

LA NOVA POLÍTICA EDUCATIVA I LES DESIGUALTATS

Xavier Bonal és professor del Departament de Sociologia de la UAB i Special Professor in Education and International Development a la Universitat d'Amsterdam És director del grup de recerca sobre Globalització, Educació i Polítiques Socials (GEPS-UAB). Xavier.bonal@uab.cat

Aina Tarabini és professora del Departament de Sociologia de la UAB, membre del GEPS i directora del projecte ABJOVES: Abandonament educatiu prematur a Espanya. Aina.Tarabini@uab.cat

Antoni Verger és becari Ramón y Cajal al Departament de Sociologia de la UAB, membre del GEPS i director del Projecte EDUPARTNER: Public-private Partnerships in education governance. Antoni.Verger@uab.cat

La crisi econòmica dels darrers anys ha deixat petjada en educació com en tants altres àmbits de la política social. A Catalunya els pressupostos han anat minvant progressivament fins a situar-nos en el grup de països europeus capdavanters en les retallades. Entre l'any 2010 i el 2013 els pressupostos educatius es varen reduir un 20% mentre que l'alumnat va créixer un altre 20%¹. Com era d'esperar, el discurs polític ha presentat aquestes retallades com a inevitables en un context de necessària austeritat. Els excessos d'anteriors governs, l'injust finançament autonòmic o la independència de la qualitat educativa dels recursos econòmics han estat arguments utilitzats pel govern de la Generalitat per justificar la contenció pressupostària.

Més enllà del debat sobre el caràcter inevitable o no de les retallades, el que sembla clar és que en tot cas aquestes no han estat neutrals. La història contemporània ens mostra com en molts països europeus les crisis econòmiques són moments idonis per introduir canvis de direcció en la política econòmica o la política social. Sota un discurs de necessitats de reestructuració, les polítiques més conservadores aprofiten la crisi per plantejar reformes que afecten normalment els models de provisió i finançament públic de l'educació i que acostumen a tenir efectes sobre els col·lectius socialment més desafavorits. Catalunya no és una excepció a aquesta regla. Les retallades no han protegit decididament els col·lectius socialment més vulnerables. D'una banda, les retallades no selectives i lineals (les més significatives i de més abast), en la mesura que no discriminen, tendeixen a perjudicar més els col·lectius socialment més desafavorits. Cal destacar aquí sobretot la reducció pressupostària en capítol 1 (professorat i altre personal de suport), la reducció en les despeses de funcionament dels centres educatius o la reducció (i posterior traspàs a les Diputacions) de més del 50% dels ajuts per plaça d'educació infantil. D'altra banda, les retallades selectives curiosament han tendit a eliminar serveis i suports determinants per als col·lectius més desafavorits: beques de menjador, vetlladors per a alumnes amb necessitats educatives especials, reducció d'aules d'acollida, reducció de contractes-programa, etc. Només el manteniment de la sisena hora en els centres socialment més desafavorits (amb criteris no sempre clars d'inclusió i exclusió) s'ha dut a terme amb l'objectiu de protegir aquells que estan pitjor. En la resta de decisions, i en la mesura que no s'ha optat per afavorir la situació d'aquells

¹ Dades de Bonal, X. i Verger, A. (2013) *L'agenda de la política educativa a Catalunya (2010-2013). Una anàlisi de les opcions de govern*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

que estan pitjor, s'ha desplegat una política educativa poc justa, segons els principis de justícia distributiva de John Rawls.

Aquesta acció política en l'assignació de recursos ha anat acompanyada també d'un marc normatiu que ho ha permès o fins i tot ho ha afavorit. D'una banda, l'acció de govern a Catalunya ha estat en alguns aspectes supeditada a la normativa estatal. Així, el *Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo* va imposar mesures de contenció a les CCAA en matèria de la política de substitucions del professorat o en increments de ràtio, per exemple. En aquests àmbits, en tot cas, el govern de la Generalitat no va objectar o paraitzar l'aplicació de mesures (com sí ha fet amb la LOMCE, per exemple). De fet, el RD es va recórrer davant dels Tribunals només en tant que invasió competencial i no per les mesures que incloïa. D'altra banda, en l'aplicació de la LEC, el govern ha estat clarament selectiu. Ha desplegat els decrets de direccions, d'autonomia escolar o "de plantilles" mentre ha prescindit de l'article 48 (referit a la distribució zonal d'alumnes amb NEE) o de les mesures relatives a la constitució de zones educatives.

Els efectes d'aquestes opcions sobre les desigualtats educatives i socials són identificables en diverses dimensions. En aquest article, per raons d'espai, ens referirem només a tres qüestions, que són, però, fonamentals: la segregació escolar, les mesures de precarització de l'educació pública i el retorn a la doble via en els itineraris educatius.

Efectes de la nova política sobre la segregació escolar

Pel que fa a la qüestió de la segregació escolar, comptem amb els primers indicis que ens assenyalen l'impacte negatiu de la crisi en la polarització del procés d'escolarització². Les situacions de crisi accentuen els mecanismes de clausura social i dificulten, d'altra banda, la possibilitat d'inversió educativa dels col·lectius més desafavorits, aspectes que sens dubte agreugen la segregació escolar. Davant d'aquestes previsible tendències, la intervenció pública hauria d'actuar com a contra força, generant els mecanismes necessaris per assegurar una distribució equilibrada de l'alumnat. Ens referim a instruments com l'impuls de contractes-programa, la reserva de places, la zonificació escolar o el control dels falsos empadronaments. La passivitat de l'acció de govern en aquest àmbit ha estat alarmant. De fet, les mesures polítiques aprovades han anat fins i tot en la direcció oposada. Així, els augments de ràtio (especialment notables a escoles concertades) han perjudicat la distribució equilibrada, la clara infradetecció d'alumnes amb necessitats educatives específiques per situació social desafavorida ha restat pressió sobre la reserva de places, o les ampliacions de zones en alguns territoris (com a la ciutat de Barcelona) pot haver facilitat la mobilitat escolar d'aquells grups socials amb més capacitat de tria. A això cal afegir les decisions sobre tancament de determinades aules (molt desigual entre el sector públic i concertat), o l'obertura de nous grups (els anomenats "bolets") a aquells centres on es

² Vegeu Martínez, M. i Albaigés, B. (2013) *L'Estat de l'Educació a Catalunya. Anuari 2013*. Fundació Jaume Bofill. Polítiques núm. 80. p. 525.

concentra la demanda com a alternativa a la distribució de l'alumnat en aquelles escoles amb més vacants. Es consolida així un model de passivitat d'intervenció pública en aquest àmbit, o fins i tot de presa de decisions que facilitin sobretot l'elecció escolar. Fer política a partir del seguiment de la demanda no hi ha dubte que accentua les desigualtats educatives, especialment en moment de crisi.

Precarització de l'educació pública

Les polítiques educatives actuals contribueixen a precaritzar l'educació pública i, en certa mesura, a discriminar el sector públic davant del privat. La LOMCE, per exemple, afavoreix l'elecció de centres concertats quan obliga les administracions a establir nous concerts amb centres privats si hi ha suficient "demanda social". També millora les condicions dels concerts, que passen d'un màxim de quatre anys a un mínim de sis. Cal tenir en compte que en fixar-se un mínim, enlloc d'un màxim, s'obren les portes a la renovació automàtica dels concerts. Aquesta llei també avala la possibilitat de publicar els resultats de les avaluacions estandarditzades (en les quals el sector concertat acostuma a sortir millor parat arran de la composició social del seu alumnat) en rànquings com una forma d'orientar l'elecció escolar de les famílies i promoure la competició entre centres.

A Catalunya, les polítiques de finançament també han prioritzat (o han castigat menys) el sector concertat. Entre 2009 i 2011, la despesa global per estudiant s'ha reduït en 493€, mentre que la reducció de la despesa per estudiant en centres concertats ho ha fet només en 227€.³ De fet, l'única partida que s'ha mantingut estable en els pressupostos de la Generalitat dels darrers anys, malgrat les retallades, és la proporció de despesa pública en ensenyament privat.

La política d'augment de ràtio -que forma part del programa d'austeritat- ha afavorit també l'expansió del sector concertat. Aquesta política ha tingut un "efecte fugida" d'alumnat dels centres públics en pitjors condicions i ha facilitat la seva concentració en escoles concertades.

La privatització de l'educació també ha afectat el nivell 0-3. El govern de la Generalitat ha reduït fins a un 52% l'aportació a les escoles bressol municipals en el període 2010-2013, la qual cosa ha comportat un augment important de les quotes, així com el tancament de nombroses escoles i línies en escoles bressol públiques.

Una de les polítiques amb el potencial de dignificar i potenciar el sector públic és el de l'autonomia escolar. Avui dia, hi ha un ampli consens en què donar més autonomia educativa i pedagògica als centres és una forma de millorar l'efectivitat educativa. L'autonomia de centre pot contribuir a promoure un aprenentatge més significatiu i vinculat al context més immediat de l'escola, així com a empoderar els professionals de l'educació i altres agents de la comunitat educativa a l'hora d'incidir en els continguts que es transmeten en els centres educatius. No obstant això, tant la LOMCE com les polítiques de la Generalitat avancen en la direcció contrària.

³ Ibid. p. 135.

Per començar, la LOMCE contempla una clara recentralització del currículum la qual cosa comporta que moltes decisions d'àmbit curricular s'allunyin dels centres. Amb aquesta llei, el govern central passa a controlar del 55 al 65% dels continguts comuns curriculars a les comunitats històriques, i del 65 al 75% dels continguts a la resta de comunitats autònomes. La introducció de revàlides a final de cada cicle que contempla la LOMCE és una mesura amb la que el govern central també podrà controlar i condicionar de forma molt efectiva allò que ensenyen les escoles. La LOMCE també avença mesures gerencialistes en la governança dels centres escolars, atorgant més competències als directors en detriment de les competències d'altres membres de la comunitat educativa com els Consells Escolars.

A Catalunya, en el context de les polítiques d'austeritat, s'han deixat de finançar els plans d'entorn i s'han reduït els acords de coresponsabilitat entre l'Administració i els centres educatius, dues mesures que anaven en la línia de promoure l'autonomia pedagògica dels centres i la seva vinculació amb el seu entorn més immediat. Alhora, una de les mesures estrella en educació del govern de CiU la trobem en el Programa de Competències Bàsiques, el qual té una naturalesa fortament prescriptiva. Aquest programa consta de quatre volums destinats als mestres en què es defineixen un conjunt d'orientacions pedagògiques, metodològiques i d'avaluació en relació amb les àrees de llengua (tant catalana com castellana) i matemàtiques. Malgrat els potencials efectes d'aquest programa en la millora dels resultats educatius, es tracta d'una política que contribueix a estandarditzar els processos d'ensenyament i que, per tant, allunya els centres de l'ideal de l'autonomia educativa.

La Formació Professional Bàsica o el retorn a la doble via

Al curs 2014/15 s'ha iniciat el desplegament formal de la LOMCE amb l'establiment, entre d'altres mesures, de la Formació Professional Bàsica (FPB). L'FPB substitueix els antics Programes de Qualificació Professional Inicial (PQPI) i introdueix diversos canvis en relació als seus antecessors que modifiquen tant la lògica com els potencials efectes dels mateixos en clau d'equitat educativa. Aquests canvis es poden sintetitzar en tres qüestions: l'edat d'accés de l'alumnat, les opcions de titulació que ofereix l'FPB i les condicions de realització i oferta dels programes.

En primer lloc, l'FPB anticipa l'edat d'entrada dels alumnes en relació als antics PQPI. Si bé els PQPI anaven adreçats als alumnes majors de 15 anys que es preveia que no assolirien el graduat de l'ESO per la via ordinària, l'actual FPB està adreçada als alumnes que després de cursar el primer cicle de l'ESO (que amb la LOMCE inclou els tres primers cursos de la mateixa) no estiguin "en condicions" de promocionar a 4t. A més, hi ha la possibilitat d'incloure "de forma excepcional" alumnat de 2n d'ESO que tampoc estigui "en condicions" de promocionar. De tal manera, l'FPB suposa acabar amb la comprensivitat de l'educació secundària obligatòria al nostre país, obrint la possibilitat que alumnes cada cop més joves segueixin un itinerari formatiu no només diferent a l'ordinari sinó sobretot amb un valor clarament inferior. De fet, tot i que el ministre Wert legítimi la reforma en afirmar que està avalada per les recomanacions dels organismes internacionals, la pròpia OCDE afirma que els

sistemes educatius que generen més diferenciacions internes no són en absolut els que generen millor rendiment i sí, en canvi, els que produeixen més desigualtats.⁴

En segon lloc, l'FPB elimina el mòdul optatiu que contenien els antics PQPI orientats a aconseguir el graduat de l'ESO i, de fet, condiona l'obtenció del títol d'ESO a l'aprovació de la revàlida general establerta a final de 4t. La càrrega curricular de l'FPB, no obstant això, és tan baixa que els alumnes que l'hagin cursat difícilment podran aprovar la revàlida, impossibilitant -a la pràctica- l'obtenció del graduat⁵. Ara bé, tot i que l'FPB no dóna accés directe al graduat de l'ESO sí que dóna accés als Graus Mitjans de Formació Professional, la qual cosa implica acabar amb un dels majors èxits que va suposar la LOGSE: la fi del sistema de doble titulació en finalitzar l'educació bàsica. El resultat d'aquest procés, tal i com afirma Nogués, és un procés de segregació de l'alumnat que consolida la formació professional com una "via de segona" orientada als "menys capaços".⁶

En tercer lloc, el Reial Decret 127/2014 d'aplicació de l'FPB introdueix nous requisits per al desplegament dels programes que modifica substancialment els seus potencials impactes sobre les possibilitats d'èxit educatiu dels alumnes que hi participen. Fonamentalment, estableix una ràtio de 30 alumnes per aula, doblant els 15 alumnes de mitjana que preveïen els PQPI. Aquesta mesura té un rellevància cabdal ja que, segons indica tota la recerca desenvolupada en aquest àmbit, un dels elements clau per a l'èxit dels PQPI era precisament el seu funcionament a partir de grups reduïts, permetent una atenció personalitzada per part del professorat.⁷ De fet, la pregunta que cal plantejar-se és: quines són les possibilitats reals de desenvolupar una adequada orientació i acció tutorial amb ràtios de 30 alumnes per aula? Així mateix, cal tenir en compte que els nous requisits establerts pel Reial Decret pel que fa a l'oferta de l'FPB i, en concret, les majors exigències d'espais i atribucions docents, contribuirà a eliminar part de l'oferta territorial que ara desenvolupen ajuntaments i/o entitats socials de diferent tipus. En el mateix sentit, diversos sindicats tant a Catalunya com arreu del territori espanyol han denunciat que la major part de centres de secundària, especialment públics, no tenen espais ni dotacions suficients de professorat per poder oferir l'FPB. Finalment, és important destacar que bona part dels perfils professionals establerts amb els PQPI no tenen equivalència amb la nova FPB (de fet, es passa de 32 a 14 perfils professionals), amb la qual cosa l'oferta encara quedarà més reduïda. I tot això en un context en què l'oferta de PQPI ja era insuficient en termes globals i, a més, territorialment desequilibrada.

⁴ OECD. (2012). *Equity and quality in education. Supporting disadvantaged students and schools*. Paris: OECD.

⁵ Vegeu Tarabini, A., Castejón, A. Curran, M. (2015, en premsa), La educación comprensiva en Cataluña (España): aspectos formales, aplicación y resultados. En: F. Baluteau *Education Provision at Lower Secondary School Level : A comparative study*.

⁶ Nogués, R. (2014) *La nueva Formación Profesional Básica (FPB). Una visión crítica*, Fórum Aragón, 12.

⁷ Amer, J. (2012) Lo académico y lo profesional en los programas de cualificación profesional inicial. Los discursos y las prácticas del profesorado. *RASE: Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 5, 3, 369-379.

Davant les incerteses per a l'aplicació immediata de l'FPB que exigia el Ministerio (manca de finançament, manca de previsió pel que fa a la dotació d'espais, manca de professorat, etc.) el Departament d'Ensenyament ha decidit aturar-ne l'aplicació per al curs 2014-15 i desplegar, en canvi, els nous Programes de Formació i Inserció (PFI) que, en bona mesura, són una continuació dels antics PQPI. En tot cas, tard o d'hora també s'implantarà l'FPB a Catalunya i aleshores la consolidació d'aquesta doble via serà una realitat. Una doble via que reforça les desigualtats socials d'origen i limita les possibilitats del sistema educatiu per actuar com una eina a favor de l'equitat social. És més, a tot el que hem apuntat fins el moment, cal preguntar-se quines seran les possibilitats de continuïtat formativa de l'alumnat que hagi cursat l'FPB en un context de dèficit estructural de places públiques de formació professional de grau mitjà.

En definitiva, tot i que al curs 2014-15 a Catalunya encara no tinguem FPB, caldrà estar molt atents a la seva evolució i a la resposta de la Generalitat davant les directrius del Ministerio.