



Diputació  
Barcelona

# Observatori de l'educació local

Anuari 2022

L'Anuari de l'Observatori de l'educació local té com a objectiu oferir una mirada sobre l'estat i l'evolució de l'educació des de la perspectiva municipal, els principals reptes als quals ha de fer front el nostre sistema educatiu i les estratègies desenvolupades des del món local.

La present edició inclou articles de reflexió i l'anàlisi en àmbits com els futurs de l'educació un cop superada la pandèmia, els nous paradigmes de l'aprenentatge, un balanç del Pacte contra la segregació escolar a Catalunya, la mirada de gènere en la lluita contra l'abandonament escolar prematur o les característiques de la nova llei de la formació professional.

Col·lecció **Eines**  
Sèrie Educació **12**

# Eixos per dissenyar polítiques municipals d'equitat educativa a partir d'un model de gestió i planificació a escala local

ALBA CABALLÉ

Gerència de Serveis d'Educació, Diputació de Barcelona

## L'equitat com a política redistributiva

L'equitat educativa és un tipus de *política redistributiva*, i com a tal, transfereix recursos d'uns col·lectius a uns altres. Des d'un punt de vista funcional, les polítiques redistributives es contraposen a les polítiques distributives, en les quals els béns o serveis públics oferts són divisibles en parts iguals, i els beneficiaris no són considerats rivals pels que no ho són; al contrari, s'acostuma a produir un suport recíproc entre actors que no són antagònics entre ells. Les pensions, la sanitat o l'ensenyament obligatori gratuïts són els màxims exponents de polítiques distributives en el nostre país, i que identifiquen el model de societat que ens correspon.

Les polítiques redistributives, tanmateix, estableixen criteris que donen beneficis (serveis, subvencions, etc.) a *tipologies* de casos i subjectes, però no a casos i subjectes *específics*. Aquesta assignació de recursos es fa amb la voluntat d'incidir en àmbits tan complexos i sensibles com la propietat, la distribució del poder o algunes dinàmiques socials. El suport i l'intercanvi entre els grups beneficiaris i no beneficiaris és molt difícil, atès que els interessos poden ser contraposats. Tanmateix, l'existència d'accions redistributives pot ajudar determinats sectors de població en moments clau del seu recorregut social i vital d'una manera positiva, tant a escala individual com col·lectiva.

És per això que el disseny i la implementació d'una política d'equitat educativa requereix una forta vinculació, acompanyament i justificació des de l'estratègia general de l'ens local (Pla de mandat), que ha de ser portada a la pràctica a través dels plans estratègics i operatius dels serveis d'educació. L'arquitectura i el disseny estratègic en l'àmbit polític és un element clau, i determinarà l'abast en transversalitat i profunditat de la implementació a escala tècnica contribuint a reduir els possibles conflictes que sorgeixin de la implementació de la política redistributiva.

Si bé és cert que hi ha algunes pràctiques i intervencions específiques de la implementació de polítiques d'equitat educativa és necessari entendre aquesta equitat com una acció transversal a tota l'acció en l'àmbit d'educació, i hi poden haver diferents graus de modulació de la intervenció. Però no és possible parlar d'una *planificació*

*estratègica en educació* i d'una *planificació estratègica en equitat educativa* com si fossin àmbits de planificació diferents. Igualment, és difícil implementar una política d'equitat educativa en el marc d'una acció de mandat que no contempla l'equitat com un eix o valor estratègic. Les dificultats poden sorgir precisament quan l'equitat educativa és interpretada com una tipologia d'accions específiques i no com una tipologia política, perquè aleshores es corre el risc d'elaborar un pla estratègic i operatiu en educació d'una banda, i un pla d'equitat educativa de l'altra, sense la suficient coherència i estructura jeràrquica entre tots dos.

L'enfocament alternatiu que proposem és el disseny d'una planificació estratègica en educació que implementi les seves accions des de la perspectiva de l'equitat i de la manera més transversal possible. En la implementació de les polítiques d'equitat, no canvia tant la intervenció com a tal sinó el *com es fa* i *qui n'és* el beneficiari. Un exemple: la incorporació de l'alumnat durant el curs escolar no és un fenomen nou. El que és *nou* és l'assignació de l'alumnat als centres educatius amb criteris d'equitat (escolaritat equilibrada).

## **Dels conceptes de segregació, complexitat i equitat**

Hi ha força consens a considerar negativament el fet que, en termes generals, els centres del sistema educatiu de Catalunya tenen un alumnat homogeni segons el perfil socioeconòmic. Aquest procés respon a dinàmiques multifactorials que s'expliquen per la seva evolució al llarg del temps i amb plasmació diferent segons els territoris. Les causes responen a circumstàncies diverses i complexes, i abasten temes d'urbanisme, demografia, processos migratoris, polítiques i cultura, però també elements vinculats a les estructures i relacions econòmiques i socials de la societat.

Aquesta distribució polaritzada de l'alumnat sovint s'ha denominat *segregació escolar*, en tant que la matrícula de l'alumnat en els centres ha tingut tendència a *separar-se* entre perfils diferents i a *agrupar-se* en perfils similars. Fins fa poc, el Departament qualificava les escoles amb una elevada concentració d'alumnat amb condicions socioeconòmiques desfavorides com *escoles segregades*. Afortunadament, aquesta denominació ja no es fa servir, en tant que la segregació és un acció en què la separació (entre diferents) i l'agrupació (entre iguals) s'esdevé de manera necessàriament sincrònica. Parlar de *centres segregats* referint-se només als d'una tipologia, quan aquests estan *segregats* respecte d'uns altres que no reben aquesta qualificació però que igualment estan *segregats* respecte dels primers, facilita els discursos estigmatitzadors i culpabilitzadors sobre alumnat (i famílies) d'un perfil determinat, i sens dubte contribueix a reforçar les dinàmiques que provoquen el fenomen de la segregació.

Actualment, el Departament classifica els centres educatius en base a la ponderació de les característiques de l'alumnat (instrucció, perfil migratori i ocupació dels progenitors o tutors i necessitats educatives específiques de l'alumnat) definint cinc categories de *complexitat*: molt alta, alta, mitjana-alta, mitjana baixa, baixa. És rellevant indicar que només els centres classificats en les categories de *molt alta complexitat* reben (alguns) recursos econòmics i humans complementaris. La classificació vigent, en base al curs 2019-2020, va determinar el 8,53 % dels centres de Catalunya com *de molt alta complexitat*, el 15,5 % *d'alta complexitat*, i el 30,5 % *de complexitat*

*mitjana-alta*. Els centres de *mitjana-baixa*, i *baixa*, corresponien al 30 % i al 15,4 % del total de centres.<sup>1</sup>

La majoria dels centres classificats d'alta i molt alta complexitat són centres de la xarxa pública, i una proporció molt elevada dels centres de baixa complexitat són centres concertats. Tanmateix, les dades cal mirar-les amb més detall a escala local i fins i tot inferior, i tenir en compte que en cap cas hi ha relació causal entre centres públics i la categorització de complexitat. Igualment, si bé en alguns territoris es pot determinar que hi ha una correlació, en d'altres no.

Això és d'aquesta manera atès que els centres educatius són el mirall d'una societat que té inèrcies econòmiques, culturals i socials que tendeixen a agrupar els *iguals* o *afins* i a separar-se entre *diferents*, en un procés de segregació que, traslladat a l'àmbit de l'escolarització, comporta que els centres amb alumnat majoritàriament d'un perfil socioeconòmic baix visquin una més gran complexitat i dificultat, a igualtat de recursos, per assolir els resultats educatius estandarditzats.

Si bé és cert que l'existència de distribucions polaritzades dels alumnsats segons el seu perfil en els centres reforça les dinàmiques que les provoquen, cal tenir molt present que aquests no són la causa del fenomen, si no més aviat el resultat o la conseqüència de processos que, com hem dit, van molt més enllà de l'àmbit educatiu. Per tant, si les causes del fenomen són multifactorials i en bona part exògenes al sistema educatiu, tota intervenció per minimitzar-lo o evitar-lo serà complexa i necessàriament transversal, i alhora d'un abast més enllà del centre educatiu, tant pel que fa als àmbits d'actuació com als actors que hi han d'intervenir. Així, en resposta a uns problemes tan complexos, caldrà solucions complexes.

## La política de l'escolaritat equilibrada

Les polítiques d'escolaritat equilibrada són un tipus d'acció que busca contrarestar l'efecte de les dinàmiques que generen un sistema educatiu amb centres de diferent composició social entre ells, tal com hem descrit en l'apartat anterior. L'escolaritat equilibrada es basa en la detecció i la classificació de l'alumnat segons si té *necessitats educatives específiques* (és a dir, si està en situació de vulnerabilitat socioeconòmica o està en risc d'estar-ho).<sup>2</sup> L'alumnat que no és inclòs en aquesta classificació és alumnat tipificat automàticament com a *ordinari*.

La detecció permet determinar el nombre d'alumnat en xifres absolutes i relatives de cada una de les dues tipologies, i al seu torn permet classificar les places ofertes en cada curs i grup seguint la mateixa proporció en places ordinàries i places de necessitats educatives específiques. D'aquesta manera, la distribució de l'alumnat en cada grup-classe (i per tant, del centre), manté una proporció uniforme (igual) a la resta de centres educatius, evitant els efectes de les dinàmiques de segregació. La clau del procés, per tant, és la *igualtat en la distribució* dels dos col·lectius, de manera proporcional.

1. *Com classificar els centres educatius segons la complexitat?* Coordinadors: Joan Mateo i Andrés, Carmina Pinya i Salomó, Ernest Querol Puig. Elaboració: Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament d'Educació, 2021.

2. Decret 11/2021, de 16 de febrer, de la programació de l'oferta educativa i del procediment d'admissió en els centres del Servei d'Educació de Catalunya.

Així doncs, la política d'equitat educativa no és estrictament una política redistributiva, sinó regulativa, en tant que no comporta la redistribució de recursos entre col·lectius. Però és clar que comparteix objectius amb les polítiques redistributives pel fet que estan creades per afavorir uns col·lectius determinats que es considera que tindran menys oportunitats de desenvolupament social, econòmic i personal si no es fa una intervenció. La intervenció, doncs, es planteja obtenir més bons resultats educatius en el conjunt de l'alumnat amb gairebé els mateixos recursos.

Hi ha estudis acadèmics que indiquen que, si bé la distribució més heterogènia i proporcional entre els dos grups pot comportar alguna pèrdua acadèmica —entre l'alumnat que estava en centres segregats amb alumnat no desafavorit—, aquesta pèrdua és baixa i, en tot cas, té moltes possibilitats de ser compensada per l'entorn familiar de l'alumne. D'altra banda, la millora acadèmica de l'alumnat desafavorit és significativa. En definitiva, la mitjana de resultats en tot el sistema educatiu augmenta en termes absoluts i relatius.<sup>3,4</sup>

Un dels aspectes que també mereix una atenció especial per part de la política d'escolaritat equilibrada és la possibilitat de generar espais de trobada entre diferents grups socials que, d'altra banda, difícilment es produirien. D'aquesta manera, el centre educatiu contribueix a generar una societat més cohesionada mantenint la diversitat i la diferència (des d'un punt de vista cultural, etc.), uns elements que, alhora, es consideren vitals per evitar els conflictes socials i també per generar societats més innovadores i tolerants.

La política d'escolaritat equilibrada, però, no és d'implementació fàcil. En primer lloc, cal tenir en compte que suposa limitar un dels drets contemplats en la Llei d'educació 12/2009: la lliure elecció de centre educatiu. En aquest cas, però, la limitació afecta tots dos col·lectius, i afegeix, si és possible, una més gran complexitat de gestió que en les polítiques redistributives: es pot donar el cas que amb aquesta política no hi hagi cap col·lectiu que es consideri beneficiat individualment.

D'altra banda, cal tenir en compte que l'equitat educativa requereix un sistema de detecció i tipificació de l'alumnat en les dues categories molt acurada i pròxima a la realitat. Un sistema que detecti els diferents moments d'entrada d'alumnat al sistema (que a la pràctica és tot l'any), i que sigui capaç de revisar de manera periòdica les tipificacions, atès que les condicions socioeconòmiques i personals de l'alumnat poden fer que els alumnes passin d'una categoria a una altra. També cal complementar la detecció i la tipificació de l'oferta de places amb altres mesures vinculades a la reserva de places durant tot el curs, el tancament de grups, la gestió dels augments i les reduccions de ràtio amb criteris d'equitat, la gestió de l'oferta evitant les vacants, etc. En aquests aspectes, actualment encara hi ha molt camí per recórrer.

A la pràctica, però, encara és generen més problemàtiques, i requereixen valoracions que no es poden fer només des d'un punt de vista tècnic. Per exemple, l'escolaritat equilibrada portada a la pràctica de manera rigorosa pot comportar l'assignació d'alumnat fora del seu entorn o del seu barri, quan aquesta proximitat és alhora

3. «Les pràctiques organitzatives i de funcionament dels centres d'educació secundària promouen l'abandonament dels alumnes amb més dificultats». Ivàlua i la Fundació Jaume Bofill. (2017). Recurs en línia [https://fundaciobofill.cat/uploads/docs/q/5/m/4/k/h/r/2/9/notaprensa\\_abandonament-escolar-fundacio-jaume-bofill\\_0.pdf](https://fundaciobofill.cat/uploads/docs/q/5/m/4/k/h/r/2/9/notaprensa_abandonament-escolar-fundacio-jaume-bofill_0.pdf). Data de consulta 09.09.2022.

4. «Efectos de los compañeros de clase en el rendimiento académico». Instituto Nacional de Evaluación Educativa. (2015). Recurs en línia <http://educalab.es/documents/10180/14984/educaine44.pdf/df7fdac7-f384-4aed-9425-32ec628afef8>. Data de consulta 09.09.2022.

un valor reconegut i recolzat a escala social, de les administracions i dels polítics. És lícit obligar a assumir un temps i un cost de transport a una família, especialment si aquesta té pocs recursos econòmics? Què passa quan per implementar una escolaritat equilibrada no és possible escolaritzar els germans en un mateix centre? Quins efectes té per a un alumne estar matriculat en un grup o centre en el qual per motius culturals o fins i tot religiosos (o altres afinitats) l'adaptació resulta difícil? Quina és la taxa de fracàs de l'escolaritat equilibrada, és a dir, la petició de canvi de centre d'alumnes escolaritzats en centres segons criteri d'equitat al cap d'un o dos cursos? En resum, l'equitat educativa és un procés complex que va *molt més enllà de la reserva de places NEE*, i que, malgrat el gran avenç que suposa el Decret 11/2021, necessita un acompanyament normatiu i procedimental que encara és lluny de ser assolit.

Pel que fa a la participació dels ajuntaments en el procés d'escolaritat equilibrada en els centres d'ensenyament obligatori, és imprescindible que es clarifiqui, molt més del que ho està ara, quin és el seu àmbit d'intervenció, gestió i presa de decisions en tot el procés d'implementació de la política.

## Equitat educativa i escolaritat equilibrada a escala local

Com hem vist, les polítiques d'escolaritat equilibrada poden complementar les polítiques d'equitat educativa, però actualment no considerem que n'hagin de ser l'eix vertebrador, i encara menys, l'única mesura. Els últims anys, cada vegada es posa més èmfasi en la necessitat d'adoptar intervencions transversals i multifactorials, en què l'escolaritat equilibrada és una acció més.

De fet, l'OCDE, en el seu informe del 2021, apunta que, si es persegueix la millora dels resultats acadèmics de l'alumnat vulnerable, cal prioritzar la política de discriminació positiva dels recursos als centres amb alta concentració d'alumnat vulnerable, tant a nivell econòmic com de recursos humans.<sup>5,6</sup> Entre aquests últims, proposa un sistema de selecció, retribució i formació dels docents d'aquests centres que faciliti equips d'alta capacitat d'intervenció educativa i motivació, que repercuteixi tant en el prestigi dels docents com dels centres educatius. Aquestes propostes, que sí que són polítiques redistributives, són considerades més efectives que la (re)distribució de l'alumnat, que com hem vist comporta complexitats de gestió, implementació i de vegades rebuig social.

Tanmateix, a Catalunya, el Departament d'Educació ha fet una clara aposta per l'escolaritat equilibrada amb el Pacte contra la segregació, i té un moment clau amb la publicació del Decret 11/2022 i amb l'assignació de recursos econòmics per cada alumne de necessitats educatives especials (384,6 € si estan escolaritzats en una escola pública, i 988,11 € si ho estan en un centre concertat), que serà efectiva a partir del curs 2022-2023.<sup>7</sup>

5. «No more failures». OCDE 2007. Recurs en línia, <https://www.oecd.org/education/school/nomorefailurestentstepstoeequityineducation.htm#1>. Data de consulta 09.09.2022.

6. «Education at a Glance 2020: OECD Indicators». OECD 2020. Recurs en línia, <https://doi.org/10.1787/69096873-en>. Data de consulta 09.09.2022.

7. «Informe balanç Pacte contra la segregació escolar a Catalunya». Sindic de Greuges 2022. Recurs en línia [https://www.sindic.cat/site/unitFiles/8468/Informe%20Balan%C3%A7%20Bianual%20PSE\\_cat.pdf](https://www.sindic.cat/site/unitFiles/8468/Informe%20Balan%C3%A7%20Bianual%20PSE_cat.pdf). Data de consulta 09.09.2022.

Com hem vist, però, queda molt recorregut per poder parlar d'una implementació efectiva o, en tot cas, molt més eficient que l'actual. Alhora, cal veure si el Departament pot desplegar altres mesures d'equitat educativa com les previstes en el mateix Decret 11/2021, en matèria d'activitats extraescolars, i increments dels ajuts i subvencions a alumnat vulnerable de manera directa o a través dels centres.

Una part importantíssima d'ens locals ja contribueixen a la implementació de les polítiques d'escolaritat equilibrada; de fet, sovint n'exerceixen el lideratge o en són una peça clau. Aquesta intervenció es materialitza de diverses maneres. Així, les oficines municipals d'escolarització, que es van començar a constituir a partir de l'any 2006 en un context en què no es parlava (o se'n parlava molt poc) de segregació, complexitat o escolaritat equilibrada, han esdevingut una peça clau de la gestió de la política.

Tanmateix, cal ressaltar que molts ens locals tenen responsabilitats i implicacions en escolaritat equilibrada sense tenir constituïda una OME, o fins i tot des d'abans de constituir-la. Alhora, les funcions que assumeixen els diferents ens locals en escolaritat equilibrada són molt diferents i responen a diverses casuístiques i circumstàncies que sovint fan que un model que és d'èxit en un municipi no pugui ser extrapolable a un altre, etc.

Volem posar èmfasi en la necessitat que els ens locals defineixin la seva acció d'escolaritat equilibrada en el marc de l'equitat educativa, i que si bé la participació en la gestió de l'escolaritat equilibrada pot ser central en la seva acció, és important que tinguin present que en aquest àmbit no exerceixen un espai de control (que no és tanmateix incompatible pel fet que s'estableix un nivell de compromís i de col·laboració elevadíssim). La posició i intervenció de l'ens local en l'escolaritat equilibrada dels ensenyaments obligatoris es fa des de l'àmbit de la influència i la gestió, però sovint participant poc o gens en la presa de decisions. És el Departament, de fet, qui exerceix aquesta funció.

Per contra, els ens locals tenen altres àmbits de control propis en què poden implementar una política d'escolaritat equilibrada: els centres educatius de titularitat municipal. De fet, es constata sovint una implicació dels ens locals en l'escolaritat equilibrada en els centres de titularitat del Departament, i per contra, no s'implementa en els propis.

Així mateix, l'ens local té altres àmbits d'actuació que no estan a l'abast del Departament, i que poden incidir i complementar els objectius que l'escolaritat equilibrada demana: l'entorn familiar i comunitari, els espais i els temps d'educació no formal, els serveis públics de tipus cultural, esportiu, de lleure, associatius... Espais des dels quals es pot bastir una robusta política d'equitat educativa.

## **El Model de gestió i planificació d'equitat educativa a escala local**

La Gerència de Serveis d'Educació de la Diputació de Barcelona ofereix als ens locals un instrument d'anàlisi i gestió de la política d'equitat educativa: el Model de gestió i planificació d'equitat educativa a escala local.<sup>8</sup> Si bé té una estructura genè-

8. Informació, governança i estratègia: eixos per dissenyar polítiques d'equitat educativa. Alba Caballé, 2022. *Diari de l'educació*. Recurs en línia <https://diarieducacio.cat/educaciolocal/2022/02/17/informacio-governanca-i-estrategia-eixos-per-dissenyar-politiques-dequitat-educativa/>. Data de consulta 09.09.2022.

rica, es modula segons la realitat i el context de l'ens local, i alhora contempla les expectatives i els interessos tècnics i polítics.

El Model facilita la construcció d'una estratègia d'equitat educativa, a través de la qual es vehicula tota intervenció d'escolaritat equilibrada. Així mateix, proveeix eines de gestió, anàlisi i avaluació de l'acció que, al seu torn, permeten actualitzar-la i adaptar-la a les noves necessitats i canvis que un context social i econòmic comporta. Aquesta anàlisi i gestió es du a terme prenent com a base tres eixos diferenciats que, tanmateix, estan relacionats entre ells de manera sistèmica.

El primer eix és la creació d'un *sistema d'informació* i d'indicadors que possibilitin analitzar el context en què s'actua, però també els recursos disponibles, i el públic objectiu i destinatari de l'acció. En definitiva, es tracta de generar coneixement per a la gestió i la presa de decisions, però també per a la comunicació i la sensibilització. El segon eix és el de *la governança*, en el qual cal identificar, millorar i replantejar, si escau, els diferents espais de governança i els processos en equitat i escolaritat equilibrada en què participa l'ens local. El tercer eix és el de l'*estratègia*, i posa èmfasi en la necessitat que el municipi ha de dissenyar la seva estratègia en matèria d'equitat, construïda amb una estructura bàsica de planificació estratègica i una d'operativa, que incorpori indicadors objectius i indicadors de control tant de l'assoliment com de la gestió.