

Tercera part:

Observatori de la política Educativa. Agenda política

9 Les opcions de política educativa a Catalunya. Anàlisi de l'acció de govern (2010-2013)

Xavier Bonal Sarró i Antoni Verger Planells¹

1. Volem agrair la col·laboració de Marcel Pagès en la realització d'aquest treball.

INTRODUCCIÓ

Aquest capítol revisa les tendències recents de la política educativa catalana d'ençà que a finals de l'any 2010 es produís un canvi de govern. Les particularitats del període analitzat, marcat per les polítiques de contenció pressupostària, fan necessària una anàlisi acurada de les opcions preses pel Govern de la Generalitat a l'hora de contraure despesa en diferents partides o sectors. És per això que el nostre treball revisa diferents eixos de política educativa i n'avalua les decisions més rellevants, tant des del punt de vista del desenvolupament regulatiu com pel que fa a les opcions polítiques i econòmiques del Govern.

El capítol presenta els resultats més destacats del treball *L'agenda de la política educativa a Catalunya: una anàlisi de les opcions de govern (2011-2013)*, el qual està disponible, com a volum complet, en una altra publicació. En certa manera, el capítol equival a un resum executiu, tot i que exhaustiu, de la referida publicació².

El capítol consta de dos grans apartats. En el primer apartat se sintetitzen els trets més destacats de cadascuna de les polítiques avaluades. Concretament, ens centrem en nou eixos de política educativa: finançament; professorat; autonomia de centre; avaluació

2. De fet, l'esforç de síntesi ens obliga a reduir moltes descripcions que apareixen en el volum complet, alhora que deixa de banda molta informació de context. Igualment, amb l'objectiu de fer àgil la lectura i no carregar-la de fonts documentals, hem optat per no incloure en aquest capítol les referències específiques de les xifres, normes o notícies de premsa, les quals poden consultar-se en la publicació completa de forma sistemàtica.

del sistema educatiu; millora del rendiment escolar; equitat; atenció a la diversitat; educació-treball; i escola-família-entorn. Per a cadascun dels eixos assenyalem les principals tendències internacionals observades i els principals trets de la política desplegada a Catalunya. Aquests trets poden referir-se a desplegaments regulatius específics, a opcions explícites de govern o a indicis disponibles sobre els possibles impactes de les decisions preses.

En el segon i darrer apartat presentem les conclusions principals d'aquest treball. A partir d'una anàlisi transversal de les polítiques desplegades, oferim una interpretació de l'evolució de l'agenda política i de les opcions de política educativa explícites i implícites en l'acció de govern.

EL FINANÇAMENT DE L'EDUCACIÓ

Els darrers anys han estat especialment convulsos pel que fa al finançament de l'educació. La crisi econòmica global i, sobretot, les polítiques d'ajustament estructural exigides a Europa han interromput una dècada continuada de creixement dels pressupostos educatius i han comportat retallades significatives en diferents capítols de despesa. Aquest procés de contenció pressupostària, paradoxalment, té lloc en moments en els quals la demanda educativa és especialment àmplia. L'increment de l'atur i la manca d'oportunitats laborals fan augmentar el volum de ciutadans disposats a formar-se o reciclar-se. Com més dificultats hi ha per garantir la inversió educativa, més elevada és la pressió sobre l'expansió d'aquesta inversió. Una segona paradoxa es deriva de les conseqüències indirectes que la crisi provoca sobre la despesa educativa. L'increment de les necessitats socials repercuteix sobre les condicions de vida de les famílies i, com sabem, aquestes recauen de manera significativa en els infants. L'augment de la pobresa, doncs, incrementa les necessitats educatives específiques de molts infants per condició social desfavorida, o requereix d'un major nombre de beques —per cobrir tant costos directes com indirectes de l'educació. Lluny de poder donar resposta a aquestes necessitats, la contenció pressupostària deixa, malauradament, sense l'atenció suficient molts infants.

Diversos organismes internacionals, i sobretot aquells que tenen un mandat explícitament educatiu (com la UNESCO), recomanen que els estats incrementin significativament la

inversió educativa. El programa *Educació i Formació 2020* de la Unió Europea (UE), per exemple, reitera la necessitat d'invertir més en educació com a mecanisme de creació de capital humà i de convertir Europa en la regió mundial més competitiva i amb més cohesió social del planeta. Malgrat que la relació entre despesa pública en educació i resultats educatius no sigui una relació positiva i consistent, en el que sí coincideix la comunitat internacional és en la necessitat d'expandir els nivells educatius de la població com a via de generació de riquesa i competitivitat.

Aquestes paradoxes entre les crides a l'educació com a mecanisme de sortida de la crisi i les dificultats de finançament s'han projectat nítidament a Catalunya en els darrers anys.

Marc polític i legal

- Les referències directes a qüestions relatives al finançament de l'educació són absents tant en les propostes electorals com en el Pla de Govern 2011-2014. Un repàs de l'Eix 2 d'aquest pla, referit a l'educació, permet observar que no hi ha referències explícites a la inversió educativa.
- Els pressupostos educatius, com en general els pressupostos públics, han estat marcats per dues mesures normatives recents decisives. D'una banda, per la Reforma de l'article 135 de la Constitució espanyola, de 27 de setembre de 2011. D'altra banda, per la Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, la qual deriva de la reforma constitucional i en representa el desplegament. Aquesta normativa condiona àmpliament l'autonomia pressupostària de les administracions públiques i, per tant, bona part de l'autonomia política.
- Malgrat aquest context desfavorable, cal recordar que la LEC estableix en l'article 158 el deure del Departament d'Ensenyament d'assegurar la dotació de plantilles de personal i de mitjans per al bon funcionament dels centres i preveu en l'article 197, com a principi específic per a la gestió pública de recursos econòmics del sistema educatiu, el de suficiència i estabilitat pressupostària.

Implementació

- La reducció pressupostària es detecta a partir dels pressupostos del 2011, de manera que l'any 2012 ens trobem amb una reducció acumulada superior al 13% en els pressupostos educatius definitius. El càlcul en euros constants situa la reducció pressupostària en més del 20% entre el 2010 i el 2012.
- La reducció del pressupost ha comportat, segons dades de la mateixa Conselleria d'Ensenyament, una reducció del 20% en la despesa per alumne en termes nominals, que ha passat de 4.190 euros el curs 2010-11 a 3.370 euros el curs 2012-13. La diferència és resultat de la coincidència de la reducció pressupostària en educació i de l'increment de la demografia educativa, que en els darrers dos anys ha crescut a raó d'un 3-4% anual (entre 25.000 i 30.000 alumnes per any).
- Les xifres d'inversió pública en educació previstes en els Pressupostos de la Generalitat per al 2011 i 2012 situen l'esforç del Govern català en menys del 3,2% del PIB del 2011 i per sota del 3% el 2012.
- Les retallades afecten inicialment les despeses de funcionament dels centres educatius. La reducció de despeses de funcionament als centres públics s'havia iniciat l'any 2010 amb el govern tripartit, amb retallades entre el 8 i 16% en alguns casos. Si bé la Conselleria d'Ensenyament va admetre reduccions l'any 2011 del 10%, alguns instituts van arribar a denunciar reduccions que arriben en alguns casos al 50% respecte a les pactades com a idònies amb la Direcció General de Centres Públics.
- El Departament d'Ensenyament ha disminuït concerts en el nivell postobligatori a causa de la davallada en la matrícula. Alhora, el finançament dels centres privats que ofereixen ensenyaments postobligatoris ha seguit desplegant-se d'acord amb el que va establir la LEC en la seva disposició addicional vuitena. Paradoxalment, doncs, s'amplien concerts en aquests nivells alhora que se n'han de disminuir en alguns centres per manca de matrícula.

LA POLÍTICA DE PROFESSORAT

La política de professorat és un dels terrenys en què l'activitat regulativa i política ha estat més intensa en els darrers exercicis. La raó és simple: l'objectiu de contenció pressupostària i control del dèficit suposa inevitablement, en l'àmbit educatiu, reduir la massa salarial d'una partida que suposa més del 70% dels recursos educatius. És per això que les actuacions polítiques en aquesta matèria han afectat significativament la configuració de les plantilles docents i les condicions laborals del professorat.

Aquesta ha estat una tendència en diversos països europeus, la qual es compagina amb un èmfasi en reformes que atorguen centralitat al professorat com a actor fonamental del canvi educatiu. Les recomanacions polítiques en aquesta matèria, com les assenyalades per l'OCDE, reforcen la necessitat d'introducció de mecanismes de flexibilització professional acompanyades, però, de mecanismes d'incentius i de sistemes de supervisió que afavoreixin la millora de la qualitat docent en contextos desfavorits. Malgrat aquestes opcions de política educativa, cal assenyalar que l'evidència empírica no és en absolut contundent respecte a la relació entre mecanismes d'incentivació professional i rendiment educatiu dels alumnes. En efecte, les anàlisis derivades de PISA ens mostren com entre els països que introdueixen mecanismes de remuneració associats als mèrits n'hi ha amb alt i amb baix rendiment (OCDE, 2012). Tot i això, les pressions cap a la introducció d'aquest tipus de mesures els darrers anys són significatives.

Marc polític i legal

- Una de les mesures més polèmiques pel que fa a la política de professorat ha estat la publicació recent del primer esborrany del Decret de plantilles i provisió de llocs docents. En aquest decret s'hi defineixen els criteris i les característiques generals que han de complir les plantilles docents. La proposta de decret defineix, seguint la LEC, els mecanismes d'accés als llocs docents de caràcter general i de caràcter específic, i estableix els procediments de selecció ordinaris i extraordinaris.
- El desplegament regulatiu en matèria de professorat ha estat especialment intensiu. S'han aprovat resolucions relatives a la regulació de l'accés del personal interí

als centres i, en concret, a la regulació de les substitucions i dels complements retributius del professorat en circumstàncies especials. Igualment, s'han aplicat les mesures de contenció salarial que han afectat tot el personal de la funció pública en els darrers anys.

Implementació

- Les diverses mesures adoptades pel Govern de la Generalitat en els darrers anys han suposat una reducció significativa de la plantilla docent, en un context d'increment de nombre d'alumnes. Mentre que l'alumnat del sistema educatiu català creix un 6,3% entre 2010 i 2012, la plantilla docent es redueix en el mateix període un 5,5%.
- La reducció de plantilles, juntament amb la possibilitat legal d'increments de ràtio, ha provocat un augment en les ràtios alumnes/professors. L'increment més significatiu té lloc a l'ensenyament públic, tot i que en aquest sector s'hi mantenen ràtios més baixes que en l'ensenyament concertat.
- Les resolucions sobre substitucions —que obliguen els centres a no cobrir-les fins transcorreguts un nombre determinat de dies en funció del nivell educatiu— i els canvis en la seva regulació —que ajusten els contractes del professorat interí a les hores lectives i eliminen el temps de coordinació— han produït, d'una banda, una davallada en el nombre d'interins i, de l'altra, un augment significatiu del nombre d'interins a temps parcial.
- Les reduccions de plantilles redueixen sens dubte la massa salarial a la qual ha de respondre el Departament d'Ensenyament. Alhora, les reduccions salarials aplicades al personal de la funció pública han permès reduir el capítol 1 dels pressupostos d'ensenyament en més d'un 5% en els darrers dos anys.
- Més enllà de la reducció salarial, cal destacar la reducció o retirada de determinades prestacions o beneficis als quals podia optar el professorat que s'ha vist afectat per les retallades (aportacions a plans de pensions, hores de reducció per tasques de coordinació, llicències retribuïdes per estudi, etc.).

L'AUTONOMIA DE CENTRE

L'autonomia escolar és una de les polítiques educatives que, aparentment, genera més acceptació en l'àmbit de l'OCDE. Ara bé, l'autonomia escolar és una política que, segons com es concreti, pot donar peu a pràctiques molt diferenciades, les quals, a més a més, no estan necessàriament relacionades amb la millora educativa.

La mateixa OCDE acostuma a distingir entre dos tipus d'autonomia: *a)* autonomia de *gestió*, que consisteix en la desconcentració de tasques de gestió de recursos (econòmics, materials, humans) en l'àmbit escolar; *b)* autonomia *pedagògica*, que posa l'èmfasi en la major capacitat de definició del projecte pedagògic, del currículum i dels mecanismes d'avaluació dels estudiants per part dels centres.

Segons es desprèn dels resultats de les proves PISA, l'autonomia pedagògica és la que correlaciona més positivament amb el rendiment escolar, mentre que no hi ha relació directa entre autonomia de gestió de recursos i rendiment³.

Marc polític i legal

- La proposta de l'autonomia de centre ha anat penetrant en les propostes de govern de manera progressiva: va ser marginal en el programa electoral de CiU del 2010, però va adquirir una major centralitat en el programa de les eleccions del 2012 i, just posteriorment, a l'*Ofensiva de país a favor de l'èxit escolar*.
- La LEC centra una part important del seu contingut a donar cobertura legal i impulsar les polítiques d'autonomia al nostre país. En el moment de definir-se els continguts de la LEC, els seus promotors consideraven que, per modernitzar el sistema educatiu català, calia incidir de forma decidida en la manera com es gestionen els centres educatius.

3. Matisa, però, que l'autonomia en la gestió de recursos acostuma a donar més bons resultats en aquells països on les polítiques de rendició de comptes són més fortes, tot i que també posa de relleu que l'esmentada relació és més aviat feble.

El Govern actual, així com ho van fer els governs anteriors, acostuma a associar la proposta d'autonomia de centre a la de direccions professionalitzades. Tant la LEC com els decrets que se'n deriven per promoure l'autonomia i les direccions professionalitzades (vegeu els decrets 102/2010, de 3 d'agost de 2010, i 155/2010, de 2 de novembre de 2010, respectivament) conceben l'autonomia com una forma d'introduir lògiques gerencials en l'organització escolar i ubiquen el locus de l'autonomia en la direcció dels centres.

Implementació

- Segons fonts del Departament, aproximadament la meitat dels centres educatius encara necessiten adoptar el seu projecte de centre a les previsions de la LEC i del Decret d'autonomia, tot i que, com s'especifica en aquest mateix decret, tenen fins juny del 2014 per fer-ho.
- Tanmateix, el Decret d'autonomia contempla l'aplicació de mesures amb què fomentar que els centres s'organitzin i funcionin segons els preceptes de l'autonomia de centre, sobretot des de la vessant d'organització pedagògica. Entre aquestes mesures destaquen els *acords de coresponsabilitat* i els *projectes d'innovació pedagògica*.
- Un dels principals obstacles per fomentar l'autonomia de centres és precisament la falta de recursos econòmics per estendre la pràctica dels *acords de coresponsabilitat*. De fet, el nombre d'acords de coresponsabilitat està disminuint respecte al període en què funcionava una experiència pilot per potenciar l'autonomia de centre coneguda com Projecte per a la Millora de la Qualitat dels Centres Educatius (PMQCE), que s'engegà l'any 2005⁴.
- Els *projectes d'innovació pedagògica* són concebuts com un instrument amb el qual potenciar la vessant pedagògica de l'autonomia de centre. No tenim dades de la seva evolució ni de la seva implantació perquè el Departament no enregistra de

.....

4. Concretament, vint-i-cinc centres dels cent que van signar el PMQCE l'any 2007 no van renovar els acords de coresponsabilitat el curs 2012-13. La suma de centres amb plans estratègics/d'autonomia i acords de coresponsabilitat l'any 2011-12 era de 636, mentre que el curs següent aquesta xifra va baixar als 588 centres.

forma sistemàtica el nombre de centres que els han adoptat. Tampoc en fa, ni molt menys, un seguiment exhaustiu. Això ens fa pensar que es tracta d'un instrument que encara compta amb un perfil baix en la promoció de l'autonomia escolar.

- En canvi, s'han fet palesos majors avenços pel que fa al desplegament del Decret de direccions i, concretament, pel que fa a la professionalització de la funció directiva. En aquest àmbit, hi destaquen les següents actuacions: *a)* dos cursos de formació inicial en direcció escolar en el marc de l'Escola d'Administració Pública de 155 hores de durada; *b)* acreditacions de director professional; *c)* impuls a la selecció per concurs de mèrits de directors de centre; *d)* adopció d'un decret de plantilles que, com esmentàvem en el punt anterior, pretén afavorir que els directors tinguin la capacitat de conformar un equip docent a partir d'uns perfils singulars definits per ells mateixos.
- El marc regulatiu existent, així com el seu desplegament, posa de relleu que el Govern actual prioritza desenvolupar la idea de les direccions fortes i professionalitzades a la de l'autonomia escolar en un sentit més ampli i, sobretot, des de la seva vessant pedagògica. Malgrat que el Decret d'autonomia estableix que el projecte educatiu del centre «és la màxima expressió» de l'autonomia de centre (art. 2), el Govern actual està potenciant la figura del director i el projecte de direccions com els instruments clau en la gestió del centre escolar, i el nombre de projectes de centre adaptats als preceptes del Decret d'autonomia és encara baix.
- Encara s'ha de veure si l'autonomia de centre —amb un lideratge més aviat compartit— és compatible, en la pràctica, amb la idea de les direccions fortes i professionalitzades. També és aviat per valorar si l'autonomia de gestió i la pedagògica es poden potenciar a la vegada, o si la primera eclipsarà la segona, com sembla que està succeint en el marc del discurs i la pràctica oficial actuals.

LA POLÍTICA D'AVALUACIÓ DEL SISTEMA EDUCATIU

Actualment, l'avaluació ocupa un lloc central en el debat educatiu internacional. L'avaluació, com tantes altres polítiques educatives, és una política que es pot acabar concretant de maneres molt diferents. La forma concreta que adoptaran els sistemes

d'avaluació educativa depèn de diverses variables, com *qui és l'agent* avaluador (avaluació externa, entre iguals, autoavaluació), *quin és l'objecte* de l'avaluació (els estudiants, el professorat, els directors, els centres educatius o el sistema en la seva totalitat), *quin és l'abast* de l'avaluació —censal vs. mostral— o, potser la qüestió més fonamental, *per a què s'avalua* (diagnosi, avaluació formativa, avaluació sumativa, retre comptes, planificació educativa, etc.).

En l'agenda educativa internacional hi ha un ampli consens en el fet que els sistemes d'avaluació s'han de regir pels següents principis:

- *Holístic*: els sistemes d'avaluació han de contemplar diferents dimensions del sistema educatiu i tenir en compte que cada una d'aquestes dimensions no és una activitat aïllada, sinó que es realitza des d'una concepció més aviat relacional.
- Potenciar el component *formatiu* de l'avaluació, és a dir, orientar l'avaluació a identificar les febleses del sistema educatiu i a millorar els processos d'ensenyament i aprenentatge.
- *Autonomia del procés avaluatiu*, per garantir, entre altres qüestions, la independència política de l'avaluació, l'estabilitat financera i la continuïtat en les bases de dades.

Marc polític i legal

- Als programes electorals de CiU de 2010 i 2012, les referències a l'avaluació educativa hi són freqüents, però més aviat inconnexes, de manera que no es cospa la voluntat de desenvolupar un *sistema d'avaluació* en sentit estricte.
- El preàmbul de la LEC posa èmfasi en la necessitat de reforçar les polítiques d'avaluació educativa a Catalunya i, més concretament, en la necessitat de promoure mecanismes i una cultura de l'avaluació com a condició necessària per poder desenvolupar l'autonomia dels centres.
- La mesura central de la LEC pel que fa a l'avaluació educativa consisteix en la creació d'una agència especialitzada en aquesta matèria (vegeu Capítol III del Títol XI de la llei). Aquesta mesura es va concretar en un decret que establí les «bases per a la creació de l'agència d'avaluació i prospectiva educativa de Catalunya»

(vegeu el Decret 177/2010, de 23 de novembre de 2010), el qual va ser aprovat pel govern tripartit cinc dies abans que se celebressin les eleccions al Parlament de Catalunya del 2010.

- Tanmateix, l'agència mai va ser constituïda. El 8 de març del 2011, el govern de CiU va aprovar el Decret 294/2011, amb el qual se «suspèn l'activitat de l'Agència d'Avaluació i Prospectiva de l'Educació i la constitució del seu Consell Rector». En l'únic article de què consta aquest decret, s'hi esmenta que la suspensió serà efectiva «fins que les disponibilitats pressupostàries ho permetin».

Implementació

- Pel que fa a les polítiques d'avaluació actuals destaquen dues grans iniciatives: *l'avaluació global diagnòstica* i *les proves de competències de final d'etapa*.
- *L'avaluació global diagnòstica* és aplicada pels propis centres partint d'un conjunt de materials i un instrumental que facilita el Departament. La inspecció dona suport als centres en el moment de la diagnosi i a l'hora de promoure determinats canvis en l'àmbit de centre segons la diagnosi realitzada.
- *Les proves de competències de final d'etapa (6è de primària i 4t d'ESO)* són portades a terme pel Consell Superior d'Avaluació. Les proves cobreixen les àrees de matemàtiques i competències lingüístiques (castellà, català i anglès). Els resultats d'aquestes proves són retornats al centres i a altres agents (famílies, serveis territorials i inspecció) al cap d'aproximadament cinc setmanes d'efectuar les proves. Les proves generen informació en l'àmbit de sistema, de centre i de cadascun dels alumnes, la qual és presentada de la forma més desagregada possible amb la intenció d'aportar elements als agents educatius perquè puguin gestionar possibles millores en el sistema. En el moment del retorn, el rol de la inspecció esdevé determinant.
- Dels resultats de les proves de competències se'n poden derivar mesures extraordinàries, com decidir quins centres podran comptar amb la sisena hora o amb recursos docents addicionals.

- El Departament també està potenciant una política d'avaluació docent. Fonts internes afirmen que, en els darrers set anys, els inspectors han avaluat 62.000 mestres. Aquesta avaluació, que té un fort component qualitatiu, cobreix molts aspectes de la pràctica docent, com la inserció dels mestres en la dinàmica del centre, el clima que creen a l'aula, la seva capacitat de transmetre coneixements, la planificació que fan de la docència, el tipus d'avaluació que apliquen a l'alumnat, etc. El principal inconvenient d'aquesta avaluació és que no compta amb un mecanisme de retorn sistematitzat als professors avaluats, de manera que la qualitat d'aquest retorn resta a la voluntat de l'inspector/a en qüestió.
- En relació amb l'avaluació docent, un altre objectiu del Govern actual és que els sexennis —o «graus», en llenguatge LEC—, que s'atorguen als mestres en funció de la seva antiguitat i formació, es basin també en el seu nivell de «productivitat». Encara no està clar, però, com s'operativitzarà aquesta idea. Segons fonts del Departament, perquè la productivitat docent sigui objectivable, s'hauria de basar en els resultats obtinguts pels alumnes en proves externes. En cas que aquesta política es concreti d'aquesta manera, i no es trianguli amb alguna altra mesura, es correria el risc de fer atribucions excessivament forçades, com adverteix la mateixa OCDE.
- Malgrat les iniciatives que s'estan fent en matèria d'avaluació, a Catalunya encara no hi trobem un marc d'avaluació integrat ni independent. A més a més, moltes de les propostes que hi ha sobre la taula encara es troben força indefinides o en procés de redefinició. La crisi, de nou, és el principal argument que s'esgrimeix des del Departament per justificar el no-desenvolupament d'un sistema d'avaluació més holístic i comprensiu.

LES POLÍTIQUES DE MILLORA DEL RENDIMENT EDUCATIU

El rendiment educatiu ha esdevingut un component clau a l'hora de conceptualitzar la qualitat educativa. En l'actualitat, per mesurar la qualitat de l'educació, es tendeix a tenir més presents indicadors de resultats que indicadors relatius als recursos amb què compten els sistemes educatius. A més a més, entre els indicadors de resultats, la mesura del rendiment i, concretament, la dels resultats d'aprenentatge han agafat centralitat

respecte a altres indicadors convencionals com podrien ser les taxes d'idoneïtat o la taxa de graduació.

El sistema educatiu català presenta reptes importants en termes de rendiment educatiu, amb una taxa de repetició molt elevada (el 29,7% dels estudiants de 15 anys havien repetit algun curs en el curs 2010-11, mentre que la mitjana OCDE és del 13%) i un nivell d'abandonament prematur també molt elevat (del 26%, molt superior al de la mitjana de la UE-27, que és del 13,5%, i encara més lluny de l'objectiu definit a l'estratègia Europa 2020, que és del 10%). Pel que fa a les proves PISA, Catalunya se situa sensiblement per sobre de la mitjana europea en competència lectora, i per sota en matemàtiques i ciències. El percentatge d'alumnes d'alt rendiment en les proves PISA és, a més, molt inferior al de la mitjana OCDE i europea.

En el marc de la comunitat educativa internacional s'hi ha generat un consens molt ampli al voltant de la idea que les polítiques d'equitat poden afavorir la qualitat i, en particular, el rendiment dels sistemes educatius. L'informe PISA, en totes les seves edicions, constata la vigència de la relació entre equitat i rendiment. Això ha contribuït al fet que l'OCDE i altres organismes internacionals promoguin l'adopció de polítiques dirigides a la millora de la igualtat d'oportunitats en educació, no només per una qüestió de principis, sinó també per raons d'efectivitat.

Precisament, un dels reptes més grans que afronta el sistema educatiu català en l'àmbit del rendiment té a veure amb la gran desigualtat que es fa palesa entre diferents grups de població. El darrer informe PISA posa de relleu que Catalunya és un dels països més desiguals pel que fa a la diferència entre els resultats obtinguts per la població nativa i la població immigrant. En matèria de comprensió lectora, aquesta és de 82 punts, quan la mitjana OCDE és de 44.

Marc polític i legal

- El rendiment escolar es pot potenciar —de forma directa i indirecta— des de múltiples àrees de política educativa (formació docent, atenció a la diversitat, etc.), moltes de les quals són tractades en altres capítols d'aquest volum. En aquesta secció detallem les propostes de govern que, de forma explícita i directa, tenen per

objectiu afavorir el rendiment escolar. Aquest tipus de mesures gaudeixen d'una gran presència en els programes electorals de CiU, però sobretot en l'*Ofensiva de país a favor de l'èxit escolar*. De fet, quatre dels cinc objectius plantejats en aquesta estratègia tenen a veure amb qüestions de rendiment, la qual cosa posa de relleu la clara identificació que fa el Govern actual entre la idea «d'èxit educatiu» i la de «rendiment». Aquests objectius són:

1. Millorar el nivell competencial dels alumnes d'educació primària (EP).
2. Millorar el nivell competencial dels alumnes d'ESO.
3. Millorar el rendiment acadèmic dels alumnes d'ESO i aconseguir una taxa de graduats en ESO, amb relació a la matrícula de 4t curs, superior o igual al 85% al final del 2018.
4. Millorar la competència dels alumnes en llengües estrangeres a partir d'un nou model d'ensenyament plurilingüe [...].

Implementació

- En l'àmbit del rendiment educatiu, el Govern actual ha impulsat dues intervencions que destaquen per sobre de les altres: el programa de competències bàsiques i el Pla d'impuls a la lectura.
- El mes de gener de 2013 es van publicar els documents que definien les *competències bàsiques* dels àmbits lingüístics i matemàtics a primària i secundària. Aquest material consta de quatre volums on es defineixen les dimensions de les competències, els seus diferents nivells d'assoliment i un conjunt d'orientacions pedagògiques, metodològiques i d'avaluació.
- Aquests documents estableixen estàndards pel que fa a l'assoliment de determinats nivells d'aprenentatge, i els vinculen al currículum escolar i als continguts específics. El Departament d'Ensenyament considera que aquests documents suposen un gir metodològic i pedagògic sense precedents amb el qual s'aconseguirà situar Catalunya en els objectius de la UE 2020. El programa de competències bàsiques també compleix una funció estratègica en la mesura que alinea els continguts curriculars amb els continguts de proves d'avaluació

externes com PISA o les mateixes proves de competències que aplica el Consell Superior d'Avaluació.

- Aquest tipus de polítiques acostumen a promoure l'efectivitat escolar i un cert nivell d'equitat —pel que fa a l'accés de tots els alumnes a uns coneixements mínims. No obstant això, la literatura internacional adverteix també que aquests guanys s'assoleixen a costa d'estandarditzar els continguts i els materials escolars, homogeneïtzar els processos d'ensenyament-aprenentatge i limitar l'autonomia del personal docent a l'hora d'ensenyar determinades matèries.
- El *Pla d'impuls a la lectura (PIL)* té com a objectiu «potenciar la lectura sistemàtica en totes les àrees i matèries del currículum al llarg de tota l'educació bàsica per augmentar la competència comunicativa lingüística i el desenvolupament de l'hàbit lector dels infants i joves, tenint present que la competència lectora és a la base de molts dels aprenentatges i un requisit per participar amb èxit en bona part dels àmbits de la vida adulta».
- El PIL és percebut com una estratègia compartida entre alumnat, professorat, centres i famílies. L'actuació amb l'alumnat se centra a afavorir la seva dedicació a la lectura, l'augment de llibres llegits durant l'any o l'elaboració d'un portafolis de lectura. Pel que fa al professorat, s'han planificat unitats didàctiques que desenvolupen les estratègies metodològiques segons l'evolució de l'alumnat. Pel que fa a l'actuació en l'àmbit de centre, s'ha fomentat que els centres amb millors pràctiques adoptin plans de lectura. En els dos primers anys d'aplicació, el PIL s'ha implantat en 510 centres.

LES POLÍTIQUES D'EQUITAT EDUCATIVA

En els darrers anys, l'equitat educativa ha guanyat —i recuperat— un protagonisme que havia perdut en les darreres dècades en les agendes educatives globals. La constatació de la importància de l'equitat com a factor clau per explicar l'eficiència dels sistemes educatius ha posat en primer pla de les agendes educatives internacionals l'impuls de mesures polítiques dirigides a millorar la igualtat d'oportunitats i de condicions d'escolarització. Sens dubte, les anàlisis que ha permès el programa PISA de l'OCDE i la

possibilitat de realitzar comparacions internacionals de rendiment educatiu controlant variables d'equitat han contribuït al fet que fins i tot institucions com el Banc Mundial posin avui més èmfasi en la necessitat de desplegar polítiques d'equitat en educació.

En aquest apartat s'hi recullen algunes mesures de política educativa —o omissions de política educativa— que tenen a veure directament amb la igualació de les condicions d'accés a l'escolarització o amb la igualació de les mateixes condicions d'escolarització. És a dir, ens fixarem en l'accés i en el procés des del punt de vista de la igualació o compensació de les desigualtats educatives. Incloem aquí qüestions relatives a les polítiques dirigides a la distribució equilibrada de l'alumnat per reduir o eliminar la segregació escolar, les polítiques de creació i finançament de places d'escolarització infantil de primer cicle, el manteniment i condicions dels equipaments escolars, les decisions relatives a l'obertura o tancament de línies i/o centres, la política de ràtios o les polítiques relatives a l'horari escolar —en concret, la sisena hora—, les beques —tant de menjador com d'escolaritat— o el transport escolar.

Marc polític i legal

- La primera mesura aplicada pel Departament d'Ensenyament va ser la fixació de nous criteris complementaris per resoldre situacions de desempat en el procés de preinscripció i matrícula. Concretament, en aquest acord destaca la introducció d'un nou criteri de desempat, segons el qual «s'atorga una puntuació de 5 punts a l'alumnat que hagi tingut el pare, la mare, els tutors o els germans escolaritzats, en ensenyaments declarats actualment gratuïts i universals, al centre per al qual es presenta la sol·licitud».
- Del Pla de Govern 2011-2014, cal destacar que l'Eix 2, referit íntegrament a educació, no conté objectius que explícitament vagin dirigits a l'equitat educativa, és a dir, a igualar les condicions d'accés o escolarització entre els alumnes. Si bé és evident que algunes mesures poden considerar-se indirectament afavoridores de l'equitat educativa, com els plans de lluita contra el fracàs escolar o la millora dels centres educatius, altres semblen caminar en direcció contrària, per la via de la millora de les condicions de finançament dels centres concertats i, sobretot, per la de la millora de la «satisfacció de les famílies» amb l'elecció d'escola.

- El RD 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, va introduir diverses mesures d'estalvi públic en educació. El decret incorpora la possibilitat que les administracions educatives augmentin les ràtios d'alumnes per aula, fins a un màxim d'un 20%. Segons les dades del mateix Departament, es constata com l'increment de ràtio es concentra significativament en centres concertats, tant a P3 com a primer d'ESO.

Implementació

- El Govern de la Generalitat suspèn cautelarment el desenvolupament de la «sisena hora» en els acords de govern del 10 de maig de 2011, en els quals s'hi defineixen un conjunt de mesures excepcionals per al personal docent no universitari per al període que va del 2011 al 2015. En aquest acord de govern s'hi assenyala que part dels recursos destinats per aquesta ampliació aniran destinats a la lluita contra el fracàs escolar. L'acord preveu el manteniment d'una hora més no lectiva per als centres amb contextos desfavorits. Això es tradueix en nombres reals en 418 escoles que mantenen la sisena hora enfront de 1.276 escoles que no la mantenen.
- Des del curs 2012-13 el Consorci d'Educació de Barcelona, format per la Generalitat i l'Ajuntament, va introduir canvis en el sistema de zonificació escolar, que van ampliar notablement les àrees d'influència en l'elecció de centres —que van passar d'un mínim de sis escoles a un mínim de dotze—. S'aplica, per tant, una normativa dirigida a ampliar la capacitat d'elecció de les famílies, amb l'argument que d'aquesta manera s'aconseguirà trencar la correspondència entre segregació escolar i segregació urbana.
- Un dels aspectes més sorprenents i alhora contundents dels efectes de la crisi econòmica es fa evident en el terreny de l'educació de 0 a 3 anys. Per primera vegada, la demanda agregada d'aquest servei és inferior a l'oferta total de places públiques. La davallada de matrícula el darrer curs escolar és significativa, cos que genera diferències superiors a les 16.000 places no ocupades d'una oferta total que supera les 65.000. Aquest fet té una estreta relació amb el fet que el Govern de la Generalitat ha reduït fins a un 52% l'aportació a les escoles bressol municipals (del 1.800€ per plaça l'any 2010 als actuals 875€).

- Una de les mesures anunciades per la Conselleria d'Ensenyament en context de contenció pressupostària ha estat el tancament d'escoles i aules. Aquestes decisions, basades en arguments de demografia educativa, es prenen en un context en què el nombre total d'alumnes ha crescut (a raó aproximadament de 30.000 alumnes per any). L'aplicació de les ampliacions de ràtio i, especialment, el comportament de la demanda educativa són, de fet, els factors que orienten aquestes decisions.
- Es calcula que el nombre d'aules prefabricades a Catalunya és de 1.060 unitats, les quals escolaritzen més de 20.000 alumnes. El desembre del 2011 la Conselleria d'Ensenyament va anunciar un pla d'eradicació d'aules prefabricades. La reducció de gairebé el 30% de les inversions obliguen que l'única via possible oberta per a la reducció dels barracons escolars es faci mitjançant la reubicació d'alumnes en centres existents. Malgrat l'increment del nombre d'alumnes en termes absoluts, els increments de ràtio fan possible una política de reubicació d'alumnat en altres centres, normalment amb elevada demanda. Es calcula que el curs 2012-13 un total de 220 grups classe van ser reubicats en centres existents.
- Catalunya se situa sensiblement per sota de la mitjana estatal en tots els indicadors de beques, tant de cobertura com d'intensitat. Pel que fa a les beques de menjador, la crisi no només no ha fet augmentar les partides tot i l'evident increment de necessitats, sinó que n'ha provocat la reducció pressupostària. L'any 2011 se suprimeix una partida extraordinària que dos anys abans assolía els quinze milions d'euros. Recentment, la Conselleria d'Ensenyament ha anunciat canvis en la política de beques i ajuts de menjador, dirigits a augmentar la cobertura total del cost per a infants en situació de pobresa per la via d'introduir mecanismes de variabilitat en la concessió dels ajuts en funció de la renda familiar. Els retards en els pagaments de beques de menjador han comportat greus problemes de gestió per a ajuntaments i escoles.

LES POLÍTIQUES D'ATENCIÓ A LA DIVERSITAT

Els informes de l'OCDE destaquen com la majoria de països han fet avançar els seus marcs legals i polítics en una direcció més inclusiva. Malgrat això, la diversitat de models de

resposta a l'atenció a la diversitat és àmplia, tant des d'un punt de vista jurídic com polític i/o econòmic. Si bé tots els països disposen de sistemes de resposta a les necessitats de l'alumnat discapacitat, no en tots ells existeixen programes o finançament destinats a atendre les necessitats d'alumnes amb diversos problemes d'aprenentatge. Així mateix, a la majoria de països els moviments migratoris i l'increment d'alumnat d'origen immigrant en el sistema han contribuït a un major desplegament legal i polític de resposta a les necessitats d'escolarització d'aquest col·lectiu. El cas de l'Estat espanyol es podria situar entre el d'aquells països que han fet avançar de manera significativa els mecanismes jurídics i polítics d'atenció a la diversitat de l'alumnat. No obstant això, els dèficits de finançament limiten significativament una resposta adequada del sistema per cobrir les necessitats reals. En aquest apartat ens centrarem sobretot en aquelles accions dirigides a l'atenció de les necessitats educatives específiques reconegudes oficialment i al conjunt de mesures de reforç escolar i d'aprenentatge dissenyades per atendre aquell alumnat el qual, per diverses circumstàncies, es considera subjecte d'atenció particular a través de programes o mesures concretes.

El balanç de les polítiques educatives desplegades a Catalunya en aquest àmbit és molt desigual. D'una banda, les prioritats de govern s'han centrat en desplegar estratègies de suport individualitzat a l'escolarització dirigides a reduir el fracàs escolar. El Pla per a la reducció del fracàs escolar evidencia la importància atorgada a instruments com el Suport Escolar Personalitzat (SEP) o el Programa Intensiu de Millora (PIM), encara en una fase embrionària per poder ser avaluats degudament.

Aquestes noves iniciatives contrasten, però, amb la reducció substancial de recursos a serveis educatius. De fet, les retallades a serveis com els equips d'assessorament psicopedagògic (EAP) o els centres de recursos pedagògics (CRP) s'anuncien l'estiu del 2012 i segueixen les retallades prèvies en personal docent. A això cal afegir-hi reducció de recursos humans en unitats de suport a l'escolarització especial (USEE), de vetlladors de menjador, d'auxiliars i d'educadores d'educació especial per a l'atenció d'alumnat amb necessitats educatives especials (NEE). L'absència d'una política específica en favor de l'escola inclusiva ha estat criticada per diverses plataformes i sindicats. De fet, en els darrers tres anys no s'ha realitzat cap desplegament regulatiu en aquest àmbit, tot i que de la LEC se'n deriven aspectes que ho requereixen. A això podem afegir-hi l'absència d'estratègies de millora de la distribució de l'alumnat amb NEE —amb l'excepció de Barcelona—.

Marc polític i legal

- En els darrers anys l'activitat en l'àmbit del desplegament normatiu i de diferents dispositius d'atenció a la diversitat ha estat intensa. En general, l'atenció a la diversitat ha millorat respecte a dècades anteriors. La situació de crisi econòmica ha comportat, però, una reducció dels dispositius dirigits a l'atenció de l'alumnat divers.
- Els compromisos de CiU en aquest terreny han estat tímids. Les mesures proposades són o bé genèriques o bé fan referència a dispositius pedagògics o polítiques ja existents. En aquests casos, els nivells d'explicitació de les actuacions que es pensen dur a terme és molt baix.
- L'aposta del Govern català actualment es focalitza en l'atenció a la diversitat o en l'atenció individualitzada a l'alumnat en el marc del Pla per a la reducció del fracàs escolar. Els plans de govern, i concretament els documents relatius a les estratègies de l'*Ofensiva a favor de l'èxit escolar*, inclouen propostes encaminades a fer efectiu l'objectiu de reducció del fracàs escolar, que l'actual Govern ha establert com a prioritat. De totes les línies incloses en aquests plans, identifiquem aquelles que de manera més evident es relacionen amb l'atenció a la diversitat de l'alumnat.
- El Departament ha donat resposta als articles 56 i 57 i als articles 81, 82 i 83 de la LEC mitjançant dos grans programes: el Suport Escolar Personalitzat (SEP) i el Programa Intensiu de Millora (PIM).
- El Departament d'Ensenyament defineix el Suport Escolar Personalitzat (SEP) com «un nou model d'estratègia d'atenció a l'alumnat que presenta dificultats lleus d'aprenentatge que poden esdevenir greus si no s'intervé de manera adequada en el moment de la seva detecció i que no són necessitats educatives específiques».
- El PIM es presenta com una mesura específica d'atenció a la diversitat adreçada a l'alumnat que s'incorpora a 1r curs d'ESO i presenta dificultats generalitzades d'aprenentatge. El seu objectiu és promoure la millora i el reforç de les competències bàsiques en els àmbits lingüístic i matemàtic. Amb el PIM s'intensifica la dedicació horària de reforç a aquestes competències bàsiques. Es defineix que la durada màxima és d'un curs escolar per alumne

Implementació

- Segons xifres fetes públiques pel Departament d'Ensenyament, en el seu primer any d'implantació —el curs 2011-12— el SEP va aconseguir arribar a 102.695 alumnes i 869 centres.
- Les dades més recents sobre la participació al SEP ens indiquen una participació de 1.277 centres. Del conjunt d'alumnes matriculats en aquests centres, el 37,4% rep el suport; d'aquests, el 13,4% correspon a alumnes d'educació infantil i el 86,6% són alumnes de primària.
- Pel que fa al model d'organització del PIM, es regula pel que estableix la Resolució de 20 de juny de 2013. Aquesta resolució determina que el PIM ha d'organitzar-se en grups flexibles d'un mínim de deu alumnes per treballar amb una organització de continguts i matèries diferent a l'establerta amb caràcter general, amb tretze hores de dedicació setmanals al programa en les assignatures relacionades amb l'adquisició de competències bàsiques.
- La manca d'homogeneïtat i d'estratègies en les pràctiques de detecció amb les quals treballen els diferents EAP provoquen una gran desigualtat de xifres en el nombre d'alumnat amb NEE. Cal esmentar el cas de la ciutat de Barcelona, on no es realitzaven reassignacions de places de NEE a centres diferents als sol·licitats, cosa que afavoria la seva concentració a determinades escoles públiques. Segons dades aportades pel Departament d'Ensenyament, a Barcelona, el curs 2012-13, el 22% de les assignacions d'alumnes amb NEE es realitzen a centres diferents als sol·licitats. En termes absoluts aquesta xifra suposa un total de 189 alumnes, comparat amb les sis úniques assignacions d'alumnat amb NEE del curs anterior. Aquesta mesura, en tot cas, s'ha de considerar encara molt tímida si es compara amb les pràctiques de distribució que fan altres municipis.
- Segons informacions del Departament d'Ensenyament, el curs 2011-12 el 75,14% d'alumnes amb discapacitats s'escolaritzava a centres ordinaris —el que suposa un lleuger augment respecte al curs anterior—. El nombre d'USEE també s'incrementa, passant de 315 a 333 unitats (169 a educació infantil i primària i 164 a educació secundària). Aquests increments, però, no semblen anar acompanyats de més

recursos. Al contrari, algunes fonts sostenen que el Departament d'Ensenyament ha reduït el professorat destinat a aquesta tasca, que ha passat de dos docents a temps complet per USEE a un i mig.

- En el context de contenció pressupostària dels darrers anys, els EAP, com d'altres serveis de suport a l'escolaritat, han sofert reduccions de recursos materials i humans. Algunes informacions valoren també una reducció dels recursos en aquest capítol, aproximadament al voltant d'un 10% de les seves dotacions.

LES POLÍTIQUES DE FORMACIÓ I TREBALL

En una economia cada cop més globalitzada, l'educació rep pressions per formar treballadors i treballadores més «flexibles» i amb capacitat d'aprendre al llarg de tota la vida. Molts organismes internacionals consideren, però, que la majoria de sistemes educatius no estan encara preparats per afrontar aquests reptes i que cal relacionar amb més determinació les competències que es transmeten en el món educatiu amb les competències que es requereixen en el món laboral. Ara bé, també són moltes les veus internacionals que plantegen que cal buscar models equilibrats en què els estudiants, els representants dels treballadors, de la societat civil i dels joves, i el Govern, i no només el sector empresarial, defineixin quines són les necessitats formatives en l'àmbit professional. A més a més, cal contemplar la possibilitat que des de la política educativa es pugui incidir de forma activa en el món del treball —i no només a la inversa, com fa la UE a través de diferents programes amb els quals busca promoure l'economia verda a través de l'oferta educativa.

Marc legal i polític

- El Govern actual aposta clarament per fomentar els vincles entre l'Administració educativa i el sector empresarial, així com per fomentar l'FP com un nivell educatiu més atractiu per a més i més joves. Així es fa palès en les promeses de govern, però també, com veurem a continuació, en l'activitat regulativa i en les actuacions concretes que aquest nivell educatiu ha generat.

- El 30 d'abril del 2013 va ser presentat el III Pla General de la Formació Professional (2013-2016). El pla pretén contribuir a la implementació d'un model de formació, qualificació i orientació professional que, per una banda, millori la competència professional de les persones, la seva capacitació i la seva ocupabilitat i, per l'altra, impulsi la competitivitat de les empreses. El pla s'articula en quatre eixos estratègics:
 1. La planificació i adaptació de l'oferta formativa integrada a les necessitats del mercat de treball i de les persones.
 2. L'impuls dels centres de formació professional integrats.
 3. L'organització d'un mecanisme integrat de reconeixement i acreditació de les competències professionals.
 4. El desenvolupament d'un sistema integrat d'informació i orientació professional.
- El Departament d'Ensenyament i el Departament d'Ocupació i Treball estan treballant conjuntament per a la creació d'un nou marc legislatiu per a l'FP a Catalunya. La memòria de l'avantprojecte de Llei de la Formació Professional ja ha estat presentada. Entre altres qüestions, la llei aspira a «superar els subsistemes per marcar itineraris que van des de la formació inicial fins a la continuada a través de diferents itineraris adaptats a les necessitats laborals i a les persones que es formin des de joves i al llarg de la vida».

Implementació

- En l'àmbit de les polítiques concretes per afavorir la relació entre l'educació i el mercat de treball destaca, sens dubte, la centralitat que està prenent la **formació professional dual**. L'FP dual es basa en el model alemany d'FP, el qual combina la formació convencional en centres educatius amb una formació més pràctica en empreses i institucions.
- El Departament considera que l'FP dual és positiva per a totes les parts implicades. Al centre li permet establir coresponsabilitats en el procés formatiu, per a les empreses suposa garantir la bona formació dels futurs treballadors i en relació amb les necessitats pròpies, i per a l'alumne implica una millora de la seva formació i ocupabilitat.

- Pel que fa a la seva implementació, durant el curs 2012-13 s'impartien divuit títols en aquesta modalitat en vint-i-cinc centres, amb la col·laboració de vuitanta-tres empreses i trenta-cinc entitats que oferien fins a 590 places. En aquest mateix curs, s'han establert divuit noves titulacions d'FP dual en grau mitjà i quinze en grau superior. La previsió del Departament és que per al curs 2013-14 s'arribin a cobrir fins a 1.785 places en quaranta-cinc centres i trenta-tres títols. En paraules de la consellera, «si seguim amb aquesta línia, en poc temps serem un país europeu on la formació dels joves estaria compartida entre Administració i empreses».
- En realitat, però, l'aplicació d'aquest model encara es troba en una fase molt incipient, i la seva dimensió dista encara molt de la que representa la formació professional regular. El principal límit a la seva expansió el posa el mateix teixit industrial del nostre país, que no és tan vibrant ni intensiu en coneixement com el d'altres països, com la mateixa Alemanya, on la proposta de l'FP dual ha quallat amb més força.
- Altres actuacions en l'àmbit de l'FP van en la línia de **flexibilitzar** aquest nivell educatiu. Entre elles, cal destacar:
 - L'adopció de mesures amb què **facilitar l'accés** als cicles de grau superior des dels cicles de grau mitjà.
 - El **programa *Acredita't***, una experiència pilot per a l'avaluació i acreditació de competències organitzada pels departaments d'Ensenyament i d'Empresa i Ocupació amb la coordinació del Consell Català de Formació Professional.
 - Un **servei d'assessorament en formació professional** adreçat a persones adultes que, entre altres objectius, pretén derivar persones al programa *Acredita't* al qual acabem de fer menció.
 - Finalment, tot i que no necessàriament relacionat amb l'FP, s'han portat a terme nombroses iniciatives per **fomentar l'emprenedoria i la formació empresarial** en els centres educatius.

Per acabar, cal destacar que, en el marc de les polítiques d'ajust, l'actual Govern ha començat a aplicar una taxa de matriculació en l'FP de grau superior de 360€. El Govern no descarta futurs increments de taxes en aquest àmbit, la qual cosa podria contrarestar l'impuls a l'FP que el Departament està intentant promoure per altres vies.

LES POLÍTIQUES DE RELACIÓ ESCOLA-FAMÍLIA-ENTORN

Les iniciatives de política educativa que posen èmfasi en la participació i implicació familiar en l'educació dels fills han guanyat protagonisme en els darrers anys. Si bé sempre han estat presents en les agendes educatives dels sistemes educatius, és prou evident que les iniciatives en aquest àmbit són cada vegada més nombroses i més rellevants. Igualment, més enllà de l'espai familiar, l'entorn de l'alumne, entès en sentit ampli, esdevé també un espai cada vegada més rellevant per al desplegament de les polítiques educatives. La inclusió de diversos agents en la formació de l'estudiant, l'ús de recursos externs als centres, la coresponsabilitat de la comunitat amb l'educació del territori o fins i tot el paper de la mateixa Administració pública com a engrescadora de processos educatius (a través, per exemple, dels projectes educatius de ciutat) són mostres d'iniciatives i innovacions en aquest terreny. En aquest apartat assenyalarem quines han estat les principals opcions de política educativa del Govern català en aquest àmbit al llarg dels darrers anys.

Marc polític i legal

- Tant dels programes electorals com dels plans de govern presentats per CiU i pels diferents executius dels darrers anys se'n desprèn la centralitat que s'atorga al paper de la família en educació. Dels plantejaments del Departament d'Ensenyament se'n deriven dues grans dimensions de la relació família-escola. D'una banda, la importància que s'atorga a la família com a subjecte d'elecció educativa, tant per a la tria d'escola com per al conjunt de decisions que puguin afectar la trajectòria educativa dels fills. D'altra banda, les opcions del Govern són també les de reforçar els lligams família-escola, de comptar amb les famílies com a còmplices clau en la millora de l'èxit educatiu (a través del foment de la lectura, per exemple) i de fomentar la participació de les famílies en els diversos òrgans que contempla la normativa (consells escolars, AMPA).
- Les propostes en torn de les relacions família-escola-territori es completen en els plans de Govern (2011-2014 i 2013-2016). Pel que fa al primer pla, cal destacar les referències a la relació escola-família que apareixen al segon eix estratègic, dedicat íntegrament a l'ensenyament. El primer dels àmbits d'aquest eix fa referència a

«El dret a l'educació en un marc de llibertat». Dins d'aquest àmbit dos objectius bàsics fan referència a la relació escola-família: (1) millorar la satisfacció de les famílies en l'elecció de l'escola dels seus fills i (2) facilitar i promoure la implicació de la família en el seguiment de l'evolució acadèmica i personal de l'alumne.

Implementació

- El Departament d'Ensenyament ha tirat endavant l'espai web Família i Escola. Junts x l'Educació. Aquest web es presenta com una plataforma en línia de suport a les famílies en temes d'escolarització, d'educació en l'àmbit familiar i de recomanacions per a pares i mares.
- En la mateixa línia, el Departament ha tirat endavant la promoció d'una campanya de coresponsabilitat de les famílies per a l'èxit escolar. Es tracta d'una aplicació a la xarxa educativa XTEC per posar a l'abast dels centres orientacions, eines i recursos per millorar la implicació de les famílies. L'objectiu és que la família, com a primera instància educadora, es comprometi amb l'educació dels seus infants o joves i els situï en condicions favorables per a l'aprenentatge.
- El Departament busca també la màxima implicació familiar en el Pla d'Impuls a la Lectura. En aquest sentit, el pla defineix un conjunt d'objectius, com la lectura conjunta de pares i mares amb els infants per reforçar els hàbits de bon lector i la lectura autònoma, donar a conèixer a les famílies la metodologia de l'aprenentatge de la lectura a l'escola i aplicar les orientacions de com poden contribuir a fer dels seus fills uns bons lectors.
- El Departament ha obert la possibilitat de l'adopció de la jornada intensiva als instituts públics d'ensenyament secundari. Una gran majoria d'instituts han optat per adoptar-la. El caràcter recent d'aquesta mesura dificulta avaluacions precises sobre els seus efectes. Amb tot, es pot assenyalar que a la major part de països europeus les opinions favorables a la jornada intensiva han perdut força per la manca d'evidències sobre els seus efectes sobre el rendiment escolar.
- Com en altres partides del pressupost educatiu, el finançament dels plans d'entorn ha anat reduint-se al llarg dels darrers anys. De fet, el capítol en el qual s'inclouen

els plans d'entorn («Serveis complementaris a l'educació») pateix una retallada del 32% entre l'any 2010 i l'any 2012, passant de 173.333 milions d'euros l'any 2010 a 116.938 previstos per al 2012. La situació a juliol del 2012 és que dinou municipis dels vuitanta que tenen plans educatius d'entorn (PEE) vigents mantenen la seva situació, mentre que el Departament d'Ensenyament ha congelat la renovació de convenis d'aquells municipis que finalitzen els PEE el curs 2011-12.

CONCLUSIONS

El període revisat ha estat sens dubte un període intensiu des del punt de vista del desplegament de l'agenda política. Un mandat polític clarament orientat a la contenció pressupostària ha comportat que les decisions de política educativa preses hagin estat moltes, i que aquestes decisions hagin hagut de ser preses a diferents nivells: normatiu, pressupostari, organitzatiu o pedagògic. En aquestes conclusions optem per fer un exercici interpretatiu que busca identificar l'existència o no de coherència en la política educativa desplegada pel Govern de la Generalitat al llarg dels darrers tres anys. Més enllà de la cerca dels mecanismes d'estalvi públic, creiem que l'acció de govern en educació constitueix també una opció política determinada. Dit d'una altra manera, la política educativa recent no és pot reduir a un recompte del volum de despesa contreta. Les opcions per retallar en uns sectors i no en d'altres, o amb graus d'intensitat diversa, són finalment opcions polítiques, i al darrere cal observar-ne les prioritats i apostes ideològiques. Així mateix, la revisió dels capítols de política educativa mostra decisions i omissions prou significatives en aspectes que no tenen efectes directes immediats sobre el pressupost. El *tempo* de desplegament de determinats articles de la LEC i no d'uns altres o la selecció d'intervencions per combatre el fracàs escolar no són mesures contingents, sinó polítiques específiques que responen a una determinada agenda.

Des d'un punt de vista metodològic, aquesta interpretació la desenvolupem a partir de possibles binomis o paradoxes de la política educativa. És a dir, observem diferents opcions cercant l'existència d'opcions polítiques alternatives, evidentment també susceptibles de ser debatudes i discutides.

RETALLADES SELECTIVES I NO SELECTIVES

La revisió de l'agenda recent de la política educativa fa evident que les retallades en educació han estat el resultat d'una combinació de condicionants externs i d'opcions polítiques pròpies. No hi ha dubte que els problemes d'endeutament i de control del dèficit han condicionat àmpliament la política pressupostària del Govern de la Generalitat. És més, la Reforma de l'article 135 de la Constitució espanyola i la posterior Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, constitueixen límits legals clars a la política de despesa pública. Els pressupostos educatius no han escapat de la política d'austeritat pressupostària. El que crida l'atenció és, en tot cas, l'abast d'aquesta austeritat. El fet que els pressupostos s'hagin contret el 20% en termes reals entre 2010 i 2012 o que la despesa per alumne en termes nominals hagi caigut el 20% en moments de creixement demogràfic situen Catalunya en el grup de països europeus on les retallades han estat més severes. La contracció és prou contundent per situar Catalunya previsiblement per sota del 3% del PIB en esforç educatiu l'any 2012, un nivell extremadament precari. La severitat pressupostària s'aplica a un sistema educatiu que no s'ha caracteritzat precisament per la generositat pressupostària, si bé en els darrers anys s'endevinava una tendència progressiva a l'alça. Alhora, cal destacar que la contracció en educació és superior a la mitjana d'altres serveis públics, aspecte que qüestiona les tan escoltades «línies vermelles» que no es traspassaran. La despesa pública en educació respecte a la despesa pública total s'ha reduït un punt i mig entre 2010 i 2012, la qual cosa significa que la despesa educativa perd protagonisme respecte a altres capítols de despesa.

Més enllà de les grans xifres, és interessant observar la combinació de retallades selectives i no selectives. També en aquest cas intervenen factors externs i opcions pròpies. Una reducció pressupostària de la magnitud referida obliga inevitablement a reduir partides «universalistes», especialment les referides al capítol 1, que poden arribar a suposar prop del 75% de la despesa pública educativa total. Les retallades no selectives s'han situat clarament en l'àmbit de la reducció salarial del personal de la funció pública. Alhora, s'ha optat per reduir personal docent i no docent dels centres de manera significativa i, com hem vist, per endurir les condicions de treball d'interins i substituïts. Considerar, com es posa de manifest sovint, que aquestes retallades no tenen efectes sobre la qualitat docent és tan agosarat com intentar quantificar amb precisió quins són aquests efectes. Cal tenir en compte, en tot cas, que si bé els estudis internacionals no permeten

afirmar l'existència d'una relació regular entre despesa educativa i resultats, també ens recorden que a partir de determinats llindars d'escassetat sí que hi ha efectes plausibles. La valoració d'aquests possibles efectes no pot ser immediata, però cal tornar a insistir sobre el caràcter precari de la despesa pública en educació a Catalunya.

La severitat pressupostària ha afectat també de manera indiscriminada partides de funcionament de centres i molts serveis educatius. I és aquí precisament on més es pot qüestionar el caràcter no selectiu de la contracció, perquè és evident que els centres compten amb condicions socials molt diferents. Els efectes de determinades retallades indiscriminades en despeses de funcionament o en serveis de suport educatiu són desiguals, òbviament, en funció de les condicions d'escolarització. Nombrosos relats de directors i directores de centres i de famílies afectades evidencien la severitat de la contenció en determinats contextos i per a determinades persones.

També cal destacar les contundents reduccions de les aportacions de la Generalitat al finançament de l'educació infantil, les quals s'han reduït més d'un 50% en dos anys. Si bé es tracta d'un àmbit de provisió no obligatòria i d'una política gestionada pels ajuntaments, la seva centralitat des del punt de vista de la compensació de les desigualtats educatives faria aconsellable que aquest fos un sector «protegit» de les retallades. El Departament d'Ensenyament ha impulsat un autèntic canvi de model de finançament i provisió, rebaixant dràsticament les aportacions de la Generalitat i consolidant un model que augmenta les aportacions familiars fins a un 50% o més del cost. El resultat no s'ha fet esperar, i per primera vegada a Catalunya hi ha paradoxalment més places públiques disponibles que demanda de places —que no vol dir que de necessitats— i assistim al tancament de grups de 0-3 anys a diversos municipis.

Amb tot, és en el terreny de les retallades selectives on millor es perfilen les opcions de govern. El Departament d'Ensenyament ha optat per suprimir la sisena hora en la gran majoria de centres públics, trencant així una mesura acordada en el Pacte Nacional d'Educació de 2006 i dirigida a igualar les condicions d'escolarització entre centres públics i concertats. Les escoles en entorns socials desfavorits han pogut mantenir la sisena hora —una mesura que té tant de compensatòria com d'estigmatitzadora—, però el gruix de l'ensenyament públic torna a veure com es produeix un pas enrere en un aspecte tan bàsic com la igualtat d'horari educatiu. Dit d'una altra manera, presentar com a política compensatòria i no com un dret a la igualtat en les condicions d'escolarització

el manteniment de la sisena hora suposa aplicar una mesura selectiva allà on hi hauria d'haver clarament una política universalista.

El Govern de la Generalitat ha optat també per ser selectiu en l'aplicació de determinats articles de la LEC i no en d'altres. Un d'ells és la disposició addicional vuitena, relativa a l'establiment de concerts en els ensenyaments postobligatoris, prou polèmic per ser desplegat en temps de crisi. Per contra, la política d'estalvi públic ha estat selectiva també optant per reduir molts més grups a centres públics —inclòs el tancament de centres— que a centres concertats. Optar exclusivament per la lògica de seguiment de la demanda a l'hora de planificar l'oferta educativa pot conduir progressivament a consolidar un model amb un major protagonisme del finançament privat i un menor pes de la despesa pública. Paradoxalment, els indicadors relatius a la despesa de les llars en educació ens mostren com aquesta despesa creix en moments de crisi econòmica. Les retallades en altres partides, com les beques de menjador —malgrat l'augment anunciat recentment—, fan evident que bona part de les retallades en educació han afectat col·lectius vulnerables. Les opcions alternatives passaven per protegir més aquells sectors els quals, en context de crisi, veuen empitjorar les seves condicions d'educabilitat i necessiten especialment el suport públic per seguir gaudint d'un dels pocs mecanismes que els pot treure de la pobresa.

CONSOLIDACIÓ I PARADOXES D'UN MODEL LIBERAL DE PROVISIÓ EDUCATIVA

No resulta sorprenent que el govern actual a la Generalitat faci clarament una aposta liberal de política educativa. Un repàs dels programes electorals de CiU, tant del 2010 com del 2012, fa evidents les apostes per desenvolupar mesures que prioritzin l'elecció escolar i una planificació que segueixi el comportament de la demanda. El programa del 2010 incorporava aspectes tan explícits com l'objectiu de conèixer «l'escola que les famílies catalanes prefereixen per als seus fills des del dia del naixement», i el programa del 2012 rebutja la pretensió d'«igualitarisme absolut» del sistema educatiu, pretensió que s'entén que està implícita en les polítiques educatives excessivament intervencionistes que plantegen objectius d'igualtat més enllà de la igualtat d'oportunitats educatives. Alhora, se situa la família com a actor fonamental del procés educatiu, la qual s'ha de coresponsabilitzar al màxim del procés educatiu dels fills o filles.

Aquesta ideologia té la seva coherència política en una lògica de desplegament regulatiu i de decisions polítiques encaminades a incrementar la llibertat d'elecció d'escola i a

reduir l'intervencionisme públic. Mesures en aquesta línia són, per exemple, l'ampliació de zones escolars a la ciutat de Barcelona o el fet de facilitar els augments de ràtio, especialment en centres concertats, els quals poden absorbir així més demanda. La bondat d'aquestes decisions es justifica sobre la base de supòsits que no està clar que s'acompleixin —com la suposada reducció de la segregació escolar per la via de l'increment de la capacitat d'elecció— o que es presenten com a mecanisme de protecció dels centres més desfavorits —prioritzant, per exemple, augments de ràtio en centres concertats—. L'absència d'una política més intervencionista es constata en la manca de mesures dirigides a combatre la segregació escolar o a desplegar mesures de xoc en determinades zones o centres educatius.

Amb tot, les opcions de polítiques del Departament d'Ensenyament no són exclusivament liberals, sinó que responen més aviat a una pretensió de recentralització del control. El Govern ha inclòs, per exemple, una mesura tan poc liberal com l'atorgament de punts complementaris en l'accés a aquells alumnes els pares o tutors dels quals haguessin estat escolaritzats en el centre escollit, opta per mantenir el control polític de l'avaluació del sistema educatiu aturant la creació d'una agència independent, o fins i tot limita l'autonomia de centre per la via de la programació de competències bàsiques i el control del currículum. En alguns casos es pot considerar que les mesures regulatives desplegadas són aquelles necessàries per facilitar el funcionament del mercat —com la referida ampliació de zones—, però en d'altres casos el que sembla descobrir-se és l'opció per afavorir determinats sectors —com la política de concert en els nivells postobligatoris—. Igualment, els límits del liberalisme educatiu es constaten en la paradoxa que es desprèn entre la necessitat d'informacions acurades que puguin facilitar la tria d'escola i la persistent opacitat en l'accés a la informació dels resultats educatius. Al marge del debat sobre la conveniència o no de fer públics els resultats escolars per centres, crida l'atenció que els mateixos investigadors trobin tantes dificultats per accedir a dades fonamentals del sistema educatiu català, algunes de les quals haurien de ser clau per a la mateixa planificació educativa. L'argument de la no difusió de determinades dades basat en la protecció dels centres i col·lectius més desfavorits contrasta àmpliament amb un plantejament liberal de la provisió educativa.

Finalment, la particularitat del liberalisme educatiu del Govern —i de tots els governs previs— es constata especialment en l'absència de voluntat per regular unes regles de joc que tenen molt poc de «liberals». El finançament inferior dels centres concertats respecte

als públics es «compensa» mitjançant una àmplia permissivitat cap a les pràctiques irregulars dels centres pel que fa al seu finançament i pel que fa als mecanismes de selecció adversa. La crisi està accentuant, sens dubte, la polarització entre una demanda que no té possibilitats de tria i una altra que complementa amb despesa privada les mancances de finançament públic. Així les coses, el sistema pateix cada vegada més alteracions d'un mercat educatiu que experimenta nivells elevats de segmentació com a conseqüència d'unes regles del joc adulterades.

LA TENSIÓ ENTRE L'AUTONOMIA DE CENTRE I EL REFORÇ DE LES DIRECCIONS, I EL MENYSPREU PER L'AUTONOMIA TERRITORIAL

L'autonomia de centre és una de les polítiques que gaudeix de major centralitat en el marc de la LEC. De fet, el seu desplegament regulatiu, quan el comparem amb el d'altres mesures contemplades a la llei catalana, és força ampli i ambiciós. Això, en certa mesura, no és d'estranyar si tenim en compte que les polítiques d'autonomia acostumen a ser ambigües i difícils d'implementar.

A diferència d'altres països, on es potencia l'autonomia per generar dinàmiques de mercat i de competició entre centres, aquesta no sembla que sigui la lògica central en el context català. El Govern actual, com feien també els governs precedents, justifiquen l'autonomia escolar més aviat segons el principi de subsidiarietat, és a dir, com una forma d'afavorir que el màxim de decisions relacionades amb els serveis educatius siguin preses el més a prop possible dels seus usuaris. Entre altres avantatges, això hauria de permetre adaptar els processos d'ensenyament-aprenentatge a la realitat local i reforçar el rol del personal docent en decisions educatives clau.

L'aposta del Govern de la Generalitat, però, es troba lluny de reforçar el vessant de la proximitat en el desenvolupament de la política educativa. La mateixa LEC reforça especialment la dimensió de l'autonomia de centre i del paper de les direccions, alhora que margina la possible autonomia territorial en la presa de decisions. És més, l'únic instrument que contempla la LEC que hauria d'avançar la coresponsabilitat entre les administracions locals i el Departament d'Ensenyament —les zones educatives— no està previst desplegar-lo ni a curt ni a mig termini. L'opció del Govern és una opció fortament centralitzadora, no només pel que fa a la planificació del sistema, sinó també a la gestió i el control d'aquest. L'estructura de descentralització territorial del Departament és

purament una descentralització administrativa, que no atorga poder real als territoris com a unitats de planificació i execució de decisions de política educativa. Sense acostar la gestió educativa als territoris es fa difícil l'articulació de mecanismes consensuats que afavoreixin l'eficàcia i l'equitat educatives. Les experiències pilot de desplegament de zones educatives van ser molt valorades pels seus protagonistes, incloent els representants dels serveis territorials del Departament que s'hi van integrar. Malgrat això, la dimensió de l'autonomia territorial resta completament arraconada en l'actual agenda de política educativa.

D'altra banda, el vessant pedagògic de l'autonomia de centre no és el que més s'està potenciant, ni des del marc regulatiu vigent ni des de l'actuació política governamental. Actualment, la idea de l'autonomia escolar, més que a una major descentralització de responsabilitats pedagògiques i curriculars, remet a una desconcentració de tasques de gestió en els centres, concretament en la figura del director. Això és força desafortunat des del punt de vista de l'evidència internacional, si tenim en compte que l'anàlisi de les proves PISA mostra que hi ha una elevada correlació entre nivells alts d'autonomia pedagògica i resultats escolars, mentre que la relació entre autonomia de gestió i resultats és espúria.

Així doncs, la idea de l'autonomia sembla restringida a la de la promoció d'unes direccions de centre més professionalitzades i fortes. La major capacitat de gestionar la plantilla docent —tant des del punt de vista de la selecció com de l'acomiadament— que, tot sembla indicar, atorgarà el pròxim decret de plantilles als directors és un clar exemple de com s'està potenciant aquesta nova lògica de la gestió escolar. Amb aquesta política s'estaria trencant amb una tradició de gestió horitzontal dels centres educatius, vigent des de la dècada dels vuitanta en el context espanyol.

Per descomptat, el debat sobre la relació entre autonomia de centre i lideratge educatiu és molt complex i no existeixen models universals que funcionin arreu. Ara bé, l'èmfasi actual en direccions més fortes corre el risc d'entrar en contradicció amb bones pràctiques internacionals que posen l'èmfasi en la promoció d'estils de lideratge escolar compartit i distribuït, diferents als estils de lideratge de caràcter més unipersonal i gerencial.

També pot semblar paradoxal el fet que a la majoria de països europeus l'autonomia escolar —així com d'altres polítiques que s'emmarquen en la coneguda com a *nova*

gestió pública— s'adopta per desburocratitzar el sistema educatiu i generar dinàmiques de governança en xarxa i participativa, mentre que a casa nostra el binomi autonomia-direccions estaria més aviat contribuint a generar noves jerarquies en el marc de la institució escolar.

En realitat, les reformes centrades a introduir canvis en el centre escolar—com les d'autonomia i direccions— seran inefectives si no es donen les condicions necessàries perquè aquestes funcionin. En aquest sentit, caldria que les mesures de canvi de l'organització escolar anessin acompanyades de reformes de caire més sistèmic amb les quals adreçar, sense anar més lluny, les greus desigualtats que afecten el sistema educatiu català, com es posa de relleu en aquest anuari. Com es fa palès a les proves educatives internacionals i nacionals, aquestes desigualtats representen un dels principals obstacles perquè el sistema educatiu català millori el seu rendiment global. És més, promoure l'autonomia de centre en un context amb nivells tan elevats de desigualtat i segregació escolar podria acabar, precisament, consolidant i legitimant aquestes desigualtats.

OPCIÓ PER A L'ESCOLA I LA FAMÍLIA I NO PER A L'ENTORN EN LA LLUITA CONTRA EL FRACÀS ESCOLAR

Una darrera consideració general sobre les opcions de política educativa adoptades per l'actual Govern té a veure amb una clara aposta per centrar els esforços de la lluita contra el fracàs escolar exclusivament en la dimensió pedagògica i en la d'aprenentatge cognitiu. En efecte, tant els successius plans de govern en la lluita contra el fracàs escolar com els mateixos diagnòstics despleats sobre els problemes de rendiment educatiu se centren fonamentalment en les dimensions curricular i pedagògica. Aquesta opció porta implícita una atribució de les causes que expliquen el fracàs acadèmic a un problema fonamentalment escolar, i més concretament a un problema de deficiències en els processos d'ensenyament-aprenentatge. L'èmfasi en la necessitat de millorar els programes de formació del professorat o la importància atorgada a desplegar estratègies pedagògiques que millorin l'aprenentatge ens mostren la centralitat dels aspectes pròpiament escolars. Millorar la transmissió i reforçar l'adquisició són, doncs, els dos vessants d'una política centrada en la dimensió escolar. El desplegament d'instruments com el SEP, les competències bàsiques o els recents PIM són una mostra més d'aquesta centralitat.

Al costat de l'escola, l'altra aposta fonamental se situa en la família. La família guanya protagonisme en aquest model com a subjecte de preferències i opcions educatives, però també com a subjecte educatiu coresponsable amb l'escola de l'educació dels infants. Sense una acció educativa de la família es considera difícil o gairebé impossible revertir situacions de fracàs escolar. La crida a la implicació familiar i a la coresponsabilitat és així un mecanisme que permet també una certa desresponsabilitat de la mateixa política educativa impulsada per l'Administració.

És evident que els processos de transmissió pedagògica, els hàbits d'estudi, les estratègies d'aprenentatge o el suport familiar són aspectes fonamentals de l'èxit educatiu. I és també evident que sobre aquests temes no hi ha models únics ni irrefutables. Cadascun d'aquests aspectes genera nombrosos debats i controvèrsies. El que és menys evident, però, és la pràctica desaparició de la dimensió de l'entorn en les estratègies de lluita contra el fracàs escolar. La reducció de plans d'entorn, la desaparició del programa de llengua i cohesió social o l'absència d'apostes per la mediació escolar o altres polítiques d'acompanyament són símptomes d'una opció política que no confia en l'entorn com a eina de transformació educativa. Aquesta ignorància per la dimensió territorial és consonant amb un model d'administració educativa que, com hem vist, prescindeix també del territori com a unitat de gestió i execució política.

En el cas que ens ocupa, però, infravalorar la dimensió de l'entorn suposa una opció estratègica tan esbiaixada com errònia. Són molts els experts i analistes que insisteixen que bona part de les causes del fracàs escolar tenen a veure menys amb problemes cognitius i més amb aspectes de motivació i emocionals. L'absència de projecte de vida per a molts adolescents o la manca de relacions de confiança entre alumnat i professorat són tan o més importants que les estratègies pedagògiques a l'hora d'explicar per què un alumne fracassa acadèmicament. Coneixem el resultat limitat de nombroses reformes curriculars i pedagògiques que han ignorat aspectes no escolars en els seus plantejaments. No cal dir, a més, que en contextos de crisi encara es pot accentuar més l'absència de sentit que molts adolescents i joves atorguen a una institució construïda sobre unes promeses que difícilment pot acomplir. Instruments com els plans d'entorn han constituït eines valuoses per dotar de projecte de vida molts joves i, fins i tot, per redreçar trajectòries de fracàs acadèmic. No sembla una bona aposta, doncs, centrar-se exclusivament en l'escola i la família i prescindir de l'entorn com a espai amb agents educatius fonamentals per lluitar contra el fracàs escolar.

