

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

Conclusions

***BERNAT ALBAIGÉS
I FRANCESC PEDRÓ***
(DIRECTORS)



14

Conclusions

Bernat Albaigés i Francesc Pedró

[a Bernat Albaigés i Francesc Pedró, dirs., *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2016*, pàgines 841-944]

En aquest darrer apartat es presenta una síntesi de les conclusions de les diferents aportacions incloses en aquest *Anuari* que les articula de manera integradora, tot i que cal deixar constància de la pluralitat de perspectives presentades pels diferents autors, particularment pel que fa a les propostes i orientacions de futur. En primer lloc, es documenten els canvis més importants en el context de l'educació observats durant aquest període, amb un particular èmfasi en la crisi econòmica, però també revisant l'evolució demogràfica del país, l'augment del nivell educatiu de la població adulta i, finalment, els conflictes amb l'Estat. En segon lloc, es passa revista a les polítiques públiques en educació que s'han posat en pràctica i es revisen els ajustaments pressupostaris, el desplegament de la LEC i la implementació de polítiques específiques i focalitzades, que han constituït les prioritats durant aquests anys. En tercer lloc, s'intenta presentar un balanç de quin ha estat el comportament del sistema durant aquest període, posant l'accent especialment en com els resultats educatius, en un sentit ampli, s'han vist afectats, o no, pels canvis contextuais i, en particular, per la crisi, i es proposa un intent d'explicació per a la imatge que en resulta. En quart lloc, s'enuncien els que, a la llum de les anàlisis contingudes en l'*Anuari*, es poden considerar els reptes encara pendents en matèria educativa a Catalunya; més concretament, s'analitzen la persistència de les desigualtats educatives, el miratge de la reducció de l'abandonament prematur i, en darrer lloc, la crisi del retorn de la inversió en educació en un context de subocupació. Finalment, es presenten algunes

propostes i recomanacions polítiques que, tenint en compte les anàlisis contingudes en l'*Anuari* i també les evidències d'altres països, permetrien aprofitar l'oportunitat d'un nou cicle de creixement econòmic per millorar la qualitat, l'equitat i la inclusió del sistema educatiu a Catalunya en línia amb el que preconitza l'agenda internacional del desenvolupament sostenible per al 2030.

CANVIS EN EL CONTEXT DE L'EDUCACIÓ

El context en el qual cobra sentit l'educació evoluciona, de vegades ràpidament, encara que, per adonar-nos-en, cal, sovint, aturar-se per mirar enrere. Algunes de les condicions en què opera l'educació es poden veure afavorides, o no, per determinats canvis contextuais i, a voltes, ho fan de manera superposada i contradictòria.

A Catalunya, en el període que analitzem, almenys quatre d'aquests canvis han tingut un impacte directe sobre l'educació. En concret, es tracta, en primer lloc, de la crisi econòmica ja iniciada el 2008, però els efectes de la qual no es deixen sentir en educació fins uns quants anys més tard, com es veurà seguidament. En segon lloc, cal destacar com un altre vector molt significatiu l'evolució demogràfica del país, amb canvis importants sobretot pel que fa a l'emigració. En tercer lloc, i aquest és un element els efectes del qual han estat molt positius, hi ha l'increment del nivell general d'educació de la població adulta. D'aquest increment se'n dirà, no sense raó, que és, de fet, un resultat del sistema educatiu i, com a tal, es presentarà més endavant, però si el destaquem també en aquesta introducció sobre els canvis contextuais és perquè té uns efectes notables i positius sobre l'educació inicial d'infants i joves: unes generacions més educades, no tan sols demanen encara més educació i de més qualitat, sinó que estan en millors condicions d'educar les generacions joves. Finalment, el darrer canvi contextual rellevant ha estat la conflictivitat amb l'Estat, el qual ha volgut canviar algunes de les regulacions fonamentals, tant

legals com financeres, per les quals tant la Generalitat com els ajuntaments es regien per a la provisió d'educació. Aquesta conflictivitat, que va més enllà del sector de l'educació, ha estat un element també crucial en la forma i la substància d'algunes de les polítiques que s'han desenvolupat.

Tots quatre canvis s'analitzen seguidament.

a) La crisi econòmica

La crisi econòmica ha modificat el context de l'educació de diferents maneres. En primer lloc, s'ha saldat amb un empobriment generalitzat de la població de Catalunya que ha dut també a l'augment de la vulnerabilitat social. En segon lloc, els seus efectes no han estat ni lineals ni uniformes per a tothom; més aviat sembla evident que les desigualtats socials han augmentat. En tercer lloc, també el context cultural, tant pel que fa a la producció com al consum, s'ha vist afectat directament per la crisi, la qual cosa té un impacte indirecte important sobre l'educació.

L'empobriment de la població i l'increment de la vulnerabilitat social

En els darrers anys, un dels factors de transformació social més determinants ha estat la crisi econòmica. Socialment, una part significativa de la població ha experimentat un empitjorament de les seves condicions materials de vida, a causa fonamentalment de la pèrdua de feina i consegüentment també de la reducció de la renda familiar disponible. A Catalunya, en el període 2007-2013, la població desocupada es va multiplicar per 3,6, amb 650.000 aturats més aproximadament, i la taxa d'atur va passar del 6,5% al 23,1%. En el període 2008-2013, les llars amb dificultat per arribar a fi de mes van passar del 28,4% al 36,5%, i la

població amb privació material severa, de l'1,6% al 6,1%. En aquest mateix període, la taxa de risc de pobresa a Catalunya va augmentar del 16,6% al 19,8%, la qual cosa significa que al voltant de 275.000 persones més es van situar sota el llindar de risc de pobresa.

Aquest increment de la vulnerabilitat social ha afectat especialment els infants. Mentre que en el període 2008-2013 el risc de pobresa en general es va incrementar en 3 punts percentuals, aquesta mateixa taxa per a la població menor de 16 anys va augmentar prop de 10 punts percentuals, tot passant del 17,6% al 27,3%. La infància ha estat el grup d'edat el risc de pobresa del qual ha augmentat més durant la crisi econòmica a Catalunya, fins al punt de situar-se en l'actualitat en el grup d'edat amb més prevalença de la precarietat econòmica. En comparació amb el conjunt de la població, els infants pateixen més dificultats per arribar a final de mes (un 37,3% per a la població de menys de 16 anys, per un 33,3% de la població total l'any 2015), més risc de pobresa (27,3% vs. 19%) i més privació material severa (11,1% vs. 6,7%).

Aquest increment de la pobresa infantil ha estat acompanyat d'un increment de la intensitat del risc de pobresa. Si prenem com a referència la bretxa de la pobresa, calculada a partir de la distància en percentatge entre la mediana dels ingressos equivalents de la població en risc de pobresa i el llindar, i que ens indica «com de pobres són els pobres», constatem que aquesta intensitat ha augmentat per a la població en general (amb una bretxa que ha passat del 22,3% l'any 2007 al 35,7% l'any 2015), però que ho ha fet també, i de manera més intensa, entre els infants, on pràcticament s'ha doblat (del 21,1% l'any 2007 al 44,8% l'any 2015). Avui tenim, doncs, un nivell de vulnerabilitat social entre els infants que no existia abans de la crisi, deu anys enrere.

Amb caràcter general, les condicions materials de vida, en tant que factor clau per comprendre l'educabilitat de les persones, mantenen una relació positiva amb els resultats acadèmics i amb les trajectòries

escolars, tal com es constata quan s'analitzen les desigualtats educatives relacionades amb el capital socioeconòmic familiar. L'anàlisi comparada per comunitats autònomes i països europeus també evidencia que els territoris amb menys pobresa presenten, de mitjana, millors resultats educatius, i que aquesta relació s'ha tornat, encara que sigui en el cas només d'alguns indicadors, més robusta en els darrers anys per efecte de la crisi econòmica (vegeu el capítol d'indicadors). Aquest increment de la vulnerabilitat social entre la població infantil, doncs, perjudica les condicions d'educabilitat de l'alumnat i, consegüentment també, introdueix més complexitat que cal atendre per part del sistema educatiu.

L'increment de les desigualtats socials, un escenari propici per a les desigualtats educatives

Més enllà de l'increment de la prevalença i de la intensitat del risc de pobresa, cal destacar que la crisi econòmica també ha comportat un increment de les desigualtats en la distribució de la renda. Tant l'índex de Gini com l'índex de ràtio S80/S20, dos dels principals indicadors per il·lustrar la desigualtat en la distribució de la renda, obtinguts a partir de l'*Enquesta de condicions de vida*, l'any 2015 presenten valors més elevats que l'any 2007: l'índex de Gini passa del 29,5 al 32,3 en aquest període, mentre que l'índex de ràtio S20/S80, del 4,7 al 6. És a dir, si la diferència entre el quintil superior (el 20% de la població amb nivell econòmic més alt), l'any 2007, ingressava 4,7 vegades més que el quintil inferior (el 20% de la població amb nivell socioeconòmic més baix), l'any 2015 els seus ingressos són 6 cops superiors.

A banda de la incidència de l'atur, l'*Enquesta d'estructura salarial* evidencia que, si bé el salari brut mitjà a Catalunya ha mantingut una evolució caracteritzada per l'augment fins a l'any 2010 (dels 21.998,1 euros de l'any 2007 fins als 24.449,2 del 2010) i per l'estancament durant el període 2010-2014 (dels 24.449,2 euros del 2010 als 23.927,1 euros del

2014), el comportament dels salaris ha estat internament molt desigual: mentre els salaris corresponents al percentil 90 han mantingut una tendència de creixement constant durant el període 2007-2014, amb un increment del 9,9% en aquest període (de 38.592,8 euros fins als 42.427,0 euros), els salaris del percentil 10 han mantingut una tendència negativa, també sostinguda en el temps, amb un decrement del 17,9% (de 9.562,0 euros a 7.842,0 euros). Malgrat que, durant els anys de la crisi econòmica, i a causa de l'empobriment de la població, tant la renda mitjana neta anual com el llindar de risc de pobresa han tendit a decreïxer, particularment a partir de l'any 2008, les desigualtats en les rendes de les famílies han tendit a augmentar.

És important adonar-se que els indicadors relacionats amb l'accés a l'educació o amb els resultats acadèmics mostren l'existència d'importantes desigualtats educatives relacionades amb el nivell socioeconòmic o amb el capital instructiu. A tall il·lustratiu, les dades censals del 2011 acrediten, per exemple, que la diferència en l'escolarització dels infants de 0 als 2 anys o dels joves de 15 als 19 anys per nivell d'instrucció de la mare (entre *sense estudis* o *estudis de tercer grau*) és de 41,4 i 34,7 punts percentuals, respectivament, favorable a la població amb progenitors amb estudis superiors. De manera semblant, la diferència en els resultats de les proves de competència científica a PISA 2015 entre els quartils baix i alt d'estatus socioeconòmic (ESCS) és de 85 punts (sobre una mitjana de 504 punts).

En definitiva, aquestes dades recorden que la població amb més capital socioeconòmic i cultural tendeix a accedir abans al sistema educatiu, o a sortir-ne més tard, i a obtenir nivells d'aprenentatge més elevats que la població amb menys capital socioeconòmic i cultural. Aquest efecte, òbviament, s'accentua en un context de crisi, en què les diferències s'aguditzen i demanarien, per tant, una actuació encara més focalitzada i intensa per part de les institucions educatives.

El debilitament de sinergies positives amb l'educació: el cas de la innovació i la cultura

Existeixen alguns àmbits que generen sinergies positives amb l'educació. Els territoris amb més despesa en R+D o en cultura acostumen a tenir un nivell d'instrucció de la població més elevat. La innovació i la cultura donen valor a la inversió en formació de la població, i fan que el seu retorn sigui més elevat, al mateix temps que la població més formada participa i promou més dels processos d'innovació i consumeix més cultura.

La crisi econòmica, però, també ha debilitat aquestes condicions que, amb caràcter general, acostumen a fomentar la inversió en educació de la població. Així, a Catalunya, la despesa en R+D sobre el PIB ha tendit a decreixer en el període 2009-2014, de l'1,63% de l'any 2009 a l'1,47% del 2014, i també la despesa en R+D per habitant en el període 2008-2013, de 449,5 euros el 2008 a 395,8 euros l'any 2013, un 11,9%.

De la mateixa manera, la despesa pública i privada en cultura s'ha reduït. Durant el període 2007-2013, la despesa de les llars en cultura (oci, espectacles i cultura) ha presentat una evolució negativa, amb una reducció de 319,9 euros anuals per persona, un 31,9% menys (tot i que, a partir del 2013, es capgira novament la tendència), i la despesa pública (Generalitat de Catalunya) en cultura per habitant, s'ha reduït en 22 euros, un 40,5% menys.

L'anàlisi comparada per comunitats autònomes posa de manifest que la reducció de la despesa pública i privada en cultura ha estat més moderada en aquelles comunitats amb un nivell d'instrucció més elevat, fins al punt que l'any 2013 hi ha una associació positiva entre despesa pública i privada i entre despesa pública i nivell d'instrucció que no existia l'any 2008, abans de la crisi.

b) L'evolució demogràfica

Durant els darrers anys, Catalunya ha estat la comunitat autònoma i el país europeu amb una taxa de creixement de població en edat d'escolarització obligatòria més alta, i també amb l'índex de renovació escolar (pes de la població de 0 a 4 anys sobre la població de 15 a 19 anys) més elevada, només superada en alguns moments per alguna altra comunitat autònoma o país europeu. Per posar un exemple, en el període 2000-2014, és el país europeu on l'augment de l'alumnat de primària ha estat més elevat (amb un increment del 41,7%). L'increment de les taxes de natalitat i també l'augment dels fluxos immigratoris expliquen aquesta evolució de la demografia educativa. En tot cas, des d'un punt de vista de la demografia educativa, ens trobem davant d'un dels sistemes educatius més complexos.

Cal recordar que Catalunya també té un dels sistemes educatius amb un impacte més gran del fet migratori (només per darrere de Luxemburg i Àustria, segons dades de PISA 2015, o només per darrere de La Rioja, Balears i Aragó als ensenyaments obligatoris segons dades del curs 2014-2015), i també un dels països amb un estatus socioeconòmic i cultural de l'alumnat estranger més baix (només per darrere de la mitjana d'Espanya, segons dades de PISA 2015).

Aquesta evolució demogràfica, també arran de la crisi econòmica, amb la reducció de les taxes de natalitat i amb un canvi en el saldo migratori, es va capgirar. A partir del curs 2008-2009, a l'educació primària, i del curs 2010-2011, a l'educació secundària obligatòria, el nombre d'alumnes estrangers va iniciar una tendència a la davallada (amb una disminució de 14.500 alumnes estrangers als ensenyaments obligatoris en el període 2011-2015).

Globalment, en l'educació infantil de segon cicle, després d'anys de creixement, l'alumnat va iniciar una tendència a decreïxer a partir del curs 2012-2013. En canvi, en l'educació secundària obligatòria, l'alum-

nat continua creixent, i ho continuarà fent en els propers anys, com a mínim fins al curs 2021-2022, perquè el nivell educatiu que té més alumnat escolaritzat és 3r de primària en el curs 2016-2017. El curs 2014-2015, quan aquest nivell estava a 1r, tenia 9.000 alumnes més que P3, 9.000 alumnes més que 1r d'ESO, i 17.000 alumnes més que 4t d'ESO.

Resulta evident que la pèrdua d'alumnat en l'educació infantil de segon cicle i l'increment de l'alumnat en l'educació secundària obligatòria obligaran a reprogramar l'oferta, és a dir, a suprimir places, grups i centres en l'educació primària i a crear-ne de nous a secundària.

c) L'augment del nivell educatiu de la població adulta

El nivell d'instrucció familiar és el predictor més significatiu de l'èxit educatiu de l'alumnat: com més capital instructiu té la família, millors resultats acadèmics obtenen els infants. Una població amb més capital instructiu té més facilitats per promoure bons resultats en les generacions futures. És el que es coneix habitualment com l'efecte locomotora que les famílies amb nivells educatius mitjans i alts exerceixen sobre els seus infants i, més en general, sobre la demanda d'educació.

En el cas de Catalunya, en el període 2007-2016, la població de 25 a 64 anys amb dèficit formatiu (estudis bàsics o menys) s'ha reduït al voltant d'un 10%, quasi 5 punts percentuals, del 55,0% al 50,3%, mentre que la població amb estudis superiors s'ha incrementat 7 punts percentuals, del 24,5% al 31,8%. Si prenem com a referència la població d'edats amb més probabilitat de tenir fills o filles en edat d'escolarització (la població de 35 a 55 anys), aquesta transformació de l'estructura formativa encara és més significativa: mentre l'any 2007, el 46,4% d'aquesta població tenia estudis bàsics, l'any 2016 (tres primers trimestres), aquesta proporció ha decrescut més de 10 punts percentuals, fins al 35,5%; i mentre la població amb estudis superiors en aquesta franja

d'edat era del 28,6% l'any 2007, aquesta proporció ha crescut 13 punts percentuals, fins al 41,8%, l'any 2016.

Si la crisi econòmica ha minvat les condicions d'educabilitat d'una part de la població, l'increment tan significatiu del nivell d'instrucció general de la població dels darrers temps representa un factor de millora de l'educabilitat de segments cada cop més elevats de la població. El seu impacte sobre els resultats acadèmics dels alumnes és tan gran que la millora del nivell educatiu general pot haver arribat a mitigar, almenys en part, els efectes de la crisi en aquest àmbit específic.

d) Els desacords amb l'Estat

La Llei orgànica 8/2013, de 9 de desembre, per a la millora de la qualitat educativa (LOMCE), sense suport de bona part dels agents de la comunitat educativa, i la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL), sense suport de bona part de les administracions locals, configuren un marc legal que, en aspectes troncats, qüestiona el model educatiu imperant a Catalunya.

El punt de partida: canvis legals per recentralitzar el sistema

A diferència del que feia la LOE, la LOMCE especifica la distribució de competències que corresponen a l'Administració General de l'Estat, a les comunitats autònomes i als centres escolars (art. 6 bis). Entre d'altres, la llei elabora una tipologia d'assignatures, troncats, específiques i de lliure configuració autonòmica, i atorga a l'Administració General de l'Estat competències en la definició del currículum de les assignatures troncats (a primària, per exemple, Llengua castellana, Literatura castellana, Matemàtiques, Ciències Socials, Ciències Naturals i Llengua estrangera) i en la determinació dels horaris mínims de les assignatures

troncals i específiques, mentre que les comunitats autònomes només tenen àmplia capacitat per decidir continguts i horaris de les assignatures de lliure configuració autonòmica, les d'especialitat i de llengües cooficials (Llengua catalana i Literatura catalana en el cas de Catalunya). Amb la LOMCE, l'Administració General de l'Estat decideix sobre, com a mínim, el 50% de l'horari corresponent a les assignatures troncals, i sobre l'horari de les assignatures específiques, que no pot ser superior al 50%, mentre que amb la LOE aquesta proporció era, per a les comunitats amb llengües cooficials, del 45% en el seu conjunt.

En una altra dimensió, aquesta operació de recentralització també ha tingut efectes molt importants sobre el paper dels ajuntaments en educació, ja que l'ha limitat molt. La nova Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL), aprovada l'any 2013, modifica el marc competencial i de gestió de les polítiques educatives locals. Aquesta nova llei té per objectiu, entre d'altres, clarificar les competències municipals per evitar duplicitats amb altres administracions, racionalitzar l'estructura administrativa de les administracions locals i garantir el control financer i la sostenibilitat pressupostària dels serveis que presten.

El qüestionament del model d'immersió lingüística

Després d'anys de prohibició durant la dictadura franquista, a l'inici de la dècada dels anys setanta l'ús del català en l'esfera pública era minoritari, i una part significativa de la població, en bona part procedent de la resta d'Espanya arran dels fluxos immigratoris de la dècada dels cinquanta i seixanta, el desconeixia per poder-lo utilitzar. Segons dades censals ja posteriors, del 1981, el 20,2% de la població no l'entenia; i, segons dades del 1986, el 35,8% no el sabia parlar, el 39,3% no el sabia llegir i el 68,4% no el sabia escriure. Atès el seu caràcter de llengua minoritària (i minoritzada durant dècades), amb la recuperació de la democràcia el català va ser objecte de protecció jurídica i de promoció

del seu coneixement i ús entre la població, i l'ensenyament va ser un àmbit estratègic d'actuació. La Llei 7/1983, de 18 d'abril, de normalització lingüística a Catalunya, establia les bases per al desenvolupament del model d'immersió lingüística en català, que es va començar a aplicar durant el curs 1983-1984 en escoles de municipis amb una elevada proporció d'alumnat castellanoparlant i que posteriorment es va estendre a la majoria d'escoles amb les següents premisses: el català era la llengua vehicular principal de l'ensenyament en tots els nivells educatius; els alumnes no havien de ser separats en centres diferents per raons de llengua; la llengua catalana i la llengua castellana havien de ser ensenyades a tots els nivells; tots els infants havien de poder utilitzar correctament el català i el castellà al final dels estudis obligatoris; i els alumnes que s'incorporen al sistema educatiu sense coneixements suficients de català han de rebre suport lingüístic individualitzat. Durant els anys noranta, entre d'altres, amb sentències favorables del Tribunal Constitucional (337/1994, de 23 de desembre), i amb la Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística, aquest model d'escola en català es consolida gràcies, en part, a una major protecció jurídica.

L'any 2001, el 24,7% de la població encara no sabia parlar el català, el 27,6% no el sabia llegir i el 60,1% no el sabia escriure. Aquestes dades de coneixement, que encara situaven el català com a llengua minoritària, i els nous fluxos immigratoris procedents de l'estranger, fonamentalment del Magreb, però també d'Amèrica Llatina, incorporaven a la nostra societat nou alumnat sense coneixement del català i de vegades també del castellà, i validaven la continuïtat del model d'immersió lingüística. Segons dades del Ministeri d'Educació, als ensenyaments de règim general, l'alumnat estranger va passar de 24.902 alumnes (2,5%) el curs 2000-2001 a 169.944 (13,5%) el curs 2010-2011. D'acord amb aquesta realitat, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de l'any 2006 establia que la llengua d'ús normal i preferent de les administracions públiques i la llengua normalment utilitzada com a vehicular i d'aprenentatge a l'ensenyament era el català, i la LEC de l'any 2009 incorporava el català com a llengua normalment emprada com a llengua vehicular i

d'aprenentatge del sistema educatiu, sempre garantint als alumnes el ple domini de les llengües oficials catalana i castellana en finalitzar l'ensenyament obligatori, i als alumnes que s'incorporessin al sistema educatiu sense conèixer una de les dues llengües oficials el dret a rebre un suport lingüístic específic.

No obstant això, a partir de la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (31/2010, de 28 de juny), que declara inconstitucional el caràcter preferent del català, i que estableix que el català no pot ser l'única llengua vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament, sinó que també ho ha de ser el castellà, aquest model topa amb diferents sentències del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, que han tendit a establir, en primer lloc, que la Generalitat de Catalunya ha de determinar la proporció raonable en la qual el castellà passa a ser llengua vehicular (Sentència de 13 de desembre de 2010) i posteriorment a fixar una proporció del 25% en aquells centres on hi hagi algun alumne que ho sol·liciti (Sentència de 30 de gener de 2014, entre d'altres, o Sentència del Tribunal Suprem de 19 de febrer de 2013).

En aquest context, la LOMCE, del 2013, afegeix una nova disposició addicional trenta-vuitena que estableix el dret dels alumnes a rebre els ensenyaments en castellà, llengua oficial de l'Estat, i en les altres llengües cooficials en els seus territoris respectius, i que el castellà és llengua vehicular de l'ensenyament en tot l'Estat, com també les llengües cooficials en les respectives comunitats autònomes. Per garantir aquest fet, la LOMCE preveu o bé sistemes en els quals es garanteixi la impartició d'assignatures no lingüístiques integrant la llengua castellana i la llengua cooficial a cadascun dels cicles i cursos de les etapes obligatòries, o bé sistemes en els quals les assignatures no lingüístiques s'imparteixin exclusivament en llengua castellana, en llengua cooficial o en alguna llengua estrangera, sempre que hi hagi oferta alternativa d'ensenyament sostingut amb fons públics en què s'utilitzi com a vehicular cadascuna de les llengües cooficials. En

aquests casos, la LOMCE afegeix que l'administració educativa ha de garantir una oferta docent sostinguda amb fons públics en la qual el castellà sigui utilitzat com a llengua vehicular en una proporció raonable, i reconeix el dret dels progenitors que els seus fills rebin ensenyament en castellà, dins del marc de la programació educativa. Si la programació anual de l'administració educativa competent no garanteix una oferta docent raonable sostinguda amb fons públics en la qual el castellà sigui utilitzat com a llengua vehicular, el Ministeri d'Educació ha d'assumir íntegrament, a compte de l'administració educativa corresponent, el Departament d'Ensenyament en el cas de Catalunya, les despeses d'escolarització d'aquests alumnes en centres privats en els quals hi hagi aquesta oferta.

Les posicions que qüestionen el model d'immersió lingüística argüeixen, entre altres motius, que ja s'han assolit els objectius de normalització que es pretenien inicialment, per la qual cosa la seva continuïtat ja no és necessària, o també que afecta negativament tant l'aprenentatge de la llengua castellana com el rendiment acadèmic de l'alumnat castellanoparlant, que es veu obligat a estudiar amb el català com a llengua d'ensenyament principal. Els que defensen el model, en canvi, recorden que aquests efectes sobre el rendiment no es produeixen, que el català encara no està plenament normalitzat entre la població i que, a causa del seu caràcter de llengua minoritària, necessita mesures de protecció i estímul continuades.

La recentralització del currículum i de l'avaluació

La recentralització també ha afectat l'avaluació. A diferència del que succeïa amb la LOE, l'Administració General de l'Estat es reserva la competència d'establir els criteris d'avaluació i els estàndards avaluable corresponents a les assignatures troncal i específiques, homogenis per a totes les comunitats autònomes, mentre que les comunitats autònomes només s'ocupen de la seva realització material. La LOMCE

estableix proves d'avaluació externes al final de l'educació primària, l'educació secundària obligatòria i el batxillerat, amb valor acadèmic en el cas d'aquests dos darrers ensenyaments, amb superació obligatòria per obtenir la titulació corresponent (arts. 21, 29 i 36). El Ministeri d'Educació estableix per a totes les comunitats autònomes els criteris d'avaluació i les característiques de les tres proves de final d'etapa, de tal manera que es garanteix el control sobre els continguts que s'imparteixen, mentre que les comunitats autònomes defineixen les proves d'avaluació externa durant l'etapa d'educació primària (3r de primària), que té caràcter diagnòstic (art. 20).

La LEC atorga un paper central al Departament d'Ensenyament en la definició del currículum de les diferents etapes i ensenyaments i en l'avaluació del sistema educatiu. L'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 2006 estableix la competència compartida amb l'Estat pel que fa a l'ordenació curricular dels ensenyaments i amb l'avaluació general del sistema. Amb la LOMCE, en canvi, aquest paper del Departament d'Ensenyament esdevé subsidiari.

El conflicte entre la Generalitat de Catalunya i l'Administració General de l'Estat sobre aspectes curriculars i d'avaluació del sistema es constata, per exemple, amb la impugnació per part del Ministeri d'Educació dels ordenaments de diferents ensenyaments aprovats pel Departament d'Ensenyament l'any 2015 (Decret 119/2015, de 23 de juny, d'ordenació dels ensenyaments de l'educació primària, i Decret 187/2015, de 25 d'agost, d'ordenació dels ensenyaments de l'educació secundària obligatòria), o també amb el recurs presentat per la Generalitat de Catalunya, per exemple, als reials decrets de caràcter estatal que regulen l'avaluació de diferents ensenyaments (el Reial decret 1058/2015, de 20 de novembre, pel qual es regulen les característiques generals de les proves de l'avaluació final d'educació primària o el Reial decret 310/2016, de 29 de juliol, pel qual es regulen les avaluacions finals d'educació secundària obligatòria i de batxillerat).

En aquesta línia, el Departament d'Ensenyament ha portat a terme, en els darrers anys, un esforç important en l'avaluació del sistema educatiu. A més de l'avaluació amb valor acadèmic de l'alumnat, que és la que fa el professorat, l'educació primària i l'educació secundària obligatòria disposen, des de fa uns quants anys, de proves d'avaluació externa amb caràcter diagnòstic, de caràcter orientador i formatiu per als centres: l'avaluació diagnòstica de 3r de primària (des del curs 2009-2010), les proves de competències bàsiques de 6è de primària (des del curs 2008-2009) i les proves de competències bàsiques de 4t d'ESO (des del curs 2011-2012). Els resultats d'aquestes proves es complementen amb altres instruments d'avaluació, com ara l'Avaluació Anual de Centre (AVAC), que es du a terme des del curs 2014-2015 per part de la Inspecció d'Educació, o les avaluacions de l'exercici docent i de la funció directiva, que desenvolupa la Inspecció amb la col·laboració dels directius dels centres, i que tenen per objectiu millorar la prestació del servei educatiu per part dels centres i dels seus professionals.

El trencament del principi de la comprensivitat

En relació amb la LOE, i el model contingut en la LEC, que promou la comprensivitat en els ensenyaments obligatoris (amb mesures d'atenció a la diversitat), la LOMCE incorpora canvis en l'estructura d'ensenyaments del sistema educatiu i en els itineraris formatius abans d'acabar l'escolarització obligatòria. D'una banda, la LOMCE anticipa a 4t d'ESO l'establiment de dos itineraris, un d'acadèmic d'iniciació al batxillerat i un d'aplicat d'iniciació a la formació professional. D'altra banda, se suprimeixen els Programes de Qualificació Professional Inicial i s'incorpora la Formació Professional Bàsica, amb possibilitats d'accés als 15 anys (o als 14 anys, si es fan els 15 anys l'any natural en curs, un any abans que els PQPI). Finalment, se suprimeixen els programes de diversificació curricular, previstos per a alumnes de 3r i 4t d'ESO sense possibilitats de promoció, i se substitueixen per Programes de Millora de

l'Aprenentatge i el Rendiment, per a alumnes que, acabat el 1r d'ESO, no poden passar de curs, un any abans.

Aquest caràcter més selectiu de la LOMCE també s'observa en la revisió dels procediments de promoció escolar, que introdueix la impossibilitat de promocionar curs quan l'alumne té tres matèries suspeses i dues de les matèries amb avaluació negativa siguin simultàniament, en el cas d'educació secundària obligatòria, Llengua castellana i literatura, Matemàtiques o Llengua catalana i literatura.

Per ara, el Departament d'Ensenyament ha buscat fórmules per esquivar l'aplicació de la LOMCE. La Formació Professional Bàsica no s'ha desplegat i els PQPI s'han substituït pels Programes de Formació i Inserció (PFI). Les *revàlides*, per la pressió exercida per les comunitats autònomes no governades pel PP, no han estat desplegadas i, finalment, el Ministeri d'Educació ha decidit reformar-les: les avaluacions finals de primària i ESO seran mostrals i de diagnòstic, mentre que la de batxillerat no serà determinant per a l'obtenció del títol i serà similar a la selectivitat i acordada amb les comunitats autònomes.

La modificació de les regles de programació de l'oferta

La LEC, en la regulació del procés d'admissió d'alumnat i de programació de l'oferta, parteix d'un equilibri entre la llibertat d'elecció escolar i l'escolarització equilibrada d'alumnat, com també de la promoció de l'equitat en la programació de l'oferta educativa, d'acord amb l'oferta existent de centres públics i concertats. La LOMCE, en canvi, consolida un règim d'admissió més fonamentat en el quasi mercat i enforteix la posició del sector concertat en la programació de l'oferta respecte del que preveia la LOE. Aquesta nova legislació, que afegeix com a principi rector del sistema educatiu «la llibertat d'ensenyament que reconegui el dret dels pares, mares i tutors legals a escollir el tipus d'educació i el centre per als seus fills», que no estava previst a la LOE, incorpora la

demanda social com a criteri a l'hora de programar l'oferta (art. 109.2), mentre que la LEC supedita aquesta programació a les necessitats d'escolarització existents territorialment, d'acord amb l'oferta de centres públics i concertats.

Adicionalment, la LOMCE també suprimeix la necessària provisió de places públiques en la programació de l'oferta (art. 109.2), incorpora la prohibició que l'elecció de centre per raó del seu caràcter propi pugui representar un tracte menys favorable i un desavantatge a l'hora de subscriure concerts (art. 116.1) i perllonga el període per renovar els concerts (d'un mínim de 4 a un màxim de 6 anys a primària i 4 anys a la resta) (art. 116.3), alhora que també afegeix la publicació dels resultats obtinguts pels centres docents (art. 120.3) o el caràcter no discriminatori dels ensenyaments diferenciats per sexes (art. 84.3). La mateixa LEC, en canvi, estableix la coeducació per mitjà de l'escolarització mixta com a principi ordenador de la prestació del Servei d'Educació de Catalunya, que ha de ser objecte d'atenció preferent (art. 43.1) o l'ús reservat de la informació individualitzada dels agents i dels centres i serveis educatius, pel que fa a l'avaluació general del sistema (art. 184.1).

Les limitacions imposades a les administracions locals

Des de la perspectiva de la delimitació de competències, l'LRSAL incorpora el principi «d'una administració, una competència» i distingeix les competències que són pròpies o atribuïdes per delegació, que són les competències de les administracions locals, i les competències distintes a aquestes. I des de la perspectiva de les garanties de sostenibilitat financera de les polítiques educatives, l'LRSAL preveu que les competències delegables es deleguin per part d'altres administracions amb garanties de finançament per als ajuntaments, és a dir, amb l'assignació dels recursos personals, materials i econòmics necessaris, amb la possibilitat de compensació automàtica de les obligacions financeres

eventualment incomplertes i amb la incorporació d'una clàusula de garantia de compliment que autoritza l'Administració General de l'Estat a aplicar retencions a les transferències que els corresponguin per aplicació del sistema de finançament.

El Panel de polítiques públiques locals d'educació de l'any 2013, promogut per la Fundació Pi i Sunyer, recull la valoració dels ajuntaments dels municipis catalans més grans de 10.000 habitants d'aquesta llei, i constata que aquestes administracions locals desconfien que l'LRSAL acompleixi els objectius que es planteja, de clarificació de les competències i de racionalització i de sostenibilitat financera en el desplegament de polítiques locals en matèria d'educació (amb percentatges de desaprovació superiors al 80%).

Convé recordar que el principi «d'una administració, una competència» en matèria d'educació trenca la lògica imperant en els darrers temps, consolidada amb l'aprovació de la LEC, de reforçar els àmbits de corresponsabilitat i de treball integrat entre les diferents administracions públiques i la resta d'agents educatius del territori. A més, l'LRSAL limita el grau d'autonomia dels ajuntaments a l'hora de desenvolupar polítiques educatives locals en el seu territori. D'una banda, l'LRSAL redueix les competències pròpies previstes a la Llei reguladora de les bases de règim local (LBRL) del 1985, que són les que es desenvolupen en règim d'autonomia, i suprimeix com a competència pròpia la participació dels ajuntaments en la programació de l'ensenyament i en els òrgans de gestió dels centres, i delimita aquesta participació, com a mínim, a la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria, a l'obtenció dels solars necessaris per a la construcció de nous centres docents i a la conservació, el manteniment i la vigilància dels edificis de titularitat local destinats a centres públics d'educació infantil, d'educació primària o d'educació especial, àmbits orientats fonamentalment a la provisió de determinades condicions materials del sistema educatiu, més perifèrics des de la perspectiva de la planificació de la política educativa.

Cal afegir que els àmbits de competència que l'LRSAL estableix com a «propis», en sentit estricte, no són concebuts pels ajuntaments com a més prioritaris en el desplegament de polítiques educatives locals (si es conceben en la seva literalitat). El *Panel de polítiques públiques locals d'educació* de l'any 2013 constata que només el 7,4% dels ajuntaments situen la conservació, el manteniment i la vigilància dels edificis o la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria com a principal objectiu, o que l'atenció a la primera infància i l'admissió d'alumnat, que són els objectius considerats prioritaris pels mateixos ajuntaments, no són concebudes com a competències pròpies.

Recapitulació

Les característiques contextuals que més han marcat l'evolució de l'educació a Catalunya són de tipus demogràfic, social, cultural i econòmic, però és innegable que els conflictes amb l'Estat també han marcat el tarannà d'aquesta evolució.

El tret més distintiu d'aquest període ha estat la crisi econòmica. Els seus efectes sobre la renda han estat devastadors. Però és important destacar que encara que hi ha hagut un efecte generalitzat, són les persones amb situació més desavantajosa de partida les que més els han percebut. El resultat ha estat un increment notable de la pobresa i de la vulnerabilitat social, que en el cas específic dels infants i dels joves, tal com ho mostren diferents indicadors, ha estat nefast. Socialment, a més, els efectes diferencials de la crisi han comportat igualment un augment de les desigualtats socials, que ja abans de la crisi eren, a Catalunya, molt més elevades que en altres països i comunitats autònomes.

A aquestes dificultats, s'hi afegeix un context demogràfic ràpidament canviant. De fet, es pot ben dir que el sistema educatiu català ha estat

sotmès a tensions demogràfiques que cap altre país ha patit contemporàniament. D'una banda, un creixement espectacular de l'emigració i, en pocs anys, un canvi radical de tendència, cap a la baixa, que comportarà tensions en matèria de planificació escolar.

Raons estrictament polítiques, en part emparades en la necessitat de reajustaments pressupostaris, expliquen per què, en aquest moment, existeixen tants fronts oberts respecte de l'Estat. En general, sembla clar que els conflictes han estat propiciats per una voluntat explícita de recentralització que s'ha declinat de moltes maneres i s'ha aferrissat, almenys fins ara, en els àmbits de la immersió lingüística, del currículum, de la comprensivitat de l'educació secundària, i, inevitablement, també de l'avaluació considerada com un mecanisme més per reforçar el rol de l'Estat en matèria educativa. Però els canvis legislatius també han afectat el model de provisió i d'administració de l'educació, tant pel que fa a l'opció per un quasi mercat com pel que fa al paper subsidiari, per no dir obertament marginal, que ara es vol que les administracions locals tinguin en matèria de provisió de serveis, incloent-hi els educatius. Cap d'aquestes iniciatives empeses pel Govern central no ha tingut un consens generalitzat. I això explica per què diferents governs, el de Catalunya inclòs, s'han resistit tant com han pogut a aquests canvis, amb la qual cosa s'ha generat un compàs d'espera.

Així com tots aquests elements s'han traduït en problemes per al desenvolupament educatiu, tant pels efectes de la crisi com per les dificultats per generar i impulsar polítiques a Catalunya, també hi ha hagut un element de canvi positiu en el context. Aquest element és l'augment del nivell educatiu general de la població. Encara que és cert que en un moment de crisi els joves busquen recer per continuar dins del sistema, l'augment del nivell educatiu general és, més aviat, un resultat que ve de lluny, propiciat per una bona expansió de l'oferta formativa en el nivell postsecundari i de la formació professional. I és important destacar-ne el valor, perquè els seus efectes sobre la demanda de més educació i de més qualitat, com també sobre la capacitat educadora de les

famílies, són extremament positius i sovint tenen un reflex sobre els resultats acadèmics dels alumnes.

En definitiva, es tracta d'un context marcat per la crisi i una evolució demogràfica que comporta moltes tensions, amb conflictes que dificulten la capacitat política del Govern i les condicions de treball de les administracions locals, però també amb la constatació d'un augment significatiu del nivell educatiu general de la població. Com aquests elements han condicionat les polítiques i també quins efectes han tingut sobre les condicions d'educabilitat dels infants i els resultats del sistema són qüestions que s'analitzen en les seccions següents.

POLÍTQUES IMPULSADES DURANT AQUEST PERÍODE

Si en l'apartat anterior s'examinaven els canvis contextuais que van tenir una especial rellevància en educació, en aquest altre es passa revista a les polítiques impulsades des del Departament d'Ensenyament. En primer lloc, es revisen els ajustaments pressupostaris que es van introduir en bona mesura com a resultat de l'opció política per la reducció de la despesa educativa en un gir cap a les polítiques d'austeritat en un context de crisi. L'apartat presenta, en segon lloc, en quins àmbits s'ha anat desplegant la LEC i mostra, igualment, el que quedaria pendent, incloent-hi els incompliments. Finalment, es posen de manifest les polítiques específiques i focalitzades, que han constituït les prioritats durant aquests anys.

La política d'austeritat i les seves implicacions sobre el finançament de l'educació

Com a mínim des del 1992, primer any disponible de l'*Estadística del gasto público en educación*, del Ministeri d'Educació, la despesa pública en educació va anar creixent de manera ininterrompuda (a preus cor-

rents) fins a l'any 2009. L'expansió pressupostària en educació es posa de manifest amb el fet que en el període 2001-2009, en només vuit anys, la despesa en educació es va doblar, amb un increment del més del 100%, i es va passar dels 3.426 als 6.932 milions d'euros. En aquest mateix període, el pressupost liquidat del Departament d'Ensenyament s'ha incrementat un 116,6%, de 2.490 a 5.393 milions d'euros.

A partir de l'any 2009, però, aquesta política expansiva va deixar lloc a un període de contracció pressupostària. De fet, un dels impactes més evidents de la crisi econòmica sobre el sistema educatiu ha estat el decrement de la inversió en educació. Les dificultats pressupostàries de les administracions públiques, a causa de la caiguda dels ingressos ocasionada per la davallada de l'activitat econòmica i de la recaptació, i també de les polítiques d'estabilitat pressupostària aplicades des de l'any 2009 i consolidades a partir de la reforma constitucional de l'any 2011, amb el seu posterior desplegament amb la Llei 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, i el Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu, han afectat de manera notable la despesa pública destinada a educació.

En el període 2009-2014, la reducció del pressupost liquidat del Departament d'Ensenyament ha estat de 1.173,0 milions d'euros, un 21,7% menys del que s'invertia l'any 2009. Segons dades de l'*Estadística del gasto público en educación* del Ministeri d'Educació, la reducció de la despesa pública en educació (no tan sols educació no universitària) a Catalunya en aquest mateix període ha estat de 1.360,2 milions d'euros, un 19,6% menys.

En aquest mateix període, Catalunya ha tingut un decrement de la despesa en educació clarament superior a la mitjana europea (on, en termes agregats, la inversió s'ha mantingut relativament estable en el període 2009-2013), i també per sobre de la mitjana espanyola (amb una reducció de la despesa en educació del 16,8% en el període 2009-

2014). Per països europeus, Catalunya ha estat el sisè país que més ha reduït la despesa pública en educació en el període 2009-2012, només per davant de Romania, Letònia, Lituània, Bulgària i Portugal (Martínez, X., 2016). Per comunitats autònomes, Catalunya ha estat la segona, amb una reducció de la despesa pública en educació en el període 2009-2014 més elevada, només per darrere de Castella-la Manxa (-27,1), i amb nivells molt similars als de la Comunitat Valenciana (-18,2%) o Astúries (-17,0%), però molt per sobre d'Extremadura (-10,0%), La Rioja (-9,5%), el País Basc (-9,0%), Andalusia (-7,6%) o Cantàbria (-7,1%).

Davant del context de crisi econòmica, l'opció política per l'austeritat, és a dir, la reducció de la despesa pública a la recerca de l'estabilitat pressupostària en una situació de disminució d'ingressos, va emergir a bona part d'Europa com l'única opció possible. De tota manera, fins i tot en el supòsit que en matèria econòmica no hi hagués altra alternativa que l'austeritat, quan es prenen les decisions sobre la despesa social i educativa cal tenir present que una crisi com aquesta té efectes desiguals sobre la població i dificulta molt més les condicions de vida de les famílies i persones en situació de desavantatge socioeconòmic i cultural. La lògica de les retallades en educació no pot ser explicada, només, com una determinació imposada per l'opció majoritària per l'austeritat, sinó que deixa entreveure també com les retallades reflecteixen al mateix temps opcions de política educativa. A més, per comprendre la incidència més gran de la reducció de la inversió en educació a Catalunya, cal remetre's al marge de decisió disponible en la gestió pressupostària per part dels diferents governs de la Generalitat de Catalunya, però també a factors relacionats amb les mancances del sistema de finançament autonòmic, que té un saldo fiscal especialment negatiu per al cas de Catalunya, i amb les limitacions imposades pel Govern Central pel que fa al sostre de dèficit, especialment restrictiu per a les comunitats autònomes (molt per sota del de l'Administració Central de l'Estat). En concret, el 14,4% de les diferències entre comunitats autònomes pel que fa a la reducció de la despesa en educació no universitària per estudiant s'explica pel saldo fiscal (calculat amb el mètode de

flux monetari), i el 42,8%, pel dèficit o saldo pressupostari (2010). Les comunitats autònomes amb més dèficit són les que han aplicat més retallades en el pressupost en educació.

El decrement de la inversió en educació ha afectat diferents àmbits de la política educativa, però de manera molt especial el professorat, per bé que la despesa de personal representa la partida més voluminosa de la despesa pública en educació (el 62,5% correspon al capítol 1 amb dades de l'any 2014, i més del 80% correspon al pagament dels salaris del professorat en el sector públic i privat concertat). La supressió de la sisena hora a la majoria dels centres públics i l'increment de les hores lectives del professorat van comportar la reducció de la dotació de professorat als centres, malgrat que el nombre d'alumnes augmentava. En el sector públic, entre els cursos 2010-2011 i 2012-2013 es va produir un decrement de 2.651 docents i un augment de 45.467 alumnes als ensenyaments de règim general. La minoració del sou del professorat, tal com també ha passat amb la resta dels treballadors públics, i les restriccions imposades en la reposició i en les substitucions del personal docent i no docent, també expliquen aquesta reducció pressupostària. En el període 2009-2014, segons dades de l'*Estadística del gasto público en educación* del Ministeri d'Educació, a Catalunya, la reducció de despesa de personal (capítol 1) ha estat de 638,6 milions d'euros, un 47,0% de la reducció total en aquest període. D'aquests, 268,9 milions corresponen a l'educació infantil i primària (-17,0%), 233,2 milions a l'educació secundària i formació professional (-18,3%), 7,9 milions als ensenyaments de règim especial (-19,1%), 8,5 milions a l'educació especial (-24,4%) i 6,1 milions a l'educació d'adults (-20,0%). A això cal afegir que la reducció de la despesa de personal també ha estat acompanyada d'una minoració significativa de la despesa en formació i perfeccionament del professorat, per un import de 21,3 milions d'euros (-41,5%).

Després d'anys en què el nombre de professors creixia a un ritme superior al nombre d'alumnes del sistema, l'estancament de l'evolució del

nombre de professors i l'increment del nombre d'alumnes ha provocat que, d'ençà del curs 2008-2009, la ràtio d'alumnat per professor no hagi deixat de créixer, de l'11,0 del curs 2008-2009 al 13,3 del curs 2015-2016, un 20,9% més.

Un altre àmbit fortament afectat per les restriccions pressupostàries ha estat el de les inversions en els centres (reformes, construccions de nous equipaments, etc.). L'increment de la demografia educativa, especialment durant els anys anteriors a la crisi econòmica (243.036 alumnes nous entre els cursos 2000-2001 i 2010-2011 en el sector públic), va comportar la necessitat de crear nous centres i d'ampliar-ne d'altres que ja existien, amb la conseqüent necessitat d'invertir en infraestructures. Aquesta situació va provocar, per exemple, que el nombre de mòduls prefabricats passés de 527 el curs 2003-2004 a 1.063 el curs 2009-2010 (amb un 19,4% dels centres públics a Catalunya amb algun mòdul prefabricat instal·lat). L'atenció d'aquesta necessitat d'invertir en centres, però, s'ha vist afectada també per les dificultats pressupostàries del Departament d'Ensenyament. Entre els anys 2009 i 2014, les inversions del Departament d'Ensenyament (capítol 6) en els pressupostos liquidats s'han reduït en 203,4 milions d'euros, un 80,9%.

Aquesta disminució de les inversions en els centres també s'ha produït en les transferències corrents (capítol 4) del Departament d'Ensenyament, en part destinades a finançar el funcionament dels centres i els programes i ajuts a l'escolaritat. Segons dades de l'*Estadística del gasto público en educación* del Ministeri d'Educació, aquesta reducció en el període 2009-2014 ha estat de 101,7 milions d'euros en l'educació infantil i primària (-15,1%), 107,8 milions d'euros en l'educació secundària i en la formació professional (-19,3%), 29,9 milions d'euros en els ensenyaments de règim especial (62,2%) i 21,8 milions d'euros en l'educació especial (-29,3%), entre d'altres.

Globalment, els ensenyaments de règim especial (-42,5%), entre d'altres, amb una reducció del finançament que rebien els ajuntaments per

plaça d'escola de música i dansa, com també l'educació especial (-27,5%), han estat alguns dels ensenyaments més afectats per les restriccions pressupostàries.

Un altre dels ensenyaments més afectats ha estat el de l'educació infantil de primer cicle. El Departament d'Ensenyament atorgava, en part a partir de recursos procedents del Ministeri d'Educació que va deixar de percebre (17 milions d'euros), una subvenció a les administracions locals en concepte de sosteniment de plaça pública i una subvenció als centres de titularitat privada d'educació infantil de primer cicle. Pel que fa a la subvenció dels centres públics, la subvenció als ajuntaments per plaça escolar, que era de 1.800 euros per plaça/curs el curs 2009-2010, va passar a 875 euros per plaça/curs el curs 2012-2013, amb una reducció de l'import total de la subvenció del voltant del 60% (de 85 milions d'euros l'any 2009 a 34 milions l'any 2014, actualment finançats per les diputacions catalanes). I, pel que fa als centres privats, la subvenció per alumne/curs, que era de 800 euros el curs 2011-2012, va passar a 300 euros per alumne/curs el curs 2013-2014, amb una reducció de l'import total de la subvenció de més del 65% (de 9 milions d'euros l'any 2010 a 3 milions l'any 2015). Val a dir que el Departament d'Ensenyament també destinava recursos a la creació de places públiques (per un import de 30 milions l'any 2010), i que actualment s'han reduït de manera molt notòria (a menys de 5 milions l'any 2014), en part pel descens de la demanda d'accés a aquesta oferta educativa, i també s'ha suprimit la subvenció als ajuntaments per a ajuts d'escolarització de 0 a 3 anys dels qui es troben en situacions socioeconòmiques desfavorides, que era de 5,9 milions d'euros l'any 2009. La reducció de la inversió en aquesta etapa educativa en el període 2009-2014 ha superat els 85 milions d'euros. Val a dir que part d'aquesta inversió ha estat compensada, encara que sigui parcialment i no en tots els casos, pels ajuntaments.

Precisament, un altre àmbit que també s'ha vist afectat ha estat el de les beques i ajuts a l'escolaritat, especialment en la fase inicial de la

crisi econòmica (període 2009-2012), amb la supressió de diferents convocatòries existents fins aleshores, com ara els ajuts d'escolarització de 0 a 3 anys dels qui es troben en situacions socioeconòmiques desfavorides (5,9 milions l'any 2009), ja mencionats anteriorment. Altres ajuts que s'han suprimit han estat els ajuts per a l'adquisició de llibres de text i les subvencions per a la reutilització de llibres de text i material curricular i de continguts digitals (19,8 milions d'euros l'any 2009, substituïts posteriorment per una subvenció als centres de complexitat alta per a llibres de text i material didàctic i informàtic per un import de 2,5 milions d'euros l'any 2014) o les subvencions als centres privats concertats per a activitats complementàries i els contractes programa (13,7 milions d'euros l'any 2009, substituïts posteriorment per una subvenció destinada al finançament addicional dels centres privats en entorns de característiques socioeconòmiques desfavorides per un import de 6,6 milions d'euros, menys del 50%), per citar alguns exemples. La partida d'ajuts individuals de menjador escolar també es va reduir inicialment (dels 42 milions d'euros de l'any 2009 als 31,6 de l'any 2011, a causa de la supressió d'una partida extraordinària), tot i que, posteriorment, tal com s'exposa més endavant, aquesta retallada es va revertir.

L'aplicació de la jornada intensiva (el 85,3% dels instituts el curs 2014-2015), amb la conseqüent supressió dels serveis de menjador escolar a la majoria dels instituts (al 91% dels instituts amb jornada intensiva el curs 2013-2014), com també altres mesures adoptades en la provisió del servei de transport escolar, han provocat que en serveis complementaris de menjador i transport escolar, segons dades de l'*Estadística del gasto público en educación* del Ministeri d'Educació, la reducció en el període 2009-2014 hagi estat de 24,2 milions d'euros.

La inversió del Departament d'Ensenyament en l'educació no formal, especialment a través de subvencions als ajuntaments, també s'ha vist afectada. El curs 2011-2012, per exemple, es van deixar de convocar diferents subvencions a les AMPA i als ajuntaments per a activitats extra-

escolars, per a l'organització del servei d'acollida matinal i per a l'organització de l'activitat Escoles obertes. O també, per exemple, tot i que el seu nombre es va mantenir estancat entre els cursos 2006-2007 i 2014-2015 (al voltant de 96), cal fer menció a la reducció del finançament dels plans educatius d'entorn, a causa fonamentalment de la supressió del finançament d'aquest programa per part del Ministeri d'Educació. Segons dades de l'*Estadística del gasto público en educación* del Ministeri d'Educació, la reducció en el període 2009-2014 ha estat de 10 milions d'euros.

La despesa dels ajuntaments en educació també ha disminuït de manera significativa, especialment a partir de l'any 2010. En el període 2010-2013, la despesa en educació dels ajuntaments, sense computar la despesa transferida pel Departament d'Ensenyament a les administracions locals, va decreïxer en 121,3 milions d'euros, un 20,5% menys. Si prenem com a referència els municipis catalans de més de 10.000 habitants, la despesa en educació *per capita*, que s'ha reduït un 25,3%, ha passat de 104,7 a 78,2 euros per habitant.

En definitiva, la reducció de la despesa pública en educació ha castigat especialment el professorat, que ha atès, de mitjana, un nombre més elevat d'alumnes amb pitjors condicions laborals (més hores lectives, menys salari, etc.), però també han afectat l'alumnat, tant pel que fa a la qualitat com a la igualtat d'oportunitats en educació. A primària, els alumnes de la majoria de centres públics disposen d'una hora menys al dia i, a secundària, no poden utilitzar el servei de menjador escolar (per manca de provisió), a més de la impossibilitat d'accedir a determinades convocatòries de beques o de beneficiar-se de polítiques locals d'acompanyament a l'escolaritat desenvolupades pels ajuntaments, per citar alguns efectes de la crisi econòmica i de les mesures d'austeritat en l'experiència de l'alumnat. Cal afegir que aquesta contracció de la inversió pública es produeix en un context de dèficit de finançament de l'educació a Catalunya. En termes de despesa pública sobre el PIB, Catalunya hi destinava, l'any 2013, el 3,59% del PIB, clarament per sota de

la mitjana espanyola (4,19%) i europea (5,34%), només per sobre de països com Letònia i Romania. Per comunitats autònomes, la despesa unitària en educació no universitària de Catalunya (3.625,96 euros) només és superior a la d'Andalusia i Madrid.

Val a dir, però, que l'any 2014 va ser el primer en què el pressupost liquidat pel Departament d'Ensenyament va disminuir per sota del 3%, i l'any 2015, el primer en què el pressupost inicial del Departament d'Ensenyament va tornar a créixer. Això explica que el curs 2014-2015 hagi tornat a pujar la contractació de professorat, amb noves incorporacions, una tendència que sembla que continuarà en el futur (atesos els acords inicialment assolits amb els sindicats). Algunes polítiques específiques, que també havien estat objecte de restricció pressupostària, i que s'havien vist perjudicades en el seu desenvolupament, també han iniciat un procés de canvi de tendència. És el cas, per exemple, de les beques de menjador escolar a partir del curs 2013-2014, amb un increment progressiu des d'aleshores dels 32,7 milions d'euros als 69 milions aproximadament el curs 2016-2017, o dels plans educatius d'entorn, que a partir del curs 2015-2016 també es van incrementar, tot passant dels 77 municipis i 96 plans en funcionament participants el curs 2014-2015 als 92 municipis i 117 plans en funcionament participants el curs 2016-2017. Altres àmbits que havien estat perjudicats per l'impacte de la crisi econòmica també han iniciat una lleu tendència a la recuperació. En el cas de l'educació infantil de primer cicle, per exemple, després de tres cursos de reducció del nombre d'alumnes, el curs 2015-2016 aquest decreixement s'atura, i la taxa d'escolarització total i pública, a causa del decrement de la natalitat, ha iniciat una lleu recuperació d'1 punt percentual. El fet que l'economia catalana hagi recuperat el creixement positiu pot afavorir que, malgrat que els objectius d'estabilitat pressupostària es mantinguin, els pressupostos en educació puguin recuperar una tendència de creixement.

El desplegament parcial de la LEC

El consens aconseguit al Parlament de Catalunya per a l'aprovació de la LEC el 2009, que procedia d'un altre consens ampli previ també a l'entorn del Pacte Nacional de l'Educació, ha marcat el desenvolupament de la política educativa al nostre país. Tot i que la LEC va ser recorreguda al Tribunal Constitucional, el consens demanava que en les legislatures successives es procedís al seu desplegament amb la certesa de tenir prou suport polític per fer-ho. Com es veurà seguidament, aquest desplegament va tenir lloc en alguns àmbits, cosa que va fer evolucionar el sistema d'acord amb les línies de consens reflectides a la LEC, però, en d'altres, per raons polítiques i econòmiques, la situació actual mostra diferents elements d'incompliment.

Principis consensuats a la LEC que han estat desplegats

Fonamentalment, es podria dir que han estat dos els principis promoguts per la LEC que han estat desplegats, en bona mesura perquè ja formaven part de les tendències consensuades anteriors a l'aprovació de la llei i impulsats a través de programes específics en els anys anteriors. Es tracta del foment d'un nou model de governança dels centres escolars, que dona valor a l'autonomia i reforça el paper de les direccions, i, en segon lloc, de l'aprofundiment en un model curricular més centrat en les competències.

En efecte, el primer canvi important, arran de l'aprovació de la Llei d'educació de Catalunya (LEC), ha estat el foment d'un nou model de governança fonamentat en l'autonomia pedagògica, organitzativa i de gestió dels centres, amb una professionalització de les direccions, que ha estat desplegat pels decrets d'autonomia (Decret 102/2010, d'autonomia dels centres educatius), de direcció (Decret 155/2010, de la direcció dels centres educatius) i més recentment de plantilles (Decret 39/2014, pel qual es regulen els procediments per definir el perfil

i la provisió de llocs de treball docent). Actualment, els centres disposen de més capacitat per definir els seus propis projectes educatius, amb un apoderament més gran de les direccions i amb un sistema de provisió de llocs de treball docents per tal d'adequar les plantilles a aquests projectes.

El desplegament de l'autonomia, que és un dels principals instruments de millora del sistema educatiu, també ha generat una creixent diversificació dels projectes educatius i de les condicions d'escolarització que ofereixen els diversos centres. Els centres tenen avui ofertes més diferenciades en relació amb la jornada escolar, els serveis escolars, els projectes pedagògics, etc. que no pas anys enrere. Val a dir que aquesta diversificació també comporta diferents velocitats en els processos d'innovació i diferents capacitats per atraure la demanda, la qual cosa pot derivar en ocasions també en desigualtats en la composició social dels centres. El desplegament de l'autonomia de centres, en funció de com es desenvolupi en cada cas, pot debilitar la consciència per part dels mateixos centres que formen part d'un sistema educatiu comú, i que cal actuar com a tal, perquè les actuacions d'un centre no són innòcues per als centres de l'entorn, i conseqüentment també pot alterar la cohesió i la integració del Servei d'Educació de Catalunya, que la mateixa LEC també preveu. Això porta a l'emergència de tensions que s'estableixen, per exemple, entre autonomia, innovació i igualtat d'oportunitats, i també determinades concepcions de la innovació o determinades reivindicacions de naturalesa igualitària poden acabar tenint efectes negatius sobre l'equitat i la cohesió del sistema educatiu.

En aquesta mateixa línia, un altre canvi important té a veure amb el progressiu desplegament del currículum basat en el desenvolupament de competències. Des de fa uns quants anys, el Departament d'Ensenyament promou mesures per desenvolupar nous currículums competencials, com ha succeït amb els nous decrets d'ordenació dels ensenyaments d'educació primària i d'ESO, per adequar els sistemes

d'avaluació a l'enfocament competencial o per reforçar l'aprenentatge de les competències bàsiques, per citar alguns exemples.

En el si de la comunitat educativa hi ha un debat cada cop més gran al voltant de les formes d'ensenyar i aprendre, i cada cop més centres escolars revisen determinades pràctiques pedagògiques més ancorades en un model de caràcter memorístic, encara existents, a través de processos d'innovació. La transició definitiva del model memorístic al model competencial és una de les altres tendències estructurals en les quals està immers el nostre sistema educatiu.

En tot cas, tant la promoció d'una més gran autonomia escolar com d'un nou model curricular competencial són canvis que, malgrat les controvèrsies associades i les discrepàncies de base i sobre de la manera com s'implementen, manifestades per determinats actors, tenen un ampli consens social i polític.

Incompliments i desplegaments pendents

La LEC es va aprovar l'any 2009, amb un desplegament previst de vuit anys, i hi ha diverses previsions normatives que o bé encara no han estat desenvolupades, o bé ja s'acomplien amb polítiques que han estat suprimides per manca de disponibilitat pressupostària per part del Departament d'Ensenyament. En ambdós casos, ens trobem davant d'incompliments de la legislació aprovada pel Parlament de Catalunya per regir la política educativa, pràcticament tots relacionats amb qüestions de finançament.

Un dels incompliments més evidents té a veure amb el compromís del Govern d'incrementar progressivament els recursos econòmics destinats al sistema educatiu fins a, com a mínim, el 6% del PIB, d'acord amb la referència dels països europeus que excel·leixen en educació, entre altres motius, a fi d'assolir els objectius de la mateixa LEC (dispo-

sició final segona). L'apartat sobre la provisió de recursos del sistema educatiu del capítol d'indicadors en aquest mateix *Anuari* posa de manifest que la despesa en educació sobre el PIB, lluny de doblar-se, s'ha reduït, essent el 2014 (2,35%) més baixa que l'any 2009 (2,93%).

Relacionat amb la minoració del finançament, un altre incompliment significatiu té a veure amb les beques i els ajuts previstos en la LEC, molt relacionats amb l'equitat del sistema. És el cas de l'obligació del Departament d'Ensenyament d'establir ajuts i beques per garantir la igualtat d'oportunitats en activitats complementàries i extraescolars (arts. 6.6 i 202), que s'incompleix des de la supressió de les subvencions als centres privats concertats per a activitats complementàries i de les subvencions als ajuntaments i a les AMPA per a activitats extraescolars (encara que hagin estat substituïts posteriorment per una subvenció destinada al finançament addicional dels centres privats en entorns de característiques socioeconòmiques desfavorides, que no compleix la mateixa funció), o també l'obligació d'establir un sistema d'ajuts general, en les diverses modalitats, per als llibres de text i altre material escolar en l'ensenyament obligatori per a l'alumnat dels centres públics i dels centres privats sostinguts amb fons públics (art. 6.4), que s'incompleix des de la supressió dels ajuts per a l'adquisició de llibres de text i les subvencions per a la reutilització de llibres de text i material curricular i de continguts digitals (encara que hagin estat substituïts posteriorment per una subvenció als centres de complexitat alta per a llibres de text i material didàctic i informàtic). O també s'incompleix per la manca de desplegament de la previsió que obliga les administracions públiques, a fi de facilitar l'accés en condicions d'equitat als serveis escolars de menjador i transport durant els ensenyaments obligatoris i en els ensenyaments declarats gratuïts, a oferir ajuts als alumnes que visquin en poblacions sense escola, en nuclis de població allunyats o en zones rurals, als alumnes amb discapacitats i als alumnes amb necessitats educatives específiques reconegudes, condicionats a la naturalesa del desplaçament i el nivell de renda de les famílies (art. 6.3).

També en relació amb el finançament de l'educació s'ha de mencionar l'incompliment de l'obligació del Departament d'Ensenyament de subvencionar la creació, la consolidació i el sosteniment de places per a infants de zero a tres anys en llars d'infants de titularitat municipal (art. 198.2), que des de fa alguns anys s'està duent a terme per part de les diputacions catalanes.

En ocasions, aquesta manca de desenvolupament ha estat provocada per les dificultats pressupostàries del Departament d'Ensenyament, però, en d'altres, per la manca de prioritat que han tingut determinats àmbits de la política educativa durant aquests anys. Ho exemplifica, per exemple, l'incompliment relacionat amb les previsions referides al foment de l'escolarització equilibrada d'alumnat i a la lluita contra la segregació escolar, especialment aquelles que representaven una novetat pel que fa a la normativa que fins aleshores regulava l'admissió d'alumnat (el Decret 75/2007), encara vigent, i que no representaven cap despesa addicional. La proporció màxima d'alumnat amb necessitats educatives específiques en cada centre (art. 48.1) o la vigència de la reserva de places fins a l'inici de curs (art. 48.1) no han estat desplegades per un nou decret d'admissió d'alumnat. En aquest àmbit, cal fer menció també de la supressió dels contractes programa (art. 48.5).

Els dèficits de desplegament de la LEC també han afectat altres aspectes, per exemple, relacionats amb la provisió d'oferta, com ara les garanties de provisió universal dels programes de qualificació professional inicial (art. 5.2), actualment suprimits per la LOMCE i substituïts a Catalunya pels PFI, i que no han tingut mai una oferta suficient per atendre la demanda existent, amb l'organització territorial de l'Administració educativa, especialment el desenvolupament de les zones educatives (art. 176) com a unitats de programació de l'oferta educativa a les quals es poden atribuir per reglament funcions de coordinació de les actuacions en el sistema educatiu i dels recursos humans i econòmics que les administracions hi aportin, o amb l'avaluació del sistema educatiu, i més concretament la creació l'Agència d'Avaluació

i Prospectiva de l'Educació (art. 188), suspesa l'any 2011 (a través del decret 294/2011, de 8 de març).

Altres prioritats polítiques reflectides en plans i programes específics

Si s'examinen els plans i programes específics que el Departament d'Ensenyament ha desplegat els darrers anys, emergeixen amb molta claredat algunes prioritats polítiques clares. La primera de totes ha estat la reducció del fracàs escolar, un dels mals endèmics del sistema a Catalunya i que suposa un llast molt gran que impedeix assolir nivells de formació de la població jove que siguin comparables amb els d'altres països europeus. En segon lloc, la preocupació per la millora dels resultats s'ha traduït en la convicció que, per millorar-los, calia centrar l'atenció en l'àmbit escolar en els centres de complexitat alta. Addicionalment, una tercera prioritat ha estat l'èmfasi en la formació professional inicial que s'ha traduït en unes taxes també d'abandonament prematur més reduïdes.

En el marc del Pla per a la reducció del fracàs escolar a Catalunya 2012-2018 s'ha posat en funcionament o promogut el Servei Escolar Personalitzat (SEP), que desenvolupa actuacions de detecció i intervenció precoç de les dificultats d'aprenentatge en l'educació infantil i primària, amb un 19% de l'alumnat que rep atenció específica i puntual, el Programa Intensiu de Millora (PIM) a l'ESO, que promou la millora i el reforç de les competències bàsiques de l'àmbit lingüístic (català i castellà) i de l'àmbit matemàtic, amb 2.760 alumnes també beneficiaris, el Programa Impuls de la lectura, com a eix vertebrador dels aprenentatges en totes les matèries curriculars, amb 728 centres participants l'any 2015 i amb unes 20.000 accions formatives de professorat, el Plurilingüisme, per a la millora de l'aprenentatge de l'anglès, amb 607 auxiliars de conversa, etc. A més, s'han portat a terme canvis curriculars, com ara l'increment d'una hora lectiva setmanal de Matemàtiques en l'educació

primària o una ordenació dels ensenyaments d'educació primària i secundària obligatòria (Decret 119/2015, de 23 de juny, d'ordenació dels ensenyaments de l'educació primària, i Decret 187/2015, de 25 d'agost, d'ordenació dels ensenyaments de l'educació secundària obligatòria), que clarifica i simplifica els currículums i en realitza un desenvolupament competencial. Aquestes són mesures que, de ben segur, i en major o menor grau, han tingut incidència en la millora dels resultats.

Una altra política focalitzada ha estat el suport als centres de complexitat alta, amb una composició social desfavorida, sigui amb l'intent de preservar-los de les mesures d'austeritat aplicades de manera més significativa entre els anys 2011 i 2013, sigui amb la voluntat de millorar la dotació de recursos, especialment en els darrers dos anys. La no supressió de la sisena hora l'any 2011 als centres públics situats en contextos socioeconòmics desfavorits (prop de 400), a diferència del que va succeir en la resta, o el desenvolupament de les auditories pedagògiques a partir del curs 2013-2014 (en 96 centres amb resultats baixos) en són un exemple. Val a dir que l'evolució dels resultats en les proves de competències bàsiques als centres que han participat en les auditories pedagògiques ha estat més positiu que en la resta de centres. Tot i que la dotació diferencial s'atenua si es computa per hora lectiva (pel fet de tenir sisena hora), els centres de complexitat alta tenen una dotació de professorat més elevada. Més recentment, cal destacar les novetats que aporta l'Acord GOV/70/2016, de 31 de maig, de mesures en matèria de personal docent depenent del Departament d'Ensenyament i la resolució de plantilles per al curs 2016/2017, que dota els centres de complexitat alta que no tenien la consideració de CAEP de més plantilla, amb l'assignació de 400 dotacions a 170 escoles i 79 instituts, amb substitucions del personal docent des del primer dia i amb la garantia de provisió de tècnics d'educació infantil (escoles) i tècnics d'integració social (instituts), i també cal tenir present els criteris de programació de P3 del Departament d'Ensenyament en el procés d'admissió d'alumnat corresponent al curs 2016-2017, que estableix les reduccions de ràtio a 22 als centres de complexitat alta. Són mesures orientades a promoure

que els alumnes en centres de complexitat alta disposin de més hores lectives, de més professors i de ràtios d'alumnes per aula més petites, condicions més propícies per compensar les desigualtats que pateixen.

La millora dels resultats educatius en les etapes primerenques repercuteix en la millora dels resultats en les etapes posteriors. No és possible imaginar l'increment de la població jove en els ensenyaments postobligatoris en els darrers anys sense donar valor al fet que la taxa d'ideïtat i la taxa de graduació a l'ESO s'hagin incrementat al voltant de 8 punts percentuals només en el període 2007-2015. La graduació a l'ESO genera oportunitats de prosseguir la formació en etapes posteriors. Precisament, un altre factor de política educativa que ha propiciat aquesta millora és l'esforç posat en la provisió de places de formació professional (inicial). Ja s'ha dit que a Catalunya, en quinze anys, s'ha doblat l'oferta de formació professional. L'anàlisi comparada mostra que la provisió d'oferta de formació professional esdevé estratègica per combatre l'abandonament educatiu prematur. Els països europeus i les comunitats autònomes amb un pes més reduït de l'abandonament educatiu prematur tenen un pes més elevat de la formació professional. Malgrat que aquesta associació s'ha afeblit per la millora de la permanència en el sistema educatiu per efecte de la crisi econòmica, l'any 2015, el 17,9% de les diferències entre comunitats autònomes pel que fa a l'abandonament s'explica per les diferències en la provisió d'oferta de formació professional.

Recapitulació

El recorregut per les polítiques impulsades els darrers anys des del Departament d'Ensenyament demostra, en primer lloc, l'enorme impacte que la recerca de l'estabilitat pressupostària per la via de l'austeritat en la despesa pública ha tingut sobre el finançament de l'educació. El creixement pressupostari en educació, que hauria hagut de continuar per homologar-se amb valors europeus, es va estroncar a partir del 2009.

L'efecte més important de la reducció de la despesa pública a partir d'aquest moment es va centrar, en primer lloc, en els salaris i les condicions laborals dels docents, com també ho va fer en els funcionaris d'altres sectors. Però aquest efecte també es va deixar sentir en altres àmbits de la inversió pública en educació, notablement en les inversions als centres o en la provisió d'educació infantil. Els resultats de les reduccions tenen efectes també directes sobre la qualitat de la provisió del servei i es reflecteixen, per exemple, en el fet que, a primària, els alumnes de la majoria de centres públics disposen d'una hora menys al dia i, a secundària, la impossibilitat d'utilitzar el servei de menjador escolar (per manca de provisió), a més de la impossibilitat d'accedir a determinades convocatòries de beques o de beneficiar-se de polítiques locals d'acompanyament a l'escolaritat desenvolupades pels ajuntaments.

En aquest marc, la revisió de les polítiques desplegades mostra, però, un balanç desigual. D'una banda, és fàcil veure que alguns elements importants del consens polític en matèria educativa que es van reflectir a la LEC, com ara la confiança en la bondat d'una més gran autonomia dels centres i de la professionalització de les direccions escolars, o, en un altre sentit, en un currículum molt més centrat en les competències, han estat desenvolupats decididament. Al mateix temps, hi ha hagut una clara aposta per algunes prioritats que giren al voltant de la necessitat de millorar els resultats escolars i el nivell d'educació dels joves. Actuacions i programes específics en l'àmbit de la lluita contra el fracàs escolar o de suport als centres de complexitat alta, a més d'una millora notable de l'oferta de places de formació professional inicial, han de ser vistes també com indicatives de la importància acordada a la millora del rendiment del sistema.

Però el balanç de les polítiques també mostra inequívocament que hi ha hagut àmbits d'actuació que han quedat fora de l'agenda del Departament i, en fer-ho, s'han convertit, senzillament, en incompliments de la LEC i, indirectament, en posicions que poden posar en crisi el con-

sens trobat en el Pacte Nacional per l'Educació i reflectit en la Llei. La qüestió del finançament plana inevitablement sobre aquests incompliments que continuen deixant Catalunya a la cua dels països desenvolupats en matèria d'inversió pública en educació, contràriament al que preveu la LEC. En definitiva, sembla clar que una part important dels incompliments i desplegaments pendents obeeix a raons estrictament pressupostàries, que no cal oblidar que, en última instància, reflecteixen opcions polítiques centrades en l'austeritat. Però n'hi ha també una part, en particular en relació amb l'oferta educativa, que són funció directa de les opcions polítiques del Govern.

EL COMPORTAMENT DEL SISTEMA DURANT LA CRISI

En els dos apartats anteriors s'han examinat, en primer lloc, els canvis fonamentals que s'han produït en el context de l'educació, i, en segon lloc, quines han estat les polítiques públiques impulsades durant aquests anys, fortament marcats per la crisi. En aquest apartat, complementàriament, s'intenta presentar un balanç de quin ha estat el comportament del sistema durant aquest període, posant l'accent especialment en els resultats educatius, i en si, en un sentit ampli, s'han vist influïts per la situació o no, i es proposa un intent d'explicació per a la imatge que en resulta. Des d'aquesta perspectiva convé avançar que aquesta imatge té molts clarobscur que demostren, en definitiva, que el sistema i els seus actors fonamentals, els docents, han gestionat d'una manera resilient els previsibles impactes de la crisi. D'una banda, els resultats acadèmics s'han mantingut i les taxes de participació i de graduació han millorat, cosa que no és estranya en un context en el qual els joves busquen refugi en l'educació davant les condicions adverses de l'entorn econòmic i social. De l'altra, per raons òbvies, les famílies han augmentat la seva despesa educativa i, al mateix temps, s'ha reduït la participació en l'educació no obligatòria, en el lleure educatiu i en la formació educativa. Els efectes d'això, a llarg termini, resten pendents de veure, però no són bones notícies.

L'augment de la despesa privada en educació

Pot semblar paradoxal constatar que, durant la crisi, la despesa privada en educació ha augmentat. L'explicació és clara: aquesta despesa no té a veure amb el preu de l'ensenyament, que, en el cas dels centres públics i concertats hauria de ser gratuït, sinó més aviat amb les despeses amb què les famílies han hagut d'incórrer en disminuir o desaparèixer el finançament públic de determinades activitats educatives.

L'evidència és que, en el període 2008-2015, a Catalunya, la despesa mitjana de les llars s'ha reduït un 12,8%, mentre que la despesa de les llars en ensenyament ha crescut en un 23,2%, en 103,5 euros. Això significa que les llars han augmentat la proporció de la despesa total que ara dediquen a l'ensenyament: d'un 1,29% l'any 2008 a l'1,82% l'any 2015. En aquest mateix període, l'increment de despesa privada en ensenyament per estudiant (no universitari i universitari) ha estat de 136,6 euros.

A Catalunya, la despesa de les llars en ensenyament és elevada si es compara amb la resta de comunitats autònomes. De fet, és la segona comunitat autònoma amb una despesa de les llars en ensenyament més elevada, només per darrere de Madrid, i la tercera si prenem com a referència la despesa privada per estudiant, només per darrere de Madrid i del País Basc. Les llars catalanes van destinar, l'any 2015, 168,6 euros més en ensenyament i 323,6 euros més per estudiant que les llars espanyoles. La despesa privada en ensenyament per estudiant a Catalunya és més del doble que en comunitats com ara Andalusia (+631,7 euros per estudiant), Extremadura (+679,7 euros), Castella-la Manxa (+712,0 euros) o Múrcia (+720,3 euros). El PIB *per capita*, el pes del sector concertat o la despesa pública en educació són alguns dels factors més determinants per comprendre les diferències entre comunitats en la despesa privada en ensenyament (factors que expliquen el 79%, el 54% i el 35,8%, respectivament, de les diferències entre comunitats), i també que Catalunya sigui una de les comunitats amb una despesa pri-

vada en ensenyament més elevada. Val a dir, però, que, si bé Catalunya ha estat la segona comunitat autònoma amb una reducció de la despesa pública en educació més elevada, és la tercera comunitat autònoma que menys incrementa la despesa privada en ensenyament i se situa per sota de la mitjana espanyola (-28,8%).

Una part de l'explicació d'aquesta paradoxa està relacionada amb l'augment dels copagaments d'alguns serveis educatius, en bona part per suplir l'aplicació de retallades del finançament públic que rebien abans de la crisi econòmica. Aquest efecte s'ha deixat sentir en l'increment dels costos d'accés a l'educació infantil de primer cicle, als cicles formatius de grau mitjà i als estudis universitaris.

La reducció de la partida pressupostària que el Departament d'Ensenyament destinava a sufragar les places d'educació infantil de primer cicle ha provocat increments de quotes en moltes escoles bressol públiques i privades. Segons dades del *Panel sobre l'escola bressol municipal i els serveis a la petita infància a la demarcació de Barcelona*, de la Diputació de Barcelona, entre els cursos 2009-2010 i 2013-2014 les quotes mensuals es van incrementar un 20,2%, i la quota de menjador, un 32,5%.

Les dificultats pressupostàries del Departament d'Ensenyament també van provocar que, a partir del curs 2012-2013, es creés un preu públic en els cicles formatius de grau superior de 360 euros per alumne/curs, quan abans aquests ensenyaments eren gratuïts.

En el cas de l'ensenyament universitari, el curs 2012-2013, els preus públics del crèdit matriculat per primer cop en titulacions de primer i segon cicle o en titulacions de grau es van incrementar un 66,7% respecte al curs anterior (tot i que, de mitjana, es cobreix el 19% del cost de la prestació dels serveis acadèmics universitaris, segons dades del Departament d'Empresa i Coneixement). El curs 2015-2016, el preu públic del crèdit és més d'un 100% més elevat que el curs 2006-2007.

En algunes ocasions, aquest increment dels nivells de copagament han estat acompanyats de polítiques d'accessibilitat econòmica per a aquelles famílies de rendes baixes. En el cas del nou preu públic per als cicles de grau superior, es van crear bonificacions, entre d'altres, per als alumnes que per raons socioeconòmiques han percebut una beca a l'estudi del Ministeri d'Educació o també exempcions, entre d'altres, per als alumnes membres d'unitats familiars perceptores de la renda mínima d'inserció. O, en el cas de l'increment del preu públic als ensenyaments universitaris, una part de l'increment d'ingressos rebuts per aquest concepte s'ha destinat a finançar un sistema d'ajuts adreçats als estudiants amb rendes més baixes (beques Equitat), que permet condicionar el nivell de copagament a la renda familiar (sempre que s'estigui per sota del llindar d'elegibilitat establert). Així, el curs 2013-2014, el 33,5% dels estudiants universitaris rebien algun tipus d'ajut.

En altres ocasions, en canvi, l'aplicació d'aquests increments del copagament no s'ha compensat amb mesures d'accessibilitat econòmica. El cas de l'educació infantil de primer cicle és paradigmàtic, atès que els increments de les quotes d'accés van estar acompanyats de la supressió de la subvenció que el Departament d'Ensenyament atorgava als ajuntaments per a ajuts d'escolarització de 0 a 3 anys dels qui es troben en situacions socioeconòmiques desfavorides (tot i que alguns ajuntaments han compensat aquesta supressió amb convocatòries pròpies).

Val a dir que algunes convocatòries de beques, com passa amb els ajuts a l'estudi de caràcter general atorgats a l'alumnat dels ensenyaments postobligatoris en funció de la renda, han tingut una evolució positiva sostinguda en el temps a causa de l'empobriment de la població (dels 15.141 ajuts de l'any 2008 –20,3 milions d'euros– als 36.990 de l'any 2015 –47,1 milions–). En el cas de les beques de menjador escolar, després d'una reducció en el període 2009-2012 (de 42 a 32,7 milions d'euros), la reforma que es va produir en les condicions d'accés, amb l'establiment d'un llindar de renda a partir del qual es

garantia l'ajut, ha provocat també una evolució positiva en el període 2012-2016 (de 32,7 a 69 milions d'euros, segons les darreres dades provisionals; de 60.759 a 98.000 beneficiaris, aproximadament).

La reducció de la participació en educació no obligatòria

Un efecte molt notable de la crisi ha estat el fre al creixement de les taxes de participació en la majoria de modalitats i nivells d'educació no obligatòria, amb la notable excepció de la formació professional. Aquest estancament i de vegades retraïment de la participació contrasta enormement amb el creixement que havien tingut fins al principi de la crisi subsectors com ara l'educació infantil de primer cicle, la formació professional, la formació d'adults o l'educació no formal. Part d'aquesta reducció s'explica per causes directament vinculades a la crisi i al finançament públic de l'educació.

A la primera dècada del segle XXI, que també eren els anys precedents a la crisi econòmica, la participació en l'educació a Catalunya es trobava en una fase clarament expansiva. Fonamentalment pels fluxos immigratoris i per l'increment de la taxa de natalitat, el sistema educatiu català ha estat, des d'una perspectiva comparada, el sistema que més ha crescut en nombre d'alumnes als ensenyaments obligatoris (en valors relatius), tant si es compara per comunitats autònomes com per països europeus. Aquest increment del nombre d'alumnes, però, també va afectar, de manera molt més intensa, per sobre del creixement demogràfic, la participació als ensenyaments no obligatoris, tant preobligatoris com postobligatoris, fonamentalment per les polítiques actives de provisió d'oferta per part del Departament d'Ensenyament.

En el cas de l'educació infantil de primer cicle, entre els cursos 2000-2001 i 2011-2012, l'oferta educativa tenia 44.000 alumnes nous, com a resultat d'un creixement que va permetre quasi doblar el nombre d'alumnes escolaritzat en aquesta etapa i incrementar la taxa d'escola-

rització del 27,9% al 37,0%, especialment en el sector públic. Dels 44.000 alumnes més, 40.000 corresponen a l'oferta pública, i la taxa d'escolarització pública es va incrementar del 9,8% al 22,8%. Aquest increment va estar molt relacionat amb la política endegada pel Departament d'Ensenyament de creació de 30.000 places d'escola bressol públiques en el període 2004-2008, que posteriorment es va ampliar i allargar en el temps.

Aquest esforç de creació d'oferta també s'ha produït en el cas de la formació professional. En el cas dels cicles formatius de grau mitjà, per exemple, d'ençà del curs 2000-2001, el nombre d'alumnes s'ha doblat, amb més de 30.000 nous alumnes. Les taxes brutes d'escolarització a la formació professional s'han pràcticament triplicat en els darrers quinze anys a Catalunya, i s'ha passat de 16,0 alumnes de formació professional per cada 100 joves de 15 a 19 anys de l'any 2000 a 46,5 per cada 100 joves de l'any 2014.

Més enllà d'aquests dos casos paradigmàtics, i tot i que de manera menys intensiva, en el cas dels programes de segones oportunitats, l'oferta també mantenia una tendència positiva pel que fa al nombre d'alumnes escolaritzats, amb un augment significatiu entre els cursos 2007-2008 i 2012-2013, especialment arran de la creació dels PQPI, amb 2.000 nous alumnes, i amb un increment d'1,6 punts percentuals la taxa bruta d'escolarització (del 4,0% al 5,6%).

Igualment, la participació en la formació d'adults entre els cursos 2008-2009 i 2011-2012 va créixer en prop de 6.000 alumnes, i la taxa bruta d'escolarització (sobre la població de 25 a 84 anys), d'1,28 a 1,37.

Aquest creixement de la participació en els anys precedents de la crisi econòmica, i mantingut durant els seus primers anys, també es va produir en l'educació no formal i en aquelles ofertes que tenen una participació directa de les administracions públiques en el seu finançament i provisió. Les escoles de música (excloent-ne els ensenyaments de graus

professionals i superiors) s'han incrementat, en el període comprès entre els cursos 2005-2006 i 2010-2011, en 15.000 nous alumnes, un 40,8% més, i les escoles de dansa, en 1.750 nous alumnes, un 21,1% més. Les taxes brutes d'escolarització (calculades sobre la població de 6 a 17 anys) han passat del 5,0% al 6,3%, i del 1,10 a l'1,19%, respectivament.

Amb l'embranzida de la crisi econòmica, però, la participació en l'educació i la formació, amb caràcter general, o bé s'ha estancat, o bé s'ha reduït. Només la participació en l'educació secundària postobligatòria i en l'educació superior representa una excepció a aquest retraïment, especialment pel comportament de la formació professional, que, com veurem més endavant, ha continuat creixent, entre altres motius, per la prioritat política atorgada pel Departament d'Ensenyament en els darrers anys.

En primer lloc, en el cas de l'educació infantil de primer cicle, després d'un període de creixement sostingut de prop de 4.000 nous alumnes per any, entre els cursos 2011-2012 i 2014-2015 es produeix una reducció de 13.000 alumnes, a un ritme superior als 3.000 alumnes per any, amb una taxa d'escolarització total i pública que s'ha mantingut estabilitzada al voltant del 37% i el 23%, respectivament. Per comprendre aquest descens, cal fer menció del decrement de la natalitat i de la davallada demogràfica en la cohort de població dels 0 als 2 anys d'edat, que provoquen que, tot i la forta reducció d'alumnat matriculat, les taxes d'escolarització es mantinguin estabilitzades, però també de la reducció de les necessitats de conciliació laboral i familiar i de l'augment de la precarietat econòmica per part de moltes famílies per l'increment de les taxes d'atur i de la desinversió pública produïda en aquesta etapa. La fi de la política de creació de places s'ha vist acompanyada per una minoració del finançament que el Departament d'Ensenyament transferia als ajuntaments i als titulars privats per al sosteniment d'aquesta oferta, que al seu torn han derivat en molts municipis amb un increment dels costos d'escolarització que han de satisfer les famílies.

Val a dir que aquesta reducció del nombre d'alumnes s'ha aturat el curs 2015-2016.

En el cas de l'oferta de programes de segones oportunitats, també s'ha alterat en els darrers anys la tendència positiva que havia experimentat la posada en funcionament dels PQPI. A partir del curs 2012-2013, l'evolució de l'alumnat escolaritzat en aquests ensenyaments es va estancar, especialment arran de la reducció de la inversió en polítiques actives d'ocupació, que contribuïen a finançar parcialment aquesta oferta, i de les restriccions pressupostàries del Departament d'Ensenyament, i posteriorment també a causa de la supressió d'aquests programes per part de la LOMCE (que en el cas de Catalunya s'ha substituït pels PFI, que actualment tenen menys alumnat que els PQPI el curs 2013-2014).

La reducció de la inversió en polítiques actives d'ocupació, i particularment també de la formació ocupacional, i l'increment de la desocupació, que no tan sols ha obstaculitzat una de les principals vies d'accés a la formació contínua, sinó també la despesa, han afectat de manera molt directa la participació en la formació al llarg de la vida. En el període 2010-2015, el percentatge de població de 25 a 64 anys que participa en la formació al llarg de la vida ha decrescut en 3 punts percentuals, de manera sostinguda, del 10,6% al 7,6%. Aquest decrement, que es concreta en valors absoluts en més 140.000 persones de 25 a 64 anys menys que es formen, no tan sols situa Catalunya lluny de l'objectiu del 15% establert per l'estratègia Europa 2020, amb nivells de participació netament per sota de la mitjana europea (10,7%) i espanyola (9,9%), sinó que també és la comunitat autònoma amb un percentatge de participació més baix. L'anàlisi comparada per comunitats autònomes evidencia que, si bé en els anys anteriors a la crisi no hi havia una associació entre els nivells de participació en la formació al llarg de la vida i els nivells d'atur, l'any 2015, el 23,8% de les diferències entre comunitats autònomes en el nivell de participació en la formació al llarg de la vida s'expliquen per les diferències en els nivells d'atur. Catalunya, però, és la comunitat que més s'allunya d'aquest patró, amb nivells de partici-

pació en la formació al llarg de la vida molt per sota del que hom podria esperar pels nivells d'atur que presenta.

Després d'uns anys de creixement, la participació en la formació d'adults també ha decrescut. Entre els cursos 2011-2012 i 2014-2015, aquesta oferta ha perdut 5.000 alumnes, i la taxa bruta d'escolarització (calculada sobre la població de 25 a 84 anys) ha passat de l'1,37% a l'1,30%.

Finalment, aquest decreixement també s'ha constatat en altres ofertes formatives, situades en l'àmbit de l'educació no formal, en la qual els ajuntaments i el Departament d'Ensenyament tenen un paper rellevant, tant en la provisió com en el finançament. A partir del curs 2010-2011, després d'anys de creixement sostingut, les escoles de música i de dansa (exclosos els ensenyaments de grau professional i superiors) van experimentar una fase d'estancament en l'evolució del nombre d'alumnes, que va durar fins al curs 2013-2014, quan es va recuperar la tendència, novament, d'increment. La reducció del finançament a aquesta oferta per part del Departament d'Ensenyament n'és un factor explicatiu.

Si es pren com a referència la participació dels infants en les activitats extraescolars, amb les dades que ens proporciona l'*Enquesta de salut de Catalunya*, també sembla que ha disminuït, no en el cas de les activitats esportives, que es manté estabilitzada, sinó en el de les activitats no esportives. L'any 2010 un 44,8% dels infants de 3 a 14 anys participaven en activitats extraescolars no esportives, i l'any 2014 aquesta proporció va decreixer fins al 33,5%, de manera sostinguda en el temps.

Algunes d'aquestes tendències negatives ja s'han revertit en l'actualitat, coincidint amb la millora de la situació socioeconòmica des de finals de l'any 2013. Amb tot, després d'anys de creixement, durant els anys de crisi econòmica, la participació en la formació no obligatòria va iniciar un període d'estancament o fins i tot de retraïment, només amb l'excepció de la formació professional.

L'augment temporal de la participació en la formació postobligatòria

En contrast amb la reducció de les taxes de participació en l'educació no obligatòria, que s'acaben de veure, el període també s'ha caracteritzat per un notable augment de les taxes de participació en la formació inicial, fent que un percentatge més alt de joves continuï formant-se dins del sistema. L'explicació té molt a veure, també paradoxalment, amb la crisi: aquells joves que abans tendien a abandonar el sistema educatiu atrets per un mercat de treball que els oferia oportunitats d'ocupació de baixa qualificació, ara romanen al sistema educatiu, o hi retornen un cop s'han quedat sense feina. Això explica, en bona part, que la taxa d'abandonament educatiu prematur de la població de 18 a 24 anys hagi disminuït de manera ininterrompuda des de l'inici de la crisi econòmica, del 32,9% de l'any 2008 al 18,9% de l'any 2015. Aquest és un fenomen típic d'una situació de crisi econòmica. L'anàlisi comparada per comunitats autònomes i països europeus posa de manifest una clara associació positiva entre l'evolució de la taxa d'atur i l'abandonament educatiu prematur: en els territoris on més ha crescut la desocupació durant la crisi econòmica, més ha disminuït l'abandonament educatiu prematur. Les diferències entre comunitats autònomes en el grau de disminució de l'abandonament educatiu prematur durant el període 2007-2015 s'expliquen, en un 22,1%, pel nivell d'increment de l'atur, i un 27,5%, per les diferències entre països europeus.

Des de l'inici de la crisi econòmica, la participació de la població jove en el sistema educatiu presenta una tendència positiva, que roman fins a l'actualitat. Entre els anys 2008 i 2015, el percentatge de població de 16 a 24 anys que estudia ha passat del 51,0% al 64,8%, més de 13 punts percentuals més. Durant els anys de crisi més accentuada (2008-2013), la participació en la formació va créixer en tots els nivells, però de manera més especial en el cas dels grups socials amb un nivell d'estudis més baix: la participació de la població jove en la formació va créixer en més de 13 punts percentuals en el cas de la població de 18 a 24 anys

amb estudis primaris o menys, en 10 punts percentuals en el cas de la població amb estudis secundaris obligatoris, en 10 punts en el cas de la d'estudis secundaris postobligatoris, i en 7 punts en el cas de la d'estudis superiors. En aquest context, és especialment indicatiu del retorn de la població jove al sistema educatiu l'evolució del percentatge d'alumnat de 20 anys o més als cicles formatius de grau mitjà, que s'ha incrementat del 21,8% al 34,1% entre els cursos 2008-2009 i 2013-2014, 12 punts percentuals, a mesura que també es reduïa la taxa d'ocupació.

De fet, el fort increment de la taxa d'atur va provocar, en els primers anys de crisi (període 2007-2010), un fort increment, també, de la població jove que ni estudiava ni treballava, que no estava desenvolupant cap activitat qualificant. L'any 2007, un 13,6% dels joves de 18 a 24 anys ni estudiaven ni treballaven, mentre que l'any 2010 aquesta proporció s'havia incrementat fins al 24,1%, amb un augment de més de 10 punts percentuals. En la segona fase de la crisi (període 2010-2013), en canvi, tot i que l'atur continuava creixent, amb taxes d'atur juvenil superiors al 50%, aquesta taxa s'ha mantingut estancada, al voltant del 25%. A partir del 2013, ja amb la reducció de l'atur, el percentatge de joves de 18 a 24 anys que ni estudien ni treballen ha iniciat una tendència a decreixer: del 25,7% del 2013 s'ha passat al 19,5% de l'any 2015.

Així, doncs, la reducció de les taxes d'abandonament educatiu prematur i el retorn de la població jove al sistema educatiu expliquen que, a partir de l'any 2010, tot i que les dades d'atur continuaven empitjorant, ja no augmentés la proporció de població jove que ni estudiava ni treballava. Durant els anys de crisi econòmica, el sistema educatiu ha proporcionat als joves oportunitats de qualificació que no els proporcionava el mercat de treball. Cal concloure, doncs, que l'augment de la participació en la formació inicial ha estat una implicació de l'ús que de l'educació com a refugi han fet els joves, però que aquesta millora pot molt ben ser un fenomen temporal: quan la situació econòmica millori,

és possible que aquestes taxes de participació elevades no es consolidin. Els bons resultats de la participació de la població jove en el sistema educatiu reglat, que ha comportat aquesta reducció de l'abandonament educatiu prematur, contrasten, però, amb el debilitament de la participació de la població adulta en la formació al llarg de la vida, com s'ha vist en la secció anterior.

L'estancament dels resultats de l'aprenentatge

Aquesta millora sostinguda en el temps dels principals indicadors relacionats amb la promoció escolar, però, no s'ha fet notar amb la mateixa intensitat en els indicadors que avaluen els nivells d'aprenentatges a través de les proves de competències. En termes generals, hi ha un cert estancament dels resultats, la qual cosa no és necessàriament una mala notícia, atès que el context de crisi hauria fet esperar un empitjorament notable dels resultats.

Malgrat que les taxes d'idoneïtat als 10 anys han millorat en 1,4 punts percentuals en el període 2007-2015, les proves de 6è de primària en Llengua catalana, Llengua castellana, Llengua anglesa i Matemàtiques presenten un cert estancament en els resultats obtinguts en les edicions dels anys 2014, 2015 i 2016 (al voltant dels 75 punts en el cas de les proves de llengües i dels 80 punts en la prova de Matemàtiques). El mateix succeeix amb les proves de 4t d'ESO i amb les proves PISA als 15 anys. Malgrat que la taxa d'idoneïtat als 15 anys i les taxes de graduació a l'ESO han millorat en el període 2007-2015 en més de 8 punts percentuals, les proves de 4t d'ESO en Llengua catalana, Llengua castellana, Llengua anglesa i Matemàtiques assenyalen un estancament en els resultats obtinguts en les edicions dels anys 2014, 2015 i 2016 (al voltant dels 76 punts en llengües catalana i castellana, 70 punts en Matemàtiques, 68 punts en Llengua anglesa), i una lleu millora en el cas de les proves PISA, especialment gràcies als millors resultats obtinguts en l'edició del 2015, quan es van superar, per primer cop, els 500 punts

en les tres competències avaluades (comprensió lectora, matemàtica i científica), i també a l'evolució positiva en les edicions de 2006, 2009, 2012 i 2015 en la competència de comprensió lectora.

En definitiva, els resultats de l'aprenentatge s'han mantingut estables des del 2008 o, fins i tot, han millorat, segons alguns indicadors; no hi ha, doncs, evidències d'empitjorament, ans al contrari. Els resultats de les proves de competències s'han mantingut on eren, estables, i, en el cas dels resultats de PISA, han millorat fins a situar-se per damunt de la mitjana dels països participants en les tres competències avaluades (comprensió lectora, matemàtica i científica) i per sobre de la mitjana espanyola en tots els casos. Això pot semblar contra-intuïtiu tenint en compte l'empitjorament de les condicions d'educabilitat per efecte de la crisi i també de les polítiques que s'han traduït en una reducció significativa de la inversió pública en educació, però suggereix que el comportament del sistema ha estat capaç de contrarestar efectes nocius que, altrament, s'haurien deixat sentir molt més.

L'impacte desigual sobre l'equitat del sistema

Malgrat que es constata un estancament dels resultats d'aprenentatge, els efectes de les polítiques d'austeritat durant el període de crisi sí que han tingut greus implicacions per a l'equitat del sistema, algunes de les quals ja s'han vist anteriorment, com ara en el cas de l'accés a l'educació infantil de primer cicle, per exemple. Però un examen dels resultats de l'aprenentatge des de la perspectiva de l'equitat, a partir de la comparació dels resultats entre les edicions de les proves PISA del 2003 i el 2012, mostra que la relació entre el nivell socioeconòmic dels alumnes i la seva puntuació a les proves s'ha incrementat un 23% durant aquest període, molt per sobre d'altres països desenvolupats. Les mateixes proves PISA de l'any 2015 constaten que Catalunya, si bé se situa en una bona posició comparada entre els països de l'OCDE, és la tercera comunitat autònoma, darrere d'Astúries i Múrcia, amb un impacte més

gran del nivell socioeconòmic (ESCS) sobre els resultats: cada punt d'ESCS suposa un increment de 29 punts a les proves de competència científica, mentre que en el cas d'Espanya és de 27 punts, i en el cas de la mitjana de l'OCDE, de 39 punts. Però no està clar que aquest empitjorament hagi esdevingut ja estructural.

Més específicament, l'examen de les dades de les diferents onades de PISA evidencia que existeix una tendència creixent pel que fa a la incidència de l'estatus socioeconòmic en els resultats en les tres competències avaluades, tant si es valora en funció de la variància en les puntuacions explicada per l'estatus socioeconòmic (ESCS), com, sobretot, en funció de la variació de puntuació per l'increment d'una unitat d'ESCS. Així, per exemple, en el cas de la competència científica, l'any 2003, l'ESCS explicava el 8,8% de la variància en les puntuacions, i per cada unitat d'ESCS s'incrementaven 18,2 punts, mentre que l'any 2015 aquests valors s'incrementaven fins al 13,6% i els 29,0 punts, respectivament.

Val a dir, però, que, pel que fa estrictament als nivells d'aprenentatge, no existeix una evidència prou consolidada, com a mínim encara, per afirmar taxativament que la crisi econòmica hagi generat ja un impacte estructural sobre l'increment de les desigualtats en els resultats (en termes globals), per bé que els experts també assenyalen que aquest impacte acostuma a ser més diferit en el temps. De fet, les puntuacions de l'alumnat amb ESCS baix mantenen una tendència positiva en les diferents edicions de les proves PISA en les tres competències avaluades, i les diferències de puntuacions entre l'alumnat amb ESCS baix i alt s'han mantingut estables al llarg del temps. En canvi, les diferències de puntuacions entre l'alumnat amb ESCS mitjà i alt sí que s'incrementen, específicament perquè l'alumnat amb ESCS mitjà és el que, des d'una perspectiva evolutiva, presenta un comportament més negatiu. És més, els resultats de les proves PISA, independentment de l'estatus socioeconòmic, semblen indicar que les desigualtats educatives no s'incrementen. Els resultats d'aquestes proves no mostren un increment del

percentatge d'alumnat de 15 anys que assoleix un nivell baix (nivell 1 o inferior) en les competències en comprensió lectora, matemàtica i científica en les edicions dels anys 2006, 2009, 2012 i 2015. Si bé hi ha petites oscil·lacions en aquests resultats que no assenyalen tendències clares, val a dir que, en relació amb l'edició del 2006, just abans de la crisi econòmica, els resultats en les tres competències són més positius en l'edició del 2015. En aquesta mateixa línia, la diferència de resultats a les proves PISA entre percentils extrems (P5 i P95), o bé tendeix a mantenir-se, o bé a reduir-se, segons la competència que es valori.

Més enllà dels resultats de PISA, les diferències en els resultats de les proves de competències bàsiques a 6è de primària entre centres de complexitat alta i centres de complexitat baixa han tendit a decreïxer en les quatre competències avaluades, de manera sostinguda, en les quatre darreres edicions (2013, 2014, 2015 i 2016). Només amb alguna petita excepció, edició rere edició de les proves, les diferències entre aquests centres s'han anat reduint. Per exemple, si l'any 2013 hi havia 13,2 punts de diferència en Llengua catalana i 12,4 punts en Matemàtiques, l'any 2016 n'hi ha 9,8 i 9,9, respectivament. El mateix succeeix amb les proves de competències bàsiques a 4t d'ESO, que també han tendit a reduir-se progressivament en les cinc darreres edicions (2012, 2013, 2014, 2015 i 2016). Així, per exemple, si l'any 2012 les diferències entre centres de complexitat alta i de complexitat baixa eren de 14,3 punts en Llengua catalana i de 25,1 punts en Matemàtiques, l'any 2016 eren de 11,9 i 16,1 punts, respectivament.

Aquesta reducció de les diferències entre centres de complexitat alta i baixa també s'ha vist en els centres en el seu conjunt. En el període 2014-2016, la variància dels resultats entre centres en les proves de competències bàsiques a 6è de primària i 4t d'ESO ha mantingut una tendència a reduir-se en les quatre competències avaluades (Llengua catalana, Llengua castellana, Llengua anglesa i Matemàtiques), només amb alguna excepció (Llengua anglesa a primària, que s'ha incrementat, i Matemàtiques a secundària, que s'ha mantingut estancat). La va-

riància de resultats a les proves s'explica cada cop menys per les diferències de resultats entre centres. Això significa que, tot i que encara existeixen diferències en els resultats entre centres, i que aquestes diferències s'expliquen fonamentalment per la seva composició social, els centres presenten cada cop uns resultats més semblants.

En termes generals es pot afirmar, doncs, que, malgrat que les diferències de resultats entre centres s'han anat reduint, és també evident que el pes de l'extracció socioeconòmica dels alumnes sobre els resultats individuals ha augmentat notablement. Els dos resultats poden semblar contradictoris a primera vista, però no ho són perquè parlen de dues coses ben diferents: l'equitat en el comportament del sistema ha millorat, però el pes de les inequitats que ja pesen sobre els individus quan arriben a l'escola no han parat de créixer durant la crisi.

Recapitulació: els determinants del comportament del sistema més enllà de la crisi

El balanç del comportament del sistema durant la crisi no és tan negatiu com potser s'hauria pogut anticipar. Tot i que no hi ha espai per a una lectura optimista, el cert és que hi ha aspectes d'aquest comportament que són netament positius i d'altres, en canvi, més aviat negatius. Uns i altres no es compensen, però demostren que el comportament del sistema no és únicament i exclusivament resultat de la crisi o de la reducció dels recursos destinats a l'educació. Tot i que l'impacte és evident en alguns casos, com ara l'augment de les taxes de participació en la formació inicial o la seva reducció en el cas, per exemple, de l'educació infantil de primer cicle, no ho és tant en altres aspectes com ara els resultats de l'aprenentatge o l'equitat del sistema. Com es pot explicar aquesta paradoxa?

Hi ha quatre possibles hipòtesis per explicar-la, no necessàriament excloents i probablement simultànies quant als seus efectes.

La primera hipòtesi és que és massa d'hora per percebre cap efecte significatiu de la *crisi sobre els resultats*; en realitat, caldria esperar que les primeres generacions nascudes durant la crisi, les condicions d'educabilitat de les quals han empitjorat, completessin tota l'escolaritat obligatòria per mesurar-ne els efectes. Això voldria dir esperar fins a l'any 2024, suposant que les condicions no milloressin en aquests anys, cosa que és difícil que no es produeixi. Evidentment, seria també tardanament que es notarien els efectes acumulats de la desinversió en educació produïda durant el període de la crisi i com a resultat de les polítiques d'ajustament pressupostari.

La segona hipòtesi és que l'*augment significatiu del nivell educatiu de la població a Catalunya durant la crisi*, per bé que pugui semblar paradoxal, ha tingut un efecte molt positiu sobre els resultats de l'educació escolar. Les dades són eloqüents: el nivell d'instrucció dels progenitors és el factor predictor més significatiu de l'èxit educatiu de l'alumnat, de manera que, com més capital instructiu té la família, millors resultats acadèmics obtenen els infants. Una població amb més capital instructiu té més facilitats per promoure bons resultats en les generacions futures. En el cas de Catalunya, en el període 2007-2016, la població de 25 a 64 anys amb dèficit formatiu (estudis bàsics o menys) s'ha reduït al voltant d'un 10%, quasi 5 punts percentuals, del 55,0% a 50,3%, mentre que la població amb estudis superiors s'ha incrementat 7 punts percentuals, del 24,5% al 31,8%. Si es pren com a referència la població d'edats amb més probabilitat de tenir infants en edat d'escolarització (la població de 35 a 55 anys), aquesta transformació de l'estructura formativa encara és més significativa: mentre l'any 2007, el 46,4% d'aquesta població tenia estudis bàsics, l'any 2016 aquesta proporció ha decrescut més de 10 punts percentuals, fins al 35,5%; i mentre la població amb estudis superiors en aquesta franja d'edat era del 28,6% l'any 2007, aquesta proporció ha crescut 13 punts percentuals, fins al 41,8% l'any 2016.

La tercera hipòtesi, perfectament compatible amb les anteriors, és que *els previsibles efectes negatius han estat compensats per un millor fun-*

*cionament intern del sistema escolar i, particularment, de l'actuació professional docent; és a dir, que el sistema i el professorat són **resilients**.* Les pitjors condicions d'educabilitat dels alumnes i de desplegament de la provisió per efecte de la reducció de la inversió pública en educació, que han afectat notablement les condicions laborals del professorat, han estat contrarestades per una prestació professional d'aquest mateix professorat encara més eficient que abans de la crisi. Les raons que poden explicar per què el professorat ha reaccionat així probablement són múltiples, però se'n podrien aventurar dues: la primera és la consciència de responsabilitat social del professorat, que hauria reaccionat de manera voluntariosa (en un context ple d'incentius negatius, començant per les retallades salarials) i compensatòria en ser conscients de primera mà de les conseqüències de la crisi sobre les famílies, els infants i els joves; la segona és el resultat acumulat d'una sèrie de polítiques públiques que, iniciades ja abans de la crisi, haurien propiciat una millora de la qualitat de la prestació educativa, incloent una més gran pressió avaluadora externa (per mitjà de les continuades proves de competències bàsiques, complementades amb auditories pedagògiques) i programes específics de suport a la millora en àrees considerades prioritàries pel Departament d'Ensenyament i singularment per mitjà del Pla per a la reducció del fracàs escolar a Catalunya, 2012-2018, l'esforç de creació de places a la formació professional (en quinze anys s'han doblat les places de formació inicial) i el suport als centres de complexitat alta.

Finalment, cal considerar igualment que la crisi econòmica ha generat un empobriment de bona part de la població, però també un empitjorament de les condicions materials i socials de la població que es troba en risc de pobresa, un increment de la intensitat de la pobresa. Tal com s'ha exposat anteriorment, la bretxa de la pobresa s'ha incrementat en els darrers anys, com també ho ha fet la proporció de població que es troba en situació de privació material severa. Mentre l'empobriment afecta una majoria de la societat, la població que pateix amb més severitat la pobresa representa una part significativa, però més reduïda. Se-

gons dades del 2015 de l'*Enquesta de condicions de vida*, la població de menys de 16 anys que es troba en aquesta situació és l'11,1%. És plausible pensar que aquest impacte social de la crisi en dues intensitats també genera un impacte diferenciat en el comportament educatiu dels infants. Les dades, per ara, ens assenyalen que el sistema educatiu ha sabut absorbir, com a mínim fins a l'actualitat, i amb caràcter general, l'impacte social de la crisi econòmica en les condicions de vida de l'alumnat. Això explicaria la millora global dels indicadors de resultats educatius, malgrat la crisi econòmica. Les dades, però, no ens permeten analitzar de manera més acurada l'impacte real de la crisi entre la població infantil, que l'ha patida de manera més dramàtica. El pes demogràfic relativament reduït d'aquesta població podria fer que, en cas que aquest impacte sobre els resultats existís, no es detectés en els valors agregats. En aquest sentit, no és incompatible pensar que aquesta millora global dels resultats del sistema educatiu s'estigui produint al mateix temps que l'alumnat en situació de pobresa extrema estigui patint efectes negatius sobre les seves trajectòries escolars. Més enllà dels impactes amb caràcter general, els professionals de l'ensenyament han denunciat com la crisi econòmica ha perjudicat les trajectòries escolars d'infants en situació de pobresa.

ELS REPTES PENDENTS

L'economia catalana ha experimentat, en els darrers anys, dos períodes de forta recessió (2008-2010 i 2011-2013), que van començar amb la crisi financera a escala global, amb l'esclat de la bombolla immobiliària a Espanya, amb un augment de la inflació per l'encariment del petroli i dels aliments bàsics i també amb un increment molt significatiu de la desocupació, que va afectar progressivament els diferents àmbits de l'economia i que va derivar, entre d'altres, en una crisi del deute i de les finances públiques, amb importants conseqüències socials i polítiques. És el que coneixem com a crisi econòmica. Després d'aquests dos períodes de recessió de l'economia catalana, però, a finals del 2013, els

principals indicadors macroeconòmics van iniciar un canvi de tendència, tot deixant enrere el comportament negatiu més propi del context de crisi econòmica i apuntant ja, progressivament, cap a l'inici d'un període de recuperació econòmica. El quart trimestre del 2013 l'economia catalana es va situar novament en un creixement positiu, que s'ha mantingut i consolidat des d'aleshores ençà. Val a dir que els anys 2015 i 2016 el creixement del PIB s'ha situat per sobre del 3%.

Aquesta recuperació econòmica té efectes sobre l'economia productiva. A tall d'exemple, val a dir que el ritme de creació d'empreses s'ha incrementat de manera ostensible. L'any 2016 s'han creat un 26,3% més de societats mercantils que l'any 2013, un 35,9% més que l'any 2012 i un 42,1% més que l'any 2011 (si prenem com a referència els onze primers mesos). Des de l'inici de la crisi econòmica, el quart trimestre del 2013 va ser el primer en què el creixement econòmic va estar acompanyat de creació d'ocupació. En el període 2013-2016 (tres primers trimestres), la taxa d'atur ha decrescut del 23,1% al 16,0%, situant-se ja per sota dels nivells de l'any 2009, i el mercat de treball català té 207.800 ocupats més i 287.600 aturats menys. Aquest escenari de recuperació, però, no impedeix que l'ocupació que es crea sigui, per ara, majoritàriament de baixa qualitat en les condicions laborals (elevada temporalitat, baixos salaris, etc.). A tall d'exemple, dels nous assalariats creats en el període 2013-2015, el 53,9% tenen contracte temporal.

Val a dir, a més, que, tot i que els indicadors macroeconòmics, a partir del 2014, han experimentat un canvi de tendència en positiu, encara no podem afirmar que els indicadors sobre condicions de vida de la població, globalment, hagin revertit aquesta tendència. Si bé s'ha reduït la taxa d'atur (del 23,1% de l'any 2013 al 16% de l'any 2016 –tres primers trimestres–) i també ho ha fet la proporció de població amb dificultats per arribar a final de mes (del 36,5% del 2013 al 33,3% del 2015), la taxa de risc de pobresa es manté estancada (al voltant del 20% en el cas de la població total i del 28% en el cas de la població de menys de 16 anys) i també la privació material severa (que es manté en valors que giren al

voltant del 6%), alhora que encara augmenta entre els infants aquesta privació material severa (del 8,2% al 11,1%), com ho fa la bretxa de la pobresa (del 38,0% al 44,8% entre la població menor de 18 anys).

El sistema educatiu continuarà gestionant una demanda educativa amb més complexitat en els propers anys, en part pels efectes acumulats en el temps de la crisi econòmica, que, com més perduren, més afecten la seva educabilitat, i, en part, per l'increment de la desigualtat social. Quins són, doncs, els reptes pendents?

La persistència de les desigualtats educatives

Abans i després de la crisi econòmica, el sistema educatiu ha estat, està i estarà sotmès a desigualtats educatives estructurals significatives. El capítol d'indicadors de l'*Anuari* assenyala, com ja hem dit, que els infants socialment menys afavorits accedeixen més tard al sistema educatiu i l'abandonen abans, i que al llarg de la seva escolaritat obtenen, de mitjana, pitjors resultats. Anteriorment, ja s'ha fet menció, per exemple, del fet que en l'educació infantil de primer cicle existeixen 41,4 punts percentuals de diferència entre les taxes d'escolarització dels infants de 0 a 2 anys en funció del nivell d'instrucció de la mare (sense estudis-estudis superiors, segons dades censals del 2011). Altres dades que il·lustren la desigualtat d'accés a aquesta etapa, per exemple, poden ser que l'escolarització dels infants estrangers és 4 vegades més baixa que l'escolarització dels infants en el seu conjunt (segons dades del curs 2014-2015).

Aquestes desigualtats es mantenen al llarg de l'escolaritat obligatòria, amb resultats desiguals en funció de l'estatus socioeconòmic en les proves de competències bàsiques, a les proves PISA o en les nivells de graduació en ESO, per exemple. Les trajectòries escolars més enllà de l'escolarització obligatòria també estan fortament condicionades per l'origen social. Ja s'ha esmentat anteriorment que les diferències en les taxes

d'escolarització dels joves de 15 a 19 anys, per exemple, són de 34,7 punts percentuals en funció del nivell d'instrucció de la mare (sense estudis superiors, segons dades censals del 2011). A això cal afegir que les dades de la mostra de l'estudi PISA 2015 assenyalen que Catalunya és un dels països europeus amb un nivell de polarització social de l'alumnat més elevat (diferència entre p10 i p90 en l'ESCS), només superat per Espanya (amb la majoria de comunitats autònomes) i Portugal.

A aquestes desigualtats estructurals, però, caldrà afegir la necessitat de gestionar per part del sistema educatiu l'impacte social generat per la crisi econòmica. Aquest impacte s'ha manifestat fonamentalment en un increment de la vulnerabilitat de part de la població infantil, i en l'educabilitat de l'alumnat que ha estat afectat per la crisi econòmica.

La lluita contra les desigualtats educatives ha d'estar en el centre de l'agenda política, entre altres motius, perquè el marge de millora de l'èxit educatiu dels grups socials més desfavorits és més gran, i és a través de la millora dels seus resultats que el sistema educatiu pot incrementar els nivells d'eficàcia i, per tant, també d'excel·lència.

La millora de resultats educatius del sistema es fonamenta, en bona mesura, en la millora més gran del rendiment de l'alumnat socialment menys afavorit. De fet, la millora dels resultats del sistema apuntada en epígrafs anteriors s'explica, en part, pel comportament de l'alumnat socialment menys afavorit. En el cas de les proves de competències de 6è de primària, per exemple, l'evolució més positiva dels nivells d'assoliment en les proves es produeix en els centres de complexitat alta. Entre els cursos 2012-2013 i 2015-2016, en el cas dels centres de complexitat alta, el nivell baix d'assoliment de la competència de llengua catalana s'ha reduït del 31,6% al 26,0% (amb una mitjana que ha passat del 62,6 al 68,3), mentre que en els centres de complexitat baixa, del 7,1% al 8,1% (amb una mitjana que ha passat del 75,8 al 78,1). Aquest procés es produeix en totes les competències avaluades. En el cas de les proves de competències bàsiques de 4t d'ESO, el procés és similar. En

Llengua catalana, per exemple, en els centres de complexitat alta el nivell baix d'assoliment s'ha reduït del 25,9% al 22,7% (amb una mitjana que ha passat del 68,1 al 69,6), mentre que en els centres de complexitat baixa, del 3,9% al 4,0% (amb una mitjana que ha passat del 81,4 al 81,5). En aquesta mateixa direcció, les dades de les proves PISA 2015 posen de manifest que, en comparació amb l'edició del 2006, l'alumnat amb un nivell socioeconòmic baix (ESCS < percentil 33) experimenta una evolució positiva en els resultats, més que en el cas de l'alumnat amb nivell socioeconòmic mitjà o alt en les tres competències avaluades. Si ho comparem amb l'edició del 2003, es produeix aquesta mateixa situació, només amb l'excepció de la competència científica (en què l'evolució dels resultats de l'alumnat amb nivell socioeconòmic baix és més positiva que entre l'alumnat de nivell socioeconòmic mitjà, però no entre l'alumnat de nivell socioeconòmic alt).

Malgrat la millora dels resultats de l'alumnat socialment desfavorit, aquest alumnat accedeix menys a les oportunitats educatives i, per consegüent, també als efectes positius de l'educació. El cas de l'educació infantil és, en aquest sentit, paradigmàtic. El capítol d'indicadors d'aquest *Anuari* posa de manifest que els alumnes presenten resultats a les proves PISA en les tres competències analitzades a les edicions dels anys 2003, 2006, 2009, 2012 i 2015 amb diferències significatives en funció de la seva escolarització en l'educació preobligatòria, fins i tot quan es controla l'estatus d'immigrant i per l'estatus socioeconòmic (ESCS) de l'alumnat. Malgrat aquest efecte positiu, els alumnes que més es beneficien de l'escolarització en aquesta etapa són els d'origen social més afavorit, que es beneficiaran menys *a posteriori* d'aquests efectes positius. En canvi, l'alumnat socialment desfavorit, amb més dificultats d'escolarització al llarg de les seves trajectòries escolars, aprofiten menys els beneficis que els podria generar l'escolarització en la primera infància.

El mateix succeeix, per exemple, amb la participació dels infants en l'educació en el lleure, que desenvolupa una funció socioeducativa fo-

namental per als infants socialment menys afavorits, o amb la participació de la població adulta en la formació al llarg de la vida. Els infants que més participen en activitats extraescolars esportives i no esportives són els infants de classe social més benestant, amb més de 30 punts percentuals de participació aproximadament que els infants de classe social menys afavorida (segons les dades de l'*Enquesta de salut de Catalunya 2015*). I pel que fa als adults, qui més es forma al llarg de la vida és la població amb més nivell d'instrucció, que menys dèficits formatius té. Així es constata quan s'analitza la participació de 25 a 54 anys en la formació (segons l'*Enquesta de població activa*): l'any 2015, un 13,4% de la població amb estudis superiors hi participa, mentre que aquest percentatge decreix fins al 3,2% entre la població amb estudis d'ESO o inferior, 4 vegades menys. La població amb més dèficits formatius, doncs, es beneficia menys de les oportunitats educatives que ofereix el sistema educatiu.

Un altre factor de desigualtat important és la segregació escolar, no tan sols perquè afecta negativament la cohesió social del sistema i les oportunitats educatives dels alumnes, sinó també perquè n'afecta el seu rendiment. El capítol d'indicadors d'aquest *Anuari* posa de manifest que, en els darrers quinze anys, els nivells de segregació escolar a Catalunya han estat força estancats. En el cas de la segregació escolar de l'alumnat estranger, les dades facilitades pel Departament d'Ensenyament denoten una tímida millora en els darrers anys (a primària, per exemple, del 51% d'alumnat estranger que hauria de canviar hipotèticament de centre per garantir una escolarització plenament equilibrada del curs 2001-2002 al 47% del curs 2014-2015, d'acord amb l'índex de dissimilitud). En el cas de la segregació de l'alumnat en funció de l'estatus socioeconòmic, l'anàlisi de les dades que ens ofereix la mostra de l'estudi PISA sobre les característiques socioeconòmiques de l'alumnat de 15 anys conclou que aquesta hauria augmentat, també de manera tímida, tant pel que fa a l'alumnat d'estatus socioeconòmic baix com pel que fa a l'alumnat d'estatus socioeconòmic alt. Aquestes dades també evidencien que l'alumnat d'estatus

socioeconòmic alt està més segregat que l'alumnat d'estatus socioeconòmic baix.

L'anàlisi d'aquestes dades mostra que la segregació escolar és un fenomen estructural del nostre sistema educatiu, i que no hi ha hagut grans variacions en els desequilibris en la composició social dels centres. Les dades també indiquen que aquests desequilibris s'expliquen cada cop més per les desigualtats internes de cada sector de titularitat, que no pas per les diferències entre sectors, que també existeixen. A primària, per exemple, la proporció de variabilitat explicada per les diferències entre sectors en la segregació de l'alumnat estranger s'ha reduït en els darrers anys, del 24% el curs 2011-2012 al 18% el curs 2014-2015. Si prenem com a referència l'alumnat estranger de països amb PIB baix, el curs 2015-2016, el 8,3% de la seva segregació escolar s'explica per diferències entre els sectors de titularitat pública i privada, mentre que el 91,7% s'explica per diferències dins dels sectors de titularitat.

L'anàlisi de l'impacte de la concentració d'alumnat estranger en els centres en els resultats de les proves de competències bàsiques del 2016 evidencia que la presència d'aquest alumnat condiciona els resultats dels centres, d'acord amb la relació existent entre composició social i resultats (un augment del 35% de la presència d'alumnat estranger en un centre suposa una minoració de 2,4 punts a les proves de Llengua catalana i de 3,4 punts a les proves de Matemàtiques), però també que existeix un llistó de concentració d'alumnat estranger a partir del qual aquesta concentració esdevé perjudicial per al rendiment del centre (i que se situa, en el cas dels centres de complexitat alta, al voltant del 25% en les proves de Llengua catalana de l'any 2016 i del 20% en les proves de Matemàtiques –45% i 51%, si prenem en consideració els intervals de confiança–). Les dades de PISA 2015 també mostren que els països amb sistemes educatius menys segregats tendeixen a obtenir millors resultats en les proves de competències que els països amb sistemes educatius més segregats. Les diferències en els resultats en

Ciències s'expliquen en un 21,9% per les diferències en els nivells de segregació escolar.

El risc de miratge de la reducció de l'abandonament prematur

La millora de l'accés a l'ocupació genera incerteses sobre l'abandonament educatiu prematur. És un miratge o bé una situació merament temporal que no es consolidarà? La millora de les xifres d'abandonament educatiu prematur, com s'ha dit, està molt associada, en part, a les dificultats creixents d'accés al mercat de treball durant la crisi econòmica per part de la població amb més dificultats de vinculació amb l'educació, que en èpoques de bonança econòmica abandonava prematurament el sistema educatiu. La millora de la conjuntura econòmica amb un context de creació d'ocupació, doncs, planteja el repte que les oportunitats més grans d'accés al mercat de treball no interfereixin en les trajectòries escolars de l'alumnat i que el sistema educatiu continuï amb la reducció de l'abandonament educatiu prematur.

Malgrat que la taxa d'abandonament educatiu prematur continua decreixent, i també en el període 2013-2016, marcat per l'inici de la recuperació econòmica, hi ha alguns indicadors que semblen començar a experimentar un estancament en la seva evolució, presumiblement per aquesta millora de la situació laboral i per les facilitats d'accés al mercat de treball. De fet, les darreres dades del 2016 relacionades amb l'abandonament educatiu prematur semblen haver atenuat la tendència de decreixement sostinguda en els darrers anys, amb una minoració respecte l'any anterior inferior a un punt percentual (del 18,9% del 2015 al 18% del 2016). Caldrà valorar si aquest estancament és conjuntural o es consolida en els anys posteriors.

Hi ha altres indicadors, però, que posen l'accent en un cert debilitament dels nivells de permanència en el sistema educatiu. Així, per

exemple, la taxa d'escolarització als 17 anys ha passat del 90,6% l'any 2013 al 88,3% l'any 2015. D'altra banda, el retorn al sistema educatiu també sembla decreïxer. El percentatge d'alumnat de 20 anys o més als cicles formatius de grau mitjà, després d'un període 2008-2014 d'increment per efecte de l'allargament de les trajectòries escolars i del retorn a l'educació, ha decaïgut novament, del 34,1% del curs 2013-2014 al 31,7% del curs 2015-2016, a mesura que s'ha anat entrant en una fase de creació d'ocupació. A partir de l'any 2013, quan la taxa d'ocupació de la població jove inicia una tendència positiva, la participació de la població jove en el sistema educatiu experimenta un decreixement de més de 20 punts percentuals entre la població de 16 a 24 anys amb estudis primaris o menys (que no ha assolit la graduació en ESO). El percentatge de població jove amb estudis primaris o menys que estudia passa del 52,7% de l'any 2013 al 31,2% de l'any 2014 i al 30,6% de l'any 2015, després que durant els anys de crisi més accentuada (2008-2013) aquesta participació en la formació presentava una tendència de creixement.

Finalment, el nivell d'instrucció superior de la població de 30 a 34 anys ha passat del 46,2% de l'any 2013 al 43,1% de l'any 2015.

Aquests són indicadors que, a manca de ser valorats per una sèrie temporal més llarga, i en cas de consolidar-se en el temps, assenyalarien l'estancament de la millora de la permanència de la població jove en el sistema educatiu, o fins i tot un retrocés, i serien l'avantsala d'una futura interrupció del procés de reducció de l'abandonament educatiu prematur. Convé recordar que, malgrat la millora molt significativa dels darrers anys, Catalunya encara presenta una taxa d'abandonament educatiu prematur elevada (18,9%), si es compara amb la resta de països europeus (amb una mitjana europea de l'11,0%), i encara per sobre de l'objectiu del 15% establert per l'Estratègia Europa 2020.

La crisi del retorn de la inversió en educació en un context de subocupació

La recuperació té un impacte més positiu entre la població amb més formació. Les dades relacionades amb el comportament del mercat de treball assenyalen una reducció de l'atur més pronunciada en el període 2013-2016 entre la població amb estudis superiors que entre la població amb estudis bàsics, tant pel que fa a la taxa com en valors absoluts. Aquest comportament s'explica fonamentalment per la pèrdua d'activitat de la població amb estudis bàsics (214.200 actius menys) i l'increment d'activitat de la població amb estudis superiors (116.800 actius més). De fet, la taxa d'ocupació en el període 2013-2016 creix més entre la població amb estudis superiors (+3,2 punts) que entre la població amb estudis bàsics (+0,8 punts), i la població ocupada amb estudis superiors creix (+178.100 ocupats), mentre que la població ocupada amb estudis bàsics decreix (-36.500). La població amb estudis superiors, doncs, manté un comportament laboral més positiu que la població amb estudis bàsics.

El comportament dels indicadors laborals de la població amb estudis superiors té a veure, en part, amb el fet que l'ocupació de professionals i tècnics qualificats s'ha incrementat un 11,3% en el període 2013-2016, lleugerament per sobre de la mitjana (7,0%). El comportament dels indicadors laborals de la població amb estudis bàsics, en canvi, té més a veure amb el retorn de molts joves amb dèficit formatiu al sistema educatiu, i també amb el retorn de població immigrada als països d'origen o l'increment del nivell d'instrucció de la població (que fa decreïxer tant la població total, com la població activa i ocupada amb estudis bàsics).

Ara bé, també comença a ser més evident el fenomen de la sobrequalificació/subocupació. Un dels canvis estructurals més rellevants relacionats amb l'educació té a veure amb l'increment del capital instructiu de la població. Mentre l'any 2003, el 22,1% de la població de 25 a 64 anys tenia estudis superiors i el 62,0%, estudis bàsics, l'any 2016 (tres pri-

mers trimestres) aquesta proporció ha passat a ser de 31,9% en el cas d'estudis superiors, 9 punts percentuals més, i de 50,3% en el cas d'estudis bàsics, 12 punts percentuals menys. Aquest comportament ha estat encara més accentuat en el cas de la població ocupada, especialment arran de l'impacte de la crisi econòmica. Mentre l'any 2003 el 30,9% de la població ocupada tenia estudis superiors i el 48,0%, estudis bàsics, l'any 2016 (tres primers trimestres) aquesta proporció ha passat a ser de 44,4% en el cas dels estudis superiors, 14 punts percentuals més, i de 32,4% en el cas d'estudis bàsics, 15 punts percentuals menys.

Tot i que en el període 2007-2010 es va reduir més l'ocupació de baixa qualificació (-156.500) que l'ocupació alta qualificació (-25.800), i tot i que en el període 2013-2016, de recuperació econòmica, està creixent més l'ocupació d'alta qualificació (+79.600) que l'ocupació de baixa qualificació (+36.500), val a dir que no es pot dir encara que l'estructura de qualificació de l'ocupació estigui experimentant un canvi estructural de gran intensitat. Tenim una estructura de qualificació de l'ocupació amb un pes molt important de l'ocupació de qualificació mitjana (47,4%), però, en canvi, tenim una estructura de formació de la població fortament polaritzada, amb un pes encara baix de la població amb nivell d'estudis mitjans (un 17,3% en el cas de la població de 25 anys o més, o del 23,0% en el cas de la població de 25 a 34 anys). Cal destacar, a més, que el pes de la formació superior entre la població de 25 a 34 anys és més elevat (43,7%) que entre la població adulta en general (30,9%). L'estructura formativa està transitant progressivament des d'un escenari amb predomini del dèficit formatiu (que encara afecta el 51,9% de la població de 25 a 64 anys) cap a un escenari amb predomini del nivell d'instrucció superior (que ja afecta el 43,7% de la població jove de 25 a 34 anys).

L'increment d'instrucció de la població, combinat amb una estructura de qualificació de l'ocupació que no està experimentant una transformació equivalent, provocarà que la subocupació sigui cada cop més

present entre la població ocupada. Aquesta subocupació també estarà relacionada amb la qualitat de les condicions d'ocupació que ofereix el mercat de treball. Des de la perspectiva estrictament del sistema educatiu, les dificultats d'inserció laboral de la població amb estudis superiors a ocupacions d'una qualificació equivalent poden endarrerir l'accés al mercat de treball, però també debilitar el caràcter instrumental de l'educació.

UNA AGENDA EDUCATIVA PER A UN CICLE DE RECUPERACIÓ ECONÒMICA

Sembla clar que la situació econòmica està començant a millorar, tot i que és massa d'hora per percebre'n els efectes socials. Igualment, sembla també evident que les administracions, si les condicions de la seva actuació romanen constants —cosa que caldrà veure, atesa la conjuntura política actual—, recaptaran més com a resultat de la millora de l'activitat econòmica i, per tant, probablement tornaran a disposar de la capacitat d'incrementar la inversió pública. Si bé les restriccions pressupostàries i les exigències de compliment dels criteris d'estabilitat pressupostària per reduir el dèficit encara estan presents, i ho estaran en els propers anys, i el deute públic continua creixent, l'actual context de creixement del PIB i de l'activitat econòmica ha de permetre incrementar la recaptació per la via impositiva per part de les administracions públiques, la qual cosa prefigura un nou escenari.

Indicis de recuperació econòmica

El primer que s'ha de dir és que hi ha evidències clares de la recuperació econòmica i de la reducció de l'atur. A finals del 2013, els principals indicadors macroeconòmics van iniciar un canvi de tendència, tot deixant enrere el comportament negatiu més propi del context de crisi econòmica i apuntant ja, progressivament, cap a l'inici d'un període de re-

cuperació econòmica. El quart trimestre del 2013 l'economia catalana es va situar novament en un creixement positiu, que s'ha mantingut i consolidat des d'aleshores ençà. Val a dir que, els anys 2015 i 2016, el creixement del PIB s'ha situat per sobre del 3%. Això ha tingut efectes també en l'ocupació: en el període 2013-2016 (tres primers trimestres), la taxa d'atur s'ha reduït del 23,1% al 16,0%, situant-se ja per sota dels nivells de l'any 2009, i el mercat de treball català té 207.800 ocupats més i 287.600 aturats menys. Aquest escenari de recuperació, però, no impedeix que l'ocupació que es crea sigui per ara, majoritàriament, de baixa qualitat en les condicions laborals (elevada temporalitat, baixos salaris, etc.). A tall d'exemple, dels nous assalariats creats en el període 2013-2015, el 53,9% tenen contracte temporal.

No hi ha evidència, però, d'una millora significativa de les condicions socials ni tampoc de la reducció de la vulnerabilitat social o de la pobresa. Si bé s'ha reduït la taxa d'atur (del 23,1% de l'any 2013 al 16% de l'any 2016 –tres primers trimestres–) i també ho ha fet la proporció de població amb dificultats per arribar a final de mes (del 36,5% del 2013 al 33,3% del 2015), la taxa de risc de pobresa es manté estancada (al voltant del 20% en el cas de la població total, i del 28% en el cas de la població de menys de 16 anys), igual com passa amb la privació material severa (que es manté en valors que giren al voltant del 6%), alhora que encara augmenta entre els infants aquesta privació material severa (del 8,2% al 11,1%).

En tercer lloc, com succeeix en altres països, la recuperació té efectes més positius sobre l'ocupació en el cas de la població amb estudis superiors. La taxa d'ocupació en el període 2013-2016 creix més entre la població amb estudis superiors (+3,2 punts) que entre la població amb estudis bàsics (+0,8 punts), i la població ocupada amb estudis superiors creix (+178.100 ocupats) mentre que la població ocupada amb estudis bàsics decreix (-36.500). El comportament dels indicadors laborals de la població amb estudis superiors té a veure, en part, amb el fet que l'ocupació de professionals i tècnics qualificats, en el període

2013-2016, s'ha incrementat un 11,3%, lleugerament per sobre de la mitjana (7,0%). El comportament dels indicadors laborals de la població amb estudis bàsics, en canvi, té més a veure amb el retorn de molts joves amb dèficit formatiu al sistema educatiu, i també amb el retorn de població immigrada als països d'origen o amb l'increment del nivell d'instrucció de la població (que fa decreixer tant la població total, com la població activa i ocupada amb estudis bàsics).

Finalment, també es comencen a veure signes de la recuperació de la inversió pública en educació: la tendència existent des de l'any 2009 de reducció de la despesa pública en educació s'ha aturat, per primer cop, a partir de l'any 2015. L'any 2014 va ser el primer en què el pressupost liquidat del Departament d'Ensenyament va decreixer per sota del 3%, i l'any 2015, el primer en què el pressupost inicial del Departament d'Ensenyament va tornar a créixer. Això explica que el curs 2014-2015 hagi tornat a créixer novament la contractació de professorat, amb noves incorporacions, una tendència que sembla que continuarà en el futur (atesos els acords inicialment assolits amb els sindicats). Algunes polítiques específiques, que també havien estat objecte de restricció pressupostària, i que s'havien vist perjudicades en el seu desenvolupament, també han iniciat un procés de canvi de tendència. És el cas, per exemple, de les beques de menjador escolar a partir del curs 2013-2014, amb un increment progressiu des d'aleshores dels 32,7 milions d'euros als 69 milions aproximadament el curs 2016-2017, o dels plans educatius d'entorn, que a partir del curs 2015-2016 també es van incrementar, tot passant dels 77 municipis i 96 plans en funcionament participants al curs 2014-2015 als 92 municipis i 117 plans en funcionament participants al curs 2016-2017. Altres àmbits que també s'havien vist afectats per l'impacte de la crisi econòmica han iniciat ja una lleu tendència a la recuperació. En el cas de l'educació infantil de primer cicle, per exemple, després de tres cursos de reducció del nombre d'alumnes, el curs 2015-2016 aquest decreixement s'aturà, i la taxa d'escolarització total i pública, a causa del descens de la natalitat, ha iniciat una lleu recuperació d'1 punt

percentual. El fet que l'economia catalana hagi recuperat el creixement positiu pot afavorir que, malgrat que els objectius d'estabilitat pressupostària es mantinguin, els pressupostos en educació puguin recuperar una tendència de creixement.

El punt de partida: recuperar i millorar la inversió pública en educació

Arribats aquí, cal fer-se la pregunta de si, més enllà de la recuperació i la millora de la inversió pública en educació, no es pot aprofitar l'oportunitat que la resolució de la crisi representa per replantejar algunes característiques del funcionament del sistema educatiu per tal de fer-lo més eficient i més equitatiu. Com que aquesta ha estat la voluntat amb la qual s'ha dissenyat aquest *Anuari*, les propostes i les recomanacions que segueixen intenten, precisament, oferir pistes per a una reflexió profunda sobre els colls d'ampolla que fan del sistema educatiu català un sistema certament resilient, però, al mateix temps, amb molt recorregut de millora pel que fa als resultats i, sobretot, a l'equitat.

Moltes veus reclamen que, un cop superada l'època de fort condicionament de la política educativa a les mesures d'austeritat, es recuperi la inversió pública en educació als nivells del 2008-2009 i, tan aviat com sigui possible, s'incrementi per situar-se en xifres comparables a les d'altres països amb un nivell de riquesa i desenvolupament equiparables, notablement en el context europeu. I el fet és que, des de l'any 2015, es comencen a notar ja els efectes de les decisions pressupostàries que afecten el Departament d'Ensenyament i que permetran, per exemple, recuperar progressivament les condicions laborals del professorat que existien abans de la crisi.

Tres escenaris possibles per al finançament de l'educació

Arribats aquí sembla clar que la progressiva recuperació de l'activitat econòmica hauria de tenir una repercussió clara sobre el finançament públic de l'educació. Davant d'un previsible augment de la inversió en educació, emergeixen tres possibles escenaris alternatius:

1. **Retorn als nivells de finançament públic de l'educació d'abans de la crisi amb criteris d'inversió idèntics.** L'oportunitat de la recuperació econòmica es traduiria en un retrobament progressiu de les condicions de finançament del sistema anteriors a la crisi, amb una reversió de les retallades aplicades des del curs 2009-2010, principalment en les condicions laborals dels docents, però també en altres àmbits educatius (educació infantil de primer cicle, infraestructures, etc.). El volum de finançament perdut entre els anys 2009 i 2014 (i a recuperar) és de 1.173 milions d'euros a preus corrents i de 1.515 milions d'euros a preus constants. D'aquests, d'acord amb les dades del pressupost liquidat del 2015, ja se n'han recuperat al voltant de 375.

La pressió dels diferents actors, i en particular dels docents, que han vist empitjorades les seves condicions de finançament en els darrers anys empeny cap a aquesta direcció. Previsiblement, pels indicis que ara s'observen, aquest és un escenari probable, i el més fàcil de posar en pràctica des de la perspectiva de la governabilitat del sistema educatiu, però que desaprofita l'oportunitat que la progressiva recuperació de la inversió pública en educació crea per canviar, reforçar o millorar, segons escaigui, algunes orientacions polítiques del sistema.

Es tracta, en definitiva, d'un escenari conservador que tornarà a deixar les coses tal com estaven i, per tant, també els problemes ja endèmics vinculats a la inequitat del sistema, que la crisi haurà agreujat, i que continuaran sense rebre una resposta plenament satisfactòria.

2. Retorn als nivells de finançament públic de l'educació d'abans de la crisi amb alguns canvis en els criteris d'inversió per centrar-los en l'abordatge de les inequitats. Aquest *Anuari* ha posat reiteradament de manifest algunes de les polítiques públiques que haurien de ser reconsiderades per respondre als reptes relacionats amb les inequitats educatives i que, inevitablement, demanarien un esforç d'inversió més elevat. En són exemples clars el finançament de les beques, els centres de complexitat alta, el primer cicle d'educació infantil, els concerts dels centres corresponsables amb l'escolarització equilibrada d'alumnat, el suport a l'educació inclusiva, etc. El volum de finançament que s'hauria de recuperar seria exactament el mateix que en l'anterior escenari, entre els 1.000 i els 1.500 milions d'euros, però la diferència fonamental seria que els recursos s'aplicarien a atendre les prioritats que s'acaben d'esmentar i, per tant, això s'hauria de fer a costa d'altres opcions i, per exemple, dificultaria o retardaria el retrobament els nivells salarials dels docents anteriors a la crisi.

Aquest és un escenari més complex que l'anterior, no tan sols per les resistències dels actors que no acceptarien no tornar a l'*statu quo* anterior a la crisi, sinó també per les dificultats d'incorporar canvis significatius sense poder tocar altres elements del sistema, en què la contribució financera pública pogués redefinir-se o reduir-se per alliberar així recursos addicionals, que es podrien reinvertir d'acord amb altres paràmetres. Cal afegir, a més, que una bona part de la despesa en educació d'abans de la crisi i també en l'actualitat és captiva dels salaris del professorat, i que la necessitat d'incrementar la despesa en professorat i en personal de suport als centres continua essent peremptòria, d'acord amb la necessitat d'atendre adequadament el creixement de la demanda d'educació i els canvis derivats de l'evolució demogràfica. Simplement pel canvi demogràfic, que ha comportat un decrement del nombre d'alumnes en l'educació infantil de segon cicle i un creixement del de l'educació secundària obliga-

tòria, cal tenir present que el cost del professorat de secundària és més elevat que el d'educació infantil i primària. Una part significativa d'aquest increment, doncs, aniria a cobrir l'augment d'alumnat i els canvis en l'estructura de la demografia educativa. És més, possiblement, encara que la inversió en professorat no augmentés, no s'aconseguirien alliberar els recursos suficients que calen per abordar amb plenes garanties alguns dels reptes que té plantejats el nostre sistema educatiu.

Es tracta, en definitiva, d'un escenari amb una capacitat limitada d'incorporar canvis significatius, més enllà dels que ja imposarien, de tota manera, el creixement i la variació de la demanda d'educació.

3. Augment del finançament públic de l'educació fins a arribar a nivells equiparables a la mitjana europea, amb uns criteris d'inversió diferents (centrats en l'abordatge de les inequitats). Aquest *Anuari*, com altres edicions anteriors, ha reiterat que existeix un veritable abisme entre els nivells de finançament públic de l'educació en la mitjana dels països de la Unió Europea i el de Catalunya. Aquest escenari planteja, doncs, anar més enllà del pur retrobament dels nivells d'inversió anteriors a la crisi, perquè Catalunya, abans del 2008, tampoc no tenia una inversió pública en educació commensurada amb el nivell de riquesa del país.

La distància que separa Catalunya en inversió en educació (no superior) d'aquesta mitjana europea se situa en valors que acostumen a oscil·lar entre 1 i 1,5 punts del percentatge del PIB (en funció de l'any de referència, de si es regionalitza la despesa del Ministeri, etc.). Les darreres xifres disponibles de la Unió Europea¹ (2015) estimen una mitjana del 4,2% del PIB invertit en educació no superior. D'acord amb les darreres dades del PIB del 2015 per a Catalunya, el 4,2% del PIB correspon a un import de

.....
1. Dades d'Eurostat extretes el 2017, però corresponents al 2015: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_on_education

8.500 milions d'euros. Tot i que altres administracions també inverteixen en educació no superior, cal tenir present que el pressupost liquidat del Departament d'Ensenyament l'any 2009 era de 5.393,1 milions d'euros (al voltant dels 6.000 milions d'euros si es computa la despesa d'altres administracions), que el del 2014 va decreïxer fins als 4.220,1 milions d'euros (al voltant de 5.000 milions, si es computa la despesa d'altres administracions), i que el del 2015 s'ha incrementat fins als 4.595,4 milions d'euros. Incrementar entre 1 i 1,5 punts el percentatge del PIB en el pressupost del Departament d'Ensenyament hauria suposat, l'any 2015, disposar d'una xifra pressupostària en una forquilla que giraria entre els 2.000 (1 punt de puja) i els 3.000 (1,5 punts) milions d'euros addicionals. És a dir, pels volts d'un 50% més respecte de la quantitat que actualment s'inverteix.

Cal tenir present que, a partir de l'any 2014, l'economia catalana va iniciar una fase de creixement del PIB: el 2,3% el 2014 i el 3,5% els anys 2015 i 2016. Si es mantingués en els propers anys, aquest ritme de creixement suposaria incrementar al voltant de 100 milions d'euros anuals addicionals aquesta partida pressupostària (per mantenir l'esforç de la inversió en educació).

En tot cas, aquest escenari permet albirar un ventall de polítiques públiques més ampli, que incorpora més recursos per abordar els reptes que el sistema necessita, amb opcions de plantejar millores substancials en l'equitat i la qualitat de l'educació. Aquest és, doncs, l'escenari que es proposa desenvolupar.

Com que la perspectiva d'aquest augment pot semblar, d'entrada, excessivament optimista, una possible alternativa seria fixar-se com a objectiu assolir el nivell de finançament que ara correspon a la mitjana espanyola. En aquest cas, que sembla més abordable políticament i factible financerament en un horitzó temporal a mitjà termini, es tractaria d'arribar al 3,5% del PIB. Això significaria quedar-se a mig camí respecte de la mitjana europea, amb una puja de 0,6 punts. Però, tot i així, la quantitat és extremament elevada, i giraria a l'entorn dels 1.200 milions d'eu-

ros anuals, aproximadament un 25% més respecte del volum actual d'inversió pública en educació a Catalunya.

Cap a la normalització del finançament públic de l'educació a Catalunya

La situació de crisi no pot fer oblidar que Catalunya té uns mecanismes de finançament de les polítiques públiques mediatitzats per l'Estat. El nivell de riquesa del territori i l'elevada pressió fiscal no es tradueixen en una disponibilitat commensurada de recursos per al finançament de les polítiques públiques; més aviat al contrari, els actuals mecanismes de finançament dels pressupostos de la Generalitat per part de l'Estat la penalitzen i li retornen força menys del que es recapta per mitjà dels impostos al territori. De fet, només Navarra i el País Basc, gràcies al seu peculiar concert fiscal, escapen de la norma de finançament que comunitats autònomes com Catalunya reben de l'Estat, situació que no permet que la despesa pública s'equipari amb la d'altres territoris europeus amb un nivell de riquesa semblant. Aquest és el cas de les dotacions destinades a cobrir també el servei públic d'educació: un país amb el nivell de riquesa de Catalunya hauria de poder tenir un nivell de despesa pública en educació equiparable, si més no, amb la mitjana europea en atenció al seu PIB *per capita*.

Tot i que queda fora dels límits d'aquest *Anuari* suggerir de quina manera es podria aconseguir capgirar aquesta situació, cal destacar la forta relació entre la baixa despesa pública en educació i el tracte fiscal que Catalunya rep de l'Estat. Cal afegir, alhora, la possibilitat que la Generalitat reequilibri internament la prioritat que s'atorga a l'educació en els seus pressupostos, tot i reconèixer també la dificultat que suposaria aconseguir l'equivalent a la distància que actualment separa el percentatge del PIB que a Catalunya s'inverteix en educació de la mitjana europea, a través de reduir despeses d'altres àmbits de l'actuació pública, molts dels quals, i singularment els àmbits de les polítiques

sanitàries i socials, estan igualment infradotats. De la mateixa manera, resulta igualment difícil pensar que un augment de la pressió fiscal a Catalunya, ja molt elevada en comparació amb altres comunitats, per la via d'impostos directes o indirectes recaptats per la Generalitat, pogués comportar aquest avenç en la inversió en educació. És, senzillament, una quantitat molt gran que només podria procedir d'un canvi substancial en els mecanismes de finançament de la Generalitat. Sense aquest canvi substancial, l'alternativa és continuar amb nivells de despesa inferiors a la mitjana europea.

Del quant al com de la despesa pública en educació

En matèria d'inversió en educació, és tan important el quant com el com. S'ha repetit molts cops que als països desenvolupats no existeix una correlació lineal entre la despesa en educació per alumne i els resultats de l'aprenentatge, ni en termes de qualitat ni tampoc d'equitat. Per tant, es conclou que el que fa la diferència són els criteris que s'utilitzen per distribuir els recursos, les polítiques, el com, en definitiva. En el cas de Catalunya, la importància de la discussió al voltant dels criteris amb els quals es distribueixen els recursos és molt important tant en el vector de la qualitat com en el de l'equitat del sistema.

Aquesta consideració és més pertinent encara quan s'encara un moment en què, com s'ha indicat anteriorment, la inèrcia del sistema tendirà a promoure que la progressiva recuperació econòmica serveixi per arribar a situar les coses exactament on eren just abans de la crisi, econòmicament i financerament parlant, en matèria educativa. Això seria perdre una magnífica oportunitat política per reconsiderar amb quins criteris es finança l'educació a Catalunya, en particular en relació amb el seu impacte sobre l'equitat del sistema.

Però fins i tot en un escenari de mera recuperació dels nivells d'inversió pública anteriors a la crisi, s'ha de mesurar molt bé la repercussió de les

opcions de reinversió. Les pàgines que segueixen mostren, en aquest sentit, quins criteris s'haurien de considerar tant per aprofitar l'avenç de la recuperació econòmica com, al mateix temps, per fer avançar el sistema cap a una més gran equitat, en un intent de respondre als reptes pendents del sistema i als impactes de la crisi, directes i indirectes, sobre l'educació.

Les prioritats per a un escenari de recuperació

A la secció anterior s'han examinat els tres reptes fonamentals que encara hi ha pendents a Catalunya en matèria educativa i que, de fet, eren preexistents a la crisi. Aquests tres reptes són la persistència de les desigualtats educatives, la necessitat de consolidar la reducció progressiva de l'abandonament escolar prematur i, finalment, la crisi del retorn de l'educació. L'increment de la inversió pública s'ha de fer amb criteris que permetin optimitzar les oportunitats educatives dels infants i del conjunt de la població i l'eficiència del sistema educatiu.

Evidències de partida

La recerca comparativa internacional, com també les dades d'aquest mateix *Anuari*, permet de sintetitzar algunes evidències que han de ser considerades com a punt de partida per a l'establiment de criteris d'inversió en educació en un escenari de recuperació econòmica. Breument, serien les següents:

1. **La millora de resultats educatius del sistema és funció, en bona mesura, de la millora dels aprenentatges de l'alumnat socialment menys afavorit.** La recerca internacional, particularment a partir dels estudis PISA, demostra que les millores significatives que s'han produït han estat sempre el resultat d'una millor atenció als alumnes en situació de desavantatge. La millora dels re-

sultats a Catalunya, fins i tot en un context de crisi, s'explica en bona part per les millores experimentades en els centres de complexitat baixa. L'anàlisi de les dades PISA 2015 ha posat de manifest, al mateix temps, la rellevància que la participació en l'educació infantil té com a predictor dels resultats escolars. En aquest sentit, en canvi, la situació de Catalunya demana una inversió més gran en la primera etapa, al costat d'altres polítiques socials adreçades igualment a la reducció de la vulnerabilitat social i de la pobresa infantil.

2. **La qualitat de la provisió escolar és funció directa de les competències professionals dels docents.** Es pot dir de moltes maneres diferents, però les capacitats docents, i la qualitat de les condicions en què poden desenvolupar-les en la pràctica, continuen sent la millor garantia del progrés escolar. La qüestió pendent és si els mecanismes de formació inicial i de carrera docent, que ja han estat examinats en altres edicions de l'*Anuari*, són òptimes. La recuperació econòmica que s'albira ha de permetre recuperar les condicions salarials i de treball dels docents anteriors a la crisi, però també, en una perspectiva de creixement de la despesa pública en educació, és una oportunitat per replantejar el cicle de la professionalització docent: des de la formació inicial i la selecció, fins al desenvolupament professional i la perspectiva de carrera. Invertir més recursos en professorat sense reformar aquest cicle de professionalització comportaria la consolidació d'un model exhaurit.
3. **La segregació escolar és un fre al desenvolupament econòmic i a la cohesió social del país.** Catalunya es caracteritza, tant en el context internacional com en relació amb altres comunitats autònomes, per un elevat nivell de segregació escolar que s'organitza de maneres diferents: territorialment, en funció de l'origen immigrant i també de l'estatus socioeconòmic dels alumnes. En un context de recuperació econòmica, la lluita contra la segregació escolar hauria de ser considerada prioritària.
4. **El dret a l'educació és incompatible amb un ensenyament bàsic que no és realment gratuït.** En un context de desigualtat social

més gran, com és l'actual, cal revisar les garanties de gratuïtat real de l'ensenyament, en el sector públic, però especialment també en el sector concertat. Els desequilibris en les quotes d'escolarització tant en centres públics com en concertats, per un costat, i l'existència de quotes al sector concertat que complementen el concert educatiu, per l'altre, determinen l'existència de desequilibris importants en la composició social dels centres. Per titularitat, per exemple, el curs 2014-2015 el sector públic escolaritza en l'educació primària més del doble (2,4) d'alumnat estranger, en proporció, que el sector privat. Sense incrementar la corresponsabilitat i les garanties de gratuïtat de l'accés al sector concertat, les decisions que afectin la provisió pública o privada poden tenir efectes sobre l'equitat en l'admissió d'alumnat.

5. **El nivell d'educació de la població adulta és un dels determinants més clars dels resultats escolars.** La millora dels resultats escolars a Catalunya, com ha succeït en altres indrets, no és aliena a l'increment del nivell educatiu de la població general, que actuaria com a efecte locomotor sobre l'escolarització, exigint-ne més i millor, i, al mateix temps, amb un augment de la qualitat i la quantitat del suport per a l'aprenentatge que reben els infants. És necessari adonar-se que, a banda dels valors intrínsecs per als individus, per a la societat i per a l'economia, l'educació dels adults i, en general, les polítiques adreçades a millorar el nivell educatiu de la població adulta, tenen un impacte positiu sobre els resultats de l'escolarització dels infants.
6. **Una part dels bons resultats dels nivells d'escolarització postobligatòria podrien amagar un efecte de substitució.** Hi hauria un cert risc d'ingenuïtat si es pensés que la millora d'aquests nivells i, per tant, la reducció de l'abandonament prematur és ja un guany consolidat del sistema. Més aviat, cal romandre alerta de quin serà el comportament de la demanda en el moment en què la recuperació econòmica torni a demanar ocupació amb nivells baixos de qualificació, i pensar a posar en pràctica sistemes que

incentivin la permanència en el sistema educatiu i formatiu més enllà de l'obligatorietat escolar.

A les pàgines que segueixen s'analitza com es podria afrontar aquesta qüestió, aprofitant l'oportunitat d'un escenari de recuperació econòmica i l'opció per un nivell de finançament públic de l'educació equiparable amb els països europeus. Les propostes que es fan es basen en criteris adreçats a optimitzar les oportunitats educatives dels infants i del conjunt de la població i l'eficiència del sistema educatiu.

Criteris d'inversió per promoure un sistema educatiu més equitatiu

El primer criteri que es proposa és trencar la linealitat del finançament públic dels serveis educatius i condicionar la inversió a les necessitats educatives i a la corresponsabilitat amb l'equitat del sistema per facilitar polítiques de redistribució. El nostre sistema educatiu és realment redistributiu? Es promou prou la transferència de despesa pública cap a l'alumnat socialment desfavorit? Els poders públics destinen una part significativa de la despesa pública a àmbits educatius que són més freqüentats per les classes mitjanes que pels grups socialment menys afavorits. El capítol d'indicadors mostra, per exemple, com els pressupostos de molts ajuntaments són captius de la inversió en la provisió de places públiques d'escola bressol (a la qual destinen, de mitjana, quasi el 40% del pressupost), però com, també, l'escolarització primerenca és més freqüent entre els infants socialment afavorits que entre els infants socialment desfavorits. O, per exemple, el cost que sufraguen els poders públics en la provisió de places d'ensenyaments superiors, en què l'alumnat que hi accedeix també és més prevalentment d'origen social afavorit, és molt superior al cost que es destina per plaça als ensenyaments obligatoris. Sense reduir les desigualtats estructurals d'accés a l'educació preobligatòria o postobligatòria, la inversió en aquestes etapes serà menys redis-

tributiva que si es destina a altres etapes menys afectades per aquestes desigualtats.

Ben sovint, el finançament que destina el Departament d'Ensenyament a l'educació respon a una linealitat també mancada de caràcter redistributiu. Per exemple, les mateixes subvencions que el Departament d'Ensenyament (o actualment les diputacions catalanes) destina a l'educació infantil de primer cicle són lineals, no estan condicionades ni per la composició social del centre on se situa la plaça, ni per la composició social del municipi on hi ha l'escola bressol. No aconsegueix la mateixa funció social una plaça d'escola bressol situada en un barri socialment desfavorit que la plaça d'un barri benestant, però, en canvi, el finançament públic és equivalent. O, per exemple, el finançament en concerts de les escoles concertades també és independentment de la composició social del centre, malgrat que no tan sols hi ha diferències importants internes en la composició social dels centres concertats, sinó que també els ingressos privats que aquests centres reben en quotes per part de les famílies és molt desigual.

Cal condicionar, doncs, les subvencions i la dotació dels recursos a les característiques socials dels centres i dels territoris. Les subvencions als ajuntaments han de dependre de la composició social del municipi i el finançament dels centres de les característiques de l'alumnat que atenen. En aquesta línia, cal seguir mantenint i reforçant totes les intervencions i programes de millora que tenen com a objectiu el tractament diferencial dels centres de complexitat alta com una estratègia encertada per millorar els resultats a nivell de sistema i oferir millors oportunitats educatives als alumnes que comencen amb desavantatge.

A més, seria recomanable que, en un context d'expansió de la despesa, aquestes actuacions s'estenguessin al conjunt del sistema i que afectessin totes les partides pressupostàries transferides, no tan sols la dotació de les plantilles. El finançament addicional que reben els centres públics i concertats que tenen una composició social desfavorida és

molt reduït en proporció al finançament públic total que reben, de manera que, a la pràctica, centres de complexitat alta disposen de dotacions públiques per al seu funcionament molt similars als centres de complexitat mitjana i baixa (que, al seu torn, no tenen diferències en les subvencions i en la dotació de plantilles que reben). Cal, certament, avançar en la redistribució de recursos, però també en el repartiment de la complexitat educativa a través de la lluita contra la segregació escolar.

Finalment, convé afegir que aquest esforç redistributiu no tan sols ha d'estar mediatitzat per la composició social del centre o del territori, sinó també, de manera focalitzada, en funció del perfil social de l'alumnat i les seves famílies. En aquest sentit, cal esmentar la necessitat de reforçar les polítiques de beques, que a Catalunya tenen un dèficit estructural de finançament. La inversió pública en beques a Catalunya presenta nivells de cobertura i de despesa per estudiant molt inferiors a la mitjana espanyola i europea. La despesa en beques dels ensenyaments no universitaris sobre el conjunt de la despesa en educació no universitària a Catalunya és de l'1,3% l'any 2014, mentre que la mitjana espanyola se situa en el 2,1%. A escala europea, aquesta proporció se situa per sobre del 3%.

En relació amb aquest assumpte, i atès que el copagament dels serveis educatius s'ha incrementat per efecte de les restriccions pressupostàries, cal dir que el nivell de copagament també podria estar condicionat a la renda familiar. Especialment en l'àmbit de les escoles bressol, alguns ajuntaments han promogut la implantació de sistemes de tarifació social, que podrien fer-se extensius al conjunt d'escoles bressol, però també a serveis educatius, com ara menjadors escolars, transport escolar, casals infantils, etc.

El segon criteri consisteix a garantir la gratuïtat real dels ensenyaments obligatoris (i secundaris postobligatoris) i combatre les desigualtats d'oportunitats. En la línia de l'epígraf anterior, i atès que actual-

ment ens trobem en un context de desigualtat social més gran, cal revisar les garanties de gratuïtat real de l'ensenyament en el sector públic, però especialment també en el sector concertat. Els desequilibris en les quotes d'escolarització als diferents centres públics i concertats, per un costat, i l'existència de quotes voluntàries que es paguen de manera «obligatòria» als centres concertats, per l'altre, determinen l'existència de desequilibris importants en la composició social dels centres i, finalment també, de desigualtats en les oportunitats educatives de què disposen els alumnes (atès que la composició social dels centres, a través de les quotes que sufraguen les famílies, determina massa sovint el projecte educatiu del centre, la disponibilitat de serveis escolars o la realització d'activitats complementàries com ara colònies i sortides escolars o d'activitats extraescolars).

La manca en les polítiques de beques anteriorment assenyalada contribueix a condicionar, encara en excés, les oportunitats educatives dels alumnes al capital econòmic familiar. La millora del finançament de l'educació, doncs, ha d'anar orientada a preservar la gratuïtat real de l'ensenyament en aquelles activitats que es desenvolupen en l'horari lectiu (situació que no sempre succeeix en l'actualitat; per exemple, quan es paguen quotes per llibres de text i material escolar, per sortides i colònies escolars o per serveis escolars vinculats a l'escolarització en molts centres) i a garantir polítiques de beques en aquells altres aspectes també rellevants per a l'educació dels infants, però de caràcter voluntari (realment voluntari), que es desenvolupen fora de la jornada escolar i que estan sotmesos a (co)pagament, com ara les activitats complementàries (realment complementàries) i extraescolars. L'objectiu ha de ser que cap infant no quedi exclòs d'oportunitats educatives significatives per raons econòmiques.

Cal fer un esment especial als costos d'escolarització del sector concertat, que generen desequilibris en la composició social dels centres. La corresponsabilitat del sector concertat en l'escolarització equilibrada d'alumnat és un factor determinant per comprendre els

nivells de segregació escolar existents en els diferents municipis. Les restriccions pressupostàries aplicades en aquesta matèria (supressió dels contractes programa i de la subvenció específica per sufragar el cost de les activitats complementàries als alumnes amb necessitats educatives específiques, tot i la creació d'una subvenció amb finançament addicional als centres concertats amb una composició social desfavorida, globalment amb una dotació inferior) no contribueixen a incrementar el compromís del sector concertat amb l'escolarització equilibrada d'alumnat. Sense incrementar la corresponsabilitat i les garanties de gratuïtat de l'accés al sector concertat, l'equitat del sistema es veu clarament afectada.

La recuperació econòmica és, doncs, una oportunitat per reconsiderar els mecanismes de finançament de les escoles concertades i per vincular aquests mecanismes a la seva corresponsabilitat en l'escolarització equilibrada d'alumnat. L'experiència internacional demostra que la pluralitat de projectes educatius no té per què estar renyida ni amb la bondat dels resultats ni tampoc amb l'equitat, a condició que els projectes no siguin segregadors per naturalesa i que els mecanismes de finançament ho impedeixin. La situació actual a Catalunya no trobaria equiparació en cap altre país europeu i suposaria, si continués així, un impediment a la realització del dret a l'educació. Ara hi haurà l'oportunitat d'aconseguir una gratuïtat real de totes les escoles i de maldar, al mateix temps, per la desaparició de la segregació escolar.

El tercer criteri és repensar l'educació infantil, el lleure i la formació d'adults com a àmbits estratègics per combatre les desigualtats educatives a través de polítiques de redistribució. Cal invertir més en ensenyaments preobligatoris, obligatoris o postobligatoris? Cal invertir més en el sistema educatiu o a reforçar l'educació no formal i informal? La inversió, dins o fora de l'escola? Catalunya necessita un plantejament que afavoreixi polítiques redistributives, que ataquin les causes estructurals de la desigualtat, per tal que l'esforç redistributiu posterior, a fi de compensar les desigualtats socials ja consolidades,

sigui inferior. I és en aquest sentit que convé recordar que la inversió en escolarització no necessàriament suposa invertir en èxit escolar, i que, per a aquest èxit escolar, cal reforçar les condicions d'educabilitat de l'alumnat.

Amb aquests propòsits, prenen importància les polítiques relacionades amb la promoció de l'ocupació, amb les garanties de renda i amb la lluita contra la pobresa, que afavoreixen que els infants tinguin unes condicions materials de vida més adequades i més oportunitats socials i educatives al seu abast, però també aquelles polítiques educatives que tenen un impacte directe sobre l'educabilitat dels infants socialment menys afavorits, com ara l'educació infantil de primer cicle, el lleure educatiu i la formació d'adults.

Cal considerar l'etapa inicial de l'educació infantil com una etapa prioritària en la qual es juguen tant la batalla de l'equitat, des de la perspectiva de les polítiques predistributives, com la de la qualitat dels resultats. La recerca internacional acredita que a l'edat de 3 anys ja s'estableix un diferencial d'un 23% en els resultats cognitius entre infants sortits de les llars més pobres en comparació amb les més benestants. És, per començar, el millor indret per augmentar el percentatge d'inversió pública dedicat a l'educació en funció dels retorns futurs.

Aquest plantejament, però, només es pot desenvolupar si es reforça l'educació infantil de primer cicle com a àmbit educatiu estratègic per combatre les desigualtats educatives futures, i no tant com a instrument més orientat a la conciliació de la vida laboral i familiar. Els costos d'escolarització representen un obstacle clar a l'hora de promoure la igualtat d'oportunitats en l'accés. La idea que aquesta no ha de ser una etapa gratuïta ha de ser abandonada, com a mínim, per als infants socialment desfavorits. Això suposa incrementar el cofinançament públic i configurar un veritable sistema d'ajuts, bonificacions i exempcions o de tarificació social per impedir que el cost d'accés sigui un factor d'exclusió.

Però no és només una qüestió vinculada a l'escolarització, sinó un àmbit en el qual es requereix una aproximació sistèmica a la infància, en la qual l'apoderament de les famílies sigui essencial. Això requereix una consideració multisectorial que, paradoxalment, només es podrà aconseguir si a escala local es mobilitzen els diferents serveis socials i educatius.

En aquesta mateixa línia, també cal reforçar l'equitat en l'accés a l'àmbit del lleure. A més de la seva dimensió lúdica o de conciliació, les activitats de lleure (activitats extraescolars, activitats d'educació en el lleure, etc.) promouen l'educabilitat dels infants amb impactes sobre els resultats educatius, especialment entre els infants socialment menys afavorits. Anteriorment ja s'han esmentat les desigualtats d'accés que existeixen i també la supressió d'algunes de les convocatòries de subvenció pública adreçades a sufragar-ne, encara que fos parcialment, els costos. La LEC estableix el deure del Departament d'Ensenyament d'establir ajuts per promoure l'accés a aquests serveis en igualtat d'oportunitats, i aquests ajuts actualment no existeixen.

Finalment, un tercer focus ha de ser la formació al llarg de la vida, pels enormes beneficis que té per a l'individu, com a ciutadà i treballador, i també per les repercussions que tindrà sobre l'escolarització dels seus fills. Per maximitzar aquest propòsit, però, cal evitar que la població adulta amb més dèficits formatius sigui la que menys hi participa. En el cas de la formació d'adults, i per bé que s'han fet avenços molt importants en aquest domini, hi ha encara el predomini d'una orientació estrictament orientada a solucionar situacions o de segona oportunitat d'aquesta oferta formativa, quan en realitat el seu potencial va molt més enllà.

Criteris d'inversió per fer un sistema educatiu amb més capacitat de combatre l'abandonament educatiu prematur

El primer criteri en aquesta línia seria universalitzar els ensenyaments secundaris postobligatoris i invertir en formació professional com a àmbit estratègic clau. La reducció de l'abandonament educatiu prematur exigeix la progressiva universalització de l'accés als ensenyaments secundaris postobligatoris, el batxillerat o la formació professional. Els països amb nivells d'abandonament més reduïts han optat, fonamentalment, bé per allargar l'escolaritat obligatòria més enllà dels 16 anys, bé per crear incentius per a la finalització dels estudis, bé per fomentar la formació professional i flexibilitzar les modalitats d'accés.

Al llarg de l'*Anuari* es parla de la forta relació entre la reducció de l'abandonament educatiu prematur i la provisió de la formació professional. Atès que la lluita contra l'abandonament educatiu prematur continua essent un objectiu de primer ordre, un dels focus per a una major inversió pública són els programes de formació professional i, més en general, tots aquells programes, fins i tot amb diferents modalitats de provisió, que puguin garantir la permanència en el sistema educatiu dels joves durant un període més llarg de temps.

Novament, aquesta és una línia en què cal acreditar els progressos fets durant els darrers anys, però cal preveure amb anticipació que en el moment en què el mercat laboral torni a demanar llocs de treball sense qualificació molts joves se sentiran cridats a abandonar la formació. Lluitar contra aquesta temptació natural exigeix crear incentius per a la formació, flexibilitzar-ne les modalitats i crear mecanismes d'acreditació de les qualificacions basades en l'experiència professional que indueixin a continuar formant-se. Cal continuar avançant en la consolidació d'aquests mecanismes d'acreditació i en el desenvolupament de la formació professional dual, amb un vincle més fort entre sistema educatiu i sistema productiu.

En aquesta mateixa línia, cal invertir en programes de segones oportunitats, que ofereixin oportunitats formatives als joves amb més dificultats d'escolarització, amb propostes de caràcter professionalitzador, i que promoguin la seva permanència i, si escau, el retorn al sistema educatiu. Cal recordar que, en els darrers anys, la provisió de places de PQPI (i actualment de PFI) a Catalunya s'ha mantingut significativament per sota de la mitjana espanyola.

El segon criteri consistiria a invertir en programes d'acompanyament a l'escolaritat. Abans que l'abandonament educatiu prematur es produïxi, el sistema educatiu ha de disposar de mecanismes de detecció primerenca de les dificultats d'escolarització al llarg de l'escolaritat i també de programes d'intervenció per consolidar els aprenentatges dels alumnes. En els darrers anys, s'han posat en funcionament iniciatives com ara el Servei Escolar Personalitzat a primària o el Programa Intensiu de Millora a secundària que van en aquesta direcció, com també actuacions en el marc dels Plans educatius d'entorn (tallers d'estudi assistit, etc.), entre d'altres.

Aquests programes, majoritàriament en el si dels centres escolars, s'han de complementar amb altres actuacions orientades a apoderar les famílies dels alumnes amb més dificultats per poder acompanyar els seus fills i filles al llarg de la seva escolaritat.

Criteris d'inversió per promoure un sistema educatiu amb més possibilitats de garantir el retorn de la inversió de la població en educació

Aquí el primer criteri seria potenciar la inversió en innovació per transformar el model productiu. La millor manera d'incrementar el retorn de la inversió en educació és disposar d'un sistema productiu que ofereixi oportunitats d'ocupació qualificada que permeti, entre d'altres, optimitzar l'aprofitament de les competències adquirides en el sistema educatiu.

Amb la crisi econòmica, Catalunya va destruir, en bona part, ocupació no qualificada de baix valor afegit en sectors com ara la construcció, però també ocupació qualificada en sectors com ara la indústria. Cal recordar que, en el període 2008-2013, el sector de la construcció va destruir el 54,7% de la seva ocupació (que representa el 36,3% del total d'ocupació destruïda en aquest període), i la indústria, el 28,7% (el 36,0% del total d'ocupació destruïda).

Amb la recuperació econòmica, la creació de llocs de treball es concentra especialment en el sector serveis, principalment en el comerç i en el transport, en bona part gràcies a la recuperació del consum intern per la millora de les expectatives laborals de la població, i en l'hostaleria, en bona part gràcies al bon comportament del turisme. En el període 2013-2016, l'ocupació als serveis s'ha incrementat en un 8,2%, que representa el 83,7% del total de la nova ocupació creada en aquest període.

Si bé, l'any 2016, el sector dels serveis ja ha assolit els nivells d'ocupació anteriors a la crisi econòmica, el sector de la indústria encara està al 76% de l'ocupació que hi havia l'any 2008, i no mostra (amb un increment de l'ocupació del 6,6% en el període 2013-2016) el dinamisme del sector serveis. Des d'aquesta perspectiva, cal invertir en polítiques de dinamització de l'activitat industrial, amb capacitat de crear llocs de treball d'alt valor afegit, i també en polítiques a favor de la innovació.

Catalunya presenta uns nivells de despesa en R+D clarament superiors a la mitjana espanyola, però també significativament inferiors a la mitjana de la Unió Europea, tant si es mesura en percentatge del PIB com si s'analitza la despesa per habitant de Paritat de Poder de Compra (PPC). Mentre a Catalunya es destina l'1,5% a R+D i 433,7 a PPC per habitant, en el conjunt de la Unió Europea aquest percentatge és del 2% i la despesa per habitant de PPC és de 517,3.

El segon criteri consisteix a invertir en educació per acompanyar la recuperació econòmica i el canvi de model productiu. Com s'ha d'orientar la inversió en educació per consolidar la recuperació econòmica i el canvi de model productiu? En aquest sentit, la formació professional i la formació al llarg de la vida assumeixen, de nou, un paper fonamental.

A l'*Anuari* es recorda, per exemple, que la formació professional és un motor de creixement econòmic fonamental a l'hora d'assegurar professionals suficients i adequadament formats per ocupar llocs de treball en sectors d'alt valor afegit, eminentment en el sector industrial, com també es plantegen necessitats de millora relacionades amb el disseny, fonamentalment amb la rendició de comptes i amb la connexió entre sistema educatiu i sistema productiu, per exemple, a través de la formació professional dual.

En aquesta mateixa línia, la formació al llarg de la vida també representa un àmbit estratègic, a través de la formació ocupacional i contínua, per promoure la requalificació de la població activa en un eventual procés de transició de model productiu. La necessitat d'invertir en aquest àmbit s'evidencia, a més, si hom té en compte que la participació en la formació al llarg de la vida és l'únic indicador de referència de l'Estratègia Europa 2020, en què Catalunya presenta un comportament negatiu.

En resum, cal insistir, com es demostra a l'*Anuari*, que la inversió en educació genera efectes directes i indirectes positius sobre la producció, la renda i l'ocupació. Des d'aquesta perspectiva, les mesures d'austeritat adoptades en el període 2011-2014 han generat una pèrdua de producció de més de 1.200 milions d'euros, una pèrdua de renda de més de 1.000 milions d'euros i una pèrdua de més de 18.000 llocs de treball. En canvi, assolir en el futur nivells de despesa pública en educació equiparables a la mitjana europea (al voltant del 5% del PIB) suposaria generar efectes directes i indirectes sobre la producció de quasi 10.000 milions d'euros, sobre la renda de quasi 8.000 mi-

lions d'euros i de generació d'ocupació de més de 140.000 llocs de treball.

Criteris d'inversió per construir un sistema educatiu que atengui les necessitats d'escolarització amb un compromís més gran amb el dret a l'educació en condicions d'equitat i qualitat

El primer criteri és governar la programació de l'oferta amb criteris d'equitat, més enllà del seguiment de la demanda. El comportament de la demografia educativa, que comporta la reducció de places al segon cicle d'educació infantil i la creació de places a l'educació secundària obligatòria, planteja la necessitat de prendre decisions al voltant de la programació de l'oferta: fins a quin punt s'utilitzen les ampliacions de ràtio i les reduccions de ràtio per crear i suprimir places? Cal crear i suprimir centres o només grups en centres ja existents? Cal adoptar criteris de programació diferenciats i focalitzats en funció de les característiques del territori i del centre o no?

Com s'evidencia en aquest *Anuari* la programació de l'oferta és un instrument fonamental per combatre la segregació escolar. Quan es programa l'oferta fonamentalment en funció dels criteris de demanda, la segregació escolar acostuma a incrementar-se, perquè es consolida la demanda dels centres escolars socialment més prestigiats i sol·licitats, es facilita la «fugida» dels centres socialment estigmatitzats i se'n debilita la demanda. Les decisions al voltant de la programació de l'oferta han d'estar fonamentades en criteris d'equitat. Amb caràcter general, no s'han d'autoritzar ampliacions de ràtio en centres mentre hi hagi altres centres de la mateixa zona amb places vacants. El tancament de grups, tant en el sector públic com en el sector concertat, ha de tendir a produir-se en l'oferta inicial, per evitar situacions de sobreoferta i que la demanda acabi planificant indirectament l'oferta final. Si s'han de tancar grups en un determinat territori, o bé es tanquen centres que són

guetos (perquè suposen una anomalia en la provisió del dret a l'educació en igualtat d'oportunitats), o bé es tanca el grup en aquell centre que generi un efecte menys negatiu per a l'equitat (que no necessàriament ha de ser el centre amb una demanda més feble). Per evitar situacions de sobreoferta, si cal, no tan sols s'han de reduir ràtios en els centres de complexitat alta, sinó també en el conjunt de centres d'una mateixa zona, encara que alguns tinguin una demanda elevada. Si es creen nous centres o s'amplien grups, cal evitar generar situacions de sobreoferta que acabin perjudicant els centres socialment més estigmatitzats i debilitant la seva demanda. L'ampliació de grups no s'ha de fer necessàriament als centres amb més demanda, sinó al centre que proporcioni un equilibri més gran.

El segon criteri és governar la programació de l'oferta per enfortir el Servei d'Educació de Catalunya (i superar la doble xarxa) i condicionar-la a la corresponsabilitat amb l'escolarització equilibrada d'alumnat. La creació o la supressió d'oferta ha de ser de titularitat pública o privada? Aquesta és una pregunta que sovint articula el debat al voltant de la programació de l'oferta. En el període 2011-2016, les places de P3 al sector públic s'han reduït en 9.180 (reducció del 15,7%), mentre que les del sector privat, en 1.671 (-6,5%). A 1r d'ESO, en canvi, l'increment de places al sector públic ha estat de 2.752 (amb un increment del 5,9%), mentre que al sector privat, de 1.239 (4,5%). El sector públic, al llarg de les darreres dècades, ha estat sotmès a una més gran inestabilitat, amb una evolució que ha estat condicionada pels canvis de la demografia educativa (mentre que l'evolució del sector privat ha estat més estable en el temps).

En el curs 2016-2017, la programació de l'oferta va afectar de manera més equilibrada els dos sectors de titularitat, i el Departament d'Ensenyament va adoptar decisions focalitzades cap als centres de complexitat alta (orientades al no tancament de centres amb baixa demanda i a la reducció de ràtios fins a 22, a P3, als centres amb complexitat alta).

Més que determinar si l'oferta que s'ha de crear o suprimir ha de ser de titularitat pública o privada, és més important valorar el seu compromís amb l'equitat del sistema educatiu i amb la cohesió social. Els centres socialment més responsables, siguin públics o privats, han de rebre un tractament més favorable a l'hora de programar l'oferta, tant quan se suprimeixen places com quan es creen. Els centres que integren el Servei d'Educació de Catalunya han d'estar compromesos amb l'escolarització equilibrada d'alumnat (tal com estableix la LEC); condicionar la programació de l'oferta a aquest compromís enforteix la integració d'aquest servei com a sistema únic i debilita la configuració de la doble xarxa.

Possibles opcions d'inversió prioritzades

Aquest darrer apartat presenta un exercici que, *grosso modo*, analitza possibles opcions d'inversió en un escenari de recuperació econòmica. En fer-ho, se sintetitzen, d'una banda, les conclusions d'aquest *Anuari* amb les evidències disponibles, i, de l'altra, les possibilitats de finançament que en l'escenari desitjable poden emergir a mitjà termini. Val a dir que escapa dels límits d'aquest exercici la voluntat de fer una programació de la inversió, ja que més aviat es busca suggerir com la recuperació de la inversió educativa i la seva millora permetrien abordar pràcticament la totalitat de les qüestions pendents relatives tant a l'equitat com a la qualitat del sistema.

L'ordre de prioritats podrà ser discutible, com també el detall de les estimacions de les quantitats requerides, però està en consonància amb les evidències internacionals i els criteris que s'acaben de presentar. En resum, algunes de les prioritats que caldria abordar haurien de ser:

1. Universalitzar l'accés a l'educació infantil de primer cicle, prioritant els infants en risc d'exclusió.
2. Garantir la gratuïtat efectiva de l'ensenyament obligatori.

3. Millorar la personalització de l'ensenyament, l'acompanyament a l'escolaritat i les competències docents, especialment durant l'ensenyament obligatori.
4. Augmentar els recursos destinats als centres de complexitat alta.
5. Universalitzar els ensenyaments secundaris postobligatoris.

Es considera, en primer lloc, que la qüestió de l'equitat es juga en diferents fronts, però el més important ara com ara és el del primer cicle de l'educació infantil. Garantir, igualment, la gratuïtat efectiva de l'ensenyament obligatori no és només un imperatiu legal, sinó un mecanisme essencial per reduir les desigualtats. En tercer lloc, cal insistir un cop més que el veritable front és dins del centre i dins de l'aula i per aquesta raó resulta imprescindible millorar significativament les competències, però també les condicions efectives de treball dels docents. Aquest és el cas, en quart lloc, dels docents que treballen en centres de complexitat alta. Finalment, es considera que la universalització dels ensenyaments secundaris obligatoris hauria d'incloure's en aquest exercici de prioritització.

1. Universalitzar l'accés a l'educació infantil de primer cicle, prioritzant els infants en risc d'exclusió

El Departament valora que el cost d'una plaça de llar d'infants és de 3.420 euros per alumne i any (sense computar els serveis complementaris). Actualment, el Departament d'Ensenyament, a través de les diputacions, sufraga 875 euros per alumne per al manteniment de les places, mentre que la part restant recau en els ajuntaments i les famílies.

Si prenem com a referència la taxa de risc de pobresa per als infants a Catalunya (el 27,9% el 2015), hi hauria al voltant de 60.000 infants menors de 3 anys que pateixen aquest risc. El cost de garantir l'accés gratuït a 60.000 infants a l'oferta d'educació infantil de primer cicle seria de 205 milions d'euros anuals (import que no tindria en compte el cost de creació de places addicionalment requerides).

Cal recordar que, el curs 2015-2016, l'educació infantil de primer cicle té 79.027 alumnes, 49.946 en el sector públic, i que aquesta oferta pública se sufraga a partir de les aportacions de les famílies, dels ajuntaments i, en una proporció menor, també del Departament d'Ensenyament. L'any 2014, el Departament d'Ensenyament (a través del conveni signat amb les diputacions) va destinar 34 milions d'euros als ajuntaments per al sosteniment de les places públiques de titularitat municipal (més 4,8 milions per a la creació de places). L'any 2009, aquesta xifra va assolir els 85 milions d'euros (més 28,8 milions per a la creació de places). Actualment, els ajuntaments destinen al voltant del 50% al cost de la plaça. Prenent com a referència el cost per plaça anteriorment referit (que no té en compte els serveis complementaris), els ajuntaments estarien destinant, com a mínim, 85 milions d'euros al sosteniment de les llars d'infants de la seva titularitat.

2. Garantir la gratuïtat efectiva de l'ensenyament obligatori

No hi ha xifres oficials que determinin l'import de les quotes que sufraguen les famílies amb fills escolaritzats. L'informe del Síndic, *La segregació escolar a Catalunya (II): les condicions d'escolarització*, analitza les quotes que sufraguen les famílies en vuit escoles públiques de la ciutat de Barcelona en concepte de material escolar, sortides i activitats, colònies escolars i AMPA, sense computar el servei de menjador escolar, que de mitjana giren al voltant dels 400 euros per alumne/any. En el supòsit que aquest fos l'import mitjà real que assumeixen les famílies en l'escolarització dels seus fills, caldria invertir 266 milions d'euros per cobrir els costos d'escolarització (exclòs el servei de menjador escolar) de l'alumnat escolaritzat en el sector públic en els ensenyaments d'educació infantil de segon cicle, d'educació primària i d'educació secundària obligatòria, o 404 milions d'euros si hi incloem també l'alumnat escolaritzat en el sector concertat (sense comptar el cost de les activitats complementàries). Si aquest suport es limités a l'alumnat en situació de risc de pobresa (el 27,9% del total, segons dades del 2015), aquesta partida es reduiria fins als 112 milions d'euros.

En relació amb la gratuïtat de l'ensenyament en el cas de l'alumnat al sector concertat, hom pot fer menció també, com a exemple, de la despesa destinada als contractes programa, que van ser suprimits per les mesures d'austeritat aplicades anys enrere. El Departament d'Ensenyament va destinar 6,4 milions d'euros fins a l'any 2011 a contractes programa amb 27 centres concertats amb una composició social desfavorida, a fi de garantir la plena gratuïtat de l'ensenyament per al conjunt dels alumnes afectats. Aquest ha estat un instrument adequat per combatre la segregació escolar en els municipis on han funcionat. El curs 2015-2016 Catalunya tenia 615 centres concertats que impartien ensenyaments de primària. Traslladar al conjunt de centres concertats les condicions dels contractes programa que va subscriure el Departament d'Ensenyament fins a l'any 2011 equivaldria a un import aproximat que podria girar al voltant dels 146 milions d'euros. L'increment del finançament dels centres concertats hauria d'anar acompanyat d'un increment de la seva responsabilitat en l'escolarització equilibrada d'alumnat.

3. Millorar la personalització de l'ensenyament, l'acompanyament a l'escolaritat i les competències docents, especialment durant l'ensenyament obligatori

Les ràtios d'alumnat per professor a Catalunya són equivalents a la mitjana europea, però tenim, en canvi, ràtios d'alumnat per unitat comparativament elevades. El sistema és encara poc flexible per atendre de manera personalitzada la diversitat d'alumnat escolaritzat. Cal fer possible mesures organitzatives que garanteixin dins de cada centre una inversió de recursos més elevada en aquells alumnes amb més dificultats d'escolarització. Aquestes mesures haurien de comportar una major dotació de professionals docents i especialment de suport en cadascun dels centres, però també explorar altres estratègies que contribueixin a proporcionar més atenció individualitzada a qui més ho necessita. En els darrers anys, el Departament d'Ensenyament ha desenvolupat mesures de suport com el SEP o el PIM, que van en aquesta direcció, però encara hi ha un marge important de millora.

El cost d'un mestre del sector públic és de 44.300 euros, mentre que el cost d'un professor de secundària, és de 48.500 euros (fent el càlcul en base a una antiguitat de 5 triennis i dos estadis). Incrementar un mestre per cada tres grups d'educació infantil de segon cicle i de primària al sector públic i concertat suposaria un cost de 442 milions d'euros aproximadament. Incrementar un professor per cada tres grups de secundària obligatòria, 172 milions.

Alhora, cal recordar que la millora de la qualitat i la reducció de les inequitats no tan sols depenen de mesures de finançament, i que les garanties d'un acompanyament apropiat de l'alumnat a dins de l'aula no tan sols depèn del nivell de dotació de recursos. La millora de la capacitat dels professionals per atendre les necessitats educatives específiques de l'alumnat és, també, una necessitat que cal abordar. Alguns dels programes que ja existeixen demostren, efectivament, que la inversió en el desenvolupament docent, en el sentit més ampli del terme, sempre té un gran retorn. Però hi ha algunes condicions que encara no es troben a Catalunya, la més significativa de les quals és una carrera docent que reconegui diferents nivells d'expertesa, que atorgui responsabilitats professionals diferents sense necessitat de canviar de centre i que contempli incentius significatius per als docents, sobretot en termes de facilitar recursos per a la innovació a la recerca de noves metodologies i distribucions del treball docent que facilitin, tant com sigui possible, que puguin incorporar-se activitats individualitzades o en petit grup amb els alumnes. Això permetria individualitzar les necessitats específiques d'alumnes en situació de desavantatge o, senzillament, necessitats d'un reforç personalitzat.

Com altres àmbits, les polítiques adreçades a generar condicions de treball diferents, i més encara, una carrera docent, són difícils de quantificar. Sembla raonable, però, pensar que repercutir el mateix augment que se suggereix, entorn d'un 25% de la despesa actual, seria un bon punt de partida.

4. Augmentar els recursos destinats als centres de complexitat alta

Actualment els centres de complexitat alta ja disposen d'un tractament diferenciat que ha començat a donar els seus fruits. A banda d'incrementar les dotacions econòmiques adreçades a aquests centres per facilitar, per exemple, ràtios globals d'alumnes per docent més reduïdes, cal promoure que el professorat d'aquests centres disposi d'uns nivells més alts d'autonomia curricular, del suport tècnic, pedagògic i financer apropiat per tal d'endegar programes d'innovació que contribueixin efectivament a la millora dels aprenentatges dels alumnes i, sobretot, d'incentius (de carrera, però també de condicions de treball) que permetin atraure docents altament qualificats i al mateix temps motivats per treballar en aquests centres, amb una perspectiva de compromís almenys a mitjà termini.

És molt difícil quantificar el que això podria suposar, però certament exigiria com a mínim que els recursos que ara s'hi dediquen, mesurats, per exemple, com a contribució addicional per alumne, equivalguessin a un 30% que la inversió per alumne en un centre ordinari.

5. Universalitzar l'accés i la compleció dels ensenyaments secundaris postobligatoris

Per situar la taxa d'abandonament de Catalunya (un 18% l'any 2016) en la mitjana europea (10,8%), caldria reduir en un 40% la població de 18 a 24 anys que no estudia i que no ha assolit ensenyaments de batxillerat o cicles formatius de grau mitjà. Això significa 36.159 joves de 18 a 24 anys menys en aquesta situació, d'acord amb les dades del 2016. Amb prop de 5.000 joves menys per a cada cohort d'edat de mitjana, la taxa d'abandonament educatiu prematur seria equivalent a la mitjana europea.

El curs 2015-2016 el batxillerat tenia 89.125 alumnes i els CFGM, 60.068. Cal tenir present que la ràtio d'alumne graduat per alumne matriculat a

segon curs és de 0,8 al batxillerat i de 0,7 als CFGM, i la ràtio d'alumne graduat per alumne matriculat a primer curs és de 0,7 al batxillerat i de 0,4 als CFGM. Tenint present que aquests ensenyaments tenen dos anys de durada, i en el supòsit que aquesta ràtio d'alumnat graduat per alumne matriculat es mantingués, un augment sostingut en el temps de prop de 15.000 alumnes permetria generar anualment al voltant dels 5.000 graduats necessaris per equiparar les xifres d'abandonament educatiu prematur a la mitjana europea. L'any 2015, el Departament d'Ensenyament va destinar 1.775 milions d'euros als ensenyaments de secundària, amb un cost aproximat per alumne de 3.500 euros (inclosa l'ESO). Segons les dades d'Eurostat per al conjunt de l'Estat, però específiques dels ensenyaments secundaris postobligatoris del 2014, el cost per alumne (a temps complert) és de 5.429,6 euros. Prenent aquesta xifra com a referència, una inversió propera als 80 milions d'euros podria garantir una provisió suficient d'oferta als ensenyaments secundaris postobligatoris.

Índex

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

INDICADORS SOBRE L'ÈXIT EDUCATIU A CATALUNYA

1. INDICADORS DE REFERÈNCIA SOBRE L'ÈXIT EDUCATIU.

<i>Bernat Albaigés i Gerard Ferrer-Esteban</i>	37
--	----

2. ELS CONDICIONANTS D'ORIGEN DE L'ÈXIT EDUCATIU:

LES CONDICIONS D'EDUCABILITAT. <i>Bernat Albaigés</i> <i>i Gerard Ferrer-Esteban</i>	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.

<i>Bernat Albaigés i Gerard Ferrer-Esteban</i>	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:

RETURNS DE L'EDUCACIÓ. *Bernat Albaigés*

<i>i Gerard Ferrer-Esteban</i>	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. <i>Eva Izquierdo</i>	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. <i>Jordi Blanch i M. Cristina Pujol</i>	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). <i>Xavier Bonal</i>	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. <i>Isaac Gonzàlez</i>	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.

<i>Mariona Farré i Teresa Torres</i>	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-Celorio*

<i>Xavier Martínez-Celorio</i>	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).

<i>Eugeni Garcia-Alegre</i>	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?

<i>Ricard Benito i Isaac Gonzàlez</i>	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*

<i>Ferran Mañé</i>	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*

<i>Bernat Albaigés i Francesc Pedró</i>	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 Perdiguier, 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.