de la Generalitat després de prendre possessió a principis de l'any 2011 fou la decisió de reduir les transferències relacionades amb les despeses de funcionament dels centres educatius. La reducció de despeses de funcionament als centres públics s'havia iniciat l'any 2010 amb el tripartit, amb retallades entre el 8 i 16% en alguns casos. Si bé la Conselleria d'Ensenyament admeté reduccions l'any 2011 del 10%, alguns instituts arribaren a denunciar reduccions que arribaven en alguns casos al 50% respecte a les pactades com a idònies amb la Direcció General de Centres Públics.<sup>6</sup> En els anys successius el Departament d'Ensenyament ha congelat les partides corresponents a les despeses de funcionament dels centres públics. Una resolució del Síndic de Greuges relativa a una queixa presentada per 165 consells escolars de centres públics de Catalunya el març de 2011 calcula que la retallada en despeses de funcionament dels centres és d'un 20% de mitjana aproximadament.<sup>7</sup> Segons les mateixa resolució del Síndic, s'observa que la

<sup>6</sup> Vegeu: <http://www.elpuntavui.cat/noticia/article/-/5-societat/510266-rigau-nega-que-la-tisorada-porti-els-instituts-a-la-fallida.html?tmpl=component&print=1&page=>

<sup>7</sup> Vegeu "Resolució sobre les mesures d'austeritat aplicades l'any 2011 en l'àmbit de l'ensenyament i els seus efectes sobre el dret a l'educació". Síndic de Greuges de Catalunya.

reducció en despeses de funcionament dels centres pot tenir efectes sobre les condicions ambientals dels centres (gas, aigua, electricitat), les condicions higièniques dels centres (reducció de la despesa en neteja), inversió i ús de mitjans tecnològics, dotació de material didàctic, o les necessitats de manteniment dels centres (reparacions, etc.).

#### *Finançament del sector privat*

La revisió de les dades disponibles, revela que la política educativa del govern respecte al finançament del sector privat de l'ensenyament ha estat ambivalent. D'una banda, com hem destacat en la revisió de normativa, el Departament d'Ensenyament ha disminuït concerts en el nivell postobligatori a causa de la davallada en la matrícula. Alhora, el finançament dels centres privats que ofereixen ensenyaments postobligatoris ha seguit desplegant-se d'acord amb el que va establir la LEC en la seva Disposició Addicional Vuitena. Si bé un ampli nombre d'articles de la LEC estan pendents de desplegament, aquest no ha estat el cas d'una Disposició Addicional amb clares implicacions econòmiques per a la Generalitat. Paradoxalment, doncs, s'amplien concerts en aquests nivells alhora que se n'han de disminuir en alguns centres per manca de matrícula. És probable que aquesta ampliació de concerts expliqui l'increment de la proporció de despesa pública destinada a concerts educatius l'any 2011, mentre que l'any 2012 la despesa destinada a concerts educatius retorna al nivell de 2010.



### Quadre 1: El finançament de l'educació. Una mirada internacional.

Les dades que ofereix l'informe Eurydice ajuden a situar el finançament de l'educació a Catalunya en perspectiva comparada. Si ens fixem en les tendències en la despesa pública en els darrers anys, podem identificar tres grans grups de països. Com es pot observar a la taula següent, en primer lloc trobem un conjunt reduït de països que haurien augmentat la despesa pública en educació el 2011 (Turquia, Bèlgica (comunitat alemanya i francesa), Xipre, Malta, Finlàndia, Suècia) i 2012 (Malta, Luxemburg, Turquia i la comunitat Alemanya Belga) (Eurydice, pg. 34). Un segon grup hauria aplicat reduccions a la despesa d'entre un 1% i un 5%. En aquest grup se situa Espanya entre d'altres països. Finalment, identifiquem un darrer grup de països que ha reduït significativament les inversions en educació, en més del 5%, entre els quals destaquen Grècia(19 %), Romania (13%), Hongria (7%), Lituània (7%), Portugal (5%), Islàndia (5%), o Itàlia.

Catalunya hauria de situar-se en el darrer grup de països, això és, entre aquells que han reduït la despesa pública educativa en més del 5%. De fet, tal com hem indicat en aquest capítol, les dades permeten estimar una reducció d'un 13% acumulat. Així, Catalunya es situaria al capdavant dels països que més han reduït la despesa en educació, només superada per Grècia.

#### Evolució de la despesa pública en Educació a preus constants.

	Augment	Reducció de + 5%	Reducció inferior 5%
2011	Turquia, Bèlgica (comunitat alemanya i francesa), Xipre, Malta, Finlàndia, Suècia	Grècia (19%), Romania (13%), Hongria (7%), Lituània (7%), Portugal (5%), Islàndia (5%).	Espanya, Itàlia, Eslovàquia, República Txeca, Polònia, Bulgària, Estònia.
2012	Bèlgica (Comunitat germanòfona), Malta, Luxemburg i Turquia.	Itàlia, Grècia, Letònia, Lituània, el Regne Unit (Gal·les), Portugal, Croàcia, Letònia.	Espanya, França, Bèlgica, Irlanda, Eslovènia, Estònia i Finlàndia.

Font: Eurydice

Catalunya

Altres indicadors permeten observar una tendència semblant. Pel que fa a la despesa total en educació sobre el PIB, podem veure que Catalunya ha patit una reducció important, equivalent a casos com Letònia, Lituània, Romania o Portugal (Eurydice, pg. 31). Tal i com s'observa a la taula 1.2, la despesa total en educació sobre el PIB a Catalunya ha passat d'un 3.7% el 2010, a un 3.2% el 2011, i a un 2.8% el 2012. Més enllà de l'evident reducció en aquest àmbit, també cal assenyalar l'increment del diferencial amb la mitjana de la UE-27, que l'any 2010 es situava en el 5,44%, segons dades d'Eurostat.

## **2. POLÍTICA DE PROFESSORAT**

### **2.1. Introducció**

La política de professorat és sens dubte un dels aspectes més importants de la política educativa. De fet, no són poques les evidències empíriques que ens indiquen que en la qualitat i el reconeixement del professorat rau un dels secrets de l'èxit educatiu (OCDE, 2004). L'aplicació de les reformes, d'altra banda, ens diuen els treballs sobre la matèria, només pot reeixir quan el professorat les fa seves, les interioritza i les aplica amb convenciment (Ball, 1990). En aquest apartat ens centrem en analitzar quines han estat les principals mesures en política de professorat impulsades pel govern català en el transcurs dels darrers anys. És aquest sens dubte un dels terrenys on l'activitat regulativa i política ha estat més intensa en els darrers exercicis. La raó és simple. L'objectiu de contenció pressupostària i control del dèficit suposa inevitablement, en l'àmbit educatiu, reduir la massa salarial d'una partida que suposa més del 70% dels recursos educatius. És per això que, com veurem, les actuacions polítiques en aquesta matèria han afectat significativament la configuració de les plantilles docents i les condicions laborals del professorat. Així, aquest capítol se centrarà especialment en observar els canvis relatius a les condicions salarials del professorat, la dinàmica de contractació dels professionals de l'educació i els canvis en les condicions de treball del personal docent dels centres. Igualment, el capítol es fa ressò de les noves dinàmiques de política de professorat vinculades al desplegament de la LEC i concretament a les polítiques d'autonomia i avaluació de centres. Aquestes dinàmiques es sintetitzen especialment en el primer esborrany del Decret de Plantilles. Finalment, fem una breu referència als canvis previstos en els programes relatius a la formació del professorat.

### **2.2. Tendències internacionals**

Les tendències internacionals recents en política de professorat són observables en diversos documents i informes de l'OCDE o de la UE. Al llarg de la darrera dècada aquest és un camp que ha estat subjecte a una revisió i reestructuració significativa. Els canvis són observables en les iniciatives dirigides a millorar els sistemes de selecció i accés, reformes en la formació inicial i permanent del professorat, la reestructuració de les condicions de treball i de les carreres professionals dels ensenyants o el reforç del lideratge professional a les escoles (OCDE, 2004). Malgrat les iniciatives i experiències dutes a terme difereixen substancialment entre països, sí que és observable una certa tendència a impulsar reformes encaminades a introduir una major flexibilitat en el sistema, o, dit d'una altra manera, a introduir reformes en l'anomenat *management* del professorat com a força de treball. Canvis en els mecanismes d'accés diferenciat als llocs docents, reformes en els models de desenvolupament professional del professorat, introducció de mecanismes d'incentius, sistemes d'avaluació professional, etc.

La majoria d'aquestes reformes parteixen de la centralitat que s'atorga al paper del professors per a garantir l'èxit acadèmic dels alumnes, i de la necessitat d'eliminar determinades rigideses en l'accés i les condicions de treball del professorat. En

l'extrem d'aquestes posicions trobem autors com Eric Hanusheck, el qual defensa la necessitat de millorar la qualitat docent per la via de reforçar els mecanismes de selecció, i fins i tot de l'acomiadament dels ensenyants del sector públic que demostrin menys competència.<sup>8</sup> Per la seva banda, l'OCDE introdueix propostes a l'entorn de la necessitat d'atraure professors d'alta qualificació a les escoles amb contextos més desavantatjats (OCDE 2012, p. 128) o la recomanació de millorar les condicions de treball i els recursos per desenvolupar la tasca docent per assegurar una millor motivació dels professors i uns resultats més positius (OCDE, 2011, p. 133). La mateixa OCDE posa al centre del debat la formació contínua i el desenvolupament professional dels docents orientats a contextos educatius específics (p. 131), amb la introducció d'estratègies com la tutorització per part de professors experimentats del professorat novell en contextos específics (p. 132).

Les tendències assenyalades per l'OCDE, en definitiva, assenyalen en general la necessitat d'introducció de mecanismes de flexibilització professional acompanyades però de mecanismes d'incentius i de sistemes de supervisió que afavoreixin la millora de la qualitat docent en contextos desfavorits. Malgrat aquestes opcions de política educativa, cal assenyalar que l'evidència empírica no és en absolut concloent respecte a la relació entre mecanismes d'incentivació professional i rendiment educatiu dels alumnes. En efecte, les anàlisis derivades de PISA ens mostren com entre els països que introdueixen mecanismes de remuneració associats als mèrits n'hi ha amb alt i amb baix rendiment a les proves PISA (OCDE, 2012). Tot i així, les pressions cap a la introducció d'aquest tipus de mesures als darrers anys són significatives.

Amb tot, moltes d'aquestes reformes s'han vist interrompudes al llarg dels darrers anys per les polítiques de contenció pressupostària. Segons el darrer informe Eurydice (2013), en diversos països europeus es pot veure un augment en professorat abans de la crisi seguit d'una reducció a partir del 2007, una tendència que es pot atribuir a les polítiques de reducció de la despesa i a factors demogràfics. Les polítiques de retallades en educació han afectat de forma significativa els salaris dels professionals docents de diversos països. Així entre l'any 2011 i el 2012, un grup important d'Estats ha aplicat retallades en els salaris docents (Irlanda, Grècia, Espanya Romania, Portugal, Lituània i Eslovènia), altres països els han congelat, mentre un grup força reduït ha aplicat augments de sou (República Txeca, Polònia, Eslovàquia i Islàndia) (Eurydice, 2013: 54). La contenció pressupostària afecta sens dubte a la partida més significativa de la despesa educativa, fins el punt de produir en termes agregats una reducció de la seva participació en els pressupostos educatius en la UE27, amb una reducció de 2,2 punts percentuals entre el 2000 i el 2009 i situant-se al voltant del 70% (p. 43)

### **2.3. Les propostes de govern**

L'anàlisi dels programes electorals de CiU i d'altres posicionaments públics de la coalició ens indiquen que la línia de política educativa proposada pel govern té una elevada correspondència amb l'orientació de les reformes *managerials* que caracteritzen les polítiques europees i de les recomanacions de la OCDE. Cal

---

<sup>8</sup> Vegeu <http://www.eduwonk.com/2011/10/10-percent-freeze-out-a-debate-with-eric-hanushek-and-diane-ravitch.html>

destacar, amb tot, diferències entre els programes de 2010, molt més centrat en aspectes relacionats amb la formació inicial i permanent del professorat, i el de 2012, en el qual en el capítol de professorat es posa un èmfasi quasi exclusiu en la professionalització de la direcció i el lideratge dels centres, amb la reforma de l'accés a la funció docent o amb la creació de cossos docents propis d'acord amb la LEC.

Així, els punts que destaquen del programa electoral de 2010 en relació al professorat són els següents:

- Homologació de les retribucions i les condicions de treball entre professorat de centres concertats i públics. (p. 31).
- Formació de professorat: actualitzar la formació inicial i permanent i les funcions dels professionals de suport dels serveis educatius. (p. 34).
- La posada en marxa, d'acord amb les universitats, d'un seminari permanent de formació inicial de professorat (p. 36).
- Potenciar els equips directius altament qualificats (p. 36).
- Intervenció i presència de professorat extern als centres (p. 37).
- Educació al llarg de la vida: formació específica al professorat per la formació de persones adultes (p. 39).

Per la seva banda, el programa de 2012 manté les qüestions relatives a la formació inicial i permanent, però destaca l'èmfasi en aspectes relacionats amb l'accés als cossos docents i sobretot amb la direcció dels centres:

- Docents i equips directius professionalitzats (p. 63)
- Promoure la professionalització de la docència a través de l'impuls de la formació inicial i contínua (p. 63).
- Professionalització de la direcció a través de la formació per tal d'enfortir el seu lideratge (p. 64).
- Formació general i especialitzada als docents (p. 65)
- Consideració d'autoritat pública a mestres i professors (p. 65)
- Creació cossos de docents propis d'acord amb la LEC (p. 65).

Un seguiment de les diferents polítiques i actuacions de govern associades a la política de professorat permet identificar dos grans blocs d'actuacions. D'una banda, una política de caràcter més "proactiu" pel que fa a la gestió de la plantilla docent, que té el seu referent en el primer esborrany del Decret de Plantilles. D'altra banda, una línia d'actuació relacionada amb ajustos i reformes orientades a la contenció de la despesa. Vegem-ho a continuació.

1) Una de les mesures més polèmiques pel que fa a la política de professorat ha estat la publicació recent del primer esborrany del Decret de Plantilles i Provisió de llocs docents. En aquest decret es defineixen els criteris i les característiques generals que han de complir les plantilles docents. Concretament, el capítol 3 està dedicat a definir les regles que regeixen els concursos generals i específics per la provisió de places. Aquest capítol estableix els concursos generals com el procediment normal en la provisió de llocs de treball ordinaris (p. 10). En el mateix capítol però, apareix una de les qüestions més polèmiques del decret, com és el procediment extraordinari de provisió especial de llocs docents. Aquest

procediment estableix un conjunt de requisits i criteris per a la convocatòria pública, i identifica els equips directius com els responsables de formular una proposta per la plaça vacant que ha de complir unes condicions determinades i avaluades pel Departament i un determinat perfil requerit per l'escola (p. 16). En aquesta mateixa línia, a la disposició addicional primera (p. 22) s'estableix que el nombre mínim de llocs ordinaris ha de ser la meitat del nombre total de llocs, per la qual cosa es dedueix que els directors podran proposar fins a la meitat dels docents d'un centre a partir del procediment "extraordinari". En el capítol 4 es defineix la intervenció i participació de les direccions en el nomenament de personal interí per llocs de treball específics i ordinaris. Pel que fa a aquesta qüestió, es defineix que les direccions podran fer propostes de personal que formi part de la borsa de treball, de manera que es prioritzin aquestes als mateixos criteris d'ordenació de la borsa (p. 19). S'indica també la valoració especial que suposa la continuïtat en el mateix centre del personal que es proposi, així com tot un conjunt de criteris de mèrit (p. 20). Les direccions també podran proposar la no continuïtat del professorat substituït a través d'un informe tramès a inspecció (p. 21). En aquesta mateixa línia, s'estableix també un període de prova per valorar la idoneïtat de l'exercici docent en la plaça proposada (p. 21).

Aquest esborrany ha despertat força recels dins de la comunitat educativa. La USTEC rebutja la proposta, la qual és vista com un atac a l'escola pública i es considera com l'aplicació d'un model de contractació més propi de l'escola privada. Denuncia també que l'esborrany d'aquest decret suposa una escola menys democràtica perquè aplica un model de contractació arbitrari.<sup>9</sup> Per la seva part, CCOO també rebutja la proposta i defensa els acords de 1995 i 2005 que van establir la baremació i ordenació de la borsa per serveis prestats.<sup>10</sup> Per la seva part AXIA, l'Associació de Directius de l'Educació Pública de Catalunya, es mostra favorable a la mesura, argumentant que així es reforça la gestió del projecte de centre, incloent-hi també la gestió de personal.<sup>11</sup>

2) Pel que fa al segon bloc d'actuacions, diversos decrets i resolucions de la Generalitat afecten les condicions salarials i la composició de les plantilles docents dels centres.

Un conjunt de resolucions plantegen la flexibilització de les substitucions de personal docent dels centres públics no universitaris pel curs 2012-2013, així com la modificació de l'horari lectiu del personal docent. Un primer conjunt de resolucions (de 29 de Juny de 2012, de 20 de Novembre del 2012 i de 15 de Març de 2013) afecten al nomenament i a la distribució de la jornada lectiva en les situacions de substitució del personal docent. No obstant això, els acords de Govern sobre els quals es desenvolupen (GOV/71/2011 i el GOV/60/2012) modifiquen l'organització horària de tota la plantilla docent.

---

<sup>9</sup> [http://www.ara.cat/societat/USTEC-denuncia-Ensenyament-directors-professors\\_0\\_899910228.html](http://www.ara.cat/societat/USTEC-denuncia-Ensenyament-directors-professors_0_899910228.html)  
<http://www.sindicat.net/n.php?n=18239>

<sup>10</sup> Butlletí de CCOO Ensenyament. Abril 2013.

<sup>11</sup> <http://axia.cat/noticies/axia-a-favor-de-la-millora-de-la-qualitat-de-lescola-publica-defensem-el-nou-decret-de-plantilles/>

D'aquesta manera, la resolució del 29 de juny, en aplicació de l'Acord GOV/60/2012, distribueix els horaris de les substitucions ajustant-los estrictament a les hores lectives i prescindint de les hores destinades a coordinació o altres activitats.. La resolució del 20 de novembre n'amplia les instruccions però bàsicament segueix els criteris que estableix l'Acord de Govern 60/2012, el qual d'altra banda planteja modificacions de la jornada a tota la plantilla i amplia la dedicació horària del personal docent. En aquesta direcció, l'acord estableix pel període 2012-2015 diverses mesures de reorganització.

- Estableix durant els propers quatre cursos pels mestres d'infantil i primària, 24 hores setmanals de docència i 6 hores d'activitats complementàries, contemplant també les 7 hores i mitja d'activitats fora del centre.
- Horari setmanal dels docents majors de 55 anys: Les reduccions previstes de 2 hores setmanals s'aplicaran només als docents d'entre 59 i 64 anys durant els quatre cursos vinents. Pels funcionaris d'entre 55 i 58 anys, la reducció de les dues hores s'aplicarà en activitats complementàries.
- Es modifica la jornada de personal docent de formació d'adults, que passa a ser de 21 hores setmanals de docència.
- Pels professors de secundària: 19 hores setmanals lectives (augment d'una hora respecte al model precedent), 6 hores d'activitats d'horari fixe i 5 hores d'activitats complementàries (disminució d'una hora respecte al model precedent) i 7 hores i 30 minuts d'activitats de planificació fora del centre.
- Cobrament dels mesos d'estiu del professorat interí: pel professorat interí que no estigui inclòs en l'acord de garanties de continuïtat no es contemplarà el pagament dels mesos d'estiu. Només en el cas que aquest professorat hagi estat 9 mesos o més com a substitut i hagi prestat serveis al llarg del darrer trimestre del curs, rebrà un nomenament pel més de juliol que comportarà participar en els cursos de formació d'aquest mes (...). Aquesta mesura modifica una d'anterior segons la qual sis mesos de substitució eren necessaris per a poder cobrar el mes de juliol.
- Sisena hora: es modifica l'aplicació de l'ampliació de l'horari escolar. En termes generals es destinaran els recursos a la sisena hora per atendre activitats de suport als alumnes. En escoles que necessitin atenció especial pels alumnes es podrà mantenir la mesura.<sup>12</sup>

Algunes d'aquestes mesures s'adeqüen també a aspectes que estableix el *Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo*. En efecte, l'anomenat "Decret Wert" regula en el seu article 3 un mínim de jornada lectiva de 25 hores per al professorat de primària, mentre que l'article 4 estableix un criteri de substitució a partir del desè dia de baixa. Posteriorment, una resolució de 15 de març de 2013 del Departament d'Ensenyament, modifica les mesures de substitució de professorat establint els criteris següents:

---

<sup>12</sup> Vegeu el capítol sobre Polítiques d'Equitat per a una discussió sobre la sisena hora.

- a) Substituir els tutors d'educació infantil, els tutors dels centres específics d'educació especial i els tutors de les unitats de suport a l'educació especial (USEE), a partir del primer dia lectiu des de l'inici de la baixa o incidència.
- b) Substituir els tutors d'educació primària i els tutors d'educació secundària obligatòria a partir del sisè dia lectiu des de l'inici de la baixa o incidència.
- c) Substituir el professorat no inclòs en els apartats a) i b) anteriors, a partir de l'onzè dia lectiu des de l'inici de la baixa o incidència.
- d) Substituir, a partir del primer dia lectiu des de l'inici de la incidència, la segona baixa simultània a les escoles, a partir del cicle inicial de l'educació primària, i a tots els centres d'educació secundària, centres d'adults, serveis educatius i altres centres específics dependents del Departament d'Ensenyament.

## **Quadre 2: El Programa de Millora i innovació en la formació de mestres**

Tal com s'ha assenyalat en referència a les tendències internacionals en política de professorat, la formació inicial i continuada dels mestres és un element central per a la millora de la qualitat educativa. En aquest sentit, l'agenda educativa catalana no ha estat cap excepció, i ha contemplat en major o menor mesura i amb estratègies més o menys reeixides la formació del professorat com un aspecte clau de la política educativa.

Recentment, el Departament d'Ensenyament ha anunciat el llançament d'un Programa de millora i innovació en la formació de mestres. El Programa parteix d'allò que estableix l'article 109 de la LEC, el qual defineix els criteris, continguts i característiques de la formació inicial del professorat, de la mateixa manera que determina que el Govern ha de definir, en conveni amb les universitats, l'organització i el contingut de la formació inicial del professorat.

També al Pla "Ofensiva per l'èxit escolar" es defineix un primer eix d'actuació basat en la professionalització de la docència, en el qual s'especifica la importància de la formació inicial del professorat i on s'assenyala la necessitat de millorar el perfil dels estudiants de grau de Mestre i del màster de formació de professorat. Igualment, en el mateix Pla s'assenyala la necessària revisió i actualització de continguts (*Ofensiva de país per l'èxit escolar*, pg. 26).

En aquest sentit, el Programa per la millora i la innovació de la formació de mestres vol establir noves condicions formatives per garantir una millor preparació dels mestres. El programa en qüestió no disposa encara d'un document de referència. Amb tot, se n'han detallat certs aspectes a través d'informacions de premsa i documents de suport.

En termes generals, i com s'assenyala en el comunicat de premsa del 27 de juny del 2013, l'eix central del programa és l'establiment de la doble titulació de mestre d'infantil i primària, que es començarà a implantar en prova pilot a partir del curs 2013-2014 en sis universitats catalanes, la qual oferirà unes 220 places. El doble grau tindrà una prova d'accés i es planteja com una formació d'alt nivell orientada a alumnes amb vocació i molts bons resultats acadèmics. A fi de reforçar aquesta proposta i atreure els millors estudiants, també es planteja la convocatòria de 110 beques d'excel·lència específiques per aquest grau.<sup>13</sup>

Els objectius que es planteja el Doble Grau són, en primer lloc, la integració de les millores i innovacions docents aplicades per les Facultats d'Educació de Catalunya des de la implementació del model Bolonya. Per altra part, assolir una formació més equilibrada dels futurs mestres i amb

<sup>13</sup> <http://premsa.gencat.cat/pres/fsvp/docs/2013/06/27/15/00/9f30ef6b-ba3c-4964-9b61-9e61e82840b6.pdf>

un elevat nivell d'exigència de coneixements. I finalment, el darrer objectiu fa referència a un perfil de mestre més polivalent, sense perdre l'especificitat de cada etapa<sup>14</sup>.

## 2.4. El desenvolupament regulatiu

Les actuacions referides en l'apartat anterior s'han sostingut en un desenvolupament regulatiu intensiu en els darrers dos anys. Una revisió de la normativa ens indica que la regulació desplegada en aquesta matèria ve condicionada per l'impuls de mesures de contenció pressupostària i omet dimensions importants assenyalades en el programa de govern. Així, des d'un punt de vista formal no s'observen noves regulacions relatives a la formació inicial i permanent del professorat (fins el llançament recent de la Doble Titulació de mestre –veure quadre 2) o millores en la formació del professorat de persones adultes. De fet, el desplegament regulatiu s'ha centrat bàsicament en la regulació de l'accés del personal interí als centres i, en concret, en la regulació de les substitucions i dels complements retributius del professorat en circumstàncies especials. Igualment, s'han aplicat les mesures de contenció salarial que han afectat a tot el personal de la funció pública en els darrers anys. El llistat següent, per ordre cronològic, recull les principals mesures normatives que han afectat el professorat.

**GOV/71/2011, de 10 de maig**, pel qual s'adopten mesures excepcionals en matèria de personal docent no universitari dependent de la Generalitat de Catalunya durant el període 2011-2015. Normes relatives a les substitucions, a reducció de complements retributius, a ampliació de jornada lectiva i a reducció d'hores d'atenció a la diversitat.

**15/6/2011 [Resolució ENS/1501/2011]**: "Regulació de les convocatòries de concurs públic per formar part de la borsa de treball per prestar serveis amb caràcter temporal com a personal interí docent". Correspondències entre titulacions acadèmiques amb les especialitats docents del cos de mestres i professors.

**23/12/2011 [Resolució ENS/2996/2011]**: "Regulació de les convocatòries de concurs públic per formar part de la borsa de treball per prestar serveis amb caràcter temporal com a personal interí docent". Modificació de la resolució del 15 de juny, en la qual s'estableixen els criteris per formar part de la borsa de treball. Especifica la correspondència entre les titulacions acadèmiques i la formació amb les especialitats docents del cos de mestres, i la correspondència entre les titulacions acadèmiques i les especialitats docents dels cossos de professors d'ensenyament secundari.

**28/2/2012 Acord de Govern**, segons el qual s'aprova la mesura excepcional de reducció temporal de retribucions del personal al servei de l'Administració i del sector públic, així com dels alts càrrecs i altre personal directiu del Govern de la

<sup>14</sup> [http://premsa.gencat.cat/pres\\_fsvp/docs/2013/06/27/15/00/b6b0bfe0-a52b-4cc2-a87d-44f507319ffa.pdf](http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/docs/2013/06/27/15/00/b6b0bfe0-a52b-4cc2-a87d-44f507319ffa.pdf)



Generalitat. Per als empleats públics s'aplicarà una reducció equivalent al 3% de les retribucions íntegres anuals que percep el personal que presta serveis durant tot l'exercici pressupostari. La mesura afecta el personal funcionari, estatutari, eventual i laboral.

**ENS/864/2012, de 8 de maig**, sobre el procediment de reducció de dues hores d'activitats complementàries setmanals de presència al centre per al personal funcionari docent que tingui entre 55 i 58 anys, i de reducció de dues hores lectives setmanals per al personal funcionari docent que tingui entre 59 i 64 anys per al curs 2012-2013, i les condicions específiques de l'horari setmanal d'aquest personal.

**GOV/44/2012, de 29 de maig**, pel qual s'adopten mesures excepcionals de reducció de les despeses de personal per a l'exercici 2012 i s'adequa l'Acord de Govern de 28 de febrer de 2012. Aquest acord de govern estableix la reducció de retribucions al personal de la funció pública de la Generalitat per un valor d'un 5% de les retribucions íntegres. Aquests descomptes s'aplicaran sobre les pagues extraordinàries de juny i desembre de 2012. El nou acord adequa els criteris establerts en l'Acord de Govern de 28 de Febrer.

**GOV/60/2012, de 26 de juny**, pel qual es modifiquen l'Acord GOV/71/2011, de 10 de maig, i l'Acord GOV/29/2012, de 27 de març, pels quals s'adopten mesures excepcionals en matèria de personal docent no universitari dependent de la Generalitat de Catalunya durant el període 2012-2015. Aquest acord de govern modifica l'acord 71/2011, deixant en suspens algunes de les mesures proposades en l'esmentat acord.

**29/6/2012 ["Resolució substitucions"]**: "Substitucions del personal docent dels centres públics d'ensenyament no universitari per al curs 2012-2013". Distribueix l'horari dels substituïts en relació a l'horari lectiu de la plaça vacant, en funció del centre i del tipus de plaça, atribuint les hores basant-se exclusivament en el temps estrictament lectiu..

**24/7/2012** Acord de Govern de la Generalitat d'adequació de mesures de reducció retributives per al personal de la funció pública. Aquest acord de govern adequa les mesures de reducció retributives dels empleats públics establertes als acords de Govern de 28 de febrer i de 29 de maig a la mesura de supressió de la paga extraordinària del mes de desembre adoptada amb caràcter bàsic pel Govern de l'Estat i que afecten el personal al servei de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i del seu sector públic, el personal al servei de l'Administració de justícia i el personal de les universitats públiques catalanes.

**20/11/2012 ["Resolució Substitucions 2"]**: "Ampliació de les instruccions que s'estableixen a la resolució del director general de professorat i personal de centres públics de 29 de juny de 2012 en relació als nomenaments del personal interí docent per a substitucions".

**15/3/2013 [Resolució nomenament substituïts]**: "Flexibilització dels criteris per al nomenament del personal substituït docent dels centres públics per al curs

2012-2013". És una ampliació de les resolucions sobre el nomenament de personal interí per les substitucions de les resolucions anteriors del 29 de juny i 20 de novembre (veure documents).

**Esborrany de Decret /2013 de plantilles i provisió de llocs docents:** Defineix els criteris i les característiques generals que han de complir les plantilles docents.

## 2.5. Implementació i evidències

La revisió de les principals propostes de govern i del desplegament normatiu relacionat amb la política de professorat ha tingut efectes en aspectes com la configuració de les plantilles docents o les condicions de treball del professorat. En aquest apartat recollim algunes de les evidències disponibles, tant pel que fa a l'evolució de les plantilles com respecte als canvis en les condicions salarials i altres prestacions.

### *Reducció de plantilles*

Les diverses mesures adoptades pel govern de la Generalitat en els darrers anys han suposat una reducció significativa de la plantilla docent, en un context d'increment de nombre d'alumnes. Com es pot observar a la taula 2.1., les plantilles docents s'han reduït des del curs 2010-11, i especialment entre 2011 i 2012. La reducció de personal de suport, de coordinació i de determinats especialistes explica la compatibilitat entre el simultani increment d'alumnes i la reducció de les plantilles.

**Taula 2.1. Evolució del nombre d'alumnes i del nombre de professors del sistema educatiu.**

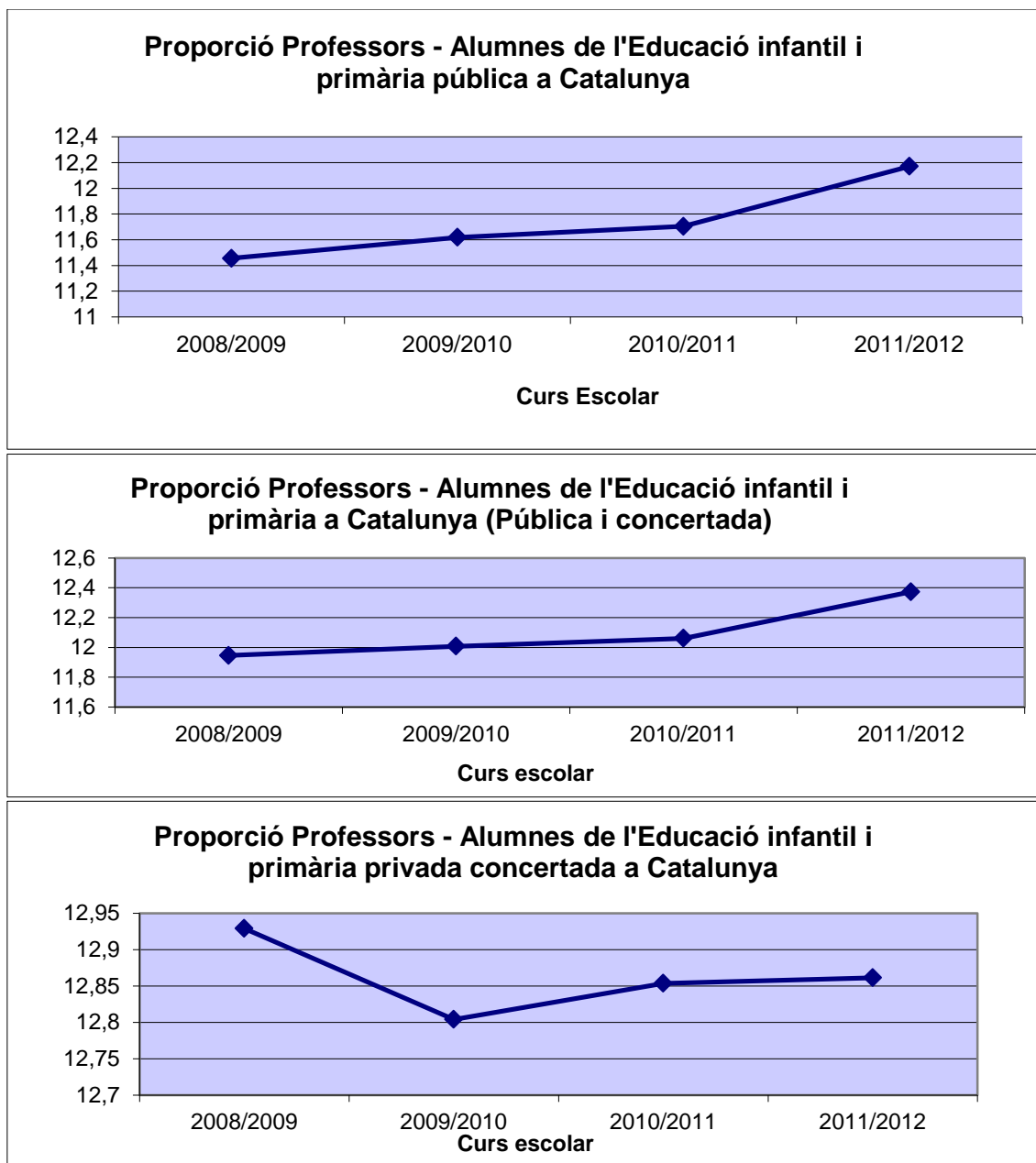
Curs	Nombre d'alumnes	%	Nombre de professors	%
2007-2008	716.438		62.505	
2008-2009	752.601	+5,05	64.972	+3,95
2009-2010	782.000	+3,91	65.280	+0,47
2010-2011	806.439	+3,13	65.744	+0,71
2011-2012	838.408	+3,96	64.732	-1,54
2012-2013	861.280	+2,73	62.113	-4,04

Font: Comunicat CCOO Ensenyament. Novembre de 2012. A partir de resolucions de plantilles publicades al DOGC.

En tot cas, i com és lògic, aquesta reducció de plantilles, juntament amb la possibilitat legal d'increments de ràtio, ha provocat un augment en les ràtios alumnes/professors. El gràfic 2.1. permet observar l'evolució recent de les ràtios a infantil i primària. Es pot constatar que l'increment més significatiu té lloc a l'ensenyament públic, tot i que en aquest sector es mantenen ràtios més baixes que

a l'ensenyament concertat.

Gràfic 2.1. Evolució de les ràtios alumnes-professorat a infantil i primària



Font: Elaborat a partir de *Departament d'Ensenyament. Estadística de l'Ensenyament*

Les resolucions sobre substitucions (que obliguen als centres a no cobrir-les fins transcorregut un nombre determinat de dies en funció del nivell educatiu) i els canvis en la regulació de les mateixes (ajustant els contractes del professorat interí a les hores lectives i eliminant el temps de coordinació) han produït, d'una banda, una davallada en el nombre d'interins i un augment significatiu del nombre d'interins a temps parcial. La taula 2.2. recull l'evolució del nombre d'interins dels darrers anys. Pot observar-se la davallada dels darrers dos anys. Si bé el canvi del

curs 2010-11 a 2011-12 s'explica conjuntament per la baixada de plantilla i per la convocatòria d'oposicions a secundària (amb un 70% de places obtingudes per interins), el canvi de 2011-12 a 2012-13 és resultat exclusiu de la reducció de plantilles.

### **Taula 2.2. Evolució del nombre d'interins/es.**

CURS	Nombre d'interins/es
2007-2008	11.907
2008-2009	9.702
2009-2010	8.777
2010-2011	7.051
2011-2012	5.838
2012-2013	4.383

Font: Dades calculades i cedides per CCOO. Ensenyament.

### ***Reducció salarial i pèrdua de determinades prestacions***

El segon gran bloc d'efectes derivats de les actuacions i mesures governamentals es situa en l'àmbit de la pèrdua salarial i de prestacions del personal docent. Com hem vist en el capítol de finançament, el caràcter especialment intensiu en treball dels pressupostos educatius fa que l'explicació de la davallada en el pressupost públic s'hagi d'explicar en bona mesura per les reduccions en la massa salarial. Les disminucions de plantilles contrauen la massa salarial a la qual ha de respondre el Departament d'Ensenyament. Així i tot, les reduccions salarials aplicades al personal de la funció pública (identificades en el recull normatiu) han permès reduir el capítol 1 dels pressupostos d'ensenyament en més d'un 5%.

Més enllà d'aquesta dada, però, cal assenyalar la reducció o retirada de determinades prestacions o beneficis als quals podia optar el professorat que s'han vist afectats per les retallades. Segons CCOO Ensenyament<sup>15</sup>, els efectes de la reducció pressupostària han afectat els següents conceptes:

- Els ajusts en concepte de Fons d'Acció Social
- Les ajudes per sortides i colònies
- L'acord de l'escola pública rural
- Cobertura de baixes des del primer dia
- Aportacions als Plans de Pensions
- Hores setmanals de reducció per òrgans de coordinació
- Llicències retribuïdes per estudi
- Augment del nombre de mesos de serveis prestats per poder cobrar el mes de juliol (de 6 a 9 mesos)
- Augment del nombre d'anys per a poder cobrar el primer estadi de serveis prestats (de 6 a 9 anys)
- Indemnització per jubilació LOGSE

<sup>15</sup> Vegeu Butlletí CCOO Ensenyament. Maig de 2012.



### **3. AUTONOMIA ESCOLAR**

#### **3.1. Introducció**

L'autonomia escolar és una de les polítiques educatives que, aparentment, genera més consens en l'entorn OCDE. Les diferents edicions de l'informe PISA posen de relleu que l'autonomia de centres es relaciona positivament amb el rendiment escolar. Així doncs, a l'informe PISA 2009 a Catalunya es conclou que "l'autonomia i el lideratge cooperatiu" són principis d'actuació fonamentals per l'èxit educatiu. Per la seva banda, l'informe espanyol de la mateixa edició de PISA, després de posar de manifest que l'autonomia en els centres espanyols és inferior al de la mitjana de països que prenen el PISA, apunta que "tal y como señala la OCDE, una mayor autonomía se corresponde con mejores resultados educativos".

Ara bé, a què ens referim exactament quan parlem d'autonomia escolar? I, més concretament, quin tipus d'autonomia es relaciona amb millors resultats educatius? En el següent apartat donarem resposta a aquestes i altres preguntes. Com veurem, l'autonomia escolar és un concepte amb una forta càrrega polisèmica i, com a tal, dóna peu a polítiques i pràctiques molt diferenciades, les quals no estan necessàriament relacionades amb la millora educativa (Eurydice 2007). En l'apartat també explorem quines són les tendències internacionals pel que fa a l'adopció de polítiques d'autonomia escolar, i de les mesures que hi van associades.

#### **3.2. Tendències internacionals**

La recerca internacional posa de relleu que el concepte 'autonomia de centre' pot interpel·lar a dimensions molt diferents de la dinàmica escolar i educativa. La mateixa OCDE acostuma a distingir entre dos tipus d'autonomia en funció de dos grans àmbits de la governança educativa:

- Per una banda, trobem un tipus d'autonomia de centre que consisteix en la desconcentració de la gestió de recursos (econòmics, materials, humans) a nivell escolar.
- Per altra banda, una altra concepció de l'autonomia posa l'èmfasi en la major capacitat de definició del projecte pedagògic, del contingut curricular i dels mecanismes d'avaluació dels estudiants per part de les escoles.

La mateixa OCDE, distingeix clarament entre ambdós tipus d'autonomia a l'hora d'analitzar els beneficis educatius d'aquesta política. Concretament, i segons es desprèn dels resultats de l'informe PISA, l'autonomia pedagògica correlaciona positivament amb el rendiment escolar, mentre que no hi ha relació directa entre autonomia de gestió de recursos i rendiment:

There is no clear relationship between autonomy in resource allocation and performance at the country level. This may be because how resources are distributed tends to benefit individual schools but does not necessarily affect a system's overall performance. (OECD, 2011, *PISA in Focus* numero 9)<sup>16</sup>

Aquesta mateixa publicació matisa, però, que l'autonomia en la gestió de recursos acostuma a donar més bons resultats en aquells països on les polítiques de rendició de comptes són més fortes, tot i que també posa de relleu que l'esmentada relació és més aviat feble.<sup>17</sup> Tanmateix, una qüestió clau i que no està gaire resolta en la literatura internacional és fins a quin punt ambdós tipus d'autonomia (pedagògica i de gestió) necessiten operar conjuntament, o ho poden fer de manera més aviat desacobrada. En tot cas, Eurydice, després d'haver revisat els marcs normatius sobre autonomia escolar dels països europeus, considera inversemblant una situació en la que els centres comptin amb autonomia completa en una dimensió, mentre tenen l'autonomia totalment restringida en les altres (Eurydice 2007).

La proposta de l'autonomia escolar acostuma a anar acompanyada de nous models de lideratge educatiu. A la majoria de sistemes educatius europeus amb autonomia de centre en l'àmbit de la gestió econòmica, els directors de les escoles compten amb un alt marge de presa de decisions, fins i tot pel que fa a la gestió de personal (Eurydice 2007). Ara bé, l'OCDE adverteix que el lideratge educatiu, si bé requereix anar acompanyat de processos de professionalització de la funció directiva, no ha d'implicar la concentració de poders en una sola persona. En un estudi comparatiu entre vint-i-dos països, conclou que els sistemes educatius més efectius són aquells en els quals el lideratge escolar és compartit:

Distribuir el liderazgo entre diferentes personas y estructuras organizativas puede ayudar a superar los desafíos enfrentados por las escuelas contemporáneas y mejorar la eficacia escolar. Eso puede hacerse de manera formal mediante estructuras de equipo y otros órganos, o de modo más informal al crear grupos ad hoc basados en conocimientos especializados y en las necesidades actuales (Pont *et al.* 2008, 11)

A la vegada, les autores d'aquest mateix estudi adverteixen que reforçar les direccions escolars no implica restar poder a òrgans col·legiats i de participació com el consell escolar ja que "la evidencia muestra que los consejos escolares eficaces pueden contribuir al éxito de sus escuelas". I afegeixen que "para que eso suceda, es crucial poner en claro sus funciones y sus responsabilidades y asegurar la coherencia entre sus objetivos y las habilidades y experiencia de sus miembros."

---

<sup>16</sup> Hong-Kong, Corea i Nova Zelanda són exemples de països que ocupen les millors posicions en el PISA 2009, i on l'autonomia pedagògica de la que gaudeixen els seus centres educatius és significativament superior a la de gestió de recursos.

<sup>17</sup> El diferencial entre els resultats obtinguts per països amb autonomia de gestió i sistemes de rendició de comptes forts (i.e. els resultats de les avaluacions de centre es fan públics), i els resultats obtinguts per països amb autonomia de gestió i sistemes de rendició de comptes febles és, concretament, de 5 punts – sobre 500 – en les proves PISA de lectura de 2009 (OCDE 2011).

(Pont et al. 2008, 11).

L'autonomia escolar tampoc s'ha de confondre amb l'atomització del sistema educatiu, ni amb la generació de dinàmiques de competició entre centres. La raó de ser de l'autonomia, sobretot d'aquella de caire pedagògic, no és la de fer competir els centres per alumnes i recursos, sinó la d'afavorir que l'escola adapti els seus continguts i aproximacions educatives a la realitat que l'envolta. A més a més, en relació a aquesta qüestió, l'evidència internacional mostra que els sistemes educatius amb millor rendiment són aquells que promouen processos d'autonomia que van acompanyats de dinàmiques de cooperació dintre i entre centres (Sahlberg 2006, Pont et al 2008).<sup>18</sup>

En definitiva, l'autonomia escolar és una política amb moltes cares. En funció de l'àmbit en el que es posi més èmfasi (gestió i/o pedagogia), així com de l'estil de lideratge (vertical o compartit) i del mecanisme de governança (competició o cooperació) al que vagi associat, es pot traduir en pràctiques molt diferenciades, i amb implicacions també molt diverses pel que fa al dia a dia de les escoles, i als seus resultats.

### **3.3. Propostes de govern**

La proposta de l'autonomia de centre ha anat penetrant en les propostes de govern de manera progressiva: fou marginal en el programa electoral de CIU de 2010, però adquirí una major centralitat en el programa de les eleccions de 2012 i, just posteriorment, a l'*Ofensiva de País per l'Èxit Educatiu*. Al programa de 2010, de les 82 propostes educatives, només n'hi ha una que tingui relació amb el tema de l'autonomia. Aquesta es limita a dir que:

Cada centre ha de tenir capacitat per poder actuar autònomament i liderar un camí propi per garantir la millor resposta a les necessitats educatives de cada alumne.

El programa electoral de l'any 2012, en canvi, posa més èmfasi en el desplegament de polítiques d'autonomia escolar a varis nivells. Ara bé, en gran mesura, el programa subsumeix la proposta de l'autonomia a la idea de professionalització de la funció directiva:

#### **"Actuació pedagògica**

Potenciarem l'autonomia de centre perquè cada centre pugui actuar autònomament per garantir la millor resposta a les necessitats de cada alumne.

---

<sup>18</sup> Les polítiques d'autonomia escolar acostumen a desenvolupar-se conjuntament a sistemes d'avaluació del sistema educatiu. D'aquesta manera, malgrat el govern descentralitza responsabilitats pedagògiques i curriculars en els centres, pot treballar per garantir que els centres assoleixin determinats objectius comuns pel que respecta a l'adquisició de coneixements i competències. Tanmateix, el component de polítiques d'avaluació serà desenvolupat amb més detall en una altra secció d'aquest treball (vegeu el capítol 4).



Promourem la professionalització de la direcció mitjançant la formació inicial i continuada dels directors i dels equips directius per tal d'enfortir el lideratge dels directors i dels equips directius dels centres.

#### **Docents**

Ampliarem el nombre de directors acreditats com a directors professionals docents, mitjançant noves edicions dels cursos de formació directiva especialitzada i actualitzarem els continguts formatius de l'espai d'equips directius.”

L'Eix Educatiu del Pla de Govern 2011-2014 consta de quinze objectius, i només un d'ells fa esment al tema de l'autonomia: “Millorar la formació inicial i contínua dels professors i especialment dels equips directius del centre, en el marc de l'autonomia de centre.” Com podem observar, el tema de l'autonomia apareix de forma més aviat tangencial i, de nou, s'estableix una associació directa entre les idees d'autonomia escolar i de funció directiva.

A l'*Ofensiva de País per l'Èxit Educatiu*, l'autonomia de centre agafa encara més centralitat. De fet, un dels eixos d'actuació de l'Ofensiva es centra en aquest tema; concretament, en l' “impuls a l'organització i a la gestió autònomes dels centres educatius”. En aquesta ocasió, es diferencia més clarament entre autonomia i direcció ja que un altre dels eixos presents en el document està dedicat a la professionalització de les direccions de centre (“enfortiment del lideratge dels directors i dels equips directius”).

En l'apartat d'autonomia de l'*Ofensiva* es fa esment a la necessitat de desplegar el decret d'autonomia (decret 102/2010 del 3 d'agost de 2010), així com a la promoció d'una “cultura de l'avaluació”. Es percep també l'autonomia com una eina clau per a la millora de la convivència escolar. A més a més, es posa èmfasi en qüestions de gestió i organització escolar (incloent referències al Decret de Plantilles, vegeu capítol sobre professorat en aquest volum), però no tant en la definició de qüestions curriculars i pedagògiques per part dels centres.

### **3.4. Desenvolupament regulatiu**

La idea de l'autonomia escolar fa temps que ha penetrat en el nostre entorn educatiu. L'any 1985, la LODE ja establia les bases reguladores per afavorir l'autonomia escolar. Com altres països europeus que varen regular l'autonomia en la dècada dels vuitanta, aquesta política es va adoptar com una via per a democratitzar el sistema educatiu espanyol (Eurydice 2007). Segons la LODE, pel bon desplegament de l'autonomia escolar, caldria potenciar el Consell Escolar com a espai central de participació educativa i òrgan cabdal en la presa d'aquelles decisions que afectaven més directament els centres. En el marc d'aquella reforma educativa, es va posar tant èmfasi en valors com l'horitzontalitat i la participació com a reacció a les dècades de dictadura que havia travessat el país.

La normativa espanyola atorga a les Comunitats Autònomes la potestat de definir com es concreta la proposta de l'autonomia escolar. I això és el que, en gran mesura fa la LEC des de l'any 2009. La LEC representa un impuls al desenvolupament regulatiu a les polítiques d'autonomia al nostre país. En el moment de definir-se els continguts d'aquesta llei, els seus promotors consideraven que, per modernitzar el sistema educatiu català, calia incidir de forma decidida en la gestió dels centres educatius. Reformes anteriors s'havien abocat a incrementar i millorar els recursos materials i educatius, a introduir canvis pedagògics profunds, o a ampliar de forma significativa els nivells de cobertura del sistema. Per tant, la qüestió que encara estava pendent en l'agenda de la reforma educativa era la relativa a la governança i l'organització dels centres educatius (Maragall i Colomé 2013).

La LEC es sustenta en tres "pilars" o en tres grans àmbits de la governança educativa: l'autonomia escolar, la direcció i l'avaluació. No és estrany doncs que els primers decrets que han estat aprovats per desplegar la llei interpel·len, precisament, a cada un d'aquests pilars. En aquest apartat, ens centrem en la descripció dels dos primers (autonomia escolar i direcció), ja que la normativa referent a l'avaluació educativa serà explorada amb més detall en l'apartat d'avaluació.

El **decret d'autonomia** (Decret 102/2010 del 3 d'agost de 2010) té per objectiu reforçar institucionalment les escoles i afavorir la singularització dels projectes educatius dels centres per a que aquests s'adaptin a les necessitats del seu entorn. Aquest projecte de centre hauria d'incloure indicadors de progrés relacionats amb els objectius que els centres volen assolir. El decret contempla també la possibilitat que s'estableixin *acords de coresponsabilitat* entre els centres i l'Administració educativa. En el marc dels acords, l'administració "es compromet a facilitar recursos addicionals o mitjans necessaris per a l'aplicació del pla" mentre que el centre "es compromet a aplicar el pla d'actuacions i a retre comptes a la comunitat escolar i a l'Administració educativa de l'assoliment dels objectius".

L'autonomia escolar, segons el decret, compta amb tres grans components: gestió, organització i pedagogia. El decret es centra en l'àmbit de la gestió i organització dels centres i, específicament, en el nou paper que hauria de jugar el director, mentre que el component pedagògic es troba escassament desenvolupat. Segons alguns observadors als què hem entrevistat, el decret d'autonomia sembla molt més un decret de direcció que un decret d'autonomia educativa en sentit estricte. És força il·lustratiu que en el decret d'autonomia hi hagi 253 referències a les direccions [director, directora, direcció], només 62 referències al personal docent [professorat, professors, personal docent] i 15 a qüestions de pedagogia [pedagògic, pedagògica, pedagogia].

El **decret de direccions** (Decret 155/2010, de 2 de novembre de 2010) promou la professionalització de la figura del director de l'escola, estableix mecanismes d'avaluació i promoció - incloent salaris incentius - i atorga poders als directors en dominis com la selecció del professorat i la recaptació de recursos de fonts externes per l'escola. Un altre canvi important que introdueix el decret és que el director passa a ser seleccionat per una comissió conformada per l'administració i representants del claustre, sota criteris de mèrit i en base a la qualitat del seu projecte de direcció, i no seguint un procés electoral en el marc de la comunitat escolar. Aquest decret fa que el model de direccions català sigui pioner en el context espanyol. Segons Alberto del Pozo, l'aposta catalana per la direcció professionalitzada es basa en una esclatxa dins la LOE i al fet que el *Estatuto Básico del Empleado Público* de 2007 preveu directius en l'administració.<sup>19</sup>

En el decret de direccions, de nou, hi ha poques referències als mestres i, quan s'hi fa referència, se'ls concep com a recursos a ser administrats i no com a agents actius en el canvi de model escolar. Concretament, de les 46 referències al personal docent que hi hem trobat, 30 conceben al professorat com un recurs a ser gestionat o com un treballador, i 14 com un membre actiu de l'organització escolar.

Com podem constatar, a diferència de la LODE de 1985, la LEC no regula l'autonomia de centre des de la lògica de la democratització dels centres educatius. La vessant pedagògica i curricular tampoc es troba al centre de la perspectiva d'autonomia del marc regulatiu vigent. La llei catalana fou aprovada en una època en la que les prioritats dels sistemes educatius giraven més aviat al voltant de l'efectivitat i l'emulació de models de gestió privada (Eurydice 2007). En conseqüència, es concep l'autonomia com una forma d'introduir lògiques gerencials en l'organització escolar, mentre que altres lògiques com la de la participació de la comunitat escolar o la professionalització del personal docent passen a un segon terme. Si bé la LEC no qüestiona quines han de ser les funcions del Consell Escolar (com sí ho fa, per exemple, la LOMCE), aquesta ubica el locus de l'autonomia en la direcció dels centres.

### **3.5. Dades i implementació**

Els partits en el govern actual – CDC i UDC – no foren els promotors de la LEC, però hi varen donar un ampli suport al Parlament en els moments de la seva deliberació i aprovació. Els decrets d'autonomia, direccions i d'avaluació que deriven de la LEC varen ser aprovats pel govern tripartit abans de les eleccions de Novembre de 2011, que va guanyar la coalició conformada per CDC i UDC.

---

<sup>19</sup> Vegeu <http://axia.cat/fitxers/16-de-febrer.pdf>

El desplegament de la llei – així com dels principals decrets que d'aquesta se n'han derivat - s'està portant a terme de forma desigual.<sup>20</sup> Així doncs, malgrat l'àmplia cobertura legal amb què compta la idea de l'autonomia a Catalunya, aquesta no s'està aplicant en la seva intensitat i complexitat.

El Decret d'Autonomia 'decreta' que tots els centres educatius catalans són autònoms. Ara bé, per a que l'autonomia de centre sigui una realitat, els membres de la comunitat escolar necessiten exercir aquesta autonomia de forma activa. Segons fonts del Departament, més de la meitat dels centres educatius de primària i secundària (el 56.5% per ser més precisos) encara necessiten adaptar el seu projecte de centre a les previsions de la LEC, tot i que, segons el mateix decret, tenen temps fins el mes de juny de 2014 per fer-ho. Més elevat és el nombre de centres que han adaptat les seves normes d'organització i funcionament a les previsions del Decret d'Autonomia, els quals representen el 61.5% del total.

Tanmateix, el Decret contempla l'aplicació d'altres mesures amb les quals promoure que els centres s'organitzin i funcionin segons els preceptes de l'autonomia de centre, sobretot des de la vessant més pedagògica (és a dir, definint criteris d'organització pedagògica i de coordinació docent, sistemes d'avaluació de l'alumnat, la identificació i establiment d'indicadors de progrés, etc.). Entre aquestes mesures destaquen els *acords de coresponsabilitat*, o els *projectes d'innovació pedagògica i curricular*.

Un dels principals obstacles per fomentar l'autonomia de centres es troba en la falta de recursos econòmics dels que disposa el Departament per estendre la pràctica dels *acords de coresponsabilitat*. De fet, des de l'inici de la crisi, els número d'aquests acords ha anat disminuint respecte als que s'havien establert quan el Pla de Millora de la Qualitat dels Centres Educatius (PMQCE) era vigent (vegeu Quadre 3). De fet, els nous acords de coresponsabilitat s'han anat signant exclusivament amb els centres que formaven part del PMQCE prèviament, i un número significatiu d'aquests ha renunciat a signar-los perquè els recursos extres que això els reportaria no els compensen.<sup>21</sup> Com expliquem en el Quadre 3, els acords de coresponsabilitat que es signaven en el marc del PMQCE comportaven una entrada important de recursos econòmics addicionals per als centres mentre que, actualment, els únics recursos extra que reben són de reforç de l'equip docent.

---

<sup>20</sup> Dels tres decrets esmentats, segons es desprèn de les entrevistes realitzades, el d'avaluació és el que genera menys afecció entre els membres del govern actual; n'explorem les raons en la secció xx d'aquest document.

<sup>21</sup> Concretament, 25 centres dels 100 que varen signar el PMQCE l'any 2007 no varen renovar els acords de coresponsabilitat en el curs 2012-13. La suma de centres amb plans d'estratègics/autonomia i acords de coresponsabilitat l'any 2011-12 era de 636, mentre que el curs següent aquesta xifra va baixar als 588 centres. La llista de centres que varen formalitzar acords de coresponsabilitat en el curs 2012-13 es pot consultar en la Resolució del Departament d'Ensenyament de 8 de gener de 2013.

### Quadre 3. El PMQCE i l'Autonomia Escolar a Catalunya

La principal embranzida a la idea de l'autonomia escolar a Catalunya no ha vingut arran de la LEC ni del decret d'Autonomia sinó que d'un projecte pilot anterior anomenat Projecte per a la millora de la qualitat dels centres educatius públics (PMQCE), també conegut com a Projecte d'Autonomia de Centres. Aquest projecte fou creat l'any 2005 amb l'objectiu de promoure que els centres de primària i secundària dissenyin un "pla d'autonomia" per lluitar contra el fracàs escolar i afavorir l'equitat educativa, tenint en compte la realitat local en que s'ubicaven. Les escoles a les que s'aprovava el projecte rebien un subsidi important (que provenia en gran mesura del programa europeu Proa) per un període de cinc anys. A canvi, les escoles haurien d'estar obertes a l'avaluació externa i a l'aplicació de mecanismes d'autoavaluació, i a rebre l'assessorament sobre planificació estratègica i lideratge educatiu ofert pel Departament. Els drets i els deures tant de l'escola com del Departament es fixaven en un acord de coresponsabilitat signat per les dues parts (Del Campo-Canals i García-Alegre 2012).

Entre 2005 i 2009, 635 escoles van participar del PMQCE, xifra que equival a aproximadament un 25% dels centres públics de primària i secundària del país.

Els promotors de la LEC reconeixen que aquesta iniciativa va inspirar en gran mesura el contingut material de la llei (Maragall i Colomé 2013; Graells i Garcia 2009). Ara bé, el model de lideratge escolar proposat en el marc del PMQCE, arran del seu èmfasi en el lideratge compartit, dista sensiblement de la concepció de lideratge fort en que ha derivat la LEC. Crida també l'atenció que una llei de l'ambició de la LEC s'hagi inspirat en una experiència pilot aparentment exitosa, com la que representa el PMQE, però que fins a dia d'avui encara no ha estat avaluada.

Pel que fa als *projectes d'innovació pedagògica*, contemplats en el decret d'autonomia com un dels instruments amb els quals potenciar el vessant pedagògic de l'autonomia escolar, el Departament no té enregistrat el número de centres que els han adoptat de forma sistemàtica, ni en fa un seguiment exhaustiu.<sup>22</sup> Això ens fa pensar que es tracta d'un instrument amb un perfil baix en la promoció de l'autonomia escolar.<sup>23</sup>

En canvi, s'han fet palesos majors avenços pel que fa al desplegament del decret de direccions i, concretament, pel que fa a la professionalització de la funció directiva. En aquest àmbit, destaquen les següents actuacions:

- Formació directiva. S'han realitzat dos cursos de formació inicial en direcció escolar en el marc de l'Escola d'Administració Pública de 155 hores cada un, als que es podien acollir professors que voldrien exercir com a directors o directors novells (és a dir, aquells que porten menys de quatre anys

<sup>22</sup> Tot sovint, en les entrevistes realitzades, no queda clara la distinció entre els projectes d'innovació pedagògica dels centres, segons s'estableix al Decret d'Autonomia, i altres projectes institucionals promoguts pel propi Departament a nivell de centre.

<sup>23</sup> A l'article 16 del decret es fa referència a aquest tipus de projectes en els termes següents: "1. Els centres poden desenvolupar projectes d'innovació pedagògica i curricular, d'acord amb el seu projecte educatiu, amb l'objectiu d'afavorir la millora de la qualitat del servei educatiu que presten i, en particular, la millora dels resultats educatius; 2. Els projectes es poden referir a un o més centres i poden comportar, a més de les vinculacions que escaigui amb els ens locals, vinculacions amb la universitat, amb els sectors econòmics o amb altres organitzacions."

exercint i encara no han estat avaluats). La primera edició del curs comptà amb 180 alumnes i la segona amb 90.

- Acreditacions de director professional. La primera convocatòria per a l'acreditació com a director professional docent es va portar a terme a principis de l'any 2012 i en ella s'oferiren 80 places <sup>24</sup>. Les acreditacions són considerades un mèrit en processos de selecció de directors, ja que per qüestions de compatibilitat amb la LOE no poden ser un requisit.
- Impuls a la selecció externa de directors de centre, especialment en aquells centres en els quals no hi ha candidats interns per dirigir l'escola. Aquest procediment ja era contemplat per la LOE, però el Departament treballa per a que cada cop s'hagin de designar menys places vacants a directors directament, i hi hagi més directors que compten amb un projecte de direccions propi.<sup>25</sup>
- Finalment, com posàvem de relleu en el capítol anterior, es preveu l'aprovació d'un Decret de Plantilles que pretén afavorir que els directors tinguin la capacitat de conformar un equip docent en base a uns perfils singulars definits per ells mateixos, o que els puguin acomiadar en cas que no s'ajustin al projecte del centre.

El Decret de direccions contempla complements retributius per als directors que superen les avaluacions de manera satisfactòria, però aquests no s'han portat a terme encara per raons pressupostàries.<sup>26</sup>

El fet que el Decret de direccions s'estigui desplegant de manera més ferma que el d'autonomia pot respondre a causes d'origen econòmic (és més costós desenvolupar la idea de l'autonomia – sobretot quan aquesta va associada a acords de coresponsabilitat - que la de les direccions professionals) o polític (el govern actual és més afí a la idea de la 'direcció forta' que a la de l'autonomia escolar en sentit ampli). Ara bé, raons de base legal també es poden trobar al darrera d'aquesta tensió entre la proposta de l'autonomia i la de les direccions. Algunes persones entrevistades consideren que hi ha una mena de *trade-off* entre el decret d'autonomia i el de direccions, almenys en la manera que aquests estan formulats. El decret d'autonomia gira al voltant de la creació del projecte educatiu de centre, mentre que el decret de direccions potencia la creació del projecte de direcció, el qual han d'elaborar els candidats a directors de forma unipersonal. Aquesta tensió pot comportar que un dels projectes es subordini a l'altre, o que ambdós instruments esdevinguin inconsistents i, en certa manera, rivalitzin en el dia a dia

---

<sup>24</sup> Vegeu Resolució ENS 57/2012.

<sup>25</sup> L'any 2013, de 581 vacants, 275 foren proveïdes per concurs de mèrits i 306 foren designades pel Departament. Per tant, aproximadament un 47% de les places foren proveïdes pel procediment de concurs de mèrits. Es tracta d'una proporció gairebé idèntica a la dels cursos anteriors.

<sup>26</sup> Per poder fer-ho d'aquesta manera, el Departament s'ha acollit a la Disposició Addicional 1 del mateix Decret.

del funcionament dels centres educatius.<sup>27</sup> La gestió actual del Departament sembla decantar-se per empoderar la figura del director i el seu projecte. Malgrat el Decret d'Autonomia estableix que el projecte educatiu del centre "és la màxima expressió" de l'autonomia de centre (art. 2), fonts del Departament, conceben aquest projecte com una mena d'ideari general, i consideren que el document més rellevant i estratègic per al funcionament dels centres és el projecte dels directors.

---

<sup>27</sup> De fet, fins i tot hi ha una certa confusió respecte a qui és el titular dels acords de coresponsabilitat, si el director o el centre. En aquest sentit l'*Ofensiva de País* (...) fa referència als acords de coresponsabilitat en l'eix de Direccions i no així en el d'Autonomia de centres.

## 4. AVALUACIÓ DEL SISTEMA EDUCATIU

### 4.1. Introducció

Actualment, l'avaluació ocupa un lloc central en el debat educatiu internacional, fins al punt que alguns observadors consideren que vivim una mena de “febre avaluadora” en el camp de la política educativa (Tiana Ferrer 2006). Ara bé, com succeeix amb altres polítiques que estem revisant en aquest capítol, l'avaluació és una política ‘paraigua’ i, com a tal, es pot acabar concretant de maneres molt diferents. La forma concreta que aquesta adoptarà depèn de diverses variables, com *qui és l'agent* avaluador (avaluació externa, entre iguals, auto-avaluació), *quin és l'objecte* de l'avaluació (els estudiants, el professorat, els directors, els centres educatius o el sistema en la seva totalitat), *quin és l'abast* de l'avaluació (censal vs. mostral) o, potser la qüestió més fonamental, *per a què s'avalua* (diagnosi, avaluació formativa, avaluació sumativa, retre comptes, planificació educativa, etc.). En les seccions següents revisem, en primer lloc, quines són les tendències internacionals en l'establiment de sistemes d'avaluació educativa en relació a aquestes i altres qüestions. A continuació, explorem com s'estan regulant i implementant aquestes polítiques en el context català.

### 4.2. Tendències internacionals

L'informe de l'OCDE *Synergies for better learning* és, probablement, la referència internacional més actualitzada en què es sistematitza com l'avaluació pot contribuir a millorar la qualitat i l'equitat educatives. Aquest informe, que es basa en l'experiència en la matèria de vint-i-vuit països membres, posa de relleu que, a l'hora de construir sistemes d'avaluació s'ha d'adoptar un enfocament holístic:

Per aprofitar tot el potencial de l'avaluació, les diferents dimensions del sistema educatiu que s'avaluen haurien formar un tot coherent. Això pot generar sinergies entre components i evitar repeticions i/o que els objectius siguin inconsistents (OECD 2013, pp 2)

Una avaluació és considerada holística, o comprensiva, per tant, quan contempla diferents dimensions del sistema educatiu, i quan l'avaluació de cada una d'aquestes dimensions no és una activitat aïllada sinó que es realitza des d'una concepció més aviat relacional. Entre les dimensions que poden ser avaluades hi trobem el disseny i el desplegament curricular, l'organització escolar, els projectes d'innovació pedagògica dels centres, la tasca docent o els aprenentatges dels estudiants, entre d'altres.



Malgrat a la majoria de països, l'avaluació tendeix a cobrir més àrees i dimensions dels sistemes educatius, i, per tant, a esdevenir més holística, actualment els resultats d'aprenentatge han adquirit una gran centralitat en els sistemes d'avaluació educativa (vegeu capítol sobre rendiment en aquest volum). Aquest gir es va començar a donar a mitjans dels 90, arran de la publicació de la primera edició del TIMSS (*Third International Mathematics and Science Study*) de la *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IAE). El TIMSS va tenir força ressò, primer, entre la comunitat científica i després entre la classe política arran de la seva capacitat d'estandarditzar i mesurar els coneixements adquirits pels estudiants a escala internacional (Bonal *et al.* 2011). L'avaluació estandarditzada dels aprenentatges ha anat agafant centralitat en les darreres dècades fins al punt que organismes internacionals amb una llarga trajectòria en política educativa la conceben avui en dia com la pedra angular en la que basen les seves estratègies i recomanacions de reforma educativa.<sup>28</sup>

Les proves estandarditzades per a l'avaluació d'aprenentatges tendeixen a centrar-se cada vegada més en *competències*, i menys en continguts curriculars. Ara bé, no totes les agències internacionals s'han posat d'acord respecte aquesta qüestió. Així doncs, mentre que l'OCDE, amb l'informe PISA, aposta clarament per l'avaluació per competències, la IAE insisteix en aplicar tests centrats en continguts curriculars, els quals són negociats prèviament amb els països que formen part de les seves avaluacions.

Ara bé, la comunitat acadèmica i organismes internacionals, com la mateixa OCDE, adverteixen dels riscos de centrar excessivament els sistemes d'avaluació en coneixements i competències estandarditzades, en la mesura que poden acabar desvirtuant els processos d'ensenyament-aprenentatge:

És important tenir en compte els resultats de l'aprenentatge entesos de manera més àmplia, per exemple el desenvolupament de l'esperit crític, les habilitats socials, el compromís amb l'aprenentatge i el benestar en sentit general. No resulta senzill mesurar tots aquests aspectes, com tampoc ho és valorar tots els factors que incideixen en els resultats de l'aprenentatge de l'estudiant. Per aquest motiu, les mesures d'assoliment d'aprenentatges haurien de ser més àmplies que concretes i basar-se en dades quantitatives i qualitatives i en uns anàlisis d'alta qualitat (OECD 2013, p. 2).

L'evidència internacional mostra també com les avaluacions externes de resultats que s'associen a sistemes de premis o penalitzacions fomenten comportaments tacticistes, com el "teaching to the test", o contribueixen a que els plans docents es centrin excessivament en aquelles competències que seran avaluades (Looney 2011). En conseqüència, es corre el risc de que es presti menys atenció a les

---

<sup>28</sup> Vegeu World Bank (2011) o els butlletins PISA in Focus de l'OCDE de 2011.

necessitats educatives i de desenvolupament dels estudiants en un sentit més ampli (Anstorp Rosenkvist 2010).

L'avaluació educativa pot tenir funcions molt diverses, algunes d'elles estan més orientades a la planificació educativa, d'altres a detectar si els estudiants – o altres membres de la comunitat educativa - són suficientment competents, i d'altres al retiment de comptes (i.e. informar a la ciutadania del funcionament del sistema educatiu i del seu grau d'assoliment de determinats estàndards de qualitat). Tanmateix, en el debat internacional sobre avaluació educativa s'ha forjat un ample consens segons el qual seria desitjable que l'avaluació comptés amb una funció principalment formativa. L'avaluació formativa és aquella orientada a identificar les febleses del sistema educatiu i a millorar els processos d'ensenyament i aprenentatge. Moltes de les recomanacions que es fan a *Synergies for better learning* apunten en aquesta direcció:

- L'avaluació ha d'estar en consonància amb els objectius educatius: L'avaluació hauria d'estar al servei dels objectius educatius i dels objectius d'aprenentatge de l'estudiant, i fomentar-los. (...)
- Cal posar l'accent en la millora de les pràctiques a l'aula: La finalitat de l'avaluació és millorar les pràctiques a l'aula i l'aprenentatge de l'estudiant. Tenint això present, tota avaluació hauria de tenir valor educatiu i comportar beneficis pràctics pels que participen, en particular a estudiants i professors (...)
- El marc d'avaluació ha de girar entorn als estudiants: Atès que el propòsit fonamental de l'avaluació és que l'aprenentatge de l'estudiant millori, el marc d'avaluació ha de girar al voltant dels alumnes, que haurien d'estar totalment compromesos amb la seva educació i ser capaços d'avaluar els seus propis progressos (altra competència fonamental en la formació permanent).

Fins no fa tant, els únics que eren avaluats en el món educatiu eren els alumnes. Avui dia, un ventall més ample d'agents de la comunitat educativa són subjectes, però també objectes de les avaluacions. L'avaluació del personal docent és aquella vessant de l'avaluació que potser genera més controvèrsia arreu. L'avaluació docent hauria de ser eminentment professionalitzadora i formativa, és a dir, destinada a la millora de la pràctica docent (OECD 2013). Més enllà de l'avaluació en sentit estricte, el *mentorship* dels professors més joves, per part del director o altres col·legues amb més trajectòria, és reconegut com una bona pràctica internacional (Hargreaves and Fullan 2000, Smith and Ingersoll 2004). Cal evitar a més la temptació d'"avaluar" els docents a partir només dels resultats de l'avaluació dels seus alumnes, ja que fer-ho d'aquesta manera podria contribuir a atribucions errònies (OECD 2013). A més a més, l'aplicació de sistemes d'incentius per a mestres relacionats amb les proves d'avaluació és complexa i corre el risc de

trencar dinàmiques cooperatives dintre i entre els centres (Kyriacou 2001, OECD 2012). En realitat, des del punt de vista del control de la qualitat educativa, l'avaluació dels docents més efectiva és aquella que es fa *ex ante*, i no un cop els docents s'han inserit en el sistema (OECD 2009).

Una altra recomanació destacada a *Synergies for better Learning* és que, per a que el disseny de sistemes d'avaluació sigui satisfactori, "els marcs d'avaluació haurien de basar-se en uns diagnòstics de polítiques sòlids i en les millors pràctiques". L'informe afegeix que "perquè la seva aplicació sigui un èxit, no hauria d'escatimar esforços per arribar a un consens entre totes les parts interessades, que poden estar més disposades a acceptar canvis si entenen els respectius motius i la seva potencial utilitat" (OECD 2013, 3).

Com es desprèn d'aquesta darrera recomanació, és important que la negociació, definició i implementació de les polítiques d'avaluació compti amb la participació àmplia de la comunitat educativa. Per a fer això possible, les administracions han de garantir la capacitat tècnica necessària d'aquells agents que es troben més implicats en l'aplicació dels mecanismes concrets d'avaluació, així com d'aquells que hauran de fer un ús més directe dels resultats de l'avaluació per la millora educativa (OECD 2013).

Finalment, cal destacar que hi ha un ample consens internacional en que les responsabilitats d'avaluació recaiguin en una agència pública, però autònoma del govern (OECD 2013). D'aquesta manera es garanteix la independència política de l'avaluació, l'estabilitat financera, la continuïtat en el contingut de les bases de dades i, d'alguna manera, s'eviten conflictes d'interessos potencials. L'establiment d'una agència d'avaluació independent pot contribuir també a que els governs, i no únicament els centres i el personal docent, hagin de retre comptes respecte el funcionament del sistema educatiu i els seus resultats.

### **4.3. Propostes de govern**

Als programes electorals de CIU de 2010 i 2012, les propostes d'avaluació estan especialment desenvolupades pel que fa a l'educació superior. En relació a altres nivells educatius, les referències a l'avaluació educativa són freqüents, però més aviat inconnexes. En el programa de 2010, trobem les següents referències a polítiques i pràctiques d'avaluació:

"Elaborarem els quadres de competències i continguts curriculars essencials per a cada matèria i etapa dels diversos ensenyaments i oferirem materials curriculars i formació al professorat per tractar-los i avaluar-los

(...)

Promourem centres educatius que, mitjançant l'avaluació, aprenguin, innovin i millorin les seves pràctiques, formin i capacitin l'alumnat, tant en competències bàsiques, lingüístiques, matemàtiques, científiques, socials i personals, com en l'adquisició dels coneixements

necessaris per a l'èxit en la vida professional, ciutadana i personal. Promourem l'obtenció de certificació externa de qualitat i millora contínua homologada a Europa

(...)

L'avaluació diagnòstica dels resultats acadèmics dels alumnes serà la base de l'aplicació de mesures de correcció i de suport als centres a fi d'obtenir-ne una millora dels resultats. Es facilitaran als centres educatius protocols i instruments d'autoavaluació.

(...)

La inspecció d'educació supervisarà i avaluarà la funció docent, la funció directiva, els centres i els serveis educatius per controlar l'assoliment dels objectius fixats. Assessorarà, orientarà i informarà els sectors de la comunitat escolar i emetrà els informes pertinents en l'aplicació de les polítiques educatives del Departament." (36-40)

En el programa de 2012, hi trobem les següents referències:

"Promourem la innovació metodològica i didàctica a les aules: simplificació dels currículums, impuls del treball competencial i de l'avaluació formativa com a eina del procés d'ensenyament i aprenentatge.

(...)

Mantindrem l'avaluació extraordinària de setembre a l'ESO i al batxillerat per tal de facilitar que l'alumne assoleixi les competències requerides.

(...)

Oferirem quadres de competències i continguts essencials per a cada matèria i etapa educativa, així com materials curriculars i formació al professorat per tractar-los i avaluar-los.

(...)

Avaluarem l'organització i funcionament dels centres que realitzen la jornada compactada.

(...)

Enfortirem el Consell Superior d'Avaluació per garantir la seva presència en els organismes internacionals de l'àmbit de l'OCDE." (pp. 64-65)

A l'eix d'ensenyament del Pla de Govern 2011-2014 no trobem cap referència a les polítiques d'avaluació. Per altra banda, a l'Ofensiva de País per l'Èxit Escolar es fa esment a diferents mesures d'avaluació de forma transversal, tot i que cap dels eixos d'actuació es centra explícitament en polítiques d'avaluació. Les propostes de govern més sistemàtiques en la matèria es troben incloses a l'eix d'Autonomia Escolar, on es planteja el següent:

- Impuls de la cultura avaluativa en els centres a través de la planificació i d'estratègies d'autoavaluació, l'assessorament als centres d'ensenyament obligatori sobre la valoració del sistema d'indicadors per a la prioritització d'objectius en la programació general anual de centre i l'impuls de l'avaluació com a eina formativa en els processos d'aula.
- Realització de les proves d'avaluació de 4t ESO, de 6è d'EP i diagnòstiques (Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu). Retorn als centres i les famílies dels resultats, identificant per a cada alumne el nivell d'assoliment dels diferents aspectes de cada competència avaluada. (...)
- El Govern, en aplicació de la disposició transitòria setena de la Llei de mesures fiscals i financeres per al 2012, adequarà l'actual sistema d'estadis docents, introduint el criteri de la implicació dels professors en el millorament dels resultats del centre, a través de l'avaluació externa del centre i de l'avaluació individual voluntària de l'exercici docent

Malgrat en cap dels documents analitzats hi trobem referències explícites a la constitució d'un "sistema" o un "marc" d'avaluació en sentit estricte, les

propostes esmentades són força indicatives de la perspectiva de l'avaluació educativa del govern actual:

- Es combinen moments d'avaluació externa amb moments d'auto-avaluació
- L'avaluació externa plantejada té un clar component sumatiu, ja que pretén contrastar que l'alumnat assoleix determinats coneixements i competències bàsiques.
- L'avaluació també compta amb un component formatiu, en el sentit que aspira a detectar necessitats i introduir millores en les escoles.
- Es tracta d'una avaluació molt dirigida als centres. Els centres educatius són concebuts com els principals objectes de l'avaluació, però també com els agents que hauran de buscar introduir millores en base als resultats de l'avaluació. En canvi, el "sistema" i l'Administració semblen estar fora del focus de les avaluacions proposades.
- Finalment, les propostes indiquen que el govern actual té una concepció més aviat *burocràtica/jeràrquica* de l'avaluació, segons la qual el cos d'inspectors i el Consell Superior d'Avaluació – enlloc d'una agència d'avaluació independent – juguen un paper central en la matèria.

#### **4.4. Desenvolupament regulatiu**

El preàmbul de la LEC posa èmfasi en la necessitat de reforçar les polítiques d'avaluació educativa a Catalunya i, més concretament, en el fet que promoure mecanismes i una cultura de l'avaluació és una condició necessària per poder desenvolupar l'autonomia dels centres:

“[La Llei] Assegura un sistema d'avaluació intern i extern com a garantia d'ajustament del sistema a llurs principis i finalitats, i, alhora, actua com a instrument imprescindible per a desenvolupar l'autonomia dels centres i les bases del Servei d'Educació de Catalunya, tot implantant la cultura de l'avaluació en el conjunt del sistema educatiu, la qual cosa ha de permetre un millor coneixement del funcionament i dels resultats del sistema.”

La mesura central de la LEC pel que fa a l'avaluació consisteix en la creació d'una agència especialitzada en aquesta matèria (vegeu Capítol III del Títol XI de la LEC). Precisament, cinc dies abans que es celebressin les eleccions al Parlament de Catalunya de 2010, el govern Tripartit aprovà un Decret en el que establia les bases per la creació de l'agència d'avaluació i prospectiva educativa de Catalunya (vegeu el Decret 177/2010, de 23 de Novembre de 2010). Aquesta agència s'hauria d'organitzar “a partir dels principis d'autonomia i independència de criteri, de lleialtat institucional i d'utilitat de la seva activitat.” L'agència vindria a substituir el Consell Superior d'Avaluació i adquiriria responsabilitats en un ample ventall de tasques d'avaluació, prospectiva i recerca educativa, incloent l'establiment de

recomanacions de polítiques, l'avaluació de la funció docent i de la funció directiva, la informació periòdica al Departament, a la comunitat científica i a la societat en general sobre el funcionament del sistema educatiu, i un llarg etcètera.

Tanmateix, l'agència mai fou constituïda. El 8 de març de 2011, el govern de CiU aprovà el Decret 294/2011 amb el qual se “suspèn l'activitat de l'Agència d'Avaluació i Prospectiva de l'Educació i la constitució del seu Consell Rector”. En l'únic article del que consta aquest decret, s'esmenta que la suspensió serà efectiva “fins que les disponibilitats pressupostàries ho permetin”.

No hem identificat acords de govern o altra normativa centrada en qüestions d'avaluació educativa, més enllà de les resolucions amb les quals es convoquen i aproven les directrius per a la realització de les proves d'avaluació de quart curs d'ESO i de sisè de primària.<sup>29</sup>

#### **4.5. Implementació i evidències**

La secció anterior mostra com el govern actual ha contingut força l'activitat regulativa pel que fa a l'àmbit de l'avaluació educativa. Quelcom semblant ha succeït pel que fa a la implementació de programes concrets d'avaluació. En aquest, en gran mesura, s'ha donat continuïtat a iniciatives que ja estaven en marxa abans que el govern actual prengués possessió o, fins i tot, s'han interromput activitats previstes (com una de les edicions de les proves de competències a alumnes de 4t d'ESO, que es va decidir suspendre a Febrer de 2011).<sup>30</sup>

Tot sovint, fonts del Departament atribueixen a la crisi econòmica el no poder desenvolupar més activitats en aquest àmbit. Sense anar més lluny, com es posa de relleu en el mateix Decret 294/2011, l'agència d'avaluació i prospectiva no es pot constituir en els terminis establerts arran de la crisi fiscal que travessa el país. Ara bé, altres veus consideren que, en realitat, el motiu principal de la suspensió de la creació d'una agència independent es troba en el fet que, per una banda, el govern actual no té l'avaluació educativa com a prioritat política i, per l'altra, no vol perdre el control respecte als mecanismes d'avaluació ni la difusió dels seus resultats.<sup>31</sup> Des del Departament treuen importància a aquesta mena d'afirmacions dient que la independència política de l'avaluació no la garanteix la creació d'una agència, ni el mètode de designació del seu president, o el seu sistema de finançament, sinó que l'aplicació de protocols d'avaluació que siguin acceptats i homologables

---

<sup>29</sup> Vegeu ENS/2544/2012, de 20 de novembre de 2012, i ENS/463/2013, de 4 de març de 2013.

<sup>30</sup> Font: <http://elperiodico.com/es/noticias/sociedad/generalitat-frena-control-calidad-educacion-obligatoria-949412>

<sup>31</sup> Vegeu <http://www.elpuntavui.cat/noticia/article/-/5-societat/392377-la-tisorada-frena-avaluacio-independent-de-leducacio.html?tmpl=component&print=1&page>

internacionalment. En tot cas, el Departament ha adquirit el compromís de desplegar l'agència abans de l'any 2017.

Mentrestant, s'estan portant a terme altres polítiques d'avaluació. Entre elles, destaquen les dues iniciatives següents:

- *L'avaluació global diagnòstica.* Aquesta avaluació és aplicada pels propis centres en dos moments del cicle escolar: a finals de 4rt o principis de 5é de primària, i a finals de 2n o principis de 3r d'ESO. L'avaluació, malgrat té un component important d'auto-diagnosi per part dels centres, es realitza en base a materials i instruments que els facilita el Departament. A més a més, la inspecció dóna suport als centres en el moment de la diagnosi i a l'hora de promoure determinats canvis a nivell de centre en base a la diagnosi realitzada.
- *Les proves de competències de final d'etapa (6è de primària i 4t d'ESO).* A diferència del cas anterior, es tracta d'una avaluació de caràcter extern que, concretament, porta a terme el Consell Superior d'Avaluació. Les proves cobreixen les àrees de coneixement de matemàtiques, i competències lingüístiques (castellà, català i anglès). Els resultats d'aquestes proves són retornats al centres i a altres agents (famílies, serveis territorials i inspecció) al cap d'aproximadament cinc setmanes d'efectuades les proves. Les proves generen informació a nivell de sistema, de centre i de cadascun dels alumnes, la qual és presentada de la forma més desagregada possible amb la intenció d'aportar elements als agents educatius per a que puguin gestionar possibles millores en el sistema. En el moment del retorn, el rol de la inspecció esdevé determinant. En aquest moment, el centre rep informació de progrés (com evoluciona en els darrers anys), així com dades que el permeten comparar-se amb altres centres de Catalunya i, concretament, amb aquells amb característiques socioeconòmiques similars.

Les proves de competències classifiquen els participants en 4 nivells (franja baixa, mitja-baixa, mitja-alta, alta). L'objectiu que el govern s'ha marcat de cara a l'any 2018 és que la franja baixa no superi el 15%. Segons indiquen els resultats obtinguts fins ara, les àrees de coneixement en les que aquesta fita serà més difícil d'assolir són l'anglès i les matemàtiques.

Dels resultats de les proves se'n poden derivar mesures extra-ordinàries com decidir quins centres podran comptar amb la sisena hora, o amb recursos docents addicionals. L'any 2013 es va aplicar, per primer cop en el marc de les proves de competències, un qüestionari de context. Fins ara, al no comptar amb aquest instrument, les proves no permetien realitzar

anàlisis més complexes en les que relacionar determinades variables escolars i extra-escolars als resultats.

#### **Quadre 4: Les proves de competències bàsiques a final d'etapa**

Tal com s'ha assenyalat en aquest capítol, les proves de competències bàsiques són una de les "mesures estrella" desenvolupades pel govern en matèria d'avaluació. Com s'ha dit són proves d'avaluació externa gestionades a través del Consell Superior d'Avaluació de Catalunya.

Segons la resolució que estableix les directrius per la realització de la prova, aquesta és una avaluació externa, dissenyada per mesurar l'assoliment de competències i coneixements bàsics per part de l'alumnat, al final de l'etapa d'educació primària, que té fonamentalment un objectiu formatiu i corrector, que ha de permetre millorar els resultats de l'alumnat i afavorir-ne el pas a l'educació secundària obligatòria (ENS/463/2013 pg.1).

Les proves volen jugar un paper corrector en les diverses esferes i nivells del sistema educatiu. A nivell familiar, donen informació detallada i desglossada dels resultats de l'alumne de tal manera que es pugui donar un suport i seguiment més adequat. A nivell de centre, proporcionen informació sobre les matèries amb millor rendiment, però també sobre els resultats de grups classe, diferències de gènere, etc. Finalment, a nivell de sistema permeten identificar quins són els àmbits on està fallant el disseny i la implementació de la política i la pràctica educativa.

Cal destacar, per altra part, la dimensió i el volum que tenen les proves de competències bàsiques que tenen un caràcter pràcticament censal. Segons informacions del Departament d'Ensenyament en nota de premsa oficial, les proves de 2013 a primària van ser realitzades per 70.812 alumnes d'un total de 2.165 centres públics i privats. A secundària, més de 60.000 alumnes van participar de les proves, en un total de 1.016 centres públics i privats.

Aquest nivell d'avaluació permet assenyalar tendències generals importants pel que fa als resultats de l'alumnat, que han de facilitar la millora de diagnòstic i de la implementació de mesures correctores.

En els Quaderns d'Avaluació, es recullen els resultats i se'n desenvolupen anàlisi exhaustius. Així, en aquests documents s'assenyala que des de 2009 al 2012 sembla que hi ha una tendència general a la millora pel que fa als resultats de cada competència si fem l'anàlisi segons el nivell (trobareu més detalls en la secció de rendiment educatiu). Els resultats de l'avaluació d'aquestes proves també ens indiquen però certes tendències i resultats que ens fan pensar que caldria desenvolupar polítiques per la millora del sistema en diversos àmbits. En aquest sentit, els resultats ens indiquen que com més baix és el nivell socio-econòmic del centre més alt és el percentatge d'alumnes amb nivells baixos d'assoliment de les competències, i més baix el percentatge d'alumnes amb nivells alts. Aquesta tendència es compleix en tots els àmbits de les competències. En els centres amb nivells socio-econòmics alts la tendència és inversa (Quaderns 23, pg. 24).

#### *Altres polítiques d'avaluació "en construcció"*

Des del govern actual, consideren que l'avaluació dels centres és una tasca que, en gran mesura, hauria de recaure en el cos d'inspectors. A principis de juny de 2013, el Departament va presentar un nou sistema d'indicadors que faran servir des d'inspecció per avaluar els centres, tot i que encara no hem pogut accedir al seu contingut de manera que no hem pogut copsar el grau d'innovació del nou sistema respecte l'anterior.



Pel que fa a l'avaluació docent, els inspectors han avaluat 62.000 mestres en els darrers 7 anys. Aquesta avaluació, que té un fort component qualitatiu, cobreix molts aspectes de la pràctica docent com la inserció dels mestres en la dinàmica del centre, el clima que creen a l'aula, la seva capacitat de transmetre coneixements, la planificació que fan de la docència, el tipus d'avaluació que apliquen a l'alumnat, etc. El principal inconvenient d'aquesta avaluació és que no compta amb un mecanisme de retorn sistematitzat als professors avaluats, de manera que la qualitat d'aquest retorn depèn de la voluntat de l'inspector en qüestió. Tanmateix, la intenció del Departament és que l'avaluació docent esdevingui una responsabilitat primordialment dels directors del centres; ara bé, els instruments i tècniques en base als quals aquesta avaluació es durà a terme encara estan per definir.

En relació a l'avaluació docent, un altre objectiu del govern actual és que els sexennis (o 'graus', en llenguatge LEC), que s'atorguen als mestres en funció de la seva antiguitat i formació, es basin també en el seu nivell de "productivitat". Encara no està clar però com s'operativitzarà aquesta idea. Segons fonts del Departament, per a que la productivitat docent sigui objectivable, s'hauria de basar en els resultats obtinguts pels alumnes en proves externes. En cas que aquesta política es concreti d'aquesta manera, i no es trianguli amb alguna altra mesura, es correria el risc de fer atribucions excessivament forçades (vegeu OCDE 2013). En tot cas, des del Departament s'està estudiant la possibilitat de, en el futur immediat, promoure i regular procediments d'avaluació docent associats a la carrera docent.

Fonts del Departament també afirmen que les escoles compten amb una política de tutorització i supervisió del personal docent novell, tot i que no hem tingut accés a dades concretes pel que fa a la seva implementació i nivell de penetració en la dinàmica escolar.

A mode de conclusió, voldríem destacar que, malgrat els esforços aïllats que s'estan realitzant en matèria d'avaluació, a Catalunya encara no hi ha un marc d'avaluació integrat ni suficientment holístic ni independent. Moltes de les propostes que hi ha sobre la taula encara es troben força indefinides, i cal delimitar millor les competències dels diferents actors en la matèria. La crisi, de nou, és el principal argument que s'esgrimeix des del Departament per justificar el no-desenvolupament d'un sistema d'avaluació més holístic i comprensiu. La suspensió de la creació de l'agència d'avaluació i de prospectiva de Catalunya és l'efecte més visible d'aquesta situació.

## 5. POLÍTIQUES DE MILLORA DEL RENDIMENT EDUCATIU

El rendiment educatiu ha esdevingut un component clau a l'hora de conceptualitzar la qualitat educativa. En l'actualitat, per a mesurar la qualitat de l'educació, es tendeixen a tenir més presents indicadors de resultats que indicadors relatius als recursos amb què compten els sistemes educatius (com la despesa per alumne, el PIB per càpita que es destina al finançament educatiu o la ràtio alumnes-professor). A més a més, entre els indicadors de resultats, la mesura del rendiment i, concretament, dels resultats d'aprenentatge, ha agafat centralitat respecte a altres indicadors de resultats convencionals com podrien ser les taxes d'adoneïtat o la taxa de graduació. Així doncs, tant els tècnics de l'educació com la classe política centren cada cop més la seva gestió diària al voltant dels resultats concrets que els alumnes i els centres educatius assoleixen i haurien d'assolir. Hi ha una sèrie de factors contextuais, alguns de caràcter educatiu, d'altres extra-educatiu, que han contribuït a aquesta creixent fixació en el rendiment educatiu en el marc de l'agenda educativa global.

En primer lloc, la intensificació de la competitivitat econòmica internacional afavoreix que s'estengui la concepció que l'educació i, concretament, l'adquisició de determinades competències i coneixements, és un factor clau de competitivitat i de creixement econòmic. Autors de renom internacional com Eric Hanusheck, de la Universitat d'Stanford, han re-visitat la teoria del capital humà i suggereixen que allò que més influencia el creixement econòmic dels països no són els anys d'escolarització de la seva població, sinó que els nivells d'aprenentatge assolits per aquesta en el marc del sistema educatiu (Hanusheck *et al.*, 2003).<sup>32</sup>

En segon lloc, existeix un elevat grau d'acord en la comunitat internacional respecte al fet que l'esforç per promoure l'accés educatiu de les persones més desfavorides no és suficient per garantir el dret a l'educació, sobretot si aquest esforç no va acompanyat de polítiques de millora de la qualitat educativa. De fet, tot sovint, la democratització de l'educació ha introduït nous reptes en els sistemes educatius (com el que representa haver d'atendre una població més vulnerable), i molts països no han tingut la capacitat d'afrontar aquestes reptes amb èxit (Bonal 2007).

En tercer lloc, cal assenyalar que tots aquests canvis en el discurs i en la pràctica educativa s'han produït a l'hora que la Nova Gestió Pública (NGP) ha inspirat reformes del sector públic a la majoria de punts del planeta. Una de les principals premisses de la NGP és que la gestió dels serveis públics – incloent els educatius – s'ha de guiar per l'obtenció de resultats, i distanciar-se així dels models

---

<sup>32</sup> Vegeu també OCDE (2010).

“burocràtics” més orientats a la definició d’inputs i de processos. Segons la NGP, el rol de l’estat s’ha de centrar menys en la provisió directa de serveis educatius, i més en l’avaluació i el control dels resultats obtinguts pels centres, els quals haurien d’operar de forma ‘autònoma’ respecte a l’administració pública.

Finalment, no podem obviar que determinats avenços tecnològics i metodològics han afavorit l’estandardització dels continguts curriculars i, sobretot, el fet que els resultats d’aprenentatge es puguin avaluar de manera més sistemàtica. De fet, en el marc de la lògica competitiva imperant, esdevé força atractiu – i fins i tot mediàtic – poder elaborar *rankings* internacionals a partir dels quals comparar i jerarquitzar els sistemes educatius nacionals en funció dels resultats d’aprenentatge del seu alumnat. En aquest sentit, l’informe PISA ha esdevingut una autèntica revolució global que, fins i tot, ha desencadenat processos de reforma educativa i de canvis de prioritats educatives arreu (Martens *et al.* 2010, Bonal i Tarabini 2013).

El sistema educatiu català presenta reptes importants en termes de rendiment educatiu, amb una taxa de repetició molt elevada (el 29.7% dels estudiants de 15 anys havien repetit algun curs en el curs 2010-11, mentre que la mitjana OCDE és del 13%), i un nivell d’abandonament prematur també molt elevat (del 26%, molt superior al de la mitjana de la UE-27, que és del 13.5%, i encara més lluny de l’objectiu definit a l’estratègia Europa 2020, que és del 10%). Pel que fa a les proves PISA, Catalunya es situa sensiblement per sobre la mitjana europea en competència lectora, i per sota en matemàtiques i ciències. El percentatge d’alumnes d’alt rendiment en les proves PISA és, a més, molt inferior al de la mitjana OCDE i europea, tot i que també presenta un percentatge baix d’estudiants que no assoleixen els mínims a PISA (Ferrer *et al.* 2011). Abans d’analitzar què s’està fent a Catalunya per afrontar aquesta situació, en les línies següents, revisem breument què diu l’evidència internacional respecte a les polítiques que afavoreixen el rendiment educatiu.

## 5.1 Tendències internacionals

El rendiment educatiu es pot potenciar mitjançant la introducció de canvis i millores en diferents àmbits de la governança educativa. A grans trets, podem distingir entre dos grans tipus de reformes: aquelles centrades en el nivell escolar, i aquelles centrades en el nivell sistèmic. Ambdós tipus de reformes no són incompatibles, però és habitual que els governs, per diferents raons (tècniques, materials, institucionals o ideològiques), prioritzin un dels nivells de canvi per sobre de l’altre.

Entre les reformes educatives que es centren en el canvi escolar trobem aquelles que promouen canvis en la pedagogia i en l’organització escolar, introdueixen millores en el lideratge educatiu, atorguen incentius per a que bons mestres

ensenyin a escoles vulnerables o promouen vincles entre l'escola, la comunitat i les famílies (OECD 2012). La recerca internacional també constata que els sistemes educatius amb millors resultats dediquen part dels seus recursos a oferir un suport personalitzat a aquells alumnes amb necessitats d'aprenentatge, a través d'intervencions ràpides i evitant que el problema s'accentuï (Ise *et al.* 2011). Alguns dels canvis que es persegueixen amb aquest model de reformes tracten d'incidir en el clima i en la subjectivitat de la comunitat escolar i dels seus agents principals. En aquest sentit, l'OCDE (2004) assenyala que els estudiants i les escoles tenen millor rendiment quan es dona un clima d'altas expectatives, amb una bona disposició cap a l'esforç, on es valori el gaudi de l'aprenentatge i on hi hagi un clima de bona relació estudiant-professor.

Un exemple paradigmàtic de reforma educativa centrada en el nivell escolar i que té com a objectiu primordial afavorir el rendiment educatiu el trobem a *No Child Left Behind* (NCLB), un ambiciós programa de reforma educativa aplicat als EUA a principis dels anys 2000. NCLB pretenia introduir millores en el rendiment dels estudiants nord-americans, i especialment en la població més vulnerable. La reforma aixecà moltes crítiques pel fet de pressionar en excés els processos educatius – que són complexos per definició – a centrar-se en l'obtenció de resultats d'aprenentatge en proves externes estandarditzades. NCLB es basa en l'assumpció que les escoles i els mestres – independentment de les dificultats del context en el que operin - s'activaran per oferir millores en el seu servei com a resposta a les proves externes i als incentius (premis i penalitzacions) que s'hi associen. Organismes internacionals com el Banc Mundial estan promovent reformes similars en contextos en vies de desenvolupament, malgrat la manca d'evidència empírica pel que fa a la seva efectivitat (Verger *et al.* 2013).

Pel que fa a les reformes a nivell sistèmic, trobem un bon compendi de recomanacions per afavorir el rendiment escolar a *Rising the quality of educational performance at school*, de l'OCDE (2004). En primer lloc, la publicació assenyala que una inversió educativa adequada és condició necessària per assegurar una provisió educativa de bona qualitat, malgrat aquesta no garanteix per si sola l'assoliment d'uns millors resultats. Un altre factor clau per aconseguir un bon rendiment escolar és la qualitat dels mestres, la qual es tradueix en la qualitat de la seva formació inicial i permanent, el nivell d'exigència dels processos de selecció, el suport que reben, sobretot en els primers anys en la professió, i en el fet que l'ambient de treball sigui estimulant i col·legial (vegeu també OCDE 2004b, i el capítol dos en aquest volum).

A la mateixa publicació, l'OCDE també advoca per l'establiment de polítiques i instruments per determinar els estàndards educatius, mesurar-ne el seu acompliment, i fer que els resultats de les avaluacions es facin servir de forma activa per a la millora educativa (vegeu capítol quatre en aquest volum). Ara bé,

també adverteix dels problemes que pot suposar l'establiment i, especialment, la definició d'aquests estàndards (OECD 2004).

Per altra banda, en el marc de la comunitat educativa internacional s'ha generat un consens al voltant de la idea que les polítiques d'equitat poden afavorir la qualitat i el rendiment dels sistemes educatius. L'informe PISA, en totes les seves edicions, constata la vigència de la relació entre equitat i rendiment. Això ha contribuït a que l'OCDE promogui l'adopció de polítiques dirigides a la millora de la igualtat d'oportunitats en educació a molts indrets, no només per una qüestió de principis, sinó que també per raons d'efectivitat (vegeu capítol sobre equitat en aquest volum). La distribució equilibrada de l'alumnat i, concretament, el conegut com "efecte company" són mecanismes que expliquen perquè les polítiques d'equitat, a nivell de sistema educatiu, tenen el potencial de beneficiar el rendiment escolar (Gorard, 2006). En relació a això darrer, polítiques per controlar - o posar límits - a la lliure elecció de centres són concebudes com una bona pràctica internacional (OECD, 2012)

L'evidència internacional mostra també que la ràtio alumnes/professor afecta el rendiment educatiu, tot i que no de la mateixa manera a tota la població escolar. Les classes més desafavorides es veuen beneficiades en major mesura de polítiques que facilitin ràtios més baixes - i, en general, d'una atenció educativa més personalitzada - que els estudiants de classe mitjana (Ready 2008). L'OCDE també recomana als països que redueixin de forma activa els nivells de repetició, i que evitin les polítiques d'itineraris; ambdues mesures poden contribuir a millorar, a l'hora, l'efectivitat, l'eficiència i l'equitat dels sistemes educatius.

Cal dir que reformes com la *No Child Left Behind* no van explícitament en contra del principi de l'equitat educativa. De fet, entenen l'equitat com una qüestió de mínims: tots els estudiants han d'assolir un mínim d'aprenentatges comuns. Ara bé, un cop assolida aquesta fita, altres nivells de desigualtat en el rendiment educatiu de l'alumnat, per molt grans que siguin, són acceptats pel sistema.

Probablement, un dels reptes més grans que afronta el sistema educatiu català en l'àmbit del rendiment té a veure amb la gran desigualtat entre diferents grups de població. El darrer informe PISA posa de relleu que Catalunya és un dels països més desiguals pel que fa a la diferència entre els resultats obtinguts per la població nativa i la població immigrant. En matèria de comprensió lectora, aquesta és de 82 punts, quan la mitjana OCDE és de 44 (Ferrer *et al* 2011).

## 5.2. Propostes per afavorir rendiment escolar

Com vèiem en la secció anterior, el rendiment escolar es pot potenciar – de forma directa i indirecta - des de múltiples àrees de política educativa (formació docent, atenció a la diversitat, etc.), moltes de les quals són tractades en altres capítols d'aquest volum. En aquesta secció detallem les propostes de govern que, explícitament, tenen per objectiu afavorir el rendiment escolar. El programa electoral de CIU de l'any 2010 és especialment prolífic en aquesta matèria. En ell, hi trobem les següents propostes:

- Impulsarem la coordinació inter-departamental necessària per aconseguir que en 10 anys l'actual percentatge de nivell baix d'estudis de la població (actualment al voltant del 50%) se situï per sota del 30%, i s'incrementin els percentatges dels nivells mitjà i superior en proporcions semblants a la dels principals països líders en la societat del coneixement. (pg. 31)
- Portarem a terme una ofensiva de país per lluitar contra el fracàs escolar que ha esdevingut un fenomen persistent al llarg de totes les etapes del sistema educatiu. Actuarem per abordar-lo de manera específica en cadascuna de les etapes, tot garantint els nivells adequats i situant l'èxit escolar en la franja alta de l'OCDE (pg. 33).
- Potenciarem la lectura sistemàtica al llarg de tota l'escolaritat bàsica (primària i secundària obligatòria), Establirem un Pla nacional de la lectura per a infants i joves.
- L'escriptura, l'expressió oral, les habilitats matemàtiques i les llengües estrangeres també seran prioritàries a l'aula. (pg. 34).
- Prioritzarem i enfortirem l'aprenentatge de les competències bàsiques, la lectura, el raonament i l'expressió oral i escrita, el càlcul, la música, les competències digitals i el tractament de la informació, i en concretarem la gradació entre els ensenyaments primaris i secundaris. (pg. 34).
- Facilitarem la promoció acadèmica real dels alumnes amb la implantació de mesures de reforç o recuperació a l'estiu, i si és el cas oferirem una nova oportunitat al mes de setembre a l'alumne.
- Establirem mecanismes de suport continuat a tot l'alumnat que vulgui ampliar o aprofundir els seus aprenentatges. (pg. 35).
- Elaborarem els quadres de competències i continguts curriculars essencials per a cada matèria i etapa dels diversos ensenyaments i oferirem materials curriculars i formació al professorat per tractar-los i avaluar-los (pg.36).
- Potenciarem el domini de la llengua anglesa en tots els nivells de la societat, especialment en els ensenyaments de primària i secundària (pg.36).
- Promourem l'aplicació de formes d'aprenentatge noves i productives associades a l'ús de les tecnologies de la informació i la comunicació, complementàriament a la utilització dels llibres de text i altres documents escrits (pg. 37).
- Crearem programes d'atenció educativa i d'enriquiment curricular per a l'alumnat excepcionalment dotat intel·lectualment i per als alumnes amb talents. El sistema educatiu català ha de donar una resposta adaptada a les capacitats, els interessos i els ritmes d'aprenentatge dels alumnes amb altes capacitats intel·lectuals, tot desenvolupant-ne al màxim les possibilitats per tal d'assolir-ne un desenvolupament i creixement plens com a persones (pg. 40).

Per la seva banda, al programa electoral de CIU de l'any 2012 hi trobem els següents compromisos:

- Aplicarem el Pla per a la reducció del fracàs escolar a Catalunya (pg. 63).
- Aplicarem el Pla d'Impuls de la lectura per tal de millorar la competència lectora dels alumnes, com a eix vertebrador dels aprenentatges en totes les àrees i matèries curriculars, i alhora fomentar l'hàbit lector (pg. 64).

- Promourem la innovació metodològica i didàctica a les aules: simplificació dels currículums, impuls del treball competencial i de l'avaluació formativa com a eina del procés d'ensenyament i aprenentatge (pg. 64).
- Prioritzarem l'aprenentatge de les competències bàsiques, especialment la comunicativolingüística i la matemàtica, per tal d'afavorir l'èxit escolar de l'alumnat. L'increment de les hores de matemàtiques a l'ESO, servirà també per fomentar les vocacions científiques i tècniques (pg. 64).
- Potenciarem el domini de la llengua anglesa en tots els nivells i etapes educatives. Incrementarem el nombre de matèries impartides en anglès als ensenyaments obligatoris (pg. 64).
- Oferirem quadres de competències i continguts essencials per a cada matèria i etapa educativa, així com materials curriculars i formació al professorat per tractar-los i avaluar-los (pg. 65).

A l'*Ofensiva de País per l'Èxit Educatiu*, destaca el fet que quatre dels cinc objectius plantejats tenen a veure amb qüestions de rendiment. Aquests són:

1. Millorar el nivell competencial dels alumnes d'educació primària (EP)
  - 1.1. Reduir el percentatge d'alumnes amb baix rendiment en competències bàsiques en llengües i matemàtiques per sota del 15 % al final del 2018. *(Nou nivell 1 de les proves de 6è d'EP)*
  - 1.2. Aconseguir un percentatge d'alumnes amb alt rendiment en competències bàsiques en llengües i matemàtiques superior al 15 % al final del 2018. *(Nou nivell 4 de les proves de 6è d'EP)*
2. Millorar el nivell competencial dels alumnes d'ESO
  - 2.1. Reduir el percentatge d'alumnes de 15 anys amb baix rendiment en competències bàsiques en lectura, matemàtiques i ciències per sota del 15 % al final del 2018. *(Nivells <1 i 1 de PISA)*
  - 2.2. Aconseguir un percentatge d'alumnes de 15 anys amb alt rendiment en competències bàsiques en lectura, matemàtiques i ciències igual o superior al 8 % al final del 2018. *(Nivells 5 i 6 de PISA)*
  - 2.3. Reduir el percentatge d'alumnes de 4t d'ESO amb baix rendiment en competències bàsiques en llengües i matemàtiques per sota del 15 % al final del 2018. *(Nivell 1 de les noves proves de 4t d'ESO)*
  - 2.4. Aconseguir un percentatge d'alumnes de 4t d'ESO amb alt rendiment en competències bàsiques en llengües i matemàtiques igual o superior al 15 % al final del 2018. *(Nivell 4 de les noves proves de 4t d'ESO)*
3. Millorar el rendiment acadèmic dels alumnes d'ESO i aconseguir una taxa de graduats en ESO amb relació a la matrícula de 4t curs, superior o igual al 85 % al final del 2018.
4. Millorar la competència dels alumnes en llengües estrangeres a partir d'un nou model d'ensenyament plurilingüe i establir, d'acord amb el *Marc europeu de referència per a les llengües*, els nivells de coneixement següents:
  - 4.1. Assolir el nivell B1 en la primera llengua estrangera i el nivell A1 en la segona llengua estrangera en finalitzar l'educació obligatòria
  - 4.2. Assolir el nivell B2 en la primera llengua estrangera i el nivell A2 en la segona llengua estrangera en finalitzar l'educació postobligatòria.
  - 4.3. Aconseguir un percentatge d'alumnes que, en finalitzar l'ensenyament obligatori, assoleixen el nivell B1 del Marc europeu de referència per a les llengües superior al 50 % en la primera llengua estrangera, al final del 2018

En revisar els objectius d'aquest document, crida l'atenció que cap d'ells fa referència explícita a la promoció de l'equitat educativa. De fet, no trobem en el document referències a nocions fortes d'equitat com la que representa la 'igualtat d'oportunitats'. La noció d'equitat implícita en l'*Ofensiva* és més aviat restringida i es centra en promoure que hi hagi un menor percentatge d'alumnes amb baix rendiment en competències bàsiques.

Finalment, esmentar que el Pla de Govern 2011-2014, en l'eix 2, relatiu a Ensenyament, estableix com a objectiu reduir el fracàs escolar potenciant la lectura sistemàtica al llarg de tota l'escolaritat bàsica i mitjançant l'establiment d'un Pla Nacional de Lectura per a infants i joves.

### 5.3. Implementació

En el període 2009-2012, els resultats de les proves de 6è primària que aplica el Consell Superior d'Avaluació apunten a una tendència general a la millora pel que fa a les diferents competències que són avaluades. Segons el número 24 dels *Quaderns d'Avaluació* (p. 7), en analitzar els resultats per nivell, s'observa que d'un 24% d'alumnes amb nivell baix de competència en llengua catalana l'any 2009 es passa a un 15,7% al 2012. Mentre que en el nivell alt es passa d'un 24% a un 45,6%. La tendència és similar amb la resta de competències. En llengua castellana la tendència és semblant però menys forta. Es passa d'un 27% d'alumnes amb nivell baix al 2009 a un 19% al 2012, mentre que en el nivell alt es passa d'un 21% a un 35%. La competència matemàtica segueix la mateixa tendència amb menor intensitat de millora, i en llengua anglesa canvia la pauta doncs es redueix el percentatge d'alumnes en nivell baix però també el dels nivells alts, mentre que augmenten els nivells mitjos.

Els resultats de les proves també corroboren els nivells d'iniquitat del sistema educatiu català. Com més baix és el nivell socioeconòmic del centre, més alt és el percentatge d'alumnes amb nivells baixos d'assoliment de les competències, i més baix el percentatge d'alumnes amb nivells alts. Aquesta tendència es compleix en tots els tipus de competències. En els centres amb nivells socioeconòmics alts la tendència és inversa (*Quaderns d'Avaluació* 23, p. 24). Segueix la mateixa tendència en funció de la titularitat del centre. Els centres públics, que concentren un percentatge molt més elevat de població desfavorida, tenen més percentatge d'alumnes de nivells baixos que els privats; i viceversa pels nivells alts (*Quaderns d'Avaluació* 23, p. 27). Destaca molt la disparitat en els resultats de les proves d'anglès (*Quaderns d'Avaluació* 23, p. 29). Respecte la titularitat, si es fa una anàlisi comparativa se'n desprèn que el que determina el rendiment en les proves de competències no és justament la titularitat sinó el nivell socioeconòmic del centre. Les escoles públiques amb un nivell alt treuen més bons resultats que les privades de nivell mitjà, mentre que els centres públics de nivell mitjà presenten resultats superiors als centres privats de nivell baix (*Quaderns d'Avaluació* 23, p. 30).

Els resultats per sexe corroboren la tendència internacional relativa a les millors puntuacions de les noies en les proves de competències lingüístiques, mentre que els nois obtenen millor rendiment en les de matemàtiques (*Quaderns d'Avaluació* 23, p. 33). Les tendències també varien segons els orígens de l'alumnat. Els



alumnes estrangers tenen més percentatge de nivells baixos mentre que l'alumnat "nadiu" té més percentatge de nivells alts. Dins de l'alumnat estranger, els procedents de la resta de la UE són els que tenen resultats més semblants a la mitjana catalana (*Quaderns d'Avaluació 23*, p. 37).

En definitiva, la nota de mitjana global ha pujat lleugerament en llengua catalana i castellana, en matemàtiques és força estable i en llengua anglesa irregular (*Quaderns d'Avaluació 23*, p. 41). Ara bé, segons fonts del Departament aquests resultats s'han de llegir amb cautela ja que el nivell de dificultat de les proves no s'ha mantingut estable amb el pas del temps. Tanmateix, el Departament insinua que la tendència a la millora en els proves de competències es deu a programes de reforç com el SEP (Servei Escolar Personalitzat). Malgrat aquest programa no ha estat encara avaluat, segons la Direcció General d'Educació Infantil i Primària, "s'observa una reducció de la taxa d'alumnat amb nivell baix en les àrees instrumentals, al qual va adreçat prioritàriament el SEP" (DGEIP 2013, 15).

El capítol sobre Atenció a la Diversitat s'ocuparà de descriure i valorar el SEP. En aquesta secció ens centrem en revisar dos programes més que també tenen com a objectiu explícit introduir millores en el rendiment educatiu dels nois i noies: el programa de competències bàsiques, i el pla d'impuls a la lectura.

### ***Programa de competències bàsiques***

Molts països adopten reformes curriculars amb les quals garantir que tots els estudiants adquireixin uns coneixements comuns. El Departament s'ha apuntat a aquesta tendència i, en el marc del desplegament de l'*Ofensiva de País a Favor de l'Èxit Escolar*, va publicar el Gener de 2013 els documents que definien les competències bàsiques dels àmbits lingüístics i matemàtics a primària i secundària (vegeu el Quadre 5).

#### **Quadre 5: Documents per la identificació i el desplegament de les competències bàsiques.**

El material produït en el marc del programa de Competències Bàsiques **és fruit d'un treball de dos anys d'un grup d'experts professionals de l'àmbit educatiu**. Consta de quatre volums on es defineixen les dimensions de les competències, els seus diferents nivells d'assoliment, i un conjunt d'orientacions pedagògiques, metodològiques i d'avaluació en relació a les àrees de llengua (catalana i castellana) i matemàtiques.

Aquests documents estableixen estàndards pel que fa a l'assoliment de determinats nivells d'aprenentatge, i els vinculen al currículum escolar i als continguts específics. El Departament d'Ensenyament considera que aquests documents suposen un gir metodològic i pedagògic sense precedents amb el que s'aconseguirà situar Catalunya en els objectius de la UE 2020 i, concretament, complir amb la fita de reduir a menys d'un 15% el percentatge d'alumnes amb un baix nivell de competències bàsiques.

El programa de competències bàsiques, com reconeix el mateix Departament, també acompleix una funció estratègica en la mesura que alinea els continguts curriculars amb els continguts de les proves d'avaluació externes que s'apliquen tant a nivell nacional com internacional. En paraules de la Consellera d'Ensenyament a la roda de premsa de presentació dels materials de competències bàsiques: *"amb aquests documents hem volgut ajudar els centres. No pot ser que ensenyem d'una manera i en canvi avaluem com ensenyen en altres països. Hem de poder avaluar i ensenyar de la mateixa manera (...) el més important és el que passa a l'aula i l'educació és un mil·lions, cadascú té el seu paper i es tracta que alineem tots aquests factors"*<sup>33</sup>

Les polítiques de competències bàsiques acostumen a promoure l'efectivitat escolar i un cert nivell d'equitat - pel que fa a l'accés de tots els alumnes a uns coneixements mínims. No obstant això, la literatura internacional també adverteix que aquests guanys s'assoleixen a costa d'estandarditzar els continguts i els materials escolars, homogeneïtzar processos d'ensenyament-aprenentatge i, en certa mesura, limitar l'autonomia del personal docent a l'hora d'ensenyar determinades matèries.

### **Pla d'impuls a la lectura**

El Pla d'impuls a la lectura (PIL) s'inscriu en el Pla Nacional de Lectura del Departament de Cultura, un dels eixos del qual consisteix en promoure la lectura en l'àmbit educatiu.<sup>34</sup> El PIL té com a objectiu "potenciar la lectura sistemàtica en totes les àrees i matèries del currículum al llarg de tota l'educació bàsica per augmentar la competència comunicativa lingüística i el desenvolupament de l'hàbit lector dels infants i joves, tenint present que la competència lectora és a la base de molts dels aprenentatges i un requisit per participar amb èxit en bona part dels àmbits de la vida adulta."<sup>35</sup> Els objectius generals del pla són:

1. Millorar la competència lectora per augmentar el rendiment acadèmic de tots els alumnes i afavorir així l'èxit educatiu.
2. Aconseguir que els infants i joves assumeixin les seves responsabilitats com a aprenents autònoms amb capacitat per accedir a la informació i al coneixement, fent de la lectura l'eina per a l'aprenentatge en totes les àrees i matèries del currículum.
3. Formar bons lectors que gaudeixin i aprenguin llegint.

L'impuls de la lectura és percebut com una estratègia compartida entre alumnat, professorat, centres i famílies<sup>36</sup>. L'actuació amb l'alumnat contempla fomentar que

<sup>33</sup> Roda de Premsa 16/1/2013.

<http://premsa.gencat.cat/presfsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=177449&departament=4&canal=5>

<sup>34</sup> Vegeu:

<http://www20.gencat.cat/docs/CulturaDepartament/ICIC/Documents/Arxiu%20ICIC/Dossier%20de%20premsa%20Pla%20Foment%20Lectura.pdf>

<sup>35</sup>

<http://www20.gencat.cat/portal/site/ensenyament/menuitem.75e1c94eb5dd9e184ed22010b0c0e1a0/?vgnextoid=88c5b5bb8fee3310VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=88c5b5bb8fee3310VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD>

<sup>36</sup> Vegeu el paper reservat a les famílies en el PIL en el capítol 9 d'aquest volum.

aquest incrementi la seva dedicació a la lectura, l'augment de llibres llegits durant l'any, o l'elaboració d'un portafolis de lectura.<sup>37</sup> Pel que fa al professorat, s'han planificat unitats didàctiques desenvolupant les estratègies metodològiques segons l'evolució de l'alumnat. Pel que fa a l'actuació a nivell de centre s'ha fomentat que els centres amb millors pràctiques adoptin Plans de Lectura segons les orientacions establertes en el document elaborat pel mateix Departament: *La lectura en un centre educatiu*.<sup>38</sup>

En els dos primers anys de la seva aplicació, el PIL s'ha implantat en 510 centres.<sup>39</sup> Concretament, el conjunt d'accions d'assessorament i formació a centres que s'han portat a terme, en el marc del Pla, en aquest període són:<sup>40</sup>

**Taula 5. Pla d'impuls a la lectura. Actuacions realitzades (2011-2013)**

	Nombre d'activitats	Centres	Assistents
La lectura i els centres educatius	188	188	940
Tallers de lectura	51	243	1187
El portafolis de lectura	2	30	110
Llegim en parella	3	38	77
L'aprenentatge inicial de la lectura	40	1000	3000
El gust per llegir des de la biblioteca escolar	2	53	63
La competència informacional	6	118	181
Pla de lectura de centre	3	65	101
Comissions de lectura	243	243	1215

Font: Departament d'Ensenyament

### **Mesures futures per reforçar l'anglès**

Finalment, el Departament té previst impulsar una seguit d'iniciatives orientades a millorar l'aprenentatge en llengua anglesa, ja que és un dels punts febles del sistema educatiu català segons es desprèn de les proves de competències, i un dels objectius prioritaris de l'*Ofensiva de País per l'Èxit Escolar*. Entre elles hi trobem la introducció de continguts i materials en anglès que siguin transversals a diferents matèries, l'organització de colònies en anglès, reforçar la llengua anglesa en la

<sup>37</sup> El Portafolis de Lectura és l'acció més recent impulsada en el marc del PIL. Té com a objectiu "que cada alumne reflexioni sobre el seu paper com a lector i analitzi allò que li agrada llegir, quines dificultats té davant d'un text o què pot fer per a millorar".

<sup>38</sup> Vegeu:

[http://www20.gencat.cat/docs/Educacio/Home/Departament/Publicacions/Monografies/Lectura/La\\_lectura\\_en\\_un\\_centre\\_educatiu.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/Educacio/Home/Departament/Publicacions/Monografies/Lectura/La_lectura_en_un_centre_educatiu.pdf)

<sup>39</sup> Les resolucions a les quals es dona publicitat als centres seleccionats per formar part de la iniciativa de l'Impuls de la lectura són l'ENS/750/2012, de 16 d'abril de 2012, l'ENS/2178/2012, de 18 d'octubre de 2012 i l'ENS/42/2013, de 14 de gener de 2013.

<sup>40</sup> Vegeu <http://premsa.gencat.cat/pres/fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=197108>

formació del professorat i la promoció de programació infantil a TV3 en anglès.<sup>41</sup> De cara al curs 2013/14, el Departament treballarà en un disseny curricular plurilingüe, el qual s'aplicarà en un grup de centres com a experiència pilot. Moltes d'aquestes mesures formen part del conegut com a Marc per al Plurilingüisme, que fou presentat per la Consellera d'Ensenyament el passat mes de juliol de 2013.

---

<sup>41</sup> Algunes d'aquestes mesures foren anunciades a la següent nota de premsa:  
[http://premsa.gencat.cat/pres\\_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=201787](http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=201787)

## **6. POLÍTIQUES D'EQUITAT EDUCATIVA**

### **6.1. Introducció**

L'equitat educativa és un dels principis fonamentals que ha d'orientar l'acció política en educació. L'ordenament jurídic vigent l'inclou com a eix fonamental en la provisió del servei públic educatiu. Així, la Constitució Espanyola reconeix en el seu article 27 tant el Dret a l'Educació com l'obligació dels poders públics de donar resposta al compliment d'aquest dret. El desplegament de les lleis orgàniques d'educació, des de l'arribada de la democràcia, s'inscriu necessàriament en aquest marc constitucional. Així, des de l'aprovació de la Llei Orgànica del Dret a l'Educació (LODE) de 1985, es garanteix que els poders públics realitzin una planificació de l'oferta escolar fent compatibles els principis de llibertat d'elecció d'escola i el de la satisfacció de les necessitats educatives.

Evidentment avaluar el grau de compliment de les decisions que en política educativa fan referència a l'equitat requeriria un treball gairebé exclusiu. Igualment, fixar els límits de quines mesures polítiques tenen efectes directes o indirectes sobre l'equitat resulta també una tasca complexa. De fet, en gairebé cadascuna de les decisions de política educativa es poden identificar efectes indirectes sobre l'equitat. Els mateixos capítols que formen part d'aquest treball ens ho demostren clarament.

En aquest apartat restringirem la nostra anàlisi a aquelles mesures de política educativa (o aquelles omissions de política educativa) que tenen a veure directament amb la igualació de les condicions d'accés a l'escolarització o amb la igualació de les mateixes condicions d'escolarització. És a dir, ens fixarem en l'accés i en el procés des del punt de vista de la igualació o compensació de les desigualtats educatives. Incloem aquí qüestions relatives a les polítiques dirigides a la distribució equilibrada de l'alumnat per reduir o eliminar la segregació escolar, les polítiques de creació i finançament de places d'escolarització infantil de primer cicle, el manteniment i condicions dels equipaments escolars, les decisions relatives a l'obertura o tancament de línies i/o centres, la política de ràtios o les polítiques relatives a l'horari escolar (en concret, la sisena hora), les beques (tant de menjador com d'escolaritat) o el transport escolar.

Com es pot observar, el menú de polítiques és ampli i variat. El que tenen en comú aquestes mesures són efectes evidents sobre les condicions d'accés i les mateixes condicions d'escolarització. La seva alteració en un sentit o altre, i per tant la seva distribució, pot modificar la igualtat d'oportunitats educatives.

### **6.2. Tendències internacionals**

En els darrers anys l'equitat educativa ha guanyat (i recuperat) un protagonisme que havia perdut en les darreres dècades en les agendes educatives globals. En efecte, de la mateixa manera que les prioritats de creixement econòmic han passat per davant de les polítiques redistributives, en el terreny educatiu hem assistit en les darreres dècades a iniciatives de política educativa més centrades en l'eficiència i el rendiment que no pas en l'equitat. De fet, més que els objectius

d'equitat en si mateixos, ha estat precisament la constatació de la importància de l'equitat com a factor clau per a explicar l'eficiència dels sistemes educatius el que ha posat en primer pla de les agendes educatives internacionals l'impuls de mesures polítiques dirigides a la millorar la igualtat d'oportunitats i de condicions d'escolarització. Sens dubte, les anàlisis que ha permès el programa PISA de la OCDE, i la possibilitat de realitzar comparacions internacionals de rendiment educatiu controlant variables d'equitat ha contribuït a que fins i tot institucions com el Banc Mundial posin avui més èmfasi en la necessitat de desplegar polítiques d'equitat en educació (World Bank, 2011).

El cas de Finlàndia, paradigma de l'excel·lència i l'equitat educatives simultàniament, ha reforçat l'abandonament de la suposada incompatibilitat entre objectius d'eficiència i equitat educatives. És més, com ja hem assenyalat en el capítol anterior, la constatació que per la via de les millores d'equitat es poden produir millores d'eficiència –mitjançant l'anomenat “efecte company”, per exemple– convida a un escenari nou de política educativa, en el qual organismes com la OCDE recomanen la introducció de mecanismes dirigits a afavorir la situació dels estudiants més desavantatjats (OCDE, 2012). Entre les mesures que assenjala l'OCDE cal destacar especialment totes aquelles destinades a eliminar els obstacles sistèmics que en ocasions porten a la reproducció de les desigualtats d'origen (OCDE, 2012: 10). S'inclouen aquí polítiques com l'eliminació de la repetició escolar, evitar la separació prematura dels alumnes en itineraris, una gestió de l'elecció escolar que vigili la reproducció de la segregació, un finançament de l'educació que respongui a les necessitats reals dels estudiants o la millora de l'educació secundària postobligatòria per evitar el fracàs i l'abandonament escolar. La mateixa OCDE ha subratllat en nombroses ocasions igualment la necessitat d'invertir en la primera infància com a mecanisme de compensació de les desigualtats d'origen (OECD, 2012, p. 27), o ha assenyalat que l'evidència indica que els estudiants de famílies de classes més baixes es veuen abocats a un risc més elevat de patir les conseqüències negatives de la disminució de recursos educatius (OECD, 2012, p.31). Les recomanacions s'estenen també a les polítiques que cal desplegar per ajudar els alumnes amb més risc educatiu: l'atracció dels millors mestres, el reforç i el suport al lideratge escolar, la generació de climes positius d'aprenentatge o el reforç dels lligams entre escola i comunitat són alguns dels aspectes que inclou l'OCDE en les seves recomanacions.

Evidentment, el conjunt d'aquestes recomanacions són seguides de forma desigual a escala internacional. Els indicadors de l'OCDE presentats recentment (OCDE, 2013) destaquen l'efecte de la contenció pressupostària en les prioritats dels governs. Els problemes de finançament minven en moltes ocasions el manteniment dels objectius d'equitat educativa, i tendeixen a tenir efectes sobre els col·lectius més vulnerables. Veurem que aquest és també el cas de Catalunya.

### **6.3. Propostes de govern**

Els compromisos assumits pel partit de govern de Catalunya des de 2010 en l'àmbit de l'equitat educativa combinen mesures de diferent naturalesa i de diferent grau de concreció. Seleccionem aquí només aquells aspectes que tenen una relació directa amb el llistat de polítiques que hem identificat en la

introducció, deixant per altres apartats mesures específiques que poden tenir a veure més amb les millores del rendiment educatiu, l'oferta educativa per afavorir l'ocupació o mesures per atendre l'alumnat en risc educatiu. La classificació de les propostes no pot ser exacte en la mesura que algunes de les polítiques poden ser classificades en més d'un apartat.

#### **Programa CIU 2010:**

- Potenciar el Servei d'Educació de Catalunya per garantir el dret a una educació de qualitat i accedir-hi en condicions d'igualtat (pg. 33)
- L'atenció i els recursos per l'alumnat amb NEE la faran i la compartiran els centres del Servei d'Educació de Catalunya mitjançant mecanismes de reserva de places o especialització amb dotacions de recursos adients (pg. 33).
- Reducció dels desavantatges inicials dels alumnes amb situacions socials i familiars complexes que afectin als processos d'aprenentatge (pg. 33).
- Incentivar la participació en activitats culturals i esportives per joves amb risc d'exclusió social (pg. 35).
- Tutor personal per alumnes amb baix rendiment (pg. 35).
- Programa "Escoles Palanca" per centres amb alumnes amb més dificultats (pg. 37).
- Potenciar activitats educatives complementaries i formació per les famílies en aquests entorns (pg. 37).
- Equilibri raonat entre les responsabilitats de caràcter especial o específic encomanades als centres i els recursos humans i econòmics que se'ls assignen (pg. 37).
- Potenciar la formació de persones adultes més vulnerables (pg. 39).

#### **Programa CIU 2012:**

- El sistema educatiu català ha de ser garantia de la igualtat d'oportunitats però sense caure en l'igualitarisme absolut (pg. 62)
- Aplicació del Pla per la reducció del fracàs escolar: Suport escolar personalitzat (pg. 63).
- Creació de protocols de prevenció de l'absentisme escolar i creació de centres formatius de segona oportunitat (pg. 64).
- Diversificació del currículum en els darrers cursos d'ESO (pg. 65).
- Curs específic per l'accés als cicles mitjans i superiors per persones sense titulació (pg. 66).
- Política de Beques i ajuts (Universitat): Beques Equitat, sistema de preus progressius segons la renda i "credits tous" (pg. 69).

La selecció de punts inclosos en aquesta llista és indicativa de l'absència d'una línia clara de política d'equitat educativa. Entre les mesures s'inclouen aspectes excessivament generalistes amb aspectes que tenen més a veure amb una 'declaració d'intencions' que amb un programa polític. És el cas per exemple del rebuig a "l'igualitarisme absolut" o la inconcreta potenciació del Servei d'Educació de Catalunya per a garantir una educació de qualitat en condicions d'igualtat. D'altra banda, com s'observarà, moltes de les mesures efectivament aplicades pel

govern català no van ser incloses ni previstes en les propostes electorals o en plans de govern posteriors.

Pel que fa al Pla de Govern 2011-2014, cal destacar que l'Eix 2, referit íntegrament a educació, no conté objectius que explícitament vagin dirigits a l'equitat educativa: és a dir, a igualar les condicions d'accés o escolarització entre els alumnes. Si bé és evident que algunes mesures poden considerar-se indirectament afavoridores de l'equitat educativa, com els plans de lluita contra el fracàs escolar o la millora dels centres educatius, altres semblen caminar en direcció contrària, per la via de la millora de les condicions de finançament dels centres concertats i sobretot per la millora de la "satisfacció de les famílies" amb l'elecció d'escola. La potenciació de mesures de planificació educativa basades en el comportament de la demanda no és precisament una mesura d'equitat educativa. No es desplega en canvi cap objectiu relacionat amb les beques educatives a nivell no universitari o la distribució equilibrada de l'alumnat.

Tampoc els eixos d'actuació inclosos en el Pla per a la reducció del fracàs escolar a Catalunya 2012-2018, referits en el document *Ofensiva de país a favor de l'èxit escolar*, fan referència a objectius específics d'equitat o d'igualació de condicions educatives. Polítiques fonamentalment i gairebé exclusivament pedagògiques, centrades a l'aula i que ignoren les condicions socials (no les d'aprenentatge) que presenten els diferents perfils socials d'alumnes. Insistim en que moltes de les actuacions previstes en el Pla poden tenir efectes indirectes positius sobre l'equitat educativa. En tot cas, constatem però l'absència de mesures específiques que contemplin canvis en els equipaments escolars, en el manteniment de la igualació d'horaris escolars, en el reforç de les beques o en la distribució equitativa de l'alumnat en risc d'exclusió, per posar algunes exemples.

#### **6.4. Desenvolupament regulatiu i mesures anunciades**

Davant de l'absència d'una agenda política específica dirigida a la igualació de les oportunitats educatives, en aquesta secció identifiquem aquelles regulacions o mesures que tenen un efecte directe o un efecte potencial sobre la reducció de l'equitat educativa del conjunt del sistema. En general, s'inclouen aquí aquelles mesures que redueixen la despesa pública educativa i que previsiblement tenen efectes sobre les condicions d'equitat.

*Acord de Govern GOV/9/2011, de 25 de gener, d'aplicació dels criteris complementaris per resoldre situacions d'empat en el procés de preinscripció i matrícula de l'alumnat als centres educatius per al curs 2011-2012.*

La primera mesura aplicada pel Departament d'Ensenyament fou la fixació de nous criteris complementaris per a resoldre situacions de desempat en el procés de preinscripció i matrícula. Concretament, en aquest acord destaca la introducció d'un nou criteri de desempat, segons el qual "s'atorga una puntuació de 5 punts a l'alumnat que hagi tingut el pare, la mare, els tutors o els germans escolaritzats, en ensenyaments declarats actualment gratuïts i universals, al centre per al qual es presenta la sol·licitud".



*Acord de Govern GOV/71/2011, de 10 de maig, pel qual s'adopten mesures excepcionals en matèria de personal docent no universitari dependent de la Generalitat de Catalunya durant el període 2011-2015.*

Aquest acord de govern inclou la modificació de l'horari escolar d'educació primària en una sisena hora diària, segons l'Acord de Govern aprovat en data 14 de març de 2006, de la manera següent:

a) Amb caràcter general, els centres públics d'educació infantil i primària de titularitat del Departament d'Ensenyament dedicaran una part dels recursos assignats a la plantilla per a la sisena hora per atendre activitats de suport als alumnes del segon cicle d'educació infantil, del primer cicle d'educació primària i el pas de l'educació primària a la secundària. A més de les activitats de suport i reforç lectiu als alumnes, s'entén com a atenció directa a l'alumnat d'aquest nivell educatiu les activitats lectives que es realitzin fora de la franja ordinària de les cinc hores diàries per impartir atencions individualitzades i de grup reduït a aquells alumnes que ho requereixin. Aquests reforços educatius amb ampliació horària a alguns alumnes computen dins la dedicació lectiva setmanal dels mestres, tal com s'ha establert al punt 1) d'aquest Acord.

b) En determinats centres, ubicats en entorns socials i econòmics desfavorits, el Departament d'Ensenyament autoritzarà mantenir la sisena hora com a mesura educativa complementària específica per afavorir l'assoliment de les competències bàsiques, tot respectant el seu caràcter transversal i no restringit a una àrea curricular específica.

*Modificació de les àrees d'influència en el mapa escolar de Barcelona ciutat.*

Des del curs 2012-13 el Consorci d'Educació de Barcelona, format per la Generalitat i l'Ajuntament, introduí canvis en el sistema de zonificació escolar, ampliant notablement les àrees d'influència en l'elecció de centres (passant d'un mínim de sis escoles a un mínim de dotze). Concretament, la nova política de zonificació contempla que:

- La unitat territorial a partir de la qual es construeixen les àrees d'influència és l'illa de cases (el domicili). A Barcelona hi ha 5.300 illes.
- Per a cada illa es garanteix un mínim de 12 centres, 6 públics i 6 concertats, que inclouen els 6 centres actuals (3 públics i 3 concertats)
- L'àrea d'influència d'una illa també inclou tots els centres públics i concertats que es troben en el seu barri o conjunt de barris veïns.

S'aplica per tant una normativa dirigida a ampliar la capacitat d'elecció de les famílies, amb l'argument que d'aquesta manera s'aconseguirà trencar la correspondència entre segregació escolar i segregació urbana.

*Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo*

Aquest *Real Decreto* introduí diverses mesures d'estalvi públic en educació. Ja hem valorat els seus efectes en l'àmbit de la política de professorat. Aquest decret incorpora també la possibilitat que les administracions educatives augmentin les ràtios d'alumnes per aula, fins a un màxim d'un 20%.

*Reducció de les aportacions de la Generalitat a l'educació infantil de primer cicle*

El Govern de la Generalitat ha reduït fins a un 52% l'aportació a les escoles bressol municipals, en les fases següents:

- Dels 1.800.- a 1.600.- per al curs 2010-11, a més de la convocatòria de beques (5M euros)
- Dels 1.600.- a 1.300.- per al curs 2011-12, sense convocatòria de beques
- Dels 1.000.- anunciats al Parlament, al maig, s'ha passat a 875.- per al proper curs 2012-13, sense convocatòria de beques.

El supòsit del model de la Generalitat es basa en un cost/plaça de 3.400 euros, amb una distribució de càrregues entre la Generalitat (25%), l'ajuntament (25%) i les famílies (50%). Segons la Federació de Municipis de Catalunya, el Departament d'Ensenyament realitza aquests càlculs sense comptar amb els serveis de menjador ni d'acollides, i reduint el servei a cinc hores escolars.

*Tancament d'escoles i aules*

Una de les mesures anunciades per la Conselleria d'Ensenyament en context de contenció pressupostària ha estat el tancament d'escoles i aules. Aquestes decisions, basades en arguments de demografia educativa, es prenen en un context on el nombre total d'alumnes ha crescut (a raó aproximadament de 30.000 alumnes per any). L'aplicació de les ampliacions de ràtio i, especialment, el comportament de la demanda educativa són de fet els factors que orienten aquestes decisions.

*Aules prefabricades*

La problemàtica de la gran quantitat d'alumnat escolaritzat en aules prefabricades, lluny de resoldre's, ha tendit a augmentar. Es calcula que el nombre d'aules prefabricades a Catalunya és de 1.060 unitats, les quals escolaritzen a més de 20.000 alumnes. El desembre de 2011 la Conselleria d'Ensenyament anuncià un pla d'eradicació d'aules prefabricades. La reducció de gairebé un 30% de les inversions obliguen a que l'única via possible oberta per a la reducció dels barracons escolars es realitzi mitjançant la reubicació d'alumnes en centres existents. Malgrat l'increment del nombre d'alumnes en termes absoluts, els increments de ràtio fan possible una política de reubicació d'alumnat en altres

centres, normalment amb elevada demanda. Es calcula que el curs 2012-2013 un total de 220 grups-classe varen ser reubicats en centres existents.<sup>42</sup>

### *Beques i ajuts*

Catalunya es situa sensiblement per sota de la mitjana estatal en tots els indicadors de beques, tant de cobertura com d'intensitat. Simultàniament, és una de les Comunitats Autònomes amb nivells més elevats de despesa privada en educació (vegeu apartat d'indicadors de l'Anuari). La crisi econòmica ha tendit a reduir les partides destinades a beques alhora que ha fet augmentar la despesa privada per llar i per persona. Pel que fa a les beques de menjador, la crisi no només no ha fet augmentar les partides tot i l'evident increment de necessitats, sinó que n'ha provocat la reducció pressupostària. Recentment, la Conselleria d'Ensenyament ha anunciat canvis en la política de beques i ajuts de menjador, dirigits a augmentar la cobertura total del cost per a infants en situació de pobresa per la via d'introduir mecanismes de variabilitat en la concessió dels ajuts en funció de la renda familiar.

#### **Quadre 6: Sisena hora.**

Una de les mesures més polèmiques que s'han dut a terme en matèria d'equitat en els darrers anys ha estat la supressió de la sisena hora. Aquesta proposta cal emmarcar-la al si del Pacte Nacional per l'Educació, com una de les mesures proposades pels experts. En aquest sentit, es plantejava aplicar una jornada de 30 hores setmanals a l'educació primària, a fi de garantir la igualtat d'oportunitats en l'educació (*La sisena hora, una oportunitat per a la igualtat*, Departament d'Educació, 2006, pg. 1).

La proposta es va concretar en l'ordre EDC/207/2006 que estipulava que "els centres públics de titularitat del Departament d'Educació afegiran a aquest horari una sisena hora d'ampliació de l'horari escolar per a desenvolupar, prioritàriament, habilitats que afavoreixen l'assoliment de les competències bàsiques" (DOGC 4623, pg. 19097)

El principal motiu que va estimular aquesta mesura va ser la voluntat de reduir les diferències de la jornada lectiva dels alumnes d'escoles públiques i concertades. Es proposava així que aquesta sisena hora fos impartida, en el marc del servei públic educatiu, a tots els centres sostinguts amb fons públics, obligatòria per a l'alumnat i gratuïta per a les famílies (pg. 2).

D'aquesta manera es va definir la sisena hora com "una hora de suport educatiu adreçada a tot l'alumnat d'educació primària que li permeti exercitar determinades habilitats, superar eventuais dèficits d'aprenentatge i assolir els objectius necessaris per poder continuar amb aprofitament els estudis posteriors" (pg. 7).

Tot i així, cal assenyalar que sota la denominació genèrica de "sisena hora" s'hi podien incloure dos canvis fonamentals en l'organització del sistema educatiu català. En primer lloc, va implicar l'augment d'una hora diària d'escolarització per a tot l'alumnat d'educació primària pública, mentre simultàniament reduïa l'horari docent del professorat (Teixidó 2008, pg. 9). D'aquesta manera, la mesura es va plantejar com una oportunitat per impulsar l'equitat educativa i la igualtat d'oportunitats, reduir el fracàs escolar i prestigiar l'escola pública (pg. 13).

Malgrat el cert consens que havia aconseguit la mesura, tampoc lliure de polèmiques, el Govern de la Generalitat en suspèn cautelarment el seu desenvolupament en els acords de govern del 10 de Maig de 2011, on es defineixen un conjunt de mesures excepcionals per al personal docent no

<sup>42</sup> [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2011/12/14/catalunya/1323883329\\_860057.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2011/12/14/catalunya/1323883329_860057.html)

universitari pel període des de 2011 a 2015. En aquest acord de govern s'anuncia l'eliminació de la sisena hora i s'assenyala que part dels recursos destinats per aquesta ampliació aniran destinats a la lluita contra el fracàs escolar, de la mateixa manera que se'n justifica l'eliminació a fi de "reduir el nombre de mestres que intervenen en un grup i reforçar la figura del mestre tutor, alhora que permetrà realitzar en horari postlectiu actuacions d'atenció individualitzada o de reforç per a grups reduïts." Per últim s'indica que es preveu el manteniment d'una hora més no lectiva pels centres amb contextos desfavorits. Això es tradueix en nombres reals en 418 escoles que mantenen la sisena hora enfront 1.276 escoles que no la mantenen. Amb tot, es fa palès que la mesura ha afectat a una gran majoria de l'alumnat i que malgrat l'estalvi de fins a 172 milions d'euros<sup>43</sup> ha suposat una pèrdua de l'equitat en el sistema educatiu.

## 6.5. Implementació i evidències

Les mesures llistades en l'apartat anterior han tingut sens dubte a diferents nivells. Algunes tenen conseqüències a mig termini

### *Impacte de la crisi econòmica sobre la demanda d'educació infantil*

Un dels aspectes més sorprenents i alhora contundents dels efectes de la crisi econòmica es fa evident en el terreny de l'educació de 0 a 3 anys. Per primera vegada, la demanda agregada d'aquest servei és inferior a l'oferta total de places públiques. El contrast és extrem si tenim en compte que tradicionalment la situació no només ha estat inversa, sinó d'un dèficit significatiu pel que fa al volum de demanda no satisfeta. Segons dades aportades per la Conselleria d'Ensenyament en resposta parlamentària, l'evolució recent de l'oferta i la demanda de places escolars públiques de 0 a 3 anys és la següent:

**Taula 6.1. Oferta escolar de places públiques 0-3 anys i matrícula total a Catalunya**

<b>Curs</b>	<b>Capacitat</b>	<b>Matrícula</b>
2010-11	56.500	51.174
2011-12	62.739	54.704
2012-13	65.021	48.624

Font: Butlletí oficial del Parlament de Catalunya, núm. 53, 3 d'abril de 2013.

Com pot observar-se a la taula, la davallada de matrícula el darrer curs escolar és significativa, generant diferències superiors a les 16.000 places no ocupades. Sens dubte, la reducció de les aportacions de la Generalitat i els canvis recents en els preus públics d'aquests serveis han tingut un impacte radical sobre la demanda educativa. Cal alertar de la importància d'aquest servei des del punt de vista de la igualtat d'oportunitats per a aquelles famílies socialment més desfavorides i del previsible impacte a mig termini sobre les trajectòries educatives d'aquests infants.

<sup>43</sup> Dades proporcionades per la Consellera Rigau en resposta parlamentària. (DOGC, nº 71, pg. 42).

### *Reduccions i retards en els pagaments de les beques de menjador*

El Departament d'Ensenyament en els darrers anys ha reduït les partides destinades a beques i ajuts de menjador escolar. Segons dades del Síndic de Greuges, en el seu informe al Parlament de l'any 2011, es constata que d'ençà del curs 2009/2010, curs en què es va aprovar una partida extraordinària de 15 milions d'euros per afrontar millor l'augment de sol·licituds de beca i de necessitats econòmiques, les partides de beques i ajuts de menjador escolar han minvat sensiblement. Així, el curs 2010/2011, aquesta partida extraordinària es va reduir en 12 milions d'euros, la qual cosa va suposar una reducció de més d'un 33% de la inversió feta el curs anterior en ajuts de menjador escolar mentre que el curs 2011/2012 aquesta partida extraordinària fou eliminada. D'altra banda, la crisi produeix en alguns consells comarcals la paradoxa de reduir el nombre de becaris. La raó cal buscar-la en el fet que la situació de pobresa no permet que les famílies puguin afrontar la diferència entre l'ajut i el cost real del servei de menjador. Finalment, cal destacar els nombrosos retards acumulats en la realització dels pagaments de beques de menjador. El mes de març tot just s'havien compensat pagaments del curs anterior. Aquesta situació de retard és preocupant enmig de les notícies recents relacionades amb la malnutrició infantil. Les darreres informacions sobre les beques de menjador assenyalen un increment de 1'8 milions d'euros en aquesta partida pel curs escolar 2013-14, augment que suposa un 5,6% respecte el curs anterior i que previsiblement beneficiarà a 2000 alumnes més.<sup>44</sup>

### *Augments de ràtio*

L'aplicació del RD 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, va contemplar, com ja s'ha assenyalat, la possibilitat de realitzar augments de ràtio fins a un 20% de la capacitat del centres. El Departament d'Ensenyament, malgrat criticar explícitament el decret, va aplicar-lo en el procés de preinscripció del curs 2012/13. Explícitament, la decisió de la conselleria fou preservar els centres en pitjors condicions de possibles augments de ràtio que poguessin dificultar la seva tasca pedagògica i concentrar els augments de ràtio en centres en millors condicions. De fet, segons les dades del mateix Departament, es constata com l'increment de ràtio es concentra significativament en centres concertats, tant a P3 com a 1er d'ESO. Les taules que es presenten a continuació evidencien aquesta diferència.

**Taula 6.2. Percentatge de grups segons infants escolaritzats per aula als centres finançats amb fons públics. P3, curs 2012-13**

<b>Titularitat</b>	<b>Total grups</b>	<b>Menys de 25</b>	<b>25</b>	<b>26</b>	<b>27</b>	<b>28</b>	<b>29</b>	<b>30</b>
<b>Públic</b>	2361	47,0	25,3	12,3	14,1	1,1	0,1	0

<sup>44</sup> <http://www.elperiodico.com/es/noticias/sociedad/las-becas-comedor-refuerzan-con-millones-euros-2628769>

<b>Concertat</b>	1000	36,2	9,1	8,2	38,8	4,8	1,8	1,1
------------------	------	------	-----	-----	------	-----	-----	-----

**Taula 6.3. Percentatge de grups segons infants escolaritzats per aula als centres finançats amb fons públics. 1er d'ESO, curs 2012-13**

<b>Titularitat</b>	Total grups	Menys de 30	30	31	32	33	34	35	36
<b>Públic</b>	1622	37,2	25,5	9,5	9,2	7,7	5,7	4,4	0,5
<b>Concertat</b>	946	36,2	10,6	13,8	13,8	7,9	8,7	8,4	0,4

Font: Elaboració pròpia a partir de *Departament d'Ensenyament. Resultats de la preinscripció de segon cycle d'educació infantil, primària i secundària*. 8 de juny de 2012.

La concentració dels augments de ràtio se situa, com es pot veure, en els centres concertats. És evident que aquesta resulta una política atractiva tant pel mateix Departament d'Ensenyament, que pot contenir despesa pública per la via d'augment de ràtio (i de posteriors possibles tancaments d'aules d'escoles públiques) i per les mateixes escoles concertades, les quals, sense augmentar costos, augmenten demanda de famílies que aporten recursos econòmics al centre.

#### *Zonificació escolar i segregació*

La relació entre zonificació i segregació escolar no és unívoca. Factors com les barreres geogràfiques, la mobilitat, la distribució dels grups socials al territori o la ubicació concreta de les escoles alteren els efectes potencials dels canvis de zonificació i compliquen la identificació de relacions precises entre zonificació i segregació escolar. La recerca sobre aquesta qüestió assenyala en tot cas, que l'heterogeneïtat social en el disseny de les zones escolars tendeix a ser favorable des del punt de vista de l'equitat (Benito i González, 2007). Zones socialment homogènies, grans o petites, tendeixen en canvi a polaritzar la demanda entre escoles i a fer augmentar la segregació. Els efectes de l'ampliació de zones sobre la segregació escolar tampoc són exactes. Quan la correspondència entre segregació urbana i escolar és alta, una ampliació de zones pot ajudar a reduir la segregació escolar per la via d'augmentar una capacitat d'elecció reduïda entre escoles molt poc diverses. Quan no és així, l'ampliació de zones tendeix en canvi a facilitar la capacitat d'elecció de les famílies amb més capacitat d'elecció (econòmic i cultural), a afavorir l'anomenat "efecte fugida" i a polaritzar la demanda educativa entre aquells que trien i aquells que emulen els seus iguals.

No podem conèixer amb precisió quin ha estat l'impacte dels canvis en el model de zonificació de la ciutat de Barcelona, amb una ampliació substancial de la capacitat d'elecció. Els resultats que disposem fins ara assenyalen un lògic increment de les famílies que trien escola en primera opció (que arriba fins el 93%) i un també lògic increment de les famílies que trien dins la seva àrea de proximitat (que passa del 78% al 85%), alhora que una reducció evident de les assignacions d'ofici i de les reclamacions per reassignació de plaça. Aquests efectes, probablement també reforçats pels increments de ràtio, són valorats positivament pel Departament d'Ensenyament en la mesura que augmenten el grau de satisfacció de les famílies

des del punt de vista de l'elecció. No es pot dir el mateix, però, des del punt de vista de la segregació escolar. Les mateixes dades no es poden considerar positives des del punt de vista de la distribució equilibrada de l'alumnat.

Així mateix, segons dades del Consorci d'Educació de Barcelona, en els darrers anys sembla estar produint-se una polarització relativa entre els índex de vulnerabilitat social dels centres, associada també a una certa polarització de resultats. És a dir, la suma dels efectes derivats de la crisi econòmica i l'aplicació de mesures de política educativa com l'ampliació de la zonificació i els augments de ràtio poden estar en la base del repunt dels processos de segregació escolar que ja va apuntar l'anuari de la Fundació Jaume Bofill de l'any 2012.

### *Tancament de grups i centres*

El mes de febrer de 2013 el Departament d'Ensenyament anuncia el tancament de 61 grups de P3 en el sistema públic, enfront el tancament de 10 a 12 grups en centres concertats. L'eliminació dels grups suposa el tancament de dos centres, la reconversió de dues escoles en centres de secundària i el tancament progressiu de tres escoles més. <sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> [http://premsa.gencat.cat/pres\\_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=183748&idioma=0&departament=4&canal=](http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=183748&idioma=0&departament=4&canal=)

## 7. POLÍTIQUES D'ATENCIÓ A LA DIVERSITAT

### 7.1. Introducció

En els darrers anys les reformes educatives d'arreu del món han posat cada vegada més el focus en l'atenció a la diversitat de l'alumnat. Després de dècades de reformes iniciades els anys seixanta amb un especial èmfasi en polítiques generalistes d'increment de l'accés a l'educació i a la cultura, de construcció de currículums universals i homogenis o sistemes d'avaluació únics, els anys noranta són testimonis d'una nova onada d'orientació de reformes on allò que preval és l'èmfasi en la capacitat del sistema de donar resposta a necessitats específiques d'alumnat divers. A l'Estat espanyol res simbolitza tan bé aquesta reorientació com el text de la LOGSE. La Llei Orgànica General del Sistema Educatiu, aprovada el 1990, crea les bases per a desplegar un model educatiu que, entre altres objectius, persegueix reconèixer les múltiples formes de diversitat de l'alumnat i estructurar una resposta del sistema educatiu d'acord amb aquest reconeixement. D'una banda, la LOGSE abandona la idea "d'educació especial" en favor del principi de necessitats educatives específiques, en un clar exercici d'inclusió educativa. Però més enllà d'això, la LOGSE fa del concepte de diversitat bandera de qualitat d'un sistema que ha de ser capaç de respondre de manera flexible als interessos dels alumnes i no del mateix sistema. La diversitat s'incorpora així en el currículum (donant més capacitat de definició als territoris i als mateixos centres), en la pedagogia (incorporant noves idees i teories sobre la diversitat de formes d'aprenentatge i sobre l'aprenentatge significatiu) o en els sistemes d'avaluació (abandonant modes d'avaluació més sistèmics i potenciant l'avaluació inicial, formativa i sumativa o incorporant una visió de l'avaluació no restringida a l'adquisició de coneixements).

Les conseqüències d'aquests canvis han suposat una veritable inflexió de paradigmes educatius en la pràctica docent i en la mateixa concepció del sistema. L'atenció a la diversitat ha convidat a repensar aspectes tan importants com l'equitat educativa, trencant la correspondència entre igualtat i idèntica provisió de servei, o ha impulsat una concepció ampliada de la inclusió educativa, amb més i noves identifications de característiques d'alumnat divers. Cal destacar en aquests sentit, per exemple, com la llarga batalla en favor de la inclusió educativa lliurada per col·lectius en defensa de la integració escolar, troba a partir dels noranta un context més favorable per a les seves reivindicacions i una major legitimitat i ressonància dels seus plantejaments (el que no vol dir en cap cas que els seus objectius hagin estat completament assolits).

En definitiva, en ple segle XXI parlar de diversitat educativa no és en absolut restringible a la identificació d'unes determinades necessitats educatives especials o específiques de l'alumnat, el qual era anys enrere gairebé l'únic subjecte de les anomenades polítiques compensatòries. L'ampliació del concepte de diversitat educativa obliga avui a incloure un ampli espectre d'especificitats, algunes formalment reconegudes i moltes altres no, que poden donar lloc a tantes altres estratègies de política educativa encaminades a garantir les oportunitats educatives d'un alumnat extremadament divers. Les necessitats físiques o psíquiques, les condicions socials, les culturals, les dificultats i les diferències



d'aprenentatge i totes aquelles que l'escola sigui capaç de reconèixer com a rellevants per afavorir el procés d'aprenentatge dels infants poden ser objecte de mesures de política educativa. És evident que el potencial de mesures en aquest terreny és tan gran com inabastable. En aquest apartat ens centrarem sobretot en aquelles accions dirigides a l'atenció de les necessitats educatives específiques reconegudes oficialment i al conjunt de mesures de reforç escolar i d'aprenentatge dissenyades per a atendre aquell alumnat el qual, per diverses circumstàncies, es considera subjecte d'atenció particular a través de programes o mesures concretes. Som conscients que la polisèmia del concepte pot deixar determinats col·lectius fora de l'anàlisi, si bé cal recordar que aquest treball es focalitza en l'acció concreta de govern dels darrers tres anys.

## 7.2. Tendències internacionals

Un estudi de l'OCDE<sup>46</sup> destaca precisament l'evolució del terme "necessitats especials". El que en els plantejaments dels anys cinquanta i seixanta s'entenia com a les necessitats d'aquells alumnes que, a causa de les seves discapacitats, eren escolaritzats fora del sistema general o regular donà pas a una definició que incloïa a tots aquells alumnes que presentessin dificultats importants en el seu progrés educatiu per raons diverses (p. 12).

Malgrat aquesta evolució, el concepte continua essent problemàtic en la mesura que cada país entén aquestes necessitats de maneres diferents, qüestió que dificulta la comparació. L'informe aposta per referir-se a aquestes necessitats educatives especials a través dels termes "discapacitats", "dificultats" i "desavantatges". L'informe entén per "discapacitats" aquelles problemàtiques educatives vistes en termes mèdics com a desordres físics o psíquics atribuïbles a patologies orgàniques. Pel terme "dificultats" es fa referència a desordres emocionals, de conducta o de dificultats específiques d'aprenentatge. En aquesta dimensió s'entén que la necessitat educativa sorgeix de la interacció entre l'estudiant i el context educatiu. Per últim, pel que fa als "desavantatges" es fa referència a certs factors socioeconòmics, culturals o lingüístics que dificulten l'aprenentatge (p. 14).

Prenent aquestes categories com a dimensions de la noció de les necessitats educatives especials, l'informe assenjala la necessitat d'utilitzar a més una definició basada en els recursos disponibles orientats al suport d'aquestes necessitats. En aquest sentit, es considera com a part del col·lectiu amb necessitats educatives especials a tots aquells alumnes que necessitin recursos addicionals, públics i/o privats que serveixin de suport a la seva educació (p. 13).

L'informe identifica tant aspectes positius com negatius respecte a l'atenció a la diversitat en els diferents països estudiats. Com a signe positiu cal destacar el fet que la majoria de països disposen de marcs legals que assegurin el compliment dels drets educatius d'aquests alumnes, o despleguen també programes i polítiques dirigits específicament a cobrir les seves necessitats. Entre els factors

---

<sup>46</sup> OCDE (2004) *Equity in education: Students with disabilities, learning difficulties and disadvantages*. Paris: OCDE.

negatius o les barreres que impedeixen l'efectivitat de l'atenció a la diversitat cal destacar aspectes relacionats amb el disseny institucional dels sistemes i llurs possibles rigideses, una gestió més o menys descentralitzada i més propera a l'estudiant o la manca de finançament suficient per a cobrir les necessitats d'aquest alumnat (pp. 20-23).

Les conclusions del treball destaquen com la majoria de països han fet avançar els seus marcs legals i polítics en una direcció més inclusiva. Malgrat això, la diversitat de models de resposta és àmplia, tant des d'un punt de vista jurídic com polític i/o econòmic. Si bé tots els països disposen de sistemes de resposta a les necessitats de l'alumnat discapacitat, no en tots ells existeixen programes o finançament destinat a atendre les necessitats d'alumnes amb diversos problemes d'aprenentatge. Així mateix, a la majoria de països els moviments migratoris i l'increment d'alumnat d'origen immigrant en el sistema ha contribuït a un major desplegament legal i polític de resposta a les necessitats d'escolarització d'aquest col·lectiu. El cas de l'Estat espanyol es podria situar entre aquells països que han fet avançar de manera significativa els mecanismes jurídics i polítics d'atenció a la diversitat de l'alumnat. No obstant això, els dèficits de finançament limiten significativament una resposta adequada del sistema per cobrir les necessitats reals. A Catalunya, successius informes del Síndic de Greuges destaquen les nombroses limitacions de recursos destinats a atendre les necessitats dels alumnes amb necessitats educatives específiques, així com l'escàs activisme polític per vetllar per la seva distribució equilibrada o la debilitat regulativa d'alguns instruments dirigit a cobrir les necessitats d'alumnat amb dificultats d'aprenentatge.

### **7.3. Propostes de govern**

La dècada dels anys 2000 ha estat per a Catalunya sens dubte un període que ha presentat reptes d'una extraordinària magnitud des del punt de vista de l'atenció a la diversitat. Al mateix procés de desplegament de la LOGSE cal afegir l'increment constant d'alumnat d'origen estranger al llarg de la dècada, que passa de representar un 2% a principis de la dècada a un màxim d'un 15% a finals dels 2000. Les polítiques que s'han desplegat pels diversos governs al llarg de la dècada inclouen nombrosos dispositius que s'han establert per a respondre als tres tipus de diversitat que descriu l'informe de l'OCDE: les discapacitats, les dificultats d'aprenentatge o el desavantatge social o cultural. Una revisió dels dispositius pedagògics incorporats al llarg dels darrers anys ens ofereix una llarga llista: Aules d'acollida, Espais de Benvinguda Educativa, Unitats d'Escolarització Compartida, Projectes singulars, Unitats de Suport a l'Educació Especial, Tallers d'acció escolar, programes de Llengua i cohesió social, i un llarg etcètera.

En termes generals, els dispositius han estat nombrosos i els recursos escassos per donar una resposta efectiva a la diversitat de l'alumnat. Una revisió dels informes dels darrers anys del Síndic de Greuges revela per exemple l'existència de marcs regulatius dèbils en el desplegament dels dispositius, manca de garanties de qualitat d'escolarització, sistemes de substitució de recursos (és a dir, l'establiment d'un nou dispositiu no suposa nous recursos sinó substitució dels existents), manca de reconeixement de determinades patologies per a ser reconegudes com a

necessitats educatives especials o manca d'avaluació dels resultats de l'aplicació d'un tipus o altre de mesures.

Amb tot, no hi ha dubte que l'activitat en aquest àmbit ha estat intensa i que, en general, l'atenció a la diversitat ha millorat respecte a dècades anteriors. La situació de crisi econòmica ha comportat també una reducció dels dispositius dirigits a l'atenció de l'alumnat divers. Una revisió als programes electorals de 2010 i de 2012 ho fa palès.

#### **Programa CIU 2010 (compromisos):**

- L'atenció i els recursos per l'alumnat amb NEE la faran i la compartiran els centres del Servei d'Educació de Catalunya mitjançant mecanismes de reserva de places o especialització amb dotacions de recursos adients (pg. 33).
- Reduir els desavantatges inicials dels alumnes amb situacions socials i familiars complexes que afectin als processos d'aprenentatge (pg. 33).
- Obrir un debat sobre les Unitats d'Escolarització Compartida per analitzar les decisions que facilitin la resposta més adequada a les necessitats de l'alumne (pg. 34).
- Incentivar la participació en activitats culturals i esportives per joves amb risc d'exclusió social (pg. 35).

#### **Programa CIU 2012 (Compromisos):**

- Aplicació del Pla per la reducció del fracàs escolar: Suport escolar personalitzat (pg. 63).
- Millorarem l'atenció a la diversitat, sota el principi de l'escola inclusiva, a través dels programes de diversificació curricular de l'ESO, les aules obertes, els projectes singulars, les unitats d'escolaritat compartida, les unitats de suport a l'educació especial i l'oferta de cicles formatius singulars (pg. 64).
- Creació de protocols de prevenció de l'absentisme escolar i creació de centres formatius de segona oportunitat (pg. 64).

S'han seleccionat dels programes aquelles propostes que de manera directa o indirecta fan referència a l'atenció a l'alumnat amb necessitats educatives o amb clares circumstàncies de desavantatge. Les mesures proposades són o bé genèriques o fan referència a dispositius pedagògics o polítics ja existents. En aquests casos, els nivells d'explicitació del que es pensa fer és un cop més molt baix. Així, la distribució d'alumnat amb NEE entre centres ja està prevista pel marc legal vigent, com també ho estan les Unitats d'Escolarització Compartida, sobre les quals no hi ha cap proposta concreta (un dispositiu que necessita d'una reestructuració en profunditat).

L'aposta del govern català actualment es focalitza en l'atenció a la diversitat o en l'atenció individualitzada a l'alumnat en el marc del Pla per a la reducció del fracàs escolar. Els Plans de govern, i concretament els documents relatius a les estratègies *A favor de l'Èxit* escolar inclouen propostes encaminades a fer efectiu l'objectiu de reducció del fracàs escolar que l'actual govern ha establert com a

prioritat. De totes les línies incloses en aquests plans, identifiquem aquelles que de manera més evident es relacionen amb l'atenció a la diversitat de l'alumnat.

### *Suport Escolar Personalitzat*

El segon eix d'actuació del Pla per la reducció del fracàs escolar a Catalunya 2012-2018 fa referència al "Suport Escolar Personalitzat: detecció i intervenció precoç de les dificultats d'aprenentatge en l'educació infantil i primària". Les actuacions previstes en aquest eix són les següents:

#### a) Detecció i intervenció precoç

- Elaboració d'orientacions, instruments, metodologies i materials que faciliten la detecció i la intervenció dels docents amb relació a les necessitats educatives dels alumnes, focalitzant l'atenció en les capacitats i habilitats que afavoreixen tots els aprenentatges: la competència comunicativa, la lectura i l'escriptura i la competència matemàtica.
- Creació d'un banc de recursos per al SEP i difusió a través del web del Departament d'Ensenyament.
- Impuls del treball col·laboratiu en els centres.

#### b) Organització del SEP als centres d'educació infantil i primària

- Definició de les línies d'actuació de les direccions dels centres per a l'organització del recurs i l'atenció a la diversitat mitjançant eines organitzatives i estratègies de treball, organització d'aula, metodologies, treball d'habilitats: lectura i escriptura, matemàtiques i hàbits de treball.
- Incorporació en la planificació anual dels centres del recurs, les seves implicacions organitzatives, de funcionament i els mecanismes de seguiment i avaluació.
- Orientacions als centres per aconseguir la implicació de les famílies en el SEP per afavorir-ne l'efectivitat.

#### c) Avaluació del SEP

- Incorporació en la memòria anual de centre dels resultats de l'autoavaluació del centre amb relació a l'organització, el funcionament i l'efectivitat de les actuacions desenvolupades en el marc del SEP.
- Seguiment i supervisió de la implementació del SEP per part de la Inspecció d'Educació.
- Avaluació global del SEP i del seu impacte per part del Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu i de la Inspecció d'Educació.

### *Programa Intensiu de Millora (PIM)*

Dins del Pla per la reducció del fracàs escolar a Catalunya 2012-2018, (Ofensiva de País a Favor de l'Èxit Escolar) es defineix el Programa Intensiu de Millora (PIM) com actuació específica de l'Eix 2: Atenció a la diversitat de l'alumnat i personalització de l'ensenyament. El programa es presenta com una mesura específica d'atenció a la diversitat adreçada a l'alumnat que s'incorpora a 1r curs d'ESO i presenta dificultats generalitzades d'aprenentatge. El seu objectiu és promoure la millora i el reforç de les competències bàsiques en l'àmbit lingüístic i matemàtic. Amb el PIM s'intensifica la dedicació horària de reforç a aquestes competències bàsiques. Es defineix que la durada màxima és d'un curs escolar per alumne (p. 12). Segons el plantejament del Departament el PIM permetrà l'atenció a l'alumnat amb més dificultats d'aprenentatge en grups reduïts per a la realització de les matèries instrumentals. El PIM complementa alhora que és part del SEP.

## 7.4. Marc legal

### *Llei d'Educació de Catalunya*

La LEC estableix en diversos articles mesures que són significatives per a atendre la diversitat de l'alumnat. Cal destacar especialment l'article 48, el qual estableix que "els centres del Servei d'Educació de Catalunya han de participar en l'adequada i equilibrada escolarització dels alumnes amb necessitats educatives específiques i s'han de comprometre a fomentar la pràctica de la inclusió pedagògica. A aquests efectes, l'Administració educativa ha d'establir territorialment la proporció màxima d'alumnes amb necessitats educatives específiques que poden ésser escolaritzats en cada centre en l'accés als nivells inicials de cada etapa i, si escau, la reserva de llocs escolars que, com a mínim, cal destinar-los. Aquesta reserva es pot mantenir fins al final del període de preinscripció i matrícula, el qual no pot anar més enllà de l'inici de curs." Les implicacions d'aquest article des d'un punt de vista de política de distribució de l'alumnat amb NEE són doncs àmplies. Aquest article no s'ha desplegat fins el moment i l'Administració no ha establert en cap cas proporcions màximes d'alumnat a escolaritzar amb NEE.

Els articles 56 i 57 fan referència així mateix a la necessitat que els centres d'educació infantil i primària despleguin estratègies de detecció precoç de les necessitats educatives específiques, les mesures preventives necessàries per tal d'assegurar el seu aprenentatge així com els criteris han de regir l'atenció a la diversitat pel que fa les mesures organitzatives i curriculars corresponents.

Els articles 81, 82 i 83 estableixen els criteris per a l'organització pedagògica de l'alumnat amb NEE, l'alumnat amb trastorns d'aprenentatge i l'alumnat amb altes capacitats. Finalment, l'article 176, relatiu a les zones educatives, preveu la cooperació entre zones pròximes en diverses matèries, entre les quals s'inclou l'atenció a l'alumnat amb NEE. Tampoc les zones educatives s'han desplegat fins els moment.

*Resolució de 20 de juny de 2013, per la qual es donen instruccions per a l'organització del Programa Intensiu de Millora adreçat a l'alumnat de primer curs d'educació secundària obligatòria, en els centres educatius públics.*

Aquesta resolució parteix de l'article 57 de la LEC i de l'article 20 de la LOE, ambdós enfocats a atendre les necessitats d'alumnat amb dificultats d'aprenentatge, per tal de definir els objectius del PIM i per a establir les principals mesures organitzatives que han de desenvolupar els centres d'educació secundària per a implementar els nous programes.

## 7.5. Implementació i evidències

El balanç de les polítiques educatives desplegades en aquest àmbit és molt desigual. D'una banda, les prioritats de govern s'han centrat en desplegar estratègies de suport individualitzat a l'escolarització dirigides a reduir el fracàs escolar. El Pla per a la reducció del fracàs escolar evidencia la importància atorgada a instruments com el SEP o el PIM, evidentment encara en una fase embrionària per a poder ser avaluats degudament.

Aquestes noves iniciatives contrasten però amb la reducció substancial de recursos a serveis educatius. De fet, les retallades a serveis com EAPs, CREDA, o CRP s'anuncien l'estiu de 2012 i segueixen les retallades prèvies en personal docent. A això cal afegir reducció de recursos humans en USEE, vetlladors de menjador, auxiliars i educadores d'educació especial per l'atenció d'alumnat amb Necessitats Educatives Especials (NEE). L'absència d'una política específica en favor de l'escola inclusiva ha estat criticada per diverses plataformes i sindicats. De fet, en els darrers tres anys no s'ha realitzat cap desplegament regulatiu en aquest àmbit, tot i que de la LEC es deriven aspectes que requereixen desplegament legal. A això podem afegir l'absència d'estratègies de millora de la distribució de l'alumnat amb NEE (amb l'excepció de Barcelona).

### *Suport escolar personalitzat*

La Direcció General d'Educació Infantil i Primària (DGEIP) defineix el SEP com "un nou model d'estratègia d'atenció a l'alumnat que presenta dificultats lleus d'aprenentatge que poden esdevenir greus si no s'intervé de manera adequada en el moment de la seva detecció i que no són necessitats educatives específiques. És una nova manera d'organització del temps i dels ritmes escolars d'aprenentatge per facilitar que tot l'alumnat assoleixi les competències instrumentals bàsiques per tal que pugui seguir el desenvolupament del grup-classe. Aquest suport es rep de manera individualitzada o en grup reduït, ja sigui amb la intervenció de més d'un docent a l'aula o mitjançant l'ampliació de l'horari d'atenció a l'alumnat".<sup>47</sup>

Segons xifres fetes públiques pel Departament d'Ensenyament, el SEP en el seu primer any d'implantació, el curs 2011-2012 va aconseguir arribar a 102.695 alumnes i 869 centres. Les dades més recents sobre la participació al SEP ens indiquen una participació de 1277 centres. Del conjunt d'alumnes matriculats en les 1277 escoles que tenen implantat el SEP, un 37,4 % de l'alumnat rep el suport i, d'aquests, el 13,4% corresponen a alumnes d'educació infantil i el 86,6% són alumnes de primària.

Alguns dels resultats oferts per la DGEIP destaquen els aspectes següents:

---

<sup>47</sup> DGEIP (2013) "Objectiu de país: que cap nen ni nena no es quedi enrere. El Suport Escolar Personalitzat (SEP), una estratègia a favor de l'èxit escolar". Quaderns d'Avaluació, 24. Gener de 2013. Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu.

- Els àmbits d'aprenentatge treballats han estat en un 42% l'adquisició del procés de lectura i escriptura, en un 34% l'assoliment d'habilitats matemàtiques, en un 14% l'adquisició de l'hàbit de treball, organització i estudi, en un 8% altres aprenentatges i en un 2% programes d'enriquiment curricular per a alumnes amb altes capacitats.
- Hi han estat implicats més de 5.500 mestres, que són més de la meitat del professorat en el 49,7% dels centres i d'entre un quart i la meitat dels mestres en el 35,8% de les escoles.
- La mitjana d'hores setmanals destinades al SEP ha estat de 32,8.
- El 95,5% dels centres han definit objectius concrets i explícits de millora i el 80,4% dels centres han establert indicadors de referència per mesurar l'assoliment d'objectius definits per als alumnes atesos a final de curs.
- Tot i que l'impacte de l'actuació caldrà avaluar-lo a mitjà termini, a hores d'ara i a partir del resultat de les proves de sisè d'educació primària de 2012, s'observa una reducció de la taxa d'alumnat amb nivell baix en les àrees instrumentals, al qual va adreçat prioritàriament el SEP. En concret, als centres públics, aquesta reducció en la franja baixa de resultats és de 7,4 punts en llengua catalana, de 4,1 punts en llengua castellana i de 0,5 punts en matemàtiques.

#### *Mesures de distribució de l'alumnat amb NEE*

Tal i com estableix la normativa vigent, els centres escolars han d'efectuar una reserva de places per a l'atenció de l'alumnat amb NEE. El decret 75/2007, de 27 de març, pel qual s'estableix el procediment d'admissió de l'alumnat als centres en els ensenyaments sufragats amb fons públics, estableix en el seu article 19.2 que "Per afavorir la integració i la distribució equilibrada de l'alumnat amb necessitats educatives específiques, s'estableix amb caràcter general una reserva de dos llocs escolars per grup al segon cicle de l'educació infantil, a l'educació primària i a l'educació secundària obligatòria. Per al primer cicle de l'educació infantil la reserva és d'un lloc escolar per grup." Són molts els factors que expliquen, però, que aquests mínims són del tot insuficients per tal de garantir una distribució equilibrada de l'alumnat amb NEE. Si bé alguns ajuntaments han desplegat polítiques ambicioses de distribució de l'alumnat (Bonal 2012), en la majoria d'ocasions ens trobem davant de distribucions extremadament desiguals d'aquest alumnat. D'altra banda, la manca d'homogeneïtat i d'estratègies en les pràctiques de detecció amb la qual treballen els diferents EAPs provoquen una gran desigualtat de xifres en el nombre d'alumnat amb NEE. Cal esmentar el cas de la ciutat de Barcelona, on no es realitzaven assignacions de places de NEE per raons socioeconòmiques a centres diferents als sol·licitats. Segons dades aportades pel Departament d'Ensenyament, el curs 2012-13 un 22% de les assignacions d'alumnes amb NEE es realitzen a centres diferents als sol·licitats. En termes absoluts aquesta xifra suposa un total de 189 alumnes, comparat amb les 6 úniques assignacions d'alumnat amb NEE del curs anterior.

Aquesta mesura en tot cas, s'ha de considerar encara molt tímida si es compara amb les pràctiques de distribució que realitzen altres municipis. Cal no oblidar que la crisi econòmica fa augmentar sensiblement les necessitats educatives específiques associades a la situació econòmica desfavorida. En concret, a

Catalunya, les series estadístiques del Departament d'Ensenyament ens indiquen que a l'educació primària, per exemple, l'alumnat amb NEE de tipus B i C (és a dir, per situació social desafavorida o incorporació tardana al sistema fa un salt superior al 40% (arribant als 26.786) el curs 2011-12<sup>48</sup>. Cal afegir a més, com revelen diverses fonts, que aquest és només l'increment formal, ja que les condicions de vida de molts infants no diagnosticats com NEE ha empitjorat substancialment al llarg dels darrers anys.

#### **Quadre 7: El Programa Intensiu de Millora (PIM).**

En estreta relació a moltes de les esferes de les polítiques educatives que s'han descrit en els diferents apartats, el Programa Intensiu de Millora ha estat una proposta recent que cal tenir en compte.

El 30 de Maig del 2013 el Departament anuncia en roda de premsa el contingut d'aquesta nova proposta. La mesura es planteja emmarcada en el Pla d'Ofensiva de país a favor de l'èxit escolar, com actuació específica de l'Eix 2 "Atenció a la diversitat de l'alumnat i personalització de l'ensenyament." Alhora, es planteja també com un complement del ja aplicat Suport Escolar Personalitzat (SEP).

El programa es presenta com una mesura específica d'atenció a la diversitat adreçada a l'alumnat que s'incorpora a 1r curs d'ESO i presenta dificultats generalitzades d'aprenentatge. El seu objectiu és promoure la millora i el reforç de les competències bàsiques en l'àmbit lingüístic i matemàtic. Amb el PIM s'intensifica la dedicació horària de reforç a aquestes competències bàsiques. Es defineix que la durada màxima és d'un curs escolar per alumne.<sup>49</sup>

Pel que fa al model d'organització del PIM, es regula pel que estableix la Resolució del 20 de Juny de 2013. Aquesta resolució determina que el PIM ha d'organitzar-se en grups flexibles d'un mínim de 10 alumnes per treballar amb una organització de continguts i matèries diferent a l'establerta amb caràcter general, amb 13 hores de dedicació setmanals al programa en les assignatures relacionades amb l'adquisició de competències bàsiques. Així, queda establert que el PIM s'organitzarà en grups separats que impartiran les matèries de llengua catalana (4 hores setmanals), de llengua castellana (4 hores setmanals) i de matemàtiques (5 hores setmanals).<sup>50</sup>

El PIM ha generat controvèrsia a causa del seu possible caràcter segregador. Caldrà observar en el futur si la seva aplicació es realitza de manera puntual o sistemàtica, així com les possibilitats de mobilitat interna entre grups que el Programa possibiliti.

#### *Unitats de Suport a l'Educació Especial (USEE)*

Les USEE es varen crear el curs 2004-05 com a dispositiu pedagògic que incorpora les aportacions del moviment per l'escola inclusiva. Bàsicament, les USEE responen a l'objectiu d'incorporar l'atenció amb necessitats educatives especials dins del mateix centre i anar reduint progressivament els centres d'educació especial. La seva extensió en la segona meitat de la dècada dels 2000 fou molt més lenta del que era desitjable, fins el punt que alguns centres d'educació especial patiren retallades de recursos sense que en canvi es despleguessin prou USEE a les escoles ordinàries.

<sup>48</sup> Càlculs realitzats a partir de *Estadística de l'Ensenyament, Generalitat de Catalunya*. Diversos cursos.

<sup>49</sup> [http://premsa.gencat.cat/pres\\_fsvp/docs/2013/05/30/18/47/dc10bdfb-a5f4-4eea-8649-588ac2000a17.pdf](http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/docs/2013/05/30/18/47/dc10bdfb-a5f4-4eea-8649-588ac2000a17.pdf)

<sup>50</sup> [http://educacio.gencat.cat/documents/IPCNormativa/DisposicionsInternes/Resolucio\\_PIM.pdf](http://educacio.gencat.cat/documents/IPCNormativa/DisposicionsInternes/Resolucio_PIM.pdf)



Segons informacions del Departament d'Ensenyament<sup>51</sup>, el curs 2011-12 un 75,14% d'alumnes amb discapacitats s'escolaritzava a centres ordinaris (el que suposa un lleuger augment respecte al curs anterior). El nombre d'USEE també s'incrementa, passant de 315 a 333 unitats (169 a educació infantil i primària i 164 a educació secundària). Aquests increments però no semblen anar acompanyats de més recursos. Ans al contrari, algunes fonts sostenen que el Departament d'Ensenyament ha reduït el professorat destinat a aquesta tasca, passant de dos docents a temps complet per USEE a un i mig. Aquesta reducció de recursos humans per atendre els estudiants amb necessitats especials a secundària es recull en la resolució de la Conselleria que estableix els criteris per a confeccionar les plantilles de professorat d'aquest nivell educatiu per al curs 2012-2013. La Federació d'Ensenyament de CCOO calcula que la decisió del Departament d'Ensenyament suposa de fet la desaparició del 25% dels docents que ara estan destinats a aquestes Unitats de Suport a l'Educació Especial.<sup>52</sup>

### *Dotacions als Equips d'Assessorament i Orientació Psicopedagògica (EAP)*

Els EAP realitzen una tasca bàsica de detecció i suport a les necessitats educatives específiques de l'alumnat. En el context de contenció pressupostària dels darrers anys, aquests serveis, com d'altres serveis de suport a l'escolaritat, han sofert reduccions de recursos materials i humans. Disposar de xifres específiques sobre la magnitud de la reducció pressupostària en cada partida és una tasca complexa. Algunes fonts valoren també una reducció dels recursos en aquest capítol, aproximadament al voltant d'un 10% de les seves dotacions.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Vegeu

[http://premsa.gencat.cat/pres\\_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=158748&idioma=0&departament=4&canal=5](http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=158748&idioma=0&departament=4&canal=5)

<sup>52</sup> Vegeu <http://www.diaridegirona.cat/comarques/2012/06/07/menys-docents-pels-estudiants-necessitats-especials/566101.html>

<sup>53</sup> Vegeu [http://www.dincat.cat/ca/defensem-l-escola-inclusiva\\_105641](http://www.dincat.cat/ca/defensem-l-escola-inclusiva_105641)

## 8. POLÍTIQUES DE RELACIÓ ENTRE EDUCACIÓ I TREBALL

### 8.1. Introducció

Els sistemes educatius reben múltiples pressions per adaptar-se als canvis constants de les societats contemporànies. En una economia cada cop més globalitzada, molts d'aquests canvis provenen del món del treball i, concretament, de la necessitat de formar treballadors i treballadores més “flexibles”, i amb capacitat d'aprendre al llarg de tota la vida. Molts organismes internacionals consideren, però, que la majoria de sistemes educatius no estan encara preparats per afrontar aquests reptes. Segons l'OCDE “un abisme separa la formació i les necessitats del mercat de treball”, de manera que un dels principals reptes de la política educativa en el segle XXI hauria de consistir en implementar reformes amb les que salvar aquesta distància (vegeu OECD 2010, *Learning for Jobs*, pg. 10).

En els darrers anys, la comunitat internacional s'ha abocat a tractar aquesta qüestió, i els fòrums i informes internacionals en que s'analitza la relació entre l'educació i el món del treball s'han multiplicat. L'any 2012 fou especialment prolífic en aquest terreny, motiu pel qual alguns l'anomenen com 'l'any de les competències' (King 2012). Només en aquest any han vist la llum el *Global Employment Trends 2012* i el *World of Work Report 2012*, de l'Organització Internacional del Treball; el *Transforming TVET: Building Skills for Work and Life* i el *Shanghai Consensus*<sup>54</sup> de la UNESCO; la *Skills Strategy: Better Skills, Better Jobs, Better Lives* de l'OCDE; l'informe *The World at Work: Jobs, Pay and Skills for 3.5 Billion People* de McKinsey; el *World Development Report 2013: Jobs*, del Banc Mundial; i, a més a més, l'informe global de seguiment de l'Educació per Tothom de la UNESCO es va dedicar al tema de 'Joves i Competències'. A l'àmbit europeu destaca la publicació, a l'any 2010, del Comunicat de Bruges, que estableix objectius estratègics per a la cooperació europea en matèria d'educació i formació professional per al període 2011-2020, i de l'Estratègia *New Skills for New Jobs* de la Comissió Europea.

En el següent apartat reflectim quines són les recomanacions i les tendències internacionals que es perfilen en aquestes i altres fonts. A continuació, explorem com i fins a quin punt aquestes i altres tendències s'estan materialitzant en el context educatiu català, tant en l'àmbit regulatiu com en de les polítiques i pràctiques concretes.

### 8.2. Tendències internacionals

---

<sup>54</sup> El *Shanghai Consensus* és el resultat del Tercer Congrés Mundial sobre FP organitzat per la UNESCO a Shangai entre els dies 14 i 16 de maig.

Entre les múltiples propostes que s'articulen en l'àmbit internacional a l'hora d'afavorir les sinèrgies entre el món de l'educació i el món del treball, destaca el de promoure una educació centrada en competències. Actualment, hom posa èmfasi en que els processos educatius girin al voltant de la transmissió i l'adquisició de competències, ja que són percebudes com un factor clau a l'hora de desenvolupar una economia més innovadora i competitiva.<sup>55</sup> Per a molts governs i organismes internacionals doncs, les competències han esdevingut una mena de *global currency* del segle XXI.<sup>56</sup> L'OCDE promou que els seus membres impulsin estratègies nacionals per al desenvolupament de competències, i països com Austràlia, el Regne Unit o Irlanda han creat agències especialitzades en coordinar polítiques sobre la matèria. El nivell educatiu que rep més pressions en aquesta direcció és el de la Formació Professional (FP).

La centralitat que les competències han adquirit en el debat educatiu internacional dels darrers anys es deu a les següents raons (Toner 2011, OECD 2013):

- Les trajectòries laborals han canviat i cada cop hi ha més treballadors que transiten per diferents empreses, més auto-ocupació i, en general, contractes més inestables. Les competències són considerades com una forma de coneixement més funcional a un entorn laboral més flexible i canviant.
- El nous processos productius i els avenços tecnològics han generat una demanda de noves competències en el món del treball (com el treball en equip, la creativitat, el pensament crític o la solució de problemes), les quals, tot sovint, molts treballadors/es no han adquirit en el seu pas pel sistema educatiu.
- Molts països perceben que tenen una "falta de competències" en relació a molts camps professionals, la qual cosa minva la seva capacitat d'innovació i creixement. Aquesta escassetat de competències s'atribueix sovint a limitacions del sistema educatiu, tot i que també té a veure amb canvis demogràfics i amb l'envelliment de la població, especialment en els països més desenvolupats.
- En un context econòmic més competitiu, l'avantatge comparativa de molts països es troba en l'explotació intensiva de la seva mà d'obra. A aquells països més desenvolupats que no volen entrar en aquest joc, però que alhora volen mantenir nivells de competitivitat elevats, l'opció més viable que els queda és la d'apostar per formar una força de treball més innovadora i intensiva en coneixement
- En una economia global cada cop més liberalitzada, on la capacitat dels estats per subvencionar la indústria nacional i incentivar les exportacions s'ha vist fortament restringida per tractats comercials internacionals,

---

<sup>55</sup> En aquest sentit, no és una coincidència que la gran majoria dels informes citats anteriorment tinguin la paraula Skills (o competències) en el seu títol.

<sup>56</sup> <http://skills.oecd.org/>

*“intervening on the supply-side through education and training has become almost the only socially and politically acceptable way for government policy to be used to raise the economic competitiveness of organisations”* (Fernandez and Hayward, 2004: 79).

#### **Quadre 8.1: De quines competències estem parlant?**

En l'àmbit internacional, malgrat hom parla de la centralitat de les competències en els processos educatius, no s'ha forjat un acord sobre el significat i l'abast del concepte “competències”, ni molt menys de les seves implicacions concretes en els processos d'ensenyament-aprenentatge. Alguns organismes internacionals, com la UNESCO, tenen una concepció més àmplia de les competències (que es troba impregnat per enfocaments com el de les *capabilities* o el del desenvolupament humà), mentre d'altres organismes de base econòmica com el Banc Mundial adopten una perspectiva més aviat reduccionista i que es centra en la ‘empleabilitat’ de les persones (McGrath 2013, p. 52).

Segons la UNESCO (2012, 2013), cal distingir entre tres tipus de competències:

1. Competències bàsiques com la lectoescriptura i el càlcul, les quals són considerades un requisit previ per a la continuació de l'educació i la formació, i per a l'adquisició de competències transferibles, tècniques i professionals.
2. Competències transferibles, com ara la comunicació i la resolució de problemes que les persones necessiten per adaptar-se a diferents contextos vitals i laborals. Aquesta categoria inclou les conegudes com a 4 C's: creativitat, pensament crític, comunicació i col·laboració
3. Competències tècniques i professionals, que abasten els coneixements tècnics específics per fer treballs específics com, per exemple, fer servir una màquina de cosir o un ordinador, fer obra o cultivar hortalisses.

Una qüestió que es desprèn d'aquesta taxonomia és que no es poden desenvolupar les competències més dirigides al món del treball sense haver desenvolupat abans competències fonamentals o bàsiques. Per tant, si es vol millorar la formació professional, la reforma ha de ser sistèmica, començant per l'educació de la primera infància, i no centrar-se exclusivament en el nivell de FP. Pel mateix motiu, cal seguir potenciant les habilitats i la formació lingüística i matemàtica en els programes de formació professional, ja que són competències també requerides en el món del treball.

Així doncs, la comunitat internacional fa cada cop més explícita la necessitat de relacionar les competències que es transmeten en el món educatiu amb les competències que es requereixen en el món laboral. En alguns casos, es planteja que aquesta relació, enlloc d'un diàleg entre els dos mons, esdevingui més aviat una relació de subordinació. Per exemple, a l'informe McKinsey, *The World at Work*, es fan referències constants a la necessitat “d'alinejar” o “adaptar” l'educació a la demanda laboral, així com a la necessitat de que els sistemes educatius “*elaborin* els currículums en funció de les necessitats de les empreses” (McKinsey Global Institute, 2012, 10). Altres organismes, però, s'allunyen d'aquesta lògica i plantegen que cal buscar models equilibrats on els estudiants, els representants dels treballadors, els representants de la societat civil – especialment dels joves – i el govern, i no només els empresaris, defineixin quines són les necessitats formatives en l'àmbit professional (UNESCO 2012). A més a més, cal contemplar la

possibilitat que la relació d'influència també circuli en l'altre sentit. És a dir, cal contemplar que des de la política educativa – així com des d'altres polítiques públiques -, es pugui incidir de forma activa en el món del treball i que sigui aquest darrer el que s'adapti a determinades tendències que es defineixen en els programes formatius. Per exemple, hi ha qui planteja que s'hauria de promoure la coneguda com “Economia Verda” a través de l'oferta educativa.<sup>57</sup> En paraules d'Andreas Schleicher de l'OCDE:

Often we think this is all a zero-sum game, that is the demand for skills is as it is and we just need to educate people to meet existing demand. That is a big mistake. There is much that governments and employers can do to promote knowledge-intensive industries and jobs that require high-skilled workers. Adding these kinds of high value-added jobs to a labour market helps to get more people working—and for better pay. (Schleicher 2013, 67)

Altres recomanacions sobre la relació educació-treball que són recurrents en l'àmbit de l'OCDE, de la UE i de la UNESCO són:

- *Fer de l'FP una prioritat educativa* de les administracions educatives, i un nivell educatiu més atractiu per a més persones. Segons l'OCDE, la formació professional té retorns positius per l'economia i, en moments de crisi com l'actual, pot esdevenir estratègica de cara a transcendir determinades problemàtiques econòmiques i socials.
- *FP com a política incloent*. Molts països, inclosos els països desenvolupats, encara precisen ampliar la participació en FP - i educació superior en general - de grups de població que hi estan sot representats (com la població immigrada). Per fer això possible, hauran d'introduir millores en els sistemes de beques, però també fomentar modes d'aprenentatge més flexibles.
- *Professors connectats amb el món del treball*. El personal docent que participa en programes de formació professional hauria de tenir contacte i experiència en el món laboral. A més a més, hauria de conèixer en profunditat els processos de producció més moderns i actualitzats.
- *Promoure processos d'aprenentatge en el lloc de treball*. Aquesta política afavoreix l'adquisició d'una sèrie de competències que no és fàcil transmetre en els centres educatius convencionals. A diferència dels currículums que s'ensenyen exclusivament a les escoles, es considera que aprendre al lloc de treball permet als joves adquirir, en base a experiències “reals”, tant competències “dures” – relacionades amb l'ús de la tecnologia més moderna – com competències “blanes”, com el treball en equip, la comunicació o la negociació. (Schleicher 2013)

---

<sup>57</sup> Vegeu el projecte “New skills for Green Jobs”: <http://www.newskillsforgreenjobs.eu/>

- *Orientació professional.* Els sistemes educatius necessiten destinar recursos a serveis d'orientació en els que els estudiants puguin relacionar els seus interessos amb la demanda laboral més actualitzada en el marc de l'oferta formativa existent.
- *Relació FP-Universitats.* Organismes internacionals com la UE promouen l'establiment de passarel·les flexibles entre la FP i l'educació superior, en el context dels marcs nacionals de qualificacions vigents.
- Finalment, especialment a nivell europeu, es posa molt l'èmfasi en *promoure la internacionalització i la mobilitat internacional* en el camp de l'FP, d'una manera semblant a com s'ha fet ja en el camp de l'educació universitària.

### 8.3. Propostes de govern

El govern actual aposta clarament per fomentar els vincles entre l'administració educativa i el sector empresarial, així com per fomentar l'FP com un nivell educatiu més atractiu per a més i més joves. Aquestes preferències es feien clarament paleses en els darrers programes electorals de CIU. En el programa de 2010 s'articulen les següents propostes:

- Establirem títols propis, d'acord amb les necessitats de les empreses catalanes, i les integrarem en els catàlegs de formació i qualificació professional (pg. 39).
- Apostarem pel règim de l'alternança entre formació i treball, com a element de millora professional i d'inserció laboral conjuntament amb els agents socials (pg. 39).
- (Adopció d'un) model àgil i assequible de reconeixement i acreditació de competències professionals adquirides per qualsevol via de formació i per l'experiència professional (pg. 39).
- Posarem a l'abast del conjunt de professionals docents i formadors, conjuntament amb els sectors productius, una formació contínua de qualitat que sigui efectiva per tal d'actualitzar-ne els coneixements (pg. 39).

En el programa electoral de CIU de l'any 2012 aquesta temàtica agafa encara més embranzida i hi trobem un ample ventall de propostes amb les quals es pretén promoure una "formació d'excel·lència, multilingüe i amb una alta capacitat tecnològica, que aportí valor afegit i de qualitat respecte la resta de mercats laborals" (p. 62). Aquestes són:

- Inclourem l'emprenedoria com a matèria optativa del tercer curs d'ESO (pg. 65).
- Crearem el sistema d'informació i orientació formativa i professional de Catalunya (pg. 65).
- La formació professional, entesa en termes globals, que integra la formació professional inicial i la formació professional per a l'ocupació és un dels pilars fonamentals per a la reactivació econòmica del nostre país. (pg. 65).
- Avançarem en el procés d'integració dels diferents subsistemes de formació professional per adaptar-la a les necessitats de les empreses, especialment les petites i les mitjanes, i garantir el reciclatge dels treballadors (pg. 66).
- Elaborarem la llei de FP de Catalunya per tal de regular la formació professional de manera integrada i fer del nostre model un model de formació professional de qualitat (pg. 66).
- Aproparem el marc de qualificacions català a l'europeu, facilitant el reconeixement i les equivalències de les competències assolides, promovent així els itineraris de formació i la mobilitat de les persones. (pg. 66).

- Crearem un espai per implicar i mobilitzar les empreses pel nou model de formació professional i de formulació de les seves necessitats en matèria de qualificació i formació (pg. 66).
- Facilitarem l'accés de les persones i de les empreses al sistema de formació i qualificació mitjançant una xarxa integrada d'informació i orientació de qualitat i de fàcil accés per a tota la població al llarg de la seva vida (pg. 66).
- Potenciarem la implantació de la formació professional dual (formació al centre educatiu i qualificació en una empresa) per tal de millorar l'oferta formativa i consolidar la formació professional com a aposta de futur (pg. 66).
- Crearem incentius als programes de FP dual i en alternança, de pràctiques a empresa per a tots els joves menors de 25 anys (pg. 66).
- Promourem un contracte específic per a la formació professional, que actualitzi la figura de l'aprenent (pg. 67).
- Impulsarem els sectors estratègics de l'economia catalana a través de centres integrats de FP, públics i privats, que donin resposta a les necessitats emergents d'aquests sectors (pg. 67).
- Impulsarem el programa de doctorats en empreses, facilitant la interrelació entre la universitat i les empreses (pg. 68).
- Estendrem el pla d'impuls i de gestió de les pràctiques curriculars dels estudiants de grau en empreses i institucions col·laboradores a totes les universitats catalanes (pg. 69).
- Potenciarem i estendrem el Pla d'Emprenedoria de les universitats catalanes en benefici d'un major nombre d'estudiants. (pg. 69).

En el Pla de Govern (2011-2014) s'hi reproduïxen i condensen moltes d'aquestes propostes. Un dels objectius estratègics inclosos en el pla consisteix en "promoure la formació permanent al llarg de la vida". D'aquest objectiu general se'n deriven els següents objectius específics (pg. 26-27):

a) Promoure la Formació professional.

- o Articular mecanismes per assolir la progressiva integració dels subsistemes de formació professional a Catalunya.
  - \_ Desenvolupar un model integrat d'informació i orientació professional per proposar itineraris que facilitin la qualificació i l'ocupació.
  - \_ Desenvolupar un model àgil i assequible de reconeixement i acreditació de les competències professionals adquirides.
- o Reforçar les possibilitats d'alternança entre formació i treball.
- o Establir títols propis, d'acord amb les necessitats dels sectors productius de Catalunya i integrar-los en el catàleg de formació i qualificació professional.
- o Millorar l'ordenació dels Programes de qualificació professional inicial i estudiar noves possibles vies de finançament.
- o Realitzar actuacions per fomentar la iniciativa emprenedora en els cicles de formació professional inicial.

b) Potenciar la formació d'adults.

- o Dissenyar i desenvolupar un model integrat d'informació i orientació professional.
- o Actualitzar el model català de formació d'adults, d'acord amb els referents europeus i incorporant-hi les tecnologies de la informació i la comunicació com a element clau.
- o Establir una formació per al professorat amb metodologies de treball específiques per a persones adultes.

Moltes d'aquestes propostes i compromisos electorals combinen des de grans declaracions de principis (com concebre la FP com un nivell estratègic per sortir de la crisi) fins a mesures molt concretes: assignatures d'emprenedoria a l'ESO, creació d'un servei d'orientació professional, promoure la FP dual, sistemes de reconeixement de qualificacions, etc.

En el marc de l'*Ofensiva de País*, les referències a la FP són mínimes, a causa que l'estratègia es centra en el nivell d'educació obligatòria. Ara bé, a l'Eix d'Actuació 9, sobre abandonament i fracàs, la FP forma part del conjunt de propostes amb les que es vol donar una segona oportunitat a les persones que han abandonat prematurament.

- Impuls de programes de qualificació professional inicial per atendre els joves no graduats en ESO i facilitar la seva reincorporació al sistema educatiu i/o la incorporació al món laboral. Oferta adequada als alumnes i als requeriments de l'entorn productiu amb la col·laboració de les administracions locals i les empreses. Desenvolupament de metodologies específiques que incorporin la col·laboració amb l'entorn empresarial. Reconeixement de la formació PQPI i els seus efectes acadèmics i facilitar l'accés dels alumnes PQPI als CFGM.
- Regulació i implantació del curs d'accés a cicles formatius de grau mitjà i de grau superior.
- Realització de proves d'accés als CF de formació professional i de les proves d'obtenció de títols d'FP.
- Promoció d'accions de validació de l'experiència professional i de la formació adquirida. Establiment dels procediments i de les guies d'evidència per a la validació de la formació realitzada en empreses per facilitar l'obtenció de títols d'FP.

#### **8.4. Marc legal**

La LEC avala i dona cobertura legal a moltes de les propostes i polítiques esmentades. L'article 62 de la LEC, dedicat a la Formació Professional, regula la formació professional que s'integra dins del sistema educatiu reglat (és a dir, la formació professional de grau mitjà i superior). Estableix que el govern ha de programar l'oferta formativa en aquest nivell juntament amb altres actors i agents socials implicats. Aquesta programació "ha de respondre a una visió global, adaptada a les necessitats del territori i del mercat de treball". En la mateixa línia, apunta que el currículum ha "d'atendre la innovació, les necessitats educatives dels sectors econòmics, les iniciatives de sectors nous i els mercats emergents". També s'estableix que "el mòdul de formació en els centres de treball ha de formar part del currículum dels nivells formatius". Finalment, el punt 10 de l'article en qüestió diu que "el Departament, per a programar els ensenyaments de formació professional inicial, s'ha de coordinar especialment amb el departament competent en matèria de treball, a fi de garantir la integritat de l'oferta formativa".

L'article següent de la LEC, l'article 63, es centra en l'alternança formació-treball. En ell s'estableix que l'administració educativa ha de garantir la inserció i la qualificació professional, establint ofertes formatives compatibles amb el treball així com procediments pel reconeixement de competències professionals. Afegeix a més que cal afavorir la transició al treball i a la vida adulta a través dels continguts curriculars, accions d'inserció laboral, les competències professionals, la cultura del treball i la iniciativa emprenedora.

Finalment, l'article 174, defineix el paper i les funcions del Consell Català de la Formació Professional. En ell, es defineix el Consell com l'òrgan de consulta i assessorament del govern respecte la formació professional. Una de les seves funcions principals consisteix en afavorir la progressiva integració dels subsistemes de formació professional. La seva composició és inter-departamental i compta amb la participació d'administracions locals, organitzacions empresarials i sindicats.



## El Pla de Formació Professional

El 30 d'abril de 2013 fou presentat el III Pla General de la Formació Professional (2013-2016).<sup>58</sup> El Pla pretén contribuir a la implementació d'un model de formació, qualificació i orientació professional que, per una banda, millori la competència professional de les persones, la seva capacitat i la seva ocupabilitat i, per l'altra, impulsi la competitivitat de les empreses. El Pla s'articula en quatre eixos estratègics:

1. La planificació i adaptació de l'oferta formativa integrada a les necessitats del mercat de treball i de les persones.
2. L'impuls dels centres de Formació Professional integrats.
3. L'organització d'un mecanisme integrat de reconeixement i acreditació de les competències professionals.
4. El desenvolupament d'un sistema integrat d'informació i orientació professional.

En la següent taula presentem els objectius específics continguts en aquest pla, i les mesures que s'hi associen, en relació a cada un dels eixos d'actuació estratègica.

Taula 8.1. III Pla General de Formació Professional

OBJECTIUS ESPECÍFICS	MESURES ASSOCIADES
<b>E1: Oferta formativa integrada a les necessitats del mercat de treball i de les persones</b>	
1.1 Disposar d'un catàleg de qualificacions professionals de Catalunya, per garantir la vigència de les qualificacions, i d'un catàleg modular integrat de formació professional actualitzat, per garantir la seva adaptació a les necessitats de qualificació de les persones i les empreses.	1.1.a. Actualització del Catàleg de qualificacions professionals de Catalunya (CQPC) i el Catàleg modular integrat de formació associat, identificant i prioritzant els sectors i les ocupacions amb valor estratègic -econòmic i social- per a l'economia catalana, incorporant les actualitzacions del Catàleg nacional de qualificacions professionals. 1.1.b. Compartir la informació i prospecció sobre les necessitats de qualificació de les empreses i del mercat del treball perquè es pugui elaborar un informe que serveixi de suport a la planificació de l'oferta formativa. Aquesta planificació periòdica i global per a tot el sistema de formació i qualificació professional s'haurà de fer a base d'uns criteris coherents amb les conclusions de l'informe i amb la resta d'elements informadors de les necessitats del mateix sistema. (pg. 24).
1.2 Potenciar la dimensió sectorial de l'oferta formativa.	1.2.a. Creació d'espais sectorials de relació i participació d'empreses, agents socials i sectors econòmics, per vehicular una relació permanent entre els sectors, que millori la planificació, organització, seguiment i avaluació de l'oferta de formació professional i de tot el sistema integrat de formació professional i qualificació. 1.2.b. Elaboració de plans sectorials de formació professional integrada, tenint en compte criteris de planificació periòdica del conjunt del sistema de formació i qualificació professionals (pg. 25).

<sup>58</sup> Vegeu Acords de Govern del 30 d'abril de 2013.

<p>1.3 Dissenyar i contribuir a experimentar i implementar nous models de formació professional en alternança i dual al llarg de la vida.</p> <p>1.4 Avançar en la participació de les empreses, dels agents socials i dels sectors econòmics en la formulació dels criteris de programació de l'oferta formativa (pg. 20).</p>	<p>1.3.a. Fomentar la implementació i avaluació de plans que defineixin sectors i empreses on es prioritzi la formació professional dual i en alternança.</p> <p>1.3.b. Establiment de mecanismes per experimentar el model de formació professional dual adaptat a les necessitats de les empreses, i avenç de la formació en alternança mitjançant la generalització i l'optimització de les pràctiques en empresa.</p> <p>1.3.c. Definició del perfil i millora de la capacitat dels formadors, experts i tutors per al seguiment de les persones en formació pràctica -incloses les experiències de formació dual i en alternança- i les seves relacions amb el centre de treball. (pg. 26).</p> <p>1.4.a proposta de reorganització dels diferents òrgans de participació institucional en l'àmbit específic de la formació professional a Catalunya, mitjançant la modificació dels marcs reguladors actuals, definint noves funcions i nivells de decisió, sens perjudici d'altres funcions i competències del Consell Escolar de Catalunya (CEC) i el Consell del Direcció del SOC.</p> <p>1.4.b. Acord amb els agents socials per a la promoció de la formació i la qualificació professional i l'impuls de les pràctiques formatives a les empreses. (pg. 27).</p>
<b>E2: Impuls als centres de Formació Professional integrats</b>	
<p>2.1 Desenvolupar una regulació pròpia dels centres integrats de formació professional a Catalunya.</p> <p>2.2 Articular i potenciar una xarxa de qualitat i d'excel·lència de centres integrats de formació professional a Catalunya.</p> <p>2.3 Arrelar els centres integrats de formació professional al teixit productiu de la seva àrea d'influència per respondre a les demandes de formació al llarg de la vida de la població activa. (pg. 21)</p>	<p>2.1.a Elaboració del decret regulador dels centres integrats d'FP a Catalunya, tenint en compte les experiències existents, especialment la xarxa FP.CAT, i la seva avaluació.</p> <p>2.1.b. Designació i autorització d'un primer grup de centres integrats públics i privats. (pg.28)</p> <p>2.2.a Especialització dels centres integrats sectorialment, amb una oferta formativa integrada i des de la perspectiva de la formació al llarg de la vida, que respongui a les necessitats formatives dels sectors productius i a les necessitats individuals i expectatives de promoció professional de les persones.</p> <p>2.2.b Connexió en xarxa dels CI, liderant i compartint plataformes col·laboratives i xarxes de coneixement amb altres centres i entitats. (pg. 29).</p> <p>2.3.a Afavoriment que els CI promoguin una xarxa d'empreses col·laboradores en l'àmbit del seu abast territorial, com a punt de trobada per promoure el seu suport als centres i la seva col·laboració en la detecció de necessitats formatives, amb la participació dels agents socials.</p> <p>2.3.b. Potenciació de la participació dels centres integrats en la formació i l'acreditació professional de les persones treballadores, vinculada al Catàleg de qualificacions professionals. (pg. 30).</p>
<b>E3: Reconeixement i acreditació de competències professionals</b>	
<p>3.1 Desenvolupar el marc normatiu i el mecanisme del reconeixement i acreditació de les competències professionals.</p> <p>3.2 Fomentar l'accés de</p>	<p>3.1.a. Elaboració del decret de reconeixement i acreditació de competències professionals que tingui en compte la planificació estratègica, la traçabilitat i qualitat dels processos d'acreditació, així com l'avaluació.</p> <p>3.1.b. Impulsar la implantació del disseny de procediments, simplificats i flexibles, que garanteixin un mecanisme integrat de reconeixement i acreditació de les competències professionals. (pg. 31)</p>

<p>la població al reconeixement i acreditació de les competències professionals.</p> <p><b>3.3</b> Promoure el valor social del reconeixement i acreditació de les competències adquirides. (pg. 21).</p>	<p>3.2.a Establiment de les prioritats respecte de les famílies i qualificacions professionals a l'hora de desplegar el sistema de reconeixement i acreditació de les competències professionals.</p> <p>3.2.b. Autorització, per a les diferents fases dels procediments, dels corresponents centres integrats públics d'FP, els centres integrats de titularitat privada i els Centres de Referència Nacional (pg. 32).</p> <p>3.3.a. Promoció del reconeixement i acreditació de competències professionals a través de la negociació col·lectiva sectorial o d'empresa, o acords d'empresa.</p> <p>3.3.b. Promoció de l'avaluació i acreditació de l'experiència laboral com a mecanisme previ al disseny de plans de formació a l'empresa i als itineraris personals de la ciutadania. (pg. 33)</p>
<b>E4: Sistema integrat d'informació i orientació professional</b>	
<p>4.1 Promoure un protocol comú d'informació i orientació professional.</p> <p>4.2 Coordinar els serveis existents d'informació i orientació professional.</p> <p>4.3 Promoure nous recursos i metodologies per a la millora de la informació i orientació professional. (pg. 22).</p>	<p>4.1.a. Millora dels serveis d'informació i orientació existents, elaborant i implantant un protocol comú d'actuacions per a un sistema integrat d'informació i orientació professional susceptible de ser compartit amb tots els operadors públics i privats</p> <p>4.1.b. Manteniment d'un servei obert i permanent, presencial i en xarxa, que faciliti informació i orientació professional a totes les persones que ho sol·licitin, especialment a les persones amb més dificultats d'inserció professional o amb més risc de patir-les. (pg. 34).</p> <p>4.2.a Connexió en xarxa dels serveis d'informació i orientació professional existents per crear un espai de cooperació, diàleg i gestió conjunta amb els diversos operadors públics i privats. (pg. 35).</p> <p>4.3.a. Disseny, posada en marxa i promoció d'una plataforma/portal comú que reculli les eines i instruments d'informació i orientació professional perquè estiguin a disposició de tots els operadors i dels usuaris d'una xarxa d'informació i orientació professional (XIOP).</p> <p>4.3.b. Creació d'instruments que permetin un seguiment i una avaluació sobre l'eficàcia i impacte de la informació/orientació realitzada, així com donar una informació clara i transparent, especialment la que fa referència a l'elecció d'itineraris professionalitzadors, inclosa l'acreditació de competències. (pg. 36).</p>

En la secció següent – sobre *implementació* - revisarem aquelles actuacions que ja s'estan desenvolupant en el marc del Pla, sigui de forma pilot o a una escala més gran.

#### *Cap una futura llei de FP*

El Departament d'Ensenyament i el Departament d'Ocupació i Treball estan treballant conjuntament per a la creació d'un nou marc legislatiu per a la FP a Catalunya. La memòria de l'Avantprojecte de llei de la Formació Professional ja ha estat presentada i fou anunciada en els Acords de Govern de 30 d'abril de 2013. Entre altres qüestions, la llei aspira a “superar els subsistemes per marcar itineraris que van des de la formació inicial fins a la continuada a través de diferents itineraris adaptats a les necessitats laborals i a les persones que es formin des de joves i al llarg de la vida” (Generalitat de Catalunya 2013, 3). S'apunta a més a que la futura llei d'FP haurà d'assolir els següents objectius:

- Integrar els serveis d'informació i orientació professional, perquè les persones puguin fer itineraris formatius al llarg de la vida.
- Detectar les necessitats formatives per fer una programació de l'oferta ajustada a les necessitats de les empreses i les persones.
- Capitalitzar els aprenentatges assolits i la correspondència entre la Formació Inicial i la Formació per a l'Ocupació.
- Possibilitar el reconeixement i l'acreditació de l'experiència laboral per facilitar l'ocupació, la mobilitat i la promoció professional.
- Satisfer les demandes de qualificació de les empreses.
- Fomentar l'emprenedoria i l'economia productiva.
- Incrementar la col·laboració i implicació entre els centres i les empreses, per potenciar les diferents modalitats de formació en alternança.
- Fomentar la implantació de plans de formació continua a les empreses.

Fins l'aprovació de la nova llei, el Decret 284/2011, de l'1 de març de 2011, és el que ordena la formació professional inicial en termes de finalitat, estructura organitzativa i curricular, modalitats d'ensenyament, qualificacions i certificació d'aquest nivell d'ensenyament. Una de les mesures que més crida l'atenció en aquest decret és que contempla la possibilitat de proveir FP a distància. Segons el Departament, aquesta modalitat permet ampliar l'oferta i estendre-la territorialment de manera eficient. També afavoreix l'accés als estudis de la població adulta que necessita compatibilitzar la formació amb altres activitats de caire productiu o reproductiu. L'Ordre ENS/71/2012, de 8 de març de 2012, equipara els centres privats amb els públics pel que fa a la possibilitat de proveir formació professional a través de la modalitat no presencial.

Aquestes idees van en la línia de les mesures flexibilitzadores en la formació professional inicial contemplades en la Resolució ENS/1891/2012, de 23 d'agost. Aquesta resolució té la finalitat de millorar la formació al llarg de la vida, i possibilitar l'adaptació a les situacions personals i professionals de l'alumnat. Entre aquestes mesures s'hi troben: El servei d'assessorament en la formació professional del sistema educatiu; la matrícula semi-presencial; la formació professional en zones de baixa densitat de població; les ofertes a col·lectius singulars; el reconeixement acadèmic dels aprenentatges assolits mitjançant l'experiència laboral o en activitats socials; el reconeixement acadèmic de la formació impartida en les empreses o entitats.

Aquesta mateixa resolució, a més, reafirma la decisió transmesa mitjançant l'ORDRE ENS/269/2012 amb la que el Departament va suspendre el programa *Qualifica't*, que fou engegat l'any 2009 com una experiència pilot. *Qualifica't* pretenia establir convenis amb diferents empreses per afavorir la incorporació dels seus treballadors a cicles formatius de FP, així com validar la seva experiència laboral com a part d'un títol de formació professional inicial. També tenia per objectiu validar la formació impartida per les empreses i reconèixer-la com a formació professional del sistema educatiu.

*Altres*

El Reial Decret 14/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu, ha afectat directament l'oferta formativa de la FP inicial a Catalunya. Concretament, el Reial Decret esmentat comporta que "Els cicles formatius de grau mitjà i grau superior la implantació dels quals estava prevista per al curs escolar 2012-2013 s'implantaràn en el curs escolar 2014-2015." Entre altres efectes, aquesta mesura va comportar que el Departament hagués de suspendre els concerts que havia establert un mes abans a l'aparició del Reial Decret amb diversos centres privats.<sup>59</sup>

A Catalunya, la FP dual, com tantes altres polítiques, es promouen a través de programes pilot i no en base a jurisdicció pròpia. En canvi, a nivell estatal sí que s'ha generat normativa sobre la matèria. El *Real Decreto* 1529/2012, de 8 de novembre, estableix les bases de la FP dual i desenvolupa el contracte per la formació i l'aprenentatge. El *Real Decreto* defineix què s'entén per FP dual, les possibles modalitats de provisió, els tipus d'empreses que hi poden participar, drets i deures de les parts, el contingut dels convenis, etc. El Reial Decret va sorgir quan Catalunya ja estava aplicant la idea de la FP Dual de forma experimental (vegeu Quadre 8.2) i la Conselleria considera que representa una invasió de les seves competències. A més, el fet que el *Real Decreto* sigui excessivament reglamentista podria alterar el programa d'FP dual tal i com ha estat concebut a Catalunya. Per aquestes raons, el 8 de gener de 2013 el govern català va presentar un conflicte positiu de competència davant el Tribunal Constitucional.<sup>60</sup>

## 8.5. Implementació

Una de les apostes més fermes del govern català en matèria d'educació és aconseguir que un major nombre d'estudiants es senti atret per la FP. La Consellera Rigau feu explícita aquesta voluntat al declarar, el passat mes de juny de 2013, davant d'un fòrum empresarial, que "volem que gairebé la meitat dels alumnes que provenen de l'ESO aposti per la FP".<sup>61</sup>

La FP és doncs una de les grans prioritats dels govern actual. Així es fa palès tant en les promeses de govern com en l'activitat regulativa que aquest nivell educatiu ha generat, però també, com veurem a continuació, en relació a les actuacions i polítiques concretes que s'han dut a terme.

Pel que fa al catàleg de titulacions, en el curs 2012/13 s'oferiren un total de 44 títols nous de formació professional, dels quals nou són de nova implantació.<sup>62</sup> En un estudi recent de Valiente *et al.* (en premsa) s'apunta tanmateix a un increment

---

<sup>59</sup> Concretament ens referim a les resolucions ENS/668/2012, ENS/634/2012, ENS/635/2012, ENS/574/2012, ENS/575/2012, ENS/573/2012, ENS/553/2012, ENS/547/2012 sobre l'autorització de cicles de formació professional inicial a diversos centres educatius privats. Totes aquestes resolucions foren aprovades el 19 de març de 2012.

<sup>60</sup> [http://premsa.gencat.cat/pres\\_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=176467](http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=176467)

<sup>61</sup> Vegeu [http://premsa.gencat.cat/pres\\_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=204128](http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=204128)

<sup>62</sup> [http://premsa.gencat.cat/pres\\_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=142687](http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=142687)

de la demanda, des del curs 2007/8 a l'actualitat, en les titulacions relacionades a la majoria de famílies professionals, a excepció de manteniment de vehicles autopropulsats, edificació i obra civil, i elèctrica i electrònica.

En l'àmbit de les polítiques concretes per afavorir la relació entre l'educació i el mercat de treball destaca, sens dubte, la centralitat que està prenent la formació professional dual en l'agenda educativa en la darrera legislatura (vegeu quadre 8.2.). La FP dual es basa en el model alemany de FP, el qual combina la formació convencional en centres educatius, amb una formació més pràctica en empreses i institucions.

### **Quadre 8.2. La formació professional dual**

El Departament d'Ensenyament impulsa la FP Dual amb l'objectiu de donar resposta a les necessitats del mercat laboral, i per a fomentar la col·laboració entre els centres de formació professional i les empreses. El Departament considera que la FP dual és positiva per a totes les parts implicades. Al centre li permet establir coresponsabilitats en el procés formatiu, per a les empreses suposa garantir la bona formació dels futurs treballadors i en relació a les necessitats pròpies, i per l'alumne implica una millora de la seva formació i ocupabilitat.<sup>63</sup>

En el primer eix estratègic del III Pla de la Formació Professional a Catalunya, es defineix que cal una planificació i adaptació de l'oferta formativa integrada a les necessitats del mercat de treball. En aquest eix s'estableixen objectius específics entre els quals s'assenyala la necessitat de dissenyar i contribuir a experimentar i implementar nous models de formació professional en alternança i dual al llarg de la vida (p. 20). A fi d'assolir aquests objectius, es plantegen mesures com compartir la informació i prospecció sobre les necessitats de qualificació de les empreses i del mercat del treball per a que es pugui elaborar un informe que serveixi de suport a la planificació de l'oferta formativa (p. 24). En aquesta mateixa línia, es recomanen actuacions de col·laboració entre empreses i centres per tal d'afavorir la participació dels agents socials per millorar el rendiment professionalitzador i d'ocupabilitat dels programes formatius. (p. 24).

Pel que fa a la seva implementació, durant el curs 2012-2013 s'impartien 18 títols en aquesta modalitat en 25 centres, amb la col·laboració de 83 empreses i 35 entitats que oferien fins a 590 places.<sup>64</sup> En aquest mateix curs, s'han establert 18 noves titulacions de FP dual en grau mitjà i 15 en grau superior. La previsió del Departament és que pel curs següent s'arribin a cobrir fins a 1785 places en 45 centres i 33 títols.<sup>65</sup> En paraules de la Consellera "Si seguim amb aquesta línia, en poc temps serem un país europeu on la formació dels joves estaria compartida entre administració i empreses".<sup>66</sup>

<sup>63</sup> [http://www20.gencat.cat/docs/Educacio/Home/Arees\\_actuacio/Empreses-FPdual/Fullet\\_FP.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/Educacio/Home/Arees_actuacio/Empreses-FPdual/Fullet_FP.pdf)

<sup>64</sup> Vegeu la llista d'empreses amb les que s'han establert convenis aquí: <http://www20.gencat.cat/portal/site/ensenyament/menuitem.a735c8413184c341c65d3082b0c0e1a0/?vgnnextoid=d1ade7343044d310VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD#Blocd449d5908d26d310VgnVCM2000009b0c1e0a>

<sup>65</sup> [http://premsa.gencat.cat/pres\\_fsvp/docs/2013/05/13/14/07/7abe3efc-f986-4d61-a876-4959997d959b.pdf](http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/docs/2013/05/13/14/07/7abe3efc-f986-4d61-a876-4959997d959b.pdf)

<sup>66</sup> [http://premsa.gencat.cat/pres\\_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=204128](http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=204128)

En realitat, però, aquest model està començant a prendre forma, i la seva dimensió dista encara molt de la que representa la formació professional regular. El principal límit a la seva expansió el posa el mateix teixit industrial del nostre país, que no és tan vibrant ni intensiu en coneixement com el d'altres països on la proposta de la Dual ha quallat amb més força.

Altres actuacions en l'àmbit de la FP van en la línia de flexibilitzar aquest nivell educatiu - tal i com es contempla en la resolució ENS/1891/2012 el contingut de la qual hem exposat en la secció anterior. Entre elles, cal destacar:

- L'adopció de mesures amb les quals facilitar l'accés als cicles de grau superior des dels cicles de grau mitjà. Es tracta d'un curs que es posà en marxa l'any 2012/13 que representa una alternativa a les proves d'accés per als titulats de grau mitjà. El curs, que en la seva primera edició s'obrí a 5.950 alumnes, s'impartí a gairebé un centenar de centres de formació professional, tant públics com privats. També s'ha creat un curs d'accés als cicles formatius de grau mitjà que es durà a terme als centres públics - i als privats que ho sol·licitin - a partir del curs 2013-2014.<sup>67</sup>
- El mes de febrer de 2012 es va instaurar el Programa *Acredita't*, una experiència pilot per l'avaluació i acreditació de competències organitzada pels departaments d'Ensenyament i Empresa i Ocupació amb la coordinació del Consell Català de Formació Professional.<sup>68</sup> En la primera edició s'hi varen beneficiar 8.118 persones i en la segona 1.712. El procediment d'*Acredita't*, consta de tres etapes: assessorament, avaluació i acreditació. Segons el Departament "durant l'etapa d'assessorament, es donarà suport al candidat per elaborar l'historial professional i formatiu, i per identificar les unitats de competència més adients al seu perfil. Durant l'avaluació, es comprovarà la competència professional del candidat. I, en la d'acreditació, la comissió avaluadora durà a terme la certificació oficial de la unitat de competència avaluada positivament."<sup>69</sup>
- Al febrer de 2013 es va crear un servei d'assessorament en Formació Professional. En paraules del mateix Departament: "Es tracta d'un servei personalitzat, adreçat a persones adultes, que també permetrà iniciar posteriorment el procés de reconeixement acadèmic dels aprenentatges adquirits". Aquest servei ha començat centrant-se en 21 famílies professionals, i amb un total de 6.500 places en més de 200 centres educatius.<sup>70</sup> Un dels objectius d'aquest servei consisteix, precisament, en reforçar i derivar persones al Programa *Acredita't* al que hem fet esment en el punt anterior.
- Finalment, s'han portat a terme nombroses iniciatives per fomentar l'emprenedoria. Entre elles destaca el programa "Catalunya, escola d'emprenedors", amb la que el Govern vol fomentar l'esperit emprenedor entre l'alumnat. Per assolir aquest objectiu, s'han definit quines són les competències emprenedores i s'està promovent la seva instauració en les

<sup>67</sup> [http://premsa.gencat.cat/pres\\_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=151098](http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=151098)

<sup>68</sup> [http://premsa.gencat.cat/pres\\_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=137246](http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=137246)

<sup>69</sup> [http://premsa.gencat.cat/pres\\_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=209748](http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=209748)

<sup>70</sup> [http://premsa.gencat.cat/pres\\_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=184467](http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=184467)

diferents etapes educatives, tant obligatòries com post-obligatòries. En aquesta mateixa línia s'han impulsat iniciatives més puntuals com:

- Un conveni amb la Fundació *Junior Achievement* per implementar un total de 9 programes educatius a les escoles de Catalunya que els sol·licitin.<sup>71</sup>
- Un guardó de reconeixement a la col·laboració empresa-formació professional que, des de 2012, atorguen el Departament i la PIMEC en el marc dels premis PIMES. Es tracta d'un nou guardó que deriva del *Premi a la Innovació en la Formació en Centres de Treball* que PIMEC atorgava en el passat.<sup>72</sup>
- Creació dels Premis Edurecerca, adreçats als alumnes de batxillerat i de cicles formatius de grau superior. Es tracta d'uns premis per potenciar la recerca i l'emprenedoria al Baix Llobregat.<sup>73</sup>
- Un partenariat entre el govern català, l'Institut d'Estudis Financers (IEF) i tres entitats financeres (BBVA-Unnim, "La Caixa" i Banc Sabadell) per promoure l'educació financera entre els alumnes catalans.<sup>74</sup> Es preveu que, en el marc d'aquest programa, uns 250 professionals o antics professionals del sector financer, formats per l'IEF, impartiran al voltant de 1.300 tallers sobre finances bàsiques a gairebé 7.000 alumnes catalans de quart d'ESO d'un centenar de centres escolars de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona.

Finalment, una altra mesura aplicada per l'actual govern ha consistit en la introducció, per primer cop, d'una taxa de matriculació en la FP de grau superior. Aquesta taxa, de 360€ per alumne, fou aprovada en el marc del programa d'ajust pressupostari que el govern de la Generalitat va adoptar el mes de maig de 2012, i es va començar a aplicar en el curs 2012/13.<sup>75</sup> El govern no descarta futurs increments de taxes en aquest àmbit, la qual cosa podria contradir l'impuls a la FP que el Departament està intentant promoure en l'actual legislatura.

---

<sup>71</sup> [http://premsa.gencat.cat/pres\\_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=147758](http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=147758)

<sup>72</sup> [http://premsa.gencat.cat/pres\\_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=151579](http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=151579)

<sup>73</sup> [http://premsa.gencat.cat/pres\\_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=157888](http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=157888)

<sup>74</sup> [http://premsa.gencat.cat/pres\\_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=189848](http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=189848)

<sup>75</sup> [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/05/18/catalunya/1337345390\\_123317.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/05/18/catalunya/1337345390_123317.html)



## 9. POLÍTIQUES DE RELACIÓ ESCOLA-FAMÍLIA-ENTORN

### 9.1. Introducció

Les iniciatives de política educativa que posen èmfasi en la participació i implicació familiar en l'educació dels fills han guanyat un protagonisme creixent en els darrers anys. Si bé sempre han estat presents en les agendes educatives dels sistemes educatius, és prou evident que les iniciatives en aquest àmbit són cada vegada més nombroses i més rellevants. Sens dubte una de les causes principals d'aquest protagonisme té a veure amb un cert esgotament dels límits de les reformes institucionals com a catalitzadores del canvi educatiu cap a l'èxit i la millora del rendiment del sistema. Exhaurides en bona mesura les possibilitats de canvi curricular o pedagògic, l'èmfasi en els temps no estrictament escolars o en les estratègies de col·laboració família-escola s'erigeixen com a recurs atractiu per a la política educativa.

Igualment, més enllà de l'espai familiar, l'entorn de l'alumne, entès en sentit ampli, esdevé també un espai cada vegada més rellevant per al desplegament de les polítiques educatives. La inclusió de diversos agents en la formació de l'estudiant, l'ús de recursos externs als centres, la coresponsabilitat de la comunitat amb l'educació del territori o fins i tot el paper de la mateixa administració pública com a engrescadora de processos educatius (a través, per exemple, dels projectes educatius de ciutat) són mostres d'iniciatives i innovacions en aquest terreny.

Sense tractar-se de temes en cap cas excloents, sí poden identificar-se diferents orientacions polítiques relacionades amb el fet de prioritzar les relacions de l'escola amb la família o amb l'entorn. La tradició de les reformes educatives ens recorda l'auge d'una orientació de polítiques educatives compensatòries que identificava els dèficits culturals familiars com a causa principal del fracàs escolar. L'anomenada privació cultural familiar va fer recaure sobre l'àmbit privat grans dosis de responsabilitat en els resultats del procés d'aprenentatge. Així, la política pública va entrar també a condicionar l'àmbit de la 'bona' o 'mala' educació dins l'esfera privada i a distingir entre formes adequades i no adequades de socialitzar els infants. Per contra, la perspectiva sobre l'entorn ha reforçat tradicionalment la lògica de la comunitat en l'educació. La necessitat de cercar sinèrgies més enllà de la família i l'escola genera el reclam per a la implicació col·lectiva en la tasca d'educar, i confereix una nova responsabilitat a la política educativa com a impulsora de la capacitat comunitària d'aquest procés. A Catalunya possiblement els Plans d'Entorn simbolitzen més que cap altre instrument aquesta voluntat. Val a dir, en tot cas, que la lògica del reforç comunitari no es troba exempta de riscos. El més evident és sens dubte el de la mercantilització educativa. Obrir la porta a la participació d'actors no tradicionals comporta un evident risc d'incursió d'organitzacions on l'ànim de lucre passi per davant de l'interès públic. Diversos àmbits d'externalització de serveis públics ens demostren sovint que aquest risc és plausible i evident en molts casos.

En aquest apartat volem identificar quines han estat les principals opcions de política educativa del govern català en aquest àmbit al llarg dels darrers anys.

## 9.2. Tendències internacionals

Un complet i recent estudi de l'OCDE<sup>76</sup>, posa sobre la taula la importància de la implicació familiar per a millorar l'experiència educativa dels fills i filles i per a influir positivament sobre el rendiment educatiu. El treball distingeix entre la implicació familiar basada en l'escola i la implicació basada en la llar. La primera es refereix a les pràctiques que requereixen contacte i relació entre l'escola i les famílies, mentre la basada a la llar es refereix a les activitats de suport acadèmic dins l'àmbit familiar (p. 14). Ambdues formes de participació familiar són fonamentals per a millorar el rendiment educatiu. El primer nivell inclou els mecanismes tradicionals de diàleg i interacció família-escola, la implicació amb el projecte educatiu del centre, la participació activa en reunions de seguiment, etc. Pel que fa a la implicació familiar basada en la llar el treball distingeix tres formes d'implicació diferents: la implicació associada directament a les vides acadèmiques dels estudiants, la implicació més general en la vida dels infants, i finalment les actituds dels pares envers la lectura i el seu estímul en els infants (p. 14). El treball destaca, de manera general, els efectes positius de la implicació i participació familiar en els resultats acadèmics (si bé no es tracta d'una relació unívoca en tots els casos), o la importància positiva de la implicació primerenca en la trajectòria educativa dels fills. Així mateix, els efectes són també positius sobre la motivació i les estratègies d'aprenentatge dels infants. El treball posa també especial èmfasi en la importància de la lectura com a mecanisme de millora de la capacitat reflexiva i de les estratègies d'aprenentatge dels infants.

Com és previsible, totes aquestes pràctiques és més probable trobar-les en famílies de nivells socioeconòmics més alts, un fet que l'anàlisi comparada en diferents països de l'OCDE confirma (p. 30). L'estudi conclou recomanant polítiques que reforcin les relacions de coordinació entre les escoles, les famílies, els professors i la comunitat; la promoció de la lectura dels pares als fills i les discussions i debats sobre temes complexos o la cobertura de diferents necessitats segons els contextos per tal de millorar els vincles de les escoles amb les famílies, diversificant les activitats pels pares, creant un ambient de cooperació i coordinació i oferint millors eines als mestres per afrontar la comunicació (p. 54).

Aquesta línia de treballs i de recomanacions polítiques incorpora un risc evident de reproducció de patrons únics i vàlids de socialització familiar. Dit d'una altra manera, fer pivotar l'experiència d'aprenentatge dels infants en la família més que en l'escola, corre el risc de privilegiar encara més aquells estils de socialització de classe mitjana que més s'aproximen a aquells que espera l'escola com a institució. La sociologia de l'educació s'ha encarregat de demostrar en nombroses ocasions aquests riscos.

---

<sup>76</sup> Borgonovi, F. and G. Montt (2012), "Parental Involvement in Selected PISA Countries and Economies", *OECD Education Working Papers*, No. 73, OECD Publishing.

De fet, altres treballs alerten precisament d'aquestes desigualtats i del papers especialment compensador que juga l'escola en determinats entorns socials. En el treball publicat per la Fundació Jaume Bofill, *A les tres a casa? L'impacte social i educatiu de la jornada escolar continua*, es destaca com el model de jornada compactada, impulsat pel Departament d'Ensenyament, està en retrocés en els països europeus a causa dels seus efectes negatius sobre l'equitat. Crida l'atenció per exemple, el cas d'Alemanya, que segueix un model de jornada compactada i no presenta resultats especialment positius ni en resultats educatius a PISA, ni en termes d'equitat educativa, alhora que impedeix el desenvolupament professional de les mares (p. 28).

Malgrat l'heterogeneïtat de models, les tendències apunten a que en els sistemes educatius europeus s'atribueix caràcter educatiu a tot el temps i es tendeix a difondre les distincions entre el temps lectiu i el no lectiu; a una major vinculació entre l'organització del temps escolar i el context social i territorial i els diferents papers de les famílies; juntament amb una creixent autonomia de les escoles per gestionar el seu temps (pg. 23-24).

L'estudi destaca que el model més habitual a Europa és la jornada partida. També destaquen els models mixtes, i tenen menys presència els de jornada completa a causa del problema que genera en resultats acadèmics, en les desigualtats en el temps no lectiu, i en la conciliació familiar (p. 25). Simultàniament, s'estan impulsant reformes del temps escolar arreu, que tendeixen a augmentar-lo. En qualsevol cas, l'estudi assenyala també la importància de les mesures qualitatives més que quantitatives per a entendre la relació entre temps escolar i resultats educatius.

En definitiva, si bé no hi ha dubte que la implicació familiar és una variable fonamental per aspectes com la motivació, el desenvolupament de les estratègies d'aprenentatge o el rendiment escolar, no és menys cert que atorgar caràcter de centralitat a les relacions família-escola pot incorporar elevats nivells de violència simbòlica per a determinades famílies i pot tenir efectes significatius sobre l'equitat educativa. El reforç dels vincles família-escola en un context d'impuls més ampli de les relacions entre escola i entorn, pot ajudar en canvi a neutralitzar diferències socials. En ambdós casos sempre existeix el risc d'una certa desresponsabilització pública, però és clar que aquesta pot tenir pitjors efectes si es prioritza en excés la responsabilitat privada en la política educativa.

### **9.3. Propostes de govern**

Tant dels programes electorals com dels Plans de govern presentats per CIU i pels diferents executius dels darrers anys es desprèn la centralitat que s'atorga al paper de la família en educació. Dels plantejaments del Departament d'Ensenyament es deriven dues grans dimensions de la relació família-escola. D'una banda, la importància que s'atorga a la família com a subjecte d'elecció educativa, tant per a la tria d'escola com per al conjunt de decisions que puguin afectar la trajectòria educativa dels fills. L'opció per potenciar l'elecció escolar es fa explícita en diversos documents, així com la determinació a desplegar una política educativa que respongui a les opcions de la demanda educativa. D'altra banda, les opcions del

govern són també les de reforçar els lligams família-escola, el comptar amb les famílies com a còmplices claus en la millora de l'èxit educatiu (a través del foment de la lectura, per exemple), i el fomentar la participació de les famílies en els diversos òrgans que contempla la normativa (consells escolars, AMPAs). A continuació reproduïm les principals mesures esmentades en els programes de CIU corresponents a les eleccions de 2010 i de 2012.

### **Programa CIU 2010:**

- Referència a tres elements bàsics del sistema educatiu: l'alumnat, el professorat i la família (pg. 31).
- Referència a treballar conjuntament amb les famílies per a la millora de l'educació dels seus fills (pg. 31)
- Dret a elecció de centre: Conscients del paper principal de la família en el procés educatiu dels fills, afavorirem al màxim la concordança entre el projecte educatiu familiar i l'escolar (pg. 32).
- Establirem que les famílies catalanes puguin manifestar l'escola que prefereixen per als seus fills o fi lles des del dia del naixement (pg. 32).
- La família com a primera instància educadora ha de poder formalitzar el compromís amb l'educació escolar i situar l'alumne en condicions favorables per a l'aprenentatge (pg. 32).
- L'escola ha de promoure la col·laboració de la família en el seguiment, evolució acadèmica i personal de l'alumne (pg. 32).
- S'estableix la carta de compromís educatiu, que ha de servir perquè la família es comprometi i faci seu el projecte educatiu de l'escola i les normes internes del centre (pg. 32).
- Es renovarà i potenciarà la participació de les famílies en els òrgans participatius del sistema escolar, en especial en els consells escolars de centre i en les AMPAs (pg. 32).
- Promourem que les famílies s'impliquin més en el projecte educatiu del centre i facilitarem que es puguin establir les complicitats necessàries per abordar conjuntament les problemàtiques de l'aprenentatge (pg. 34).
- El nivell educatiu de les famílies és un dels elements més relacionats amb l'èxit o el fracàs escolar de determinats alumnes. Promourem la participació específica de les famílies, quan sigui el cas, en els programes de formació permanent per a persones adultes (pg. 35).
- Potenciarem les activitats educatives complementàries i la formació de les famílies de manera especial en aquests entorns (desafavorits) (pg. 37).
- Promourem la realització d'accions educatives complementàries que aportin solucions racionals a les dificultats d'ajust horari de les famílies a l'horari lectiu (pg. 38).

### **Programa CIU 2012 (compromisos):**

- Els tres elements bàsics del sistema educatiu del nostre país són l'alumnat, el professorat i la família. Hem de fer possible que despleguin el conjunt de potencialitats de tots ells. (pg. 62)
- Potenciarem l'enfortiment del compromís de les famílies en el seguiment de l'escolarització dels seus fills i en tot el seu procés d'aprenentatge. (pg. 63).

- Fomentarem la implicació i compromís de la família en el seguiment de l'evolució acadèmica i personal de l'alumne reforçant el suport i orientació a les famílies i promovent-ne la participació en la comunitat escolar (pg. 64).
- Implementarem les relacions de la comunitat educativa i l'entorn per donar respostes integrals adequades al context educatiu dels centres. Promourem la coordinació entre centres i la col·laboració amb les empreses i amb els agents socioeducatius de l'entorn (p. 64).
- Avaluarem l'organització i funcionament dels centres que realitzen la jornada compactada (p.65).

Cal destacar com en les propostes revisades només hi ha una referència a l'educació d'adults (com a mecanisme de millora del nivell educatiu familiar) i un èmfasi clar en els aspectes relacionats amb el compromís i el paper de la família com a actor fonamental del procés educatiu. Cal també destacar una única referència en el programa de 2010 a la qüestió de la conciliació i la compatibilitat d'horaris entre família-escola. Tanmateix, el caràcter de la proposta és molt genèric i en cap cas es fa explícita la proposta de jornada compactada que s'ha aplicat després. El programa de 2012, en canvi, fa referència a una avaluació prevista de la jornada compactada, avaluació que de moment desconeixem si s'ha realitzat i que en tot cas no s'ha fet pública.

Les propostes a l'entorn de les relacions família-escola- territori es completen en els Plans de Govern (2011-2014 i 2013-2016). Pel que fa al primer Pla, cal destacar les referències a la relació escola-família que apareixen al segon eix estratègic, dedicat íntegrament a l'Ensenyament. El primer dels àmbits d'aquest eix fa referència a "El dret a l'educació en un marc de llibertat". Dins d'aquest àmbit es defineixen tres objectius bàsics:

1) Millorar la satisfacció de les famílies en l'elecció de l'escola dels seus fills. Les actuacions que es preveuen per tal d'assolir aquest objectiu són:

- a) Elaborar criteris complementaris en el procés de preinscripció en la resolució de les situacions d'empat.
- b) Crear un registre on les famílies puguin explicitar, abans que els seus fills i filles compleixin tres anys d'edat, el centre en què els voldrien escolaritzar. (p. 24).

La primera actuació es considera assolida a través del "criteri dels pares", que atorga punts addicionals als alumnes que hagin tingut el pare o la mare al centre on es fa la inscripció (*Acord de Govern GOV/9/2011, de 25 de gener*). De la segona actuació no se'n té constància de realització.

2) Facilitar i promoure la implicació de la família en el seguiment de l'evolució acadèmica i personal de l'alumne. Dins d'aquest objectiu es defineixen les següents actuacions.

- a) Promoure el compromís de les famílies amb el projecte educatiu dels centres.

- b) Impulsar programes de formació adreçats a les famílies per facilitar l'intercanvi d'experiències i aportar estratègies útils en el procés educatiu dels fills i filles.
- c) Potenciar eines de control de l'absentisme dels alumnes, per tal de fer-hi front des de la família i des del propi centre.

Totes aquestes actuacions es recullen al web d'acompanyament família i escola: <http://www20.gencat.cat/portal/site/familiaescola> .

3) Desenvolupar el Servei d'Educació de Catalunya amb la col·laboració de la iniciativa social. No planteja actuacions rellevants en matèria d'escola i família.

Igualment, la importància del paper de la família en el procés d'aprenentatge dels infants es reflecteix en el setè eix de *l'Ofensiva de País en favor de l'Èxit Escolar 2012-2018*. Aquest eix defineix com a objectiu la "Implicació i compromís de la família en el seguiment de l'evolució acadèmica i personal de l'alumne" i identifica mesures generals en la línia del que queda recollit en els plans de govern. L'eix 8 d'aquest pla fa referència a la necessitat d'enfortir les "Relacions de la comunitat educativa i l'entorn: respostes integrals adequades al context educatiu dels centres". Per a fer-ho el pla identifica tres tipus d'accions: la coordinació entre centres, la col·laboració amb agents socioeducatius de l'entorn a través dels plans educatius d'entorn, i la col·laboració del teixit productiu: participació de les empreses en la formació i inserció, i alternança formació treball.

#### **Quadre 9: Espai Web Família – Escola. Junts per l'Educació.**

Emmarcat en el Pla de Govern 2011-2014, en el si de l'eix estratègic d'ensenyament i en l'àmbit "dret a l'educació en un marc de llibertat", es defineix, entre d'altres, l'objectiu de facilitar i promoure la implicació de la família en el seguiment de l'evolució acadèmica i personal de l'alumne (pg. 24).

En aquest sentit, l'espai web "Família i escola, Junts x l'Educació"<sup>77</sup> es presenta com una plataforma on-line de suport a les famílies en temes d'escolarització, d'educació en l'àmbit familiar, i de recomanacions per pares i mares.

Si bé el web és complet i conté informació útil i d'interès per a les famílies, parteix d'algunes contradiccions de base. A tall d'exemple podem veure com es pren en alguns espais un cert caràcter paternalista (en la definició per exemple del "Decàleg per a Pares i Mares"), a la vegada que per contra s'advoca per la coresponsabilitat en la tasca educativa afirmant que "famílies i escola comparteixen el dret i el deure de l'educació; això fa que el compromís entre les dues parts sigui fonamental per a l'èxit escolar".

<sup>77</sup><http://www20.gencat.cat/portal/site/familiaescola/menuitem.fd35a3c63db97ad9aacf3010b0c0e1a0/?vgnextoid=caec2af691690310VgnVCM1000000b0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=caec2af691690310VgnVCM1000000b0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default>

## ***Pla de Govern 2013-2016.***

Tot i que el document complet no està disponible en el moment d'escriure aquest capítol, es poden consultar els eixos estratègics i les actuacions previstes. En aquest Pla de Govern l'eix que correspon a l'àmbit educatiu s'inclou en la dimensió "Cohesió social i serveis d'interès públic". L'única actuació que es recull en relació a la dimensió família – escola és la següent:

- Promoció d'una campanya de coresponsabilitat de les famílies per l'èxit escolar. Es crea un aplicació a la xarxa educativa XTEC per posar a l'abast dels centres orientacions, eines i recursos per millorar la implicació de les famílies. L'objectiu és que la família, com a primera instància educadora, es comprometi amb l'educació dels seus infants o joves i els situï en condicions favorables per a l'aprenentatge (Gener 2013).

De fet, aquesta actuació, vinculada a la creació del web "Família i escola, junts x l'educació" ja es recollia en el darrer pla de govern.

<http://www20.gencat.cat/portal/site/familiaescola> .

### ***Pla d'Impuls de la Lectura***

En correspondència amb les orientacions que assenyala l'informe de l'OCDE respecte a la implicació de les famílies i la importància de la lectura, el Pla d'Impuls de la Lectura (més detallat a l'apartat de Polítiques de millora del rendiment escolar) defineix un conjunt d'objectius específics per a les famílies:

- Trobar una estona diària (de 10 a 20 minuts) per llegir amb els infants o llegir al seu costat per reforçar els hàbits de bon lector i la lectura autònoma.
- Conèixer la metodologia de l'aprenentatge de la lectura a l'escola.
- Aplicar les orientacions de com poden contribuir a fer dels seus fills uns bons lectors.

## **9.4. Implementació i evidències**

### *Variabilitat d'implicacions família-escola*

En l'apartat de l'Anuari de l'Educació de la Fundació Jaume Bofill de 2012, "Temps i suport familiar", es presenten dades sobre els usos del temps i la seva gestió en relació al paper de les famílies en l'acompanyament escolar, i els seus afectes en l'èxit educatiu.

Cal destacar algunes de les seves conclusions:

- Les estratègies de suport escolar varien en funció de la composició social i educativa de la llar (p. 115).
- Les dades ens mostren com les dones tenen un paper més important en aquest suport escolar, a través de l'indicador "assistència a les reunions escolars" (p. 130).

- L'anàlisi del mateix indicador apunta que el nivell d'estudis és també determinant (amb una relació positiva de fins a 8 vegades més probabilitat) en la participació dels pares (ambdós) en el suport escolar.
- Els indicadors revelen també una relació negativa entre els baixos ingressos i l'assistència a les reunions escolars (pg. 132).

Aquests resultats ens mostren l'àmplia variabilitat social pel que fa a les pràctiques de suport familiar a l'estudi i a les relacions família-escola. L'absència d'estratègies explícites que compensin aquestes diferències ens indica les limitacions de les estratègies "genèriques" relacionades amb la millora de les relacions família-escola.

### *Efectes de la jornada intensiva*

L'estudi *A les tres a casa? L'impacte social i educatiu de la jornada escolar continua*, destaca una manca generalitzada d'evidències respecte els efectes de l'organització de la jornada escolar en el rendiment de l'alumnat. Les poques que hi ha, d'altra banda, semblen descartar relacions sòlides entre aquestes dues variables. En la recerca a l'Estat espanyol, Alonso (2007) i Fernandez Enguita (2001) han aportat proves de la manca de fonaments empírics de l'argumentari a favor de la jornada continua. Les recerques dutes a terme a Andalusia i Galícia, d'altra banda, no aporten cap evidència sobre la millora dels resultats en el rendiment i en canvi subratllen problemes associats a la implementació d'aquest tipus de jornada. En tots aquests estudis s'alerta sobre el manteniment i l'accentuació de les diferències socials en l'accés a l'educació i la cultura si la jornada contínua no s'emmarca en un projecte integral de centre educatiu obert (Sintes, 2012, pg. 51). Les escasses evidències disponibles relatives a l'Estat espanyol tendeixen a identificar un augment de les diferències socials associat a la implementació de la jornada contínua. Així a Andalusia, l'estudi fet per Ridao i Gil (2002) assenyala que els resultats escolars són superiors en els centres de primària amb jornada partida que en els de jornada contínua, superioritat que augmenta quan es tracta de centres concertats. A Galícia, Caride (1993) demostrava que hi ha entre un 10% i un 20% més de fracàs escolar als centres amb jornada contínua. I més recentment, tenim les dades que aporta la Conselleria d'Educació de Madrid sobre les proves CDI (*pruebas de conocimientos y destrezas indispensables*) de l'any 2010, en què els alumnes de sisè de primària dels centres amb jornada contínua obtenen una nota mitjana lleugerament inferior (6,32) a la del centres amb jornada partida (6,68) (FAPA Francisco Giner de los Ríos, 2011, citat a Sintes, 2012, p. 53)

Tanmateix, la investigació internacional sobre aquesta qüestió permet concloure que en la consecució de l'èxit educatiu, i del rendiment en particular, hi intervenen una multiplicitat de variables i confirma que la jornada lectiva no té relació directa amb els resultats escolars (OCDE, 2011b i d). (p. 54), aspecte que ha fet que l'opinió a favor de la jornada compacta hagi perdut força. De fet cada cop es posa més de relleu que la qualitat educativa és més determinant que l'organització horària o la mateixa quantitat d'hores lectives que tenen els estudiants (p. 54).



## *Plans Educatius d'Entorn*

Els Plans Educatius d'Entorn van néixer a mitjans de la dècada dels 2000 com a instrument per a promoure l'èxit educatiu de l'alumnat dins d'un marc col·laboratiu entre escola, famílies i comunitat que va més enllà de la dimensió estrictament acadèmica i té en compte les dimensions social i personals 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 assumeix el 70% del seu finançament mentre que l'ajuntament n'assumeix el 30% restant. Com d'altres partides del pressupost educatiu, el finançament dels Plans d'Entorn ha anat reduint-se al llarg dels darrers anys. De fet, el capítol en el qual s'inclouen els Plans d'Entorn (*Serveis complementaris a l'educació*) pateix una retallada del 32% entre l'any 2010 i l'any 2012, passant de 173.333 milions d'euros l'any 2010 a 116.938 previstos per 2012.<sup>78</sup>

La situació a juliol de 2012, segons es desprèn d'una resposta parlamentària de la Conselleria d'Educació a pregunta formulada pel Grup Parlamentari d'ICV<sup>79</sup>, és que 19 municipis dels 80 que tenen Plans Educatius d'Entorn vigents mantenen la seva situació mentre que el Departament d'Ensenyament proposa la renovació de convenis d'aquells municipis que finalitzen els PEE el curs 2011-12. No obstant, en la resposta de la Conselleria es deixa clar el fet que:

“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 aquets sentit, el Departament d'Ensenyament està cercant noves fonts de finançament.”

Segons es desprèn de la resposta parlamentària, doncs, 61 municipis es queden sense finançament del Departament d'Ensenyament pel curs 2012-13 per a desplegar els Plans d'Entorn. Les avaluacions que disposem del funcionament dels Plans Educatius d'Entorn ens mostren una eina eficaç tant per al rendiment educatiu com per a la cohesió social.<sup>80</sup> La seva minva està suposant un perjudici per a aquells barris més desfavorits del municipis catalans i una pèrdua de mecanismes potents de suport a l'escolarització de l'alumnat socialment més desfavorit.

---

<sup>78</sup> Dades disponibles a Pressupostos de la Generalitat de Catalunya 2012.

<sup>79</sup> Vegeu BOPC núm. 360, 24 de juliol de 2012.

<sup>80</sup> Vegeu per exemple Alegre, M.A. i Collet, J (2007) *Els Plans Educatius d'Entorn: debat, balanç i reptes*. Fundació Jaume Bofill.

## CONCLUSIONS

El període revisat ha estat sens dubte un període intensiu des del punt de vista del desplegament de l'agenda política. Un mandat polític clarament orientat a la contenció pressupostària ha comportat que les decisions de política educativa preses hagin estat moltes, i que aquestes decisions hagin hagut de ser preses a diferents nivells: normatiu, pressupostari, organitzatiu o pedagògic. És evident que fer una única síntesi d'aquesta diversitat és una tasca gairebé impossible, tant per l'abast com per la naturalesa de les mesures desplegadas. En aquestes conclusions, optem per realitzar un exercici interpretatiu que busca identificar l'existència o no de coherència en la política educativa desplegada pel govern de la Generalitat al llarg dels darrers tres anys. Més enllà de la cerca dels mecanismes d'estalvi públic, creiem que l'acció de govern en educació constitueix també una opció política determinada. Dit d'una altra manera, la política educativa recent no és reduïble a un recompte del volum de despesa concreta. Les opcions per retallar en uns sectors i no en d'altres, o amb graus d'intensitat diversa, són finalment opcions polítiques, i al darrera cal observar-ne les prioritats i apostes ideològiques. Així mateix, la revisió dels capítols de política educativa ens ha mostrat decisions i omissions prou significatives en aspectes que no tenen efectes directes immediats sobre el pressupost. El *tempo* de desplegament de determinats articles de la LEC i no d'uns altres, o la selecció d'intervencions per a combatre el fracàs escolar no són mesures contingents, sinó polítiques específiques que responen a una determinada agenda.

No entrarem a valorar, a mode d'exercici de sociologia política, quins són els factors que expliquen que la política educativa hagi estat la que ha estat i no una altra. Això exclou per exemple l'anàlisi de fins a quin punt les tendències internacionals observades han influït més o menys en el desplegament de l'agenda educativa, l'estudi de les forces socials o grups d'interès que puguin haver condicionat les mesures desplegadas o les possibles disputes internes i diferents tendències dins de la mateixa administració educativa. L'interès d'aquest exercici és indubtable, però no ha estat l'objectiu de la nostra revisió. En aquestes conclusions ens centrem doncs en interpretar la lògica (i la possible il·lògica) que rau darrera la política educativa desplegada.

Des d'un punt de vista metodològic, aquesta interpretació la desenvoluparem a partir de possibles binomis o paradoxes de la política educativa. És a dir, observarem diferents opcions cercant l'existència d'opcions polítiques alternatives, evidentment també susceptibles de ser debatudes i discutides.

### *Retallades selectives i no selectives*

Al llarg del treball s'ha fet evident que les retallades en educació han estat el resultat d'una combinació de condicionants externs i d'opcions polítiques pròpies. No hi ha dubte que els problemes d'endeutament i de control del dèficit han condicionat àmpliament la política pressupostària del govern de la Generalitat. És més, la Reforma de l'article 135 de la Constitució Espanyola i la posterior Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, constitueixen límits legals clars a la política de despesa pública. Els pressupostos educatius, com hem vist, no han escapat de la política d'austeritat pressupostària. El que crida l'atenció és, en tot cas, l'abast d'aquesta austeritat. El fet que els pressupostos educatius s'hagin contret un 20% en termes reals entre 2010 i 2012, o que la despesa per alumne en termes nominals hagi caigut un 20% en moments de creixement demogràfic, situen Catalunya en el grup de països europeus on les retallades han estat més severes. La contracció és prou contundent per situar Catalunya per previsiblement per sota del 3% del PIB en esforç educatiu l'any 2012, un nivell extremadament precari. La severitat pressupostària s'aplica a un sistema educatiu que no s'ha caracteritzat precisament per la generositat pressupostària, si bé en els darrers anys s'endevinava una tendència progressiva a l'alça. Alhora, cal destacar que la contracció en educació és superior a la mitjana d'altres serveis públics, aspecte que qüestiona les tan escoltades "línies vermelles" que no es traspasaran. La despesa pública en educació respecte a la despesa pública total s'ha reduït un punt i mig entre 2010 i 2012, la qual cosa significa que la despesa educativa perd protagonisme respecte a altres capítols de despesa.

Més enllà de les grans xifres, és interessant observar la combinació de retallades selectives i no selectives. També en aquest cas intervenen factors externs i opcions pròpies. Una reducció pressupostària de la magnitud referida obliga inevitablement a reduir partides 'universalistes', especialment les referides al capítol 1, que poden arribar a suposar prop del 75% de la despesa pública total. Les retallades no selectives s'han situat clarament en l'àmbit de la reducció salarial del personal de la funció pública. Alhora, s'ha optat per reduir personal docent i no docent dels centres de manera significativa i, com hem vist, per endurir les condicions de treball d'interins i substituïts. Considerar, com es posa de manifest sovint, que aquestes retallades no tenen efectes sobre la qualitat docent és tan agosarat com intentar quantificar amb precisió quins són aquests efectes. Cal tenir en compte, en tot cas, que si bé els estudis internacionals no permeten afirmar l'existència d'una relació regular entre despesa educativa i resultats, també ens recorden que a partir de determinats llindars d'escassetat sí hi ha efectes plausibles. La valoració d'aquests possibles efectes no pot ser immediata, però cal tornar a insistir sobre el caràcter precari de la despesa pública en educació a Catalunya.

La severitat pressupostària ha afectat també de manera indiscriminada a partides de funcionament de centres i a molts serveis educatius. I és aquí precisament on més es pot qüestionar el caràcter no selectiu de la contracció, perquè és evident que els centres compten amb 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.

També cal destacar les contundents reduccions de les aportacions de la Generalitat al finançament de l'educació infantil, les quals s'han reduït més d'un 50% en dos anys. Si bé es tracta d'un àmbit de provisió no obligatòria i 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, rebaixant dràsticament les aportacions de la Generalitat i consolidant un model que augmenta les aportacions familiars fins a un 50% o més del cost. El resultat no s'ha fet esperar, i per primera vegada a Catalunya hi ha paradoxalment més places públiques disponibles que demanda de places (que no vol dir que de necessitats) i assistim al tancament de grups de 0-3 a diversos ajuntaments.

Amb tot, és en el terreny de les retallades selectives on millor es perfilen les opcions de govern. El Departament d'Ensenyament ha optat per suprimir la sisena hora en la gran majoria de centres públics, trencant així una mesura acordada en el Pacte Nacional d'Educació de 2006 i dirigida a igualar les condicions d'escolarització entre centres públics i concertats. Les escoles en entorns socials desfavorits han pogut mantenir la sisena hora (una mesura que té tant de compensatòria com d'estigmatitzadora), però el gruix de l'ensenyament públic torna a veure com es produeix un pas enrere en un aspecte tan bàsic com la igualtat d'horari educatiu. Dit d'una altra manera, presentar com a política compensatòria i no com un dret a la igualtat en les condicions d'escolarització el manteniment de la sisena hora suposa aplicar una mesura selectiva allà on hi hauria d'haver-hi clarament una política universalista.

El govern de la Generalitat ha optat també per ser selectiu en l'aplicació de determinats articles de la LEC i no d'altres. Un d'ells, la Disposició Addicional Vuitena, relativa a l'establiment de concerts en els ensenyaments postobligatoris, prou polèmic per a ser desplegat en temps de crisi. Per contra, la política d'estalvi públic ha estat selectiva també optant per reduir molts més grups a centres públics (inclòs el tancament de centres) que a centres concertats. 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. Paradoxalment, els indicadors relatius a la despesa de les llars en educació ens mostren com aquesta despesa creix en moments de crisi econòmica. Les retallades en altres partides, com les beques de menjador (malgrat l'augment anunciat recentment), fan evident que bona part de les retallades en educació han afectat a col·lectius vulnerables. Les opcions alternatives passaven per protegir més aquells sectors els quals, en context de crisi, veuen empitjorar les seves condicions d'educabilitat i necessiten especialment el suport públic per seguir gaudint d'un dels pocs mecanismes que els pot treure de la pobresa.

### *Consolidació i paradoxes d'un model liberal de provisió educativa*

No resulta sorprenent que el govern actual a la Generalitat faci clarament una aposta liberal de política educativa. Un repàs dels programes electorals de CiU, tant de 2010 com de 2012, fa evidents les apostes per desenvolupar mesures que prioritzin l'elecció escolar i una planificació que segueixi el comportament de la demanda. El programa de 2010 incorporava aspectes tan explícits com l'objectiu de conèixer "l'escola que les famílies catalanes prefereixen per als seus fills des del dia del naixement" o el programa de 2012 rebutja la pretensió d' "igualitarisme absolut" del sistema educatiu, pretensió la qual s'entén que està implícita en les polítiques educatives excessivament intervencionistes que plantegen objectius d'igualtat més enllà de la igualtat d'oportunitats educatives. Alhora, es situa la família com a actor fonamental del procés educatiu, la qual s'ha de coresponsabilitzar el màxim del procés educatiu dels fills o filles.

Aquesta ideologia té la seva coherència política en una lògica de desplegament regulatiu i de decisions polítiques encaminades a incrementar la llibertat d'elecció d'escola i a reduir l'intervencionisme públic. Mesures en aquesta línia són per exemple l'ampliació de zones escolars a la ciutat de Barcelona o el fet de facilitar els augments de ràtio en centres concertats, els quals poden absorbir així més demanda. La bondat d'aquestes decisions es justifica en base a supòsits que no està clar que s'acompleixin (com la suposada reducció de la segregació escolar per la via de l'increment de la capacitat d'elecció) o que es presenten com a mecanisme de protecció dels centres més desfavorits (prioritzant, per exemple, augments de ràtio en centres concertats). L'absència d'una política més intervencionista es constata en la manca de mesures dirigides a combatre la segregació escolar o en desplegar mesures de xoc en determinades zones o centres educatius.

Amb tot, les opcions de polítiques del Departament d'Ensenyament no són exclusivament liberals, sinó que responen més aviat a una pretensió de recentralització del control. El govern ha inclòs 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 escolaritzat en el centre escollit, opta per mantenir el control polític de l'avaluació del sistema educatiu aturant la creació d'una agència independent, o fins i tot limita l'autonomia de centre per la via de la programació de competències bàsiques i el control del currículum. En alguns casos es pot considerar que les mesures regulatives desplegadas són aquelles necessàries per facilitar el funcionament del mercat (com la referida ampliació de zones), però en d'altres casos el que sembla descobrir-se és l'opció per afavorir determinats sectors (com la política de concert en els nivells postobligatoris). Igualment, els límits del liberalisme educatiu es constaten en la paradoxa que es desprèn entre la necessitat d'informacions acurades que puguin facilitar la tria d'escola i la persistent opacitat en l'accés a una informació dels resultats educatius. Al marge del debat sobre la conveniència o no de fer públics els resultats escolars per centres, crida l'atenció que els mateixos investigadors trobem tantes dificultats per accedir a dades fonamentals del sistema educatiu català, algunes de les quals haurien de ser clau per a la mateixa planificació educativa. L'argument de la no difusió de determinades dades basat en la protecció dels centres i col·lectius més desafavorits contrasta àmpliament amb un plantejament liberal de la provisió educativa.

Finalment, la particularitat del liberalisme educatiu del govern –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 dels centres pel que fa al seu finançament i pel que fa als mecanismes de selecció adversa. La crisi està accentuant sens dubte la polarització entre una demanda que no té possibilitats de tria i una altra que complementa amb despesa privada les mancances de finançament públic. Així les coses, el sistema pateix cada vegada més alteracions d'un mercat educatiu que experimenta nivells elevats de segmentació com a conseqüència d'unes regles del joc adulterades.

#### *La tensió entre l'autonomia de centre i el reforç de les direccions, i el menyspreu per l'autonomia territorial*

L'autonomia de centre és una de les polítiques que gaudeix de major centralitat en el marc de la LEC. De fet, el seu desplegament regulatiu, quan el comparem al d'altres mesures contemplades a la llei catalana, és força ampli i ambiciós. Això, en certa mesura, no és d'estranyar si tenim en compte que les polítiques d'autonomia acostumen a ser ambigües i difícils d'implementar.

A diferència d'altres països, on es potencia l'autonomia per generar dinàmiques de mercat i de competició entre centres, aquesta no sembla que sigui la lògica central

en el context català. El govern actual, com feien també els governs precedents, justifiquen l'autonomia escolar més aviat en base al principi de subsidiarietat, és a dir, com una forma d'afavorir que el màxim de decisions relacionades amb els serveis educatius siguin preses el més a prop possible dels seus usuaris. Entre altres avantatges, això hauria de permetre adaptar els processos d'ensenyament-aprenentatge a la realitat local i reforçar el rol del personal docent en decisions educatives clau.

L'aposta del govern de la Generalitat, però, es troba lluny de reforçar el vessant de la proximitat en el desenvolupament de la política educativa. 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. És més, l'únic instrument que contempla la LEC que hauria d'avançar la coresponsabilitat entre les administracions locals i el Departament d'Ensenyament, les zones educatives, no està previst desplegar-lo ni a curt ni a mig termini. L'opció del govern és una opció fortament centralitzadora, no només pel que fa a la planificació del sistema, sinó a la gestió i el control del mateix. 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. Sense acostar la gestió educativa als territoris es fa difícil l'articulació de mecanismes consensuats que afavoreixin l'eficàcia i l'equitat educatives. Les experiències pilot de desplegament de zones educatives varen ser molt valorades pels seus protagonistes, incloent els representats dels serveis territorials del Departament que s'hi varen integrar. Malgrat això, la dimensió de l'autonomia territorial resta completament arraconada en l'actual agenda de política educativa.

D'altra banda, el vessant pedagògic de l'autonomia de centre no és el que més s'està potenciant, ni des del marc regulatiu vigent ni des de l'actuació política governamental. Actualment, la idea de l'autonomia escolar, més que a una major descentralització de responsabilitats pedagògiques i curriculars, remet a una desconcentració de tasques de gestió en els centres i, concretament, en la figura del director. Això és força desafortunat des del punt de vista de l'evidència internacional, si tenim en compte que l'anàlisi de les proves PISA mostra que hi ha una elevada correlació entre nivells alts d'autonomia pedagògica i resultats escolars, mentre que la relació entre autonomia de gestió i resultats és espúria.

Així doncs, la idea de l'autonomia sembla restringida a la de la promoció d'unes direccions de centre més professionalitzades i fortes. La major capacitat de gestionar la plantilla docent – tant des del punt de vista de la selecció com de l'acomiadament – que, tot sembla indicar, atorgarà el pròxim decret de plantilles als directors, és un clar exemple de com s'està potenciant aquesta nova lògica de la gestió escolar. Amb aquesta política s'estaria trencant amb una tradició de gestió

horitzontal dels centres educatius, vigent des de la dècada dels vuitanta en el context espanyol.

Per descomptat, el debat sobre la relació entre autonomia de centre i lideratge educatiu és molt complex i no existeixen models universals que funcionin arreu. Ara bé, l'èmfasi actual en direccions més fortes corre el risc d'entrar en contradicció amb bones pràctiques internacionals que posen l'èmfasi en la promoció d'estils de lideratge escolar compartit i distribuït, diferents als estils de lideratge de caràcter més unipersonal i gerencial.

També pot semblar paradoxal el fet que a la majoria de països europeus l'autonomia escolar – així com d'altres polítiques que s'emmarquen en la coneguda com a 'nova gestió pública' – s'adopten per a desburocratitzar el sistema educatiu i generar dinàmiques de governança en xarxa i participativa, mentre que a casa nostra el binomi autonomia-direccions estaria més aviat contribuint a generar noves jerarquies en el marc de la institució escolar.

En realitat, les reformes centrades en introduir canvis en el centre escolar – com les d'autonomia i direccions – seran inefectives si no es donen les condicions necessàries per a que aquestes funcionin. En aquest sentit, caldria que les mesures de canvi de l'organització escolar anessin acompanyades de reformes de caire més sistèmic amb les quals adreçar, sense anar més lluny, les greus desigualtats que afecten el sistema educatiu català, com es posa de relleu en aquest anuari. Com es fa palès a les proves educatives internacionals i nacionals, aquestes desigualtats representen un dels principals obstacles per a que el sistema educatiu català millori el seu rendiment global. És més, promoure l'autonomia de centre en un context amb nivells tan elevats de desigualtat i segregació escolar podria acabar, precisament, consolidant i legitimant aquestes desigualtats.

#### *Opció per l'escola i la família i no per l'entorn en la lluita contra el fracàs escolar*

Una darrera consideració general sobre les opcions de política educativa adoptades per l'actual govern té a veure amb una clara aposta per centrar els esforços de la lluita contra el fracàs escolar exclusivament en la dimensió pedagògica i d'aprenentatge cognitiu. En efecte, tant els successius Plans de Govern en la lluita contra el fracàs escolar com els mateixos diagnòstics desplegats sobre els problemes de rendiment educatiu se centren fonamentalment en la dimensió curricular i pedagògica. Aquesta opció porta implícita una atribució de les causes que expliquen el fracàs acadèmic a un problema fonamentalment escolar, i més concretament en un problema de deficiències en els processos d'ensenyament-aprenentatge. L'èmfasi en la necessitat de millorar els programes de formació del professorat o la importància atorgada a desplegar estratègies pedagògiques que millorin l'aprenentatge ens mostren la centralitat dels aspectes pròpiament



escolars. Millorar la transmissió i reforçar l'adquisició són doncs els dos vessants d'una política centrada en la dimensió escolar. El desplegament d'instruments com el SEP, les competències bàsiques o els recents PIM són una mostra més d'aquesta centralitat.

Al costat de l'escola, l'altra aposta fonamental es situa en la família. La família guanya protagonisme en aquest model en tant que subjecte de preferències i opcions educatives, però també com a subjecte educatiu coresponsable amb l'escola de l'educació dels infants. Sense una acció educativa de la família es considera difícil o gairebé impossible revertir situacions de fracàs escolar. La crida a la implicació familiar i a la coresponsabilitat és així un mecanisme que permet també una certa des-responsabilitat de la mateixa política educativa impulsada per l'administració.

És evident que tant els processos de transmissió pedagògica, els hàbits d'estudi, les estratègies d'aprenentatge o el recolzament familiar són aspectes fonamentals de l'èxit educatiu. I és també evident que sobre aquests temes no hi ha models únics ni irrefutables. Cadascun d'aquests aspectes genera nombrosos debats i controvèrsies. El que és menys evident, però, és la pràctica desaparició de la dimensió de l'entorn en les estratègies de lluita contra el fracàs escolar. La reducció de Plans d'Entorn, la desaparició del programa de Llengua i Cohesió Social o l'absència d'apostes per la mediació escolar o altres polítiques d'acompanyament són símptomes d'una opció política que no confia en l'entorn com a eina de transformació educativa. Aquesta ignorància per la dimensió territorial és consonant amb un model d'administració educativa que, com hem vist, prescindeix també del territori com a unitat de gestió i execució política.

En el cas que ens ocupa però, infravalorar la dimensió de l'entorn suposa una opció estratègica tan esbiaixada com errònia. Són molts els experts i analistes que insisteixen en que bona part de les causes del fracàs escolar tenen a veure menys amb problemes cognitius i més amb aspectes de motivació i emocionals. L'absència de projecte de vida per a molts adolescents, o la manca de relacions de confiança entre alumnat i professorat, són tant o més importants que les estratègies pedagògiques a l'hora d'explicar perquè un alumne fracassa acadèmicament. Coneixem el resultat limitat de nombroses reformes curriculars i pedagògiques que han ignorat aspectes no-escolars en els seus plantejaments. No cal dir, a més, que en contextos de crisi encara es pot accentuar més l'absència de sentit que molts adolescents i joves atorguen a una institució construïda sobre unes promeses que difícilment pot acomplir. Instruments com els plans d'entorn han constituït eines valuoses per a dotar de projecte de vida a molts joves i fins i tot per a redreçar trajectòries de fracàs acadèmic. No sembla una bona aposta doncs centrar-se exclusivament en l'escola i la família i prescindir de l'entorn com a espai amb agents educatius fonamentals per a lluitar contra el fracàs escolar.

## REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

Anstorp Rosenkvist, M. (2010) *Using student test results for accountability and improvement: a literature review*. OECD Education Working Paper No. 54

Ball, S. (1990) *Politics and Policy Making in Education: explorations in policy sociology*. London, Routledge.

Benito, R. i González, I. (2007) *Processos de segregació escolar a Catalunya*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Bonal, X. i Albaigés, B. (2011) "Les zones educatives com a espais de coresponsabilitat", a *Observatori de Polítiques educatives locals. Informe 2010*. Documents de Treball. Àrea d'Educació. Diputació de Barcelona. pp. 29-64.

Bonal, X.; Verger, A. & Zancajo, A. (2011) The Measure of Educational Progress: State of the art and a new index proposal. *Working Paper for the Division of Planning and Development of Education Systems (UNESCO)*.

Bonal, X. (2012) (dir.) *Municipis contra la segregació escolar. Sis experiències de política educativa local*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill. Col·lecció Polítiques núm. 78.

Bonal, X. (2007). On global absences: Reflections on the failings in the education and poverty relationship in Latin America. *International Journal of Educational Development* 27(1): 86–100.

Bonal, X. i Tarabini, A. (2013) "The role of PISA in shaping hegemonic educational discourses, policies and practices: the case of Spain". *Research in Comparative and International Education*, vol. 8 (3)

Borgonovi, F. and G. Montt (2012), "Parental Involvement in Selected PISA Countries and Economies", *OECD Education Working Papers*, No. 73, OECD Publishing

Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu (2012). *L'avaluació de sisè d'educació primària*. Quaderns d'Avaluació 23. CSASE, Generalitat de Catalunya.

Convergència i Unió (2010). Eleccions Nacionals 2010. Programa de govern, projecte de país. Disponible a: <http://www.ciu.cat/media/46861.pdf>

Convergència i Unió (2012). Programa Electoral 2012. Catalunya 2020. Disponible a: <http://www.ciu.cat/media/76990.pdf>

Dale, R. (1999). Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms. *Journal of Education Policy*, 14, pp. 1–17.

DGEIP (2013) "Objectiu de país: que cap nen ni nena no es quedi enrere. El Suport Escolar Personalitzat (SEP), una estratègia a favor de l'èxit escolar". *Quaderns d'Avaluació*, 24. Gener de 2013. Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu.

European Commission/EACEA/Eurydice (2013). *Funding of Education in Europe 2000-2012: The Impact of the Economic Crisis. Eurydice Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

EURYDICE (2007): *School Autonomy in Europe Policies and Measures*. Brussels: Eurydice.

Ferrer, F., A. Castejón, J. L. Castel i A. Zancajo. (2011) *PISA 2009: avaluació de les desigualtats educatives a Catalunya*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Gorard, S. (2006). "Is there a School Mix Effect?". *Educational Review*, 58 (1): 87-94.

Graells, J. i I. Garcia. (2009) "Estratègies clau per a la millora de l'èxit educatiu a Catalunya. Projecte per a la millora de la qualitat dels centres educatius (PMQCE)". Font: <http://www.gencat.cat/educacio/congresexit/cat/video.htm>

Hanushek, E. A, J. F Kain, J. M Markman, and S. G Rivkin. (2003) Does peer ability affect student achievement? *Journal of Applied Econometrics* 18(5): 527-544.

Hargreaves, Andy, and Michael Fullan (2000) *Mentoring in the New Millennium. Theory into Practice* 39 (1): 50-56.

Ise, Elena, Leo Blomert, Daisy Bertrand, Luís Faísca, Anne Puolakanaho, Nina L. Saine, Zsuzsanna Surányi, Anniek Vaessen, Valeria Csépe, and Heikki Lyytinen (2011) "Support Systems for Poor Readers: Empirical Data From Six EU Member States." *Journal of Learning Disabilities* 44 (3): 228-245.

King, K. (2012) TVET and Globalisation: The Rise of Technical and Vocational Skills Development Worldwide. Disponible a: [http://www.programkontoret.se/Global/kalendarium/King\\_TVET\\_and\\_Globalisation.pdf](http://www.programkontoret.se/Global/kalendarium/King_TVET_and_Globalisation.pdf)

Kyriacou, C. (2001) Teacher Stress: directions for future research. *Educational Review* 53, no. 1: 27-35.

Looney, J.W. (2011) Integrating formative and summative assessment: progress toward a seamless system? OECD Education Working Paper No. 58

Maragall, E., Colomer, F. (2013). *Escola nova, poble lliure: 1492 dies a educació. Disculpeu les molèsties*. Barcelona: RBA la Magrana.

Martens, K., Nagel, A., Windzio, M. and Weymann, A. (2010) *Transformation of Education Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

McGrath, S. (2013) *The UNESCO World TVET Report*, NORRAG News 48, 57-58.

- McKinsey Global Institute (2012) *The World at Work: Jobs, Pay, and Skills for 3.5 Billion People*. [http://www.madrimas.org/empleo/documentos/doc/MGI-Global\\_labor\\_Full\\_Report\\_June\\_2012.pdf](http://www.madrimas.org/empleo/documentos/doc/MGI-Global_labor_Full_Report_June_2012.pdf)
- Martínez, M. i Albaigés, B. (dir.) (2011). *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2011*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- OECD (2004a). *The Quality of the Teaching Workforce*. Policy Brief, February 2004. Disponible a: <http://www.oecd.org/edu/29478720.pdf>.
- OCDE (2004b). *Rising the quality of educational performance at school*. Paris: OCDE. Disponible a: <http://www.oecd.org/edu/29472036.pdf>
- OECD (2004c) *Equity in education: Students with disabilities, learning difficulties and disadvantages*. Paris: OECD.
- OECD (2009). *Evaluating and Rewarding the Quality of Teachers. International Practices*. Paris: OECD.
- OECD (2010a) *Learning for jobs*. Paris: OECD.
- OECD. (2010b). *The High Cost of Low Educational Performance: the long-run economic impact of improving pisa outcomes*. Paris: OECD
- OCDE (2011). *School autonomy and accountability: Are they related to student performance?* Pisa in Focus, nº 9. OCDE publishing.
- OECD (2012a), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>
- OCDE (2012b) *Does Performance-based pay improve teaching?* PISA in Focus n. 16. May 2012.
- OECD (2013a). *Synergies for Better Learning: An International. Perspective on Evaluation and Assessment. Summary in Spanish*. Font: [http://www.oecd.org/edu/school/Synergies\\_for\\_Better\\_Learning\\_summary\\_Spanish.pdf](http://www.oecd.org/edu/school/Synergies_for_Better_Learning_summary_Spanish.pdf)
- OCDE (2013b). *Education at a Glance 2013. OECD Indicators*. Paris: OECD.
- Pont, B., Nusche, D. and Moorman, H. (2008) *Improving School Leadership: Volume 1 - Policy and Practice*. Paris: OECD.
- Ready, D. (2008) *Class-Size Reduction: Policy, Politics, and Implications for Equity. Equity Matters, Research Review 2*. Disponible a [http://www.equitycampaign.org/i/a/document/6863\\_Ready\\_Class\\_Size\\_Research\\_Review.pdf](http://www.equitycampaign.org/i/a/document/6863_Ready_Class_Size_Research_Review.pdf)

Sahlberg, P. (2006). "Education reform for raising economic competitiveness." *Journal of Educational Change* 7, 259-287.

Schleicher, A. (2013) *Transforming Education into Better Jobs and Better Lives*, NORRAG News 48, 66-67

Síndic de Greuges de Catalunya (2012). "Informe sobre la pobresa infantil a Catalunya: Setembre 2012" Barcelona: Síndic de Greuges de Catalunya.

Sintes, E. (2012) *A les tres a casa? L'impacte social i educatiu de la jornada escolar continua*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Smith, Thomas M., and Richard M. Ingersoll (2004) "What Are the Effects of Induction and Mentoring on Beginning Teacher Turnover?" *American Educational Research Journal* 41 (3): 681-714.

Teixidó, J. (2008) *La sisena hora a primària. Més enllà d'un canvi a l'horari escolar*. Barcelona: Graó.

Tiana Ferrer, A. (2006). La evaluación de la calidad de la educación: conceptos, modelos e instrumentos. *Transatlántica de Educación*, 1: 19-30.

Toner, P. (2011), "Workforce Skills and Innovation: An Overview of Major Themes in the Literature", OECD Education Working Papers, No. 55, OECD Publishing.  
<http://dx.doi.org/10.1787/5kgk6hpnhxzq-en>

UNESCO (2012). Third International Congress on Technical and Vocational Education and Training on *Transforming TVET: Building skills for work and life* (Shanghai, People's Republic of China 14 to 16 May 2012) – General Report.  
[http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/pdf/Final\\_General\\_Report\\_English.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/pdf/Final_General_Report_English.pdf)

Valiente, O., A. Zancajo, i À. Tarriño, (en premsa). *Formació Professional i ocupació a Catalunya*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Verger, A., M. Novelli and H. K. Altinyelken (2012). "Global Education Policy and International Development: An Introductory Framework", a Verger, A., M. Novelli and H. K. Altinyelken (eds.). *Global Education Policy and International Development: New Agendas, Issues and Policies*. London: Continuum. 3-32

Verger, A., Altinyelken, H. K., Dekoning, M. (eds.). (2013) *Global Managerial Education Reforms and Teachers: Emerging Policies, Controversies and Issues in Developing Contexts*. Brussels: Education International

World Bank (2011) *Learning for All: Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development*. Washington DC: World Bank.

## **Resum contraportada**

Quina ha estat la magnitud de les retallades en educació en els darrers anys? On es situa Catalunya en l'escenari internacional de les tendències de política educativa? Què s'ha prioritzat i què s'ha deixat de banda en el desplegament de la LEC? Aquestes i altres qüestions són abordades en el llibre que teniu a les mans. Amb una anàlisi sistemàtica i rigorosa de la normativa, les dades, els programes i propostes i diverses entrevistes, Xavier Bonal i Antoni Verger repassen nou eixos de la política educativa recent i n'avaluen el seu impacte sobre l'eficàcia i l'equitat educatives.