

EL DRET A L'EDUCACIÓ A CATALUNYA: SIGNIFICAT I VULNERACIONS

Xavier Bonal

Adjunt al Síndic de Greuges per a la defensa dels drets dels infants

Bernat Albaigés

Assessor de l'àrea d'infància i educació del Síndic de Greuges

1. INTRODUCCIÓ

57

Parlar avui del dret a l'educació implica inevitablement pensar més enllà del simple dret a l'escolarització. Aquesta afirmació, que pot semblar òbvia, no ho hauria estat fa només uns quants anys. Els retards en la constitució d'un model d'escola de masses a Catalunya i a Espanya són coneguts, com ho és també la distància entre allò que estableix la normativa sobre el dret a l'educació i la seva traducció en la pràctica. De fet, no fou fins a l'any 1986 que el que havia establert la Llei general d'educació del 1970, l'educació obligatòria fins als catorze anys, es traduï en escolarització efectiva (Calero i Bonal, 1999). De la mateixa manera, tot i l'aprovació de la Llei d'ordenació general del sistema educatiu (LOGSE) l'any 1990, que estengué l'etapa obligatòria en dos anys més, l'escolarització obligatòria fins als setze anys no es va generalitzar a Catalunya fins a l'any 1997. Així doncs, no fa tant que en aquest país el dret a una educació gratuïta i garantida pels poders públics es tradueix en una regulació i una provisió que hi assegurin l'accés universal en l'etapa obligatòria i no fa tant que les xifres d'escolarització en l'etapa obligatòria ens indiquen que es corresponen —amb poques excepcions, tot i que significatives— amb el cens d'infants entre els sis i els quinze anys.

La garantia d'un dret a l'educació promogut pels poders públics no significa, però, que entrat el segle XXI puguem assegurar que aquesta és una assignatura superada del nostre Estat del benestar. Efectivament, són diverses les raons que obliguen avui a repensar el sentit del dret a l'educació. En primer lloc, el llindar de coneixements, habilitats i credencials educatives que assegura trajectòries laborals i socials mínimament reeixides s'ha desplaçat cap amunt. És evident que les exigències del mercat de treball i la mateixa democratització de l'accés a l'ensenyament han devaluat credencials educatives

que abans facilitaven l'accés a posicions laborals en el mercat de treball primari. Organismes internacionals com l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE) o el mateix Consell Europeu inclouen com a indicador d'inclusió social i laboral del capital humà d'un país les titulacions en educació secundària postobligatòria i, per tant, l'escolarització fins als divuit anys d'edat com a mínim. També, l'oferta cada vegada més àmplia de títols educatius de postgrau ha trobat una demanda creixent d'estudiants disposats a augmentar el valor del seu capital educatiu en un entorn cada vegada més competitiu. En definitiva, l'educació obligatòria esdevé any rere any una condició necessària però insuficient per a la inclusió social i laboral.

Però no és només l'allargament de l'educació reglada allò que obliga a revisar el dret a l'educació. Els canvis accelerats en l'organització del treball i en les habilitats professionals converteixen ràpidament els coneixements acumulats en obsolets i obliguen, tant les empreses com els treballadors, a cercar vies de formació permanent. L'anomenada formació al llarg de tota la vida exigeix avui repensar els sistemes educatius de manera flexible, per obrir-los a entrades i sortides al llarg de la vida laboral. Els mateixos organismes internacionals esmentats abans mesuren la qualitat i la democratització educatives dels països a partir d'indicadors com la participació de la població adulta en aquests programes de formació permanent.

L'accés a altres formes d'educació no reglada ha esdevingut cada cop més una font de diferenciació d'oportunitats educatives. L'oferta d'activitats no lectives organitzades per les mateixes escoles i el conjunt de l'oferta d'activitats extraescolars han obert el ventall d'experiències formatives a l'abast dels infants i adolescents. L'increment de l'oferta ha permès sens dubte oferir oportunitats complementàries a la formació reglada a sectors socials que tradicionalment no hi tenien accés. La seva generalització, però, accentua les diferències entre una massa de població amb accés a formació paral·lela i complementària a l'escola i aquells sectors socials que, per manca de recursos econòmics, de capital cultural o de dinamisme de les escoles que freqüenten i del seu entorn, disposen de menys oportunitats per a accedir-hi. És, doncs, la mateixa extensió i la quasi universalització d'aquesta oferta el que permet parlar avui d'un dret a l'accés a aquest tipus d'experiències formatives, el qual és vulnerat en determinats col·lectius.

I si les necessitats educatives s'evidencien en l'etapa obligatòria i més enllà d'aquesta, es fa també palès que existeix un dret a l'educació preobligatòria. El reconeixement que les oportunitats educatives es construeixen a partir d'una socialització escolar primerenca es consolida a través de la recerca en desenvolupament infantil i d'investigacions que constaten la capitalització de l'accés a

l'educació infantil en el rendiment escolar posterior. Més enllà dels beneficis socials innegables des del punt de vista de la conciliació entre la vida laboral i la familiar o de l'accés de la dona al mercat de treball i la no interrupció de les trajectòries professionals, l'educació infantil es presenta com una base cada vegada més sòlida d'oportunitats educatives amb el potencial de neutralitzar en les primeres etapes de vida unes diferències socials que tendeixen a reproduir-se al llarg de la vida escolar. L'accés a aquests serveis educatius ha millorat, sens dubte, però és lluny de ser universal i d'oferir-se en condicions d'equitat en tots els centres.

Aquest article parteix d'aquesta lectura ampliada del dret a l'educació per a observar fins a quin punt és garantit avui a Catalunya. La revisió està realitzada a partir de l'experiència que ens proporciona el treball dut a terme des del Síndic de Greuges de Catalunya, un observatori privilegiat del compliment o incompliment de la garantia dels drets per part de les administracions públiques. Basant-nos en les problemàtiques exposades per ciutadans que perceben una vulneració dels seus drets, en els informes anuals i extraordinaris de la institució i en l'experiència obtinguda a través de les visites a escoles i el contacte amb famílies i professionals, introduïm reflexions de caràcter general sobre quins drets educatius són avui vulnerats a Catalunya. L'article es tanca amb una breu reflexió sobre les possibilitats o limitacions de la nova Llei d'Educació de Catalunya (LEC) per a donar resposta política a les velles i noves dimensions del dret a l'educació.

2. DRET A L'ACCÉS A L'ESCOLARITZACIÓ (I A L'EDUCACIÓ)

La Convenció sobre els Drets dels Infants (1989) de les Nacions Unides, amb força jurídica i que han de complir obligatòriament els estats que l'han ratificada, com és el cas de l'Estat espanyol, estableix en l'article 28 el dret de l'infant a l'educació i insta els estats a desenvolupar fórmules que fomentin l'accessibilitat a l'escolarització, tant en els ensenyaments primaris obligatoris, que han de ser gratuïts, com en els secundaris i superiors no obligatoris. Aquests drets estan igualment desenvolupats tant a la Constitució espanyola (1978, article 27) com a l'Estatut d'autonomia de Catalunya (2006, article 21) i a les lleis orgàniques que desenvolupen els drets en educació (bàsicament, a la Llei orgànica 8/1985, de 3 de juliol, reguladora del dret a l'educació i a la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació).

Aquesta protecció jurídica del dret a l'accés a l'educació s'ha vist reforçada al llarg de les darreres dècades per determinades dinàmiques d'expansió educativa que, amb el desenvolupament de la societat del coneixement i amb la

importància que ha anat adquirint l'educació permanent, han incrementat la demanda social de formació al llarg de la vida, en diferents espais i temps vitals. La prolongació de l'etapa d'escolarització obligatòria fins als setze anys, que ha afavorit que els alumnes escolarment més desafectes allarguin la seva trajectòria escolar; la intensificació del consum de lleure educatiu, o l'increment de la participació a la formació contínua, per posar alguns exemples ja esmentats, constaten que el dret a l'educació es consolida al nostre país i que cada cop hi ha més persones que exerceixen, i volen exercir, aquest dret. La creixent conscienciació social sobre la importància de l'educació permanent ha augmentat les demandes i les exigències socials en relació amb aquest àmbit i ha contribuït a consolidar el dret a l'educació.

2.1. El dret a l'escolarització en la primera infància

A Catalunya, però, encara hi ha àmbits on el dret a l'educació no està plenament garantit, com succeeix amb l'escolarització de la primera infància. Tot i que la Llei 5/2004, de 9 de juliol, de creació de llars d'infants de qualitat insta l'Administració educativa a «assegurar una oferta suficient per a la població menor de tres anys que solliciti una plaça en qualsevol lloc del territori de Catalunya» i tot i que Catalunya compta amb una bona posició en comparació amb la resta de l'Estat i internacionalment pel que fa als nivells d'escolarització en l'etapa de zero a dos anys, és prou conegut que la demanda educativa en aquesta edat continua sent superior a l'oferta de places i que Catalunya presenta dèficits de provisió pública d'aquest tipus de serveis (especialment rellevants al nostre país si tenim en compte la baixa diversificació de polítiques de cura de la primera infància, molt centrades en l'escolarització; el curt abast de les llicències parentals, comparativament curtes i mal retribuïdes, i l'elevat cost d'accés al sector privat).

D'una banda, l'aprovació de la Llei 5/2004, de 9 de juliol, de creació de llars d'infants de qualitat i el consegüent desplegament del pla de creació de trenta mil places públiques entre el 2004 i el 2008, actualment en procés de renovació, han propiciat un augment considerable de l'oferta pública existent i, consegüentment també, de les oportunitats d'accés. De l'altra, però, des de la perspectiva de la garantia del dret d'accés a l'educació, encara hi ha desigualtats importants que impedeixen a determinats infants d'exercir aquest dret de manera òptima.

En primer lloc, convé destacar les desigualtats territorials existents entre comarques i municipis en l'escolarització dels infants de zero a dos anys, no només provocades pels diferents nivells de demanda, sinó també pels dife-

rents nivells de planificació i de compromís en la provisió de l'oferta escolar per part de les administracions implicades. Mentre que hi ha comarques amb taxes d'escolarització inferiors al 25%, n'hi ha d'altres amb taxes d'escolarització superiors al 50%. A més, el desplegament del pla de creació de trenta mil places, malgrat que ha elevat globalment els nivells d'escolarització, no ha incidit d'una manera igual en els diferents territoris —el nivell d'incidència no ha estat sempre inversament proporcional a la disposició de places (Síndic de Greuges, 2007).

En segon lloc, també convé destacar les desigualtats socials en l'accés. Els infants adscrits als grups socials amb menor capital educatiu i econòmic són els que participen menys en aquest àmbit educatiu. Els dèficits d'oferta pública (la més accessible econòmicament) existents al nostre país i els costos d'accés, també importants en el sector públic, accentuen aquestes desigualtats.¹ Val a dir, a més, que aquestes desigualtats són especialment negatives si hom pren en consideració la importància que té l'escolarització de zero a tres anys per als infants de famílies amb un capital cultural baix, en el sentit que compensa, encara que sigui parcialment, possibles desigualtats educatives de partida en el seu procés de socialització primerenca.

I en tercer lloc, també cal destacar que, ben sovint, els criteris d'admissió i la seva baremació reproduïxen aquestes desigualtats. Per un costat, els criteris que estableix la normativa d'admissió amb caràcter general no donen prioritat d'accés a les famílies de rendes baixes (només a les perceptores de rendes mínimes d'inserció, que són una minoria). El criteri més determinant per al barem és tenir germans o germanes al centre, però es dona prioritat a les famílies més orientades a l'escolarització dels seus fills, que no són altres que les de més capital educatiu, i es dificulta l'accés dels grups socials que estan menys representats en el sistema. I, per un altre costat, alguns municipis que tenen delegades les competències d'admissió a l'educació infantil de primer cicle incorporen criteris que perjudiquen determinats grups socials, com ara el criteri d'anys d'empadronament, discriminatori per a la població nouvinguda. En alguns d'aquests municipis, a més, la poca transparència en la cobertura d'eventuals baixes a mig curs, un cop acabat el procediment ordinari

1. L'informe extraordinari *L'escolarització de 0 a 3 anys a Catalunya*, presentat pel Síndic de Greuges al Parlament de Catalunya a finals de l'any 2007, conclou que, en el sector públic, les famílies paguen de mitjana quotes anuals estimades de 2.172 euros per fill (que inclouen el servei bàsic d'escolaritat i el servei de menjador), aproximadament. Aquesta quantitat representa el 14,4 % dels ingressos mitjans de les famílies monoparentals a Catalunya o el 7,7 % dels ingressos mitjans de les famílies biparentals amb fills dependents al seu càrrec. Per al 50 % de les famílies catalanes, les quotes d'ús de les llars d'infants representen més del 10 % dels seus ingressos familiars per cada fill escolaritzat.

d'admissió, pot resultar perjudicial per als grups socialment més desvinculats (amb menys capacitat de pressió, etc.).

Darrerament, el Departament d'Educació ha impulsat polítiques de beques per a donar suport a l'accés de les famílies amb menys recursos econòmics, tant en el sector públic com en el privat, encara que la cobertura d'aquestes polítiques d'accessibilitat actualment és baixa.

2.2. El dret a l'accessibilitat econòmica i geogràfica de l'escolarització obligatòria

Aquestes necessitats d'accessibilitat econòmica a l'educació infantil de primer cycle es poden fer extensives a la resta d'etapes educatives, també a l'escolarització obligatòria, *a priori* obligatòriament gratuïta. De fet, tal com ha indicat el Síndic de Greuges els darrers anys, el dret a l'accés gratuït de l'alumnat als ensenyaments obligatoris no està garantit. Tot i que la normativa educativa bàsica impedeix obligar les famílies a pagar quotes escolars, perquè poden discriminar l'alumnat per raons econòmiques, molts centres privats concertats encara opten per establir unes «aportacions voluntàries» que s'acaben pagant com a norma –si convé, en ocasions, amb mesures de pressió per part dels mateixos centres.

Com tothom sap, a més, cal tenir present que el cobrament de quotes fomenta la segregació dels centres pel que fa a la seva composició social, perquè dissuadeix les famílies amb menys recursos d'accedir als centres privats concertats. El pagament de quotes («voluntàries», però com a norma) provoca que les famílies econòmicament amb menys recursos recorrin al sector públic, mentre que les famílies benestants compten amb un ventall d'oportunitats més ampli. Tot i que els contractes programa, promoguts en el marc del Pacte Nacional per a l'Educació com a solució als problemes de finançament dels centres privats concertats, havien de ser un instrument fonamental per a implicar més el conjunt de centres en l'escolarització de l'alumnat amb necessitats educatives específiques, a hores d'ara han tingut un desenvolupament escàs per part del Departament d'Educació.

Els dèficits d'accessibilitat econòmica també tenen a veure amb els costos indirectes de l'escolarització (transport, material, menjador, etc.). D'entrada, convé esmentar que, tot i que els darrers anys la tendència ha estat a l'alça, Catalunya és una de les comunitats autònomes amb uns nivells de despesa en beques (1,5 % de despesa en beques sobre la despesa total en educació, amb dades del 2005) i de cobertura (14,6 % dels estudiants) més baixos, clarament

inferiors a la mitjana espanyola (1,9% i 29,0%, respectivament) (Ferrer i Albaigés, 2008). Com es constata amb la mateixa activitat del Síndic de Greuges, aquest dèficit de finançament del sistema de beques provoca que les necessitats no estiguin plenament cobertes. L'assignació de beques en funció de la disponibilitat pressupostària, i no pas en funció de les necessitats reals, provoca, en ocasions, que hi hagi famílies que no obtinguin beca, tot i haver-ne estat beneficiàries en anys precedents, pel fet que el nombre de famílies en una situació de precarietat econòmica ha augmentat. A més, paradoxalment, en situacions de crisi econòmica com l'actual, l'accessibilitat al sistema de beques de menjador pot arribar a decreïxer per un augment de la demanda (sense un augment proporcional del finançament). Convé recordar que el Decret 160/1996, de 14 de maig, pel qual es regula el servei escolar de menjador als centres docents públics de titularitat del Departament d'Ensenyament només garanteix la gratuïtat del menjador als alumnes que estan obligats a desplaçar-se fora del seu municipi de residència per inexistència en aquest d'oferta.

El mateix succeeix amb la provisió (gratuïta) del transport escolar, mesura fonamental per a entendre l'accessibilitat geogràfica a l'oferta i el dret a l'accés a l'educació. El Decret 161/1996, de 14 de maig, pel qual es regula el servei escolar de transport per tal de facilitar el desplaçament de l'alumnat en l'educació obligatòria només estableix que aquest servei sigui obligatori i gratuït en el cas de l'alumnat d'educació obligatòria que ha d'escolaritzar-se fora del seu municipi de residència en un centre proposat pel Departament d'Educació. Des d'aquest punt de vista, es produeix la paradoxa que, en municipis disseminats o amb diferents nuclis urbans, hi ha alumnes que, tot i residir a una distància superior al centre escolar que determinats companys de classe d'altres municipis, a diferència d'aquests, els primers no tenen el transport escolar garantit i gratuït, pel fet que resideixen al mateix municipi. En aquest sentit, el Síndic de Greuges ha recordat en nombroses ocasions a l'Administració educativa la necessitat de millorar la normativa de transport escolar, a fi que tinguin en compte la configuració dels municipis i que fixi criteris objectius, com ara la distància geogràfica, per a assegurar la prestació del servei en condicions d'equitat. La consideració únicament dels límits municipals per a discriminar els alumnes amb accés al servei de transport escolar deixa fora de la garantia del dret molts alumnes amb dificultats importants d'accessibilitat geogràfica. A més, el caràcter potestatiu de la concessió d'ajuts individuals o de la provisió gratuïta de serveis per als alumnes que resideixen al mateix municipi que el centre escolar fa que aquells que tenen més dificultats econòmiques i de mobilitat geogràfica tinguin limitat el dret a l'accés gratuït a l'escolarització obligatòria.

Precisament, cal destacar que el Departament d'Educació ha congelat la partida pressupostària que transferia als consells comarcals per als ajuts corresponents al transport no obligatori, la qual cosa ha provocat en nombrosos municipis increments del cost econòmic d'accés al servei per a les famílies o la supressió o reducció de determinades rutes de transport. Tal com han recordat alguns consells comarcals, aquestes restriccions pressupostàries són especialment perjudicials en un període caracteritzat per l'increment del nombre d'alumnat escolaritzat, per efecte de l'augment de la natalitat i dels fluxos migratoris, i consegüentment, també, del nombre d'usuaris, del nombre de mitjans de transport a contractar i, al seu torn, de la despesa necessària per a sufragar-ne el cost. Això porta indefectiblement els consells comarcals a requerir aportacions econòmiques als mateixos usuaris o bé, alternativament, a simplificar el tipus de prestació per a abaratir-ne el cost (supressió de rutes, etc.). I això, novament, genera problemes d'accessibilitat econòmica i geogràfica als seus usuaris i restringeix les oportunitats d'accés a l'educació.

2.3. El dret a l'accés a l'escolarització postobligatòria

Els problemes d'accessibilitat geogràfica i econòmica es reproduïxen –i s'accentuen– a l'educació més enllà de l'edat d'escolarització obligatòria. I aquests problemes són especialment rellevants, no només perquè la formació postobligatòria esdevé cada cop més important a l'hora de determinar les oportunitats socials i econòmiques dels joves d'avui, sinó també perquè, en comparació amb la resta de països europeus, Catalunya té un sistema educatiu amb un dels nivells d'abandonament escolar prematur més elevats. Aquest escenari, doncs, evidencia dèficits en el desenvolupament del dret a l'educació i exigeix als poders públics polítiques decidides de promoció i millora de l'èxit escolar dels joves.

Val a dir que, en els darrers temps, el Departament d'Educació sembla que ha intensificat les polítiques per a incrementar la permanència dels joves en el sistema educatiu i, consegüentment, augmentar els seus nivells de formació. La inversió realitzada en el desplegament dels plans educatius d'entorn, en la posada en funcionament de l'Institut Obert de Catalunya, en el desenvolupament del II Pla General de Formació Professional, en beques i ajuts per a l'estudi, etc., en són alguns exemples. Nombrosos ajuntaments també han assumit un protagonisme creixent en l'àmbit de la millora de l'èxit escolar, amb l'impuls de polítiques locals de lluita contra l'absentisme escolar, d'acom-

panyament a l'escolarització, de consolidació de les oportunitats educatives en horari no lectiu per als infants i joves, de promoció del treball en xarxa entre els agents educatius locals, etc.

L'anàlisi de la realitat educativa, però, deixa entreveure que els joves (i adults) encara troben dificultats importants d'accés a la formació, i de manera molt particular, els que tenen més dificultats socioeconòmiques i socioeducatives. Cal tenir en compte la incidència de la desigualtat socioeconòmica en fenòmens com l'abandonament escolar prematur, molt més present entre els grups socialment desafavorits (classes treballadores, població immigrada, etc.). La prevalença de l'abandonament educatiu prematur entre aquests grups socials evidencia que, per a incrementar els nivells d'escolarització en els ensenyaments postobligatoris, convé combatre la incidència d'aquestes desigualtats d'origen en les trajectòries educatives. De fet, les possibilitats d'incrementar el nivell de formació de la població jove se centren, fonamentalment, en la millora dels resultats educatius dels grups socials que parteixen d'una posició de partida més desafavorida.

Precisament, per a tal propòsit, cal fer menció de les polítiques de transferència econòmica (beques i ajuts per a materials, per a transport escolar, per a l'estudi, etc.) que pretenen minimitzar tant els costos directes i indirectes de l'escolarització postobligatòria com els costos d'oportunitat pel fet de prosseguir els estudis. Com que la mateixa normativa és més restrictiva en els deures dels poders públics quant a l'acompanyament de l'alumnat en els ensenyaments postobligatoris (per exemple, la normativa de transport escolar només estableix la gratuïtat per als alumnes dels ensenyaments obligatoris), la inversió en polítiques d'aquest tipus també és menor.

Les facilitats formatives a les quals fem referència també s'incrementen amb la diversificació de l'oferta. Val a dir, sobre aquest assumpte, que la formació professional encara és quantitativament deficient a Catalunya en comparació amb altres països europeus. Aquest dèficit és més important encara si es té en compte que es tracta de l'itinerari formatiu preferent entre els grups d'origen social desafavorit i que és un sector educatiu estratègic per a la disminució de l'abandonament escolar prematur.

Aquestes deficiències vénen, en part, d'un desplegament de l'oferta desigual en el territori. Com ja hem indicat per a l'educació infantil de primer cicle, encara avui hi ha comarques amb dèficits importants de provisió d'oferta de formació professional. Hi ha recerques que confirmen que la no graduació en ESO o l'abandonament educatiu prematur, en general, acostumen a ser més freqüents a les comarques amb dèficits més grans de provisió d'oferta de cicles formatius de grau mitjà (Bonal, Rambla i Ajenjo, 2004).

2.4. El dret a l'accés a l'educació més enllà de l'horari lectiu

A mesura que s'amplien els drets relacionats amb l'escolarització i se'n promou la universalització, les desigualtats educatives estan més condicionades per l'accés dels infants i joves a altres recursos educatius fora del temps escolar i la demanda social per a garantir aquest accés i la igualtat d'oportunitats en aquest àmbit educatiu augmenta. No obstant això, igual que succeeix amb els ensenyaments no obligatoris, però de manera encara més accentuada pel fet que no està concebuda com a educació bàsica, l'educació no formal està menys protegida pels poders públics i per la legislació vigent i els drets relacionats amb aquest àmbit educatiu estan menys garantits per polítiques compensatòries de determinades situacions de desavantatge social.

66 De fet, tot i que l'àmbit de l'educació no formal és una font de provisió d'oportunitats educatives, no hi ha un reconeixement jurídic i polític explícit i clar, com a dret educatiu, del dret dels infants i joves a accedir-hi. La legislació educativa no inclou referències significatives a l'educació més enllà de l'horari lectiu, i això, al seu torn, no contribueix a reconèixer-ne la importància, ni a consolidar-ne drets ni a desplegar polítiques per a la garantia d'aquests drets.²

Una prova d'aquestes mancances és que l'educació més enllà de l'horari lectiu és un dels àmbits on tenen encara més incidència les desigualtats d'accés i on són més escasses les polítiques efectives d'accessibilitat. Hi ha recerques realitzades al nostre país que constaten que els infants i joves de classes mitjanes o els d'origen autòcton participen molt més a les activitats educatives fora de l'horari lectiu que els infants i joves de classes treballadores o els d'origen immigrant, per exemple. Els costos d'accés i la manca de polítiques d'accessibilitat econòmica a l'oferta educativa expliquen, en part, aquestes desigualtats.

Aquestes desigualtats, de fet, reproduïxen i se sumen a les desigualtats ja presents, comentades anteriorment, en l'àmbit escolar. De fet, addicionalment, des de la perspectiva de l'oportunitat educativa, cal tenir present la relació que aquest àmbit manté amb el desenvolupament educatiu de l'infant. Existeix un cert consens en la comunitat educativa sobre el fet que aquestes activitats ofereixen oportunitats (de socialització, de vinculació al territori, de

2. Encara que no rebí un tractament educatiu i encara que el dret a l'educació més enllà de l'horari lectiu no estigui plenament reconegut des d'un punt de vista jurídic i polític, val a dir que la Convenció sobre els Drets dels Infants, amb força jurídica i de compliment obligat per part dels estats que l'han ratificada, reconeix en l'article 31 el dret dels infants al joc i a participar en activitats culturals, artístiques i lúdiques.

relacions comunitàries, de lleure, d'integració social, de participació projectiva, etc.) que no sempre es presenten, amb la mateixa intensitat o de la mateixa manera, en la resta d'àmbits educatius (formal i informal). A més, des d'una perspectiva escolar, molts projectes de millora de l'èxit escolar impliquen estimular la participació dels infants i joves amb més dificultats d'aprenentatge i amb més problemes d'adhesió escolar en activitats d'educació més enllà de l'horari lectiu. La manca de garanties d'accés a l'educació més enllà de l'horari lectiu vulnera, doncs, drets educatius bàsics.

3. DRET A L'ESCOLARITZACIÓ EN IGUALTAT D'OPORTUNITATS

La Convenció sobre els Drets dels Infants, a què ens hem referit abans, estableix que el dret a l'educació s'ha d'exercir en igualtat d'oportunitats, sense que els infants pateixin cap tipus de discriminació per raó de gènere, origen social, posició econòmica, salut, etc., i insta els estats a prendre mesures per a assegurar la protecció dels infants davant de qualsevol tipus de discriminació (articles 2 i 28). La legislació bàsica i educativa, a la qual també ens hem referit abans, desenvolupa aquest dret i parteix de la igualtat d'oportunitats com a principi regulador. Independentment de les seves condicions i circumstàncies, l'alumnat té dret a la qualitat de l'educació i a l'equitat en l'accés i en el tracte.

Val a dir que aquest dret és especialment pertinent en el context actual de creixent diversitat i complexitat social i educativa (per efecte, entre d'altres, del fet migratori), així com de creixent competència pels recursos socialment desitjats (econòmics, laborals, educatius, etc.). Amb el desenvolupament de la societat del coneixement, l'educació es fa més necessària i es revalorava com a mecanisme (sovint necessari, encara que no suficient) de distinció i de mobilitat socials. A més, el desenvolupament de l'economia del coneixement requereix incrementar els nivells de formació de la població activa, tal com constaten l'Estratègia de Lisboa, fixada pels estats membres de la Unió Europea amb la finalitat de convertir-la en l'economia més competitiva del món l'any 2010, o l'Acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana, signat l'any 2005 pels principals agents socials i econòmics del nostre país i revisat i impulsat actualment per al període 2008-2011.

I, com ja hem vist, existeixen importants desigualtats socials i territorials en l'accés a l'educació que vulneren el dret a la igualtat d'oportunitats. L'accés als ensenyaments no obligatoris i a l'educació més enllà de l'horari

lectiu és més freqüent entre els fills i filles de classes mitjanes i de famílies amb un capital educatiu més alt. Així mateix, les oportunitats educatives de la població estan condicionades enormement pel territori de residència. La població que resideix en territoris amb més concentració demogràfica i un dinamisme econòmic més alt té al seu abast més quantitat i diversitat d'oferta educativa. Cal tenir present que les condicions de partida de l'alumnat són desiguals i que no poques vegades el sistema educatiu tendeix a reproduir i a incrementar aquestes desigualtats de partida.

Els dèficits d'inversió ja esmentats en polítiques de beques i en polítiques de transport escolar, proporcionalment més reduïdes a Catalunya que a altres comunitats autònomes i països europeus amb un PIB *per capita* equivalent, no contribueixen a minimitzar aquestes desigualtats. Des de la perspectiva de la política educativa, doncs, aquest és un dels àmbits de vulneració de drets amb més marge de millora.

3.1. El dret a l'equitat en el procés d'admissió

El marc legal destaca positivament per la importància que adopta l'equitat com a principi orientador de l'actuació dels poders públics, especialment pel que fa a la gestió del procés d'admissió i a la distribució de l'alumnat amb necessitats educatives específiques, tant en la Llei orgànica 2/2006 d'educació com en el Decret 75/2007 d'admissió. La realitat, però, ens demostra que, en la pràctica, aquest dret no sempre està garantit.

La segregació escolar en nombrosos centres del nostre país n'és una constatació (Benito i González, 2007; Síndic de Greuges, 2008). Els últims anys, precisament, la institució del Síndic de Greuges ha anat alertant sobre els indicis de creixent segregació escolar a Catalunya: molts centres catalans amb una presència elevada d'alumnat estranger han mostrat una tendència a l'homogeneïtzació creixent de la seva composició social. L'informe extraordinari *La segregació escolar a Catalunya*, lliurat pel Síndic de Greuges al Parlament l'any 2008, evidencia la importància de les accions i omissions de la política educativa per a entendre aquest fenomen. De fet, la segregació escolar només s'explica parcialment per la segregació urbana o per l'impacte del fet migratori en un territori determinat; hi ha altres factors, com ara l'absència de polítiques educatives decidides, bàsicament de seguiment de la demanda, que alimenten la reproducció del fenomen (Síndic de Greuges, 2008). En aquest sentit, cal destacar que encara hi ha municipis on es dóna una certa infrautilització dels instruments de política educativa: l'escassa aplicació de les

reduccions de ràtio per als centres segregats i l'acumulació progressiva de la «matrícula viva», el poc aprofitament de les reserves de places o de la zonificació escolar per a la distribució efectiva de l'alumnat amb necessitats educatives específiques o el poc ús de les adscripcions de centres o de les polítiques compensatòries per a revalorar determinades escoles i combatre el fenomen de la segregació en serien exemples clars.

Una altra constatació de dèficits d'equitat en el procés d'admissió té a veure amb les irregularitats que cometen algunes famílies perquè els seus fills o filles obtinguin una plaça a l'escola desitjada i també alguns centres, per tal de seleccionar indirectament la seva pròpia demanda. Pel que fa a les famílies, l'activitat del Síndic de Greuges constata l'existència dels «falsos» empadronaments en l'admissió a les escoles més sol·licitades i també evidencia que, un cop existeixen denúncies efectuades per altres famílies, el grau de comprovació del domicili habitual dels alumnes per part dels ajuntaments respectius no sempre és adequat, i quan es detecten irregularitats, no sempre existeix la voluntat política dels ajuntaments d'iniciar els tràmits per a donar de baixa d'ofici del padró d'habitants les famílies que han falsejat la informació, tal com estableix la normativa (ni tampoc la voluntat política del Departament d'Educació de supervisió i coordinació amb els ajuntaments per a garantir l'execució d'aquests procediments amb temps suficient per a no alterar gaire el funcionament de la matrícula). I pel que fa a determinats centres, cal fer referència a pràctiques de dissuasió de les famílies amb necessitats educatives més grans de matricular-s'hi (basant-se en l'exigència del pagament de quotes, eventuais problemes d'adaptació futura, etc.).

3.2. El dret a l'escolarització

Anteriorment, hem fet esment del dret a l'accés a l'educació obligatòria i també hem exposat les desigualtats socials i econòmiques que condicionen les trajectòries educatives dels infants i joves. En aquest punt, convé que ens referim, escaridament, als alumnes que, tot i trobar-se en edat d'escolarització obligatòria, per circumstàncies personals, familiars o socials, no estan escolaritzats de manera normalitzada.

Les situacions d'absentisme escolar representen una vulneració del dret a l'escolarització. Aquestes situacions es donen especialment entre els infants que viuen situacions familiars desestructurades i socialment desafavorides, que no tenen garantit un acompanyament adequat per part dels progenitors; en infants que acompanyen els progenitors quan es desplacen

temporalment a altres indrets, tant per feina com, en el cas de la població immigrada, per retorns temporals als seus països d'origen; en infants que, en moments puntuals, són requerits pels propis progenitors per a la realització de determinades tasques (com ara feines ambulants esporàdiques o acompanyaments a determinats indrets quan els progenitors tenen dificultats idiomàtiques), etc.

També vulneren els drets educatius altres situacions relacionades amb la desescolarització precoç que comporten l'abandonament del sistema educatiu d'infants en edat d'escolarització obligatòria que prèviament han estat escolaritzats, especialment predominants en infants que estan a punt de completar l'etapa d'escolarització obligatòria i que no tenen expectatives d'obtenir la graduació corresponent ni de continuar amb l'escolarització. Així mateix, vulneren els drets educatius les situacions relacionades amb la no escolarització i la incorporació tardana de l'alumnat al sistema educatiu, que s'esdevenen especialment en infants nouvinguts a un determinat territori (del mateix país o de països estrangers) i que, per desconeixement o negligència dels progenitors i per manca de detecció per part de la xarxa d'atenció social primària, romanen un període de temps sense escolaritzar-se.

Sobre aquests fenòmens, les administracions no sempre han sabut formular estratègies polítiques que permetin garantir l'accés normalitzat d'aquests infants a l'educació en igualtat d'oportunitats.

3.3. El dret a la qualitat en l'educació

El marc normatiu a què ens hem referit anteriorment també estableix que el dret a l'educació s'ha de desenvolupar en un context de qualitat en la provisió educativa. Més enllà de les diferències entre centres escolars pel que fa a la composició social, ja esmentades en l'epígraf 3.1, convé fer esment de l'existència de desigualtats relacionades amb la qualitat de la mateixa oferta.

Generalment, encara que no de manera exclusiva, aquestes desigualtats es manifesten en aquells àmbits educatius menys protegits i proveïts pels poders públics. Així, per exemple, la no regulació dels serveis educatius adreçats a la primera infància que ofereixen una atenció educativa regular ha permès l'existència d'algunes ludoteques (o altres serveis educatius) que funcionen de manera anàloga a les escoles bressol, tot i no estar autoritzades pel Departament d'Educació, que no garanteixen uns mínims de qualitat bàsica ni en l'atenció dels infants, ni en la provisió de professionals ni en la seva qualificació ni en els espais.

De manera similar, en les escoles bressol autoritzades pel Departament d'Educació, l'activitat del Síndic de Greuges, tal com es va fer constar en l'informe extraordinari *L'escolarització de 0 a 3 anys a Catalunya*, també ha constatat que els requeriments que estableix el Decret 282/2006, que regula l'educació infantil de primer cicle, especialment en les ràtios d'alumnes i professionals, no sempre es compleixen en la pràctica. El mateix informe conclouïa que el 17,7 % de les llars d'infants municipals analitzades no disposaven del nombre de professionals fixat per llei.

Aquests, doncs, són exemples de desigualtat en la qualitat de l'atenció educativa que reben els infants menors de tres anys. Cal afegir-hi que els dèficits encara existents de reconeixement educatiu de l'escolarització a la primera infància incideixen negativament en la plena integració de l'educació infantil de primer cicle al sistema educatiu. La manca d'accés dels professionals del sector als recursos i serveis de suport a l'escolarització i a les necessitats educatives especials (equips d'assessorament psicopedagògic, EAP, per exemple) genera un greuge en les garanties de qualitat de l'atenció que reben els infants escolaritzats en les escoles bressol. Aquests dèficits de reconeixement també afavoreixen que encara avui hi hagi llars d'infants que funcionin sense projecte educatiu o que alguns ajuntaments valorin més les garanties econòmiques que les garanties d'atenció educativa en els procediments de concessió de la gestió de les escoles bressol municipals a entitats externes.

Aquestes desigualtats en la qualitat també es fan presents en les successives etapes educatives. El mapa de centres de primària i secundària al nostre país difereix quant a la qualitat del projecte educatiu o quant a la provisió d'oportunitats educatives més enllà de l'horari lectiu. Encara hi ha escoles sense AMPA actives o sense oferta d'activitats extraescolars, per exemple. A més, val a dir que les escoles s'ubiquen en territoris també molt desiguals des del punt de vista educatiu. Les diferències en les oportunitats educatives que ofereixen els diversos territoris on s'ubiquen les escoles limiten les possibilitats que la mateixa escola té de generar aliances i de trobar suports per a l'acompanyament de l'escolarització dels seus alumnes. Els plans educatius d'entorn han permès contrarestar, encara que sigui parcialment, aquestes desigualtats.

Les desigualtats entre centres també s'expliquen per diferències en les condicions infraestructurals. Val a dir que els canvis en la demografia educativa, no acompanyats d'una capacitat suficient d'anticipació i de provisió d'equipaments escolars, han suposat un augment del nombre d'aularis prefabricats en els darrers anys a Catalunya, no només en centres de nova creació, sinó també en altres centres amb problemes de manca d'espai (per ampliació

de línies, per exemple) o de manca de manteniment. Aquestes condicions infraestructurals, finalment, poden generar un impacte negatiu sobre la qualitat de l'atenció escolar que reben els alumnes. En l'activitat del Síndic de Greuges s'ha constatat que en alguns centres s'utilitzen com a classes espais no pensats per a aquest ús, com ara sales de reunions petites i sales de professors o vestíbuls del mateix centre, i també espais situats fora del recinte escolar, ubicats en dependències municipals, en locals d'entitats o en altres centres propers. A vegades, els aularis prefabricats s'ubiquen als patis, de manera que es limita l'espai d'esbarjo, o en terrenys allunyats de l'edifici escolar principal, amb els problemes que es deriven dels desplaçaments d'alumnat dins l'horari escolar. A més, les situacions de provisionalitat també afavoreixen que el condicionament dels espais sigui «de mínims» (amb patis sense equipaments esportius, per exemple) i que el dimensionament de determinats recursos sigui insuficient (que el nombre de banys estigui pensat per a molts menys alumnes, per exemple). Aquestes situacions, a més, es poden prolongar sovint al llarg de diversos cursos escolars.

Precisament, davant d'aquestes desigualtats existents en la qualitat de l'oferta, des del Síndic de Greuges s'ha insistit en la conveniència d'homogeneïtzar les condicions bàsiques d'escolarització de l'alumnat (sense que això limiti, lògicament, l'atenció de la diversitat en cada aula i centre). La implantació de la sisena hora i l'increment d'activitats complementàries als centres públics, per exemple, són mesures clau a l'hora de garantir condicions homogènies de qualitat entre els diferents centres.

4. DRET A L'ATENCIÓ DE LA DIVERSITAT DE NECESSITATS EDUCATIVES

La Convenció sobre els Drets dels Infants, a la qual hem fet referència abans, estableix, com ja s'ha dit, que el dret a l'educació s'ha d'exercir sense cap tipus de discriminació per raó de gènere, origen social, posició econòmica, salut, etc. (article 2) i insta els estats a adoptar mesures perquè cada infant pugui desenvolupar-se en el marc del sistema educatiu d'acord amb les seves necessitats educatives (articles 23 i 29). La Constitució espanyola (article 27) i l'Estatut d'autonomia de Catalunya (article 21) apellen al dret de tothom a l'educació i al dret de les persones amb necessitats educatives especials de rebre el suport necessari per a accedir al sistema educatiu. La Llei orgànica 2/2006 d'educació, d'àmbit estatal, insta les administracions educatives a disposar els recursos i mitjans necessaris perquè tot l'alumnat assoleixi el màxim

desenvolupament educatiu, especialment els alumnes que requereixen una atenció educativa diferent de l'ordinària pel fet de presentar necessitats educatives especials (article 71).

De fet, l'ordenament jurídic en matèria d'educació ha anat establint progressivament la responsabilitat de les administracions públiques de proveir una oferta educativa inclusiva de la diversitat de l'alumnat. La LOGSE representà un pas important en aquest sentit, en la mesura que, per primera vegada, una llei orgànica fixava l'atenció a la diversitat educativa com un principi central de la pràctica educativa. Òbviament, el concepte de diversitat educativa és inabastable per a regular-lo en detall, però el fet que les administracions hagin de respondre a les necessitats d'un alumnat amb característiques diverses confirma un model educatiu que no pot restar drets a causa de les diferències d'origen o de condicions de l'alumnat. La traducció d'aquest principi en la política educativa es plasma en allò que entenem com a escola inclusiva, és a dir, una escola que no discrimini en funció de les necessitats específiques dels alumnes i que sigui capaç de projectar les màximes expectatives sobre els individus, siguin quines siguin les seves característiques.

A Catalunya s'han fet passos importants en aquest sentit. La inclusió de professionals especialitzats a les escoles per a atendre necessitats educatives especials, la recent creació de les unitats de suport a l'educació especial, el desplegament de les aules d'acollida de l'alumnat nouvingut i les adaptacions curriculars individualitzades són alguns exemples de passos cap a la inclusió de la diversitat. Malgrat tot, des del Síndic de Greuges s'observa que encara som lluny de la consolidació d'un model d'escola inclusiva que no resti drets a cap alumne, sigui quina sigui la seva diferència.

Són molts els col·lectius que vetllen per les necessitats dels infants i adolescents amb diferències personals que obliguen a disposar un tractament educatiu específic i sovint especialitzat. De vegades, aquests col·lectius s'han adreçat al Síndic, descontents amb una Administració que, segons ells, no es mostra prou comprensiva amb les seves necessitats i no inverteix els recursos necessaris per a garantir-los una educació en igualtat de condicions amb la resta de l'alumnat.

4.1. El dret a l'atenció de les necessitats educatives especials

És evident que no tot l'alumnat amb necessitats educatives especials compta amb el suport escolar adequat al seu tipus de trastorn. La manca de suport té a veure tant amb dèficits qualitius (manca de reconeixement d'un dèficit o

discapacitat, valoració inadequada del tipus de trastorn) com amb la concessió de recursos insuficients per a les necessitats reals de l'alumnat. Aquests dèficits evidencien que els principis de normalització, d'integració i de personalització, propis d'una educació inclusiva i que inspiren la Convenció sobre els Drets dels Infants, la Convenció sobre els Drets de les Persones amb Discapacitat, la normativa en matèria d'educació i el Pla Director de l'Educació Especial de Catalunya, encara no s'acompleixen plenament.

La manca de suport escolar té una expressió clara en les mancances de provisió d'auxiliars d'educació especial (vetlladors), especialment en la franja horària de migdia o també en les sortides escolars fora del centre (natació, colònies escolars, visites de dia, etc.). Això impedeix que aquests alumnes puguin assistir al servei de menjador i a les colònies escolars de manera normalitzada i en igualtat d'oportunitats amb la resta de l'alumnat. Malgrat que s'han realitzat esforços per a augmentar la presència d'aquests professionals a les escoles, es constata que els recursos són insuficients per a respondre a les necessitats d'alguns alumnes, tant en l'horari lectiu com en el no lectiu. També són manifestes les mancances de logopedes, fisioterapeutes i altre personal especialitzat.

Pel que fa als dèficits d'atenció específica per als alumnes amb altes capacitats intel·lectuals o amb trastorns per dèficit d'atenció amb hiperactivitat (TDAH), es constaten problemes relacionats amb la manca de reconeixement d'aquestes circumstàncies per part dels docents, dels psicopedagogs dels centres i dels EAP; amb la manca d'adaptacions curriculars per a donar resposta a les seves necessitats educatives; amb l'ús excessiu de les sancions per a compensar possibles problemes de comportament derivats dels seus dèficits d'adaptació a la dinàmica escolar, o amb les dificultats de relació i de treball compartit de les famílies amb l'escola. La manca de reconeixement de necessitats especials també es fa visible en les necessitats d'atenció de l'alumnat amb dislèxia. El Departament d'Educació i el Departament d'Innovació, Universitats i Empresa han fet passos en el reconeixement d'aquest tipus de disfunció quan és acreditada. Així, s'han fixat canvis en els temps dels exàmens, però no s'han atès altres demandes com ara el desenvolupament d'adaptacions curriculars individualitzades o la no valoració de l'ortografia en les proves de selectivitat.

La resposta educativa a diferents tipus de necessitats suposa en ocasions activar dispositius inadequats per a les necessitats personals d'alguns alumnes. L'existència d'aules de diversitat que concentren alumnes amb mals resultats acadèmics i alumnes amb trastorns específics d'hiperactivitat n'és una bona mostra. Igualment, en centres d'educació especial es concentren alumnes amb necessitats tan diverses que, de vegades, es fa difícil agrupar-los i aten-

dre'ls d'una manera personalitzada. Aquest és el cas, per exemple, de centres que acullen simultàniament alumnes amb paràlisi cerebral i alumnes amb trastorns de conducta. Tot i mantenir aquests alumnes en unitats de docència separades, la convivència a vegades és difícil i es desencadenen conflictes.

Finalment, hi ha insuficiències en la resposta de l'Administració pública als drets dels infants que pateixen una malaltia prolongada. Si bé la normativa deixa clar que aquests infants tenen dret a rebre educació per part de mestres del Departament d'Educació, la política del Departament s'ha evidenciat que és deficitària en aquest sentit. Així, no sempre es proveeix el professional al qual té dret l'infant malalt, de vegades no es concedeixen ajuts econòmics alternatius o són concedits massa tard o no es dóna resposta amb una actitud proactiva a les necessitats dels infants i de les seves famílies en aquest tipus de situació.

Aquests dèficits, lògicament, vulneren el dret dels infants a rebre una educació en condicions d'igualtat i no condicionada per les circumstàncies que els toca viure. Aquests problemes i altres posen de manifest la manca d'un nou pla director de les necessitats educatives especials que parteixi d'una avaluació de les necessitats i fixi les prioritats i les línies d'intervenció per a garantir un model d'escola realment inclusiu.

4.2. El dret a l'acollida de l'alumnat nouvingut

Ningú no pot negar que, en els darrers anys, l'arribada progressiva i concentrada en el temps d'alumnat estranger ha plantejat desafiaments extraordinaris al nostre sistema educatiu i fins i tot al nostre model de convivència. Tant per la inexperiència prèvia a l'hora de donar resposta educativa a la immigració —en comparació amb altres societats europees— com per la intensitat del procés d'arribada, l'alumnat nouvingut ha sacsejat alguns dels pilars bàsics de l'educació a Catalunya. Efectivament, la incorporació de l'alumnat nouvingut al sistema, amb una proporció important d'alumnes que arriben un cop iniciat el curs, ha obligat l'Administració educativa i les mateixes escoles a repensar aspectes com el currículum, l'organització escolar, les estratègies lingüístiques, les polítiques d'admissió o l'establiment de nous dispositius pedagògics. Els reptes han estat i són extraordinaris i obliguen de manera permanent el sistema educatiu a oferir un model d'acollida i integració educativa inclusiu per a uns infants que ja representen més del 13 % de la població escolar no universitària.

Des de la perspectiva del dret a l'educació, l'alumnat nouvingut ha posat en qüestió el principi bàsic de la igualtat d'oportunitats educatives. Les dificultats derivades de les diferències lingüístiques, de les diferències en els models previs de socialització escolar o dels estils de socialització familiar diferents evidencien l'extraordinari repte d'acollir aquest alumnat mantenint la garantia de la igualtat d'oportunitats educatives per a tots i cadascun dels alumnes escolaritzats.

Si bé no es poden negar els esforços realitzats en els processos d'atenció a aquest alumnat a través de plans, programes i noves estratègies pedagògiques, com les aules d'acollida, és també visible que l'alumnat que s'incorpora al sistema educatiu un cop començat el curs no disposa de les mateixes oportunitats educatives que la resta.

D'una banda, la consolidació de processos de segregació escolar en alguns barris de ciutats catalanes tendeix a polaritzar la qualitat escolar entre centres. La mateixa arribada d'alumnat nouvingut a escoles amb una concentració elevada d'alumnat en risc educatiu acaba reforçant l'estigma d'alguns centres i provocant el conegut «efecte fugida» de famílies autòctones. Són pocs els centres escolars que en aquestes circumstàncies aconseguixen construir una experiència educativa reeixida per a aquests infants: les expectatives educatives no són les mateixes que en altres escoles i les possibilitats per a gestionar la nombrosa diversitat de l'aula, escasses. Són centres que en moltes ocasions no són especialment conflictius, però aquesta circumstància els fa fins i tot més invisibles. El resultat és sovint un índex elevat de fracàs escolar en la transició a l'educació secundària obligatòria o a la postobligatòria.

La política educativa catalana, fins ara, no s'ha mostrat capaç d'invertir aquesta situació, tot i disposar d'instruments a l'abast que ajudarien a reduir els processos de segregació escolar. L'informe del Síndic *La segregació escolar a Catalunya*, presentat al Parlament el mes de maig del 2008, inclou nombroses recomanacions en aquest sentit.

D'altra banda, davant dels problemes per a combatre la segregació escolar, les administracions educatives han anat desenvolupant en els darrers temps noves mesures polítiques específiques, en ocasions amb caràcter experimental i localitzades en determinats territoris, per a gestionar i acompanyar els processos d'escolarització de l'alumnat nouvingut que arriba un cop finalitzats els períodes ordinaris de preinscripció i matriculació. És el cas, per exemple, dels espais de benvinguda educativa i de les aules cícliques.

Els espais de benvinguda educativa, actualment en funcionament de manera experimental als municipis de Vic i Reus, són dispositius pensats com a serveis d'acollida i orientació dels infants i joves nouvinguts i les seves famí-

lies, tant en el sistema educatiu com en el territori, mentre la Comissió d'Escolarització els assigna una plaça escolar. Durant aquest període d'intervenció, variable segons el cas, els professionals realitzen una diagnosi de les necessitats educatives, socials i familiars d'aquests infants i joves i dissenyen un pla de treball individualitzat per a donar resposta a aquestes necessitats, en coordinació amb els plans educatius d'entorn i amb els mateixos centres escolars. Tan bon punt es pot garantir la integració adequada de l'infant en el funcionament ordinari del centre, aquest abandona el dispositiu i s'escolaritza com la resta d'alumnes.

Les aules cícliques són unitats que poden aplegar alumnes de diferents nivells, creades per a garantir l'escolarització de l'alumnat nouvingut un cop ha finalitzat el període ordinari de preinscripció i matriculació, sense necessitat d'incrementar ràtios. Aquestes aules, que, a diferència dels espais de benvinguda educativa, estan integrades en centres escolars, s'han posat en funcionament a municipis com Badalona, arran de la important arribada d'infants després d'haver-se iniciat el curs escolar (més de cinc-cents durant el primer trimestre del curs 2008-2009 en aquest municipi).

Tot i que caldrà veure l'efecte d'aquests dispositius, el seu disseny és preocupant pel seu possible caràcter segregador, tant pel que fa al procés d'escolarització dels mateixos alumnes nouvinguts com quant als efectes sobre la composició estructural del mateix sistema educatiu. Pel que fa als espais de benvinguda educativa, cal valorar si tant la no escolarització immediata dels infants nouvinguts que passen per aquests serveis d'acollida com la definició de criteris per a determinar el pas cap a un centre escolar ordinari vulneren el dret de qualsevol infant (nouvingut o no) a estar escolaritzat de manera normalitzada. Sense posar en qüestió la tasca educativa que s'hi desenvolupa, convé esclarir, per exemple, si la indefinició del temps màxim d'estada en els espais de benvinguda educativa, tal com succeeix, dóna garanties suficients als infants nouvinguts acollits que els seus interessos educatius seran tinguts en compte en qualsevol moment (avançat el curs escolar, per exemple) i en qualsevol espai (territoris amb saturació de l'oferta de places escolars, per exemple).

Pel que fa a les aules cícliques, poden contribuir a concentrar l'alumnat nouvingut en determinats centres i fomentar la gènesi de processos de segregació escolar, tant a escala externa (intercentres) com a escala interna (intergrups). Convé tenir present que la composició social de les aules cícliques és homogènia pel que fa a l'origen immigrant de l'alumnat.

La implementació d'aquestes mesures polítiques ja constata dues limitacions importants de la política educativa. La primera limitació té a veure amb

la dificultat de combatre d'arrel el problema de la segregació escolar. Combatre la segregació escolar requereix, prioritàriament, polítiques de planificació educativa que permetin orientar d'una manera més activa la demanda escolar durant el procés ordinari d'admissió d'alumnat —malgrat els conflictes que es puguin generar amb famílies que vegin condicionades les seves possibilitats d'elecció escolar. En canvi, les mesures polítiques esmentades no incideixen directament sobre el procés ordinari d'admissió, sinó que se centren a gestionar la demanda escolar nouvinguda un cop aquest procés ja ha conclòs.

La segona limitació té a veure amb la dificultat de gestionar la diversitat educativa des d'una perspectiva inclusiva. La inclusió en educació comporta acollir de manera normalitzada la diversitat d'alumnat a l'escola, evitant la discriminació o la diferenciació d'espai i temps en funció de les necessitats educatives. Aquestes mesures polítiques porten implícita, encara que sigui temporalment, aquesta diferenciació en espai i temps de l'atenció educativa rebuda per l'alumnat nouvingut.

5. LA LLEI D'EDUCACIÓ DE CATALUNYA COM A SOLUCIÓ?

La Llei d'Educació de Catalunya constitueix la primera iniciativa per a construir un marc legal propi del sistema educatiu a Catalunya. És oportú preguntar-nos, doncs, fins on és previsible que arribi la nova Llei pel que fa a aquells aspectes del dret a l'educació que han estat observats en aquest article.

En primer lloc, cal destacar que la normativa vigent dóna cobertura a la major part de drets bàsics abordats en aquest article. Els drets fonamentals a l'educació estan garantits en les lleis orgàniques estatals i en normes de rang inferior tant estatals com autonòmiques. Aquest fet invita a dues consideracions. D'una banda, la cobertura normativa de determinats drets no sempre en garanteix el compliment. Per això, tan important o més que l'articulat de la Llei ho són el desplegament en normes de rang inferior i les polítiques i programes que s'endeguin per a donar-hi resposta. D'altra banda, la futura Llei catalana d'educació hauria de permetre anar més enllà de la normativa vigent, especialment en aquells aspectes que en aquest capítol hem destacat a partir d'una lectura «ampliada» del dret a l'educació. És en aquesta darrera qüestió on ens volem aturar.

El balanç general és que el Projecte de Llei d'educació de Catalunya no és un text que avanci substancialment quant a garantir els drets educatius més enllà del que ho fa la normativa vigent. Així, al nostre entendre, es constaten en el text dues grans limitacions des del punt de vista de la garantia de

drets: en uns casos, la seva enumeració general, sense aprofundir en un articulat més garantista, i en altres, la seva omisió. La primera característica afecta, per exemple, les referències al dret a l'accés en condicions d'igualtat als ajuts de transport i beques per a l'estudi, a l'accés a l'ensenyament postobligatori o al dret a rebre l'educació en funció de les necessitats específiques. L'existència de possibles canvis en aquests aspectes, doncs, dependrà del desplegament normatiu posterior. Les omissions, d'altra banda, són observables en terrenys com els de l'absentisme escolar, les necessitats educatives especials o les condicions dels equipaments escolars.

Crida l'atenció, per exemple, el tractament que el Projecte de llei dona a l'educació infantil de primer cicle. Malgrat comptar amb la Llei 5/2004 de creació de llars d'infants de qualitat, la Llei catalana d'educació constituiria una oportunitat per a assenyalar el compromís de les administracions a l'hora de proveir una oferta de places suficient per a cobrir les necessitats del territori. La inclusió de l'educació infantil de primer cicle, en canvi, bàsicament és present en l'apartat corresponent al finançament de la Llei, per a assenyalar la coresponsabilitat del Departament d'Educació amb els ens locals en la provisió de l'oferta, sense aprofundir sobre altres aspectes de la planificació de l'oferta. Si bé la gestió dels centres d'educació infantil pot ser objecte de descentralització, més qüestionable és que també es deixi en mans dels ens locals la possibilitat d'oferir places de llar d'infants o no. Aquest és un aspecte clar del que hem anomenat la garantia d'un dret més ampli a l'educació, en la mesura que l'accés a aquesta etapa es mostra cada vegada més important per a la igualtat d'oportunitats.

Fetes aquestes consideracions, es poden destacar també avenços i novetats de la Llei des de la perspectiva dels drets; per exemple, pel que fa a la rellevància que atorga a l'educació en el lleure, ja que en reconeix un valor educatiu equivalent al temps lectiu i estableix el compromís de l'Administració de vetllar per la seva oferta en condicions d'equitat. Igualment, la Llei fa un pas endavant en la possibilitat d'introduir algunes mesures que permetin evitar l'excessiva concentració d'alumnat en risc educatiu en determinats centres. Així, l'article 46 del Projecte de llei introdueix el deure de l'Administració educativa d'establir territorialment la proporció d'alumnes amb necessitats educatives específiques que poden ser escolaritzats en cada centre en l'accés als nivells inicials de cada etapa i, si escau, la reserva de llocs escolars que, com a mínim, cal destinar-los. Les mesures que l'Administració posi en marxa per a concretar el contingut d'aquest article, si és finalment inclòs en el redactat final de la Llei, seran fonamentals per a valorar la capacitat d'aturar l'excessiva concentració d'alumnat nouvingut en determinades escoles.

Aquesta darrera consideració és pertinent per a aclarir que la inclusió d'una redacció sobre la garantia de drets més ambiciosa i àmplia no en resol per si mateixa el compliment, sinó que encara resta un important marge de decisió que depèn de la política educativa. No obstant això, també és cert que, quan es produeix, constitueix un posicionament clar i exigible a l'Administració a l'hora de desplegar la política educativa. És per això que convé aprofitar aquesta iniciativa legislativa per a trobar solucions a la diversitat de drets educatius que, a criteri de la institució del Síndic de Greuges, actualment s'estan vulnerant a Catalunya.

Bibliografia

- BENITO, R.; GONZÀLEZ, I. (2007). *Processos de segregació escolar a Catalunya*. Barcelona: Mediterrània: Fundació Jaume Bofill.
- BONAL, X.; RAMBLA, X.; AJENJO, M. (2004). *Les desigualtats territorials en l'ensenyament a Catalunya*. Barcelona: Mediterrània.
- CALERO, J.; BONAL, X. (1999). *Política educativa y gasto público en educación: Aspectos teóricos y una aplicación al caso español*. Barcelona: Pomares-Corredor.
- FERRER, F.; ALBAIGÉS, B. (2008). *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2006*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill: Mediterrània.
- SÍNDIC DE GREUGES (2007). *L'escolarització de 0 a 3 anys a Catalunya*. Informe extraordinari. Barcelona: Síndic de Greuges.
- (2008). *La segregació escolar a Catalunya*. Informe extraordinari. Barcelona: Síndic de Greuges.