

04

Guies de política educativa local

Mecanismes compensatoris per garantir l'accés a l'educació

La tarifació social dins les estratègies d'equitat en l'accés als serveis educatius

Primera edició

Juny de 2019

Textos

© Miquel Puig

Copyright de l'edició

© Diputació de Barcelona

Edició i producció

Gabinet de Premsa i Comunicació

Coordinació tècnica

Gerència de Serveis d'Educació

Disseny gràfic i maquetació

Gal·la Pascual

Dipòsit legal

B 10002-2019

Índex

| | |
|--|-----------|
| Presentació | 06 |
| 01. Notes sobre la importància de l'equitat en la societat, des de diverses perspectives ideològiques | 08 |
| “Llibertat, igualtat i fraternitat”: l'equitat en la tradició liberal | 08 |
| “A cadascú segons les seves necessitats”: l'equitat en la tradició socialista | 17 |
| La república social de mercat: l'equitat en la síntesi europea | 21 |
| 02. Notes sobre la importància de l'equitat en l'accés a l'educació | 24 |
| Per què estem preocupats per l'equitat | 24 |
| La desigualtat és hereditària | 28 |
| El paper de l'educació en la creació d'igualtat d'oportunitats | 30 |
| Tot comença molt aviat | 32 |
| 03. Visió panoràmica de la realitat de l'oferta 0-3 als municipis de la demarcació de Barcelona | 36 |
| L'educació, dret i deure | 36 |
| La provisió de centres a Catalunya | 40 |
| La inequitat territorial en la provisió de places | 42 |
| La inequitat social del sistema de finançament | 46 |
| Una situació poc equitativa | 48 |
| 04. Tarifació de les escoles bressol: el perquè i el com | 50 |
| Per què posem un preu a les escoles bressol | 50 |
| La cobertura legal de la discriminació de preus | 52 |
| Preus equitatius, preus justos i preus inclusius | 54 |
| Preus equitatius, progressius i preus redistributius | 55 |
| 05. Tipologia de mecanismes compensatoris en l'accés a l'educació infantil | 60 |
| Què subvencionar? | 60 |
| Quant subvencionar? | 62 |
| A qui subvencionar? | 64 |
| Com subvencionar: atributs del preu social | 65 |
| Com subvencionar: tipologia de preus socials | 66 |
| 06. Criteris per aplicar la tarifació social en funció de la tipologia del municipi | 72 |
| 07. Conclusions | 74 |

Presentació

La intenció de les *Guies de política educativa local* és posar a disposició dels governs locals uns materials breus de consulta sobre l'aplicació de les polítiques educatives en l'àmbit de les competències municipals. Es tracta d'uns materials amb contingut eminentment pràctic, concebuts com a recurs de consulta orientat a electes i càrrecs directius municipals que tinguin responsabilitats en l'àmbit de l'educació.

El nostre objectiu és que les persones que exerceixen aquestes responsabilitats, especialment si es tracta del seu primer mandat, puguin conèixer les competències i els recursos disponibles pels ajuntaments a l'empara d'una legislació que moltes vegades no és prou clara en l'atribució o interpretació de competències educatives. A més, sovint el règim local i sectorial és objecte de modificacions que no faciliten el coneixement d'una competència la interpretació de la qual és diversa i es pot prestar a confusió.

Per tot això, aquestes guies volen facilitar el desenvolupament de les tasques que exerceixen els ajuntaments en l'àmbit de l'educació (què ha de fer, què pot fer, quins recursos i quines eines té a la seva disposició...) abordant diferents matèries que poden afectar la gestió del dia a dia.

En aquest sentit, la guia que teniu a les mans centra els seus continguts en la importància de l'equitat en l'accés als serveis educatius i, per tant, en la necessitat d'impulsar des dels poders públics iniciatives que permetin la seva provisió en clau d'igualtat. En concret, hem volgut centrar la visió en l'accés a les escoles bressol municipals, un dels serveis locals més demandats per la ciutadania, i, específicament, en la tarificació social com a mecanisme compensatori.

Espero que la publicació sigui del vostre interès i que sigui d'utilitat per orientar la presa de decisions a l'hora de millorar l'equitat en l'accés als serveis educatius locals i, específicament, a les escoles bressol municipals.

Rafael Homet i Ventayol
Diputat delegat d'Educació
Diputació de Barcelona

01.

Notes sobre la importància de l'equitat en la societat des de diverses perspectives ideològiques

“Llibertat, igualtat i fraternitat”: l'equitat en la tradició liberal

Un ciutadà normal consideraria escandalós que un xinès, pel sol fet de ser-ho, estigués exempt de pagar els impostos municipals que corresponen a l'obertura d'un establiment comercial a Catalunya. Si existeix una llegenda urbana que, sense cap fonament, així ho denuncia des de fa anys, és justament perquè escandalitza els ingenus que li donen crèdit. També consideràrem escandalós que, si la filla d'una persona important (d'un rei, per exemple) fos acusada d'un delictes, la justícia la tractés de manera diferent de com tracta la resta de ciutadans.

Per a un ciutadà normal, aquestes dues situacions hipotètiques constitueixen un escàndol perquè considerem que tots els ciutadans han de ser tractats de la mateixa manera per les autoritats; que tots tenim els mateixos drets i els mateixos deures; que tots som, d'alguna manera, “iguals”.

Tanmateix, aquesta idea de la igualtat de tots els ciutadans, que a tots ens sembla evident, no ho era per a la major part dels nostres avantpassats. De fet, fa relativament poc que ha estat acceptada per la nostra societat, la seva implantació ha exigut actes revolucionaris i la seva digestió ha estat lenta.

Els actes revolucionaris van ser fonamentalment dos: un a Amèrica i l'altre a França. Els delegats de les colònies britàniques a Amèrica, típs dels que consideraven uns impostos abusius per part del rei i del Parlament, van reunir-se a Filadèlfia l'any 1776 per aprovar una declaració d'independència que, a banda d'iniciar una guerra contra la metròpoli, establia: “Considerem com una veritat evident que tots els homes són creats iguals”.

Tretze anys després, els representants dels estaments francesos, convocats pel rei per resoldre una greu crisi fiscal (és a dir, perquè acceptessin pagar més), van decidir constituir-se com a assemblea, redactar i aprovar la “Declaració dels drets de l'home i del ciutadà” (juny de 1789) i obligar el rei a sancionar-la quatre mesos després. En el seu article primer, la Declaració estableix que “els homes neixen i resten lliures i iguals en drets” i en el sisè que:

“[La llei] ha de ser la mateixa per a tots, sigui quan protegeix, sigui quan castiga. Tots els ciutadans, sent iguals als seus ulls, són igualment admissibles a totes les dignitats, places i ocupacions públiques, d'acord amb la seva capacitat, i sense cap altra distinció que la de les seves virtuts i els seus talents.”

Avui aquestes declaracions ens semblen trivials, però en aquell moment no ho eren gens. Al contrari, el que una persona “normal” considerava “evident” era el contrari: que les persones naixien diferents i que havien de ser tractades de manera diferent, i per tant no la sorprenia que uns mateixos fets delictius, per exemple, tinguessin conseqüències diferents si qui els havia comès era un cristià o un jueu, si era un noble o un plebeu.

Avui, algunes d'aquelles diferències ens poden semblar poc substancials. Per exemple, si calia executar un reu plebeu, es procedia a penjar-lo; si era noble, en canvi, a decapitar-lo. Aquesta segona causa de defunció es considerava més honorable que la primera perquè permetia que la víctima fes una declaració de manera digna just abans de morir.¹ Tallar el coll d'una persona resultava més car que penjar-la, i l'aplicació pràctica del principi de la igualtat de tots els ciutadans va exigir abaratir les decapitacions, la qual cosa es va aconseguir mitjançant la substitució de la destrat per la guillotina.

Ara bé, la Declaració de 1789 no parlava d'execucions i sí de provisió de càrrecs públics, i és que aquests estaven oberts només als nobles: per ser bisbe, oficial reial o comandant de l'exèrcit, calia demostrar tenir sang blava. La revolució va posar fi a aquesta exigència.

Els col·lectius nacionals també eren tractats de manera diferent. Així, la poligàmia –prohibida als cristians– era freqüent entre les comunitats jueves del migdia francès i de la península Ibèrica,² i si va acabar desapareixent no va ser perquè ho prohibís el rei, sinó per la pressió dels rabins. Pel que fa a la justícia, també era administrada per la mateixa comunitat, si bé amb algunes limitacions. Així ho posa de manifest la resposta de l'influent rabí Ishaq ben Séset Perfet, resident a Saragossa, a una qüestió que li havia posat un altre rabí de Salamanca sobre un cas concret: “Aquesta és la

meva opinió en aquest assumpte, així en hipòtesi, car ja sabeu que en aquesta terra [Corona d'Aragó] no tenim el costum de jutjar els casos de pena de mort ni de tallament de mà o peu: aquesta jurisdicció pertany al rei.³ El lector familiaritzat amb el Nou Testament recordarà que aquest va ser el cas de Jesús: les autoritats romanes no van qüestionar que un tribunal jueu jutgés un membre d'aquella comunitat, i només van intervenir perquè la sentència era de mort. En definitiva, un europeu de l'any 1700 hauria trobat més normal l'administració de justícia dels romans de l'any 0 que la dels europeus de l'any 1900.

El salt psicològic que va representar passar a considerar tots els homes iguals no va ser fàcil, i si va acabar imposant-se va ser perquè una sèrie de pensadors es van passar més d'un segle insistint-hi.

Al principi, la idea era tan escandalosa que l'autor del text que considerem fundador de la idea no es va atrevir a signar-lo. No va ser fins a l'obertura del testament del filòsof John Locke que l'obra li va poder ser atribuïda. Em refereixo al “Segon tractat sobre el govern civil”, publicat el 1689, on el lector es trobava la frase que cent anys després copiarien els revolucionaris americans:

“Tots els homes neixen igualment lliures i independents i tenen certs drets naturals inherents dels quals no poden, per cap concepte, ser privats”.

La idea va fer camí entre les ments il·lustrades del continent, de manera que seixanta anys després ja era prou popular perquè l'Acadèmia de Dijon –una associació de savis amb el suport de nobles locals– convocés un concurs de textos per respondre a la pregunta

“Quin és l’origen de la desigualtat entre els homes? Està permesa per la llei natural?”. Un dels concursants va ser Jean Jacques Rousseau, amb un llibret ⁴ que el catapultaria a la fama i on defensava que totes les desigualtats provenien de la institució de la propietat privada i que no eren, per tant, naturals. Quaranta anys després, els revolucionaris sentien molt de respecte per Rousseau, però no li van fer gaire cas en aquest punt, perquè la Declaració acaba establint que “la propietat, sent un dret inviolable i sagrat, no pot ser privada a ningú”.

La idea va esclatar a finals del segle XVII després d’haver fet camí al llarg d’un segle. Que esclatés no vol dir que triomfés immediatament. D’entrada, al continent europeu, la revolució va ser subjugada per les armes i la idea va necessitar altres turbulències per acabar-se imposant. Per acabar-se imposant fins a cert punt, perquè els mateixos revolucionaris no entenien la frase “Tots els homes són iguals” com l’entendem avui. Dos col·lectius en quedaven exclosos: els esclaus i les dones.

Jefferson va advocar tota la vida per l’abolició de l’esclavitud, però no va trobar mai la manera pràctica d’aconseguir-ho. Malgrat això, ni a ell ni a cap dels seus companys els passava pel cap que la frase “Tots els homes naixen iguals” fos d’aplicació als esclaus de les seves plantacions. Aquests no van disposar de dret a vot fins a l’any 1870, gairebé cent anys després de l’aprovació de la constitució americana, i aquest dret no va ser efectiu fins a les reformes del president Johnson de 1965, 189 anys després de la Declaració d’Independència. Ha costat molt imposar la idea, que avui ens sembla evident, que tots els homes som iguals; això sí, un cop establerta, la idea ha tingut un èxit impressionant, de manera que les seves alternatives es baten en retirada arreu.⁵

Tampoc els revolucionaris no estaven pensant que les dones fossin iguals que els homes, i aconseguir que, per exemple, votessin en igualtat de condicions que els homes va haver d’esperar al segle XX: el 1918 al Regne Unit, el 1920 als Estats Units, el 1931 a Espanya⁶ i el 1971 a Suïssa.

Tornem, però, al món d’abans de les revolucions i a les seves diferències. Les més substancials, al cap i a la fi, eren fiscals: els nobles estaven exempts de molts impostos i els jueus en pagaven de diferents. La revolució també va posar fi a aquestes diferències, però com ho va fer ens interessa molt.

Els revolucionaris haurien pogut establir que, sent tots els homes iguals, tots havien de pagar els mateixos impostos. Fent això, haurien violat un principi de la “llei natural”: que no és just tractar igual els que són diferents, i els ciutadans, després de la revolució, eren iguals davant la llei, però uns tenien més diners que els altres.

Els revolucionaris van resoldre la qüestió a la Constitució de 1791, l’article segon de la qual estableix que “totes les contribucions seran repartides entre tots els ciutadans igualment en proporció a les seves facultats”. “Igualment en proporció a” (*également en proportion de*) és una fórmula una mica retorçada que vol destacar que la manera de tractar igual els diferents ciutadans és tractar-los de manera proporcional als seus mitjans.

Aparentment, la fórmula de la Constitució francesa de 1791 portaria a la conclusió que, si un ciutadà té uns ingressos de 100, ha de pagar el doble que un que només tingui uns ingressos de 50. Aquesta seria una fórmula impositiva proporcional. No és la que fem servir nosaltres, que considerem que els impostos han de ser progressius, és a dir, que qui tingui 100 ha de pagar més del doble que un que tingui 50.



És curiós constatar que principal redactor de la Declaració d’Independència, i concretament de la frase “Tots els homes naixen iguals”, Thomas Jefferson, havia hereetat esclaus, va tenir esclaus tota la seva vida i va llegar als seus fills fonamentalment dues coses: deutes i 130 esclaus (els fills van vendre els segons per saldar els primers).

John Stuart Mill, a qui considerem el pensador clàssic més important del liberalisme, va resoldre aquesta qüestió establint, en el seu llibre més important,⁷ que:

“La igualtat impositiva [...] com a principi polític significa igualtat de sacrifici. Significa imposar una contribució a cada persona per sufragar les despeses públiques de tal manera que no experimenti ni més ni menys incomoditat [...] que qualsevol altra persona”.

Per establir aquesta norma, Mill es basava en un corrent filosòfic que ha perdurat fins avui (és molt popular a les facultats d'economia): l'utilitarisme. Per tal d'aplicar-lo de manera pràctica, cal suposar, com sembla dir l'evidència, que els individus atribueixen menys valor a allò del que tenen més, i, per tant, que per a una persona que té 100, perdre'n 10 representa un sacrifici menor que el que representa perdre'n 5 per a una persona que en té 50. Per tant, per experimentar el mateix sacrifici, qui en té 100 ha de pagar **més del doble** que qui en té 50.

Avui, que els impostos no siguin proporcionals sinó progressius ens sembla el més natural del món

Establert aquest punt, els pensadors liberals es van haver d'enfrontar a un altre problema més envitricollat, la solució del qual encara està pendent: la legitimitat de les desigualtats. És just que en una societat que es fonamenta sobre el principi que tots els homes són iguals hi hagi rics i pobres?

Un dels pensadors liberals contemporanis més influents, Milton Friedman, va establir, al seu llibre més popular,⁸ que una societat pot perseguir tres menes d'igualtat: la igualtat davant de Déu, la igualtat d'oportunitats i la igualtat de resultats. Segons ell, la primera és la que tenien al cap

Jefferson i els seus companys, la segona és compatible amb una societat lliure, i la tercera és incompatible amb una societat lliure.

Per tant, segons Friedman i segons els liberals, que hi hagi rics i pobres és una conseqüència inevitable de la llibertat, perquè tots els homes són diferents: n'hi ha de més intel·ligents, de més diligents i de més afortunats que d'altres. No tothom està satisfet amb aquesta opinió, però ara hem de deixar-la per dedicar-nos a la segona igualtat: la d'oportunitats.

Tornem a John Stuart Mill, qui va donar moltíssima importància a aquest assumpte, i a qui semblava incompatible amb una societat justa que algú pogués ser ric si no ho era degut al seu esforç, talent i prudència. En particular, li semblava inacceptable que els patrimonis es poguessin heretar sense cap límit i que una persona pogués fer rics els seus hereus indefinidament. La solució que proposava era el gravamen sobre les herències i les donacions:

“Imposaria un fort i progressiu impost de successions a totes les herències que superessin una quantitat moderada que representi un ajut suficient però que no faci innecessari l'esforç personal”.⁹

En una societat sana, segons Mill, pot haver-hi rics i pobres, però sempre que els uns i els altres hagin tingut les mateixes oportunitats de triomfar o de fracassar. Friedman, més restrictivament, ho va expressar de la següent manera:

“No hi hauria d'haver obstacles arbitraris que impedissin que les persones aconseguixin les carreres, les posicions i les oportunitats per a les quals tenen l'habilitat, la capacitat i la voluntat d'aconseguir”.¹⁰



Els ciutadans no neixen en famílies iguals: uns tenen pares estables, rics i cultes, mentre que uns altres els tenen inestables, pobres i incultes (i molts altres els tenen que no són ni una cosa ni l'altra). Els primers tenen moltes més probabilitats de triomfar que els segons.

Ara bé, això representa una violació flagrant de la igualtat d'oportunitats, que, d'acord amb el pensament liberal, caldria eliminar. I com es fa? A la pràctica, l'eina més important que té la societat per minimitzar aquestes diferències és mitjançant l'educació, i no ens ha de sorprendre que els revolucionaris francesos consideressin, ja el 1791, l'establiment d'una escola primària (a partir dels sis anys) uniforme, gratuïta, universal ("oberta als infants de tots els ciutadans, sense distinció"), encara que no obligatòria ("la nació ofereix a tothom la gran bondat de l'educació, però no la imposa a ningú. Sap que cada família és també una escola primària, de la qual el pare n'és el cap").¹¹ L'establiment de l'ensenyament universal, obligatori i gratuït va costar algun temps, perquè els successius governs es van haver d'enfrontar, entre altres coses, a la manca de diners i a la manca de mestres; però la decisió, d'alguna manera, ja estava presa.

Concloem: per a la ideologia liberal, tots els ciutadans han de ser considerats iguals davant la llei, han de contribuir a les càrregues fiscals en relació progressiva a la seva capacitat financera i han de tenir igualtat d'oportunitats de triomfar o de fracassar, i això últim passa, sobretot, per proporcionar-los un accés equivalent a l'educació. Es tracta de tres idees que ens seran d'utilitat per afrontar el finançament de les escoles bressol.

"A cadascú segons les seves necessitats": l'equitat en la tradició socialista

La revolució no va portar a la societat utòpica d'homes lliures, iguals i fraternals que els seus protagonistes havien somniat. La primera meitat del segle XIX coincideix amb un període de ràpida industrialització que va arruïnar multitud d'artesans, d'importació de productes agrícoles que va arruïnar multitud de pagesos, de desplaçaments massius a unes ciutats insalubres, de llarguíssimes jornades laborals en fàbriques perilloses i de salaris baixíssims.

Una minoria il·lustrada va arribar a la conclusió que calia fer una nova revolució per fer efectiva la igualtat dels ciutadans. D'entre els molts pensadors i agitadors que van treballar-hi, el més destacat va ser Karl Marx, que l'any 1848, coincidint amb una onada revolucionària a tota Europa d'extraordinària magnitud i intensitat (però que tanmateix no va triomfar), havia publicat, juntament amb Friedrich Engels, un *Manifest comunista* que prometia que la fi del capitalisme era inevitable i que el que seguiria seria un sistema social completament nou. Anys després, Marx va popularitzar una frase per descriure com funcionarien les coses en la nova societat:¹²

"De cadascú segons les seves capacitats,
a cadascú segons les seves necessitats".

La frase ni era seva ni era nova: té multitud d'antecedents, perquè des de sempre l'home ha somniat amb una societat fraternal. De fet, hi ha qui en veu un en la descripció que les Actes dels Apòstols fan de la manera de viure de la comunitat dels primers cristians a Jerusalem: "Cap no deia que una cosa era seva, sinó que les tenien totes en comú [...] i la distribució es feia d'acord amb el que cadascú necessitava".¹³

Per fer realitat aquest somni, els marxistes consideraven necessari subvertir l'ordre capitalista, la qual cosa es produiria de manera inevitable un cop el sistema hagués evolucionat prou i les seves "contradiccions" internes s'haguessin aguditzat fins a fer-se inviabilitats. Igual que els cristians de Jerusalem, els primers marxistes creien que la revolució estava a tocar, però quan va quedar clar que la cosa s'allargava, una fracció va decidir que era més pràctic forçar canvis al capitalisme, i concretament tractar de millorar les condicions dels treballadors, la qual cosa va fer que el moviment s'escindís entre comunistes i socialdemòcrates, entre revolucionaris i reformistes. El que ens interessa aquí és el pensament dels primers.

Les idees originals de Marx han estat polides per un exèrcit de pensadors. Un dels últims ha estat Gerard Cohen, que les va resumir en un breu assaig publicat poc abans de morir.¹⁴ Cohen considera que l'ideal socialista està caracteritzat per dos principis: la igualtat d'oportunitats socialista i el comunitarisme.

- Per descriure el primer, i de la mateixa manera que Friedman parlava de tres llibertats, Cohen distingeix entre tres igualtats d'oportunitats: la igualtat d'oportunitats burgesa (la de la Revolució Francesa: tots els ciutadans són iguals davant la llei), la igualtat d'oportunitats liberal-d'esquerres i la igualtat d'oportunitats socialista.
- El segon seria aquell que pretén compensar totes aquelles diferències que puguin provenir de l'entorn en què l'infant ve al món: "Aquelles circumstàncies de naixement i de criança que no impliquen un estatus inferior a les seves víctimes però que, no obstant això, les limiten perquè les obliguen a treballar i viure en desavantatge substancial". Aquesta segona igualtat d'oportunitats seria aquella que Friedman considerava compatible amb la llibertat perquè, un cop compensades les diferències durant el període infantil, cada

persona seria lliure d'esforçar-se i d'arriscar-se més o menys i d'obtenir el premi consegüent.

Cohen, però, considera que una societat socialista ha d'anar més enllà, perquè, un cop compensades les condicions d'entorn, que una persona sigui més treballadora, més constant o més prudent estarà determinat per uns trets innats que són tan arbitraris i tan injustos com les de l'entorn en què l'infant va venir al món: "Quan preval la igualtat d'oportunitats socialista, les diferències de resultats no han de reflectir més que els gustos i l'elecció, no diferències en les capacitats socials o naturals".

A la pràctica, això significa que els més intel·ligents, els més responsables i els més treballadors no han de ser pagats millor que els que ho són menys, i que si dues persones cobren diferent ha de ser només perquè poden decidir si treballen més o menys hores.

No cal ni dir que aquesta igualtat d'oportunitats socialista s'assembla molt a la igualtat de resultats que Friedman considerava incompatible amb la llibertat.

Cohen afegeix el principi de comunitat socialista, el qual vindria a recuperar la vella aspiració revolucionària de la fraternitat. En les seves paraules, "la reciprocitat comunal és el principi antimercat d'acord amb el qual jo et serveixo no pel que en pugui treure a canvi, sinó perquè a tu et cal o vols el meu servei, i tu, pel mateix principi, em serveixes mi".

Concloem: la ideologia socialista es pren seriosament la tercera part del lema de la Revolució Francesa (“Llibertat, igualtat, fraternitat”) i considera que, més enllà de la igualtat de tots els ciutadans davant la llei i de la necessitat que tots disposin de les mateixes opcions reals per desenvolupar-se al llarg de la vida, la societat ha de limitar l’impacte de les diferències innates i de la pròpia sort en els seus nivells de vida, i proporcionar-los allò que necessiten amb independència del valor de la seva aportació individual.

La república social de mercat: l’equitat en la síntesi europea

La major part dels països europeus es consideren a si mateixos hereus de les doctrines liberal i socialista, i per remarcar-ho s’autodefineixen amb sintagmes que acostumen a incloure, juntament amb d’altres com *democràtica* o *de mercat*, la paraula *social*.¹⁵ El concepte europeu de l’equitat, en conseqüència, se situa en un punt intermedi entre els ideals dels dos corrents que hem considerat.

Subscrivim l’ideal liberal: considerem injust que dues persones siguin tractades de manera diferent pels poders públics si el motiu és el seu sexe, la seva raça, la seva ètnia o la seva religió; considerem que cap infant hauria de rebre pitjor educació que un altre, que els infants les famílies dels quals no els donen prou suport han de rebre un ajut suplementari per tractar de compensar aquesta insuficiència, i, entre altres coses, que els qui més tenen han de contribuir més que proporcionalment que els qui tenen menys.

Sense arribar a l’ideal socialista, anem més enllà del liberal, perquè considerem que les desigualtats extremes –fins i tot si són degudes a les diferències d’esforç, de prudència i de sort– són indesitjables, i per això considerem que la societat ha de realitzar alguna mena de redistribució de la renda i de la riquesa en favor de qui menys té, fins i tot si no s’ho mereix prou. Així, estem d’acord que hi hagi pensions no contributives, subsidis d’atur i sanitat universal sense tenir en compte si el beneficiari va fer, quan tocava, un esforç raonable per evitar haver de demanar ajut.



Aquest plus d'equitat als països europeus es fonamenta, sembla, en un sentiment innat de solidaritat que s'estén fins als desconeguts i que explica la persistència de les utopies comunitaristes malgrat el seu fracàs cada vegada que s'ha provat de portar-les a la pràctica.

El fet és que, malgrat que l'èxit de la ideologia neoliberal a partir dels vuitanta ha fet augmentar la desconfiança envers l'acció de l'Estat per esmenar els resultats del mercat, la desigualtat ha passat a ser considerada una característica indesitjable de les societats, de manera que els més fermes partidaris de la llibertat s'esforcen per demostrar (amb poc èxit, tot s'ha de dir) que les societats amb menys intervenció pública no sols són més pròsperes sinó que, a més, presenten distribucions de la renda tant o més bones que les societats amb estats redistribuïdors i intervencionistes.

Els instruments que, amb més o menys energia i amb més o menys encert, utilitzen els països occidentals per aconseguir una major igualtat en la distribució de la renda i de la riquesa es divideixen en dos grups:

- **Postdistributius:** es tracta dels instruments que corregeixen els ingressos que els ciutadans aconsegueixen en el mercat (els impostos, les subvencions, les pensions, la sanitat i l'ajut a la dependència, etc.).
- **Predistributius:** es tracta dels instruments que tendeixen a fer que els ciutadans aconsegueixin en el mercat uns resultats més equitatius. Fonamentalment es tracta d'instruments laborals (el salari mínim, la negociació col·lectiva, les traves a la immigració, etc.) i educatius (beques, preus subvencionats, etc.).

Existeix un consens generalitzat que els instruments més eficaços són els predistributius. El cas de Suïssa és paradigmàtic, ja que es tracta d'un país amb una distribució de la renda envejable malgrat tenir una pressió fiscal molt baixa (i, per tant, amb poca capacitat redistributiva) i no disposar d'un sistema públic de sanitat. En canvi, la normativa laboral reforça molt la posició negociadora dels treballadors menys qualificats i més del 90 % de la població va a l'escola pública, que és homogènia.¹⁶

Concloem: la síntesi europea, que sovint es denomina "economia social de mercat" i que s'associa a la democràcia cristiana i a la socialdemocràcia de la postguerra, considera que més enllà de la igualtat d'oportunitats, els poders públics han de realitzar una certa redistribució de la renda a través de mecanismes fiscals i han de proporcionar serveis públics a tots els ciutadans en igualtat de condicions amb independència dels seus recursos i dels seus mèrits.

02.

Notes sobre la importància de l'equitat en l'accés a l'educació

Per què estem preocupats per l'equitat

En l'apartat anterior hem vist que l'equitat és un dels pilars de la legitimitat de les nostres societats. Com que l'equitat és un absolut i les societats són imperfectes, a la pràctica el que fem és perseguir aquest ideal sense aconseguir-lo mai.

La veritat és que fins als anys noranta, les societats europees es preocupaven poc de l'equitat. Als Estats Units tenien motius de preocupació amb la discriminació racial, però nosaltres havíem superat aquests temes: tots els ciutadans érem, clarament, iguals davant la llei.

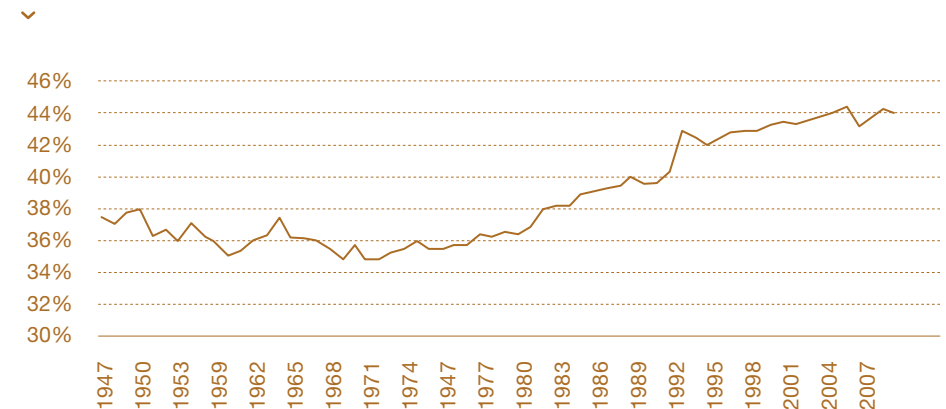
Pel que fa a la distribució de la renda, es tenia la certesa que s'anava avançant cap a l'ideal; la qual cosa era certa, perquè les desigualtats dels anys vint i trenta eren molt superiors a les dels cinquanta o seixanta. A més, hi havia una consciència clara que tothom, tant els de dalt com els de baix, millorava. No es tractava només d'un sentiment popular, sinó que en els cercles acadèmics es considerava que el desenvolupament capitalista portava inexorablement a una millor distribució de la renda. No hi havia cap evidència empírica que suportés aquesta convicció (el seu pare, Simon Kuznets, ho havia enunciat com una simple hipòtesi),¹⁷ però tothom la donava per bona.

Cap als noranta, tanmateix, aquesta convicció s'havia esvaït a mesura que s'acumulava l'evidència empírica que la distribució estava empitjorant arreu. El següent gràfic mostra una de les mesures de la desigualtat¹⁸ referida als Estats Units, i posa de manifest que aproximadament fins a l'any 1980 l'equitat tendia a millorar lentament, però que a partir d'aquella data ha empitjorat ràpidament.



Que la desigualtat estigui augmentant significa tres coses: que veiem més pobres al nostre voltant, que tenim la sensació que ni aquests pobres ni els seus fills deixaran de ser-ho i, finalment, que ens temem que potser nosaltres o els nostres fills serem pobres. Els nostres pares no tenien aquests pensaments tan inquietants, i és per això que a nosaltres ens preocupa l'equitat o, més ben dit, la falta d'equitat; o sigui la desigualtat.

Desigualtat a l'alça (coeficient de Gini)



Font: US Census Bureau

Les societats econòmicament desiguals són societats malaltes.

Malaltes en sentit figurat i en sentit literal: com han demostrat de manera convincent dos epidemiòlegs, les societats més desiguals presenten pitjors indicadors de salut (esperança de vida, mortalitat infantil, obesitat, alcoholisme, drogoaddicció), socials (assetjament escolar, embarassos adolescents, homicidis, proporció de la població a la presó), de rendiment escolar (índex de lectura de llibres, abandonament escolar prematur), de mobilitat social (probabilitat que els fills tinguin el mateix estatus que els pares) i de relació (proporció de persones que consideren que es pot confiar en un desconegut).¹⁹ El més curiós és que l'equitat sembla beneficiar no sols els pobres, sinó també els rics: en igualtat de riquesa, l'esperança de vida d'un ric és més alta si viu en una societat equitativa que si viu en una societat molt desigual, i la raó sembla que en la segona se sent més amenaçat que en la primera.

Ara bé, que les societats desiguals siguin societats malaltes i que la desigualtat estigui creixent a les nostres societats significa que les nostres societats estan emmalaltint, la qual cosa dona la raó als pessimistes i als crítics i justifica l'ascens d'opcions polítiques, tant a la dreta com a l'esquerra, que qüestionen l'ordre heretat.

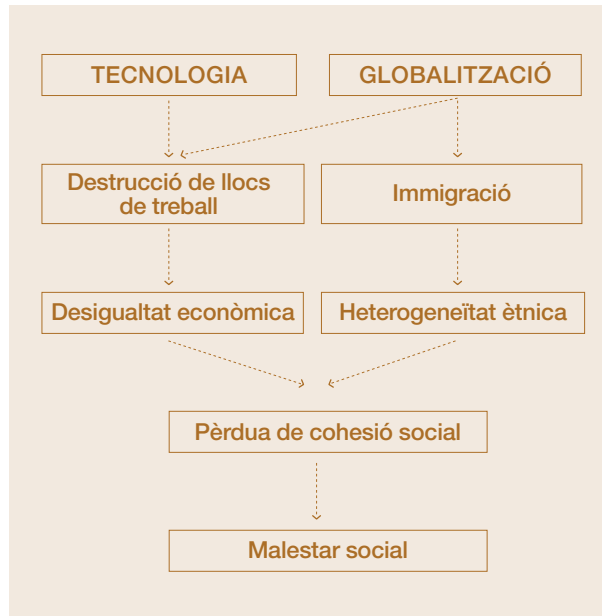
Per què som cada cop més desiguals? Per tres motius:

- Primer, perquè a partir dels setanta les polítiques públiques, en nom de la llibertat i de l'eficàcia, han protegit cada cop menys als de baix i cada cop més als de dalt: els de dalt paguen proporcionalment menys impostos que abans, el salari mínim és més baix, el mercat laboral és més flexible, etc.
- Segon, perquè la tecnologia ha deixat molta gent sense feina i molta gent sense capacitat de reciclar-se.
- Tercer, perquè la globalització ha fet que molts productes que abans es fabricaven aquí ara es fabriquen allà i ha fet que molta gent d'allà hagi vingut a viure i treballar aquí.

Ja hem apuntat que les societats econòmicament desiguals són societats patològiques. La immigració fa que les societats modernes, a més, siguin ètnicament heterogènies, i això, per molt que ens esforcem a celebrar la multiculturalitat, presenta una dificultat addicional per mantenir la cohesió social.

Les democràcies es van construir sobre la base de societats homogènies, i, quan no ho eren l'Estat es va ocupar d'homogeneïtzar-les, perquè és molt difícil que un ciutadà s'avingui a pagar impostos si creu que els beneficiaris formen part de col·lectius dels quals no se sent part. Afortunadament, el cas del Canadà –una societat molt diversa i força cohesionada– proporciona una esperança, però no es pot menystenir la dificultat que representa la diversitat cultural a l'hora de mantenir la cohesió social.

El següent esquema mostra les relacions entre els fenòmens a què hem fet referència:



Com conclou la Unió Europea, “la desigualtat és habitualment considerada com una amenaça per a la cohesió social i la prosperitat a llarg termini de les nostres societats”.²⁰ El primer problema que tenim amb la desigualtat és que, com hem vist, està creixent. No és, dissortadament, l’únic problema.

La desigualtat és hereditària

Perquè els ciutadans acceptin l’ordre social és cabdal la igualtat almenys des del punt de vista liberal: la igualtat davant la llei i la igualtat d’oportunitats. Que uns siguin rics i poderosos i d’altres pobres i humils és acceptable sempre que això sigui conseqüència del talent, de l’esforç o de la sort.

Ara bé, els rics no sols deixen el patrimoni als fills, sinó que també els transmeten contactes, cultura i actituds, de manera que els seus fills no acaben sent rics perquè s’hi han esforçat, sinó perquè han sortit amb avantatge, la qual cosa és contrària a l’ideal liberal. Així ho manifesta el setmanari *The Economist*, que és un far del pensament liberal:

“La persistència del poder de les famílies en els negocis i en la política ha de preocupar els creients en la meritocràcia”.²¹

Com que el món no és perfecte, estem disposats a acceptar –contra el que somniava Stuart Mill– que els hereus dels rics parteixin amb avantatge, però el que no ens sembla tolerable és que els pobres ho siguin perquè han nascut pobres: la legitimitat de l’ordre social exigeix que els que han nascut pobres tinguin la possibilitat no sols de sortir de la pobresa, sinó d’arribar tan amunt com qualsevol altre. Una prova de la importància que donem a aquest principi és que, així com les societats prerevolucionàries menystenien les persones que eren riques però de bressol pobre (els *parvenus*), ara, en canvi, totes les societats contemporànies exhibeixen aquelles persones que han aconseguit arribar molt amunt partint de molt avall. Diem que abans l’ascensor social funcionava bé a Catalunya i que ara funciona malament, i això ens preocupa.

Efectivament, cada cop hi ha més evidència que l’ascensor social funciona malament: és molt probable que els rics siguin fills de rics i que els pobres siguin fills de pobres.

Com diu la Unió Europea, “una característica clau de la desigualtat és la seva transmissió intergeneracional, o l’impacte de la posició socioeconòmica dels pares en l’assoliment educatiu dels fills, l’estat professional, els ingressos o la salut”.²²



El fet que l’herència de les desigualtats qüestionari el nucli de la legitimitat de les nostres societats és el que explica que un llibre acadèmic de 700 pàgines dedicat a explicar el perquè de la creixent desigualtat hagi estat capaç de vendre milions d’exemplars i de catapultar el seu autor a la fama,²³ o que la comunitat acadèmica hagi creat una revista dedicada a la publicació de treballs exclusivament sobre aquesta qüestió.²⁴

El paper de l'educació en la creació d'igualtat d'oportunitats

Els fills tenen moltes probabilitats d'acabar en el mateix estrat socioeconòmic que els pares. Per molts motius, però un dels més importants és el de l'educació, i l'educació és molt important perquè “hi ha una forta associació entre l'assoliment educatiu i els resultats socials. Les persones que només tenen educació bàsica tenen gairebé tres vegades més probabilitats de viure en situació de pobresa o exclusió social que aquelles amb educació terciària”.²⁵

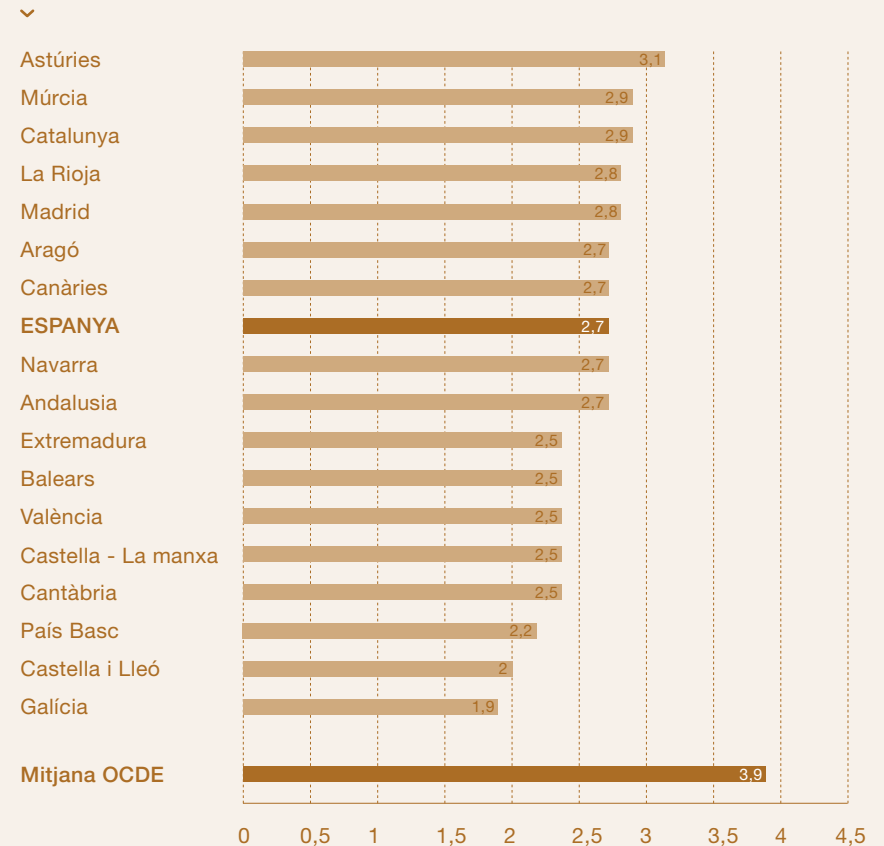
L'educació és un vehicle de perpetuació de les desigualtats allà on els alumnes, d'una manera o altra, són segregats en funció de l'estatus socioeconòmic dels pares.

Això pot deure's, per exemple, al fet que els rics i els pobres visquin en barris diferenciats i enviïn els seus fills a una escola del barri. En el seu llibre *Cinc milles a part, un món a part*, el degà de la facultat de magisteri de la Universitat de Harvard, James Ryan, va posar de manifest l'enorme impacte que ha tingut sobre els resultats escolars i sobre el futur professional i social d'unes persones el fet que, de nens en una mateixa ciutat (Richmont, Virgínia), uns haguessin assistit a una escola o una altra de barris diferenciats. La seva conclusió és que “en aquest moment, hi ha un vincle gairebé perfecte entre el codi postal d'un nen i les seves possibilitats d'èxit. [...] El nostre sistema educatiu, pensat tradicionalment com el principal mecanisme per fer front a la bretxa d'oportunitats, sovint reflecteix i incorpora les desigualtats socials existents”.²⁶

Un sistema educatiu equitatiu és aquell on les desigualtats dels pares tenen un impacte petit sobre els resultats dels fills, mentre que un sistema poc equitatiu és aquell on l'impacte és major.

Espanya té un sistema educatiu relativament equitatiu, perquè les diferències dels pares tenen un impacte sobre els resultats dels fills moderat. El quadre següent mostra el canvi que produiria en el rendiment dels alumnes l'increment de 0,1 punts de l'índex social, econòmic i cultural (ISEC). Com es pot observar, l'impacte tindria una magnitud relativa.²⁷

Valor mitjà de l'ISEC a l'OCDE i les comunitats autònomes espanyoles (PISA 2015)



Font: Blog del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 16-3-2017



Gràcies a les proves PISA, que es realitzen cada any en un bon nombre de països, podem mesurar amb precisió l'impacte del nivell sociocultural dels pares en els resultats dels fills, i sabem amb certesa que els fills dels que tenen un nivell alt treuen, de mitjana, millors resultats que els fills dels que tenen un nivell baix.

Ara bé, l'escola és un instrument de perpetuació de les desigualtats, però també és l'instrument més poderós de què disposem per igualar les oportunitats de tots els ciutadans, sempre que siguem capaços de donar als més necessitats un suport especial.

Roland Fryer, que és company de Ryan a la Universitat de Harvard, on dirigeix el Laboratori d'Innovació Educativa, ha estudiat de manera científica l'impacte de diferents mètodes educatius. Per fer-ho, ha seguit l'evolució de deu conjunts de nens d'entre 8 mesos i 17 anys provinents de tota mena d'escoles i amb tota mena de sistemes educatius. La seva conclusió és que els nens menys afavorits han de ser escolaritzats més hores al dia i més anys, i que una bona escola és més eficaç combatent la bretxa educativa que tractar de resoldre qualsevol altre factor social, incloent-hi la reducció de la pobresa i la violència. Per a ell, el més important no és l'equitat a la universitat, sinó entre la llar d'infants i el final de la secundària.²⁸

En definitiva, l'escola és un instrument de perpetuació de les desigualtats si els fills dels qui més tenen la tenen de millor qualitat que els altres, però és també l'instrument més poderós de què disposem per evitar que els fills dels qui menys tenen estiguin condemnats a començar amb desavantatge. És per això que Fryer sentència que l'educació d'alta qualitat és "el nou camp de batalla dels drets civils".²⁹

Tot comença molt aviat

A l'edat d'un any, tots els nens tenen la mateixa capacitat cognitiva per aprendre, incloent-hi examinar objectes, explorar explícitament l'entorn i balbucejant expressi-

vament. Però als dos anys ja apareixen diferències evidents, amb nens que tenen menys vocabulari expressiu, comprensió auditiva i altres indicadors d'agudesia.³¹ Segons un estudi, de mitjana, als tres anys, els nens escolaritzats tenen vocabularis amb el triple de paraules que els nens que no ho han estat.³²

A llarg termini, l'escolarització en escola bressol augmenta els índexs de graduació de secundària, millora el rendiment en proves estandaritzades (PISA) i redueix la repetició de curs.^{33 i 34}

Això suggereix que no n'hi ha prou garantint que tots els infants siguin escolaritzats de la mateixa manera a partir de la primària (6 anys) o fins i tot des del parvulari (3 anys), perquè en els primers tres anys de vida té lloc una part fonamental del desenvolupament de l'infant. Si bé és cert que un entorn familiar que li pugui proporcionar estímuls pot suplir perfectament l'oferta d'una institució educativa, l'experiència demostra que no tots els nens poden rebre a casa l'atenció adient.

Òbviament, tot depèn de la qualitat de l'escola bressol i de la qualitat de la vida familiar. Com conclou un de tants estudis sobre la matèria:

"Els resultats indiquen que els nens que van assistir als programes d'educació infantil d'alta qualitat –identificats com els que tenen personal més qualificat i més i millors activitats per als nens– van assolir un major guany en el desenvolupament cognitiu que els nens que van assistir a programes de menys qualitat. Els resultats també suggereixen que els nens que més es van beneficiar de l'assistència a aquests programes eren els nens amb antecedents de major desavantatge social".³⁵



En les últimes dècades, multitud d'estudis han demostrat que l'educació de la primera infància és fonamental per a la preparació dels infants per ingressar i tenir èxit a l'aula, disminuint el risc de problemes de salut mental social i emocional i augmentant la seva autosuficiència com a adults.³⁰

Que els infants de famílies amb nivell socioeconòmic més baix són els que més necessiten accés a una oferta d'escola bressol és un fet fermament establert,³⁶ però a casa nostra es donen dues paradoxes.

- La primera paradoxa és que al Parlament de Catalunya s'hagi discutit molt més sobre els preus universitaris que sobre els de les escoles bressol municipals, quan els primers són molt més baixos que els segons, com posa de manifest el següent quadre, que compara els preus a què ha de fer front una família de tres membres per escolaritzar i en el Grau de Farmàcia a la Universitat de Barcelona: ³⁸

Cost de l'escola bressol i la universitat



| Ingressos (€/any) | Escola bressol municipal | | Grau de Farmàcia (UB) | |
|-------------------|--------------------------|--------------|-----------------------|--------------|
| | Tarifa | Preu (€/mes) | Tram | Preu (€/mes) |
| 10.000 | 1 | 50 | 0 | 13,5 |
| 20.000 | 3 | 130 | 0 | 13,5 |
| 40.000 | 7 | 290 | 6 | 206,64 |
| 60.000 | 9 | 365 | 6 | 228,12 |

Ara bé, des del punt de vista de l'equitat són molt més importants els preus de la bressol que els de la universitat. Quan l'Organització de Cooperació i Desenvolupament Econòmic fa recomanacions als països per millorar l'equitat dels seus sistemes educatius, la seva fórmula és:

“Proporcioneu una sòlida educació a tothom, donant prioritat als primers anys de la infantil i a la primària”.³⁹

L'explicació d'aquesta paradoxa prové del fet que els activistes polítics, incloent-hi els polítics en actiu, acostumen a ser graduats universitaris i, per tant, persones que no van quedar pel camí en el procés d'educació. És inevitable que aquestes persones tendeixin a donar més importància a l'accés a la universitat (i, per tant, a les taxes universitàries) que a l'accés a l'escola bressol. Això explica que la mateixa paradoxa es doni en altres indrets; així, per exemple, hi ha 23 estats dels Estats Units on les bressol són més cares que la universitat i, malgrat això, són els preus d'aquestes els que protagonitzen el debat polític.⁴⁰

- Passem ara a la segona paradoxa, que consisteix en el fet que les famílies que senten una major necessitat d'escolaritzar els seus infants des de ben aviat, i a qui menys recança els fa pagar la tarifa, són aquelles en què tots dos pares treballen, que no són, en general, les famílies de nivell socioeconòmic més baix.

Així doncs, els gestors de les escoles bressol municipals han de ser conscients que estan oferint un servei necessari perquè els pares puguin treballar, però també han de ser conscients que molt probablement al seu municipi hi ha uns infants que necessiten més aquesta oferta educativa que els fills de pares que treballen, i que si volen contribuir a construir una societat més justa i més sana, han de procurar que aquests també hi facin cap.

Visió panoràmica real de l'oferta 0-3 als municipis de la demarcació de Barcelona

L'educació, dret i deure

En una societat moderna, l'educació és un dret i és un deure.

És un deure per raons polítiques i per raons econòmiques. Per una banda, la salut d'una societat democràtica exigeix que els ciutadans participin de la vida política, i això exigeix que disposin de les eines intel·lectuals i culturals per informar-se, formar-se una opinió, expressar-la i, fins i tot, que pugui participar activament com a representant popular. Per altra banda, el sosteniment dels serveis públics exigeix que els ciutadans participin de la vida econòmica d'una manera productiva, i així exigeix que es preparin per treballar.

Però l'educació també és un dret imposat per l'ideal de l'equitat, i particularment des del punt de vista de la igualtat d'oportunitats. Aquesta dualitat de dret i deure justifica que les societats modernes estableixin que alguns estudis siguin obligatoris i gratuïts. Els estudis que gaudeixen d'aquesta doble consideració han anat eixamplant-se amb el temps a mesura que l'evolució tecnològica ha fet necessaris més coneixements i a mesura que els poders públics han pogut finançar-los.

La Convenció sobre els Drets de l'Infant de les Nacions Unides estableix que tots els infants han de rebre gratuïtament i obligatòriament l'ensenyament primari,⁴¹ però actualment, a casa nostra, els estudis obligatoris i gratuïts ocupen, a més de la primària (entre el 6 i els 12 anys), la primera fase de la secundària (entre els 12 i els 16).

Més enllà dels estudis obligatoris i gratuïts, per sobre i per sota, els poders públics ofereixen estudis gratuïts i estudis subvencionats perquè es considera bo que una majoria de la població s'escolaritzi abans i al llarg de més anys dels que s'han declarat com a obligatoris.

En concret, els poders públics ofereixen gratuïtament el segon cicle d'educació infantil (el parvulari: P3, P4 i P5) i la segona fase de la secundària (dos anys de batxillerat o de formació professional de grau mitjà).

Catalunya va ser una de les primeres comunitats autònomes que va universalitzar l'accés a l'educació a partir dels tres anys;⁴² fins i tot si es compara amb altres països europeus. Una bona part d'aquests no ofereixen una educació generalitzada per a aquestes edats perquè estan establertes altres modalitats de suport familiar basades en l'autogestió per part de grups de famílies.

Més enllà dels estudis gratuïts però no obligatoris, a casa nostra els poders públics faciliten econòmicament l'accés als estudis previs (entre 0 i 3 anys) i als terciaris (universitaris o formació professional de grau superior).

Si els faciliten econòmicament és perquè també consideren que és convenient que els ciutadans hi tinguin accés i que una proporció significativa els segueixi, i si no



En el cas de la segona fase de la secundària, l'evidència que és convenient que els ciutadans la realitzin és tan gran que al fet que una proporció no la faci la denominem "abandonament escolar prematur", i la Unió Europea ha fixat com a objectiu que no superi el 10% (el fet que Catalunya hagi arribat a triplicar aquesta proporció i que actualment sigui del 17% és un motiu de preocupació molt gran i un indicador d'una problemàtica social greu).

són gratuïts és perquè consideren que, com que aquesta proporció no és majoritària, no seria just finançar-los totalment amb recursos comuns.

El quadre següent expressa el que hem dit:

Finançament i oferta de places educatives



| | | Finançament públic | Oferta universal | Obligatòria |
|----------------------------|-------------------------------|--------------------|------------------|-------------|
| Educació infantil | 1r cicle | Subvencionada | No | No |
| | 2n cicle | Gratuïta | Sí | No |
| Educació primària | | Gratuïta | Sí | Sí |
| Educació secundària | 1r cicle: ESO | Gratuïta | Sí | Sí |
| | 2n cicle: Batxillerat o FP GM | Gratuïta | Sí | No |
| Educació terciària | Universitat o FP GS | Subvencionada | No | No |

Si ens centrem en el primer cicle de l'ensenyament infantil, que és al qual es refereix aquest document, el seu caràcter educatiu no ha estat sempre clar. De fet, el terme *guarderia*, que és el més popular, fa referència més a una solució on “col·locar” els infants alternativa als avis, posem per cas, que a una escola. Popularment, la denominació oscil·la entre *llar d'infants*, que s'associa a un caràcter assistencial (l'entitat s'ocupa dels nens perquè no poden fer-ho els pares), i *escola bressol*, que indica que els infants hi aprenen alguna cosa. Aquest debat va estar liquidat a casa nostra a partir del 2009, ja que la Llei d'educació de Catalunya (LEC) estableix que té caràcter educatiu i, per tant, uns continguts que l'infant

ha d'aprendre (un currículum, que ocupa un sorprenentment llarg annex del Decret 101/10).⁴³

Pel que fa al finançament d'aquests centres, i després d'establir que els alumnes de totes les etapes tenen dret a “accedir a l'educació en condicions d'equitat i gaudir d'igualtat d'oportunitats”,⁴⁴ la mateixa LEC estipula que la Generalitat té l'obligació “de subvencionar la creació, la consolidació i el sosteniment de places per a infants de zero a tres anys en llars d'infants de titularitat municipal” i que “pot subvencionar l'escolarització d'infants en llars d'infants de titularitat privada”, encara que sense especificar si molt o poc.⁴⁵

El que sí que especifica una altra llei⁴⁶ és que la Generalitat “ha d'assegurar una oferta suficient per a tota la població menor de tres anys que sol·liciti plaça a qual-sevol indret del territori de Catalunya”. És a dir, que igual que el parvulari, però a diferència dels estudis universitaris, l'oferta de places es vol universal.

L'ensenyament no és competència dels ajuntaments. No obstant això, una altra llei⁴⁷ estableix que els ajuntaments poden actuar fora de les seves competències si no posen en risc la seva sostenibilitat financera, i que les comunitats autònomes poden delegar-los l'oferta del primer cicle de l'educació infantil sempre que hi aportin finançament, i que sense aquest la delegació és nul·la. A Catalunya, són majoria els ajuntaments que gestionen i suporten escoles bressol.

Per tant, ens trobem amb una escolarització que pot ser prestada per privats amb suport o no de la Generalitat, per l'Ajuntament necessàriament amb suport de la Generalitat o per la pròpia Generalitat, i que no és gratuïta però sí es vol universal. El que segueix és un panorama de la situació a la demarcació de Barcelona.

La provisió de centres a Catalunya

La xarxa d'escoles bressol catalana no s'ha construït seguint una planificació que persegueixi l'equilibri territorial. El resultat és que en uns indrets més aviat sobrenplaces i en d'altres en falten.

L'any 2004, el Parlament va obligar la Generalitat a augmentar en 30.000 places la xarxa existent.⁴⁸ La idea subjacent era que aquesta quantitat permetria oferir a tot arreu un nombre de places equivalent al 60 % de la població en edat d'escolarització, que en aquell moment era de 218.000 persones, si bé amb tendència a augmentar. Com que la mateixa llei establia l'obligació de proporcionar plaça a tothom que la demanés, implícitament s'estava suposant que no la demanaria més d'un 60 % de la població.

La realitat és que en els vuit anys següents la Generalitat va superar les 40.000 places creades, de manera que, si abans del 2004 de cada tres infants escolaritzats dos ho estaven a la privada i un a la pública, després les proporcions s'havien invertit. D'altra banda, la natalitat ha baixat durant la crisi econòmica, i encara que avui la població catalana menor de tres anys sigui molt similar a la de fa tretze anys (és de 210.500), la tendència és ara a la baixa.

La relació entre nombre de places i població escolaritzable ha augmentat, però encara està lluny del 60 %: si era del 31 % el curs 1998-1999, setze anys després era del 44 %.

Aquesta mancança ha quedat camuflada durant la crisi perquè l'atur ha fet disminuir la demanda. Per dos motius: perquè els pares han hagut de fer estalvis i perquè el fet de no treballar els ha permès ocupar-se de la criança dels fills a temps complet.

Ara bé, la reducció de l'atur està fent recuperar les taxes d'escolarització, raó per la qual la ràtio actual resulta insuficient, perquè si bé a Catalunya només un 37 % dels infants estan escolaritzats, la proporció varia molt. Al territori de la demarcació de Barcelona, excloent-ne la capital, l'escolarització és del 50 %, com mostra el següent quadre.

Places i escolarització en escoles bressol



| | Total | 0-1 any | 1-2 anys | 2-3 anys |
|-------------------------|-------|---------|----------|----------|
| Catalunya | 37 % | 10 % | 41 % | 58 % |
| Barcelona | 50 % | 13 % | 57 % | 78 % |
| Barcelona ciutat | 44 % | 12 % | 51 % | 70 % |
| Girona | 35 % | 10 % | 40 % | 54 % |
| Lleida | 38 % | 11 % | 43 % | 58 % |
| Tarragona | 34 % | 7 % | 37 % | 55 % |

El quadre també posa de manifest que, en general, la regla del 60% de la població és una aproximació vàlida com a principi general per garantir la suficiència de l'oferta. No obstant això, i d'acord amb el que estableix la llei, els municipis han d'assegurar que, amb el suport de la Generalitat, tots els menors de tres anys puguin ser escolaritzats –en un centre públic o privat– si així ho decideixen els seus pares.

La inequitat territorial en la provisió de places

La falta de planificació en la dotació de places ha comportat que l'oferta actual no estigui equilibrada i que, per tant, alguns catalans que volen escolaritzar el seu fill en una escola bressol puguin fer-ho i uns altres no.

Des del punt de vista territorial, i com a norma general, manquen places als municipis grans i en sobren als petits. Als primers hi ha llista d'espera i racionament de places, i als segons hi ha dificultat per mantenir oberts els centres.



La impossibilitat de proporcionar places a tots els infants que ho sol·liciten obliga a establir normes de selecció. Per limitar la confusió, el Departament d'Ensenyament va establir els 2015 uns criteris generals que funcionen mitjançant l'atorgament de punts (si hi ha germans ja escolaritzats, situació del domicili, renda, etc.).⁴⁹ En cas d'empat, alguns municipis es veuen obligats a sortejar la plaça entre els sol·licitants. Aquestes normes són positives, però no constitueixen, ni poden constituir, un mètode que garanteixi l'equitat.⁵⁰

El dèficit no és petit, ja que, d'acord amb dades de la Diputació de Barcelona, l'any 2013 hi havia 1,4 sol·licituds per cada plaça a la pública, la qual cosa constitueix una millora respecte de les 2 sol·licituds per cada plaça de quatre anys abans,⁵¹ però encara representa un incompliment del que estableix la llei.

El quadre següent relaciona el nombre de places disponibles, la població resident menor de tres anys i el nombre d'alumnes a Catalunya, a la ciutat de Barcelona (on són gestionades pel Consorci d'Educació de Barcelona),

a la resta de la província (que és l'àmbit de responsabilitat de la Diputació de Barcelona) i a les altres tres províncies. Les dues últimes columnes posen de manifest que:

- La taxa d'escolaritat a tots els territoris és molt semblant a la mitjana catalana (37 %) excepte a la ciutat de Barcelona (44 %)
- El nombre de places disponibles està a tot arreu molt lluny del 60 % que implícitament es considerava l'objectiu. Els territoris on aquesta proporció és menor són els de les demarcacions de Barcelona i Tarragona.
- El nombre d'alumnes és molt proper al de places disponibles excepte a Lleida, com a conseqüència del major pes relatiu en aquesta província dels municipis rurals, on ja hem dit que tendeix a haver-hi excés d'oferta. A la demarcació de Barcelona la relació és semblant a la mitjana catalana (92 %), que és molt alta.

Oferta de places i escolarització en el primer cicle d'educació infantil



| | Places* | Alumnes | Població | Taxa d'escolaritat | Nombre de places/ Població 0-3 | Alumnes/ Places |
|----------------------------------|---------------|---------------|----------------|--------------------|--------------------------------|-----------------|
| Catalunya | 87.666 | 80.913 | 220.161 | 37 % | 40 % | 92 % |
| Consorci d'Educació de Barcelona | 18.276 | 17.795 | 41.111 | 43 % | 44 % | 97 % |
| Barcelona sense la ciutat | 45.018 | 41.891 | 119.660 | 35 % | 38 % | 93 % |
| Girona | 9.289 | 8.291 | 23.048 | 36 % | 40 % | 89 % |
| Lleida | 6.014 | 5.002 | 12.703 | 39 % | 47 % | 83 % |
| Tarragona | 9.069 | 7.934 | 23.639 | 34 % | 38 % | 87 % |

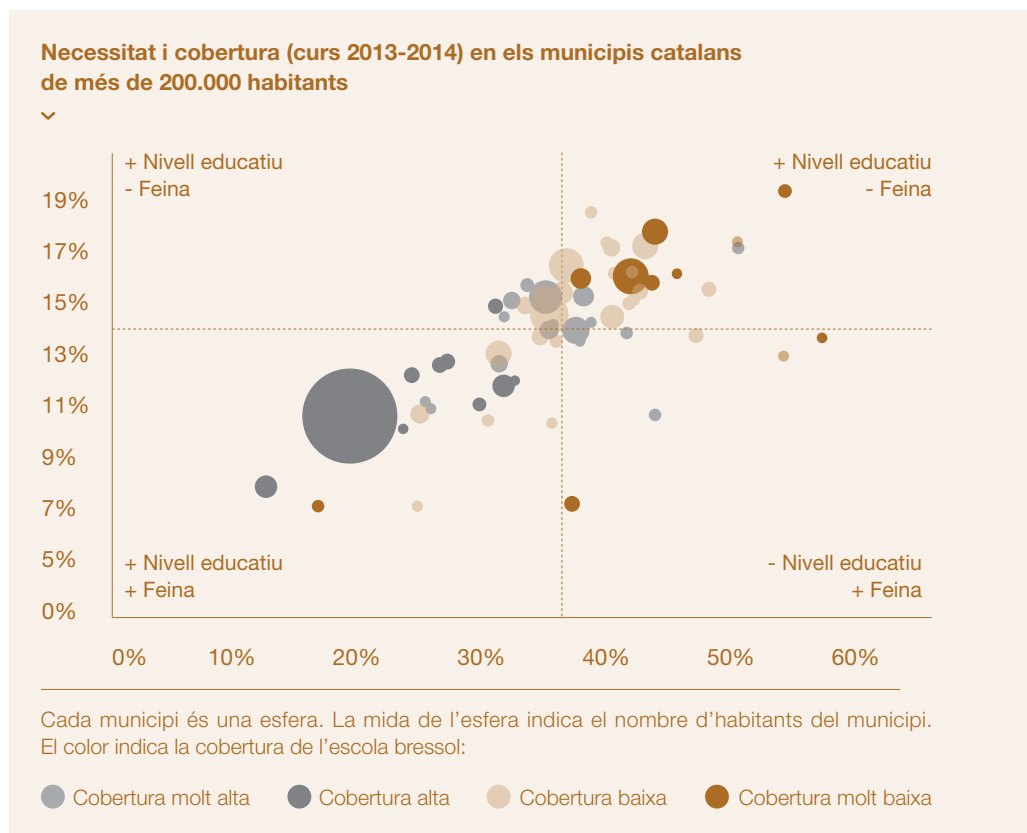
*Places teòriques: suposant 13,7 places per unitat de mitjana

Font: INE (població resident per data, sexe i edat, 2017) i Departament d'Ensenyament (curs 2016-2017)

Òbviament, tractant-se de mitjanes, les ràtios anteriors posen de manifest les tensions que es produeixen en molts municipis a l'hora de matricular els infants.

Des del punt de vista de l'equitat, el dèficit és més greu que el que reflecteixen les mitjanes, perquè les insuficiències de dotació de places es concentra allà on són més necessàries: als municipis i als barris amb més atur, amb famílies amb menor nivell educatiu i amb menor renda.

La Fundació Jaume Bofill ha elaborat el gràfic següent, que posa de manifest la infeliç relació entre dotació i necessitat.⁵²

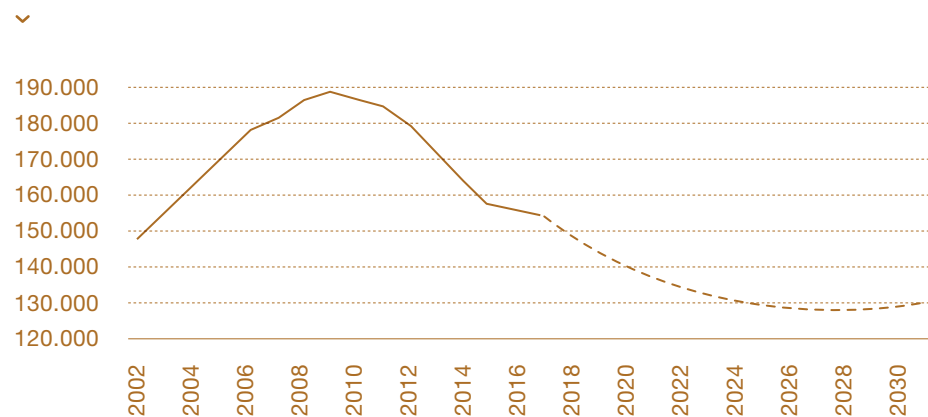


Podria pensar-se que la natalitat aconsella moderar els plans expansius, però seria un error fer-ho. És cert, tal com posa de manifest el gràfic següent, que l'INE preveu que a la província de Barcelona (l'INE no fa previsions per sota d'aquesta unitat territorial) el nombre de residents per sota dels tres anys caurà un 17 % en els propers deu anys (passarà de 154.000 a 128.000). Tanmateix, aquesta caiguda faria que, si es mantingués el nombre de places actual, la ràtio entre places i població escolaritzable només passés, a la demarcació de Barcelona, del 38 % al 46 %, lluny encara del 60 %.

Si tenim en compte que avui hi ha una demanda insatisfeta i que, a més, la reducció de l'atur pressionarà els pares perquè escolaritzin els fills per poder conciliar la feina amb la paternitat, hem de preveure que la davallada demogràfica no es traduirà, de mitjana, en excés d'oferta.

Per tant, la demografia no justificaria que ni la Generalitat ni els municipis que presenten dèficits en l'actualitat deixessin d'incrementar l'oferta de places fins a cobrir la demanda allà on avui és superior a l'oferta.

Població menor de tres anys a Barcelona



Font: Institut Nacional d'Estadística

La inequitat social del sistema de finançament

Fins ara hem considerat la inequitat que representa el fet que en alguns territoris hi hagi places suficients per a la població menor de tres anys i que en d'altres no.

Encara més preocupant és el fet que alguns pares no demanin plaça perquè consideren que no poden fer front al cost de l'escolarització.

Aquesta qüestió és crucial, perquè el cost d'escolaritzar un infant en una bressol no és barat per a molts catalans. Sovint s'ha destacat que el seu cost pot arribar a representar un 10 % de la renda familiar,⁵³ però fins i tot aquesta proporció sembla baixa, ja que la suma del preu bàsic d'escolaritat i la quota de menjador a moltes escoles bressol públiques de la demarcació de Barcelona se situa entre 250 i 300 €/al mes, que és bastant més del 10 % de la renda de moltes famílies catalanes (si bé cal tenir present que moltes famílies poden acollir-se a reduccions del preu, com considerarem més endavant).

El problema s'ha agreujat com a conseqüència de la crisi financera de la Generalitat. Fins al curs 2011-2012 es mantenia com a norma general que el cost de les bressol el suportaven a terços la Generalitat, l'Ajuntament i les famílies. La Generalitat va reduir la partida d'ajuts de 80 milions d'euros que tenia el 2008 a 36 milions el 2013 (tot i que es va crear una partida de suport a bressol privades de 3 milions) i la partida de beques de 4,3 milions va ser eliminada.

L'augment del pes suportat per les famílies ha justificat que un nombre creixent d'ajuntaments hagin establert mesures de suport a les famílies que tenen més dificultats per pagar en forma de beques o de reduccions de

preus. Això significa que la pressió financera sobre els ajuntaments és doble: per una banda, s'han de fer càrrec d'una part del que abans suportava la Generalitat; per l'altra, s'han de fer càrrec d'una part del que haurien de suportar les famílies.

Ara bé, a l'hora de suportar una part creixent del cost de les bressol, ni tots els municipis tenen la mateixa capacitat financera per assumir una proporció major ni a tots els municipis la part de la població que no pot pagar és la mateixa.

Òbviament, la relació entre aquestes dues desigualtats és perversa: els municipis amb major nivell de vida tendeixen a tenir millor situació econòmica (perquè els IBI són més alts) i tendeixen a tenir menys població amb dificultats per pagar el preu de la bressol.

Cada municipi és singular, però, en general, es considera que a Catalunya hi ha tres grans grups de municipis:⁵⁶

1. Municipis sense dèficit ni excés d'oferta, els quals poden fixar preus elevats però amb sistemes de suport a les famílies més necessitades.

2. Municipis amb dèficits d'oferta, concentrats a l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Tenen també mecanismes de suport a les famílies amb necessitats extremes, però, per raons financeres, no poden ajudar també a les famílies que experimenten dificultats sense que siguin extremes, les quals queden, *de facto*, excloses de les bressol, amb el consegüent malestar social.

3. Municipis, sobretot en l'àmbit rural, on hi ha excés d'oferta.



La reducció de suport de la Generalitat a partir de la crisi del 2008 ha hagut de ser compensada amb un major esforç per part dels ajuntaments (amb el suport molt sovint de les diputacions) i les famílies. El Síndic de Greuges constata, l'any 2015, que aquell 33/33/33 de Generalitat/Ajuntament/família havia passat a ser 9/51/40,⁵⁴ i la Diputació de Barcelona constata que entre 2009 i 2015 els preus dels serveis bàsics havien pujat un 20 % i els del menjador ho havien fet en un 32,5 %.⁵⁵

Una situació poc equitativa

L'heterogeneïtat de l'oferta territorial, de les capacitats financeres dels ajuntaments i de les necessitats de les famílies té com a conseqüència que, a la pràctica, i com denunciava el Síndic de Greuges, "el primer cycle de l'ensenyament infantil reproduceix les desigualtats socials",⁵⁷ perquè hi accedeixen:

- Els pares universitaris més que els que només tenen estudis primaris
- Els espanyols més que els estrangers
- Els ocupats més que els aturats

A Barcelona ciutat, la situació seria molt semblant, de manera que l'Ajuntament constata que "la mala distribució territorial i les condicions socioeconòmiques de les famílies que viuen en cada districte són les principals causants [...] de la iniquitat, [i] que hi ha zones on es registra una escolarització més baixa dels infants d'entre 0 i 2 anys, on es produeix més segregació escolar i on es donen pitjors resultats educatius".⁵⁸

El quadre següent posa de manifest les conseqüències de la falta d'equitat del sistema d'escoles bressol catalanes a partir de la comparació de les xifres de tres municipis (representatius de tres tipologies diferents) amb les de la mitjana catalana:

| | Taxa d'escolaritat | Nombre de places / Població 0-3 | Alumnes/ Places |
|--------------|--------------------|---------------------------------|-----------------|
| Catalunya | 37% | 40% | 92% |
| Ajuntament A | 25% | 25% | 97% |
| Ajuntament B | 46% | 55% | 83% |
| Ajuntament C | 29% | 78% | 36% |

La informació s'ha anonimitzat, prenent de mostra les dades concretes de tres ajuntaments amb la següent caracterització:

- **Ajuntament A:** municipi de l'Àrea Metropolitana de Barcelona de més de 100.000 habitants i amb una renda bruta familiar disponible per habitant per sota de la mitjana a la província.

- **Ajuntament B:** municipi al voltant dels 10.000 habitants i amb una Rbfd molt per sobre de la mitjana a la província.

- **Ajuntament C:** municipi rural amb menys de 3.000 habitants i amb una Rbfd per sota de la mitjana de la província.

Font: INE (població resident per data, sexe, edat i padró municipal d'habitants, 2017) i Departament d'Ensenyament (curs 2016-2017). Càlcul de places suposant 13,7 places per unitat educativa.

Podem veure-hi que als grans municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (Ajuntament A), la dotació de places i la proporció d'infants escolaritzats és molt més baixa que la mitjana catalana; que als municipis amb renda molt alta (Ajuntament B), la dotació de places i la ràtio d'escolarització també són molt alts i, finalment, que als municipis rurals (Ajuntament C) la dotació de places és relativament elevada i són els únics on n'hi ha en excés.

Havíem dit abans que l'escolarització en la primera infància està associada a un millor rendiment social i econòmic en el futur de l'infant, i que l'imperatiu de l'equitat ens obliga a procurar que les famílies amb un nivell socioeconòmic més baix rebin un suport proporcionalment més elevat per part de la societat per garantir una major igualtat d'oportunitats. En aquest context, el fet que a l'Ajuntament B més de la meitat dels infants estigui matriculats en una escola bressol i que a l'Ajuntament A només ho estigui un de cada quatre, posa de manifest que alguna cosa estem fent malament.

En els següents apartats veurem què estan fent els municipis per posar remei a aquesta situació i què es pot fer millor.

04.

Tarifació de les escoles bressol: el perquè i el com

Per què posem un preu a les escoles bressol

Tant des del punt de vista de l'interès social com des del punt de vista de l'interès individual, considerem que és imprescindible que tots els ciutadans s'escolaritzin des de la primària fins al primer cicle de la secundària (entre els 6 i els 16 anys). En conseqüència, aquests ensenyaments són obligatoris i gratuïts. Gratuïts per a l'individu, o sigui, que els paga íntegrament la col·lectivitat.

Considerem que és molt convenient (però no imprescindible), que els ciutadans s'escolaritzin en el segon cicle de l'ensenyament infantil (entre els 3 i els 6 anys) i en el segon cicle de la secundària (entre els 16 i els 18 anys). En conseqüència, aquests ensenyaments són gratuïts però no obligatoris.

Considerem que és convenient que una proporció significativa dels ciutadans s'escolaritzin en el primer cicle de l'educació infantil (abans dels 3 anys) i en l'ensenyament terciari (universitaris o de formació professional de cicle superior). En conseqüència, aquests ensenyaments estan bonificats: una part del preu la paga el beneficiari i l'altra la paga la societat.

Com que a la col·lectivitat no li sobren els diners, només es pot fer càrrec de la totalitat del cost d'alguns serveis públics i, la resta, o els bonifica parcialment o no els bonifica en absolut. L'assistència a les escoles bressol està subvencionada perquè té interès social, però normalment no en té prou perquè sigui gratuïta.

Fins a quin punt subvencionar l'assistència a les escoles bressol és una decisió política? Perquè dedicar-hi diners vol dir haver dededicar-ne menys a uns altres serveis públics.



Una de les decisions que han de prendre els ajuntaments, doncs, és quants diners volen dedicar a fer més barata l'assistència a les escoles bressol. Aquesta decisió dependrà dels recursos de què disposi l'ajuntament i de la importància que doni a reduir el cost de les bressol.

La segona decisió que han de prendre els ajuntaments és si volen que tots els pares paguin el mateix o no, i, suposant que vulguin discriminar, com fer-ho: quin mecanisme i quin cost suplementari estan disposats a assumir per reduir el cost a alguns usuaris. Discriminar, com discriminar i fins a quin punt discriminar són, també, decisions polítiques.

La cobertura legal de la discriminació de preus

En principi, els ajuntaments han de fixar els preus dels serveis que presten de tal manera que cobreixin el cost que els representa prestar-los. Així, la Llei de taxes i preus públics (LTPP) estableix que:



Normativa



Article 25.1. Els preus públics es determinen a un nivell que cobreixi, com a mínim, els costos econòmics originats per la realització de les activitats o la prestació dels serveis...

Ara bé, i com hem dit abans, l'ajuntament pot decidir subvencionar a tots els usuaris de les escoles bressol municipals fent que el preu no cobreixi la totalitat del seu cost. Això ho pot fer perquè l'apartat següent del mateix article diu que:



Normativa



Article 25.2. Quan existeixin raons socials, benèfiques, culturals o d'interès públic que així ho aconsellin, podran fixar-se preus públics que resultin inferiors als paràmetres previstos en l'apartat anterior prèvia adopció de les previsions pressupostàries oportunes per a la cobertura de la part del preu subvencionada.

L'article anterior permet fixar un preu subvencionat, però no preus diferents per a usuaris diferents. Aquests estan legalment permesos perquè el Reglament d'obres, activitats i serveis socials dels ens locals⁵⁹ estableix el següent:



Normativa



Article 298.5. [La quantificació del preu públic] no exclou la ponderació segons la capacitat econòmica de l'usuari o per raons socials, benèfiques, culturals o d'interès públic degudament justificades quan així ho aconsellin.

El Tribunal Constitucional, en diverses sentències, ha establert que perquè una discriminació de tractament per part d'un poder públic sigui admissible és necessari que la finalitat perseguida amb la discriminació sigui legítima i, a més, que el tractament diferent es mantingui dins els límits de la proporcionalitat.

A la pràctica, el que diuen aquests preceptes és que els ajuntaments:

- Poden (però no estan obligats a) destinar recursos pressupostaris a reduir (tant com vulguin) el cost de l'escola bressol.
- Poden (però no estan obligats a) establir preus discriminatoris entre els usuaris sempre que aquesta discriminació estigui justificada i sigui proporcional.

Preus equitatius, preus justos i preus inclusius

Les dues conclusions que acabem d'enunciar es corresponen a les dues dimensions que té el concepte *equitatiu*: la justícia i la inclusivitat.

Per una banda, els preus de l'escola bressol, com qual-sevol altra acció que fa un ajuntament, han de ser justos, la qual cosa no vol dir que siguin iguals per a tothom, perquè si els ciutadans són diferents pot estar justificat tractar-los de manera diferent: pot estar justificat que qui més tingui hagi de pagar més. En l'apartat següent veurem com es concreta aquest tractament desigual. El que ens interessa ara és que el caràcter de just ho sigui des del punt de vista individual: que si un individu vol accedir a l'escola bressol no trobi en el seu preu un obstacle més gran (proporcionalment als recursos de cadascú) que el que troba un altre individu.

Per altra banda, un preu equitatiu ha de ser inclusiu, és a dir, ha d'estimular l'escolarització. Si la dimensió de justícia es referia a l'interès individual del beneficiari, el concepte d'*inclusivitat* es refereix al fet que a la societat li interessa que els infants siguin escolaritzats a la bressol. Li interessa per tres motius:

1. Perquè els pares puguin conciliar la vida laboral amb la paternitat (i, per tant, puguin ser més productius i pagar més impostos).
2. Perquè els ciutadans del futur estiguin més formats (i sabem que l'escolarització abans dels 3 anys està associada a un millor rendiment escolar més endavant).
3. I, finalment, per construir una societat més integrada, la qual cosa significa que tinguin menys desigualtats (i sabem que un millor rendiment escolar per part dels infants provinents de famílies de nivell socioeconòmic baix és l'instrument més efectiu per lluitar contra l'he-

rència de la pobresa) i en la qual els individus de diferent origen cultural tinguin l'oportunitat de compartir experiències des de ben petits.

Perquè el preu de la bressol sigui la seva estructura ha de ser progressiva (que és el que permet l'article 25.2 de la LTPP); perquè sigui inclusiu ha de ser inferior al cost del servei (que és el que permet l'article 25.1 de la LTPP).

Preus equitatius, preus progressius i preus redistributius

Hem vist que perquè un preu sigui just ha de ser progressiu. Hi ha moltes maneres de fer-ho.



Exemple



És freqüent que l'estructura de tarifes de l'aigua faci que el preu pugi amb el consum: els primers m³ són barats i els últims són cars. Aparentment, tots els consumidors, tinguin la renda que tinguin, paguen els mateixos preus, però creiem que aquesta estructura de preus fa que els qui menys tenen paguin l'aigua més barata perquè suposem que si una família consumeix molta aigua és perquè, a més de la necessària, en consumeix de supèrflua: per regar el jardí o omplir la piscina. Una altra manera consisteix a eximir del pagament de l'aigua a aquelles famílies en situació d'extrema pobresa. Finalment, la manera clàssica d'establir preus progressius és classificar els usuaris en funció de la seva renda i aplicar preus diferents a cada grup (com fa l'IRPF). Si això no ho fem amb l'aigua és perquè seria massa complicat de gestionar, no perquè sigui il·legal o injustificat.

Per tant, en la fixació d'una estructura de preus hem de tenir en compte dos elements: el cost de la gestió i l'equitat. L'equitat és un ideal impossible i, per tant, el que hem de fer és acostar-nos-hi tant com sigui possible a un cost raonable. Abordarem més endavant aquest equilibri entre cost de gestió i equitat; de moment, considerem només l'ideal de l'equitat: com hauria de ser una estructura de preus per ser perfectament equitativa?

Per acostar-nos a la resposta, podem partir de la fórmula establerta per la Constitució francesa de 1791, que hem vist a la pàgina 4: "Que totes les contribucions seran repartides entre tots els ciutadans igualment en proporció a les seves facultats". En principi, això sembla indicar que si qui en té 100 paga 10, qui en tingui 50 n'ha de pagar 5.



Exemple

Imaginem un municipi on hi ha (moltes) famílies que tenen uns ingressos de 10.000 €/any, unes (no tantes) que en tenen de 20.000 €/any i, finalment, unes (pocques) que en tenen de 60.000 €/any. Una estructura tarifària que fes pagar 60 €/mes a les primeres, 120 €/mes a les segones i 360 €/mes a les terceres seria una estructura molt progressiva (els tercers pagarien el sèxtuple que els primers pel mateix servei), però deixaria la distribució de la renda igual com abans: després de pagar per la bressol durant deu mesos, els primers disposarien de 9.400 €/any, que segueix sent una sisena part dels 56.400 €/any de què disposarien els tercers després de pagar la bressol també durant deu mesos.

Ara bé, també havíem vist que John Stuart Mill havia perfeccionat la fórmula proporcional establint que "la igualtat impositiva [...] com a principi polític significa igualtat de sacrifici. Significa imposar una contribució a cada persona per sufragar les despeses públiques

de tal manera que no experimenti ni més ni menys incomoditat [...] que qualsevol altra persona".

Per tant, per fixar l'estructura tarifària ideal d'una escola bressol municipal hauríem de saber quin sacrifici representa pagar cada quantitat a cada família que escolaritza l'infant de manera que tots els sacrificis siguin iguals. Com que això és impossible, havíem vist que la manera pràctica d'aplicar aquest principi era partir del supòsit que les persones atribuïm un valor menor a allò que tenim més, la qual cosa ens portava a concloure que "per a una persona que en té 100, perdre'n 10 representa un sacrifici menor que el que representa perdre'n 5 per a una persona que en té 50; [i que] per tant, [...] qui en té 100 ha de pagar més del doble que qui en té 50".

Tornem al municipi imaginari. L'equip municipal, buscant l'equitat, decideix que els ciutadans que ingressen 10.000 €/any han de pagar una mica menys de 60 €/mes i que els que ingressen 60.000 €/any han de pagar una mica més de 360 €/mes. Per exemple, 50 i 365 respectivament. Fent això, aconseguen que, després de pagar per la bressol, els primers disposin encara de 9.500 €/any i els segons de 56.350 €/any. Si la relació abans de pagar la bressol era d'1 a 6, ara és d'1 a 5,93. Ara, l'estructura tarifària no sols és progressiva sinó que també és redistributiva: ha fet que la distribució de la renda sigui (una mica) menys desigual que abans.

Aplicar aquest principi no sols progressiu sinó redistributiu no és gens fàcil, perquè s'enfronta a obstacles polítics i tècnics importants.

Els obstacles polítics deriven del fet que exigeix que els preus siguin molt diferents: en l'exemple anterior, les famílies de 60.000 €/any paguen 7,3 vegades més que les de 10.000 €/any pel mateix servei. Pel que fa a les dificultats tècniques, també són importants. D'entrada, perquè cada família té uns ingressos diferents de les de qualsevol altra i seria complicat fixar un preu diferent per a cada una d'elles, la qual cosa porta a agrupar les famílies per trams i aplicar a cada tram un preu diferent. Ara bé, això fa que dues famílies que tinguin ingressos molt similars puguin acabar pagant preus molt diferents si per casualitat estan en trams diferents. A més, una cosa és dir que els que guanyen el doble han de pagar més del doble i una altra concretar en quant ho han de fer: una mica més del doble o el triple? No hi ha norma per respondre a aquesta última pregunta, però almenys hi ha instruments per mesurar l'impacte redistributiu que permeten comparar-lo amb altres mesures realitzades pel mateix municipi per tal de buscar una certa coherència en les seves accions.⁶⁰

El quadre següent, que reproduïx xifres corresponents a l'estructura tarifària d'un gran ajuntament de la província de Barcelona, mostra les dificultats tècniques per aplicar una estructura redistributiva que sigui simple i coherent alhora. Els preus es refereixen a una família amb tres membres, i pot veure-s'hi que –com correspon a una estructura redistributiva– les famílies amb uns ingressos de 10.000 €/any han de dedicar una proporció dels seus ingressos (5%) inferior a la que hi han de dedicar les de 20.000 €/any (6,5%), i aquestes menys que les de 40.000 €/any (7,3%). Tanmateix, les de 60.000 €/any hi han de dedicar una proporció (6,1%) menor que les de 40.000 €/any. D'altra banda, les famílies que ingressen poc més de 20.000 €/any hi han de dedicar una proporció major que la de qualsevol de les anteriors:

| Ingressos (€/any) | Tarifa | Preu (€/mes) | Preu / Ingressos |
|-------------------|--------|--------------|------------------|
| 10.000 | 1 | 50 | 5,0% |
| 20.000 | 3 | 130 | 6,5% |
| 40.000 | 7 | 290 | 7,3% |
| 60.000 | 9 | 365 | 6,1% |
| 21.600 | 4 | 170 | 7,9% |

La conclusió que crec que han de treure d'aquesta anàlisi els responsables de la gestió municipal és que la perfecció és impossible, que el que sí que és possible és acostar-s'hi, i que està justificat fer-ho.

05.

Tipologia de mecanismes compensatoris en l'accés a l'educació infantil

En aquest apartat aplicarem els principis que hem considerat fins ara a la tarifació dels serveis d'escola bressol, i ho farem responent a una sèrie de preguntes:

Què subvencionem

Les escoles bressol municipals ofereixen diversos serveis que sovint es classifiquen en bàsics, complementaris i altres serveis d'atenció a la petita infància:

- **Servei bàsic:** consisteix en la prestació del servei pròpiament d'escola bressol amb un horari que normalment s'estén de les 9 h a les 12 h i de les 15 h a les 17 h.
- **Serveis complementaris:** consisteixen en el servei de menjador, en l'extensió de l'horari bàsic abans (entre les 7.30 h i les 9 h, habitualment) i després (entre les 17 h i les 19.45 h), i en el casal d'estiu.
- **Altres serveis d'atenció a la petita infància i les famílies:** espai familiar, joc, tallers, ludoteca, etc.

Hem de partir de la base que cada servei té un cost i que l'ajuntament l'ha de conèixer, la qual cosa exigeix una comptabilitat analítica que assigni a cada servei una part o la totalitat de cada cost suportat. Aquesta informació permet a l'ajuntament saber quant li costa prestar cada servei per cada infant que hi està matriculat.

A partir d'aquí, l'ajuntament ha de prendre la decisió de discriminar entre serveis subvencionats i serveis no subvencionats. Ja sabem que, en principi, els preus públics han de cobrir (com a mínim) la totalitat del cost de la prestació del servei, però els ajuntaments disposen dels recursos que els transfereixen les diputacions (actualment, i en el cas de la de Barcelona, 875 € per plaça i any) més els que políticament decideixi aplicar dels seus pressupostos.

Els recursos de les diputacions s'han de destinar a reduir el cost del servei bàsic, però els recursos de l'ajuntament poden dedicar-se a qualsevol dels serveis. La major part dels ajuntaments de l'àrea de Barcelona (61 %) han decidit dedicar recursos municipals a reduir el cost del servei bàsic (5 %), el cost del menjador (21 %) o tots dos alhora (35 %).⁶¹

La decisió, doncs, ha de basar-se en l'anàlisi empírica: quines famílies demanen extensió d'horari i quines no, quines famílies recullen l'infant per dinar i quines no, i per què ho fan. A partir d'aquesta informació, l'ajuntament podrà valorar políticament on té més sentit dedicar recursos municipals.

Sembla raonable no destinar recursos públics a reduir el preu dels altres serveis d'atenció a la petita infància, però, en canvi, sí que ho sembla reduir el cost tant del servei

bàsic com dels serveis complementaris (menjador i extensió de l'horari) tenint en compte que tant l'un com els altres són necessaris per als objectius bàsics de l'escola bressol: ensenyament, cohesió social i conciliació de la vida familiar.

Si les famílies més necessitades tenen algun membre familiar a l'atur i retiren l'infant per dinar i, en canvi, els usuaris del menjador són fonamentalment famílies de classe mitjana en què tots dos progenitors treballen, pot estar justificat dedicar tots els recursos municipals a reduir el cost del servei bàsic (i potser les extensions) i posar un preu del menjador que reflecteixi el seu cost complet. Si, al contrari, es constaten problemes d'alimentació suficient en quantitat o en qualitat en alguns infants, pot estar justificat aplicar recursos municipals a reduir el cost del menjador per fer-lo més accessible per a aquestes famílies.

Quant subvencionem?

Els ajuntaments administren uns recursos limitats i molt inferiors al conjunt de prestacions socials imaginables i (potser) desitjables. En conseqüència, han de racionar els recursos i prendre decisions que consisteixen a posar diners en un servei i deixar de posar-los en un altre. Teòricament, l'últim euro posat en un servei hauria de ser tan útil socialment com l'últim euro posat en qualsevol altre servei. Que una anàlisi com aquesta no es pugui portar a la pràctica no significa que no sigui important comparar contínuament i explícitament el rendiment dels recursos destinats a cada servei.

Tornem al cas dels recursos destinats per les diputacions al suport a l'escola bressol. El debat sobre si cal augmentar-los o no no hauria d'obviar –com està obviant– la comparació amb el rendiment dels recursos destinats a reduir el cost de la universitat, i, concretament, no hauria d'obviar tres fets:

- Que, com hem vist en el cas de les tarifes de les escoles bressol del municipi de Barcelona, el cost de la bressol és superior al cost de la matrícula universitària per a una mateixa família.
- Que les bressol tenen un impacte superior sobre l'equitat perquè tenen un impacte significatiu sobre el desenvolupament neurològic de l'infant que li faciliten l'èxit en l'escolarització obligatòria i, per tant, sobre la possibilitat d'arribar a l'accés a la universitat.
- Que la taxa d'escolarització a les bressol (37 %) és inferior a la universitària (50 %).⁶²

Que el Parlament de Catalunya obviï aquesta anàlisi no hauria d'excusar que els ajuntaments facin el mateix quan determinen quants recursos dediquen a abaratir el cost de la bressol, i, per tant, que deixin de fer-se preguntes com, per exemple, si té sentit augmentar (o reduir) la dotació de la bressol a costa de reduir els recursos dedicats a il·luminació o a joventut.

En conclusió, la quantitat de recursos destinats a la bressol hauria de ser el resultat d'una anàlisi racional destinada a maximitzar el benestar col·lectiu, i els responsables municipals haurien d'explicar en què s'han basat per arribar a la xifra que reflecteixen els pressupostos.

A qui subvencionem?

De la mateixa manera que la quantitat que els pressupostos municipals destinen a subvencionar la prestació del servei bressol hauria de ser el resultat d'una anàlisi racional, també hauria de ser-ho al determinar qui té dret i qui no en té a beneficiar-se d'aquesta subvenció.

No obstant això, sovint la determinació d'aquests beneficiaris sembla el resultat de decisions *ad hoc*: per exemple els que tenen tots dos pares a l'atur, o els que ja tenen un germà escolaritzat a la mateixa escola. Ara bé, a una família de classe mitjana li pot resultar menys sacrificat pagar dues vegades el preu que a una família amb ingressos més baixos pagar-lo només una vegada, i el fet que tots dos pares estiguin a l'atur els dona la possibilitat de dedicar-se a la criança de l'infant que potser no té una parella (o una mare sola) que treballa.

La primera solució (un preu únic amb excepcions) té l'avantatge de la simplicitat, però té l'inconvenient de l'estigmatització: divideix els usuaris en normals i excepcionals, entre els que paguen i els que es beneficien dels recursos públics. La segona solució, al contrari, és més complexa, però té l'avantatge que no fractura tant els usuaris.

D'altra banda, les reduccions de preus condicionades (germans escolaritzats, família nombrosa, família monoparental, pares a l'atur, renda mínima, etc.) són molt freqüents, però semblen, inevitablement, arbitràries. La prova és que els criteris són molt heterogenis: cada municipi n'aplica els seus, sense que pugui defensar-se de manera convincent per què són millors que uns altres.

Recordem que la idea de l'equitat és que cadascú pagui de manera que tots experimentin el mateix sacrifici.

En conseqüència, el més recomanable és que la subvenció beneficiï la majoria de les famílies, però cadascuna en un grau diferent en funció de les seves necessitats. Així, l'excepció no és qui es beneficia de la subvenció, sinó qui no se'n beneficia: els que paguen el cost total passen a ser una minoria.

Com subvencionem? Atributs del preu social

El preu d'un servei social ha de ser equitatiu i simple.

Examinem aquestes dues propietats amb una mica d'atenció. Idealment, el preu d'un servei municipal hauria de ser equitatiu dins i fora del municipi: els ciutadans del municipi haurien de ser tractats de manera equitativa els uns amb els altres i haurien de ser tractats de manera equitativa amb els ciutadans de la resta de municipis. Això segon no depèn dels responsables municipals: si un municipi té més recursos que un altre podria destinar-ne més a les bressols, que resultarien més barates que en un municipi on els habitants necessitarien preus més baixos.

Dediquem la nostra atenció a allò que sí que depèn dels responsables municipals: garantir que aquells ciutadans que són iguals rebin un tracte igual i que aquells que siguin diferents rebin un tracte diferent però proporcional a les seves diferències, de manera que, en la mesura del possible, tots experimentin el mateix sacrifici per fer front al preu de la bressol.

D'altra banda, recordem que un preu equitatiu no sols ha de ser just: també ha de ser inclusiu, és a dir, ha de ser prou



Una primera decisió que han de prendre els gestors municipals és si estableixen un preu únic amb excepcions destinades a tractar les situacions familiars excepcionals o si estableixen una tipologia de preus de manera que cada família tingui el seu en funció de les seves característiques.

atractiu perquè les famílies s'hi sentin atretes i escolaritzin els infants en una activitat que sabem que és positiva per a la societat.

Ara bé, l'objectiu de l'equitat s'ha d'aconseguir a un cost raonable, la qual cosa significa que l'estructura de preus ha de ser entenedora, operativa, objectiva i verificable:

- **Entenedora** significa que tant els administradors com els ciutadans entenguin què s'està valorant i per què.
- **Operativa** significa que el preu es determini com a conseqüència d'una informació que estigui disponible (cosa que no compleix, dissortadament, el "sacrifici" individual de què parlava Stuart Mill; en canvi, sí que ho compleix el nombre de membres de la família i la seva renda disponible).
- **Objectiva** significa que la determinació del preu es desprengui d'una operació automàtica, de manera que no hi hagi lloc a la discrecionalitat ni, encara menys, a l'arbitrarietat.
- **Verificable** significa que els gestors municipals puguin comprovar les dades en què es basa la determinació del preu.

Com subvencionem? Tipologia de preus socials

Bàsicament, hi ha tres maneres d'intentar que un preu sigui just, és a dir, que tracti les famílies desiguals de manera desigual però proporcionalment a les seves desigualtats: **preu únic, preu únic amb bonificacions (beques) i tarifació social.**

Preu únic:

Aquest preu únic no exclou la possibilitat que des dels serveis socials del municipi es pugui ajudar les famílies més necessitades a fer front a aquest pagament.

És el mecanisme més senzill, perquè consisteix a fixar un preu igual per a tothom en el nivell tan baix com sigui possible tenint en compte els recursos públics que s'hi poden destinar.

En el cas d'un dels grans ajuntaments de l'àrea metropolitana, on, efectivament, el nombre de places és insuficient, la tarifa pel servei bàsic és de 142,5 €/mes i els criteris per assignar les places tenen en compte factors com l'existència de germans ja escolaritzats al centre, la proximitat física al centre, ser beneficiaris de la renda mínima d'inserció o la discapacitat d'un dels membres de la família.

El mecanisme és molt senzill, però els seus inconvenients també són grans: estigmatitza els beneficiaris d'un ajut que els permet no pagar el preu i els barems no deixen de ser molt discutibles. Ara bé, els principals problemes d'aquest mecanisme no es desprenen de les seves normes, sinó del fet que el nombre de places sigui insuficient.



En aquest cas, qualsevol mecanisme que aconseguís assignar les places als més necessitats generarà la "síndrome pel penúltim": els que no estan prou malament per accedir-hi arribaran a la conclusió que els serveis socials només es destinen als que estan una mica pitjor que ells. En l'actualitat, reforçarà la percepció que els diners públics beneficien desproporcionadament els immigrants.



Amb independència d'aquest ajut, el preu únic té sentit quan el nombre de places de què disposa el municipi és insuficient per satisfer la demanda de places. En aquest cas, l'aplicació de barems per assignar les places constitueix el mecanisme per aconseguir l'equitat.

Preu únic amb bonificacions (beques):

És el mecanisme més freqüent. El preu és únic i cobreix la totalitat del cost del servei, però no totes les famílies en paguen la totalitat.

Típicament, els descomptes es poden obtenir en cas de família nombrosa, família monoparental, per tractar-se de germans bessons, per tenir germans matriculats al centre, per tenir una renda inferior a un múltiple de l'indicador de renda de suficiència de Catalunya (actualment 7.963,67 €/any), per estar a l'atur, etc. En el cas d'un dels municipis de l'àrea metropolitana amb renda mitjana més alta els descomptes aplicables són: per família nombrosa (37,33 %), per família monoparental (37,33 %), per tractar-se de bessons (37,33 %) i, finalment, per tenir germans escolaritzats al mateix centre (10 %).

Respecte del model anterior, l'avantatge és que discrimina millor els beneficiaris de l'ajut, evitant l'abisme que separa els que són admesos i paguen un preu molt per sota del cost i els que no hi són admesos. Ara hi ha admesos que paguen molt poc, admesos que paguen una part, admesos que paguen la totalitat i, potser, no admesos per falta de places. El mecanisme és més complex però potencialment més just si els descomptes es defineixen d'una manera equitativa.

Tarifació social:

Es tracta d'un mecanisme que tracta de discriminar satisfactòriament entre famílies sense basar-se en una llista de circumstàncies sinó només en la seva capacitat adquisitiva. El servei no té, en aquest cas, un únic preu, sinó una llista de preus, i a cada beneficiari se li aplica el que li pertoca.

En principi, el mecanisme només es basa en dues dades: la renda disponible de la família (que és el conjunt d'ingressos de què disposa corregits pels impostos directes que ha de pagar i per les subvencions que rep) i el nombre de persones que la integren.

Com que no té el mateix poder adquisitiu una família formada per un progenitor i un infant que ingressa 15.000 €/any que una família formada per dos progenitors i dos infants que ingressin 30.000 €/any, el preu no depèn de la renda per càpita (la renda de la família dividida pel nombre d'integrants), sinó que es procedeix a un càlcul una mica més complex que pot tenir en compte dos elements:

- Que es consideri o no que hi hagi economies d'escala, és a dir, que la família de 4 membres i 30.000 €/any pot pagar més que la família de dos membres i 15.000 €/any.
- Que segons l'edat de cada individu, la família té més necessitats o menys.

El càlcul dona una renda equivalent de la família, la qual correspon a un dels trams que l'ajuntament hagi determinat, i a cada tram li correspon un preu diferent, amb el benentès que el preu corresponent a les rendes equivalents més baixes pot ser zero i les rendes equivalents per sobre d'un determinat valor serien el cost complet del servei.

A la pràctica, el sistema de tarifació social requereix un acord amb l'Agència Espanyola d'Administració Tributària (AEAT) que permeti l'accés a les dades fiscals de la família en qüestió. El sistema és superior a les seves alternatives i no és més complex sinó més senzill, perquè evita haver de recórrer a diversos certificats (família nombrosa, etc.).



El fet que els descomptes siguin molt heterogenis arreu de Catalunya posa de manifest que no és gens senzill determinar una llista de motius de descompte i de descomptes associats que sigui poc discutible.

Ara bé, el sistema no deixa de tenir limitacions. En destaquem dues:

- **Petites modificacions de la renda poden causar grans canvis de preus si es canvia de tram.**
- **Tot i que els preus es poden determinar perquè es doni un efecte redistributiu (les rendes altes paguin una proporció més alta), aquest efecte no s'aconseguirà sempre, i inevitablement es produiran efectes perversos (rendes més altes pagaran un preu proporcionalment més baix).**

Per minimitzar aquests dos efectes és convenient que el nombre de trams sigui el més gran possible. El següent quadre, extret d'un municipi que va ser pioner en la implantació de la tarifació social, posa de manifest diverses de les característiques que hem destacat:⁶³

- **En primer lloc, les economies d'escala:** les famílies de 6 membres paguen un preu superior que les de 3 membres que tenen la meitat d'ingressos (una de 6 membres i 20.000 €/any de renda paga 92,3 €/mes i una de 3 membres i 10.000 €/any paga 61,6 €/mes).
- **En segon lloc, la progressivitat i la redistribució:** una família de 3 membres i 10.000 €/any paga un 6,2% de la seva renda, mentre que una que tingui els mateix nombre de fills però el doble d'ingressos en paga el 7,7%.
- **En tercer lloc, els efectes perversos de la progressivitat a partir d'un límit:** una família de 3 membres amb una renda de 40.000 €/any paga el 5,1% dels ingressos, que és una proporció menor que la dels que tenien 10.000 o 20.000 €/any. Tots els esquemes fixen un límit de renda a partir del qual les famílies es fan càrrec de la totalitat del cost del servei. Si aquest límit es posa molt alt, són pocs els que paguen la totalitat del servei; però si és baix, les rendes altes paguen una proporció menor que les mitjanes.

No hi ha solució perfecta, com posa de manifest la dispersió d'aquest límit en tres grans municipis del Vallès Occidental, on el límit se situa, respectivament, en 33.419, 35.695 i 48.849 €/l'any.

- **En quart lloc, els salts per canvi de tram:** una família de 3 membres que ingressi 19.000 €/any paga un preu de 123,1 €/mes, que representa el 6,5 % dels ingressos; en canvi, una de 20.000 €/any, pagarà 153,9 €/any, que representen el 7,7 %: dels 1.000 € de millora, 308 se'n van a fer front a l'augment del preu de la bressol.

| | 3 membres | 6 membres | 3 membres | 6 membres |
|----------------------|-----------------|-----------------|--------------------|--------------------|
| Ingressos (€/any) | Preu (€/mes) | Preu (€/mes) | Preu/ ingressos | Preu/ ingressos |
| 10.000 | 61,6 | 61,6 | 6,2 % | 6,2 % |
| 19.000 | 123,1 | 61,6 | 6,5 % | 3,2 % |
| 20.000 | 153,9 | 92,3 | 7,7 % | 4,6 % |
| 40.000 | 205,2 | 205,2 | 5,1 % | 5,1 % |

En definitiva, no hi ha un mecanisme perfecte, però la tarifació social basada en la capacitat econòmica de la família és un sistema operatiu que presenta menys problemes que les alternatives, però que no és perfecte i que requereix fixar un nombre de trams relativament elevat. No ens ha de sorprendre comprovar, doncs, que el sistema model a Europa, el *Quotient Familial* francès, tingui dotze trams.⁶⁴

criteris per aplicar la tarifació social en funció de la tipologia del municipi

En el capítol anterior hem conclòs que la tarifació social basada en la capacitat adquisitiva de les famílies no està exempta de dificultats, però que és el millor mecanisme per fixar els preus de les escoles bressol municipals (i de les privades subvencionades amb recursos públics).

Ara bé, aquesta conclusió es basa en un supòsit genèric: que al municipi hi hagi prou oferta de places públiques per satisfer la demanda i que les famílies del municipi presentin un grau significatiu d'heterogeneïtat en els seus ingressos: en definitiva, que hi hagi prou places i que els que les vulguin ocupar siguin diferents entre si. Si alguna d'aquestes condicions no es dona, no està tan clara la superioritat de la tarifació social basada en la capacitat adquisitiva. Veiem per què.

El preu públic ha de ser equitatiu, però també ha de ser simple, i la complexitat només està justificada si ho exigeix l'equitat.

El cas més senzill és aquell en què un municipi presenti una alta homogeneïtat en els seus habitants, tant si això és perquè la renda és alta com perquè és baixa. És a dir, si la immensa majoria de les famílies cauen en els mateixos trams, pot estar justificat prescindir de la tarifació social per trams de renda i aplicar un preu únic amb unes poques excepcions.

En segon cas, si el nombre de places és molt limitat, el que resulta crucial no és determinar quant paguen els beneficiaris, sinó qui hi accedeix i qui no, i a l'hora de fer-ho, la capacitat adquisitiva pot constituir una font de confusió. Considerem tres casos ben diferents:

- En primer lloc, suposem que un ajuntament arriba a la conclusió que és prioritari que les escasses places públiques siguin ocupades pels fills dels pares que treballen, els quals podrien ser desplaçats per les famílies de baixos ingressos a l'atur (si tinguessin accés a un preu molt baix o fins i tot nul) o per famílies amb alts ingressos per a les quals és innecessari treballar.
- En segon lloc, suposem que un ajuntament arriba a la conclusió que la prioritat és l'escolarització dels infants de les famílies immigrants a l'etapa infantil per garantir una millor integració quan arribin a l'escolarització obligatòria i que aleshores no alenteixin el ritme escolar per problemes lingüístics.
- En tercer lloc, suposem que un ajuntament arriba a la conclusió que és prioritària la integració d'infants provinents de famílies desestructurades per evitar que arribin a l'escolarització obligatòria amb dèficits cognitius o socials que repercutiran en el seu futur i en la bona marxa de la resta de companys.

En tots aquests casos, és millor la fixació d'un preu únic i l'establiment de mecanismes que prioritzin l'escolarització dels infants que s'ha considerat prioritari que un sistema de tarifació basat en el poder adquisitiu.

Els ajuntaments tenen autonomia política perquè estan molt a prop de la població, i és bo que facin servir-la per adaptar-se a les necessitats específiques de la població. Les normes són bones, però només si s'apliquen tenint en compte les característiques específiques de cada cas.

La tarificació social basada en la capacitat adquisitiva de la família és el millor mecanisme per exercir el copagament del primer cicle de l'ensenyament infantil perquè és el que millor s'ajusta al requeriment equitatiu de tractar d'igualar l'esforç que fa cada família per suportar-ne el cost.

Ara bé, si aquest és el principi general, els ajuntaments han de considerar si les especificitats del municipi no aconsellen decantar-se per un sistema més simple consistent en el preu únic amb poques excepcions. Aquest serà el cas si el municipi és molt homogeni en termes d'ingressos o si el nombre de places és molt escàs.

Triar la tarificació social basada en la capacitat adquisitiva de les famílies no resol totes les decisions polítiques que ha de prendre l'ajuntament en relació amb la qüestió.

- En primer lloc, l'ajuntament ha de decidir quins serveis es tarifen socialment i a quins se'ls aplica un preu equivalent al cost del servei. Clarament, el servei bàsic de bressol ha de ser tarifat socialment i els altres serveis d'atenció a la petita infància (espai nadó, etc.) ho han de ser a cost, però entremig queden els serveis complementaris (menjador i extensió horària). Cada consistori haurà de prendre una decisió basada en l'interès públic.
- En segon lloc, el consistori ha de decidir quants recursos del seu pressupost destina a subvencionar l'escolarització en el primer cicle de l'ensenyament

infantil. Idealment, aquesta decisió hauria de ser presa de manera que l'últim euro dedicat a aquest servei tingui una utilitat social equivalent a l'últim euro dedicat a qualsevol altre servei. Sabem que això és impossible de fer a la pràctica, però també sabem que sovint és possible arribar a la conclusió que les coses no s'estan fent prou bé, com posa de manifest l'exemple dels preus universitaris i els preus de la bressol. En aquest cas, la quantitat haurà de ser augmentada o reduïda fins a restablir l'equilibri, que no és altre sinó el que maximitza l'interès públic.

- En tercer lloc, el consistori ha de decidir com impacta el nombre de membres de la unitat familiar sobre la renda equivalent: si hi ha economies d'escala o no, i si tots els membres tinguin l'edat que tinguin tenen el mateix pes.
- En quart lloc, el consistori ha de decidir quina part fa pagar a aquells que tenen una renda equivalent més baixa i a partir de quin valor obliga els beneficiaris a pagar el cost total del servei. Per una banda, el primer hauria de ser molt baix, però no sembla convenient excepte en casos extrems que sigui nul, perquè el principi de copagament exigeix que el beneficiari sigui conscient que el servei té un cost. Per altra banda, si s'exigeix el pagament complet del servei a partir d'un nivell de renda relativament moderat, l'esquema serà progressiu però no redistributiu, perquè les rendes altes pagaran una proporció menor de la seva renda que les mitjanes: faran un sacrifici menor per accedir al mateix servei, la qual cosa és contrària al principi de l'equitat.
- Finalment, el consistori ha de decidir quants trams defineix entre aquests dos extrems. Un nombre elevat redueix l'efecte pervers dels canvis de nivell, però pot donar lloc a revisions contínues de la situació de cada família: l'estabilitat aconsella pocs trams, l'equitat n'aconsella molts.



Per poder prendre decisions realment eficients, l'ajuntament ha de partir sempre d'una informació veraç de la situació del municipi. Amb aquesta informació es poden fer estimacions que permetin comparar l'impacte de diverses solucions, per una banda, sobre les finances municipals (estimant els ingressos que aportarà la matrícula) i, per altra, sobre la distribució de la renda (mesurant, amb un índex específic, si ha millorat o empitjorat i en quina mesura ho ha fet).

Els polítics saben que governar bé no és fàcil, que les normes i les tècniques ajuden, però que no supleixen el coneixement de la realitat i la fixació de prioritats. Aquesta és la seva funció i la de ningú més. Un polític ha de ser un gestor i necessita gestors, però no és només un gestor. Instruments com la tarifació social són eines que el polític ha de conèixer i que el poden ajudar a fer millor la seva feina però que no li poden evitar haver de fixar prioritats i de prendre decisions caracteritzades per l'escassetat dels recursos i la diversitat de les finalitats.

Notes:

1. Cawthorne, Nigel. "Public Executions". *Capella Press*, 2006.
2. CANTERA MONTENEGRO, Enrique. "La mujer judía en la España medieval". *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie III, Hf Medieval, t. 2, 1989.
3. Citat per J. Ramon Magdalena Nom de Déu, "Les aljames catalanes segons les fonts hebraiques", <<https://dugi-doc.udg.edu/bitstream/handle/10256/5641/43654.pdf?sequence=1>>
4. *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les homes*, 1755.
5. La proclamació d'independència del Vietnam (1945) ret tribut a l'americana i reproduïx la frase "Tots els homes naixen iguals".
6. Encara que no el van poder exercir fins les eleccions de 19 de novembre de 1933.
7. *Principles of Political Economy*, 1848.
8. *Free to Choose* (capítol 5è), 1980.
9. Robson, J. M. "Mill to John Stapleton, 25 October 1871". *The Later Letters of John Stuart Mill*. Toronto: University of Toronto Press.
10. Al vídeo "Free to Choose". <<http://www.econ2u.com/friedman/understanding-of-equality-of-opportunity-by-milton-friedman>>
11. Proposta que Talleyrand llegeix a l'Assemblea els dies 10, 11 i 19 de setembre de 1791.
12. *Crítica al programa de Gotha*, 1875.
13. Actes 4:32–35: 32.
14. Cohen, G. A. *Why not Socialism?*, 2009.
15. L'article primer de la Constitució espanyola diu que "Espanya es constitueix en un estat social i democràtic de dret". L'article 20 de la Constitució polonesa estableix que "l'economia social de mercat, basada en la llibertat d'activitat econòmica, propietat privada i solidaritat, diàleg i cooperació entre els agents socials serà la base del sistema econòmic".
16. CUADRAS, X., GUINJOAN, M., PUIG, M. *Dimensió, eficiència i igualtat*. Fundació Irla, 2015.
17. Kuznets, S. "Economic Growth and Income Inequality". *The American Economic Review*. 1955.
18. Índex de Gini: 0% significa que tothom té el mateix, 100% que una persona ho té tot.
19. WILKINSON, R.; PICCKETT, K. *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, 2009.
20. Unió Europea. *Education and Training Monitor*, 2017.
21. *The Economist*, (18 abril 2015).
22. Unió Europea. *Education and Training Monitor*, 2017.
23. PIKETTY, Thomas. *Le capital au XXI siècle*, 2013.
24. *Journal of Economic Inequality*.
25. Unió Europea. *Education and Training Monitor*, 2017.
26. "The costs of inequality: Education's the one key that rules them all". *The Harvard Gazette* (15 febrer 2016).
27. Blog del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (16 març 2017).
28. "The costs of inequality: Education's the one key that rules them all". *The Harvard Gazette* (15 febrer 2016).
29. FRYER, R. "Racial Inequality in the 21st Century: The Declining Significance of Discrimination". *Handbook of Labor Economics*, 2010.
30. BURGER, K. *Early Childhood Care and Education and Equality of Opportunity: Theoretical and Empirical Perspectives on Current Social Challenges*. Tesi doctoral, 2012 (accessible en línia).
31. "The costs of inequality: Education's the one key that rules them all". *The Harvard Gazette* (15 febrer 2016).
32. HART, B.; & RISLEY, T. R. *Meaningful differences in the everyday experience of young American children*. Paul H Brookes Publishing, 1955.
33. SCHWEINHART, L.J.; MONTIE, J.; XIANG, Z.; BARNETT, W.S.; BELFIELD, C.R.; and NORES, M. *Lifetime effects: The High/Scope Perry Preschool study through age 40*. Ypsilanti: High/Scope Press, 2005.
34. Fundació Jaume Bofill, *Anuari 2011*.
35. KRIEG, S.; CURTIS, D.; HALL L. *Access, quality and equity in early childhood education and care: A South Australian study*, 2015.
36. World Bank. *World Conference on Early Childhood Care and Education*, 2002.
37. <<http://ajuntament.barcelona.cat/escolesbressol/ca/ebmcadi/preu-bonificacions>>
38. <http://universitats.gencat.cat/ca/beques_preus/preus_estudis/> S'ha afegit al cost dels 60 crèdits 135 € en concepte de taxes universitàries i s'ha dividit el total en deu mensualitats.

39. OECD. *Ten Steps to Equity in Education*, 2008 (recomanació número 8).
40. <<http://time.com/money/4289032/pre-k-costs-more-than-college-in-23-states/>>
41. Article 28 1. Els estats membres reconeixen el dret de l'infant a l'educació, i amb l'objectiu d'aconseguir aquest dret progressivament i basant-se en la igualtat d'oportunitats, especialment han de: a) Implantar l'ensenyament primari obligatori i gratuït per a tothom.
42. Generalitat de Catalunya, Departament d'Ensenyament. *Currículum i orientacions infantil, segon cicle*, 2016.
43. Article 56.5.
44. Article 21.2.a.
45. Article 198. 2 i 3.
46. Llei 5/2004, de 9 de juliol, de creació d'escoles bressol de qualitat.
47. Llei 27/13, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local.
48. Llei 5/2004, de 9 de juliol, de creació d'escoles bressol de qualitat.
49. Resolució ENS/280/2015.
50. BORNAL, X.; ROVIRA, M.; SAURÍ, E. *Estudi sobre la rendibilitat social dels serveis públics municipals. Sant Feliu de Llobregat*, 2012.
51. BORNAL, X.; SAURÍ, E. *Equitat en l'accés a les escoles bressol municipals*. Observatori de l'Educació local, Diputació de Barcelona, 2016.
52. Blasco, Jaume. *De l'escola bressol a les polítiques de la petita infància*. Fundació Jaume Bofill, 2016.
53. BORNAL, X.; SAURÍ, E. *Equitat en l'accés a les escoles bressol municipals*. Observatori de l'Educació Local, Diputació de Barcelona, 2016.
54. Síndic de Greuges. *Informe sobre la igualtat d'oportunitat a l'educació infantil (0 a 3 anys)*, 2015.
55. BORNAL, X.; SAURÍ, E. *Equitat en l'accés a les escoles bressol municipals*. Observatori de l'Educació Local, Diputació de Barcelona, 2016.
56. BORNAL, X.; SAURÍ, E. *Equitat en l'accés a les escoles bressol municipals*. Observatori de l'Educació Local, Diputació de Barcelona, 2016.
57. Síndic de Greuges. *Informe sobre la igualtat d'oportunitat a l'educació infantil (0 a 3 anys)*, 2015.
58. Ajuntament de Barcelona. *Estratègia d'inclusió i de reducció de les desigualtats socials de Barcelona 2017-2027*, 2018.
59. Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals.
60. Els més utilitzats són els índexs de quasi-Gini, Kakwani i Reynolds-Smolensky.
61. Diputació de Barcelona. *Observatori de l'educació local. Informe 2016, reproduint dades del Panel sobre l'escola bressol municipal i els serveis a la petita infància a la demarcació de Barcelona*.
62. El 49,3% de la població espanyola de 20 anys està matriculada en un ensenyament terciari (Eurostat, 2016). Eurostat no proporciona la dada referida a Catalunya, però és més alta atenent a diferents indicadors de participació a la universitat.
63. <<https://aoberta.terrassa.cat/documents/normativa426583763.pdf?idoc=426583763&idrel=008503>>
64. CUBEL, Maria. *Preus públics i equitat en l'accés als serveis educatius municipals*. Diputació de Barcelona, 2010.

Aquesta publicació forma part d'una sèrie de publicacions breus adreçades a electes i directius locals que té la intenció de ser una eina per facilitar el desenvolupament pràctic de les tasques i competències pròpies dels governs locals en l'àmbit de les polítiques educatives.



**Diputació
Barcelona**

**Àrea de Cultura,
Educació i Esports**

Gerència de Serveis d'Educació

Comte d'Urgell, 187

Recinte Escola Industrial

08036 Barcelona

Tel.: 934 022 950

o.pe.educació@diba.cat • diba.cat/educacio