



LA LLUITA CONTRA EL FRACÀS ESCOLAR: EL PAPER DELS GOVERNS LOCALS

**Informe elaborat per Xavier Bonal, del Departament de Sociologia de la
Universitat Autònoma de Barcelona, per a la jornada del XVIII Fòrum Local
d'Educació, celebrada a Martorell el 10 de febrer de 2012**

Barcelona, gener de 2012



**Diputació
Barcelona**

**Àrea de Coneixement
i Noves Tecnologies**

ÍNDEX

Introducció	4
El fracàs escolar a Catalunya: algunes dades de context	5
El marc d'actuació dels governs locals en la lluita contra el fracàs escolar	7
Criteris i prioritats municipals en la lluita contra el fracàs escolar	9
Conclusions	13
Referències	14

Introducció

La lluita contra el fenomen del fracàs escolar és moltes coses menys nova. Des de fa anys, els governs de diferents països han desplegat mesures molt diverses per combatre els mals resultats educatius del seu alumnat. Aquestes polítiques han presentat característiques distintes i han tingut també resultats desiguals pel que fa al seu èxit. És més, el fet que després de més de cinquanta anys de desplegament de polítiques compensatòries no s'hagin aconseguit universalitzar “bones polítiques” o “bones pràctiques”, és una mostra tant de la complexitat del fenomen com de la importància dels factors de context per entendre les seves particularitats. Així, sovint, la importació descontextualitzada de polítiques educatives ha tingut conseqüències no gaire positives sobre alguns programes. El paradigma d'això ve representat especialment per les característiques de les polítiques compensatòries dels anys 60 i 70, basades en el reforç del currículum oficial i amb la mecànica i la repetició com a mètodes pedagògics per excel·lència. Els seus resultats negatius són tan coneguts com les conseqüències nefastes sobre la motivació de l'alumnat amb baix rendiment educatiu.¹

David Tyack i Larry Cuban (2001), reconeguts investigadors nord-americans, es pregunten per què després de tants anys de reforma educativa institucional als EUA s'han assolit resultats tan minsos pel que fa al canvi educatiu. La seva anàlisi històrica demostra l'existència de nombroses tendències contradictòries en el desplegament de les reformes (entre propostes de centralització o de descentralització, o entre propostes prescrites per experts a models de canvi impulsats des de la base) i un impacte molt pobre de les polítiques dirigides a l'èxit escolar. El treball de Tyack i Cuban és una bona alerta dels perills de les “modes” en les polítiques educatives, i de la necessitat de diagnosticar adequadament i de reconèixer bé el context a l'hora de dissenyar nous programes i noves mesures.

Aquesta ponència pretén primer realitzar aquest exercici de reconeixement de context. En un primer apartat ens ocuparem de realitzar una breu panoràmica dels aspectes específicament característics del fracàs escolar a Catalunya. Aquest exercici de reconeixement del terreny es presenta fonamental per poder determinar què cal o què es pot fer i per assignar funcions i responsabilitats als diferents actors. El segon apartat reflexiona sobre el posicionament dels governs locals per a fer front al fenomen. Aspectes relacionats amb les competències, els recursos financers, o la legitimitat de les intervencions són de fet factors que condicionen àmpliament les possibilitats d'intervenció i especialment, la variabilitat d'aquesta intervenció en funció de les característiques dels municipis. A patir dels condicionants exposats en els apartats anteriors, el tercer apartat s'ocupa fonamentalment d'identificar els àmbits sobre els quals els governs locals haurien de donar resposta per a desplegar polítiques efectives de lluita contra el fracàs escolar. La ponència sosté que, més que una elecció dins d'un ampli menú

¹ Vegeu, per exemple, la crítica al concepte d'educació compensatòria de Basil Bernstein (1975).

d'intervencions, és preferible que els governs locals responguin a un conjunt de qüestions que, al meu entendre, són fonamentals per a orientar una acció eficaç en aquest àmbit. Finalment, les conclusions conviden a un replantejament estratègic de l'acció dels governs locals en la lluita contra el fracàs escolar i reflexionen sobre les perspectives de futur immediat.

El fracàs escolar a Catalunya: algunes dades de context

El diagnòstic que es presenta aquí és més qualitatiu que no pas quantitatiu. Pretén sobretot identificar algunes característiques específiques del cas de Catalunya. Des d'un punt de vista quantitatiu, afortunadament, comencem a disposar a Catalunya de diagnòstics complets sobre l'estat del sistema educatiu. L'anuari de la Fundació Jaume Bofill sobre l'estat de l'educació és potser l'instrument més complet, però comptem també amb altres treballs recents, com *l'Informe sobre el risc de fracàs escolar a Catalunya* del CTESC (2011), els estudis sobre els resultats de les proves PISA (Ferrer *et al.*, 2011), els informes monogràfics realitzats des del Síndic de Greuges de Catalunya o els treballs impulsats per la mateixa Àrea d'educació de la Diputació de Barcelona en el marc de l'observatori de polítiques educatives. D'aquests i d'altres treballs se'n deriven un conjunt de consideracions sobre les característiques del fracàs escolar a Catalunya. De forma resumida, es poden assenyalar els aspectes següents:

- **Persistència.** Els observatoris esmentats destaquen com estem davant d'un fenomen amb poca oscil·lació. Les xifres d'alumnat que no superen l'ESO es situen al voltant del 30% des de la generalització de la LOGSE, i l'abandonament educatiu prematur entre el 28 i el 30% dels joves de 18 a 24 anys. Aquestes xifres situen Catalunya lluny dels objectius que es varen fixar a l'agenda de Lisboa l'any 2000 i lluny també dels objectius de l'estratègia Europa 2020.
- **Contrast entre les competències de l'alumnat i l'avaluació del sistema educatiu.** Un fenomen que crida l'atenció és la diferència entre el rendiment dels alumnes catalans a les proves PISA i les xifres de fracàs escolar. Segons PISA, el percentatge d'alumnes amb baix rendiment educatiu a Catalunya és del 13%, sensiblement inferior a la mitjana dels països de l'OCDE (19%) i de la mitjana espanyola (20%) (Ferrer *et al.*, 2011). Aquestes diferències no es projecten en xifres desiguals de fracàs escolar. Catalunya, igual que Espanya, presenta xifres de fracàs escolar o abandonament educatiu prematur molt superiors a la mitjana OCDE o de la UE. Aquest contrast convida a dues reflexions: d'una banda, a preguntar-se sobre el grau d'eficàcia dels sistemes d'avaluació dels instituts i centres d'ensenyament secundari. De l'altra, a considerar en el cas de Catalunya la importància de factors aliens a la "qualitat" de l'ensenyament amb un pes significatiu a

l'hora d'entendre perquè fracassen i perquè abandonen els joves en el nostre sistema educatiu.

- **Debilitat dels mecanismes de segona oportunitat.** Fins ara, a Catalunya, les anomenades polítiques educatives de segona oportunitat no han aconseguit actuar com a mecanismes catalitzadors de la lluita contra el fracàs escolar. Els factors que ho expliquen són diversos: manca d'oferta suficient, canvi constant de programes i dispositius, certa imprevisió del comportament de la demanda, manca de regulació dels dispositius i manca de finançament. Aquests dispositius han actuat realitzant més una funció de contenció que no pas de generació de segones oportunitats. L'exemple de les UEC és paradoxal en aquest sentit. Lluny d'esdevenir sistemes que facilitin el retorn dels alumnes a l'aula ordinària, esdevé un dispositiu de contenció, mal regulat i escassament finançat. Els sistemes de diversificació curricular tenen clarament un tractament de polítiques educatives de segona categoria.
- **Concentració.** El fracàs escolar es troba especialment concentrat en els grups socials socioeconòmicament més desafavorits. Aquest fet, conegut i demostrat de manera constant, no s'ha traduït en polítiques específiques que identifiquin clarament el *qui* és que fracassa. Les polítiques han tendit a ser polítiques genèriques i universals i no han actuat sobre col·lectius concrets. El Departament d'Ensenyament, en tots els seus anys d'existència, no ha comptat amb una direcció general específica dirigida a reduir el fracàs escolar. La concentració del baix rendiment escolar en determinats centres no s'ha traduït en plans de xoc o en mecanismes per combatre la seva segregació.
- **Debilitat de les polítiques intersectorials.** Si bé comptem a Catalunya amb interessants experiències de treball transversal i en xarxa des d'un punt de vista territorial, les polítiques de caire intersectorial són sensiblement més dèbils. Aquest factor té una relació directa amb una cultura d'administració pública de caire compartimentat. Les relacions entre els departaments d'educació, salut o benestar social es concentren en alguns programes però estan lluny de ser sistemàtiques. Aquesta característica és clau per entendre la debilitat del treball preventiu davant del fracàs escolar. La manca de detecció a temps de problemes en l'àmbit familiar o en l'entorn del jove condiona àmpliament les possibilitats d'èxit en la lluita contra el fracàs escolar.
- **Dèbil sistema de beques i ajuts.** En contrast amb altres països del nostre entorn, el sistema de beques i ajuts a l'estudi és extremadament dèbil. Per bé que el factor econòmic no és ni de bon tros el principal factor que explica el baix rendiment educatiu, no s'han de menysprear els costos d'oportunitat de l'alumnat a l'ensenyament secundari. Sabem per

anàlisis fets a altres països que poden tenir el seu pes en l'abandonament educatiu prematur.

- **Efectes irrelevantes de la crisi.** L'efecte de la crisi econòmica sobre el comportament de la demanda és conegut. La manca d'oportunitats laborals fa augmentar la demanda educativa i estimula el mercat d'ofertes formatives laborals paral·leles al sistema educatiu. Ara bé, aquests efectes no es tradueixen en millores significatives dels resultats educatius. En efecte, mentre la taxa d'escolarització als 17 anys ha augmentat de manera significativa a Catalunya (assolint el 80%), les xifres de fracàs escolar persisteixen en les ja esmentades.

El marc d'actuació dels governs locals en la lluita contra el fracàs escolar

L'escàs èxit de les reformes estructurals del sistema educatiu sobre el rendiment escolar i la debilitat dels canvis curriculars i pedagògics per a capgirar el fenomen, accentuen sens dubte la importància dels factors no estrictament "escolars" per a desplegar polítiques efectives de reducció del fracàs escolar. Com assenyala Tedesco (2004), les reformes institucionals semblen haver exhaurit els seus recursos per a millorar substancialment l'experiència educativa dels més desafavorits. El mateix Banc Mundial, en la seva darrera estratègia de política educativa, es centra en la necessitat d'aconseguir que el canvi educatiu tingui efectivament resultats sobre l'aprenentatge real dels alumnes, canvis que han d'anar més enllà de les millores en l'accés a l'educació (World Bank, 2011).

Aquestes consideracions, juntament amb el que hem assenyalat en l'apartat anterior, situen els ajuntaments en el primer pla de la lluita contra el fracàs escolar. En efecte, si les reformes estrictament escolars semblen tenir un impacte dèbil, cal dirigir la mirada cap a l'entorn de proximitat de l'alumne. Això no exclou en cap cas la rellevància dels aspectes relacionats amb la planificació educativa o el currículum escolar, però sens dubte desplaça el focus d'intervenció cap a aspectes innovadors relacionats amb el context d'aprenentatge dels alumnes i els condicionants de l'entorn. Tedesco s'ha referit a aquesta qüestió posant èmfasi en el que anomena "polítiques de subjectivitat". Les polítiques de subjectivitat desplacen l'atenció des del currículum, la pedagogia o l'organització escolar a l'individu com a subjecte. Suposen estructurar l'acció a partir dels elements subjectius que condueixen a molts i moltes joves a tenir una experiència escolar no satisfactòria o a abandonar prematurament els estudis. Tedesco identifica tres pilars d'aquestes polítiques: *el projecte, la confiança i la narrativa* (Porter, 2006). Els tres elements són fonamentals per entendre com alguns joves o algunes escoles són capaços de superar les adversitats, de desplegar mecanismes de resiliència. El que caracteritza aquesta situació d'èxit és l'existència d'un projecte definit, de relacions de

confiança entre els actors, i de capacitat narrativa, tant del projecte com de tot el que passa en l'entorn.

Si les necessitats per a garantir l'èxit educatiu es situen en l'àmbit de la subjectivitat, el focus d'atenció de les polítiques s'ha de desplaçar de l'educació a *l'educabilitat* (Bonal i Tarabini, 2010). És a dir, el que cal és passar a fixar-nos en quines són les condicions que expliquen que un noi o noia pugui tenir una experiència escolar satisfactòria i pugui efectivament aprendre a l'escola. Centrar l'atenció en les condicions d'educabilitat implica observar els obstacles que dificulten l'aprenentatge d'un jove o els que impedeixen que una escola sigui capaç de generar projecte i relacions de confiança. I això, inevitablement, suposa un treball de proximitat i de xarxa, amb atenció als espais de vida dels infants i joves i amb la participació d'una gran diversitat d'actors. La família, l'escola, el barri i la mateixa administració són espais fonamentals per a desplegar polítiques que busquin alterar les condicions d'educabilitat.

Els ajuntaments són sens dubte l'administració pública més ben posicionada per això. Són l'espai de proximitat per excel·lència i els que han de liderar la xarxa de relacions de confiança i de generació de projecte. No obstant això, el marc normatiu ha anat molt endarrerit respecte a aquestes necessitats. El marge real d'actuació que la normativa educativa ha proporcionat tradicionalment als ajuntaments ha estat un marc insuficient en molts aspectes de la política educativa (polítiques d'admissió, estructura de l'oferta, mapa escolar, programació de recursos). La LEC fa un pas endavant en aquest terreny i estableix més àmbits competencials compartits, avançant cap a un nivell més alt de coresponsabilitat.² Amb tot, La queixa reiterada de l'àmbit municipal en educació reflecteix la contradicció entre "donar la cara" davant dels ciutadans sense tenir capacitat per intervenir en moltes de les decisions de política educativa. Els exemples són nombrosos en l'àmbit de la planificació escolar, en la política de reserva de places, en la gestió de la matrícula viva, en les decisions relatives a l'obertura o tancament de centres, línies o especialitats, en els retards en l'execució de construccions escolars, etc. Així, la pressió de la ciutadania recau sovint sobre l'administració més pròxima sense que aquesta disposi de capacitat per a modelar o modificar les decisions.

Ara bé, aquest fet, per bé que cert, no ha exclòs el protagonisme municipal en l'àmbit educatiu. La història recent ens mostra també com els ajuntaments han estat capaços de subvertir sovint el marc normatiu. En moltes ocasions han anat més enllà del que la normativa preveia. Sovint, han estat aquests ajuntaments els que han estat més eficaços en la política educativa. Han cercat espais de coresponsabilitat amb l'administració autonòmica o han pres la iniciativa desplegant polítiques que, sovint, han sobrepassat els límits competencials.

² Vegeu Bonal i Albaigés (2010) per a una anàlisi dels nivells de coresponsabilitat entre Departament d'Ensenyament i ajuntaments.

L'exemple de les polítiques d'escolarització equilibrada és ben segur el cas més clar d'aquest "excés competencial". Alguns ajuntaments han estat especialment actius en les polítiques de reserva de places, en els sistemes de detecció d'alumnes amb NEE o en els acords per a la distribució de la matrícula viva. Aquestes polítiques aconseguen equilibrar més l'escolarització que qualsevol altra política que s'hagi realitzat des de l'administració autonòmica. Els exemples els trobem també en l'àmbit de diferents programes de formació laboral o en les iniciatives d'ajuntaments que han apostat per projectes educatius de ciutat.

Tenint en compte les consideracions realitzades anteriorment, podem afirmar que el marc normatiu és avui un problema menys significatiu per "excusar" la intervenció municipal en educació, i encara ho és menys en la programació de polítiques educatives contra el fracàs escolar. Si ho són, en canvi, els obstacles financers que afronten els ajuntaments. Les dificultats fiscals del municipis catalans dificulten sens dubte avui la inversió en educació i el suport a polítiques i programes ja existents. La situació que travessen avui els Plans d'Entorn exemplifica perfectament aquesta qüestió. És evident que les iniciatives i programes de compensació educativa es veuen afectats per les retallades pressupostàries, i és evident que els efectes d'aquestes retallades es projecten especialment en els col·lectius més vulnerables.

Amb tot, el context de crisi afegeix dificultats però no impossibilita la lluita contra el fracàs escolar. Les polítiques d'educabilitat requereixen evidentment recursos econòmics, però sobretot capacitat de generació de treball en xarxa, treball intersectorial, capitalització dels recursos del territori i proximitat amb les famílies i les escoles. En context de crisi és evident que aquestes iniciatives són més difícils de desplegar, però ho són menys que les polítiques de beques, per exemple. Cal doncs posar més èmfasi que mai avui en una acció de govern que potenciï complicitats entre actors, i que treballi per a millorar les condicions d'educabilitat dels seus infants i joves.

criteris i prioritats municipals en la lluita contra el fracàs escolar

Si l'establiment de prioritats ha de caracteritzar el desenvolupament de qualsevol pla estratègic, aquesta tasca encara és fa més imprescindible en context de crisi i escassetat de recursos. És per això que aquest apartat busca identificar, tenint en compte el que s'ha exposat anteriorment, els criteris que han de guiar la identificació de prioritats en la intervenció municipal en la lluita contra el fracàs escolar.

Disposem avui d'alguns treballs, molts d'ells impulsats per l'Àrea d'Educació de la Diputació de Barcelona, que han revisat les polítiques municipals dirigides a l'acompanyament a l'escolaritat o a la millora de l'èxit educatiu.³ El catàleg d'experiències i dispositius és ampli: plans locals de

³ Vegeu Albaigés (2008), Garcia (2011) o Mari-Klose (2010).

suport a l'escolarització, programes de suport a les famílies, programes de transició escola-treball i oferta de PQPI, suport als Projectes Educatius de Centre, beques de menjador, oferta extraescolar, plans d'entorn, i un llarg etcètera. De fet, revisant la quantitat de polítiques locals en ús, crida l'atenció que la magnitud del fracàs escolar sigui la que és, i que els nombrosos i valuosos dispositius aconseguixin resultats relativament dèbils i sobretot molt desiguals.

És evident que no poden existir fórmules màgiques que, de manera descontextualitzada, funcionin com a solucions universals davant d'un fenomen tan complex. És més, la multiplicitat de programes en marxa no garanteix forçosament un major èxit en la intervenció pública. No es tracta doncs d'aplicar tots els programes possibles, sinó d'identificar els principals punts febles de la intervenció pública. Per això, el que planteja aquest apartat és en primer lloc un conjunt de dimensions que poden ajudar a realitzar un diagnòstic de situació del municipi, tant pel que fa a les característiques del fenomen com pel que fa a les polítiques educatives en marxa. Disposar de respostes a les qüestions plantejades és un pas previ que pot ajudar a configurar el "full de ruta" de la política contra el fracàs escolar, i pot ajudar a situar els ajuntaments a realitzar una autonàlisi sobre quins són els punts forts i els punts febles de la seva política en aquest àmbit.

Mecanismes de detecció: Una de les característiques habituals en l'aplicació de polítiques públiques és el del desplegament de dispositius o programes sense que aquests programes vagin sovint acompanyats d'un diagnòstic previ. El diagnòstic, d'altra banda, és més difícil de fer si no es compta amb els mecanismes adequats de detecció del problema social en qüestió. En el cas que ens ocupa, els ajuntaments compten amb un ampli menú de possibles intervencions, les quals poden no ser sempre les més adequades en funció del problema del municipi. Insistir per exemple, en programes d'oferta educativa davant de joves que presenten un elevat rebuig a qualsevol forma institucional de provisió educativa pot resultar inefectiu. O pot ser-ho també incrementar els recursos de diversificació curricular quan el problema es situa en el rebuig explícit dels centres de secundària a admetre i treballar amb alumnat en risc educatiu. Preguntar-se quin és el problema obliga a investigar, obliga a esbrinar què motiva el fracàs o el risc educatiu. Només a partir d'un diagnòstic acurat poden identificar-se després les prioritats d'intervenció i concentrar les accions en uns àmbits determinats. Cal doncs que els governs locals disposin en primer lloc de diagnòstics precisos previs a la programació de dispositius que ajudin a combatre el fracàs escolar.

Escoltar els infants i joves. Les formes d'apropiació escolar dels joves són diverses (Bonal *et al.* 2003). Van des de l'adhesió acrítica a la resistència activa, passant per l'acomodació o la dissociació educativa. Cadascuna d'aquestes formes d'apropiació genera diferents disposicions educatives, i per tant, diferents formes d'entendre el pas per la institució, les seves normes, els seus objectius i mitjans, així com diferents expectatives respecte a la seva utilitat. Moltes formes d'alienació educativa tenen de fet una estreta relació amb aquestes formes

d'apropiació. La diversitat es projecte fins i tot en diverses maneres d'experimentar el mateix fracàs escolar. Des d'alumnes que el viuen efectivament com un fracàs personal, fins a alumnes que no s'identifiquen en absolut com a fracassats tot i el seu mal rendiment, i que simplement prescindeixen de la institució. La manera de treballar amb aquestes diferents formes de 'fracàs' no pot ser forçosament la mateixa. Els espais socials en els quals es mouen els joves esdevenen decisius per entendre per què un jove fracassa o no a l'escola. Les relacions familiars, el grup d'iguals, la possibilitat de sistemes de realització personal fora de l'escola i molts altres factors poden variar enormement d'un jove a un altre. D'aquí que tingui tan sentit parlar de polítiques de subjectivitat. No aconseguirem desplegar polítiques educatives efectives si desconeixem la subjectivitat dels joves, si no descobrim on hi ha la primera matèria per a construir un projecte. I això implica necessàriament escoltar-los abans d'actuar, reconèixer on hi ha l'arrel del problema per programar després intervencions que han de ser forçosament flexibles, perquè les formes d'apropiació escolar són diverses. La ineficàcia de moltes intervencions no rau sovint en la seva mala qualitat, ni tan sols en la seva aplicació, sinó en la seva inadequació.

El treball amb famílies. El treball amb famílies ha estat un dels àmbits on més s'ha avançat en les polítiques d'acompanyament a l'escolaritat. Els sistemes de potenciació de la participació ciutadana i de participació a les AMPA, les anomenades escoles de pares i mares, el programes de suport de reforç escolar i acompanyament familiar, les xarxes de suport a l'atenció a la primera infància o la introducció de mediadors entre escola i família, són bon exemples de la feina que s'ha realitzat en aquest àmbit en els darrers anys des dels governs locals. Tot i l'indiscutible valor d'aquests programes, cal valorar fins a quin punt no estem un cop més davant d'un model d'intervenció "empaquetat" que deixa poc espai a la diversitat i flexibilitat. Les formes de socialització familiar són extraordinàriament diverses, com ho és el valor donat a l'educació, la comprensió de la institució escolar, la capacitat d'invertir en formació complementària o la manera d'entendre les relacions amb el professorat. Formes de socialització familiar diverses no poden tenir respostes estandarditzades. És possible, fins i tot, que el millor que es pugui fer amb un noi o una noia amb fracàs escolar sigui en ocasions fer participar el menys possible la família. Cal saber distingir i cal esbrinar les diferents formes de suport i dinamització per a diferents casos. Les estratègies cal que siguin també adaptades a la realitat de les diferents formes de socialització.

Treball intersectorial. Si reconeixem que tot allò que succeeix més enllà de l'escola és determinant per a comprendre i combatre el fracàs escolar, els ajuntaments tenen la tasca ineludible de generar polítiques integrals entre els diferents departaments o àrees de treball. El municipi és l'espai idoni per a actuar de manera coordinada entre els diferents sectors de govern, i probablement són l'únic nivell en el qual es poden superar les inèrcies de la gestió per departaments que caracteritza l'administració autonòmica. No obstant això, és cada vegada més evident que la lluita contra el fracàs escolar s'ha de desenvolupar més enllà del

departament o l'àrea d'educació. Els serveis socials, els serveis de salut, o les àrees de promoció econòmica han de col·laborar amb l'àrea d'educació a l'hora de dissenyar i aplicar programes per reduir el fracàs escolar. Les polítiques *d'educabilitat*, de fet, en la mesura que han d'atendre totes les dimensions de la vida de l'infant o el jove, requereixen necessàriament una aproximació intersectorial. Cal que els ajuntaments facin autoanàlisi sobre aquesta qüestió i impulsin millores que afavoreixin l'acció integral.

Generar complicitats amb els centres escolars. Des dels governs locals, el treball amb els centres educatius esdevé, òbviament, un aspecte fonamental en la lluita contra el fracàs escolar. La relació amb els centres ha de generar suficients complicitats per a compartir objectius que vagin més enllà de la situació en els mateixos centres. Dit d'una altra manera, s'ha d'aconseguir que els centres educatius interpretin el problema del fracàs escolar no com a problema de centre, sinó de territori. Assolir la complicitat dels actors en aquest àmbit és el que pot assegurar una millor recepció de les propostes polítiques d'escolarització equilibrada (reserva de places, propostes de zonificació, distribució de la matrícula viva) i una més gran implicació en la potenciació de les relacions intercentres. Els governs locals tenen aquí dues vies clares d'intervenció: a) les polítiques de planificació educativa per a afavorir l'equitat i reduir la segregació escolar, i b) les polítiques focalitzades en els centres educatius amb més dificultats i amb nivells més elevats de fracàs escolar. Ambdues línies d'acció han de desplegar-se simultàniament, tot i tenir agendes de resultats diferents i requerir estratègies també diferents. Cal doncs que els ajuntaments valorin com són avui les relacions amb els centres i quines estratègies poden desplegar-se per a generar les complicitats necessàries.

El treball amb el teixit social. Les polítiques per a millorar les condicions d'educabilitat han d'incloure necessàriament tots els espais i actors que intervenen en la vida quotidiana de l'infant o el jove. Això inclou també allò que anomenem entorn i que fa referència a actors molt diversos de la societat civil: empreses, associacions de tota mena, centres esportius, centres artístics, centres cívics i tota mena de plataformes de participació ciutadana. Malgrat l'indiscutible valor que tenen aquests actors i el paper que poden jugar en la lluita contra el fracàs escolar, els governs locals no sempre es paren a "ordenar" i a liderar les accions que puguin desplegar aquestes entitats. La seva inclusió, amb notables excepcions, és a vegades més numèrica que efectiva. Així, molts ajuntaments creen taules per a la millora de l'èxit escolar, inclouen tota mena d'actors en els Plans d'entorn, promouen l'associacionisme juvenil o fomenten la interacció entre els actors del territori i les escoles. Aquestes accions, massa sovint, són tant valuoses com insuficients, en gran mesura perquè s'assumeix que es tracta d'iniciatives que seran intrínsecament positives. Ara bé, que siguin positives no significa que siguin també efectives. La suma d'actors, la participació *per se*, no genera en molts casos per si mateixa resultats positius. Organitzar visites a empreses pot ser, per exemple, una iniciativa interessant, però pot no tenir cap efecte si els joves que la visiten estan en una fase de rebuig de tot allò que sigui institucional. Fomentar l'associacionisme juvenil és també positiu, però pot

no tenir cap efecte sobre alguns i algunes joves amb una actitud individualista i amb poca o cap disposició a sumar-se a projectes col·lectius. Un cop més, reconèixer les característiques d'allò que anomenem fracàs escolar, esdevé una estratègia prèvia fonamental abans de desplegar polítiques, i en aquest cas a l'hora de seleccionar quin teixit social del territori fem intervenir i com el fem intervenir.

Conclusions

Els punts acabats d'assenyalar conviden a un cert replantejament de les estratègies fins ara desplegades per les administracions locals en els seus programes i mesures per combatre el fracàs escolar. Constitueixen de fet, una guia d'autoavaluació que pretén ser un punt de partida per a una planificació menys dispersa i més fonamentada de l'acció política. Parteixen, com hem assenyalat abans, de la necessitat de desplegar polítiques de subjectivitat per millorar les condicions d'educabilitat de l'alumnat i superar un conjunt d'inèrcies institucionals que porten sovint a l'estandardització de polítiques i programes. Així, no tots els municipis han de fer necessàriament el mateix en la seva lluita contra el fracàs escolar, perquè el més probable és que el fenomen no tingui exactament les mateixes característiques a tot arreu. De fet, per alguns treballs sabem que els ajuntaments difereixen en les condicions socials de desplegament de la política educativa, en el grau de coresponsabilitat aconseguit, en el mateix contingut de les polítiques que despleguen i en l'impacte d'aquestes polítiques sobre la desigualtat educativa o els resultats escolars (Albaigés, 2011). L'heterogeneïtat territorial se suma així a la diversitat de factors que expliquen les diferents maneres d'experimentar el que anomenem fracàs escolar. I per això té sentit precisament aturar-se a realitzar una autoavaluació com la proposada i a dissenyar polítiques en base a les respostes obtingudes.

Si l'exercici del diagnòstic, de prioritització i de planificació és desitjable en el desplegament de tota política pública, més ho és encara en un context com l'actual de crisi econòmica. La menor disponibilitat de recursos debilita òbviament les possibilitats de fer política en un àmbit que no és barat, però obliga més que mai a seleccionar adequadament les iniciatives. L'èmfasi en l'educabilitat i la subjectivitat vol especialment un exercici de generació de mecanismes de complicitat i cohesió entre els actors, i per tant un tipus d'inversió que, per bé que necessita recursos econòmics i humans, presenta menys costos que el desplegament d'un gran nombre de programes.

Una darrera consideració té a veure amb la coresponsabilitat en la política educativa. Les zones educatives són l'instrument que la LEC va preveure per a avançar en aquest àmbit. Malauradament, després de dos anys d'experiències pilot el procés s'ha interromput. Les primeres experiències ens varen demostrar que les zones educatives, tot i la seva notable indefinició regulativa i política, constitueixen un espai eficaç per a la coresponsabilitat política entre els governs locals i l'administració autonòmica. L'aterratge de l'administració autonòmica

al territori accentua la sensibilització amb la realitat educativa local i genera sinèrgies en la millora de l'educació. El pas enrera en el desplegament de les zones educatives, però, no ha de frenar però allò que ja és una realitat plausible a molts ajuntaments: la seva implicació en l'educació, fins i tot més enllà de les funcions legalment encomanades. El que això demostra és que sovint la voluntat política pot anar més enllà de les restriccions normatives, i que molts espais de col·laboració són el resultat d'una acció decidida per part dels ajuntaments. La lluita contra el fracàs escolar, en la mesura que exigeix polítiques de subjectivitat, requereix avui més que mai aquesta iniciativa municipal, perquè només pot ser efectiva si els infants, joves, i la ciutadania en general poden comptar amb una administració propera, aliada i implicada en no deixar que les males experiències en educació derivin en exclusió social.

Referències

- Albaigés, B. (2011) *Administració local i coresponsabilitat educativa: desigualtats en el desplegament de polítiques locals en matèria d'educació*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer.
- Albaigés, B. (2008) *Cap a la promoció de polítiques integrades de millora de l'èxit escolar*. Àrea d'Educació de Diputació de Barcelona www.diba.es/educacio.
- Bernstein, B. (1975) *Class, codes and control. Volume 2*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Bonal, X. i Albaigés, B. (2010) *Les zones educatives com a espais de coresponsabilitat*. Barcelona: Àrea d'Educació de la Diputació de Barcelona.
- Bonal, X. i Tarabini, A. (dir.) (2010) *Ser pobre en la escuela. Habitus de pobreza y condiciones de educabilidad*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Bonal, X. (dir.) (2003) *Apropiacions escolars. Usos i sentits de l'educació obligatòria en l'adolescència*. Barcelona: Octaedro.
- Consell de Treball Econòmic i Social (2011). *Informe sobre el risc de fracàs escolar a Catalunya*. Barcelona: CTESC.
- Marí-Klose, M., Gómez-Granell, C., Claveria, S., Muñoz, A., Sánchez, L., Bosch, C. (2010) *Acompanyament a l'escolaritat: Pautes per a un model local de referència*. Àrea d'Educació. Gerència de Serveis d'Educació. Diputació de Barcelona. Àrea de Presidència. Direcció de Comunicació.

Ferrer, F., Castel, J.L. i Zancajo, A. (2011) *PISA 2009. Avaluació de les desigualtats educatives a Catalunya*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Garcia, M. (2010) *Marc conceptual i metodològic pel desenvolupament de plans d'absentisme i acompanyament a l'escolarització*. Àrea d'Educació de Diputació de Barcelona.
www.diba.es/educacio

Porter, L. (2006). "Políticas de subjetividad para la igualdad de oportunidades educativas. Un diálogo entre Juan Carlos Tedesco y Luis Porter". *Revista electrónica de Investigación Educativa*, 8 (1).

Tyack, D. & Cuban, L. (2001) *En busca de la utopía. Un siglo de reformas educativas*. México D.F.: Fondo de Cultura.

World Bank (2011). *Learning for All. Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development*. Washington DC: World Bank.