

Impacte del sistema de beques de menjador de Catalunya sobre la igualtat d'oportunitats educatives

Jorge Calero*
Álvaro Choi**

Resum

L'objectiu principal de les beques escolars és incrementar la igualtat d'oportunitats educatives. Els ajuts de menjador per motius socioeconòmics de Catalunya, gestionats pels consells comarcals des de l'any 1996, constitueixen un bon exemple. Els canvis demogràfics i socioeconòmics experimentats han provocat que part de les necessitats que pretenien ser cobertes mitjançant aquests ajuts hagin quedat desateses. Aquest article detecta punts febles dins l'actual sistema d'ajuts de menjador per motius socioeconòmics i planteja reflexions per a la seva hipotètica adaptació a la nova realitat a la qual s'enfronta.

Paraules clau

beques de menjador, polítiques públiques, educació obligatòria, igualtat.

Recepció de l'original: 8 de setembre de 2009

Acceptació de l'article: 18 de gener de 2010

Introducció¹

A Catalunya, les comarques tenen atribuïdes des de 1996 les competències en matèria de transport escolar i beques de menjador per als alumnes dels nivells d'educació obligatòria. Aquests serveis són gratuïts per als estudiants escolaritzats en municipis diferents als seus². De forma paral·lela, els consells comarcals han optat per concedir ajuts de menjador a alumnes amb determinades situacions socioeconòmiques i familiars (beques o ajuts de menjador, en endavant).

Les beques de menjador van adreçades a alumnes amb dos perfils diferents però, en un elevat nombre de casos, no excloents: d'una banda, aquells que provenen de famílies amb recursos econòmics molt limitats; d'altra banda, aquells alumnes que, per la seva situació social, geogràfica o familiar, es considera que mereixen una especial atenció. Per tant, les beques de menjador es van dissenyar per cobrir múltiples necessitats, amb l'objectiu final de garantir la igualtat d'oportunitats educatives durant un període en el qual Catalunya ha experimentat una ràpida transformació econòmica i social que ha modificat les necessitats a cobrir.

Aquest article presenta reflexions sorgides a partir de la realització de dos estudis encarregats per la Diputació de Barcelona. El primer d'ells va consistir en un estudi (Calero i Choi, 2009) sobre l'estat de les beques de menjador a la comarca del Baix

(*) Catedràtic d'Economia Aplicada del Departament d'Economia Política i Hisenda Pública de la Facultat d'Economia i Empresa de la Universitat de Barcelona, i coordinador del Grup Interdisciplinari de Polítiques Educatives. Adreça electrònica: jorge.calero@ub.edu

(**) Professor ajudant del Departament d'Economia Política i Hisenda Pública de la Facultat d'Economia i Empresa de la Universitat de Barcelona, i membre del Grup Interdisciplinari de Polítiques Educatives. Adreça electrònica: alvarochoi@ub.edu

(1) Els autors volem agrair els comentaris de Mauro Mediavilla si bé tota la responsabilitat pels possibles errors és nostra.

(2) Una excepció a aquesta afirmació són els alumnes escolaritzats en centres privats concertats, per als quals la llei no preveu la gratuïtat del servei de menjador. Tot i això, el Departament d'Educació ha vingut atorgant ajuts de menjador d'igual quantia que els concedits als alumnes de centres públics.

Llobregat, a partir de l'anàlisi de les microdades dels alumnes sol·licitants durant el curs 2008-2009. El segon estudi, iniciat al maig de 2009, analitza el sistema de beques de la província de Barcelona a partir de l'anàlisi de dades agregades i microdades, i de la realització d'entrevistes i un seminari amb responsables d'educació de diversos àmbits de l'Administració.

L'objectiu d'aquest article és aportar reflexions per a l'adaptació del sistema de beques de menjador a les noves necessitats socioeconòmiques, tenint en compte que prioritzar un criteri d'equitat concret comporta molt sovint assumir increments en els nivells de desigualtat segons altres criteris (Sen, 1980). Amb aquesta finalitat, l'article s'estructura en els següents apartats: primerament es defineix el concepte d'igualtat d'oportunitats educatives utilitzat en aquest estudi; en segon lloc, s'explica breument el funcionament de l'actual sistema de beques de menjador. A continuació, es descriuen les principals transformacions socioeconòmiques i demogràfiques de Catalunya que afecten la demanda d'ajuts. A l'apartat següent s'identifiquen els punts forts i les febleses de l'actual sistema de beques de menjador en el nou escenari descrit. Finalment, l'estudi presenta les conclusions més rellevants.

La igualtat d'oportunitats educatives

El concepte d'igualtat d'oportunitats educatives és polisèmic. La definició més restringida és la igualtat formal d'oportunitats educatives, i implica el reconeixement legal de la prohibició de la discriminació per qualsevol motiu en l'accés a l'educació. L'aplicació efectiva del concepte d'igualtat formal d'oportunitats necessita d'actuacions públiques actives per tal que la igualtat formal d'accés es transformi en igualtat real d'accés a l'educació (San Segundo, 1998). El mètode més utilitzat pels Estats per garantir la igualtat d'accés a l'educació ha estat la creació de sistemes públics gratuïts i obligatoris de determinats nivells educatius.

La gratuïtat de l'educació està relacionada també amb una altra concepció de la igualtat d'oportunitats en l'àmbit educatiu, la igualtat d'inputs, és a dir, tots els alumnes han de rebre la mateixa quantitat de recursos destinats a l'educació. Aquesta concepció de la igualtat d'oportunitats resulta més àmplia que la igualtat d'oportunitats en l'accés i sol materialitzar-se en garantir un finançament per alumne igual a totes les escoles. La igualtat d'inputs sol ser un dels criteris utilitzats per comparar la igualtat d'oportunitats educatives entre diverses zones geogràfiques.

Tot i la importància d'aconseguir que l'Estat garanteixi legalment l'educació gratuïta i obligatòria i que es proporcioni un nivell similar d'inputs educatius als seus ciutadans, Coleman *et al.* (1966) van assenyalar que els principals factors que condicionen el rendiment educatiu no són els inputs educatius, sinó l'entorn de l'alumne (família i societat) i que, per tant, el que importa principalment és aconseguir que els alumnes surtin de l'escola amb igualtat d'oportunitats efectives per competir. Per tant, la igualtat d'oportunitats no s'ha de centrar en el sistema educatiu en si mateix sinó que el sistema educatiu ha de ser un mitjà per aconseguir que tothom tingui, en la seva vida adulta, el potencial per assolir els seus objectius.

El concepte d'igualtat d'oportunitats efectives per competir està íntimament relacionat amb la teoria de la justícia de Rawls (1971). Segons Rawls, per aconseguir la igualtat efectiva d'oportunitats, cal igualar la provisió d'una sèrie de béns socials

bàsics pels individus. Aquests són béns que totes les persones racionals desitgen tenir, com ara drets, llibertats, oportunitats, riquesa i ingressos, i les bases socials per al respecte propi. Un cop subministrats aquests béns socials que, segons Rawls, haurien de compensar tant les circumstàncies socioeconòmiques com les diferències físiques i psíquiques aleatòries amb les que es neix, les persones haurien de fer-se responsables de les seves eleccions.

Sen (1980) desenvolupa la teoria de Rawls, matisant que la qüestió important no és la igualació en la provisió d'una sèrie de béns socials bàsics dels individus, sinó els efectes que aquests béns tenen sobre les persones, ja que béns idèntics poden tenir efectes diferents sobre persones diverses. Per a Sen, el veritablement important no és igualar les utilitats dels individus o la quantitat de béns primaris dels quals gaudeix, sinó les capacitats bàsiques de les persones, és a dir, què son capaces de fer les persones amb els béns primaris bàsics.

El pensament de Roemer (1998) està pròxim al de Sen, i critica el concepte d'igualtat d'inputs educatius afirmant que dos alumnes amb idèntics recursos poden fer-ne un ús molt diferent en funció de les seves circumstàncies socioeconòmiques i individuals. Afirmar que els individus només podran ser responsables de les seves eleccions sempre que no estiguin relacionades amb les seves circumstàncies. El gran problema és que cada alumne té una capacitat diferent per fer un ús efectiu dels recursos educatius i que, alhora, conflueixen multitud de circumstàncies que queden fora del control dels nens i nenes que determinen la seva habilitat per processar els recursos educatius. Així, les autoritats públiques han d'escollir un objectiu (què es vol? Per exemple, igualar rendiment, inputs, inserció en el mercat laboral?) i una circumstància dels alumnes sobre la qual volen actuar. La política pública (beques de menjador, en aquest cas) haurà incrementat la igualtat d'oportunitats educatives si, un cop aplicada la política, les diferències de resultats entre els diversos alumnes d'un mateix tipus (per exemple, alumnes procedents de famílies amb pocs recursos econòmics) només depèn del seu nivell d'esforç.

López (2004) fa servir el concepte *educabilitat* per referir-se a la igualtat d'oportunitats educatives, concepte que resulta molt proper al pensament de Roemer. Segons López, un alumne podrà aprofitar els beneficis de l'educació si és *educable*, és a dir, si es donen les condicions socials, escolars i familiars per poder fer un ús adequat dels recursos educatius. No obstant això, en la realitat existeixen múltiples factors que eviten que es garanteixi l'educabilitat dels alumnes. Nombrosos treballs (Coleman *et al.*, 1966; Hanushek, 1979; Calero i Escardíbul, 2007) han demostrat la influència decisiva dels factors socials i familiars sobre el rendiment educatiu dels alumnes. Si la família, l'escola o la societat no poden garantir les condicions d'educabilitat necessàries, haurà d'intervenir l'Estat. D'altra banda, com més gran sigui la demanda educativa, més gran també haurà de ser la intervenció de l'Estat per garantir l'educabilitat, ja que s'incrementa l'heterogeneïtat d'alumnes i empitjoraran les condicions d'educabilitat dels darrers alumnes incorporats al sistema educatiu.

Les beques educatives, en les seves diverses modalitats, pretenen reduir les desigualtats educatives motivades per factors socials prioritzant l'atenció a la població socialment i econòmicament desafavorida i creant estructures de suport de l'alumnat en risc d'exclusió (Bonafant *et al.*, 2004). Són, per tant, instruments adequats per millorar les condicions d'educabilitat dels alumnes (les circumstàncies a les quals es referia

Roemer) però tenen limitacions. La primera d'elles, pressupostària. La segona limitació de les beques d'educació és que no poden compensar totalment la manca de condicions d'educabilitat d'un alumne. En tercer lloc, i relacionada amb la segona limitació exposada, la introducció d'un ajut per tractar de compensar una de les circumstàncies dels alumnes (per exemple, la seva capacitat econòmica) pot incrementar la desigualtat en una de les altres circumstàncies. Per tant, existeix un clar component polític en el disseny i aplicació d'una nova política d'ajuts.

Funcionament de l'actual sistema d'ajuts de menjador per motius socioeconòmics

Acollint-se a les disposicions addicionals 1 i 2 del Decret 160/1996, pel qual es regula el servei de menjador als centres docents públics de titularitat del Departament d'Educació, els consells comarcals el van signar el mateix 1996 un conveni amb el Departament d'Educació per gestionar el servei escolar de menjador i ajuts individuals de menjador a alumnes als quals no els correspongués la gratuïtat del servei establerta a l'article 65.2 de la Llei 1/1990 (alumnes escolaritzats fora del seu municipi de residència per manca d'oferta educativa en aquest).

El Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya distribueix els recursos per a beques de menjador escolar per motius socioeconòmics entre les comarques basant-se en la renda bruta familiar disponible, la població total, el nombre d'alumnes entre 3 i 18 anys, i el nombre d'alumnes estrangers. L'actual sistema de repartiment dels recursos tendeix a afavorir aquelles comarques amb una major proporció d'alumnat estranger, com a conseqüència del sistema de ponderació establert.

Un cop rebuts els fons del Departament d'Educació, els consells comarcals disposen de llibertat per fixar criteris per a la concessió d'ajuts de menjador. El fonament d'aquesta llibertat és dotar els consells comarcals de prou flexibilitat per adaptar els criteris, i per tant els barems de puntuació, a les diferents realitats socials de cadascuna de les comarques. Poden demanar aquests ajuts els alumnes d'educació infantil, primària i secundària obligatòria escolaritzats en centres públics o en centres concertats per designació de la comissió de matriculació.

Tot i que hi ha una bateria d'indicadors comuns a totes o gairebé totes les comarques, cal assenyalar que aquests indicadors comuns adopten també peculiaritats en cadascuna de les comarques de Barcelona. Així, per exemple, un criteri que apareix als barems de puntuació de totes les comarques és la renda per càpita. Ara bé, aquesta variable és definida de formes diverses (amb inclusió o no de tots els membres de la llar; amb una ponderació igual o diversa de la renda aportada pels diferents membres de la llar; amb escales amb més o menys trams, més o menys àmplies; etc.) i el seu pes en forma de punts varia segons la comarca. També s'observa que indicadors amb finalitats similars (com, per exemple, els que pretenen recollir la incompatibilitat de la vida familiar i laboral o el fet que treballin ambdós cònjuges) són inclosos a l'apartat de circumstàncies familiars o de risc social indistintament, posant de manifest l'estreta relació existent entre els criteris econòmic, familiar i social, i variant la seva ponderació entre comarques.

Entre els indicadors utilitzats amb més freqüència per confeccionar els barems destaquen el nivell de renda per càpita, la distància del centre respecte la llar, el nombre de membres de la llar, si es tracta d'una família monoparental, la convivència amb persones disminuïdes, i la intervenció de serveis socials que alerti sobre la situació de risc social de l'alumne. Cal assenyalar també que gairebé totes les comarques compten en els seus respectius barems d'assignació de beques amb indicadors que donen certa flexibilitat per adaptar-se a situacions no contemplades però que mereixen ser considerades per assignar les beques.

A tall d'exemple, al curs 2008-2009, la comarca del Pla de l'Estany va tenir un dels sistemes d'assignació més senzills ja que va repartir els seus ajuts de menjador en funció d'una escala de renda, la condició monoparental de la família, l'existència d'alguna persona disminuïda a la llar, la llunyania de l'escola respecte a la llar i la intervenció de serveis socials. En canvi, el Berguedà compta amb un sistema de barem per a la distribució de les seves beques molt complex, afegint als criteris utilitzats pel Pla de l'Estany, entre d'altres, qüestions com el nombre de fills, les situacions d'acolliment familiar, el fet que hi hagi problemes d'alcoholisme a la llar i una sèrie de circumstàncies familiars i socials a valorar amb un ampli marge de discrecionalitat per part dels centres.

Respecte l'import dels ajuts, en general, aquests no cobreixen la totalitat de les despeses de menjador i varia entre comarques. L'ajut es paga per dia efectiu, és a dir, pels dies que l'alumne fa servir el servei de menjador, i en diversos pagaments parcials que es canalitzen a través dels centres escolars. Per al curs 2008/09, la Generalitat de Catalunya va establir que, en cap cas, el cost dels serveis de menjador pot superar l'import de 6,20€ per alumne i dia en els centres públics. A la comarca del Baix Llobregat, per exemple, l'import estàndard dels ajuts va ser, durant el mateix curs, de 2,60€. Per tant, les famílies dels alumnes que reben l'ajut han d'assumir el copagament d'una part considerable (en la majoria de comarques, aproximadament, el 50%) del cost del servei. El pressupost total destinat a ajuts de transport i de menjador per a l'exercici 2009 va ser de 116,1 milions d'euros, amb una previsió de 46.500 beneficiaris.

El procés de recollida de les dades personals dels alumnes és relativament senzill i gran part del seu pes recau sobre les escoles o ajuntaments: aquests reparteixen i recullen els impresos amb les sol·licituds d'ajuts de beques de menjador a omplir per les famílies. Un cop recollides totes les sol·licituds, els consells comarcals apliquen els criteris del barem i determinen els adjudicataris dels ajuts seguint un estricte ordre de puntuació. Generalment, hi ha més d'una convocatòria anual d'aquests ajuts, tot i que el seu nombre varia entre comarques.

Per tant, s'ha observat que en el funcionament de l'actual sistema de beques menjador els recursos es reparteixen, primer entre les comarques per part del Departament d'Educació i, posteriorment, entre els alumnes en base a les decisions dels consells comarcals, serveis socials i centres educatius, seguint uns criteris que tracten de reflectir les necessitats a cobrir pels ajuts. Ara bé, aquestes necessitats han canviat considerablement des de 1996, i han deixat al descobert la manca d'una definició clara sobre quines desigualtats es pretén corregir a través del sistema de beques de menjador.

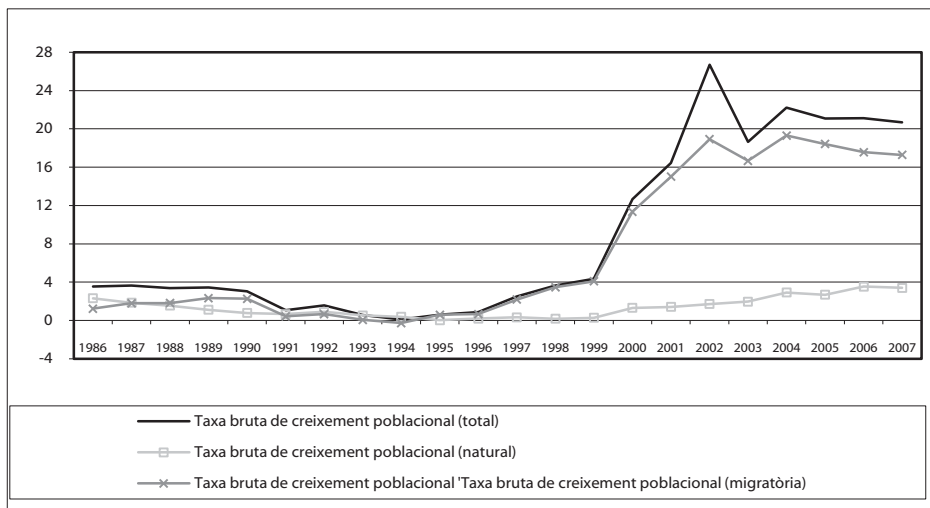
Noves necessitats

La realitat socioeconòmica de Catalunya ha experimentat una transformació substancial des de 1996, moment d'introducció dels ajuts de menjador. En aquest apartat s'estudien els canvis demogràfics, familiars i socials, i del mercat laboral que han generat noves necessitats no contemplades en el moment de creació del sistema de beques de menjador.

Canvis demogràfics

Començant pels canvis en l'evolució demogràfica, s'observa (gràfic 1) que la població de Catalunya va créixer considerablement des de 1996. Dels 6.090.000 habitants de 1996 es va passar a 7.364.078, el 2008. Aquesta evolució ve explicada principalment pel fenomen demogràfic més destacat de la darrera dècada a Espanya i Catalunya, l'arribada de persones d'origen estranger. Així, la proporció de població nascuda fora de Catalunya va passar de 2,82% a 16,89%, entre 1996 i 2008.

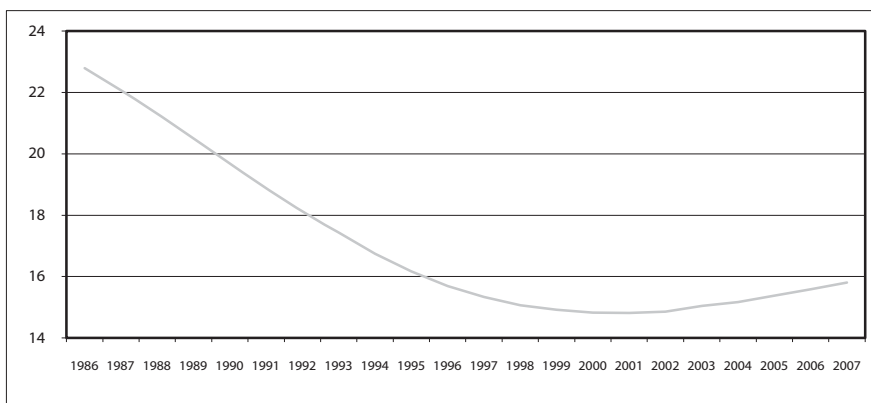
Gràfic 1. Evolució de les taxes brutes de creixement poblacional total, natural i migratòria a Catalunya (1986-2007)



Font: Elaboració pròpia a partir d'IDESCAT.

Un altre factor que explica el creixement poblacional a partir dels anys finals de la dècada de 1990 és l'augment experimentat en les taxes de fecunditat. Aquest increment en la natalitat està relacionat amb una lleugera recuperació de les taxes de natalitat de les famílies catalanes i amb el creixement en la proporció de famílies d'origen immigrant, que tenien més fills en comparació amb les natives; aquesta situació s'ha reflectit en un increment en termes absoluts (entre 2000 i 2008, es va passar de 830.414 a 970.181 persones entre 3 i 16 anys d'edat) i relatiu (gràfic 2) en la població en edat escolar des de principis de la dècada de 2000.

Gràfic 2. Proporció de la població de 0 a 15 anys sobre el total de població de Catalunya (1986-2007)



Font: Elaboració pròpia a partir d'IDESCAT.

L'increment en la població infantil s'ha traduït, lògicament, en un augment en el nombre d'alumnes matriculats en els centres d'educació obligatòria. En el quadre 1 s'observa que l'increment en el nombre total d'alumnes que es produeix entre els cursos 2000-2001 i 2006-2007 és degut, principalment, a l'augment en el nombre d'alumnes matriculats, principalment, en educació infantil (increment d'un 33,1%) i en educació primària (12,5%).

Quadre 1. Evolució del nombre d'alumnes del sistema educatiu català entre els cursos 1990-1991 i 2006-2007

	1990-1991	1996-1997	2000-2001	2006-2007
Educació infantil	150.983	210.331	216.393	288.104
Educació primària	493.407	368.261	346.604	389.878
Educació especial	6.974	5.698	5.891	6.828
Educació secundària	583.564	511.002	420.663	420.263
Ensenyament universitari	164.990	200.277	219.579	226.084
Total	1.399.918	1.295.569	1.209.130	1.331.157

Font: IDESCAT.

Nota: Les dades per a educació infantil inclouen els alumnes de primer i segon cicle. Les dades d'ensenyament universitari, indiquen el total d'estudiants de primer cicle, primer i segon cicles, i segon cicle dels centres integrats i adscrits.

Una gran part d'aquests nous alumnes provenen de famílies d'origen immigrant i, tot i l'heterogeneïtat existent dins d'aquest col·lectiu, la seva situació socioeconòmica mitjana difereix de la dels alumnes nascuts a Catalunya (la renda mitjana anual neta de les persones de nacionalitat espanyola a Catalunya, el 2007, va ser de 10.353 euros mentre que, per a les persones amb una altra nacionalitat, era de 6.590). No resulta previsible que aquesta bretxa es tanqui a curt termini ja que una elevada proporció de famílies d'origen immigrant tenen membres ocupats en algun dels sectors productius més afectats per la crisi iniciada el 2008, com ara la construcció.

Per tant, l'evolució demogràfica ha produït un increment en la demanda de beques de menjador.

L'increment en la demanda de beques de menjador associat al fenomen migratori no hauria estat tan elevat si no fos pel fet que les famílies d'origen immigrant tenen una major propensió a matricular els seus fills en centres públics, en comparació amb els alumnes d'origen nacional (quadre 2).

Quadre 2. Distribució de l'alumnat de 15 anys de Catalunya en funció del seu origen familiar i de la titularitat del centre. Dades relatives (2006)

	Pública	Privada concertada	Privada independent
Nacional	52,9	22,1	24,9
Estranger	77,6	14,6	7,8
Total	55,5	21,5	23,0

Font: Elaboració pròpia a partir de microdades de PISA-2006.

Tot i no ser l'objectiu d'aquest article fer una revisió extensiva de les causes que expliquen la distribució de l'alumnat en funció de la titularitat del centre, seguidament s'enuncien algunes d'elles:

- La combinació de la concentració de la població immigrant en determinades àrees o barris en els quals no existeix oferta privada o concertada de centres, amb l'assignació de centres públics i concertats seguint un criteri geogràfic.
- Les diferències d'informació en matèria educativa entre les famílies d'origen nacional i estrangeres.
- La diversa situació econòmica de les famílies nacionals i estrangeres. Tot i existir una gran heterogeneïtat de situacions dins de les famílies d'origen immigrant, el nivell de renda mitjà de les famílies d'origen immigrant és inferior al de les famílies nacionals.
- La preferència de les famílies perquè els seus fills s'escolaritzin amb alumnes similars a ells. No es pot descartar l'existència de processos d'autoselecció en els centres concertats a través de les xarxes de contactes de què disposen en major mesura els alumnes d'origen nacional i que incrementen les possibilitats d'escolarització en un d'aquests centres.
- L'existència d'un procés de «fugida del sector públic» per part de les famílies d'origen nacional, tractant de protegir els seus fills de l'efecte negatiu associat a una elevada acumulació d'origen immigrant en un centre³.
- Associada a la qüestió anterior, la possibilitat de selecció de l'alumnat per part dels centres concertats, mitjançant mecanismes directes o indirectes.

(3) Calero i Waisgrais (2009) demostren que l'acumulació d'alumnes d'origen immigrant té un efecte negatiu sobre el rendiment dels estudiants nacionals quan la densitat d'alumnat immigrant supera el 20% del total del centre.

Canvis en l'estructura familiar i social

De forma paral·lela als canvis demogràfics, s'han produït modificacions en l'estructura familiar i social de Catalunya. El nombre de membres a la llar s'ha reduït, i ha disminuït per tant la proporció de llars on conviuen membres de més de dues generacions. També ha augmentat l'edat en què es té el primer fill i l'edat de casament. Simultàniament, les taxes de nupcialitat han anat decreixent i s'han incrementat el nombre de famílies monoparentals. L'augment en la quantitat de famílies monoparentals s'explica pels increments en el nombre de separacions i divorcis i per la proliferació de noves tipologies de família. Aquestes modificacions en l'estructura familiar tendeixen a reduir el paper de la família com a xarxa de seguretat, i incrementa la demanda de serveis «emancipadors» de les circumstàncies familiars. Les beques de menjador juguen un important paper en aquest sentit. A més, les famílies monoparentals tenen una major probabilitat de trobar-se en una situació de pobresa (Quadre 3).

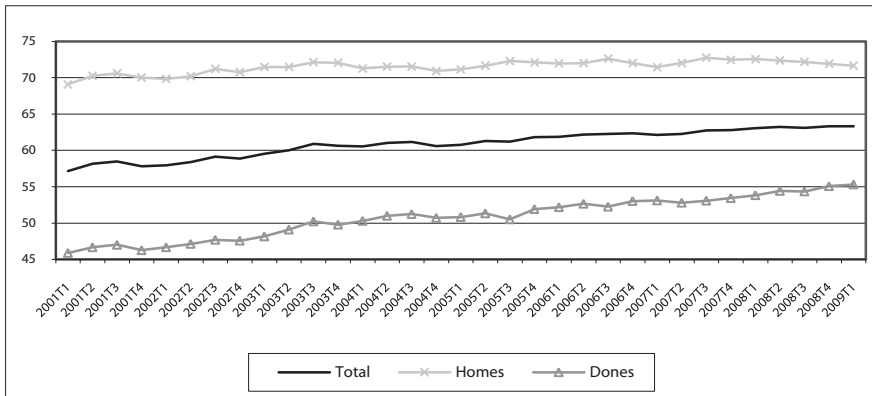
Quadre 3. Taxa de risc de pobresa després de transferències. Espanya (2005)

Família amb un adult i almenys un fill depenent a càrrec	36,9
Família amb dos adults i un fill depenent a càrrec	14,2
Família amb dos adults i dos fills dependents a càrrec	22,8
Família amb dos adults i tres fills dependents a càrrec	34,1
Altres llars amb fills dependents a càrrec	19,3

Font: Observatorio Social de España.

Els canvis en la família no s'han limitat a la seva estructura sinó que també han afectat el rol que exerceixen els seus diferents membres. En aquest sentit, el canvi més important ha estat la progressiva incorporació de la dona al mercat de treball (gràfic 3). D'aquesta manera, també s'ha incrementat el nombre de llars on treballen tots dos cònjuges. Per tant, les transformacions de la institució familiar dificulten la conciliació de la vida familiar i laboral. Les famílies d'origen estranger veuen agreujada aquesta dificultat pel fet de tenir un nombre superior de fills, un nivell econòmic inferior a la mitjana (i, per tant, tenir més dificultats per accedir a serveis que facilitin la incorporació d'ambdós cònjuges al mercat laboral) i no tenir la xarxa de suport que significa la família per als alumnes autòctons.

Gràfic 3. Evolució trimestral de les taxes d'activitat a Catalunya. Dades relatives (2001-2009).

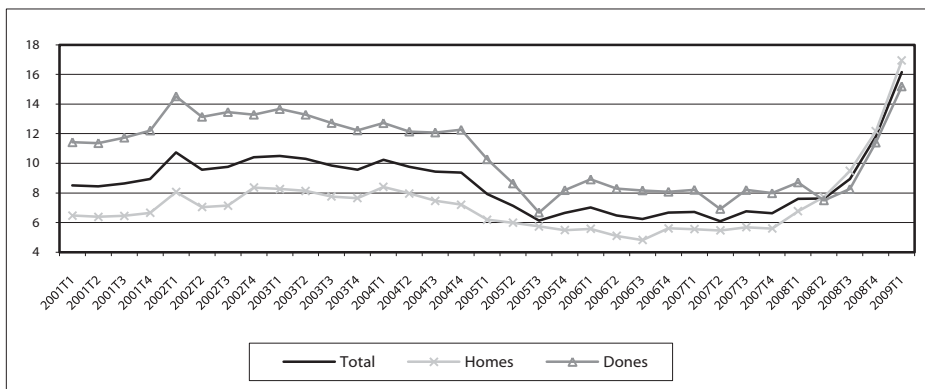


Font: Elaboració pròpia a partir d'IDESCAT.

Conjuntura econòmica i canvis en el mercat laboral

Per últim, les alteracions a la conjuntura econòmica i en el mercat laboral també són variables que incideixen sobre el volum de beques de menjador sol·licitades, ja que totes les comarques estableixen un nivell mínim de renda per a poder demanar ajuts de menjador. No obstant això, aquest nivell mínim exigít varia entre les comarques, com també la ponderació del factor econòmic dins dels barems. Tampoc resulta uniforme la definició de renda emprada per cada comarca. La crisi econòmica iniciada el 2008, la conseqüència més greu de la qual ha estat un fort augment en les taxes d'atur (gràfic 4), és, juntament amb el ja esmenat increment en les taxes d'activitat femenines, un dels principals factors que expliquen l'increment en la demanda de beques de menjador.

Gràfic 4. Evolució trimestral de les taxes d'atur a Catalunya. Dades relatives (2001-2009) percentatges.



Font: Elaboració pròpia a partir d'IDESCAT.

En resum, els canvis exposats al llarg d'aquest apartat han resultat en un increment en la demanda de beques de menjador i en l'aparició de nous eixos d'igualtat a considerar pel sistema de beques de menjador (nacionals i no nacionals; conciliació

de la vida familiar i laboral) que s'afegeixen als ja establerts (renda; situació social; territori). La nova situació requereix, en un marc de restricció pressupostària severa, la redefinició dels objectius a cobrir pel sistema d'ajuts.

Punts forts i febleses de l'actual sistema d'ajuts de menjador per motius socioeconòmics

La finalitat d'un sistema de beques ha de ser garantir l'educabilitat dels alumnes (López, 2004) o, com a mínim, reduir les diferències entre ells. En aquest sentit, el sistema de beques de menjador actual combina algunes virtuts amb febleses que dificulten l'assoliment dels seus objectius per diferents motius: d'una banda, per la manca de recursos i d'una gestió més eficient i, de l'altra, per la manca d'una definició clara d'aquests recursos davant els canvis explicats a l'apartat anterior.

Entre els punts forts de l'actual configuració dels ajuts de menjador es troben el fet que la Generalitat faci servir diversos criteris objectius per a l'assignació dels recursos entre les comarques i la implicació dels consells comarcals per intentar ajustar els seus criteris de barem a les noves necessitats sorgides. El sistema de beques de menjador actual també constitueix un exemple de cooperació entre diversos nivells de l'Administració.

Ara bé, el llistat de disfuncions en l'actual sistema de beques no obligatòries de menjador és llarg. En primer lloc, si bé es positiu que l'assignació de recursos entre les comarques de Catalunya es faci en base a paràmetres objectius (actualment, nivell de renda, població i proporció de població d'origen immigrant), resulta imprescindible, per tal de garantir l'equitat del sistema, actualitzar anualment els paràmetres. Al curs 2009-2010 es faran servir els mateixos criteris de 2002.

Quant a la funció de reducció de desigualtats econòmiques, cal exposar que la manca de pressupost fa que bona part dels sol·licitants es quedi sense beca. De fet, són nombrosos els casos d'alumnes que, en aquests darrers anys, tot i no haver canviat la seva situació econòmica, han deixat de rebre aquests ajuts en haver augmentat la demanda de forma més ràpida que la partida pressupostària⁴. Alhora, hi ha casos d'alumnes que no demanen o que renuncien a l'ajut de menjador perquè la família no és capaç de cobrir la part que li correspon pagar. Cal notar que, en aquests darrers casos en els quals les famílies no poden fer front al copagament, es tracta dels alumnes que probablement tenen una major necessitat d'accedir al servei de menjador⁵. A partir d'una ronda d'entrevistes amb responsables d'educació de la Generalitat, Síndic de Greuges, consells comarcals, ajuntaments i centres⁶ es va detectar que alguns centres han optat per «acumular» l'import de l'ajut per mesos o dies i garantir que, com a mínim, els alumnes que d'altra forma haurien renunciat a la

-
- (4) Tot i haver-se incrementat en un 12,28% la partida destinada a beques de menjador i de transport entre 2007 i 2009, aquest esforç resulta insuficient per cobrir l'increment real de la demanda. De fet, l'augment del 12,28% resulta una sobreestimació de l'increment real de la partida ja que, des de 2009, en la mateixa partida s'inclouen els fons destinats a subvencionar oficines municipals d'educació.
- (5) Alguns anys, els consells comarcals no són informats fins a ben entrat el curs de la partida pressupostària per a beques de què disposaran. Aquesta situació fa que alguns alumnes no facin ús del servei de menjador perquè no tenen la certesa de si rebran o no l'ajut.
- (6) Les entrevistes es van realitzar personalment, amb una duració aproximada d'una hora, i de forma estructurada, si bé flexible respecte a un guió lliurat prèviament als entrevistats, durant la segona i tercera setmana de juny de 2009.

beca per no poder fer front al copagament, almenys puguin fer ús del servei de menjador escolar durant uns mesos a l'any o uns dies a la setmana. En aquest punt, s'introdueix una nova font de desigualtats, per titularitat del centre, ja que els centres privats concertats no tenen fixat el preu màxim de menjador i, d'aquesta forma, la proporció del cost del menú coberta per la beca pels alumnes de centres concertats sol ser menor que pels alumnes de centres públics. D'altra banda, el preu dels menús també depèn de la grandària del centre. Hi ha també diferències entre centres en la informació sobre els ajuts proporcionada a les famílies. També resulta destacable el fet que, a algunes comarques, només hi ha una o dues convocatòries anuals obertes, de forma que, si un alumne arriba a la comarca amb posterioritat a aquestes convocatòries o la seva situació econòmica o familiar experimenta canvis durant el curs, pot quedar-se sense l'ajut, independentment de les seves necessitats.

D'altra banda, l'autonomia plena que es va atorgar als consells comarcals per a la fixació dels criteris del barem ha estat una font de múltiples desigualtats. La primera d'aquestes desigualtats és territorial. Començant per les desigualtats generades entre persones de diferents comarques, és possible que un alumne que rebria un ajut si visqués a una determinada comarca no la rebia en la comarca en la qual resideix. De fet, l'únic criteri comú a totes les comarques, garantir que els alumnes procedents de famílies amb recursos econòmics molt limitats puguin accedir al servei de menjador, es desenvolupa de forma diferent a cadascuna de les comarques. Aquestes no coincideixen a l'hora de fixar el llindar a partir del qual els alumnes poden demanar una beca de menjador ni en la ponderació del factor econòmic sobre la probabilitat d'obtenir un ajut. També varia l'import de l'ajut entre comarques. Una altra qüestió rellevant per la igualtat intercomarcal és el fet que no existeix una definició comuna de «capacitat econòmica».

Seguint amb desigualtats territorials, fins i tot dins de les pròpies comarques es poden produir desigualtats per motiu geogràfic, no només per la diferent interpretació dels criteris del barem que poden efectuar els responsables de diversos centres i ajuntaments, sinó pel fet que, alguns ajuntaments complementen el pressupost destinat a les beques de menjador mentre que, d'altres, no ho fan. D'aquesta forma, la probabilitat d'obtenir una beca de menjador varia no només entre comarques sinó també entre municipis. Tampoc pot ser obviada la dificultat a què s'enfronten els centres, consells comarcals i ajuntaments per poder comprovar la veracitat dels ingressos declarats. Així, alumnes els pares dels quals tenen ingressos procedents de feines informals poden estar gaudint de beques de forma irregular.

Les beques de menjador també tenen fixades com a finalitats, depenent de la comarca analitzada, la millora de la igualtat d'oportunitats educatives dels alumnes que viuen lluny de la seva escola (de fet, aquests ajuts poden contribuir a reduir l'absentisme escolar), dels alumnes amb necessitats educatives especials i dels alumnes amb circumstàncies familiars o socials difícils. Novament, la diversitat de sistemes de barem i la diferent interpretació que es fa d'alguns dels criteris fixats provoca que persones amb idèntiques situacions socials siguin tractades de forma desigual.

L'entrada d'alumnes procedents de països estrangers ha incorporat un nou eix d'igualtat a considerar: la igualtat per motiu d'origen. Tot i que la percepció social⁷ indica que els alumnes de famílies d'origen immigrant tenen avantatges a l'hora d'obtenir ajuts de menjador, l'evidència empírica (Calero i Choi, 2009) indica que la condició d'immigrant no té cap impacte sobre la probabilitat d'obtenir una beca. En tot cas, l'elevat nombre d'alumnes de famílies d'origen estranger que obtenen beques és degut, en termes mitjans, a una situació econòmica i social més precària que la dels alumnes de famílies d'origen nacional.

Una necessitat addicional a cobrir per les beques de menjador és garantir la igualtat d'oportunitats en l'accés al mercat laboral, és a dir, facilitar la conciliació de la vida familiar i laboral, qüestió especialment crítica per a les dones i famílies monoparentals. Fins al moment, l'assoliment de la conciliació de la vida laboral i familiar no ha estat un objectiu prioritari del sistema de beques de menjador i factors com la monoparentalitat o el fet que treballin els dos pares queden recollits en forma de diversos criteris de barem, criteris als quals, en general, se'ls atorga una ponderació molt baixa a l'hora d'assignar les beques entre els sol·licitants.

Cal considerar que l'acumulació de criteris d'assignació de les beques acaba diluint quins són els col·lectius a qui es pretén afavorir ja que la utilització d'un criteri d'igualtat per beneficiar un determinat col·lectiu habitualment no té un efecte neutre sobre la resta d'individus. Així, per exemple, un efecte negatiu de la inclusió de criteris que afavoreixin la conciliació de la vida familiar i laboral podria ser la reducció de la funció reductora de desigualtats econòmiques associada a les beques de menjador (bona part de les famílies beneficiades per la introducció d'aquests criteris serien famílies on treballen el pare i la mare). En altres casos, l'efecte pot ser positiu. Per exemple, la introducció de criteris que afavorissin les famílies monoparentals ajudaria a incrementar la igualtat econòmica, en tractar-se de famílies amb només una font d'ingressos. En definitiva, en el cas que es decidís apostar per convertir en un objectiu prioritari de les beques de menjador l'assoliment de la conciliació de la vida familiar i laboral, s'hauria de considerar que, en un entorn de restricció pressupostària, afavorir a un determinat subgrup d'alumnes comporta empitjorar la situació d'altres.

En funció de l'exposició anterior, s'haurien de prendre en consideració, de cara a una hipotètica reforma del sistema de beques de menjador per motius socioeconòmics, els següents elements.

En primer lloc, la manca de pressupost és una de les principals limitacions amb què s'enfronta l'actual sistema de beques de menjador. Ara bé, la restricció pressupostària no explica moltes de les desigualtats generades per la gestió i el propi disseny del sistema de beques de menjador.

Hi ha qüestions de gestió que podrien evitar disfuncions en el sistema d'ajuts. Evitar els retards per part de la Generalitat en l'aprovació de la partida pressupostària; actualitzar cada curs els criteris de distribució de recursos entre les comarques;

(7) Els autors basen aquest comentari en els resultats de les entrevistes explicades a la nota anterior, i d'un seminari sobre l'estat de les beques a la província de Barcelona realitzat el 13 de juliol de 2009 amb experts d'educació de la Generalitat, Síndic de Greuges, Diputació de Barcelona, consells comarcals i ajuntaments.

prendre mesures que igualessin entre centres el volum d'informació sobre els ajuts rebut pels alumnes; incrementar el control dels ingressos declarats pels individus mitjançant una major cooperació entre les diverses administracions. Aquestes són mesures que reduirien algunes de les desigualtats explicades en aquest apartat.

El propi disseny actual de les beques de menjador impedeix que, en ocasions, no s'assoleixin els objectius d'igualtat originàriament fixats. Si bé, com s'ha comentat, moltes de les desigualtats generades estan associades a l'autonomia dels consells comarcals per fixar els criteris de barem, mitjançant els quals han tractat d'adaptar-se *ad hoc* a les noves necessitats amb què s'enfronten, també es pot avançar dins de les pròpies comarques per evitar desigualtats entre els alumnes de diferents municipis i centres. En aquest sentit convindria replantejar el paper subsidiari i autònom respecte a les decisions dels consells comarcals dels ajuntaments; garantir que tots els alumnes rebran el mateix volum d'informació sobre les beques, i harmonitzar la interpretació dels criteris de barem per a l'assignació de les beques a tots els centres o ajuntaments. D'altra banda, resulta desitjable considerar l'anivellament dels preus del servei de menjador entre els centres independentment de la seva grandària o titularitat.

Finalment, el problema més important en la configuració de l'actual sistema d'ajuts de menjador per motius socioeconòmics és el fet que, si bé resulta evident que el seu objectiu és incrementar la igualtat d'oportunitats educatives, no s'ha definit de forma clara com s'ha d'assolir aquest objectiu ni a quins individus en concret s'adrecen aquests ajuts. En altres paraules, els consells comarcals tracten d'incrementar la igualtat d'oportunitats educatives sense tenir indicacions clares de quines desigualtats (econòmiques, socials, geogràfiques, per motiu d'origen, de gènere, o d'accés al mercat laboral) han de prioritzar. Com s'ha vist, no es tracta d'una situació trivial ja que tota decisió que porti a afavorir un determinat col·lectiu pot empitjorar la situació d'altres. La reforma del sistema de beques de menjador passa per l'establiment d'una definició clara de quines són les necessitats concretes que es volen atendre, és a dir, quines són les desigualtats que es pretenen reduir, i pel reconeixement que les beques de menjador, amb els mitjans disponibles en l'actualitat, no són un instrument vàlid per a corregir simultàniament totes les necessitats que pretenen abastar. La descomposició de les actuals beques de menjador per motius socioeconòmics en una sèrie d'ajuts més específics (com, per exemple, crear ajuts de menjador específics per a alumnes de famílies amb rendes molt baixes i beques per a alumnes amb plans de treball de serveis socials) seria, possiblement, una forma més efectiva de reduir desigualtats concretes (en els exemples anteriors, econòmiques i socials, respectivament). L'aplicació d'aquesta reforma implicaria assumir explícitament la no cobertura d'altres necessitats però, a canvi, aquestes quedarien ben identificades i, d'aquesta manera, es facilitaria l'articulació d'intervencions complementàries.

Conclusions

L'arribada de nouvinguts, la incorporació de la dona al mercat laboral, l'evolució demogràfica, la crisi de la institució familiar tradicional i la conjuntura econòmica han incrementat la quantitat i tipologia de necessitats a cobrir per part del sistema de beques.

Les beques de menjador per motius socioeconòmics deixen sense cobrir una bona part de les necessitats per la combinació dels següents factors: la manca de pressupost; el disseny i la gestió dels ajuts, i el fet que, en alguns casos, intentar millorar els nivells d'equitat atenent un determinat criteri d'igualtat comporta incrementar la desigualtat en funció d'un altre criteri.

L'increment en la partida pressupostària permetria reduir la proporció de sol·licituds denegades. D'altra banda, l'aplicació de l'augment en la partida pressupostària per crear beques d'un major import per als alumnes amb unes necessitats econòmiques o socials més importants podria evitar casos de renúncia o de no sol·licitud de les beques. En tot cas, les necessitats d'aquests darrers alumnes que no poden fer front al copagament haurien de ser cobertes de forma preferent no només per garantir la igualtat d'oportunitats educatives sinó, també, per garantir el compliment de drets fonamentals de l'infant.

En l'actualitat, i com a conseqüència de la indefinició d'objectius per als ajuts de menjador en el Decret 160/1996, es pot afirmar que hi ha tants sistemes de beques de menjador com comarques a Catalunya. La descentralització i manca de concreció legal no haurien de traduir-se en inequitats entre comarques i persones. Resulta prioritari que s'especifiquin les desigualtats que es pretenen combatre a través dels ajuts de menjador. En aquest sentit, l'homogeneització dels criteris d'assignació entre els consells comarcals –la qual cosa no implica que cada consell comarcal no pogués elaborar el seu propi barem a partir d'aquests criteris– permetria, com a mínim, fixar una definició aproximada de quines necessitats es pretenen cobrir.

El disseny del sistema d'assignació de partides entre les comarques i de les beques entre els sol·licitants genera importants desigualtats territorials. La intervenció dels ajuntaments, amb el seu intent per atendre necessitats econòmiques i socials no cobertes pels consells comarcals, és una font de desigualtat intracomarcal. L'heterogeneïtat entre els criteris de barem entre comarques i en la interpretació d'aquests dins de les pròpies comarques, com també les diferències d'informació entre els centres també generen desigualtats geogràfiques.

La desigual interpretació dels criteris de barem, la dificultat per controlar la veracitat dels ingressos declarats per les famílies, els diversos preus dels menjadors (i la no adaptació de l'ajut a aquests) i la insuficiència pressupostària provoca que hi hagi persones amb situacions econòmiques i socials greus que no reben l'ajut de menjador mentre que d'altres, amb menors necessitats, sí que en reben.

Una de les necessitats que més ha crescut durant els darrers anys ha estat la necessitat de conciliar la vida familiar i laboral. Es tracta d'una qüestió insuficientment tractada en l'actual sistema de beques de menjador per motius socioeconòmics en no haver estat la reducció de les desigualtats en l'accés al mercat de treball un dels seus objectius originals.

La millora en alguns processos de gestió facilitarien la cobertura de necessitats que, en aquests moments, queden desateses. En concret, entre les mesures a considerar es troben: millorar la puntualitat, per part de la Generalitat, en la comunicació als consells comarcals de la partida de què disposen per a beques de menjador; l'obertura de convocatòries obertes per als nouvinguts i alumnes amb situacions problemàtiques sobrevingudes durant el curs; l'actualització anual dels indicadors en base als quals es reparteixen els fons per a ajuts entre les comarques; i un major intercanvi d'informació entre centres, ajuntaments i consells comarcals.

Referències

- Bonal, X.; Essomba, M.A.; Ferrer, F. (2004) *Política educativa i igualtat d'oportunitats. Prioritats i propostes*. Barcelona, Mediterrània.
- Calero, J.; Choi, Á. (2009) *Anàlisi dels criteris de distribució econòmica i d'adjudicació de les beques de menjador escolar del Baix Llobregat*. Barcelona, Diputació de Barcelona.
- Calero, J.; Escardíbul, J.O. (2007) «Evaluación de servicios educativos: el rendimiento en los centros públicos y privados medido en PISA-2003». *Hacienda Pública Española*, 83 (4), p. 33-66.
- Calero, J.; Waisgrais, S. (2009) «Factores de desigualdad en la educación española. Una aproximación a través de las evaluaciones de PISA». *Papeles de Economía Española*, 119, p. 86-98.
- Coleman, J.; Campbell, E.; Hobson, C.; McPartland, J.; Mood, A.; Weinfeld, F.; York, R. (1966) *Equality of Educational Opportunity*. Washington D.C., U.S. Government Printing Office.
- Generalitat de Catalunya (1996) Decret 160/1996, pel qual es regula el servei escolar de menjador als centres docents públics de titularitat del Departament d'Ensenyament, de 14 de maig de 1996. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 2208.
- Gobierno de España (1990) Llei Orgànica 1/1990, d'Ordenació General del Sistema Educatiu, de 3 de octubre de 1990. *Boletín Oficial del Estado*, 238.
- Hanushek, E.A. (1979) «Conceptual and empirical issues in the estimation of educational production functions». *Journal of Human Resources*, 14 (3), p. 351-388.
- López, N. (2004) «Educación y equidad. Algunos aportes desde la noción de educabilidad». *Documentos del IIPE*.
- Rawls, J. (1971) *A theory of justice*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Roemer, J.E. (1998) *Theories of distributive justice*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- San Segundo, M.J. (1998) «Igualdad de oportunidades educativas». *Economía*, 40, p. 82-103.
- Sen, A. (1980) *Equality of what? The Tanner lectures on human values*. Cambridge, MA, Cambridge University Press.

Impacto del sistema de becas de comedor de Cataluña sobre la igualdad de oportunidades educativas

Resumen: El objetivo principal de las becas escolares es incrementar la igualdad de oportunidades educativas. Las ayudas de comedor por motivos socioeconómicos de Catalunya, gestionadas por los consejos comarcales desde 1996, constituyen un buen ejemplo. Los cambios demográficos y socioeconómicos experimentados han provocado que parte de las necesidades que pretendían ser cubiertas a través de estas ayudas hayan quedado desatendidas. Este artículo detecta puntos débiles en el actual sistema de ayudas de comedor por motivos socioeconómicos y plantea reflexiones para su hipotética adaptación a la nueva realidad a la cual se enfrenta.

Palabras clave: becas de comedor, políticas públicas, educación obligatoria, igualdad.

Impact du système des bourses de cantine de la Catalogne sur l'égalité des chances éducatives

Résumé : L'objectif principal des bourses scolaires est d'augmenter l'égalité des chances éducatives. Les aides de cantine pour des raisons socioéconomiques, gérées par les conseils communaux depuis 1996 en Catalogne, en constituent un bon exemple. Les modifications démographiques et socioéconomiques vécues ont fait qu'une partie des nécessités qui devaient être couvertes grâce à ces aides soient demeurées insatisfaites. Cet article détecte des points faibles dans le système d'aides de cantine pour des raisons socioéconomiques et envisage des réflexions pour son adaptation hypothétique à la nouvelle réalité à laquelle il s'affronte.

Mots-clés : bourses de cantine, politiques publiques, éducation obligatoire, égalité

Impact of the system of Catalan school lunch grants on equal educational opportunities

Abstract: The main aim of school lunch grants is to increase the equality of educational opportunities. Catalan school lunch grants for low income families, which have been managed by district councils since 1996, are a good example. Demographic and socioeconomic changes have meant that some of the needs that were to be met by these grants are now neglected. This article detects weaknesses in the current lunch grant system for low income families and proposes ways in which the grants could be adapted to the new situation.

Keywords: school lunch grants, public policies, compulsory education, equality.