polítiques

85

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

La desinversió pública en educació en temps de crisi: opcions explícites i implícites de política educativa i efectes sobre les desigualtats (2010-2015)

Xavier Bonal
(autor)

Bernat Albaigés i Francesc Pedró
(directors)

7 La desinversió pública en educació en temps de crisi: opcions explícites i implícites de política educativa i efectes sobre les desigualtats (2010-2015)

Xavier Bonal

[a Bernat Albaigés i Francesc Pedró, dirs., *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2016*, pàgines 445-476]

Els darrers anys han estat escenari d'una contenció pressupostària en educació sense precedents en les societats avançades. La crisi ha passat factura a bona part de les democràcies europees i dels països de l'OCDE, fins al punt de reduir no tan sols les quantitats agregades de despesa pública en educació, sinó fins i tot la mitjana d'esforç relatiu de despesa educativa sobre el PIB, que passa a la UE-27 del 5,55% del 2009 al 5,26% l'any 2012 (Eurydice, 2013, citat a Martínez-Celorrio, 2015).

En un context de reducció del PIB europeu agregat, aquesta davallada evidencia que estem davant d'un procés gairebé generalitzat de desinversió educativa. I mostra, així mateix, un retrocés sostingut en el temps no experimentat pels països de l'OCDE en èpoques precedents. En efecte, després d'increments excepcionals en la despesa pública educativa en la dècada dels seixanta (Karabel i Halsey, 1977), la crisi dels anys setanta va comportar una desacceleració de la inversió educativa, però en cap cas una «retirada» dels Estats en educació com l'experimentada recentment. Les pressions cap a l'ajust estructural han suposat una reducció sostinguda de la despesa pública en educació en molts països avançats. Malgrat les crides al canvi de model productiu, a l'èmfasi en l'educació i el desenvolupament com a palanques de sortida de la crisi, el cert és que la tendència generalitzada ha estat la de l'austeritat. La salut i l'educació, parts habitualment més grans del pas-

tís pressupostari, no han restat al marge de les reduccions pressupostàries per acomplir amb els objectius de dèficit, especialment els marcats per la UE.

A Catalunya, la contenció de la despesa educativa ha estat fortament marcada per les obligacions fixades per l'Estat (que ha de respondre, al seu torn, als objectius de dèficit fixats per la UE). Amb tot, des d'un punt de vista normatiu, és la reforma de l'art. 135 de la Constitució espanyola, fixada per la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, el que més condiciona els sostres de despesa. És evident que aquesta llei condiciona àmpliament l'autonomia pressupostària de les administracions públiques i, per tant, bona part de l'autonomia política. Les decisions sobre finançament de l'educació que habitualment han de competir amb altres sectors de l'activitat governamental, ho han de fer en un entorn de competència més acarnissada, en un context de clars límits de la despesa pública. És precisament en contextos de crisi, però, quan més evidents es poden fer les prioritats polítiques sectorials i les opcions polítiques dins de cada sector.

Malgrat aquest context desfavorable, cal recordar que la Llei d'educació de Catalunya (LEC) estableix en l'article 158 el deure del Departament d'Ensenyament d'assegurar la dotació de plantilles de personal i de mitjans per al bon funcionament dels centres i preveu en l'article 197, com a principi específic per a la gestió pública de recursos econòmics del sistema educatiu, el de suficiència i estabilitat pressupostària. Concretament, preveu: "Per donar compliment al principi de suficiència i estabilitat pressupostària, la Generalitat ha de dotar el sistema educatiu dels recursos econòmics necessaris per a garantir la suficiència econòmica derivada de la gratuïtat dels ensenyaments [...] i per a assolir-ne els objectius". Cal assenyalar, així mateix, que les reduccions del pressupost educatiu s'inicien l'any 2010, dos anys abans de la reforma de l'art. 135 de la CE.

Tal com evidencia l'informe d'Eurydice (2013), no tots els països han reduït els pressupostos educatius amb la mateixa intensitat. Catalunya se situa en el conjunt de països que més han reduït la despesa pública en educació. Concretament, en euros constants, el pressupost educatiu a Catalunya cau per sobre del 20% entre el 2010 (any d'inici de la davallada pressupostària) i l'any 2012 (Bonal i Verger, 2013: 31). La despesa pública en educació sobre el PIB es redueix a Catalunya del 3,6% l'any 2010 al 3,3% l'any 2012 (Martínez i Albaigés, 2014). Si bé cal tenir en compte que una part de la despesa en educació és feta per l'Estat (la despesa en beques de suport a l'estudi, per exemple) i l'elevat nivell de dèficit públic de Catalunya, l'esforç públic relatiu en educació al nostre país és extraordinàriament escàs i situa Catalunya a la cua dels països de l'OCDE en aquest capítol.

Tot i els condicionants externs, en el procés de reducció pressupostària, tal com assenyalen els estudis que s'han dut a terme fins ara, hi intervenen també opcions politicoideològiques (Bonal i Verger, 2013; Martínez-Celorrio, 2015). El suposat caràcter inevitable de la magnitud i direcció de la despesa és qüestionable quan s'observa el comportament d'altres països al llarg del mateix període (Eurydice, 2013), o quan es té en compte si l'impacte de la crisi ha estat més o menys fort (Martínez Celorrio, 2015). Les característiques del pressupost educatiu, molt intensiu en força de treball, fan gairebé inevitable que les partides més afectades en el procés de desinversió educativa siguin les relatives al professorat. Però al costat d'això, hi ha retallades en polítiques de proximitat —la despesa dels ajuntaments en educació constitueix la segona partida més afectada per la crisi— en la despesa corrent dels centres educatius, en la despesa en concerts, en programes de lluita conta l'exclusió escolar o en formació del professorat (Martínez-Celorrio, 2015).

Aquest capítol no pretén revisar les xifres de les retallades en educació, recollides amb detall en els treballs citats de Bonal i Verger (2013) i de Martínez-Celorrio (2015). Tot i que farà ús i recuperarà algunes de les dades d'aquests estudis, les prendrà com a punt de partida per introdu-

ir reflexions en dues direccions. En una primera part, s'exploraran les opcions explícites o implícites de política educativa que es deriven del procés de desinversió pública en educació. Per fer-ho, s'exploraran algunes dicotomies que ajuden a interpretar la direcció política del procés de desinversió pública. En una segona part, el capítol relaciona aquestes opcions polítiques amb els primers indicis dels efectes de la contenció pressupostària sobre les desigualtats educatives. Evidentment, l'exercici d'avaluar els efectes de la crisi i la davallada de recursos sobre diferents dimensions de l'educació s'enfronta, d'una banda, a problemes d'atribució, i, de l'altra, a un problema de termini (és probable que molts dels efectes sobre determinades variables es constatin només a llarg termini). Amb tot, sí que sembla oportú relacionar les tendències polítiques observades amb algunes dades relatives a les desigualtats educatives.

Opcions polítiques en el procés de desinversió

Les pressions externes i les condicions imposades pels ens polítics supranacionals tenen un pes indubtable en la presa de decisions en política educativa. Això, però, no converteix els governs nacionals i regionals en actors passius en la gestió de la crisi. Els governs prenen decisions crítiques sobre quins sectors han de ser preservats o més afectats per les polítiques d'austeritat. De fet, en moltes ocasions, els governs utilitzen la crisi com un moment d'*intervenció decisiva* (cf. Hay, 2009) en el procés de reestructuració de qualsevol política sectorial o de l'Administració pública en general.

El cas català es pot considerar gairebé un cas paradigmàtic d'opcionalitat política construïda a causa de la crisi i el context d'austeritat. La crisi ha generat el que es pot considerar un "moment privilegiat" per a la introducció d'importants variacions en la provisió, finançament i regulació de l'educació. En efecte, una revisió de les principals decisions estratègiques empreses pel Govern català en els darrers anys permet

observar no tan sols l'aplicació de mesures d'austeritat, sinó també una lògica política darrere de determinades mesures de desinversió. En aquesta part del capítol intentarem desentrellar aquesta lògica a partir de l'anàlisi d'opcions explícites i implícites de política educativa associades a l'assignació o reducció de recursos. Per fer-ho, observarem tres dicotomies de política educativa que s'endevinen darrere les decisions pressupostàries: l'opció per retallades selectives o universals, el tractament de la reducció pressupostària en el sector públic i en el sector privat i l'opció de contraure més despesa en centres o en territoris. Tot i el risc de simplificació, les dicotomies evidencien així quines alternatives polítiques possibles es podien haver desenvolupat (també en un context de crisi econòmica) i que podien haver donat lloc a la consolidació d'un model de política educativa diferent.

La interpretació de les opcions de política educativa, amb tot, cal situar-les en un context internacional gairebé generalitzat de contenció pressupostària —si bé amb diferents graus d'intensitat —Eurydice / European Commission (EACEA, 2013)—. Sens dubte, la partida més afectada per les retallades és la del professorat (tenint en compte que l'educació és un sector intensiu en treball). Catalunya no n'ha estat una excepció i les retallades en aquesta partida han estat especialment significatives en el període més dur de la crisi, fins a assolir una reducció de plantilles propera al 20% entre el 2010 i el 2013 (Bonal i Verger, 2013). Ara bé, la captivitat dels pressupostos educatius (en la mesura que les partides referides al capítol 1 poden arribar a suposar prop del 85% de la despesa pública total), no exclou que puguin aplicar-se potencialment mecanismes de selectivitat en la intensitat i qualitat de les retallades. D'això ens n'ocupem en l'apartat següent.

Retallades selectives *vs.* retallades no selectives

Com han estat de selectives les retallades en educació? El caràcter més selectiu o més general de les reduccions pressupostàries permet obser-

var fins a quin punt s'intenten preservar d'aquestes reduccions els sectors socials més vulnerables o protegir determinats nivells educatius. Si es té en compte que el pressupost educatiu és clarament *intensiu en treball*, és lògic pensar que una reducció pressupostària de la magnitud observada ha afectat especialment la reducció salarial, i, per tant, ha tingut un caràcter més generalista que selectiu. En efecte, les retallades no selectives s'han situat clarament en l'àmbit de la reducció salarial del personal de la funció pública, afectades significativament per l'aprovació del Reial decret llei 14/2012 de mesures urgents de racionalització de la despesa educativa. Alhora, s'ha optat per reduir personal docent i no docent dels centres de manera significativa i per endurir les condicions de treball d'interins i substituts (Bonal i Verger, 2013). Així mateix, la severitat pressupostària ha afectat també de manera indiscriminada partides de funcionament de centres i molts serves educatius. I és aquí precisament on més es pot qüestionar el caràcter no selectiu de la contracció, perquè és evident que els centres tenen condicions socials molt diferents. Els efectes de determinades retallades indiscriminades en despeses de funcionament o en serveis de suport educatiu són desiguals, òbviament, en funció de les condicions d'escolarització. Nombrosos relats de directors i directores de centres i de famílies afectades evidencien la severitat de la contenció en determinats contextos i per a determinades persones.[1] El poc caràcter selectiu d'un conjunt de retallades lineals posa de manifest un impacte desigual sobre entorns socials i escoles també desiguals.

Cal destacar també en el capítol de les retallades lineals les contundents reduccions de les aportacions de la Generalitat al finançament de l'educació infantil, les quals es reduïren més d'un 50% en dos anys (de 1.800 € per plaça a 875€) i que desapareixen a partir del 2015 i es traspassen a les diputacions. Si bé es tracta d'un àmbit de provisió no obligatòria i

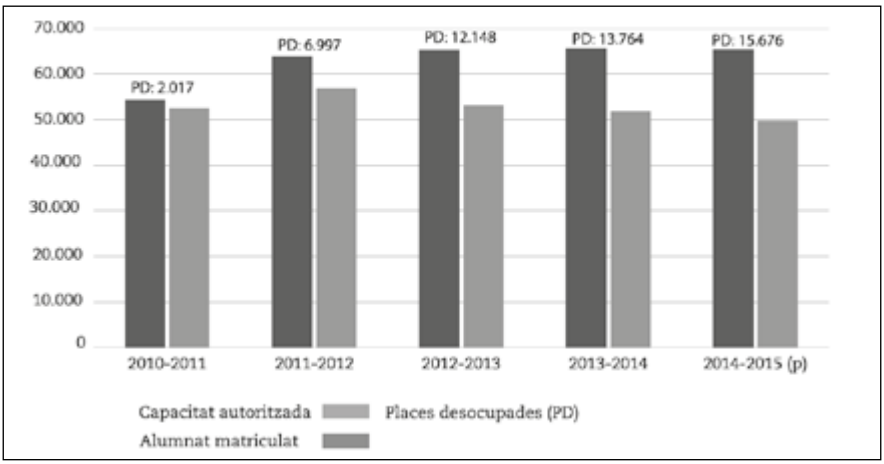
1. Vegeu per exemple ‹http://www.elpuntavui.cat/noticia/article/-/5-societat/510266-rigau-nega-que-la-tisoradaporti-els-instituts-a-la-fallida.html?tmpl=component&print=1&page=›

d'una política gestionada pels ajuntaments, la seva centralitat des del punt de vista de la compensació de les desigualtats educatives faria aconsellable que aquest fos un sector «protegit» de les retallades. El Departament d'Ensenyament ha impulsat un autèntic canvi de model de finançament i provisió, tot rebaixant dràsticament les aportacions de la Generalitat i consolidant un model que augmenta les aportacions familiars de manera molt significativa (Síndic de Greuges, 2015). Si bé els ajuntaments han augmentat significativament les aportacions econòmiques, la reducció del finançament de la Generalitat ha repercutit significativament en els preus públics del servei, que han augmentat notablement.

El resultat d'aquesta política ha estat paradoxal. Després del *Pla de construcció d'escoles bressol 2004-2008,* impulsat pel Govern tripartit, i que va suposar la creació de més de 40.000 places públiques de primer cicle d'educació infantil, per primera vegada a Catalunya hi ha més places públiques disponibles que demanda de places (que no de necessitats) i s'han produït tancaments de grups de 0-3 en diversos ajuntaments. La davallada demogràfica, però sobretot la crisi econòmica, han produït la paradoxa de l'excés d'oferta en un país amb marge de creixement en l'escolarització infantil. Així, l'empobriment de la classe mitjana i l'augment de la pobresa han reduït la demanda d'un servei que ha vist incrementar els preus públics en els darrers anys. El gràfic 1 mostra que el nombre de places desocupades ha superat les 15.000, en un context en el qual la taxa d'escolarització pública se situa en un 22,7% (Síndic de Greuges, 2015, p. 9).

Igualment, el caràcter lineal de la reducció pressupostària ha comportat forts desequilibris territorials en aquest terreny. A les grans ciutats, als municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona i, en general, als municipis amb menys oferta del servei en termes relatius, la demanda continua superant l'oferta malgrat l'increment de preus. En molts d'aquests casos, els ajuntaments han decidit a aplicar sistemes de tarifació social amb l'objectiu de pal·liar l'impacte de l'augment dels preus públics (Ro-

Gràfic 1.
Evolució de l'ocupació de les escoles bressol públiques a Catalunya (2010-2015)



Font: Sindic de Greuges (2015). *Informe sobre la igualtat d'oportunitats a l'educació infantil (0-3 anys)*, p. 29.

vira et al., 2015). En canvi, en municipis mitjans, l'impacte de la crisi ha tendit a reduir la demanda del servei fins al punt de buidar algunes aules i reduir la cobertura del servei. L'absència de mecanismes de compensació des d'un punt de vista social i territorial, és a dir, l'absència de mecanismes selectius en la contenció pressupostària, ha produït resultats fortament desiguals en aquest capítol. Lògicament, les dificultats d'accés al servei no tan sols han estat conseqüència de la pràctica desaparició dels ajuts de la Generalitat de Catalunya a l'educació infantil. Alguns ajuntaments han repercutit la reducció de subvencions en els preus públics dels serveis, fet que ha dificultat enormement l'accés de les famílies de renda mitjana i baixa al servei.

Al costat de la desinversió lineal, l'acció de govern ha estat selectiva en altres àmbits. El Departament d'Ensenyament optà per suprimir la sisena hora en la gran majoria de centres públics, trencant així una mesura acordada en el Pacte Nacional d'Educació del 2006 i dirigida a igualar

les condicions d'escolarització entre centres públics i concertats. Les escoles en entorns socials desafavorits van poder mantenir la sisena hora, però el gruix de l'ensenyament públic veié de nou com un aspecte tan bàsic com la igualtat d'horari educatiu tornava a alterar-se.

El Govern de la Generalitat optà també per ser selectiu en l'aplicació de determinats articles de la LEC i no d'altres. Un d'aquests articles va ser la Disposició Addicional Vuitena, relativa a l'establiment de concerts en els ensenyaments postobligatoris. La selecció, en el punt més alt de la crisi, s'aplicà també en la reducció de grups en centres públics (en un context de progressiva davallada demogràfica) més que no pas en centres concertats —61 centres de P3 públics per 12 de concertats l'any 2013 (Bonal i Verger, 2014: 117).

Optar exclusivament per la lògica de seguiment de la demanda a l'hora de planificar l'oferta educativa pot conduir progressivament a consolidar un model amb un major pes del finançament privat i un menor pes de la despesa pública. Els indicadors relatius a la despesa de les llars en educació ens mostren com aquesta despesa creix en moments de crisi econòmica. Concretament, l'impacte de la crisi situa la despesa privada en educació amb 223 € per capita en el nivell més alt de l'Estat espanyol —un 51,5% superior a la mitjana espanyola (Barclaycard-IESE, 2015).

La reducció pressupostària en altres partides, com les beques de menjador (malgrat una certa recuperació recent), fa evident que una bona part de les retallades en educació han afectat col·lectius vulnerables. La taula 1 evidencia la contracció en termes relatius dels ajuts de menjador escolar, en un context de fort increment de la taxa de risc de pobresa dels menors de 16 anys. La comptabilitat pressupostària evidencia, així mateix, una retallada selectiva en l'àmbit dels programes d'inclusió escolar, l'educació especial, el transport escolar, el ajuts de menjador, l'educació compensatòria, l'educació d'adults i el suport a activitats extraescolars d'un 23% entre el 2010 i el 2013, una proporció molt per

Taula 1.
Indicadors de cobertura dels ajuts de menjador escolar (2008-2013)

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Alumnat a EI, EP i ESO	934.562	951.408	969.971	990.035	998.354
Ajuts individuals de menjador escolar	56.995	75.460	67.377	63.537	63.659
Risc de pobresa (menors de 16 anys)	17,6	23,4	23,7	26,4	26,4
Alumnat en risc de pobresa	164.483	222.629	229.883	261.369	263.565
Cobertura alumnat total	6,1	7,9	6,9	6,4	6,4
Cobertura teòrica alumnat en risc de pobresa	34,7	33,9	29,3	24,3	24,2

Font: Síndic de Greuges (2013). *Informe sobre la malnutrició infantil a Catalunya*. Barcelona: Síndic de Greuges, p. 13.

damunt de la mitjana de la contracció pressupostària (Martínez-Celorrio, 2015).

En resum, les retallades selectives, lluny de protegir els col·lectius més vulnerables, semblen haver perjudicat especialment els col·lectius més desafavorits en un context d'augment de la pobresa i la desigualtat causat per la crisi econòmica. En els darrers anys, algunes mesures semblen haver compensat aquesta tendència. D'una banda, el Govern ha iniciat increments, tot i que discrets, en les dotacions de plantilles als centres d'alta complexitat. Així mateix, les partides de beques per a l'etapa 0-3 han augmentat i s'han modificat els criteris per fer possible l'accés al 100% de l'ajut per a les famílies més vulnerables (Síndic de Greuges, 2015).

Paral·lelament, el Govern actual de la Generalitat ha donat continuïtat a una línia de política educativa més expansiva en l'àmbit de la formació professional. El retard estructural de l'oferta d'aquesta etapa formativa en comparació amb els països de l'entorn europeu ha començat a compensar-se a través de l'increment d'oferta de places, de l'aposta per la FP dual (Valiente *et al*. 2015) i, sobretot, a partir de l'aprovació de la Llei 10/2015, del 19 de juny, de formació i qualificació professionals, com a aposta per la formació al llarg de la vida i de facilitar la formació per a l'ocupació.

Sector públic *vs.* sector concertat

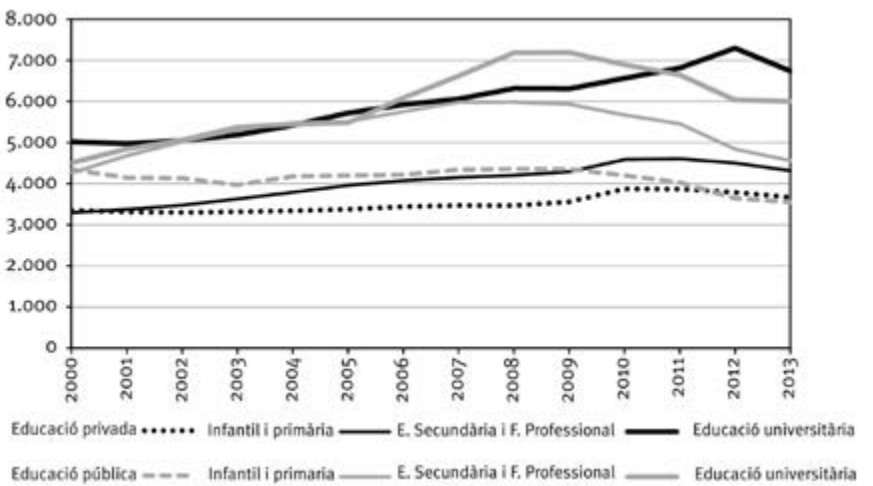
És conegut el pes significatiu del sector concertat en el sistema educatiu a Catalunya, notablement superior a la mitjana espanyola. La desinversió pública en educació ha afectat clarament ambdós sectors de titularitat, però no ho ha fet en la mateixa mesura ni intensitat. Martínez-Celorrio (2015), per exemple, destaca que la reducció de la despesa pública en educació és d'un 16,7% entre el 2009 i el 2013, mentre que el finançament públic de la xarxa concertada es redueix en el mateix període en un 12,5%. Aquesta reducció desigual explica que, proporcionalment, el finançament públic destinat a concerts s'hagi incrementat des d'un 15,5% fins a un 17,1% en només dos anys, i que suposi una de les proporcions més altes de l'Estat espanyol.

Al llarg del període de crisi, d'altra banda, la contenció pressupostària coexisteix amb un augment de la demografia educativa pel que fa al nombre absolut d'estudiants en el sistema no universitari de Catalunya. El creixement per sectors, però, ha estat molt diferenciat. En el sector públic, l'augment de l'alumnat entre el 2007 i el 2013 és de gairebé un 20%, mentre que en el sector concertat la demanda pràcticament s'estanca amb un escàs increment d'un 1%.[2] La desigual contracció de la

2. Càlculs realitzats a partir de Departament d'Ensenyament. *Estadísitica d'ensenyament*.

despesa entre sectors i el diferent comportament demogràfic ha donat com a resultat que la reducció de la despesa pública per alumne en escoles concertades hagi estat sensiblement menor que en el sector públic. A Catalunya, entre el 2009 i el 2011, la despesa per alumnes es redueix en el sector concertat en 227,4 €, una quantitat que suposa menys de la meitat de la reducció de la despesa global per alumne (493,5 €) (Martínez i Albaigés, 2013, p. 135). De fet, aquesta és una tendència general observada en el conjunt de l'Estat espanyol. En el cas espanyol, fins i tot, com mostra el gràfic 2, l'anàlisi per nivells educatius arriba a situar la despesa per alumne en el sector privat per damunt del sector públic, descomptada la despesa en educació especial i en ajuts socials.

Gràfic 2.
Evolució de la despesa per alumne en educació privada i pública segons activitats educatives, 2000-2013 (euros del 2013)



Nota: S'exclou la despesa de totes aquelles activitats que no són susceptibles de ser assignades a activitat educativa; no inclou Educació Especial.

Font: F. Pérez i E. Uriel (dir.) (2016). *Cuentas de la educación en España 2000-2013. Recursos, gestos y resultados*. Fundación BBVA / IVIE, p. 126.

Ras i curt, el sector concertat del sistema educatiu català ha patit la crisi, i, sens dubte, alguns centres més que altres (malauradament no podem disposar de dades que permetin copsar la diversitat interna del sector concertat). Sens dubte, l'absència de mecanismes de selectivitat en la reducció pressupostària ha perjudicat sensiblement el sector concertat que atén famílies de més baix nivell de renda. És més, la despesa per alumne en cada sector de titularitat és desigual (un 30% menor en el sector concertat aproximadament), si bé cal considerar que aquesta comparació oculta la necessitat de cobertura educativa pública en indrets remots que augmenten significativament els costos educatius per alumne i una proporció sensiblement més alta de costos en ajuts socials. En qualsevol cas, l'opció política del Govern de la Generalitat ha estat la de protegir més el sector concertat que el sector públic. Ho ha fet des d'un punt de vista econòmic agregat (en la contracció de la despesa per alumne), i en les respostes de planificació educativa davant la crisi, ja que ha mantingut més aules en el sector concertat que en el sector públic. En línies generals, la política del Departament d'Ensenyament ha prioritzat mantenir aules i escoles allà on la demanda ha estat més alta i eliminar grups classe o fins i tot escoles amb menys demanda. Hi ha significatives excepcions, però. Una revisió del comportament de la demanda al llarg dels darrers cursos escolars a Barcelona ciutat posa de relleu una caiguda de la demanda gairebé cinc vegades superior a la xarxa concertada que a la xarxa pública (Consorci d'Educació de Barcelona, 2015). La demanda d'escola pública és especialment significativa en districtes com Gràcia o l'Eixample, on l'escassetat d'escola pública contrasta amb un excés d'oferta d'escola concertada. La crisi econòmica i les dificultats que enfronten un sector de centres públics i concertats ha moderat la política de seguiment de la demanda en els darrers anys. Així, s'han protegit centres amb pèrdues significatives d'alumnat —hipotèticament conjunturals.

Les decisions relatives a la planificació educativa, i més concretament al tancament de grups classe o centres són sempre polèmiques i s'enfronten a problemes de governabilitat. Els canvis demogràfics (amb la reduc-

ció d'alumnat a infantil i primària i l'augment a secundària) han empès la Conselleria d'Ensenyament a la decisió de tancar 55 grups de P3 i a obrir-ne 64 a la xarxa pública, per bé que la Consellera ha declarat que calcula haver de tancar aproximadament uns 60 grups del sector concertat per manca de demanda (inclosos en aquest cas P3 i 1r d'ESO).[3] Si bé el Departament ha declarat que la davallada demogràfica del 5,4% hauria d'obligar el curs 2016-2017 a tancar 106 grups de P3, l'augment net d'oferta al sector públic posa de relleu un desigual comportament de la demanda per territoris i posa de manifest així mateix una lògica de planificació educativa de seguiment de la demanda. Les excepcions, però, són presents en determinats centres, els quals, tot i l'escassa demanda mantenen grups classe de ràtio baixa, sovint amb l'objectiu de disposar d'espais de contenció d'un alumnat amb un perfil d'elevat risc educatiu.

El manteniment d'escoles i grups classe amb una elevada concentració d'alumnat en risc escolar accentua els problemes de segregació escolar, i, des d'un punt de vista econòmic, pot constituir una política que comporti, a mitjà i llarg termini, costos econòmics més elevats que una política més valenta de distribució equilibrada de l'alumnat. Els informes recents de l'OCDE alerten especialment de l'elevada relació positiva entre segregació escolar de l'alumnat socialment desavantatjat i fracàs escolar, i identifiquen en la distribució de l'alumnat en risc educatiu una de les mesures compensatòries més eficaces (OCDE, 2012).

Finalment, la política de seguiment de la demanda s'estén també a la lògica d'increment de grups classe en centres escolars públics amb elevada demanda, tot i l'existència de vacants en altres escoles. Relegar determinades escoles a una baixa demanda és ineficient des d'un punt de vista econòmic, alhora que consolida una opció per l'absència de planificació educativa des d'un punt de vista d'equitat.

3. http://www.ara.cat/societat/preinscripcio-ensenyament-tancament-linies-p3-bolets_0_1578442305.html

Sistema escolar *vs.* territori

Un dels pilars sobre els quals s'ha articulat la política educativa del Govern català que accedí al poder l'any 2010 es pot identificar en el document oficial *Ofensiva de país per l'èxit educatiu. Pla per a la reducció del fracàs escolar a Catalunya 2012-2018*.[4] El document identifica els eixos prioritaris d'acció política i d'inversió per tal de millorar els resultats del conjunt del sistema i, per aquesta via, reduir el fracàs escolar a Catalunya. Més enllà de l'oportunitat o no de les mesures assenyalades, crida especialment l'atenció la pràcticament nul·la presència de mesures que enforteixin la dimensió territorial del sistema. En efecte, en contrast amb les línies d'acció que reforcen el paper de l'escola i de l'aula (Plans intensius de millora, Servei escolar personalitzat, programes de reforç de la lectura, etc.), les mesures encaminades a reforçar el treball en xarxa, els projectes d'entorn o el reforç de la corresponsabilitat amb les administracions locals són mínimes o inexistents. De fet, la mateixa LEC reforça especialment la dimensió de l'autonomia de centre i del paper de les direccions, alhora que margina la possible autonomia territorial en la presa de decisions. L'únic instrument que contempla la LEC que hauria d'avançar la corresponsabilitat entre les administracions locals i el Departament d'Ensenyament, les zones educatives, no s'ha desplegat fins ara ni sembla previst desplegar-lo ni a curt ni a mitjà termini. L'opció del Govern ha estat una opció fortament centralitzadora, no tan sols pel que fa a la planificació del sistema, sinó a la seva gestió i control. L'estructura de descentralització territorial del Departament és purament una descentralització administrativa, que no atorga poder real als territoris com a unitats de planificació i execució de decisions de política educativa. De manera addicional, cal destacar l'efecte que l'entrada en vigor de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local (LERSAL), pot haver tingut en la contracció pressupostària tant en l'exercici de les compe-

4. Vegeu http://ensenyament.gencat.cat/web/.content/home/departament/publicacions/monografies/ofensiva-exit-escolar/ofensiva_exit_escolar.pdf

tències pròpies com de les competències delegades. La inseguretat jurídica derivada de l'aplicació de l'LRSAL ha posat en risc les opcions d'expansió de serveis públics per part dels governs locals. Els límits de la descentralització educativa cal identificar-los també, doncs, en el fre de la política del Govern central a les possibles vies d'expansió i millora dels serveis públics de les administracions locals i autonòmiques.

Amb tot, l'aposta política del Govern de la Generalitat que accedí al poder l'any 2010 ha tingut també la seva traducció pressupostària. Com hem vist, la Generalitat ha reduït el suport a l'escola bressol, un nivell educatiu descentralitzat i gestionat pels ajuntaments, fins al punt d'eliminar-lo completament. Així mateix, ha suprimit el suport a l'instrument de política educativa de més reforç de l'acció territorial i comunitària, que no és altre que els Plans educatius d'entorn (PEE). Els PEE van néixer a mitja dècada del 2000 com a instrument per promoure l'èxit educatiu de l'alumnat dins d'un marc de col·laboració entre escola, famílies i comunitat que va més enllà de la dimensió estrictament acadèmica i té en compte les dimensions social i personal tant dels infants com dels adults. L'any 2012 es comptabilitzaven 95 Plans d'entorn corresponents a vuitanta municipis. El Plans educatius d'entorn són signats en conveni entre el Departament d'Ensenyament i els ajuntaments. Normalment el Departament assumia el 70% del seu finançament, mentre que l'ajuntament n'assumia el 30% restant. El finançament dels PEE s'ha anat reduint al llarg dels darrers anys. Al juliol del 2012, segons es desprèn d'una resposta parlamentària de la Conselleria d'Educació a una pregunta formulada pel Grup Parlamentari d'ICV,[5] només 19 municipis dels 80 que tenien PEE vigents podien mantenir la seva situació, mentre que el Departament d'Ensenyament proposà la renovació de convenis d'aquells municipis que acabaven els PEE el curs 2011-2012. No obstant això, en la resposta de la Conselleria es deixava clar que la renovació dels nous PEE no anava acompanyada de finançament i s'atribuïa la raó a la manca de transferències des del Govern central:

5. Vegeu *BOPC*, núm. 360 (24 de juliol de 2012).

Aquests convenis no comporten la signatura posterior d'una addenda econòmica. Atès que l'addenda econòmica del conveni de col·laboració dels plans educatius d'entorn, establerta entre l'Administració de la Generalitat de Catalunya mitjançant el Departament d'Ensenyament i els ajuntaments, ha estat condicionada a la signatura del Conveni amb el Ministerio de Trabajo e Inmigración pel suport a l'acollida i integració de persones immigrants, que dins dels Pressupostos Generals de l'Estat, no s'ha contemplat cap partida econòmica. En aquest sentit, el Departament d'Ensenyament està cercant noves fonts de finançament.

> Aquesta tendència a la contracció en la quantitat de PEE i en el seu finançament sembla que comença a revertir des del curs 2015-2016. L'actual Govern de la Generalitat de Catalunya ha augmentat els Plans en un nombre més elevat de municipis i ha augmentat també el seu finançament (Síndic de Greuges, 2016b: 95).

Caldrà observar en els propers anys si l'actual Govern de la Generalitat consolida la recuperació dels PEE i supera una política educativa que ha tendit a interpretar el territori com a purament subsidiari d'una política educativa que, amb caràcter general, s'entén com a competència central/nacional.

Una aproximació als efectes de la desinversió educativa sobre les desigualtats

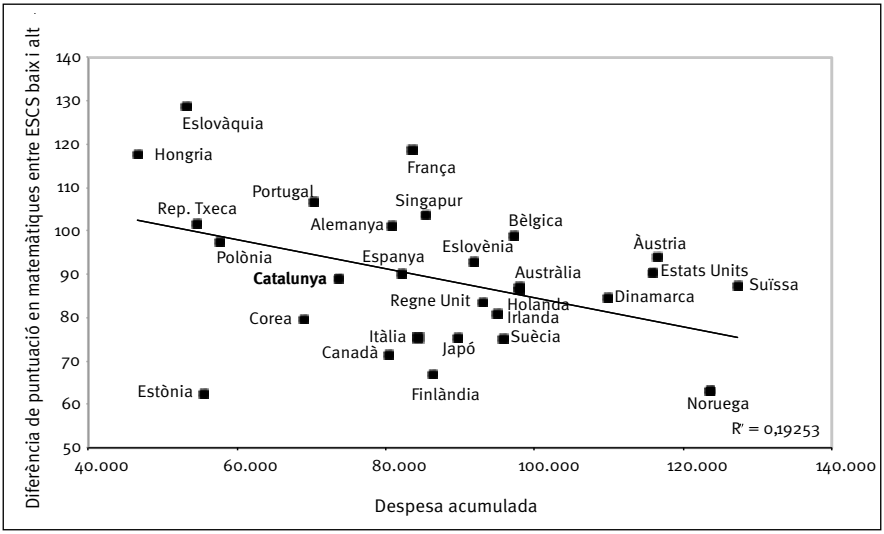
Tal com hem assenyalat en la introducció, l'exercici d'avaluar els efectes de la crisi i la davallada de recursos sobre diferents dimensions de l'educació s'enfronta tant a problemes d'atribució com a problemes de termini. Això no obstant, ignorar els efectes de la contenció pressupostària sobre aspectes com l'accés a determinats nivells educatius, les condicions d'escolarització o, fins i tot, els resultats educatius, porta implícita la consideració que la davallada del pressupost públic no afecta l'equitat educativa (es mesuri aquesta com a igualtat d'oportuni-

tats, de tracte o de resultats). En els darrers anys no és casual que precisament hagin ressorgit amb força les tesis que sostenen que el rendiment educatiu no té relació amb la despesa educativa (a partir de dades PISA, principalment), o fins i tot iniciatives com *Nada es gratis* impulsada per FEDEA, que emfasitzen la rellevància del cost públic dels serveis públics i en particular de l'educació.

L'aparent absència immediata de la contracció de la despesa sobre el rendiment escolar o fins i tot la millora d'alguns indicadors educatius com les taxes de graduació o la reducció de l'abandonament escolar prematur no suposen necessàriament l'absència d'efectes directes o indirectes de la minva dels pressupostos sobre diverses dimensions del sistema educatiu. Els efectes educatius de la crisi poden ser tant producte de la política pressupostària en educació com resultat d'un augment de la pobresa i la desigualtat social que no troba resposta en una acció de govern cada vegada més austera i ajustada als dictàmens del control del dèficit públic. Les dificultats metodològiques de l'atribució directa, per tant, no poden constituir una dispensa per no valorar les implicacions de les opcions polítiques pressupostàries identificades, per acció o per omissió. Però és més, si bé efectivament no s'identifica una relació directa entre despesa educativa i rendiment escolar, alguns estudis assenyalen com la despesa pública en educació pot tenir efectes positius en termes redistributius (Marical *et al.*, 2006) o en les condicions d'escolarització que permeten reduir les diferències de resultats entre grups socials (Jackson *et al.*, 2015). La comparació internacional (gràfic 3), així mateix, evidencia que els països amb un major nivell de despesa pública en educació tendeixen a presentar un menor nivell de desigualtats socials en els seus resultats. No són relacions determinants, òbviament, però qüestionen el reduccionisme d'alguns posicionaments que gairebé menyspreen el finançament de l'educació com a factor rellevant de la política educativa.

En aquesta secció del capítol identificarem els aspectes en els quals la reducció pressupostària sembla que accentua les desigualtats educati-

Gràfic 3.
Diferències de puntuació entre els nivells alt i baix de l'índex de nivell socioeconòmic segons despesa acumulada



Font: Bases de dades OCDE-PISA 2012.

ves i després tancar el capítol amb una reflexió sobre les implicacions polítiques d'aquests efectes.

Contracció pressupostària i desigualtats educatives

Sens dubte, un dels àmbits més afectats per la contracció pressupostària és el de l'accés i les condicions d'escolarització en l'educació infantil. Com hem vist abans, aquest és un dels àmbits on les retallades han estat més contundents. L'accés a l'educació infantil és un dels àmbits més destacats tant per experts com per les organitzacions internacionals com a factor clau per a la igualtat d'oportunitats educatives. Més enllà d'un conjunt de beneficis socials innegables (conciliació laboral i familiar, accés de les dones al mercat de treball, no in-

terrupció de trajectòries professionals), l'educació infantil es presenta com una base cada vegada més sòlida d'oportunitats educatives amb el potencial de neutralitzar en les primeres etapes de vida unes diferències socials que tendeixen a reproduir-se al llarg de la vida escolar (González i Jurado, 2006; Bonke i Esping-Andersen, 2011). La creixent investigació sobre els beneficis d'aquesta etapa ens mostra l'existència d'avantatges clars en el desenvolupament infantil i d'efectes positius en el rendiment escolar posterior (OECD, 2011). Des del punt de vista de l'equitat, alguns estudis ens mostren que es tracta de l'etapa educativa amb més poder igualador de les diferències socials i culturals de l'alumnat i del tipus d'inversió educativa amb més poder redistributiu (Cebolla *et al.*, 2014).

En el procés de contracció de demanda que hem assenyalat en la secció anterior, són lògicament els grups socials en situació d'atur i amb menys recursos econòmics els que s'han vist obligats a prescindir del servei. Segons l'explotació del cens del 2011, mentre un 65% de les famílies amb estudis superiors accedeixen al servei, només ho fan un 32% dels fills de pares amb nivells d'estudis primaris o inferiors (Síndic de Greuges, 2015). Les desigualtats són presents igualment entre l'alumnat autòcton i immigrant, tant abans com després de la crisi, amb una probabilitat per a l'alumnat autòcton d'accedir a l'educació infantil que és més del doble que la de l'alumnat estranger (Albaigés i Ferrer, 2012).

Pel que fa a l'accés l'educació postobligatòria, en termes generals s'observa una millora dels indicadors des de l'esclat de la crisi. Són més alumnes els que hi accedeixen (segons l'Idescat, la taxa d'abandonament educatiu s'ha reduït 14 punts entre el 2008 i el 2015 —18'9%—, més d'un 82% dels alumnes es graduen en ESO, comparat amb el 77% de l'any 2006 —Martínez i Albaigés, 2014—) i ha augmentat l'accés a totes les formes d'oferta d'ensenyaments postobligatoris (especialment en ensenyament professional i en PFI). Els indicadors positius, però, contrasten amb d'altres, com el del volum de joves que no estudien ni treballen, el qual es manté estancat des de l'inici de la crisi i se

situa prop d'un 24% dels joves entre 18 i 24 anys (Martínez i Albaigés, 2014: 28). A més, cal tenir en compte que més del 40% dels joves que no estudien ni treballen han assolit algun nivell d'educació postobligatòria (secundària superior o terciària) (Valiente et al., 2015) i que, per tant, la seva situació es pot atribuir al context de crisi del mercat laboral. D'altra banda, aspectes com l'increment de les taxes acadèmiques en els Cicles Formatius de Grau Superior (CFGS) o la reducció en la cobertura i intensitat de les beques i ajuts a l'estudi poden tenir efectes potencials sobre l'accés i les condicions d'escolarització dels diferents grups socials en l'ensenyament postobligatori.[6]

Un dels terrenys en els quals es concentren més clarament efectes directes i indirectes de la contracció pressupostària és el de les condicions d'escolarització de l'alumnat. Com hem assenyalat, reduccions en àmbits com les beques de menjador, els ajuts de transport i, en general, els programes d'inclusió és obvi que perjudiquen l'alumnat més necessitat des d'un punt de vista educatiu i social. Alhora, els efectes de la crisi alteren les mateixes condicions d'educabilitat de l'alumnat, per la via de les condicions materials o psicològiques de la llar (Garcia Alegre, 2014) . És especialment interessant, així mateix, tenir en compte els efectes de la crisi sobre la polarització de l'alumnat entre diferents escoles. Si bé la segregació escolar de l'alumnat d'origen immigrat (com a *proxy* de l'alumnat en risc educatiu) en termes agregats no sembla haver augmentat en els anys de crisi, sí sembla haver-ho fet el nivell de concentració en alguns centres, especialment del sector públic. La taula 2 mostra, per exemple, l'augment del nombre de centres amb més nivell de concentració d'alumnat estranger entre el 2006 i el 2012. Les dades més recents sobre aquest indicador ens revelen que els nivells de concentració entre el 2012 i el 2014 han tendit a augmentar en ensenyament primari i a disminuir lleugerament en ensenyament secundari (Síndic de Greuges, 2016a).

6. Un treball recent sobre l'impacte de les beques sobre l'equitat ens mostra que l'accés a una beca en ensenyament postobligatori augmenta prop d'un 25% la probabilitat de millora del rendiment acadèmic (Mediavilla, 2013: 110).

Taula 2.
Evolució dels centres amb una elevada presència d'alumnat estranger (2006-2012)

	› 40%		› 50%		› 70%	
	2006-2007	2011-2012	2006-2007	2011-2012	2006-2007	2011-2012
Infantil i primària (públic)	141	139	72	75	17	20
Infantil i primària (concertat)	5	4	-	3	-	-
Total	146	143	72	78	17	20
ESO (públic)	39	70	18	33	5	8
ESO (concertat)	3	5	2	4	-	-
Total	42	75	20	37	5	8

Font: Síndic de Greuges (2014). *Informe sobre els drets dels infants*. Barcelona: Síndic de Greuges, p. 83.

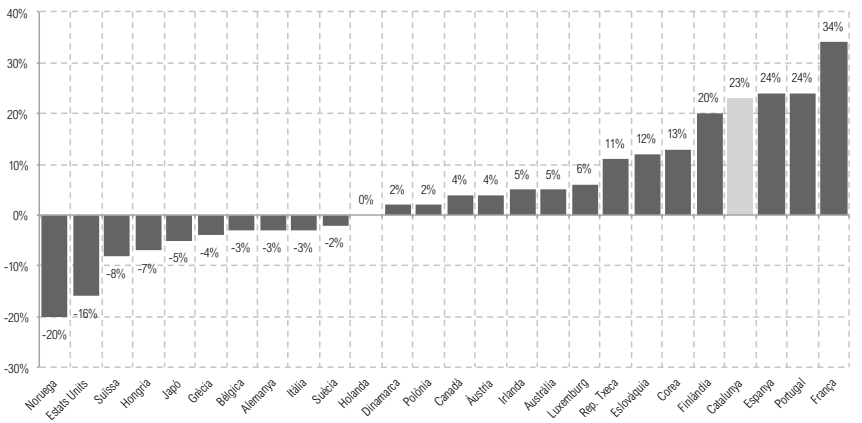
La polarització de l'alumnat socialment més desafavorit redueix l'anomenat *efecte company* (*peer effect*), és a dir, els beneficis associats a l'heterogeneïtat entre alumnat amb més i menys risc educatiu i repercuteix especialment en els resultats negatius de l'alumnat socialment més desafavorit.

Pel que fa a les desigualtats en els resultats educatius, la darrera edició de l'avaluació PISA mostra que la diferència de puntuació entre els alumnes situats a l'últim i al primer quartil de l'índex de nivell socioeconòmic[7] és de 90 punts, diferència que, segons l'OCDE, equival a dos anys d'escolarització (OCDE, 2013). Aquesta diferència, a més, ha augmentat lleugerament des de la primera participació de Catalunya amb mostra pròpia l'any 2003. En termes generals, tal com mostra el gràfic

7. PISA utilitza l'índex ESCS (*Economic, Social and Cultural Status*) com a indicador de diferències socials entre l'alumnat. L'ESCS és un índex compost que inclou indicadors d'estatus ocupacional, el nivell educatiu dels pares, la renda familiar, els recursos educatius familiars i les possessions culturals *clàssiques* a la llar.

4, entre el 2003 i el 2012, el vincle entre el nivell socioeconòmic dels alumnes i la seva puntuació a les proves PISA s'ha incrementat un 23%, molt per sobre d'altres països desenvolupats (Bonal *et al.*, 2015).

Gràfic 4.
Evolució de l'impacte del nivell socioeconòmic[8] en els resultats de matemàtiques, 2003-2012



Font: Bases de dades OCDE-PISA (2012).

Les desigualtats de resultats van més enllà del rendiment educatiu. Diversos estudis han demostrat que, fins i tot amb el mateix rendiment acadèmic, els grups socials més desafavorits tenen menys probabilitats de graduar-se en l'educació secundària i d'accedir a l'educació superior. Cal, doncs, tenir en compte que els efectes de la pobresa van més enllà dels resultats educatius i incideixen en les expectatives i la capacitat d'assolir nivells educatius més alts. Per exemple, Serrano *et al.* (2013) estimen que la taxa d'abandonament educatiu prematur[9] entre

8. L'impacte del nivell socioeconòmic és un indicador que mesura la variació de puntuació per cada punt de variació de l'índex de nivell socioeconòmic. En aquest gràfic es presenta la variació d'aquest indicador entre el 2003 i el 2012.

9. La taxa d'abandonament educatiu prematur es defineix com el percentatge de joves entre 18 i 24 anys que han assolit com a màxim l'educació secundària obligatòria i que actualment no estudien.

els joves del primer quintil de renda disponible a la llar és 3,5 vegades superior a la dels joves de llars amb més ingressos.

Conclusions

Aquest capítol ha mostrat que el procés de desinversió educativa a Catalunya no es pot considerar un procés políticament neutral. El reconeixement dels condicionants derivats de les exigències del control del dèficit o de les exigències de retorn del deute públic no regula completament les opcions polítiques a l'hora de prendre decisions sobre la magnitud i les característiques de les retallades. En efecte, les dicotomies analitzades són prou il·lustratives de com la crisi econòmica és tant un factor altament condicionant de les possibilitats de gestió política, com una *oportunitat* per introduir importants variacions en el model de política educativa previ a la crisi. Els canvis són visibles en el model d'accés, remuneració i estabilització del professorat, en les decisions de planificació escolar, en la política de preus públics de diferents nivells educatius, en la selecció d'instruments privilegiats en la lluita contra el fracàs escolar, i un llarg etcètera. La identificació de quins àmbits de l'educació pública han estat més afectats no és, doncs, un simple resultat de magnituds de reducció pressupostària. És també producte de l'anàlisi de quins elements de variació política s'han introduït en la política pressupostària que impliquen una tendència cap a un canvi de model de política educativa. Evidentment, l'anàlisi completa d'un nou model de política educativa necessita l'exploració d'altres mesures diferents de les pressupostàries, que són fora de l'abast d'aquesta anàlisi i que han estat estudiades en altres treballs (Bonal i Verger, 2013). En tot cas, la combinació d'un tipus i altre de mesures permet observar que estem davant d'un model de política educativa que combina elements liberals i conservadors.

En efecte, les tres dicotomies seleccionades permeten observar la combinació i consolidació d'un model liberal i conservador de política educati-

va. L'opció de reduir més els recursos en el sector públic que en el sector privat és coherent amb una opció de govern poc entusiasta de l'intervencionisme públic i més favorable a una concepció liberal de l'educació. Aquesta opció es complementa, per exemple, amb mesures com l'ampliació de zones escolars en algunes ciutats o el fet de facilitar els augments de ràtio en centres concertats, els quals absorbeixen més demanda. L'absència d'una política més intervencionista es constata en la manca de mesures dirigides a combatre la segregació escolar o a desplegar mesures de xoc en determinades zones o centres educatius.

Amb tot, no totes les decisions polítiques tenen una orientació liberal. El Govern de Catalunya va incloure, per exemple, una mesura tan poc liberal com l'atorgament de punts complementaris en l'accés a aquells alumnes els pares o tutors dels quals haguessin estat escolaritzats en el centre escollit i va optar per aturar la creació d'una agència independent d'avaluació del sistema educatiu. Així, doncs, en alguns casos es pot considerar que les mesures regulatives desplegades són les necessàries per facilitar el funcionament del mercat (com la referida ampliació de zones), però, en altres casos, el que sembla descobrir-se és l'opció per afavorir determinats sectors (com el superior tancament de centres de la xarxa pública respecte de la concertada, fins al darrer curs escolar). La particularitat del liberalisme educatiu de la política educativa dels darrers anys —i de tots els governs previs— es constata especialment en l'absència de voluntat per regular unes regles de joc que tenen molt poc de *liberals*. El finançament inferior dels centres concertats respecte als públics es compensa mitjançant una àmplia permissivitat cap a les pràctiques irregulars d'alguns centres pel que fa al seu finançament i pel que fa als mecanismes de selecció adversa. El caràcter conservador de la política educativa és identificable també en el desplaçament polític i pressupostari d'una concepció descentralitzada de l'educació. Ni ajuntaments ni organitzacions no governamentals, amb protagonisme a través dels PEE, han estat agents prioritzats pels pressupostos educatius de la Generalitat, tot i que alguns senyals recents semblen començar a invertir lleugerament aquesta tendència.

Com hem mostrat a la segona part del capítol, les decisions sobre què i quant retallar tenen efectes sobre les desigualtats educatives, els quals es projecten sobre qualsevol dimensió de l'equitat educativa (accés, condicions d'escolarització i resultats). Sigui per efectes directes de la contenció pressupostària o per efectes directes derivats de la crisi, les desigualtats educatives semblen créixer o estancar-se en diferents indicadors. Les conseqüències no tan sols són altament perjudicials per als grups socials més desafavorits, que experimenten més dificultats per accedir o gaudir de millors condicions d'aprenentatge en el procés educatiu, sinó que perjudiquen els resultats del conjunt del sistema. Les anàlisis més recents a partir de les dades PISA ens mostren com els països que més han aconseguit augmentar l'eficàcia dels seus sistemes educatius ho han fet per la via de reduir les desigualtats de resultats en funció del nivell socioeconòmic familiar dels alumnes i millorant el grau d'inclusió social (l'heterogeneïtat social) de les seves escoles. Reduir les desigualtats educatives és, doncs, tant una qüestió de justícia redistributiva com de rendibilitat de la inversió educativa. Per aconseguir-ho, és evident que no tan sols cal invertir més recursos econòmics en educació, però pretendre reduir les desigualtats per la via de la contenció pressupostària és un objectiu poc realista.

Bibliografia

Albaigés, B.; Ferrer, G. (2012). «Indicadors de l'educació a Catalunya». A: Martínez, M.; Albaigés, B. (dir.). *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2011*. «Polítiques», 75. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Barclaycard-IESE (2015). *Barómetro de consumo Barclaycard-IESE*. http://www.iese.edu/es/files/Bar%C3%B3metro%20con%20cambios%20lucia%20final%20FINAL%20de%20VERDAD_tcm5-117187.pdf

Bonal, X. (dir.); Castejón, A.; Zancajo, A.; Castel, J. L. (2015). *Equitat i resultats educatius a Catalunya. Una mirada a partir de PISA 2012*. «Informes breus», 60. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Bonal, X.; Verger, A. (2013). *L'agenda de la política educativa a Catalunya: una anàlisi de les opcions de govern (2011-2013).* «Informes breus», 45. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Bonke, J.; Esping-Andersen, G. (2011). «Family Investments in Children-Productivities, Preferences, and Parental Child Care». *European Sociological Review,* núm. 27 (1), p. 43-55.

Cebolla, H.; Radl, J.; Salazar, L. (2014). *Aprendizaje y ciclo vital. La desigualdad de oportunidades desde la educación preescolar hasta la edad adulta*. Barcelona: La Caixa. «Colección Estudios Sociales», núm. 39.

Consorci d'Educació de Barcelona (2015). *Planificació escolar P3 i 1r d'ESO*. Barcelona: Consorci d'Educació de Barcelona.

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

García Alegre, E. (2014). *L'èxit educatiu i el cercle pervers de la pobresa infantil. Catalunya 2020.* «Informe de recerca». Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

González, M.J.; Jurado, T. (2006). «Remaining childless in affluent economies: a comparison of France, West Germany, Italy and Spain». *European Journal of Population,* núm. 22, p. 317-352.

Green, A.; Preston, J.; Sabates, R. (2003). «Education, Equality and Social Cohesion: a Distributional Approach». *Compare,* núm. 33 (4), p. 453-470.

Hay, C. (2009). «The Winter of Discontent Thirty Years On». *The Political Quarterly.*, vol. 80 (4), p. 545-552.

Jackson, C.K.; Johnson, R.C.; Persico, C. (2015). *The effects of school spending on educational and economic outcomes: Evidence from school finance reforms*. National Bureau of Economic Research, 20847.

Karabel, J.; Halsey. A.H. (eds.) (1977). *Power and Ideology in Education*. Nova York: Oxford University Press.

Marical, F.; Mira d'Ercole, M.; Vaalavuo, M.; Verbist, M. (2006). «Publicly-provided Services and the Distribution of Resources». *OECD Social, Employment and Migration Working Papers, núm. 45*.

Martínez, M.; Albaigés, B. (2014). *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2013*. «Polítiques», 80. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Martínez Celorrio, X. (2015). «Impacte de la crisi i de les polítiques d'austeritat en el sistema educatiu». A: Vilalta, J.M. (dir.). *Reptes de l'educació a Catalunya. Anuari 2015*, «Polítiques», 84, pp. 375-414. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Mediavilla, M. (2013). «Heterogeneidad en el impacto de la política de becas en la escolaridad secundaria postobligatoria en España: un análisis por subgrupos poblacionales». *Estudios de Economía*, vol. 40 (1), p. 97-120.

OCDE (2011). «Does Participation in Pre-Primary Education Translate into Better Learning Outcomes at School?». *PISA in FOCUS*, núm. 1.

OCDE (2012). *Equity and quality in education: Supporting Disadvantaged Students and Schools. OCDE*.

OCDE (2013). *PISA 2012 Results: Excellence Through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed*. (Vol. II). PISA, OCDE Publishing.

Rovira, M.; Saurí, E.; Bonal X. (2015). «Rendibilitat social dels serveis públics educatius. Una proposta d'anàlisi per a Sant Feliu de Llobregat». *ICPS Working Papers*, núm. 319.

Serrano, L.; Soler, A.; Hernández, L. (2013). *El abandono educativo temprano: Análisis del caso espanyol*. València: Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.

Síndic de Greuges de Catalunya (2015). *Informe sobre la igualtat d'oportunitats a l'educació infantil (0-3 anys)*. Barcelona: Síndic de Greuges de Catalunya.

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

Síndic de Greuges (2016b). *La segregació escolar a Catalunya (II): Condicions d'escolarització*. Barcelona: Síndic de Greuges.

Valiente, O.; Zancajo, A.; Tarriño, A. (2015). *La formació professional i l'ocupació a Catalunya: Una ullada als indicadors des d'una perspectiva comparada*. «Polítiques», 82. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Índex

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

INDICADORS SOBRE L'ÈXIT EDUCATIU A CATALUNYA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PERSPECTIVES DE POLÍTICA EDUCATIVA EN EL TOMBANT DE LA CRISI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Capítol de mostra.
Edició no venal

Primera edició: setembre de 2017

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

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

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

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

Impressió: ServicePoint FMI, SA

Després de gairebé un decenni des de l'inici de la crisi econòmica, l'*Anuari 2016* fa balanç de tot el que està relacionat amb l'impacte que ha tingut sobre l'educació i, en un moment en què sembla que la sortida es comença a percebre, planteja escenaris i propostes sobre com encarar el futur de l'educació a Catalunya.

Estructurat en tres grans blocs, en primer lloc analitza una sèrie d'indicadors que ofereixen una radiografia actualitzada i quantificada de l'estat de l'educació al nostre país. En segon lloc, fa una anàlisi de l'agenda política i el desenvolupament de polítiques educatives entre el 2012 i el 2016. El tercer bloc conté un treball monogràfic centrat en l'evolució de l'educació durant aquests darrers anys marcats per la crisi i presenta perspectives alternatives sobre quines polítiques públiques en educació, en un context de recuperació econòmica, podrien servir millor l'interès d'assolir una educació de qualitat, inclusiva i amb equitat, en línia amb l'agenda europea i també amb els Objectius de Desenvolupament Sostenible en l'horitzó 2030. *L'estat de l'educació a Catalunya* és un estudi dirigit per Bernat Albaigés i Francesc Pedró i en el qual han col·laborat dotze experts més en aquest àmbit.

FUNDACIÓ JAUME BOFILL

ISBN: 978-84-946591-3-3
9 788494 659133