



**Dossier de premsa** FUNDACIÓ JAUME BOFILL

# L'agenda de la política educativa a Catalunya: una anàlisi de les opcions de govern (2011-2013)

Xavier Bonal i Antoni Verger

MARÇ 2014

## Índex

1. Introducció .....	3
2. Objectius .....	3
3. Conclusions del treball.....	4
4. Els eixos centrals de la política educativa (2011-2013) .....	6
5. Les alertes del sistema educatiu a Catalunya .....	7
5.1. Una contenció pressupostària en educació superior a la d'altres sectors .....	7
5.2 El canvi de model en l'educació infantil .....	10
5.3. Política educativa i segregació escolar .....	11
5.4. La política de beques de menjador .....	13
5.5. Una política educativa centrada en l'escola i la família però que ignora l'entorn.....	15
6. Propostes.....	16

## 1. Introducció

### **La política educativa dels darrers anys, respon als objectius d'equitat i d'eficiència del sistema?**

La política educativa dels darrers anys ha estat clarament marcada per la crisi econòmica i per l'aplicació de polítiques d'austeritat en el sector públic. Els condicionants d'aquesta crisi han estat sovint presentats pel govern de la Generalitat o per la mateixa opinió pública com a determinants de les mesures polítiques desplegades, una lectura reforçada pel fet que l'educació és la despesa més significativa del pressupost públic després del de salut.

A *L'agenda de la política educativa a Catalunya: una anàlisi de les opcions de govern (2011-2013)* ens preguntem fins a quin punt la política educativa dels darrers anys respon únicament a aquests condicionants o expressa unes opcions polítiques determinades. El treball avalua fins a quin punt les mesures polítiques adoptades responen a un programa de govern clarament traçat i valora l'adequació de la política educativa com a resposta als objectius d'equitat i d'eficàcia del sistema.

## 2. Objectius

### **Anàlisi de manera detallada les principals mesures de política educativa desplegades pels darrers dos governs de la Generalitat (2011-2013), en un context marcat profundament per la crisi econòmica i per l'aplicació de polítiques d'austeritat en el sector públic.**

Es revisen **9 eixos** de política educativa. Per a cadascun d'ells s'observen les tendències de política educativa internacional, les propostes de govern, el desplegament regulatiu i les polítiques implementades i els seus indicis d'impacte. Els nou eixos analitzats són els següents:

1. Finançament
2. Professorat
3. Avaluació del sistema
4. Autonomia escolar
5. Millora del rendiment educatiu
6. Polítiques d'equitat
7. Atenció a la diversitat
8. Relació educació i mercat de treball
9. Relació escola-família-entorn

### 3. Conclusions del treball

**Els condicionants externs, no expliquen la magnitud ni el biaix de la reducció de recursos en educació.**

Els darrers tres anys han estat marcats per una situació de crisi econòmica que ha afectat els pressupostos públics i també els pressupostos educatius. Si bé és cert que la crisi econòmica global i les mesures polítiques d'austeritat estatals han condicionat la reducció de recursos en educació, aquests no són factors suficients per entendre l'abast i les característiques de les retallades en ensenyament.

**Les escoles en pitjors condicions socials són les que més han patit les conseqüències de la contenció econòmica. Tant per la via de les retallades selectives com de les no selectives.**

La reducció pressupostària no ha estat prou sensible a aquells sectors en pitjors condicions socials i econòmiques. Les retallades només dèbilment han intentat preservar els grups socials més desafavorits, però per regla general han perjudicat significativament les condicions d'escolarització d'aquests grups.

Cal destacar especialment els efectes de mesures de contenció en:

- El finançament de l'educació infantil, amb una reducció de les aportacions de la Generalitat de 1800 € a 875 € per plaça.
- La supressió de línies en centres públics, amb 61 tancaments d'aules en centres públics vs. 12 a centres concertats.
- La reducció i els retards en els pagaments de les beques de menjador, amb retards acumulats en ocasions de gairebé un curs escolar.
- La no renovació del finançament de Plans Educatius d'Entorn, en 61 de 80 casos, o la reducció d'aules d'acollida.

**La política educativa del govern de la Generalitat ha realitzat un desplegament de la Llei d'Educació de Catalunya clarament selectiu.**

S'han realitzat passos en aspectes previstos a la LEC com el reforç de l'autonomia dels centres escolars, fonamentalment via enfortiment de les direccions (art.142 LEC), o el finançament públic de l'educació postobligatòria concertada (art. 200 LEC). Contràriament, no s'han desplegat aspectes com el desplegament de les Zones Educatives com a unitats de descentralització (art. 176 LEC) o mecanismes per a fixar el nombre màxim d'alumnes amb necessitats educatives especials per zones (previst en l'art. 48 de la LEC).

**El Pla d'actuació *Ofensiva de país a favor de l'èxit escolar* s'ha centrat en l'aula però ha ignorat l'entorn social dels alumnes.**

La política educativa dels darrers tres anys ha prioritzat clarament la lluita contra el fracàs escolar, materialitzada en el Pla d'actuació *Ofensiva de país a favor de l'èxit escolar*. Aquest pla conté importants mesures de millora de l'ensenyament en els àmbits de la docència, el reforç escolar, l'autonomia de centre o la direcció escolar.

Ara bé, el pla és també la manifestació d'una opció política del Departament d'Ensenyament que s'ha centrat en l'aula com a espai d'intervenció i pràcticament ha ignorat l'entorn social de l'alumne com a espai d'intervenció educativa.

Aquesta opció és poc consistent si es té en compte que la majoria d'experiències exitoses de lluita contra el fracàs escolar desplegades als països del nostre entorn combinen les accions pedagògiques amb les accions d'entorn (reforç de les xarxes relacionals de l'alumne, escoles de pares i mares, construcció de 'projectes de vida', implicació d'empreses i entitats de la comunitat, etc.)

## 4. Els eixos centrals de la política educativa (2011-2013)

Malgrat l'existència d'un context de dificultats econòmiques extremes, la crisi no ha impedit el desplegament d'unes opcions de política educativa determinades. Els aspectes més destacats d'aquesta política han estat els següents:

1. **La creació d'un pla integral de lluita contra el fracàs escolar.** El Pla *Ofensiva de país a favor de l'èxit escolar*, recull nou eixos d'actuació que de manera integral busquen modificar el comportament d'indicadors com les taxes de repetició i idoneïtat, la graduació en ESO o la reducció de l'abandonament educatiu prematur.
2. La posada en marxa de **dispositius de millora del rendiment educatiu** i de lluita contra el fracàs escolar, materialitzats en el desplegament de Competències Bàsiques en diferents àmbits curriculars, el Suport Escolar Personalitzat (SEP) o el Programa Intensiu de Millora (PIM).
3. **L'aposta per la millora de la formació del professorat.** Aquesta aposta s'ha materialitzat en el Pla Pilot de creació de la doble titulació de mestre d'educació infantil i primària, iniciat el curs 2013-14. Entre d'altres característiques, el pla contempla més pràctiques a escoles i augmenta la formació a cinc anys. Aquestes millores són resultat d'un treball de col·laboració entre Departament i Universitat al llarg dels darrers anys. Cal destacar però, que aquest procés ha estat paral·lel al desmantellament de la formació continuada del professorat, la qual ha estat substituïda per una "formació al centre" molt menys tangible que la tradicional formació permanent.
4. **La millora de la formació professional mitjançant la nova formació professional dual**, la qual pretén enfortir la col·laboració entre empreses i centres de formació professional. En aquest model l'alumne rep més formació pràctica a l'empresa. Aquestes reformes arriben en un moment d'augment significatiu de la demanda de formació professional<sup>1</sup>. La nova llei de la Formació Professional, en procés d'elaboració, donarà probablement noves respostes a aquestes qüestions.
5. **La reforma de l'organització dels centres educatius a partir del principi d'autonomia escolar previst a la LEC s'ha materialitzat per la via de l'enfortiment de les direccions escolars.** Aquesta política s'ha focalitzat en els plans de formació inicial de direccions de centres públics i de l'Esborrany del Decret de Plantilles i provisió de llocs docents.
6. **La defensa del model d'immersió lingüística.** Davant de les iniciatives regulatives i polítiques que qüestionen el model d'immersió lingüística iniciat l'any 1983, la política educativa de la Generalitat s'ha mostrat ferma en la voluntat de mantenir la defensa del català com a llengua vehicular de l'ensenyament a Catalunya.

<sup>1</sup> Segons l'Anuari 2013, el percentatge d'alumnat de 20 anys o més als cicles formatius de grau mitjà s'ha incrementat en 10 punts percentuals d'ençà del curs 2008/2009. Dades de *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2013*. Fundació Jaume Bofill. Col. Polítiques núm. 80., pàg. 124.

## 5. Les alertes del sistema educatiu a Catalunya

L'anuari 2013 sobre l'Estat de l'Educació a Catalunya ha posat de manifest l'existència d'algunes millores de sistema, sobretot relatives al rendiment escolar (amb una tendència a l'augment de les taxes de graduació) i a la reducció de l'abandonament educatiu prematur. L'atribució de causes respecte al comportament d'aquests indicadors no és automàtica i resulten tant de condicionants externs derivats de la crisi, com de polítiques efectives encaminades a la millora del sistema.

En tot cas, la política educativa desplegada pel govern de la Generalitat al llarg dels darrers tres anys genera diverses alertes, les quals tenen avui o tindran previsiblement, efectes sobre l'eficàcia i l'equitat educatives a curt i mig termini. Cal destacar els aspectes següents:

### 5.1. Una contenció pressupostària en educació superior a la d'altres sectors

El context de crisi econòmica i les regulacions estatals (sobretot a partir de la reforma de l'article 135 de la CE, el qual regula els límits de dèficit de les administracions públiques), han impactat inevitablement en una caiguda més que notable del finançament de l'educació. Les gran xifres s'exposen a la taula 1.

**Taula 1:** Indicadors de finançament de l'educació

	2010	2011	2012
Despesa total educació / PIB*	3,4 %	3,1 %	-
Despesa en educació /Despesa pública total	21,1 %	20,1 %	19,4 %
Despesa pública en educació per estudiant (euros corrents)**	4.085 €	3.749 €	3.370 €
% del total de la despesa pública en educació dedicat a l'ensenyament concertat	18,5 %	20,8 %	18,7 %

\*Nota: Despesa total en educació a partir de dades de *Ministerio de Educación* i PIB a partir de *Idescat*.

\*\*Despesa del Departament d'Ensenyament per estudiant en ensenyaments en règim generals i educació d'adults.

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

Les magnituds de la taula, juntament amb altres dades disponibles, permeten fer les consideracions següents:

- Des de 2010, el pressupost en educació s'ha reduït un 13 % en termes nominals (un 20 % en termes reals).
- La davallada pressupostària situa la despesa pública en educació sobre el PIB en nivells extremadament baixos (3,4 %)<sup>2</sup>, molt per sota de la mitjana de la UE (5,44 % del PIB l'any 2010).
- Entre 2009 i 2011, la despesa global per estudiant es redueix en 493€, mentre que la reducció de la despesa per estudiant en centres concertats ho fa només en 227€.<sup>3</sup> De fet, l'única partida que s'ha mantingut estable (i fins i tot ha crescut el 2011) és la despesa pública en ensenyament concertat. Aquest fet és principalment conseqüència del desplegament de l'article 200 de la LEC corresponent al finançament públic de l'ensenyament post-obligatori de caràcter concertat.
- Entre 2010 i 2012 la despesa global per estudiant es redueix en 715 € per estudiant, que equival a una reducció del 17,5 % en termes nominals.

**En els darrers anys la tendència internacional en molts països ha estat de reducció de la despesa pública en educació. Ara bé, Catalunya se situa en el conjunt de països capdavanters pel que fa a la magnitud d'aquesta reducció.**

**La reducció del pressupost educatiu se situa més de 3 punts percentuals per damunt de la mitjana de reducció del pressupost de la Generalitat. La despesa pública en educació sobre el PIB se situa per sota del 3,5 %. Una xifra molt inferior a la mitjana de l'Estat espanyol (4,7 %) o de la UE (5,4 %)**

**Taula 2: Evolució de la despesa pública en Educació a preus constants**

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

Font: Eurydice

<sup>2</sup> El càlcul de la despesa pública en educació respecte del PIB està subjecte a determinades opcions metodològiques. Així, la darrera dada disponible a l'Idescat, assenyalava un valor de 4,1% per a l'any 2010. L'Idescat elabora l'indicador per a Catalunya per regionalització de les dades aportades per l'estadística "Gasto público en educación en España" del Ministeri d'Educació i Ciència. Aquesta estadística ja aporta la regionalització dels seus principals components i l'Idescat estima la resta de conceptes d'acord amb diferents paràmetres disponibles. Aquesta metodologia no és incorrecte, però fa qüestionable la comparació amb l'Estat espanyol i amb Europa, en la mesura que en aquests territoris no s'imputen altres partides que no siguin el total de despesa pública declarada per les Administracions Públiques. En el nostre estudi l'indicador es calcula a partir de les dades de despesa pública proporcionades pel MEC i la dada del PIB proporcionada per l'Idescat. El valor de l'indicador amb aquestes xifres és de 3,4%.

<sup>3</sup> Dades de *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2013*. Fundació Jaume Bofill. polítiques núm. 80., pàg. 135.



Com és lògic, la reducció pressupostària més significativa s'ha realitzat mitjançant canvis en les plantilles de professorat i mitjançant alteracions en les seves condicions de treball.<sup>4</sup>

La taula 3 ens indica que entre el curs 2007-08 i el 2012-13 el nombre d'alumnes del sistema educatiu a Catalunya ha augmentat un 20 %. Pel que fa al nombre de professors, segons CCOO, aquest s'ha reduït un 0,6 %, mentre que segons les xifres del Ministerio de Educación, la xifra ha augmentat un 2,8 %.

**Taula 3:** Evolució del nombre d'alumnes i del nombre de professors al sector públic.

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

Font: Ministerio de Educación

Més enllà de la reducció salarial, cal destacar especialment en aquest sentit els canvis en les condicions de treball del professorat. Diversos decrets, tant estatals com autonòmics, han afectat aspectes com les substitucions tardanes, la contractació d'interins i substituïts estrictament per hores lectives, o les reduccions de plantilles i augments de ràtios.

**El caràcter lineal de les retallades, com és lògic, afecta de manera desigual a centres educatius que estan en condicions desiguals. Malgrat s'han pres mesures per a mitigar l'impacte de la crisi en els centres desfavorits, aquestes han estat clarament insuficients.**

**La reducció de beques de menjador, la minva en els serveis de suport -EAPS, USEEs- o fins i tot la supressió de la sisena hora a 27 centres concertats són indicadors de la insuficiència de les mesures compensatòries adoptades.**

<sup>4</sup> Cal tenir en compte que els salaris del professorat representen més del 75% del pressupost del Departament d'Ensenyament.

## 5.2 El canvi de model en l'educació infantil

El Departament d'ensenyament ha impulsat un canvi radical de model de suport a l'educació infantil. El pla 2004-08 de creació de 30.000 noves places d'escoles bressol, impulsat pel govern tripartit, va augmentar sensiblement l'oferta de places i va comportar importants implicacions financeres al govern de la Generalitat. L'any 2010 el Departament d'Educació finançava amb 1.875 € cada plaça d'escola bressol municipal (equivalent aproximadament a 1/3 del cost de la plaça). Aquest model assumia el finançament a terços, entre Generalitat, Ajuntament i famílies.

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

- Dels 1.800 € s'ha passat a 1.600 € per al curs 2010-11. Cal afegir, però, la convocatòria de beques de 5 milions d'euros.
- Dels 1.600 € s'ha passat a 1.300 € per al curs 2011-12. Cal tenir en compte que no hi va haver convocatòria de beques.
- Dels 1.000 € anunciats al Parlament al maig de 2012, s'ha passat a 875 € per al curs 2012-13. Novament, sense convocatòria de beques.

El supòsit del model de la Generalitat es basa en un cost/plaça de 3.400 euros, amb una distribució de càrregues entre la Generalitat (25 %), l'ajuntament (25 %) i les famílies (50 %).<sup>5</sup>

**El canvi de model en l'educació infantil ha comportat la revisió de preus públics d'accés a escoles bressol en molts municipis catalans. Fins al punt que, per primera vegada, la demanda agregada d'aquest servei és inferior a l'oferta total de places públiques.**

Cal tenir en compte, que la caiguda de la demanda d'educació infantil ha estat en el darrer any d'un 9 %, mentre que la caiguda demogràfica del nombre d'infants d'aquesta edat ha estat només del 3 %. El contrast és extrem si tenim en compte que tradicionalment la situació no només ha estat inversa, sinó d'un dèficit significatiu pel que fa al volum de demanda no satisfeta.

<sup>5</sup> Segons la Federació de Municipis de Catalunya, el Departament d'Ensenyament realitza aquests càlculs sense comptar amb els serveis de menjador ni d'acollides, i reduint el servei a cinc hores escolars.

Segons dades aportades per la Conselleria d'Ensenyament en resposta parlamentària, l'evolució recent de l'oferta i la demanda de places escolars públiques de 0 a 3 anys és la següent:

**Taula 4.** Oferta escolar de places públiques 0-3 anys i matrícula total a Catalunya

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

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

**Cal tenir en compte que l'accés a l'educació 0-3 es reconeix cada vegada més decisiu per al desenvolupament de l'infant i per a la igualtat d'oportunitats dels alumnes més desfavorits.**

La contracció de la demanda afecta especialment a col·lectius pels quals l'accés a aquest nivell educatiu marca una clara diferència en les seves oportunitats educatives. Segons la OCDE, la diferència de puntuació a les proves PISA entre els alumnes de la mateixa condició socioeconòmica és 33 punts superior a favor d'aquells que assisteixen un any o més a l'educació infantil.

### 5.3. Política educativa i segregació escolar

Algunes de les mesures de política educativa desplegades pel Departament d'Ensenyament poden perjudicar significativament els nivells de segregació escolar, els quals són ja preocupants a Catalunya.<sup>6</sup> Podem destacar les mesures següents, les quals previsiblement tindran efectes negatius sobre la segregació escolar.

#### 5.3.1. Els punts per "lminatge"

La primera mesura aplicada pel Departament d'Ensenyament fou *la fixació de nous criteris complementaris per a resoldre situacions de desempat en el procés de preinscripció i matrícula (GOV/9/2011)*. Concretament, en aquest acord destaca la introducció d'un nou criteri de desempat, segons el qual "s'atorga una puntuació de 5 punts a l'alumnat que hagi tingut el pare, la mare, els tutors o els germans escolaritzats, en ensenyaments declarats actualment gratuïts i universals, al centre per al qual es presenta la sol·licitud".

Aquesta mesura –que cal diferenciar del punts derivats de "germans al centre"– afavoreix els mecanismes de selecció adversa de l'alumnat (l'accés a la mateixa escola de pares i tutors és més comú a les classes mitjanes que a les classes treballadores), i perjudica objectivament l'alumnat nouvingut. Tot plegat amb previsibles efectes sobre la segregació escolar.

<sup>6</sup> Vegeu Bonal, X. (dir) (2012) *Municipis contra la segregació escolar. Sis experiències de política educativa local*. Fundació Jaume Bofill. Col. polítiques 78.

### 5.3.2. La política de ràtios

L'aplicació del RD 14/2012, de 20 de abril, de mesures urgents de racionalització del gasto públic en el àmbit educatiu, va contemplar la possibilitat de realitzar augments de ràtio fins a un 20 % de la capacitat dels centres. El Departament d'Ensenyament, malgrat criticar explícitament el decret, va aplicar-lo en el procés de preinscripció del curs 2012/13.

Explícitament, la decisió de la Conselleria fou preservar els centres en pitjors condicions de possibles augments de ràtio que poguessin dificultar la seva tasca pedagògica i concentrar els augments de ràtio en centres en millors condicions.

De fet, segons les dades del mateix Departament, es constata com l'increment de ràtio es concentra significativament en centres concertats, tant a P3 com a 1r d'ESO. Les taules que es presenten a continuació evidencien aquesta diferència.

**Taula 5:** Percentatge de grups segons infants escolaritzats per aula als centres finançats amb fons públics. P3, curs 2012-13

Titularitat	Total grups	Menys de 25	25	26	27	28	29	30
<b>Públic</b>	2361	47,0	25,3	12,3	14,1	1,1	0,1	0
<b>Concertat</b>	1000	36,2	9,1	8,2	38,8	4,8	1,8	1,1

**Taula 6:** Percentatge de grups segons infants escolaritzats per aula als centres finançats amb fons públics. 1r d'ESO, curs 2012-13

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

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

La concentració dels augments de ràtio se situa en els centres concertats, els quals sense augmentar costos, augmenten demanda d'unes famílies que previsiblement aportaran recursos econòmics al centre.

**La concentració d'augments de ràtio en centres concertats, lluny d'afavorir als centres en situacions socials desafavorides (els quals tenen normalment poca demanda) afavoreix "l'efecte fugida" dels centres en pitjors condicions i la concentració d'alumnat en risc educatiu.**

### 5.3.3. Augment de les àrees d'influència

En els darrers anys diversos municipis han modificat les àrees d'influència per a l'elecció d'escola. Destaca especialment el cas de Barcelona ciutat. Des del curs 2012-13 el Consorci d'Educació de Barcelona introduí canvis en el sistema de zonificació escolar, ampliant notablement les àrees d'influència en l'elecció de centres (passant d'un mínim de sis escoles a un mínim de dotze, i a una mitjana real d'elecció de setze centres). S'aplica així una normativa dirigida a ampliar la capacitat d'elecció de les famílies, amb l'argument que d'aquesta manera s'aconseguirà trencar la correspondència entre segregació escolar i segregació urbana.

No podem conèixer amb precisió quin ha estat l'impacte dels canvis en el model de zonificació de la ciutat de Barcelona. Els resultats assenyalen un lògic increment de les famílies que trien escola en primera opció (que arriba fins el 93 %) i un també lògic increment de les famílies que trien dins la seva àrea de proximitat (que passa del 78 % al 85 %), alhora que una reducció evident de les assignacions d'ofici i de les reclamacions per reassignació de plaça.

Aquests efectes, probablement també reforçats pels increments de ràtio, són valorats positivament pel Departament d'Ensenyament en la mesura que augmenten el grau de satisfacció de les famílies des del punt de vista de l'elecció. No es pot dir el mateix, però, des del punt de vista de la distribució equilibrada de l'alumnat, la qual es veu previsiblement perjudicada per una mesura que satisfà la demanda però redueix capacitat de correcció dels desequilibris per part de l'administració.

### 5.4. La política de beques de menjador

Catalunya se situa sensiblement per sota de la mitjana estatal en tots els indicadors de beques, tant de cobertura com d'intensitat. Simultàniament, és una de les Comunitats Autònomes amb nivells més elevats de despesa privada en educació.

**La crisi econòmica ha tendit a reduir les partides destinades a beques alhora que ha fet augmentar la despesa privada per llar i per persona. Fins els 936 € per estudiant, i clarament superior als 771 € de mitjana espanyola.**

Pel que fa a les beques de menjador, la crisi no només no ha fet augmentar les partides tot i l'evident increment de necessitats, sinó que n'ha provocat la reducció pressupostària. Recentment, la Conselleria d'Ensenyament ha anunciat canvis en la política de beques i ajuts de menjador, dirigits a augmentar la cobertura total del cost per a infants en situació de pobresa per la via d'introduir mecanismes de variabilitat en la concessió dels ajuts en funció de la renda familiar. D'altra banda, la gestió de les beques ha estat plausiblement ineficient. Consells comarcals i Departament s'han responsabilitzat l'un a l'altre, desentenent-se sovint de respondre a les necessitats més urgents.

Segons dades del Síndic de Greuges, l'evolució dels indicadors relacionats amb els ajuts de menjador ha estat la següent:

**Taula 4. Indicadors de cobertura dels ajuts de menjador escolar (2008-2013)**

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Alumnat a EI, EP i ESO	934.562	951.408	969.971	990.035	998.354
Ajuts individuals de menjador escolar	56.995	75.460 (20.264 p. ext.)	67.377 (6.070 p. ext.)	63.537	63.659
Risc de pobresa (menors de 16 anys)	17,6	23,4	23,7	26,4	26,4 (*)
Alumnat en risc de pobresa	164.483	222.629	229.883	261.369	263.565
Cobertura alumnat total	6,1	7,9	6,9	6,4	6,4
Cobertura teòrica alumnat en risc de pobresa	34,7	33,9	29,3	24,3	24,2
Import	28,95 M€	42,01 M€ (12,7 M€ p. ext.)	33,24 M€ (2,3 M€ p. ext.)	31,59 M€	32,20 M€

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

**La taula mostra una progressiva reducció de cobertura i d'intensitat en els ajuts de menjador escolar, la qual és simultània amb un augment de l'alumnat en risc de pobresa. Mentre que la taxa de risc de pobresa infantil ha augmentat en gairebé 9 punts percentuals, la cobertura s'ha mantingut en un discret 6,4 %.**

**La crisi produeix en alguns consells comarcals la paradoxa de reduir el nombre de famílies que accedeixen a una beca. La raó cal buscar-la en el fet que la situació de pobresa fa que, en moltes ocasions, les famílies no puguin ni afrontar la diferència que queda a pagar pel cost final del servei de menjador un cop percebuda la beca.**

Cal destacar així mateix els nombrosos retards acumulats en la realització dels pagaments de beques de menjador, una situació preocupant en context d'augment del risc de pobresa i de situacions de malnutrició infantil. El curs escolar 2013-14 les beques de menjador s'han incrementat en 1,8 milions d'euros, augment que suposa un 5,6 % respecte el curs anterior.

Les darreres informacions aparegudes assenyalen també que per primera vegada 3000 infants gaudiran del 100 % de la beca de menjador. Les xifres donades per la Conselleria destaquen l'atorgament de 67.000 beques de menjador que acumulen un valor de 40,8 milions d'euros, la qual cosa suposa un significatiu augment de 8 milions d'euros respecte el curs 2012-2013.

**Tot i l'augment d'aquesta partida extraordinària cal considerar que es tracta encara d'aportacions insuficients. En termes absoluts, els actuals 40,8 milions d'euros destinats a beques de menjador són inferiors als més de 42 milions de l'any 2009, quan la taxa de pobresa infantil era 3 punts inferior a l'actual.**

## 5.5. Una política educativa centrada en l'escola i la família però que ignora l'entorn

Les principals mesures de política educativa desplegades pel Departament d'Ensenyament són una opció pel treball intensiu en els centres educatius i en el reforç de les famílies com a agents educatius, però que gairebé ignora l'entorn social de l'alumnat.

Aquest fet es dedueix del focus de les mesures de lluita contra el fracàs escolar en dispositius com el Servei Escolar Personalitzat (SEP), el Pla Intensiu de Millora (PIM), els programes d'impuls de la lectura o el desenvolupament del web *Junts x l'Educació* de reforç escola-família. Aquests dispositius han tingut un desenvolupament desigual.

La política de relació escola-família no desplega estratègies efectives de coresponsabilitat i incorpora fonamentalment elements prescriptius per a l'acció educativa familiar, tant genèrics com previsiblement ineficaços per reduir el fracàs escolar o l'abandonament. Però sobretot la lluita contra el fracàs escolar ha deixat de banda mecanismes d'intervenció comunitària, i especialment els Plans Educatius d'Entorn (PEE).

Els Plans Educatius d'Entorn són signats en conveni entre el Departament d'Ensenyament i els ajuntaments. Normalment el Departament assumeix el 70 % del seu finançament mentre que l'ajuntament n'assumeix el 30 % restant. Com d'altres partides del pressupost educatiu, el finançament dels Plans d'Entorn ha anat reduint-se al llarg dels darrers anys. De fet, el capítol en el qual s'inclouen els Plans d'Entorn (*Serveis complementaris a l'educació*) pateix una retallada del 32 % entre l'any 2010 i l'any 2012, passant de 173.333 milions d'euros l'any 2010 a 116.938 previstos per 2012.

**A juliol de 2012, només 19 de 80 municipis tenien Plans Educatius d'Entorn vigents, mentre que el Departament d'Ensenyament proposà la renovació sense finançament de convenis d'aquells municipis que finalitzaven els PEE el curs 2011-12 (61 municipis).**

## 6. Propostes

### 1. Una política educativa basada en l'interès públic en educació

El context de crisi econòmica fa especialment necessari prioritzar la despesa educativa i assegurar que el finançament públic respon efectivament a una educació d'interès públic. Aquest axioma s'hauria de traduir en una planificació educativa guiada pel principi d'interès públic i no pel principi de satisfacció de demandes. En concret, això hauria de suposar:

- Una distinció dins del sector concertat d'aquells centres que efectivament compleixen amb principis d'interès públic. Com indica l'estudi *Municipis contra la segregació escolar. Sis experiències de política educativa local*, existeixen centres concertats no selectius, compromesos en l'escolarització d'alumnat amb NEE, que s'acosten al principi de gratuïtat, democràtics en les seves estructures de participació, però això no és així en tots els casos<sup>7</sup>.
- La recuperació del contracte-programa (CP) com a mecanisme clau per a distingir entre centres d'interès públic i centres que no s'acosten a aquest principi. Aquest és sens dubte un dels eixos fonamentals de l'interès públic. La supressió dels CP reproduceix els tradicionals mecanismes de dualització del sistema i afavoreix el desequilibri en els processos d'escolarització.
- La revisió actual del sistema de finançament de l'educació post-obligatòria privada en base al principi d'interès públic (és a dir, tenint en compte l'oferta pública ja existent) i la prioritització de recursos públics en aquells centres més desafavorits.
- La definició de cobertura pública mínima en l'educació infantil 0-3 i el suport de finançament públic que requereix. La introducció en alguns ajuntaments de sistemes variables de tarifació social en el finançament de l'educació infantil són també bons exemples d'alternativa a la caiguda de la demanda derivada de la crisi.

### 2. Un pla de xoc per als centres més desafavorits

El caràcter lineal de les retallades ha perjudicat especialment els centres més desafavorits, malgrat algunes mesures compensatòries com el manteniment de la si-sena hora.

En un context de contenció pressupostària i d'extrema rellevància en l'establiment de prioritats de despesa, el desenvolupament d'un pla de xoc als centres més desafavorits esdevé un tema cabdal.

<sup>7</sup> Vegeu Bonal, X. (dir) (2012) *Municipis contra la segregació escolar. Sis experiències de política educativa local*. Fundació Jaume Bofill. Col. Polítiques 78.



Aquests plans no haurien de ser només una resposta a les necessitats econòmiques, sinó un suport actiu a l'activitat quotidiana del centre i de la seva relació amb les famílies i l'entorn.

***3. Més de quatre anys després d'aprovar-se la LEC, l'article 48 que fa referència a la coresponsabilitat de tots els centres en l'escolarització de l'alumnat, segueix sense desplegar-se, ni hi ha previsions a curt termini***

Els efectes de la crisi sobre les desigualtats educatives i sobre la segregació escolar fan especialment urgent l'establiment de mecanismes que facilitin una distribució més equilibrada de l'alumnat. L'article 48 de la LEC fa referència a la coresponsabilitat de tots els centres en l'escolarització dels alumnes.

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

***4. La prioritat de l'entorn social de l'alumne en la lluita contra el fracàs escolar***

Malgrat les indubtables virtuts del Pla de lluita contra el fracàs escolar del Departament d'Ensenyament, la política educativa del govern de la Generalitat no contempla explícitament intervencions que no siguin pedagògiques o didàctiques. En canvi, les experiències més reeixides a escala internacional destaquen la importància d'una intervenció individualitzada que té en compte tot l'entorn familiar i social de l'alumne alhora que cerquen la definició de projectes concrets que donin sentit a l'experiència escolar des d'una visió integral de l'alumne i el seu entorn.

La lluita contra el fracàs escolar o l'abandonament educatiu prematur necessita polítiques no centrades únicament en l'escola, sinó en tots aquells àmbits sectorials i amb tots aquells actors que poden intervenir en la generació d'experiències educatives d'èxit.

La implicació del teixit empresarial i associatiu en la trajectòria formativa de l'alumne, la capacitat de coparticipació en la creació de projectes de vida o els mecanismes de reforç educatiu comunitari són bons exemples de les possibilitats de la implicació de l'entorn en educació.

## ***5. Garantir la disponibilitat d'informació transparent i independent sobre els sistema educatiu és imprescindible per millorar l'educació***

Malauradament, el sistema educatiu de Catalunya no compta amb un sistema d'informació prou complert ni prou transparent. La informació segueix sovint més una lògica purament administrativa que no pas de recerca o avaluació. Les conseqüències són importants tant des del punt de vista de l'elaboració de diagnòstics parcials del sistema educatiu com des del punt de vista de l'avaluació de les polítiques educatives.

En aquest sentit, és particularment important desplegar l'Agència d'Avaluació i Prospectiva de l'Educació de Catalunya (establerta en el Decret 177/2010, de 23 de novembre de 2010) per tal d'assegurar un sistema d'avaluació independent i orientat a la millora del sistema educatiu, i la creació d'una base de dades educatives a Catalunya que es caracteritzi per la continuïtat de les sèries temporals i l'accessibilitat.

Així mateix, cal facilitar l'accés dels investigadors a unes dades educatives que han de ser públiques i han de ser fonamentals per avaluar les polítiques educatives.

## També t'interessarà...

### L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2013

+ informació

<http://www.fbofill.cat/index.php?codmenu=11&publicacio=582&submenu=false&SC=P&titol=&autor=&ordenat=&&tags=>



### Educació Avui. Indicadors i propostes de l'Anuari 2013

+ informació

<http://www.fbofill.cat/index.php?codmenu=11&publicacio=584&submenu=false&SC=12012007040643&titol=&autor=&ordenat=&&tags=>



### L'agenda de la política educativa a Catalunya: una anàlisi de les opcions de govern (2011-2013)

[www.fbofill.cat/index.php?codmenu=11&publicacio=587&submenu=false&SC=12012007040643&titol=&autor=&ordenat=&&tags=](http://www.fbofill.cat/index.php?codmenu=11&publicacio=587&submenu=false&SC=12012007040643&titol=&autor=&ordenat=&&tags=)



 [@FundacioBofill](https://twitter.com/FundacioBofill)

### Miquel Martínez - Resum de l'Anuari 2013

<http://www.fbofill.cat/index.php?codmenu=25.04>

 YouTube



 [@FundacioBofill](https://twitter.com/FundacioBofill)