

Una aproximació als problemes d'equitat al sistema educatiu espanyol

Jorge Calero*

Introducció

El sistema educatiu espanyol s'enfronta a una sèrie de grans reptes en l'àmbit de l'equitat. Alguns d'ells són comuns a tots els països europeus, però d'altres són específics d'Espanya o manifesten una gravetat especial en el context espanyol. Les polítiques d'educació des de la dècada de 1970 han permès l'accés al sistema educatiu de sectors populars cada cop més amplis, i s'han aplicat diverses reformes que han allargat l'escolarització obligatòria fins els 16 anys. Amb tot, i malgrat els progressos, el cert és que els nivells d'accés i d'èxit escolar encara estant molt marcats per factors socioeconòmics, ètnics i regionals.

L'objectiu d'aquest article és doble. D'una banda, estudiarem i valorarem els diversos factors que contribueixen a generar problemes d'igualtat en el sistema educatiu espanyol i, de l'altra, examinarem les diverses polítiques d'educació i el seu impacte en l'equitat. Un estudi recent sobre el sistema educatiu espanyol, elaborat com a part del programa sobre Equitat en l'Educació de l'OCDE (vegeu Calero 2006a), va apuntar set factors especialment rellevants per a l'equitat en educació¹:

1. *Deficiències en l'oferta de places d'educació infantil*: Per als nens d'entre 3 i 5 anys, falten places al sistema públic; per als nens més petits (de 0 a 2 anys), hi ha una manca de places tant al sector públic com al privat.
2. *Polarització del sistema escolar*: Hi ha un esvoranc creixent entre la xarxa de centres privats que reben finançament públic (on es «refugien» les classes mitjanes) i el sector públic d'escoles on es matricula una proporció molt alta d'alumnes immigrants i d'estudiants amb baix rendiment acadèmic. Aquesta polarització obeeix tant a les demandes educatives de la classe mitjana (el desig de poder escollir i de disposar, entre d'altres coses, d'uns serveis de suport de major qualitat) com a la manca de dinamisme i de capacitat de reacció del sistema públic davant els problemes de qualitat i millora escolar. Aquest és un procés que reforça

(*) Catedràtic d'Economia Aplicada a la Universitat de Barcelona. Coordinador del GIPE (Grup Interdisciplinari sobre Polítiques Educatives), Grup Consolidat de la Generalitat de Catalunya. Membre (en el grup d'experts) del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya. Ha estat president de l'AEDE (Asociación de Economía de la Educación). Correu electrònic: jorge.calero@ub.edu

(1) L'informe de la síntesi preparada per l'equip d'experts de l'OCDE es pot consultar a Teese et al. (2006).

- uns patrons de fracàs educatiu diferenciats entre els diversos grups socials.
3. *L'accés al sistema d'educació secundari no obligatori és molt limitat.* Això genera un coll d'ampolla que té conseqüències per a diversos sectors de l'economia, alhora que provoca problemes d'equitat. La participació de grups immigrants o amb ingressos baixos és molt limitat en aquest nivell d'escolarització i, en conseqüència, també a l'educació superior o terciària.
 4. *El ràpid flux d'immigrants es concentra a les escoles públiques.* El fet que centres privats finançats exclusivament amb fons públics tinguin la capacitat d'escollir els seus alumnes ha dut a una situació en què, el curs 2003-2004, aproximadament un 79,3% dels estudiants immigrants en l'educació secundària obligatòria estaven matriculats al sector públic que, d'altra banda, rebia només el 65,5% del volum total d'estudiants. D'altra banda, hi ha molta més probabilitat que les escoles públiques es trobin situades en zones amb una alta recepció d'immigrants i exposades a unes tensions excessives.
 5. *L'alt nivell de fracàs escolar concentrat entre els grups amb ingressos baixos.* Aquest és un dels principals obstacles per accedir a l'educació postobligatòria.
 6. *Els programes de formació professional, i sobretot els que ofereixen les escoles, tenen problemes de prestigi i qualitat.* La participació en estudis escolars de formació professional estan molt mal considerats des del punt de vista social i, vist en aquest context, els itineraris professionals de les escoles representen opcions de perfil baix per a estudiants de «poca qualitat».
 7. *Les desigualtats regionals d'inversions en educació.* Les polítiques d'inversió en educació a les diferents regions espanyoles (que depenen fonamentalment de les capacitats de finançament i de la presència del sector privat) s'han traduït en els darrers anys en diferències considerables en les inversions per alumne i, en conseqüència, també en la qualitat del servei. Aquest factor s'ha de considerar en el context del procés de descentralització territorial (implementada de forma progressiva durant la dècada de 1990), que ha suposat la transferència de poders administratius molt nombrosos a les comunitats autònomes.

Tenint present aquesta situació general, analitzarem en profunditat una selecció de factors clau (els quatre primers de la llista anterior) i les polítiques d'educació desenvolupades per fer-hi front en els darrers anys. A l'apartat segon considerarem els factors relacionats amb l'oferta d'educació infantil, les tensions entre els sistemes públic i privat, l'educació secundària postobligatòria i l'impacte de la immigració. Als apartats tercer i quart analitzarem polítiques d'equitat i estratègies generals. Al punt quart, en concret, s'estudien alternatives en l'àmbit de les polítiques i possibles canvis d'orientació futurs.

Quatre factors d'especial rellevància per a la desigualtat educativa a Espanya

L'educació infantil

En els darrers anys s'ha produït un increment en l'accés a l'educació infantil que pràcticament ha universalitzat la participació en aquest nivell d'educació entre els nens de tres anys o més. No obstant això, el percentatge de participació entre els nens més petits continua essent força baix (13,7%). L'oferta pública de places d'infantil és limitada pel que fa als nens d'entre 3 i 5 anys (on representa un 68,3% de tota l'oferta), i molt més baixa encara pel que fa als nens més petits (40,7%).

En els darrers anys, l'increment de la demanda en l'educació infantil ha experimentat un creixement brusc. Els factors que més han influït en aquest creixement han estat l'augment del percentatge d'activitat femenina en el món laboral, els canvis en l'estructura familiar (debilitament de les xarxes familiars) i, des de principi de segle, l'augment de la fertilitat a causa de l'arribada de població immigrant i d'una lleugera recuperació de la fertilitat de la població autòctona espanyola. L'increment de la demanda de places en l'educació infantil ha provocat un considerable dèficit de places públiques, distribuïdes a tot Espanya de forma molt irregular en funció no tan sols de cada comunitat autònoma, sinó també de les polítiques de cada ajuntament.

L'escassetat de places d'educació infantil provoca no només pèrdues econòmiques, sinó també problemes d'equitat. Les pèrdues d'eficiència venen provocades per les dificultats que experimenten les mares a l'hora de romandre dins de la població treballadora activa i, d'altra banda, pel fet que no tots els alumnes assoliran el rendiment econòmic, probablement major, dels qui s'han beneficiat d'un període d'escolarització més llarg (és a dir, que han començat abans). Les pèrdues d'equitat venen provocades pel fet que l'exclusió prematura de l'educació té un major impacte entre les mares amb un baix nivell adquisitiu i els seus fills (a qui, posteriorment, se'ls negaran oportunitats educatives).

La gratuïtat dels centres d'educació per a infants d'entre 3 i 5 anys va establir-se l'any 2002, però els obstacles econòmics continuen bloquejant l'accés dels més petits al sistema. En aquesta edat, doncs, les diferències de nivell adquisitiu tenen una gran influència sobre les possibilitats d'accés. Les mares de famílies pobres no poden treballar quan és precisament aquest grup el que més necessita tenir accés als salaris. Així doncs, el baix nivell d'accés dels fills més joves a places de qualitat a través del sistema públic suposa un factor de pes en els patrons de desigualtat educativa a Espanya.

A Espanya no hi ha programes específics per facilitar l'accés d'infants amb un origen socioeconòmic marginal a l'educació infantil. Aquests programes suposarien una inversió educativa especialment efectiva pel fet

que una escolarització primerenca estimula les destreses cognitives i tendeix a reduir el posterior fracàs escolar (Heckman, 2000). Els resultats de l'estudi PISA 2003 confirmen aquest extrem, ja que mostren que els alumnes que van gaudir de més d'un any d'educació infantil assoleixen millors resultats en matemàtiques que els qui no van gaudir-ne (l'efecte és sostingut, tot i que lleugerament més dèbil, si el rerefons socioeconòmic dels alumnes és controlat)². Amb tot, aquesta diferència positiva en els resultats no s'observa en els alumnes que només han assistit a l'educació infantil durant un màxim d'un any (OCDE, 2004).

Selecció en el sector privat subvencionat

El sistema concertat que permet a les escoles privades de primària i secundària rebre subvencions públiques a Espanya té importants elements de quasi-mercat. El finançament de centres privats «depèn de» la tria dels usuaris. Les escoles privades reben finançament públic en forma d'una dotació per estudiant, de manera que les famílies reben l'educació gratuïta establerta per llei, la remuneració dels professors és similar als centres públics i als privats i, finalment, la ràtio alumnes/professors es mou dins uns valors especificats. L'objectiu és garantir un cert nivell de competència entre els centres públics i privats situant-los a tots aparentment en peu d'igualtat.

La normativa que regeix l'accés a les escoles privades concertades té com a objecte evitar la «selecció» (impedir que les entitats concertades puguin triar els alumnes) i és d'obligat compliment tant per als centres públics com per als privats. Amb tot, el cert és que es produeix una selecció mitjançant tres factors. En primer lloc trobem la ubicació selectiva de les escoles privades concertades, normalment en barris de renda alta. En segon lloc, moltes de les institucions concertades vulnereu parcialment o totalment el requisit formal de gratuïtat. Finalment, existeixen pràctiques irregulars d'admissió que fan possible que els centres privats concertats tanquin les portes als fills de famílies amb pocs recursos. L'existència d'aquests mètodes irregulars, com per exemple cobrar quotes complementàries o practicar la discriminació en la fase d'admissió, és un secret a veus.

Les principals beneficiàries d'aquesta capacitat dels centres concertats espanyols per escollir han estat les famílies de classe mitjana. Amb una intensitat variable segons la comunitat autònoma, la matriculació en centres privats ha experimentat un creixement a l'escola primària i secundària des de mitjan de la dècada de 1990. Això s'explica sobretot pel fet que les classes mitjanes de la societat espanyola busquen «refugi» com a reacció davant els grans canvis introduïts en el sistema educatiu. Els canvis desestabilitzadors inclouen, d'una banda, l'arribada de nous alumnes immigrants i, de l'altra, els efectes de la gran reforma educativa duta a terme durant la dècada de 1990,

(2) Aquest efecte és especialment marcat en nou dels països de l'Ocde (entre mig nivell i un nivell de competència en matemàtiques; entre 30 i 73 punts). Vegeu Ocde (2004, p. 267).

que va ampliar l'educació obligatòria fins els 16 anys i, en conseqüència, va retenir un nombre d'alumnes de determinats orígens socials que tradicionalment abandonaven el sistema educatiu als 14 anys³. Com a resultat, el sistema educatiu públic ha experimentat la major pressió per culpa d'aquests canvis i ha hagut de suportar el principal pes de la reforma.

Immigració i desigualtat educativa

Entre 1990 (361.000) i 2005 (3,5 milions) s'ha registrat a Espanya un increment molt significatiu de la població immigrant. L'any 2005 la població immigrant representava un 8% de la població total, mentre que el 1991 era tan sols l'1%. En els darrers anys Espanya ha estat el tercer país europeu amb una major taxa de creixement de la immigració, especialment de 1997 fins avui. Aquest procés ha afectat directament el sistema educatiu espanyol, que el curs escolar 2003-2004 va rebre pràcticament 400.000 alumnes estrangers en els nivells no universitaris⁴.

L'origen dels alumnes estrangers també ha experimentat un canvi significatiu. Els canvis que s'han produït des del curs 1995-1996 apunten cap a una presència cada cop més gran d'alumnes latinoamericans, mentre que la presència proporcional d'alumnes provinents de l'Àfrica (sobretot nord-africans) ha caigut fins el 18,8%⁵.

Tal com hem esmentat, els alumnes estrangers s'han anat concentrant en centres públics, a causa de la intensificació de les mesures selectives en els centres concertats quan es tracta d'alumnes immigrants. El 2004, el 79,3% dels alumnes estrangers en l'educació secundària obligatòria (i el 89% al batxillerat) es van matricular en centres públics⁶. La situació a totes les regions i a tots els nivells és d'una sobrerrepresentació d'alumnes estrangers als centres públics. Això ha dut a la guetització d'algunes escoles, en les quals és difícil oferir una educació de qualitat en un entorn en què molts alumnes desconeixen la llengua o llengües oficials (en el cas d'algunes comunitats autònomes) i on hi ha un gran nombre d'alumnes estrangers

-
- (3) Un altre factor que pot haver afectat el creixement de la demanda de places a l'escola privada és l'alta elasticitat dels salaris. En un període de creixement sostingut dels salaris (com el que va produir-se a mitjan de la dècada de 1990), les famílies tendeixen a gastar més diners en l'educació dels seus fills.
 - (4) L'any 2002, en virtut de la Llei orgànica 8/2000, es va regularitzar la situació dels alumnes estrangers en el sistema educatiu espanyol mitjançant el reconeixement que «tots els estrangers menors de 18 anys tenen el dret i el deure de rebre una educació en les mateixes condicions que la resta de ciutadans espanyols, un dret que inclou l'accés a l'educació bàsica, gratuïta i obligatòria, la concessió de les corresponents qualificacions acadèmiques i l'accés al sistema públic de beques i ajuts».
 - (5) Aquesta tendència és positiva per al sistema educatiu, ja que els alumnes llatinoamericans, que parlen l'espanyol, obtenen uns resultats escolars superiors als de la mitjana d'estudiants estrangers.
 - (6) Per al gruix de la població, la matriculació en escoles públiques va ser d'un 65,5% (a l'educació secundària obligatòria) i d'un 74,9% al batxillerat.

(alguns d'ells matriculats durant tot el curs) que, a més a més, poden haver rebut una educació prèvia deficient als respectius països d'origen⁷. Aquesta situació de segregació és perjudicial no només per als alumnes estrangers matriculats en escoles públiques, on el nivell de qualitat és cada cop més baix, sinó també, naturalment, per als alumnes nadius espanyols que es queden en aquestes escoles (i que no poden «desertar» si no pertanyen a la classe mitjana), de manera que tant el grup d'estrangers com el de nadius queda desprotegit davant el conflicte i l'estigmatització.

Pel que fa a l'accés dels alumnes estrangers al sistema educatiu, l'evidència dels nivells de participació inadequats i no equitatius queda clarament reflectida a la taula 1. A tots els nivells d'educació, el percentatge d'estrangers és considerablement menor que el de nadius espanyols, amb una diferència molt gran de pràcticament 24 punts percentuals en la participació en l'educació secundària postobligatòria. Aquesta situació agreuja el problema de les debilitats en les destreses de la població econòmicament activa a Espanya. A més a més, els resultats dels alumnes estrangers al PISA 2003 quedaven considerablement per sota dels resultats dels alumnes nadius espanyols, amb una diferència més acusada que la diferència mitjana del conjunt de països de l'OCDE.

Taula 1. Percentatge d'inscripció en diferents nivells educatius segons la nacionalitat. Espanya, 2001

| | espanyols | estrangers |
|-------------------------------------|-----------|------------|
| Educació infantil | | |
| Menys d'1 any d'edat | 14,9 | 13,1 |
| 1 any | 33,7 | 28,7 |
| 2 anys | 55,5 | 42,7 |
| 3 anys | 79,6 | 64,3 |
| 4 anys | 95,9 | 92,1 |
| 5 anys | 97,4 | 94,6 |
| Educació secundària postobligatòria | 57,6 | 33,9 |
| Educació superior | 33,9 | 11,2 |

Font: Dades del cens de 2001 de l'INE

Accés a l'educació secundària postobligatòria

L'accés limitat a l'educació secundària postobligatòria suposa un dels principals colls d'ampolla del sistema educatiu espanyol. Els nivells d'accés, tant al batxillerat com a la formació professional, es troben molt per sota dels països que competeixen econòmicament amb Espanya. El Consell d'Europa ha establert cinc criteris com a punts de referència per a l'any 2010. El tercer

(7) Convé tenir també en compte que, sovint, no tots els membres d'una família arriben al país al mateix temps; per exemple, és possible que els primers fills que envii la família siguin els que tenen unes majors necessitats educatives o sanitàries.

d'aquests criteris proposa que el 2010 com a mínim el 85% de la població de més de 22 anys hauria d'haver completat l'educació secundària superior. La taula 2 dona una idea del progrés que, partint de les dades de 2004, s'hauria de produir per assolir l'objectiu. Espanya es troba a la cua dels països europeus, per sobre només de Portugal i de Malta.

Taula 2. Població (20-24) amb educació secundària superior, com a mínim. Unió Europea, 2004.

| | Total | dones | homes |
|--------------------------|-------|-------|-------|
| Alemanya | 72.5 | 73.4 | 71.6 |
| Àustria | 85.3 | 85.9 | 84.6 |
| Bèlgica | 82.1 | 86.8 | 77.4 |
| Dinamarca | 76.1 | 78.6 | 73.3 |
| Eslovènia | 89.7 | 93.7 | 86.0 |
| Espanya | 62.5 | 70.0 | 55.2 |
| Estònia | 82.3 | 92.3 | 72.5 |
| Finlàndia | 84.6 | 87.9 | 81.2 |
| França | 79.8 | 81.3 | 78.3 |
| Grècia | 81.7 | 86.9 | 76.5 |
| Hongria | 83.4 | 84.9 | 81.9 |
| Irlanda | 85.3 | 88.6 | 82.1 |
| Itàlia | 69.9 | 73.4 | 66.4 |
| Letònia | 76.9 | 83.4 | 70.7 |
| Lituània | 86.1 | 90.1 | 82.2 |
| Luxemburg | - | - | - |
| Malta | 47.9 | 48.7 | 47.1 |
| Polònia | 89.5 | 91.6 | 87.4 |
| Països Baixos | - | - | - |
| Portugal | 49.0 | 58.8 | 39.4 |
| Regne Unit | 76.4 | 76.6 | 76.2 |
| República Eslovaca | 91.3 | 91.5 | 91.1 |
| República Txeca | 90.9 | 91.2 | 90.5 |
| Suècia | 86.3 | 87.6 | 85.1 |
| Xipre | 80.1 | 84.4 | 75.4 |
| Unió Europea (15 països) | 73.5 | 76.3 | 70.6 |
| Unió Europea (25 països) | 76.4 | 79.1 | 73.8 |

Font: Comissió de les Comunitats Europees (2005).

L'accés a l'educació secundària superior és més baixa en algunes comunitats autònomes que en d'altres. La situació és especialment crua a les comunitats on la integració al mercat laboral és més assequible per a la gent jove (com a les Illes Balears) i en aquelles on el desenvolupament de l'escolarització massiva ha estat més recent (com Canàries, Andalusia i Extremadura). Quan l'accés supera la mitjana sovint és degut o bé al fet que els joves troben dificultats per incorporar-se al món laboral, o perquè hi ha una llarga tradició

d'accedir a l'educació superior, una tradició que ha estat afavorida per algunes polítiques recents (com a l'Aragó, Navarra i el País Basc)⁸.

La lenta expansió del sistema educatiu ha suposat una feixuga càrrega històrica que ha bloquejat l'accés a l'educació secundària superior a tot Espanya en general. Amb tot, a pesar que els nivells actuals estan per sota de la mitjana europea, les diferències eren molt més grans fa anys. Això queda reflectit a la taula 3, que mostra com el nivell educatiu dels pares dels actuals joves d'entre 17 i 18 anys (és a dir, els grups de 33 a 44 i de 45 a 54 anys) era molt inferior al d'altres països (amb l'excepció, un cop més, de Portugal). Espanya està pagant el preu d'un creixement insuficient del seu sistema educatiu en el passat. Trigarà encara temps a superar els efectes d'aquesta tendència i, sobretot, haurà de posar més èmfasi en les polítiques destinades a eliminar les barreres socials que transmeten els desavantatges educatius entre generacions.

**Taula 3. Població amb educació secundària superior, com a mínim.
Països de la Unió Europea, 2003, per franges d'edat (dades percentuals)**

| Franga d'edat | 25-64 | 25-34 | 35-44 | 45-54 | 55-64 |
|--------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Alemanya | 83 | 85 | 86 | 84 | 78 |
| Àustria | 79 | 85 | 83 | 75 | 69 |
| Bèlgica | 62 | 78 | 68 | 55 | 43 |
| Dinamarca | 81 | 86 | 82 | 80 | 74 |
| Eslovènia | - | - | - | - | - |
| Espanya | 43 | 60 | 48 | 33 | 19 |
| Estònia | - | - | - | - | - |
| Finlàndia | 76 | 89 | 85 | 73 | 55 |
| França | 65 | 80 | 69 | 59 | 48 |
| Grècia | 51 | 72 | 60 | 44 | 28 |
| Hongria | 74 | 83 | 81 | 75 | 53 |
| Irlanda | 62 | 78 | 67 | 52 | 38 |
| Itàlia | 44 | 60 | 50 | 39 | 24 |
| Letònia | - | - | - | - | - |
| Lituània | - | - | - | - | - |
| Luxemburg | 59 | 68 | 61 | 54 | 50 |
| Malta | - | - | - | - | - |
| Països Baixos | 66 | 76 | 71 | 62 | 53 |
| Polònia | 48 | 57 | 49 | 46 | 40 |
| Portugal | 23 | 37 | 22 | 16 | 10 |
| Regne Unit | 65 | 71 | 65 | 64 | 57 |
| República Eslovaca | 87 | 94 | 91 | 84 | 70 |
| República Txeca | 86 | 92 | 90 | 84 | 77 |
| Suècia | 82 | 91 | 88 | 80 | 69 |
| Xipre | - | - | - | - | - |
| Unió Europea (15 països) | 63 | 74 | 67 | 58 | 48 |
| Unió Europea (25 països) | 65 | 76 | 69 | 61 | 50 |

Font: OCDE (2005).

(8) Calero (2006b) ofereix una anàlisi variada dels determinants d'accés a l'educació postobligatòria a Espanya.

Les causes del coll d'ampolla que restringeix l'accés a l'educació secundària postobligatòria obeeixen en gran mesura a problemes d'equitat. Les dues causes directes que frenen un major volum de transició són el poc èxit durant l'escolarització obligatòria entre diversos subgrups de població i les actituds negatives envers l'escola. Alhora, aquestes causes directes depenen de tres factors principals, que discutirem en més detall més endavant.

Classes socials

Les possibilitats relatives d'aconseguir accedir a l'educació postobligatòria en funció de l'origen social queden recollides a la Taula 4, elaborada utilitzant la tipologia d'Erikson, Goldthorpe i Portocarero (1979). El que destaca més clarament és el fet que, si bé el 85,3% dels alumnes els pares dels quals són professionals superiors acaben ingressant a l'educació secundària, aquesta xifra cau fins el 52,2% entre els fills de treballadors manuals qualificats i fins el 27,5 entre els fills de treballadors semiqualicats o no qualificats. També cal subratllar que hi ha 30 punts percentuals de diferència entre els fills d'obriers i la població mitjana.

Taula 4. Població de 16-17 anys a l'educació secundària postobligatòria per classes socials. Espanya, 2000

| | | |
|--------------|---|-------------|
| I | Professionals superiors | 85.3 |
| II | Treballadors rutinaris no-manuals | 61.8 |
| III | Petits propietaris | 56.9 |
| IV | Treballadors manuals qualificats | 52.2 |
| V | Treballadors manuals semiqualicats i no qualificats | 27.5 |
| VI | Grangers i minifundistes | 77.4 |
| VII | Treballadors de l'agricultura | 36.4 |
| Total | | 56.9 |

Font: càlculs de l'autor usant les dades del Llistat de Famílies de la Comunitat Europea, 2000

Gènere

Les noies tenen moltes més probabilitats de participar en l'educació secundària postobligatòria. Entre els dos gèneres hi ha una diferència del 14,8%: el 70% de les noies per un 55,2% dels nois (vegeu Taula 2). Ja fa uns quants anys que les noies van per davant en la majoria dels nivells educatius, fins al punt que actualment el fracàs escolar i l'abandó prematur es poden considerar fenòmens predominantment masculins. Des de l'escola primària, els resultats escolars de les noies tendeixen a ser millors que els dels nois. En l'educació secundària postobligatòria, el nivell de noies que aconsegueixen un títol és un 12% superior al de nois. Aquestes diferències no només s'estan accentuant amb el temps, sinó que es troben per sobre de les observades al conjunt de la Unió Europea.

A més a més, les noies que completen l'educació secundària obligatòria tenen moltes més probabilitats que els nois d'accedir al nivell acadèmic de l'educació secundària superior (batxillerat), amb una taxa de transició del 76,3% davant de només un 66,3% entre els nois. Aquest fet reflecteix també els millors resultats acadèmics assolits per les noies durant els primers anys d'institut. Els nois es troben en una situació de desavantatge relatiu pel que fa als resultats. Són molt més propensos a abandonar completament l'educació o, si hi romanen, a optar per la formació professional, que proporciona uns resultats econòmics inferiors. Amb tot, la formació professional presenta també una tendència estereotipada en virtut de la qual les noies que hi accedeixen trien opcions amb poques possibilitats de transició laboral.

Immigració

Existeixen diferències clares en l'accés dels immigrants a l'educació postobligatòria en comparació amb la situació dels ciutadans espanyols. El percentatge entre els alumnes immigrants l'any 2001 era de només un 33,9%, mentre que entre la població nascuda a Espanya aquest ascendia a un 57,6% (taula 1). En el futur serà necessari tenir en compte que els obstacles que actualment bloquegen l'accés a l'educació postobligatòria per a grans sectors de la classe treballadora impediran també l'accés als fills dels immigrants que actualment cursen l'educació obligatòria.

Polítiques actuals adreçades a l'equitat a Espanya

Les polítiques adreçades a l'equitat en l'educació espanyola abracen tant elements generals com d'altres de més específics. Entre les polítiques d'aplicació àmplia o universal hi ha una prestació de comprensivitat: tots els nens entre els 6 i els 16 anys tenen accés al mateix programa d'educació general obligatòria. Aquesta política es va veure reforçada per les reformes educatives de la dècada de 1990. També existeixen programes més concrets destinats a grups prioritaris, com ara els estudiants provinents de famílies amb rendes baixes (com és el cas del sistema de beques), els alumnes d'educació obligatòria amb resultats pobres i la població immigrant.

La responsabilitat d'administrar aquestes polítiques és compartida entre diverses autoritats, tant centrals com regionals. Les polítiques com la de comprensivitat, d'aplicació general, depenen en gran mesura de lleis bàsiques que s'apliquen a tota Espanya. Alguns dels programes dirigits a grups més concrets, com l'educació compensatòria, també són responsabilitat del govern central. Amb tot, en els darrers anys els governs autonòmics han desenvolupat amb més força programes concrets, especialment en l'àrea de l'educació compensatòria i de suport als nens immigrants.

Polítiques generals (no dirigides a cap grup concret)

Entre les polítiques que busquen promoure l'equitat i que no van dirigides a cap grup concret, hi ha les següents:

- Comprensivitat o un currículum comú en l'educació secundària obligatòria: l'edat en què els alumnes trien entre itineraris curriculars diferenciats és als 16 anys, una de les més tardanes dels països de l'OCDE.
- Gratuïtat: en teoria, l'assistència a escoles públiques o concertades és gratuïta durant els anys d'ensenyament obligatori, i també durant l'etapa d'educació infantil per als nens de 3 a 6 anys (des de 2002).
- Integració: els alumnes amb necessitats especials estudien als mateixos centres i a les mateixes aules que la resta d'alumnes, excepte en casos extrems.
- No selectivitat: oficialment, l'admissió a les escoles públiques i concertades és no selectiu, una condició que és d'obligat compliment a tota Espanya.
- Subvenció de l'educació universitària: les taxes que paguen els alumnes cobreixen aproximadament un 17% del cost total de la seva educació. Es tracta d'una subvenció amb efectes clarament regressius (tenint en compte la participació desigual dels diversos grups socials), tot i que ha afavorit el procés de democratització en l'accés a l'educació universitària en els darrers trenta anys.

Polítiques i estratègies centrades en subgrups específics

El sistema de beques i crèdits educatius

El pagament de beques depèn actualment del Ministeri d'Educació (a excepció del País Basc, on el govern autonòmic exerceix aquesta responsabilitat des de principis de la dècada de 1980); la regulació bàsica del sistema de beques i ajuts depèn també de l'administració central. Amb tot, l'administració d'aquest sistema es descentralitzarà aviat, en línia amb una sentència del Tribunal Constitucional de l'any 2001. Aquest marc evolutiu ha permès a les comunitats autònomes desenvolupar els seus propis programes de beques i ajuts, tant a nivell no universitari com universitari. Amb tot, les dimensions d'aquests programes solen ser reduïdes.

L'educació universitària rep aproximadament dos terços dels recursos totals destinats a beques. Pel que fa al programa administrat pel Ministeri, l'any 2002 va cobrir un 18% d'estudiants universitaris (un 20% el 1995 i només un 15% el 2000). En altres paraules, actualment menys d'un de cada cinc estudiants universitaris es beneficien del sistema de beques. El grau de cobertura varia molt entre les diferents comunitats autònomes: hi ha una relació inversament proporcional entre el nivell d'ingressos per càpita i el grau de cobertura del sistema. El programa té una eficiència limitada, especialment en el seu aspecte redistributiu (vegeu Calero, 1996). El principal causant d'aquests problemes rau en el fet que el programa està

adaptat a la realitat social de la dècada de 1980 (el programa es va desenvolupar el 1983), però no es correspon a la situació actual. És necessària una reforma a fons.

Des de l'any acadèmic 1999-2000, com a complement al procés d'obertura d'àrees de captació, el Ministeri d'Educació ha concedit beques de mobilitat als estudiants que han cursat estudis universitaris fora de la seva comunitat autònoma: el valor d'aquestes beques en els casos en què fou necessari un canvi de residència va ser d'entre 2.767 i 4.668 euros.

Mitjançant el sistema de beques experimental establert pel Ministeri durant el curs acadèmic 1998-1999, els estudiants universitaris poden sol·licitar un préstec a institucions financeres comercials de fins a 4.200 euros per any (l'any acadèmic 2003-2004). En el cas d'estudiants que assoleixen un determinat nivell de resultats acadèmics, el Ministeri actua com a avalador. Les condicions del préstec inclouen un reemborsament a tres anys (després d'un any lliure de reemborsaments) i una taxa d'interès subvencionada (la subvenció cobreix el 70% dels interessos)⁹. El cost global d'aquest programa l'any acadèmic 2001-2002 va ser de 709.194 euros. El programa coexisteix al costat d'altres de menors, organitzats per alguns governs autonòmics i universitats.

Si ens fixem en la rellevància de l'esquema de beques dins el marc de despeses en educació *no universitària* (bàsicament escolar), el cert és que les beques tenen una importància molt limitada, ja que representen tot just una mica més d'un 1% del total de la despesa pública en educació no universitària. Això suggereix que existeix una gran desatenció pel que fa a les beques com a font de suport als estudiants en edat escolar. Certament hi ha un camp important on es podrien aplicar les ajudes compensatòries, particularment per fer augmentar els percentatges més baixos de participació en educació secundària postobligatòria.

Programes de «segona oportunitat»

Es tracta de programes destinats a proporcionar oportunitats educatives a joves que es queden endarrerits i inclouen els Programes de Garantia Social (PGS¹⁰) i els Programes de Diversificació Curricular (PDC).

Els PGS, creats l'any 1990, són programes d'entre 6 i 18 mesos de durada, destinats a joves d'entre 16 i 21 anys que no han obtingut el Graduat d'Educació Secundària Obligatòria i que no tenen cap qualificació de

(9) Resulta sorprenent que no es tinguessin en compte altres alternatives basades en reemborsaments associats als ingressos a pesar dels avantatges que aquestes ofereixen en termes tant d'una major equitat com d'una reducció dels factors desmotivadors.

(10) A la nova Ley Orgánica de Educación, els Programes de Garantia Social son substituïts pels Programes de Qualificació Professional Inicial.

formació professional. L'objectiu dels PGS és millorar l'educació general d'aquests joves i preparar-los per a determinats oficis i treballs mitjançant el domini de les competències professionals necessàries. Les característiques generals són:

- Els programes s'ofereixen a escoles de secundària i d'altres centres educatius mantinguts amb recursos públics (el 68,6% dels estudiants dels PGS estudien en centres públics).
- Al final del programa, l'alumne no rep cap qualificació, sinó un certificat de participació amb el qual els estudiants de PGS no poden accedir a la formació professional (una seriosa limitació a la qual ens referirem més endavant).
- Alguns tipus de PGS són compatibles amb un contracte de treball concurrent.
- El nombre d'estudiants a les classes de PGS és inferior a la mitjana de l'educació secundària obligatòria, i cada classe compta amb dos professors.
- El pla d'estudis se centra en destreses i competències professionals.

Durant l'any acadèmic 2001-2002, el nombre total d'estudiants en PGS va ser de 43.916. La dada mostra un creixement força ràpid en els darrers anys, ja que l'any 1995 el programa comptava només amb 13.996 alumnes. Amb tot, la importància d'aquests programes en el conjunt del sistema educatiu varia considerablement d'una comunitat autònoma a una altra.

Els PGS solen rebre crítiques per la seva manca d'integració amb la resta del sistema educatiu i, més concretament, pel fet que no permeten l'accés a estudis de secundària de formació professional, que contribuirien a prestigiar aquests programes i a fer-los més atractius per als estudiants. L'informe de Comissions Obreres (2001) és especialment crític amb els PGS, que descriu com a «tercera branca» (separada del batxillerat i dels estudis de formació professional), orientada a destreses inferiors i treballs precaris. Aquest informe proposava una reforma dels PGS en la línia del model danès, on els programes de «segona oportunitat» permeten obtenir qualificacions reconegudes i se centren en retornar els joves al sistema educatiu.

Els PDC (*Programes de Diversificació Curricular*) van introduir-se l'any 1996. Són programes d'un o, preferiblement, dos anys que (a diferència dels PGS) donen accés al títol de Graduat d'Educació Secundària Obligatòria. La població a què es dirigeixen els PDC està formada per alumnes de 16 anys o més que no han obtingut els objectius de l'educació secundària obligatòria el curs anterior. Aquests alumnes reben un currículum específic, diferent a cada escola. Les classes dels PDC no poden excedir els 15 alumnes.

Programes d'educació compensatòria

L'any 2001, la despesa pública en educació compensatòria realitzada per totes les administracions (central i regionals) va arribar als 105,4 milions d'euros, o un 0,52% del total de la despesa pública en educació no universitària. La major part de la despesa va ser realitzada per les comunitats autònomes, però es van enregistrar grans diferències entre els nivells d'esforç pressupostari.

El Ministeri d'Educació administra programes compensatoris en àrees d'educació intercultural, escoles rurals, classes d'hospital i suport a l'educació a la llar. Totes les comunitats autònomes tenen els seus propis programes de suport a les minories ètniques, i també de classes d'hospital i suport a l'educació a la llar. Les autoritats educatives de pràcticament totes les comunitats autònomes duen a terme programes contra els desavantatges socials (a les zones rurals), iniciatives a l'entorn rural, programes per combatre l'absentisme escolar i programes de suport als estudiants que es despengen.

Alguns exemples de programes específics dirigits a la població immigrant

Seguint amb aquesta anàlisi, a continuació s'exposen diversos exemples de programes d'intervenció destinats a les poblacions immigrants. Es tracta d'exemples corresponents a les comunitats autònomes de Catalunya i de Madrid, dos territoris que han rebut una proporció relativament alta dels immigrants arribats recentment.

- Servei de Suport Itinerant per a alumnes immigrants (Comunitat de Madrid). En funcionament des del curs 2000-2001 amb l'objectiu de proporcionar assessorament i suport a les escoles per facilitar la integració d'alumnes immigrants que no entenen el castellà. Està dirigit a escoles públiques i concertades durant l'escolarització obligatòria. Les classes a cada escola estan limitades a 15 alumnes. En el primer any de funcionament el servei comptava amb 20 mestres.
- Classes de transició (Catalunya i Madrid). Aquestes classes (amb un màxim de 12 alumnes cadascuna) pretenen facilitar la integració dels immigrants que o bé no entenen el castellà, o bé presenta un retard curricular per culpa de mancances de l'escolarització prèvia. Els alumnes romanen a les classes de transició durant un període màxim de sis mesos consecutius, durant un o dos anys acadèmics.
- Tallers d'Adaptació (Catalunya). Els alumnes poden assistir als Tallers d'Adaptació al matí i a l'escola en què estan matriculats a la tarda. El període d'assistència als Tallers no pot excedir un any. D'acord amb CCOO (2002), es tracta d'una pràctica segregadora i no gaire útil, ja que

els alumnes aprenen millor en la immersió que es produeix quan són escolaritzats en un grup d'alumnes espanyols nadius.

- Suport de traducció. Inclou la traducció dels documents usats amb més freqüència als centres educatius, com ara formularis d'admissió, anuncis de subvencions als menjadors escolars, formularis de participació a les classes de transició, etc. (Catalunya i Madrid).

Orientació futura de les polítiques d'educació adreçades a l'equitat

A les seccions prèvies d'aquesta proposta s'han destacat les diverses barreres i tensions que afecten l'equitat al sistema educatiu espanyol. Les polítiques dutes a terme durant els darrers trenta anys han estat ambicioses i han contribuït substancialment a democratitzar el sistema. Amb tot, resulta també evident que calen mesures més proactives per millorar l'equitat. En la meua conclusió, descriuré breument les sis mesures que considero més pertinents.

1. Potenciar el prestigi de l'educació i la formació professional, particularment a nivell escolar. Una millor qualitat en els estudis de formació professional duren a una millora de l'opinió per part dels estudiants, a majors nivells de participació educativa i a una transició laboral més eficaç, gràcies també a una millor opinió per part de l'empresariat.
2. El batxillerat s'ha convertit en una «fortalesa acadèmica» dins del sistema educatiu. Així ho veuen tant professors com alumnes, alhora que el currículum manté una separació molt estricta entre la formació professional i el propi batxillerat. La situació reforça la distància existent entre les classes treballadores i els estudis acadèmics. La diversificació dels programes de batxillerat mitjançant la introducció d'opcions d'aprenentatge aplicat i professional afavoriria l'expansió i la democratització de l'accés a aquests nivells educatius.
3. Les autoritats públiques espanyoles tenen problemes per garantir el compliment de les obligacions dels centres privats concertats pel que fa a l'educació gratuïta i la naturalesa no selectiva dels processos d'admissió. És imprescindible desenvolupar les mesures apropiades per fer complir aquestes obligacions i per evitar un distanciament progressiu entre les escoles concertades i la resta del sistema públic.
4. És necessari aplicar reformes als programes de «segona oportunitat» —Garantia Social (PGS) i Diversificació Curricular (PDC)— per integrar-los totalment a l'ensenyament general i perquè deixin així de funcionar com branques marginals o de relegació.
5. Són necessàries iniciatives més decidides per fer augmentar els nivells d'accés a l'educació secundària postobligatòria, especialment entre els

grups desavantatjats. Tot i que les barreres que frenen l'accés no són essencialment econòmiques, convé destacar que el sistema de beques que s'aplica a aquest nivell és molt limitat i que la seva filosofia de disseny ha quedat antiquada. Per descomptat, la capacitat dels incentius purament econòmics per incentivar l'accés a estudis postobligatoris és limitat, i potser fins i tot molt limitat en el cas de l'educació superior, degut a la influència de diversos factors socials i culturals que durant molts anys han configurat el punt de vista i l'experiència de les persones. Per garantir-ne l'efectivitat, seria necessari redirigir les ajudes compensatòries en forma de beques cap a aquells nivells del sistema educatiu on les necessitats econòmiques tenen un pes essencial a l'hora de determinar l'accés: l'educació secundària en lloc de la terciària. La reforma del sistema de beques hauria d'anar acompanyada de mesures no econòmiques (com en l'*Excellence Challenge* de l'educació superior britànica) i s'hauria d'establir una continuïtat per als receptors de beques, de manera que els ajuts s'estenguessin de l'educació secundària a la superior.

6. Les intervencions en nivells molt més primerencs de l'educació, a infantil (i especialment per als infants de 0 a 2 anys), són un poderós instrument per reduir les desigualtats socials pel que fa als resultats i els nivells de finalització escolar. En els darrers anys s'han recollit valuoses proves empíriques que apunten en aquesta direcció¹¹. Els programes d'intervenció primerenca tenen una ràtio cost-benefici molt favorable tant pel que fa a millores cognitives com també a resultats socials. A més a més, els efectes d'aquests programes són més importants entre els nens i les nenes de famílies desavantatjades. Per aquest motiu, la intervenció primerenca pot resultar més pertinent que les mesures «tradicionals», encara que els resultats s'obtinguin només a mitjà i llarg termini. Hi ha una greu mancança de serveis d'educació infantil per als nens més petits a Espanya (vegeu González 2005), de manera que els programes adreçats a la qualitat i l'equitat tenen un ampli camp d'intervenció a aquest nivell i, alhora, esperances fundades d'uns resultats potencialment molt fructífers.

La descentralització dels poders administratius en el sistema educatiu espanyol implica que moltes de les polítiques dirigides a pal·liar les desigualtats no es poden desenvolupar de forma directament generalitzable a tot el país. Aquesta situació s'ha de tenir en compte, ja que té una implicació dual. D'una banda, els efectes potencialment homogeneïtzadors de les polítiques d'equitat són limitats (fet que pot suposar un progrés més o menys irregular, fins i tot amb mesures d'eficàcia provada). D'altra banda, però, la descentralització permet desenvolupar polítiques i programes ajustats als entorns i necessitats particulars de cada regió, fet que pot significar un impacte i una efectivitat potencialment majors.

(11) Vegeu, per exemple, el treball d'Esping-Andersen (2005) i de Heckman, Krueger i Friedman (2003).

Referències

- Calero, J. (1996) *Financiación de la Educación Superior en España: Sus Implicaciones en el Terreno de la Equidad*. Bilbao, Fundación BBV.
- (2004) «Higher education policy and finance in Spain», a Michael, S.O. i Kretovics, M. [ed.] *Financing Higher Education in a Global Market*. New York, Algora Publishing, 149-172.
- (2006) *La equidad en educación. Informe analítico del sistema educativo español*. Madrid, MEC-CIDE.
- (2006b) *Desigualdades tras la educación obligatoria: nuevas evidencias*. Madrid, Fundación Alternativas (Documento de trabajo 83/2006).
- Carabaña, J. (2006) «Una nueva Ley de Educación. De males inexistentes y remedios ineficaces». *Claves de Razón Práctica* (Madrid, Progreso) 159, pp. 26-35.
- Comissió de les Comunitats Europees (2005) *Progress towards the Lisbon Objectives in education and training*. Brussel·les, Commission Staff Working Paper.
- Comisiones Obreras (2001) «Mejorando los programas de garantía social». *Revista T.E.* (Madrid, Federación de Enseñanza de CCOO) 227, 13-37.
- (2002). «La escolarización de los hijos de los inmigrantes en España II». *Cuadernos de Información Sindical* (Madrid, Confederación Sindical de Comisiones Obreras), 33.
- Erikson, R., Goldthorpe, J.H., i Portocarero, L. (1979) «Intergenerational class mobility in three western European societies: England, France and Sweden». *British Journal of Sociology* (Oxford, Blackwell Publishing), 30 (4), pp. 415-441.
- Esping-Andersen, G. (2005) «Children in the welfare state. A social investment approach». *DemoSoc Working Paper* (Barcelona, Universitat Pompeu Fabra) 2005 (10).
- González, M.J. (2005) «Igualando por la base: oportunidades de educación y cuidado de la primera infancia en España», a Navarro, V. [ed.] *La Situación Social de España*. Madrid, Fundación F. Largo Caballero, Editorial Biblioteca Nueva, pp. 415-446.
- Heckman, J.J., Krueger, B., i Friedman, B.M. [ed.] (2003) *Inequality in America. What Role for Human Capital Policies?* Cambridge (EUA), MIT Press.
- Heckman, J. J. (2000) «Policies to foster human capital». *Research in Economics* (Universitat de Venècia) 54 (1), pp. 3-56.
- Marchesi, A. (2003) *El fracaso escolar en España*. Madrid, Fundación Alternativas (Documento de Trabajo 11/2003).
- OCDE (2005) *Education at a glance. OECD Indicators 2005*. Paris, Organisation for Economic Development and Co-operation.
- (2004) *Learning for tomorrow's world. First results from PISA 2003*. Paris, Organisation for Economic Development and Co-operation.

Teese, R., Aasen, P., Field, S., i Pont, B. (2006). *Equity in Education in Spain. Country Note*. Paris, Organisation for Economic Development and Co-operation. (www.oecd.org)