



El dret a l'educació a Catalunya

Xavier Bonal

Resum

Aquest article revisa l'estat de la qüestió respecte al dret a l'educació a Catalunya. A partir de la revisió de dades i d'evidències qualitatives disponibles, el treball explora les principals mancances en el compliment efectiu d'aquest dret. L'anàlisi parteix de consideracions conceptuals a l'entorn del dret a l'educació ampliat. S'argumenten raons per les quals el dret a l'educació ha de ser considerat més enllà del dret a l'escolarització. Seguidament, l'article observa, en primer lloc, algunes diferències d'accés als diferents nivells educatius, se centra a continuació en les diferències en les condicions d'escolarització que es deriven especialment de la segregació escolar i analitza finalment les desigualtats més significatives en els resultats educatius. Les dades presentades configuren un escenari de diferències socials en el qual no tots els infants poden gaudir de les mateixes oportunitats, independentment de les seves capacitats individuals. El treball destaca també com les polítiques educatives han mostrat fins ara una escassa capacitat correctora d'aquestes desigualtats. Per acció o per omissió, la manca de correcció d'aquestes diferències implica una vulneració del dret a la igualtat d'oportunitats educatives, i en conseqüència, el no compliment de l'interès superior de l'infant que hauria d'orientar qualsevol política pública. L'article conclou amb un conjunt de recomanacions orientades a millorar el compliment del dret a l'educació.



Edita

UNICEF Comitè Catalunya

www.unicef.es/cat

catalunya@unicef.es

Autoria

Xavier Bonal

Coordinació de la col·lecció (UNICEF Comitè Catalunya): Maria Truñó i Salvadó

Correcció lingüística: Violeta Roca i Font

Disseny i maquetació: K.P. Gráfica



Les opinions expressades en aquesta publicació són responsabilitat de l'autor i no reflecteixen necessàriament la política i posicionaments d'UNICEF.

Barcelona, març 2012

Amb el suport de:

 Obra Social "la Caixa"

Índex

| | |
|---|----|
| 1. Introducció | 04 |
| 2. El dret d'accés a l'educació | 05 |
| 2.1. L'accés a l'educació preobligatòria | 05 |
| 2.2. L'accés a l'educació postobligatòria | 07 |
| 3. Les diferències en les condicions d'escolarització | 08 |
| 4. El dret als resultats educatius | 09 |
| 5. Conclusions | 11 |
| 6. Propostes | 12 |
| 7. Bibliografia | 14 |

Sobre l'autor: Xavier Bonal

Professor del Departament de Sociologia de la Universitat Autònoma de Barcelona, Special Professor of Education and International Development a la Universitat d'Amsterdam i director del Seminari d'Anàlisi de Polítiques Socials de la UAB. Especialista en sociologia de l'educació i política educativa. Ha estat consultor de diverses administracions públiques i d'organismes internacionals (Comissió Europea, UNESCO, UNICEF, Consell d'Europa) i professor convidat a diverses universitats europees i llatinoamericanes. Disposa de nombroses publicacions en revistes nacionals i internacionals i és autor de diversos llibres. Entre 2006 i 2010 va ser adjunt al Síndic de Greuges per a la defensa dels drets dels infants.

Parlar avui del dret a l'educació obliga sens dubte a anar força més enllà de les garanties d'accés a l'escolarització i de gratuïtat de l'ensenyament obligatori.

1. Introducció: el dret a l'educació «ampliat»

La Convenció sobre els Drets de l'Infant de les Nacions Unides, amb força jurídica d'obligat compliment per part d'aquells Estats que l'han ratificada, com és el cas de l'Estat espanyol, estableix en l'article 28 el dret de l'infant a l'educació, i insta els Estats a desenvolupar fórmules que fomentin l'accessibilitat a l'escolarització, tant en els ensenyaments primaris obligatoris, que han de ser gratuïts, com també en els secundaris i superiors no obligatoris. Aquests drets estan igualment desenvolupats tant a la Constitució espanyola (1978, art. 27), com a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (2006, art. 21), com a les lleis orgàniques que desenvolupen els drets en educació (bàsicament a la Llei Orgànica 8/1985, de 3 de juliol, reguladora del dret a l'educació, i a la Llei Orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació). Igualment, la primera Llei d'educació de Catalunya, 12/2009, de 10 de juliol, dedica el seu Títol I a les garanties del dret a l'educació en el sistema educatiu de Catalunya, i fa referència a aspectes com ara la gratuïtat de l'educació obligatòria i d'altres nivells del sistema educatiu, les beques i ajuts a l'estudi o l'equilibri del mapa escolar.

Parlar avui del dret a l'educació, no obstant això, obliga sens dubte a anar força més enllà de les garanties d'accés a l'escolarització i de gratuïtat de l'ensenyament obligatori. Són diverses les raons que obliguen avui a repensar el significat del dret a l'educació. En primer lloc, els coneixements, habilitats i credencials educatives que assegurin trajectòries laborals i socials d'inclusió social han augmentat sensiblement. Les exigències del mercat de treball i la mateixa democratització de l'accés a l'ensenyament han devaluat credencials educatives que abans facilitaven l'accés a posicions laborals en el mercat de treball primari. Organismes internacionals com ara l'OCDE inclouen com a indicador d'inclusió social i laboral del capital humà d'un país les titulacions en educació secundària postobligatòria, i, per tant, l'escolarització fins a 18 anys d'edat. L'escolarització obligatòria, doncs, esdevé cada vegada més una condició necessària, però no suficient, per garantir una trajectòria social i laboral d'èxit. Són diverses les veus que han reclamat fins i tot un allargament de l'escolarització obligatòria fins a 18 anys d'edat, que es correspondria més amb el llindar necessari per a la inclusió social.

No és només l'allargament de l'educació reglada, però, allò que obliga a revisar el concepte de dret a l'educació. Els canvis accelerats en els processos productius, en l'organització del treball i en les habilitats professionals converteixen ràpidament els coneixements acumulats en obsolets i obliguen a cercar vies de formació permanent. L'anomenada formació al llarg de tota la vida exigeix avui repensar els sistemes educatius de manera flexible, obrint-los a entrades i sortides al llarg de la vida laboral. De fet, la Comissió Europea mateixa o l'OCDE inclouen entre els indicadors de mesura de la qualitat i la democratització educativa la participació de la població adulta en aquests programes de formació permanent (OCDE, 2011). Cal entendre, doncs, que la garantia del dret a l'educació es correspon cada vegada menys amb un determinat cicle de la vida i cada cop més amb sistemes flexibles d'organització dels temps vitals de formació i ocupació.

La participació en diverses formes d'educació no formal ha esdevingut cada cop més una font de diferenciació d'oportunitats educatives.

En segon lloc, la participació en diverses formes d'educació no formal ha esdevingut cada cop més una font de diferenciació d'oportunitats educatives. L'oferta d'activitats no lectives organitzades per les mateixes escoles i el conjunt d'oferta d'activitats extraescolars han obert el ventall d'experiències formatives a l'abast dels infants i adolescents. Aquest increment d'oferta ha augmentat les oportunitats complementàries de la formació reglada a sectors socials tradicionalment exclosos del seu accés, però la seva generalització ha fet augmentar les diferències entre uns sectors de població amb accés a educació paral·lela i complementària a l'escola i uns altres sectors socials que per manca de recursos econòmics, de capital cultural o de dinamisme de les escoles que freqüenten i del seu entorn disposen de menys oportunitats d'accés a aquestes activitats. Si l'escola no pot exhaurir el conjunt d'oportunitats educatives, cal considerar que el dret a l'educació hauria d'incloure les possibilitats d'accedir a experiències educatives diverses que tenen lloc en espais no escolars.

Finalment, es fa també evident que en ple segle XXI existeix un dret a l'educació preobligatòria. Més enllà dels beneficis socials innegables des del punt de vista de la conciliació laboral i

familiar o de l'accés de les dones al mercat de treball i la no interrupció de les trajectòries professionals, l'educació infantil es presenta com una base cada vegada més sòlida d'oportunitats educatives amb el potencial de neutralitzar en les primeres etapes de vida unes diferències socials que tendeixen a reproduir-se al llarg de la vida escolar. L'accés a aquests serveis educatius ha millorat, sens dubte, però és lluny de ser universal i d'oferir-se en condicions d'equitat en tots els centres. La creixent recerca sobre els beneficis d'aquesta etapa ens mostren l'existència de beneficis clars en el desenvolupament infantil i d'efectes positius en el rendiment escolar posterior (Esping Andersen, 2007). Cal doncs considerar que l'accés a aquest nivell és cada cop més un factor determinant de les oportunitats educatives posteriors.

Paradoxalment, la necessitat evident d'estendre el concepte de dret a l'educació topa actualment amb evidents signes d'incompliment de dimensions bàsiques del dret a l'educació a Catalunya (Bonal i Albaigés, 2009). Aspectes relacionats amb l'accessibilitat econòmica o geogràfica a serveis educatius, desiguals oportunitats educatives derivades dels processos de segregació escolar o inadequació de recursos i sistemes d'atenció a la diversitat educativa són mostres de problemes que persisteixen en el nostre sistema educatiu i que afecten generalment els col·lectius més desafavorits. La suma d'aquestes vulneracions de dret amb l'ampliació de les dimensions del dret a l'educació esmentades ofereixen un escenari preocupant per als propers anys des del punt de vista de la distribució de les oportunitats educatives. I cal recordar que en l'equitat de la distribució de les oportunitats educatives rau la legitimitat d'un Estat del benestar, especialment en aquests moments, debilitat en un context de crisi econòmica.

La necessitat evident d'estendre el concepte de dret a l'educació topa actualment amb evidents signes d'incompliment de dimensions bàsiques del dret a l'educació a Catalunya.

Mesurar de forma completa l'estat del dret a l'educació a Catalunya requereix un esforç que supera les possibilitats d'aquest article. Afortunadament, a Catalunya disposem d'institucions que s'ocupen de manera directa o indirecta d'aquesta tasca. Cal destacar, en aquest sentit, l'Anuari de l'educació que la Fundació Jaume Bofill edita des de l'any 2005, amb un complet sistema d'indicadors educatius, o els informes anuals o monogràfics del Síndic de Greuges, els quals reflecteixen les principals vulneracions del dret a l'educació al nostre país. La publicació el 2011 del primer informe sobre els drets de l'infant inclou un capítol específic sobre l'estat del dret a l'educació a Catalunya. Aquest serà, doncs, un observatori anual important sobre la situació dels drets dels infants i una font d'informació clau per fer un seguiment de les principals vulneracions de dret a l'educació.

Sense cap pretensió d'exhaustivitat, aquest article es limitarà, doncs, a aportar des d'una visió general alguns indicis que assenyalen els principals déficits del dret a l'educació a Catalunya. Les dimensions assenyalades del dret a l'educació «ampliat» són difícils de mesurar empíricament. No obstant això, el capítol proporciona alguns indicadors relatius de les etapes preobligatòria i postobligatòria per mostrar les diferències socials d'accés i/o resultats educatius. L'article observa, primer, algunes diferències d'accés als diferents nivells educatius, se centra a continuació en les diferències en les condicions d'escolarització que es deriven especialment de la segregació escolar i analitza finalment les desigualtats més significatives en els resultats educatius. L'extensió disponible i l'enfocament des d'una visió general expliquen que no s'abordin qüestions relatives a la garantia del dret a l'educació de col·lectius que, per les seves característiques, requereixen una atenció educativa específica (infants amb necessitats educatives especials, infants escolaritzats en UEC, joves que no estudien ni treballen, infància en situació d'alt risc social, etc.). Els informes del Síndic de Greuges aborden regularment l'estat de la qüestió d'aquests i altres col·lectius i poden complementar la visió general que proporciona aquest text.

2. El dret d'accés a l'educació

2.1. L'accés a l'educació preobligatòria

Catalunya va ser una de les primeres comunitats autònomes que va universalitzar l'accés a l'educació a partir dels tres anys d'edat. Aquest fet no és menor, fins i tot si es compara Catalunya amb altres països europeus, una bona part dels quals no ofereix una educació

universal fins a una edat més avançada. Cal valorar doncs positivament que el nostre sistema educatiu escolaritzi tots els infants en una etapa preobligatòria, com és el segon cicle de l'educació infantil. Com hem assenyalat a la introducció, però, l'educació en els primers anys de vida ha esdevingut un objectiu prioritari des del punt de vista de les oportunitats d'aprenentatge i de trajectòria educativa posterior.

La probabilitat d'accés d'un infant estranger a l'educació infantil és aproximadament la meitat de la d'un infant autòcton.

Catalunya, en aquest terreny, ha realitzat també importants esforços en els darrers anys. L'increment de la natalitat i la creixent arribada de població estrangera han obligat les administracions autonòmica i local a incrementar l'oferta, especialment pública, com a resposta a una important demanda social d'aquest tram d'escolarització. Els successius anuals d'educació de la Fundació Jaume Bofill han posat en relleu que, si bé Catalunya presenta uns nivells d'escolarització per sobre de la mitjana europea i unes ràtios d'alumnat per professional relativament baixes en el primer cicle d'educació infantil, es detecta també una gran desigualtat territorial pel que fa al desenvolupament de l'oferta pública d'escoles bressol i en l'accés de l'alumnat estranger a l'educació preobligatòria.

Les dades evolutives ens mostren com l'accés a aquest tram d'escolaritat augmenta del 27% al 33% al llarg de la dècada del 2000 (una xifra superior a l'oferta per a la resta de l'Estat espanyol, 26%). Aquest increment moderat amaga un augment significatiu de l'oferta de places de 0 a 3 anys en termes absoluts. El pla de les 30.000 places d'educació infantil 2004-2008 (Llei 5/2004, de 9 de juliol), es traduí en un augment significatiu de convenis signats entre el Departament d'Educació i la Generalitat de Catalunya. No obstant això, la crisi econòmica ha evidenciat nombrosos problemes per traduir els convenis signats en places efectives o per garantir les subvencions per plaça escolar (Síndic de Greuges, 2007 i 2011).

La taula 1 ofereix una selecció d'indicadors relatius a aquesta etapa d'escolarització. Pot observar-se l'increment gairebé exponencial d'infants i d'alumnat estranger al llarg de la dècada passada. L'augment d'alumnat estranger en aquest tram és del 548% entre els anys 2000 i 2008, molt per sobre del 41% d'increment del total d'alumnat matriculat en aquest nivell educatiu. La taula ens mostra també les significatives desigualtats d'accés a aquest nivell d'escolaritat entre alumnat estranger i alumnat autòcton. És aquesta una dada significativa, sobretot perquè desmenteix amb contundència determinades opinions no fonamentades que atribueixen a la població estrangera un ús excessiu dels serveis públics i socials. Com indica la taula, la probabilitat d'accés d'un infant estranger a l'educació infantil és aproximadament la meitat de la d'un infant autòcton.

Taula 1. Evolució de diversos indicadors sobre escolarització d'infants estrangers al primer cicle de l'educació infantil a Catalunya (Cursos 2000-2008)

| Catalunya | 2000/01 | 2001/02 | 2002/03 | 2003/04 | 2004/05 | 2005/06 | 2006/07 | 2007/08 |
|------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| % alumnat estranger | 2,2 | 3,3 | 5 | 7 | 7,6 | 8,1 | 8,4 | 8,6 |
| % infants estrangers | 5,4 | 7,4 | 9,4 | 11 | 12,7 | 13,6 | 14,3 | 16,0 |
| Índex de normalització (1) | 0,41 | 0,45 | 0,53 | 0,64 | 0,6 | 0,59 | 0,58 | 0,54 |
| Alumnat estranger (1999-2000=100) | 100,0 | 156,5 | 246,5 | 368,3 | 420,0 | 464,1 | 502,2 | 548,4 |
| Alumnat (1999-2000=100) | 100,0 | 103,9 | 109,7 | 116,2 | 122,2 | 127,9 | 133,1 | 141,2 |
| Infants estrangers (1999-2000=100) | 100,0 | 146,2 | 199,5 | 245,7 | 299,8 | 335,4 | 365,1 | 425,6 |

Font: Anuari de l'Educació 2010. Fundació Jaume Bofill.

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

Més enllà de la capacitat d'oferta del sistema, cal destacar l'existència d'altres problemes relacionats amb l'heterogeneïtat de l'oferta d'aquest nivell educatiu. L'escassa regulació que caracteritza el sector i uns sistemes d'inspecció excessivament laxos dibuixen un mapa d'escoles bressol altament divers pel que fa a les condicions d'escolarització dels infants. Mentre alguns municipis garanteixen la presència de professionals qualificats i operen amb ràtios baixes d'alumnes per professional, d'altres han optat per consolidar una oferta educativa de menys qualitat, sovint per la via de l'externalització del servei. Les regulacions disponibles no aconsegueixen evitar així les significatives diferències de qualitat del servei en funció de les condicions d'externalització del servei que hagin. A aquestes diferències, presents en l'oferta pública, cal afegir-hi els nombrosos casos de les anomenades «falses ludoteques», és a dir, centres que sense autorització pública ofereixen atenció «educativa» a infants d'aquest tram d'edat al llarg de 6 o 8 hores al dia. Les anàlisis realitzades des del Síndic fan evidents que es tracta d'un sector molt ampli, no regulat i no inspeccionat per part dels poders públics.

2.2. L'accés a l'educació postobligatòria

Com hem assenyalat, el dret a l'educació comporta haver d'observar l'accés a l'escolarització en nivells educatius més enllà de l'ensenyament obligatori. Catalunya és especialment un país deficitari en aquesta qüestió: si bé, com a conseqüència de la crisi econòmica, la taxa d'escolarització als 17 anys ha augmentat notablement els darrers anys i supera el 80% l'any 2009 (Eurostat), Catalunya continua presentant una molt elevada taxa d'abandonament educatiu prematur, un 29%, lluny de la mitjana d'un 14% de l'Europa dels 27 i de l'objectiu fixat per l'Estratègia Europa 2020 (10%). Els déficits en l'accés als ensenyaments postobligatoris són un problema significatiu, tant des del punt de vista de l'eficiència econòmica com des del punt de vista de l'equitat educativa. L'abandonament educatiu prematur s'ha mantingut elevat al llarg dels darrers anys. En els darrers anys, a més, s'ha afegit a la manca d'ocupació, i conjuntament han fet augmentar la quantitat de joves de 18 a 24 anys que no estudien ni treballen: a Catalunya la taxa va assolir el preocupant percentatge del 23,7% l'any 2010, mentre que la mitjana de joves sense estudiar ni treballar a la UE-27 se situa en el 16,5%. Comparant dades d'Eurostat i de l'Idescat es pot observar l'amplitud de la diferència en aquesta xifra. La crisi econòmica, doncs, si bé fa augmentar sensiblement la demanda educativa, no sembla repercutir, almenys a curt termini, en indicadors com el rendiment educatiu (les xifres de fracàs escolar a l'ESO i a la postobligatòria no varien en els darrers anys) o l'abandonament educatiu prematur.

Els déficits d'accés als ensenyaments postobligatoris afecten especialment els grups socials més desfavorits. La prevalença de l'abandonament educatiu prematur entre aquests grups socials evidencia que, per incrementar els nivells d'escolarització als ensenyaments postobligatoris, convé combatre la incidència d'aquestes desigualtats d'origen en les trajectòries educatives. De fet, les possibilitats d'incrementar el nivell de formació de la població jove se centren, fonamentalment, en la millora dels resultats educatius dels grups socials que parteixen d'una posició de partida més desfavorida. Això hauria d'obligar especialment els poders públics a desplegar polítiques adequades de beques i ajuts a l'estudi per tal de compensar el cost d'oportunitat de continuar els estudis o, simplement, per cobrir els costos indirectes de l'escolarització. La debilitat de la normativa i de les mateixes polítiques educatives en aquest àmbit evidencia la desigualtat d'oportunitats, per exemple, en els problemes de transport escolar o la dèbil cobertura de les beques de menjador (Síndic de Greuges, 2010).

Els problemes d'accés als estudis postobligatoris s'agreugen també pels déficits d'oferta de formació professional, que encara és quantitativament deficient a Catalunya en termes comparatius amb altres països europeus. Aquest déficit és més gran si es té en compte que es tracta de l'itinerari formatiu preferent entre els grups d'origen social desfavorit i que és un sector educatiu estratègic per a la disminució de l'abandonament escolar prematur.

Com a conseqüència de la crisi econòmica, la taxa d'escolarització als 17 anys ha augmentat notablement i supera el 80%.

Les desigualtats d'accés a l'educació postobligatòria són un important factor de vulneració del dret a l'educació i els poders públics han mostrat una escassa capacitat correctora d'aquestes desigualtats.

En definitiva, les desigualtats d'accés a l'educació postobligatòria esdevenen un important factor de vulneració del dret a l'educació i els poders públics han mostrat fins ara una escassa capacitat correctora d'aquestes desigualtats.

3. Les diferències en les condicions d'escolarització

Més enllà de les diferències en l'accés als diferents nivells educatius, el dret a l'educació ha de ser garantit equilibrant les condicions d'escolarització dels alumnes. La normativa educativa intenta assegurar aquest equilibri regulant les polítiques d'admissió de l'alumnat, l'accés a la professió docent, la gratuïtat dels ensenyaments obligatoris, les condicions per a la creació de centres, els mínims curriculars o la inspecció del sistema educatiu, per posar-ne alguns exemples. Malgrat tot, són conegudes les fortes diferències que hi ha a Catalunya pel que fa a les condicions d'escolarització de l'alumnat. L'informe sobre la situació dels drets dels infants a Catalunya del Síndic de Greuges, per exemple, posa especial èmfasi en l'incompliment del principi de gratuïtat. El finançament privat de les activitats complementàries en centres concertats o els nombrosos serveis gestionats per les AMPA de les escoles públiques són fonts de generació de diferències de costos educatius que vulneren clarament el principi de gratuïtat de l'ensenyament i, de retruc, el principi d'equitat en les condicions d'escolarització.

No és possible, en aquest capítol, observar el conjunt de diferències en les condicions d'escolarització de l'alumnat. Optem aquí per centrar-nos especialment en la segregació escolar, un fenomen que malauradament s'ha consolidat a Catalunya al llarg de la dècada passada. Les dinàmiques socials que han conduït a aquesta consolidació de la segregació escolar són diverses, i no sempre es projecten de la mateixa manera en cada context local. Els encara escassos treballs sobre segregació escolar que s'han dut a terme a Catalunya identifiquen, però, alguns factors generals que ens aproximem a les causes d'aquest fenomen. El primer i més significatiu és sens dubte efecte de l'arribada creixent d'alumnat d'origen immigrant al llarg de la darrera dècada. El nostre sistema educatiu ha passat d'un 2% a un 15% d'alumnat estranger en la dècada dels 2000. L'arribada d'alumnat d'origen immigrant ha generat processos de segregació per diversos motius: la seva concentració residencial, la tendència a l'agrupament en escoles amb presència dels seus homòlegs i l'efecte «fugida» que ha generat en famílies autòctones cap a escoles amb menys presència d'alumnat estranger.

En qualsevol cas, atribuir el fenomen de la segregació escolar exclusivament a l'arribada d'alumnat immigrant seria reduccionista. Aquesta segregació també és explicable per la determinació amb la qual les classes mitjanes cerquen en l'educació processos de diferenciació i distinció social. La importància determinant de la inversió educativa per a les trajectòries professionals, la recerca d'espais socialment homogenis per garantir una socialització en el grup d'iguals no conflictiva o les estratègies d'accedir a més capital cultural i social expliquen també les tendències endogàmiques d'aquestes capes socials. Cal destacar, igualment, l'efecte que va tenir la generalització de la LOGSE i el model de comprensivitat. L'allargament de l'escolaritat obligatòria fins als 16 anys d'edat i l'accés als instituts públics d'ensenyament secundari a partir dels 12 anys han estat també raons que han afavorit la concentració en espais que garantissin tant homogeneïtat com continuïtat.

Aquests processos, a més, tenen lloc en un context de règim de quasimercat educatiu d'accés a l'escolarització. En efecte, el model català, i també l'espanyol, d'accés a l'educació incorpora una notable capacitat d'elecció, la qual sovint va més enllà d'allò que estableix el marc normatiu mateix. La correspondència entre les preferències escolars i l'assignació de plaça és especialment elevada. Així, la planificació educativa i la intervenció pública mostren una capacitat correctora de la segregació escolar gairebé nul·la. En la mesura que el sistema no deixa pràcticament marge per reconduir les eleccions familiars, tota intervenció que no sigui planificada ex-ante difícilment pot corregir processos de segregació escolar. L'informe del Síndic de Greuges de 2008 s'ocupà de desmentir alguns tòpics relatius a les característiques del fenomen. Així, la segregació escolar no depèn del volum d'immigració

La planificació educativa i la intervenció pública mostren una capacitat correctora de la segregació escolar gairebé nul·la.

Nivells alts de concentració d'alumnat en situació de risc educatiu i social tenen conseqüències sobre el rendiment escolar, especialment de l'alumnat més desafavorit.

dels municipis (alguns ajuntaments amb elevada immigració han desplegat amb èxit bones pràctiques en l'escolarització equilibrada de l'alumnat), és sensiblement superior a la segregació urbana (factor que dona un ampli marge corrector a la política educativa) i és més elevada dins de cada xarxa d'escolarització que no pas entre les xarxes. És a dir, tot i la concentració d'alumnat estranger a la xarxa pública, les diferències dins de cada xarxa superen la mitjana de diferències entre les xarxes, cosa que evidencia el caràcter especialment «localitzat» del fenomen.

Aquests resultats el que posen en relleu és l'existència d'un marge ampli d'actuació política per millorar l'equilibri en la composició social de les escoles. De la recerca internacional sobre aquesta qüestió sabem que nivells alts de concentració d'alumnat en situació de risc educatiu i social tenen conseqüències sobre el rendiment escolar, especialment de l'alumnat més desafavorit. L'anàlisi de la darrera edició de l'informe PISA a Catalunya ens revela, a més, que a partir d'un 25% de concentració d'alumnat d'origen immigrant els resultats d'aquest alumnat són sensiblement més baixos que el de l'alumnat del mateix origen que no s'escolaritza en centres segregats, i que és aquest alumnat i no l'autòcton el que pateix les conseqüències de l'excessiva concentració (Ferrer et al., 2011).

Les administracions públiques, per acció o per omisió, no han desplegat en general polítiques efectives dirigides a reduir la segregació escolar. En aquest sentit, cal destacar que en determinats municipis es produeix una infrautilització dels instruments de política educativa: la poca aplicació de les reduccions de ràtio als centres segregats, el poc aprofitament de les reserves de plaça per a la distribució equilibrada de l'alumnat amb necessitats educatives especials o l'escàs ús de les adscripcions de centres per revaloritzar algunes escoles són exemples clars d'instruments que no són aprofitats per combatre el fenomen de la segregació escolar.

Les administracions públiques, per acció o per omisió, no han desplegat en general polítiques efectives dirigides a reduir la segregació escolar.

Les omissions de la política educativa també són visibles en les desigualtats existents entre centres pel que fa a les seves condicions, no estrictament relacionades amb la seva composició social. L'augment d'aularis prefabricats experimentat en els darrers anys demostra una manca de previsió de l'evolució de la demanda educativa i de l'oferta de places. La qualitat de l'oferta ineludiblement té conseqüències sobre el comportament d'una demanda educativa que tendeix a evitar els centres en pitjors condicions. Els retards en la construcció definitiva d'alguns centres ubicats provisionalment en aularis prefabricats accentua encara més aquestes desigualtats.

Finalment, un altre terreny d'omissió política —tot i que molt desigual en funció de les administracions— és el del control dels fraus. És sabut que un dels mecanismes utilitzat per algunes famílies per tal d'accedir als centres desitjats és el falsejament de les dades d'empadronament. Aquestes pràctiques contribueixen sens dubte a segregar els centres més desitjats i no sempre les administracions responsables investiguen les irregularitats detectades. En ocasions els municipis no tramiten les baixes del padró d'habitants o en altres ocasions el Departament d'Ensenyament no actua a temps davant d'irregularitats manifestes.

La infrautilització d'instruments normatius i polítics per combatre la segregació esdevenen una mostra de vulneració dels drets dels infants a gaudir d'unes condicions d'escolarització igualitàries i dignes per garantir les oportunitats educatives.

4. El dret als resultats educatius

Els resultats educatius han estat, en general, exclosos del dret a l'educació i poc presents en les definicions d'equitat educativa. La conceptualització de l'educació com a símbol de la meritocràcia i, per tant, com a mecanisme legitimador de l'accés a les posicions socials, ha exclòs qualsevol consideració sobre l'existència d'un «dret» a obtenir uns resultats educatius satisfactoris. En considerar la igualtat d'oportunitats com un principi que ha de garantir

sobretot la igualtat d'accés, s'assumeix que les diferències en els resultats educatius són purament el fruit dels esforços i les capacitats individuals, i no el producte de desigualtats estructurals que limiten les possibilitats de determinats individus o col·lectius d'assolir uns resultats educatius òptims. La realitat ens mostra, però, que la meritocràcia és un principi difícil de garantir. Aspectes ja assenyalats de desigualtats en l'accés i en les condicions d'escolarització evidencien que no tothom disposa de les mateixes oportunitats de formació, les quals inevitablement repercuteixen en les trajectòries educatives posteriors. De fet, una de les principals raons de la reproducció de les posicions socials d'origen rau en les diferències en les experiències escolars i en el rendiment educatiu dels diferents sectors socials. I fins i tot, les millores en la mobilitat educativa que ha experimentat el nostre país en les darreres dècades no sempre es poden traduir en millores de posició social (Martínez i Marín, 2010).

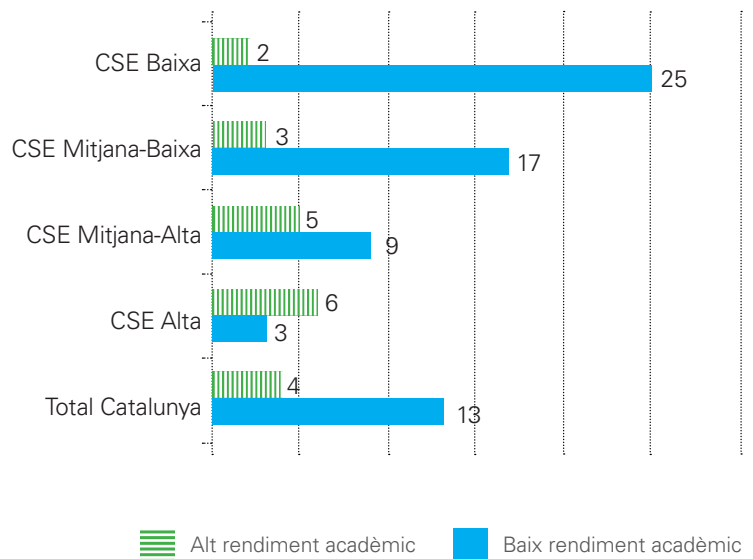
Hi ha, per tant, barreres econòmiques, socials i culturals que repercuteixen en les probabilitats de resultats educatius de diferents sectors socials. Aquest reconeixement ha de tenir forçosament conseqüències sobre les consideracions de l'equitat educativa i, per tant, sobre les polítiques educatives que s'haurien de desplegar per compensar les diferències en l'accés o les condicions d'escolarització. Una manera, doncs, de mesurar el dret a uns resultats educatius satisfactoris passa per observar les diferències en els resultats escolars o en la capacitat de traduir els resultats escolars en inserció social i professional. Aquestes diferències han de ser indicatives també de les polítiques educatives correctores que caldria desplegar per millorar els resultats educatius dels sectors socials més desfavorits. Els anuaris sobre l'estat de l'educació de la Fundació Jaume Bofill han mostrat en edicions successives l'existència de desigualtats educatives en els resultats educatius per raó de nacionalitat, origen social o, fins i tot, territori. De manera més recent, disposem també de les dades corresponents a la mostra de Catalunya de l'informe PISA de l'OCDE, les quals confirmen el pes específic dels factors socioeconòmics en el rendiment escolar.

Amb un nivell socioeconòmic igual no sembla que hi hagi centres significativament millors que d'altres.

El gràfic 1, per exemple, ens mostra les proporcions d'alumnat amb alt i amb baix rendiment a les proves de lectura de l'edició de PISA de l'any 2009. Pot observar-se que els nivells socioeconòmics mitjà-baix i baix estan per sobre de la mitjana de Catalunya en percentatge d'alumnat amb baix rendiment i per sota en la proporció d'alumnat amb excel·lència educativa. De fet, el pes de l'origen socioeconòmic és tan determinant que, com demostra l'estudi de Ferrer et al. (2011), les diferències de puntuació en les proves PISA entre centres públics i concertats desapareixen un cop es detreu de l'anàlisi l'origen socioeconòmic de l'alumne. És a dir, amb un nivell socioeconòmic igual no sembla que hi hagi centres significativament millors que d'altres.

Gràfic 1:
Percentatges d'alumnat de baix i alt rendiment a les proves de lectura segons categoria socioeconòmica (CSE) (PISA 2009)

Font: Ferrer et al. (2011)



La distribució desigual dels resultats educatius i del posterior accés a nivells d'estudis superiors es pot observar també a la taula 2. La condició socioeconòmica de la persona de referència o el seu nivell d'estudis condicionen àmpliament la probabilitat d'haver completat els estudis d'ESO als 17 anys o la secundària postobligatòria als 20 anys. La taula ens mostra que els percentatges més elevats de participació es corresponen amb les classes mitjanes supraordinades (nova classe mitjana) o amb les llars amb nivells d'estudis d'educació superior, mentre que les classes treballadores o les llars on la persona de referència té un nivell d'estudis primari o menor completen molt menys els nivells d'estudis referits. La comparació entre els 17 i els 20 anys ens revela així mateix que les desigualtats als 20 anys entre grups socials o entre el nivell d'estudis de les llars s'eixampla, cosa que fa evident que la participació dels grups socials desfavorits es redueix a mesura que avança el procés d'escolarització. La taula mostra també, com és conegut, que el fracàs escolar es concentra més en els nois que en les noies.

Les desigualtats en els resultats educatius són poc o gens pal·liades per la política de beques. El sistema de beques a l'Estat espanyol ha estat tradicionalment un sistema d'escassa cobertura i de baixa intensitat. Les dades del darrer anuari sobre l'estat de l'educació a Catalunya mostren que l'any 2007 la despesa total en beques no universitàries a Catalunya no supera l'1,3% del total de despesa pública en educació no universitària, i només cobreix el 17% del total d'estudiants del sistema educatiu no universitari (Ferrer, 2008: 30). Aquestes minses xifres estan en consonància amb nivells de despesa educativa que continuen sensiblement inferiors a la mitjana espanyola i europea. L'any 2008, per exemple, la despesa pública en educació representava el 3,48% del PIB, una xifra inferior a la mitjana espanyola (4,72%) i a la mitjana de la UE-27 (5,07%).

L'any 2008 la despesa pública en educació representava el 3,48% del PIB, una xifra inferior a la mitjana espanyola (4,72%) i de la UE-27 (5,07%).

Taula 2. Població de 17 anys i de 20 anys que ha completat ensenyaments secundaris per perfil socioeconòmic (2005)

| | Població de 17 anys que ha completat l'educació secundària obligatòria (2001) | | Població de 20 anys que ha superat l'educació secundària postobligatòria (2001) | |
|--|---|-------------|---|-------------|
| | Total | Dona | Total | Dona |
| Total | 82,3 | 85,4 | 55,9 | 62,6 |
| Condició socioeconòmica de la persona de referència | Total | Dona | Total | Dona |
| Capitalistes | 87,1 | 90,5 | 63,4 | 70,7 |
| Classes mitjanes patrimonials (CMP) | 83,2 | 87,1 | 57,2 | 65,0 |
| Classes mitjanes funcionals supraordinades (CMFa) | 92,4 | 94,3 | 78,3 | 82,8 |
| Classes mitjanes funcionals infraordinades (CMFb) | 86,3 | 89,1 | 62,6 | 69,5 |
| Obrers | 77,8 | 81,3 | 46,2 | 53,2 |
| Nivell educatiu de persona de referència | Total | Dona | Total | Dona |
| Educació Primària o inferior (ISCED 1 o sense estudis) | 67,7 | 72,3 | 39,7 | 47,0 |
| Educació Secundària Obligatòria (ISCED 2) | 86,0 | 88,9 | 51,1 | 58,3 |
| Educació Secundària Postobligatòria (ISCED 3 i 4) | 88,5 | 91,0 | 71,2 | 76,9 |
| Educació terciària (ISCED 5 i 6) | 93,4 | 94,5 | 81,2 | 85,0 |

Font: Elaborat a partir d'INE (2005) Censo de població. Madrid

En definitiva, les desigualtats en els resultats educatius resten oportunitats formatives i laborals als infants provinents d'entorns socials desfavorits, els quals es veuen mancats del capital cultural mínim necessari per a una inserció social i laboral satisfactòria. Les mancances d'oferta en l'àmbit de la formació professional o en altres alternatives formatives (com els Programes de Qualificació Professional Inicial, PQPI), i l'escassetat en la política de beques i ajuts a l'estudi minva els drets d'aquests col·lectius a una formació que és requisit imprescindible per evitar la precarietat o l'exclusió social.

5. Conclusions

La Convenció sobre els Drets de l'Infant, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 i les lleis educatives estatals o autonòmiques asseguren en el pla normatiu el dret dels infants a una educació de qualitat. No obstant això, són diversos els indicis que ens permeten

En la garantia del dret a l'educació les societats s'hi juguen nombroses qüestions, com ara la cohesió social, la legitimitat d'un sistema meritocràtic o fins i tot l'eficiència econòmica.

afirmar que aquest marc normatiu no sempre es tradueix en les accions polítiques que asseguren el compliment efectiu d'aquest dret. D'una banda, hem argumentat a la introducció la necessitat de realitzar una lectura ampliada del dret a l'educació, la qual ha de tenir en compte, especialment, la importància que progressivament han adquirit els nivells educatius no obligatoris en les oportunitats educatives i socials i laborals, així com el conjunt d'experiències que tenen lloc fora de la institució escolar, però que constitueixen un capital valuós des del punt de vista de l'aprenentatge en la societat del coneixement.

D'altra banda, el capítol ha aportat evidències de la desigual distribució de les oportunitats educatives en l'àmbit de l'accés, les condicions d'escolarització o els resultats educatius. Les dades, aportades aquí en forma de pinzellades, configuren un escenari de diferències socials en el qual no tots els infants poden gaudir de les mateixes oportunitats, independentment de les seves capacitats individuals. Les polítiques educatives han mostrat fins ara una escassa capacitat correctora d'aquestes desigualtats. Per acció o per omissió, la manca de correcció d'aquestes diferències implica una vulneració del dret a la igualtat d'oportunitats educatives, i en conseqüència, el no compliment de l'interès superior de l'infant que hauria d'orientar qualsevol política pública.

El context actual de crisi econòmica no permet ser especialment optimista sobre el futur immediat, però cal tenir en compte que en la garantia del dret a l'educació les societats s'hi juguen nombroses qüestions, com ara la cohesió social, la legitimitat d'un sistema meritocràtic o fins i tot l'eficiència econòmica. Garantir avui el dret a l'educació suposa forçosament assegurar i ampliar les possibilitats educatives d'aquells col·lectius més desafavorits del sistema social. I és aquesta una tasca que no pot esperar.

6. Propostes

Sintetitzar en unes línies l'amplitud de possibilitats de propostes de política educativa és una tasca gairebé impossible. Per això, aquest apartat final pretén simplement assenyalar els grans àmbits d'actuació, i no les propostes d'intervenció concretes, que al meu entendre haurien de ser prioritàries a l'hora de garantir el compliment del dret a l'educació. El lector pot trobar àmplies recomanacions i propostes en els informes monogràfics sobre educació del Síndic de Greuges de Catalunya, els quals inclouen sistemàticament un capítol final amb suggeriments per millorar l'actuació de les administracions. De forma sintètica, doncs, assenyalarem aquí sis àmbits prioritàries d'actuació per tal de garantir el compliment efectiu del dret a l'educació a Catalunya.

1. **Les garanties d'igualtat d'oportunitats en l'accés a l'escolarització.** Com hem vist en el text, és paradoxal que al costat de la necessitat d'ampliar el dret a l'educació simultàniament continuem identificant vulneracions de dret en l'accés a l'escolarització. La manca de gratuïtat real, la discriminació d'alguns centres a determinat alumnat per raó socioeconòmica o cultural, la manca de control de pràctiques fraudulentoses o una regulació que no discrimina prou en funció de les condicions socials en l'accés a l'escola són factors poderosos per entendre aquestes desigualtats, gens noves d'altra banda. El marge d'acció en aquest terreny és ampli, i les administracions haurien de respondre-hi decididament.
2. **La lluita contra la segregació escolar.** En relació amb l'anterior, un aspecte fonamental de les desigualtats educatives es reproduïx mitjançant l'accés a escoles que acullen alumnat amb grans diferències de condicions d'aprenentatge. En els darrers anys Catalunya ha vist augmentar la segregació de les seves escoles de manera accelerada, sense que, amb poques excepcions, s'hagin activat polítiques educatives per pal·liar-ho. L'informe del Síndic de Greuges sobre La segregació escolar a Catalunya, presentat al Parlament l'any 2008, conté un extens capítol de recomanacions, poques de les quals fins ara s'han dut a terme.

- 3. Polítiques de lluita contra el fracàs escolar i l'abandonament educatiu prematur.** Les xifres de fracàs escolar i d'abandonament educatiu prematur continuen estant a Catalunya molt per sobre de la mitjana de la UE i lluny dels objectius de l'estratègia Europa 2020. El ventall de polítiques que sobretot duen a terme els governs locals és ampli, però ho és també la seva dispersió i el seu dèbil impacte. D'altra banda, no s'ha creat encara una política nacional de referència en aquesta qüestió. L'èmfasi en els aspectes estrictament escolars es mostra com una estratègia insuficient de cara a reduir el fracàs escolar. Calen estratègies d'actuació integrada i transversal amb la participació de tots els agents de la comunitat educativa que tinguin com a objecte central les experiències específiques de fracàs escolar o abandonament educatiu dels infants i joves. És aquest un terreny amb un marge ampli per a la innovació i l'orientació dels dispositius existents cap a objectius més definits.
- 4. Potenciar la formació al llarg de la vida.** Les necessitats formatives de la societat actual trenquen completament la identificació entre educació i una determinada etapa del cycle vital. El dret a l'educació ha de ser entès llavors com el dret a adquirir formació en qualsevol etapa del cycle vital, i això inclou tant l'educació en els primers anys de vida (disposem ja de nombroses recerques que ens mostren els beneficis d'aquesta inversió), l'accés a l'educació postobligatòria i la formació permanent. Les polítiques educatives en aquest àmbit han de potenciar l'educació infantil de primer cycle, han d'aconseguir augmentar l'escolarització més enllà dels 16 anys i han de facilitar relacions flexibles entre el mercat de treball i la formació.
- 5. El dret a la formació més enllà de l'horari lectiu.** Un dels àmbits en els quals s'ha accentuat més la diferenciació social en els darrers anys és el de l'accés a tot el conjunt d'activitats formatives més enllà de l'horari lectiu. La democratització de l'accés a nivells educatius postobligatoris i a l'educació superior, entre altres factors, ha fet augmentar notablement la demanda per aquest tipus d'activitats i ha accentuat les diferències socials en el capital educatiu i cultural acumulat. Les polítiques públiques han de compensar aquestes desigualtats oferint serveis i activitats educatives de qualitat de forma gratuïta o a preus assequibles per a la població més desafavorida. L'impacte d'aquestes activitats sobre la formació d'habilitats molt rellevants en l'accés a l'ocupació reforça la centralitat que han de tenir les administracions per compensar l'absència d'un dret garantit a aquest tipus de formació.
- 6. El dret a l'atenció de la diversitat educativa.** El reconeixement a la diversitat que recull el nostre ordenament jurídic no sempre es tradueix en les polítiques necessàries que n'assegurin l'atenció. En sentit ampli, aquesta dimensió de la política educativa afecta l'acollida de l'alumnat d'origen immigrant, l'atenció de l'alumnat amb necessitats educatives específiques o simplement el fet de disposar d'un sistema educatiu capaç de donar resposta a la diversitat d'estils de socialització i formes d'aprenentatge. Les mancances en aquest terreny són tant de recursos econòmics i humans com d'absència d'un plantejament polític nítid d'atenció de la diversitat. La llista de recomanacions és llarga en aquest àmbit, des de la potenciació i millora dels dispositius d'acollida de la població nouvinguda fins a les millores en la dotació de personal especialitzat per atendre els infants amb NEE.

Els àmbits assenyalats no exhaureixen en absolut l'agenda de política educativa, però sí que identifiquen les dimensions sobre les quals cal desplegar polítiques que garanteixin el dret a l'educació. El marc normatiu actual, lluny de ser un impediment, reforça (especialment després de l'aprovació de la LEC) les possibilitats de desplegar polítiques dirigides a garantir del dret a l'educació ampliat. Correspon als poders públics, en col·laboració amb la comunitat educativa, desplegar les polítiques que assegurin l'interès superior de l'infant en el seu procés de formació i de desenvolupament personal.

Bibliografia

BONAL, X. i ALBAIGÉS, B. (2009) «El dret a l'educació a Catalunya: significat i Vulneracions», a *Societat Catalana*. Anuari 2009. pp. 75-105. Barcelona: Associació Catalana de Sociologia, Institut d'Estudis Catalans.

ESPING ANDERSEN, G. (2007) *Investing in Children and their Life Chances*. Paper prepared for the Fundacion Carolina International Workshop 'Welfare State and Competitivity'. Madrid 26-27 d'abril de 2007.

FERRER, F. (dir.) (2008) *L'estat de l'educació a Catalunya*. Anuari 2008. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

FERRER, F., CASTEL, J.L i ZANCAJO, A. (2011) PISA 2009. *Avaluació de les desigualtats educatives a Catalunya*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

MARTÍNEZ CELORRIO, X. i A. MARÍN SALDO (2010) *Educació i ascens social a Catalunya*. Barcelona. Fundació Jaume Bofill.

OCDE (2011) *Education at a glance 2011*. OECD Indicators. Paris: OCDE.

SÍNDIC DE GREUGES (2007) *L'escolarització de 0 a 3 anys a Catalunya*. Barcelona: Síndic de Greuges.

SÍNDIC DE GREUGES (2008) *La segregació escolar a Catalunya*. Barcelona: Síndic de Greuges.

SÍNDIC DE GREUGES (2011) *Informe sobre els drets de l'infant*. Barcelona: Síndic de Greuges. ■