

1.8. Polítiques reductores de les desigualtats educatives: la tensió entre les actuacions focalitzades i les actuacions universalistes

Ricard Benito i Isaac González⁵⁶

Resum

En aquest text s'analitzen algunes de les principals potencialitats i limitacions de les actuacions focalitzades i de les actuacions universalistes en l'àmbit de l'educació. Sovint, les polítiques orientades a la reducció de les desigualtats educatives tendeixen a situar-se prioritàriament en el terreny de les actuacions focalitzades per abordar aquelles realitats escolars que presenten uns dèficits més extrems. Ara bé, una diagnosi més global de la realitat del nostre sistema educatiu fa palesa la necessitat d'abordar un conjunt de realitats escolars més àmplies si, efectivament, es volen neutralitzar algunes de les desigualtats estructurals que presenta. En aquest sentit, el text planteja la necessitat d'impulsar actuacions de caràcter universalista —com ara les polítiques de distribució equilibrada de l'alumnat— amb l'objectiu de generar unes condicions estructurals que contribueixin a una reducció efectiva de les desigualtats educatives i que, al seu torn, facilitin que les actuacions focalitzades puguin adoptar un rol complementari per tal d'abordar aquelles realitats més extremes a les quals les actuacions universalistes no poden fer front.

Abstract

This chapter aims to analyse some of the main potentials and limits of focussed and universal interventions within the education field. Policies aimed at reducing educational inequalities often tend to be basically situated in the area of focussed actions, affecting just those school realities facing the most extreme deficits. However, a more general diagnosis of our education system's reality makes dealing with a wider number of school situations necessary if, effectively, we want to neutralise some structural inequalities. In that sense, this text sets out the need for implementing universal interventions – such as policies for the balanced distribution of pupils – that aim to generate the structural conditions for enhancing an effective reduction of educational inequalities. Thus, focussed interventions can play a complementary role, being addressed to those most extreme realities for which universal actions are not effective.

⁵⁶ Ricard Benito és investigador de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) i professor associat del Departament de Ciència Política i Dret Públic de la UAB. Isaac González és professor dels estudis d'arts i humanitats de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) i investigador col·laborador de l'IGOP.

Aquest text, emmarcat dins d'una publicació de reflexió sobre l'exclusió social i les polítiques d'inclusió, pretén reflexionar sobre l'encaix, en l'àmbit de l'educació, de les dues grans línies d'intervenció orientades a la reducció de les desigualtats socials: les actuacions focalitzades i les actuacions universalistes.

Per *actuacions focalitzades* entenem aquelles que s'orienten a desenvolupar una intervenció correctora sobre situacions escolars i comunitàries concretes on s'hi detecten dèficits educatius de gravetat. En canvi, per *actuacions universalistes* entenem aquelles que pretenen neutralitzar, des del seu origen, les desigualtats socials entre els alumnes i en la composició social de les escoles, que acaben derivant en desigualtats en el rendiment, els resultats i els aprenentatges assolits pels alumnes.

Podem trobar diferents exemples actuals del que entenem per actuacions focalitzades. En primer lloc, encaixarien en la definició aquelles propostes orientades a transformar la lògica educativa i/o la percepció social que es té d'alguna escola especialment estigmatitzada per la concentració d'alumnes amb un desavantatge social més acusat.⁵⁷

Alguns exemples d'aquest tipus d'actuacions focalitzades, que anomenarem «polítiques d'envol escolar», serien les *accelerated schools* americanes —escoles on s'hi apliquen pedagogies «accelerades» pròpies d'escoles pensades per a infants superdotats—, les *magnet schools* —proposta consistent a dotar les escoles de recursos interns i externs que les facin especialment atractives— o les comunitats d'aprenentatge —basades a aconseguir una forta implicació voluntarista tant dels membres de la comunitat educativa com de la universitat per canviar les resistències i resignacions escolars de l'alumnat i de les famílies.

En segon lloc, també podem considerar com a actuacions focalitzades les dotacions extraordinàries de recursos per a determinades escoles. Com a exemple, podem fer referència a dues polítiques implementades en els darrers anys a casa nostra: les aules d'acollida —dispositius d'atenció pedagògica específica per a l'alumnat immigrant amb l'objectiu d'accelerar l'aprenentatge del català— i els plans educatius d'entorn —un programa d'incentivació de les activitats educatives «més enllà de l'escola» entre els col·lectius amb major risc de «fracàs escolar» per mirar d'igualar les seves oportunitats d'èxit acadèmic. Algunes de les activitats impulsades en aquests plans són tallers d'estudi assistit, activitats esportives, activitats de formació de pares i mares, etc. D'aquest tipus d'actuacions focalitzades en direm «polítiques d'inversions extraordinàries».

Per contra, se solen identificar com a exemples paradigmàtics d'actuacions universalistes aquelles que miren d'incidir en la distribució de l'alumnat amb l'objectiu d'assolir uns majors nivells d'heterogeneïtat social intraescolar —dins de les escoles— i d'homogeneïtat social interescolar —entre les escoles.⁵⁸ Ens referim, doncs, a intervencions

⁵⁷ Habitualment es tracta d'escoles amb un volum significatiu d'alumnes d'incorporació tardana al sistema educatiu català o escoles ubicades en entorns «marginals».

⁵⁸ Al llarg del text, adoptarem com a variable bàsica de lectura de l'heterogeneïtat social el capital instructiu familiar —és a dir, el nivell d'estudis assolit pels pares i mares dels alumnes— per tal de diferenciar-la de l'heterogeneïtat associada a la diversitat cultural. Es tracta d'una distinció clau, atès que és força habitual que les escoles amb un alt nivell de diversitat cultural siguin, a la vegada, escoles amb un baix nivell d'heterogeneïtat social.

polítiques que tenen per objectiu que el nivell d'heterogeneïtat social dins de cada escola sigui el més semblant possible al nivell d'heterogeneïtat social dels municipis o barris (en el cas de les grans ciutats) on es troben ubicades. D'aquest tipus d'intervencions en direm «polítiques de distribució equilibrada de l'alumnat».

Alguns exemples d'aquest tipus d'actuacions són la reserva de places per a alumnes amb necessitats educatives específiques (NEE), les oficines municipals d'escolarització (OME), les polítiques d'ampliació i reducció de ràtios o algunes polítiques de zonificació escolar. La reserva de places per a alumnes amb NEE és una política que té per objectiu distribuir de forma equilibrada aquest perfil d'alumnat, reservant el mateix nombre de places a totes les escoles del municipi en qüestió.⁵⁹ Les OME, per la seva banda, són un punt d'informació i recepció de sol·licituds de preinscripció que, entre d'altres funcions, faciliten la informació sobre el mapa escolar i el procés de preinscripció al conjunt de les famílies i, mitjançant les comissions d'escolarització, vetllen pel compliment de la legalitat durant el procés i per una distribució equilibrada de l'alumnat de «matrícula viva».⁶⁰ Les polítiques d'ampliació i reducció de ràtios són un instrument del qual disposen els ajuntaments i la inspecció educativa per mirar d'evitar la «guetització» d'algunes escoles i assolir una distribució més equilibrada de la matrícula viva. A l'últim, algunes polítiques de zonificació escolar miren d'establir uns mapes de zonificació integrats per àrees d'influència escolar amb una composició social similar entre si, amb l'objectiu que la segregació residencial tingui la menor incidència possible sobre la distribució de l'alumnat a la xarxa escolar.⁶¹

Més genèricament, també podem considerar intervencions universalistes totes aquelles que tendeixen a garantir una distribució equitativa dels recursos educatius entre els diferents centres educatius. En aquest sentit, serien actuacions universalistes aquelles que anessin destinades a fer una distribució sistemàticament desigual dels recursos educatius en funció de les necessitats desiguels dels alumnes i dels centres escolars. Davant d'unes dificultats educatives majors —individuals o col·lectives—, més dotació de recursos materials i humans. D'aquestes actuacions en direm «polítiques de distribució equitativa sistemàtica de recursos».

Totes dues línies d'intervenció, focalitzades i universalistes, cerquen que l'escola sigui, efectivament, una institució on les desigualtats socials d'adscripció familiar —és a dir, aquelles que deriven de les característiques socials de les famílies— tinguin la menor

⁵⁹ La reserva de places per a NEE a cada centre es realitza en funció del nombre de línies de què disposa, amb l'objectiu que totes les aules de totes les escoles d'un mateix municipi disposin de la mateixa reserva de places. El decret d'admissió d'alumnes estableix una reserva mínima de dues places per aula, però en molts municipis aquesta xifra s'incrementa mitjançant un acord entre totes les escoles.

⁶⁰ L'alumnat de matrícula viva és aquell alumnat que es matricula una vegada iniciat el curs acadèmic, majoritàriament alumnat immigrant.

⁶¹ En aquesta direcció, hem proposat la implementació del que hem anomenat la «zonificació escolar integrada»: mapes de zonificació amb àrees d'influència escolar que incloguin diverses escoles, tant públiques com concertades, i que tinguin uns nivells d'instrucció de la població resident similars (Benito i Gonzàlez, 2007).

influència possible sobre els resultats acadèmics dels alumnes. Ara bé, la manera d'assolir aquest objectiu és diferent. De fet, es tracta de dues línies d'intervenció que tendeixen a dialogar poc entre si i que, sovint, són objecte de controvèrsies teòriques i polítiques.

En bona mesura, aquesta controvèrsia gira a l'entorn de les diferències pel que fa a les estratègies que s'articulen per assolir un escenari educatiu més favorable a la igualtat d'oportunitats. Per tant, abans d'entrar a analitzar el valor i les limitacions d'aquestes actuacions focalitzades i universalistes plantejem una definició de la igualtat d'oportunitats que ens permet operacionalitzar el principi genèric d'igualtat d'oportunitats educatives en uns resultats concrets —i políticament assumibles— que cal perseguir.

En referir-nos a la igualtat d'oportunitats, creiem raonable plantejar que el seu valor rau en assolir quelcom més que una igualtat d'oportunitats formal —és a dir, quelcom més que la plena escolarització entre els 3 i els 16 anys. Alhora, també sembla lògic pensar que optar per una igualtat d'oportunitats efectiva «de màxims» —és a dir, la inexistència de diferències quant a la proporció d'alumnes que acaben la universitat en funció del capital cultural i econòmic dels pares—⁶² és difícilment assolible i fins i tot qüestionable en termes de justícia social i de respecte a la llibertat personal dels individus.⁶³ En aquesta direcció, és raonable pensar que una operativització de la igualtat d'oportunitats ambiciosa, però al mateix temps realista, passaria per vincular-la als dos objectius específics següents: per una banda, assolir unes credencials de mínims universals, i, per l'altra, garantir que el pas pel sistema educatiu no accentuï les diferències de resultats que serien d'esperar segons la procedència familiar de l'alumnat i maximitzar el marge d'actuació de què disposa el sistema educatiu per intentar neutralitzar aquestes desigualtats.

El primer dels paràmetres remet a la necessitat d'aconseguir que el volum de joves que obté una titulació postobligatòria assoleixi la universalitat o, si més no, sigui massiu. Per tal que això sigui possible, cal fixar-se com a primer objectiu que l'obtenció del graduat en finalitzar l'escolarització obligatòria sigui massiu, atès que es tracta de la credencial escolar que permet continuar els estudis més enllà de l'etapa obligatòria.⁶⁴ Ara bé, tenint en compte l'escàs «valor de canvi» d'aquesta credencial en el mercat laboral, és raona-

⁶² Més concretament, la proporció d'alumnes que acaba cada carrera universitària, atès que també existeixen desigualtats que es reflecteixen en els itineraris acadèmics dins de la mateixa universitat.

⁶³ No és aquest l'espai per entrar en aquest debat tangencial, però sembla raonable pensar que, a partir dels 16 anys —en finalitzar l'escolarització obligatòria—, i molt especialment a partir de l'obtenció de la majoria d'edat, les apostes formatives dels alumnes, malgrat que socialment condicionades, depenen de decisions estratègiques personals. En aquest sentit, és socialment desitjable i just que, durant l'etapa d'escolarització obligatòria, tots els alumnes puguin adquirir prou competències i credencials acadèmiques com per no tenir portes tancades a l'hora de decidir el seu futur formatiu. Per altra banda, el sistema d'ajuts públics també ha de vetllar perquè les diferències de capital adquisitiu no siguin un impediment en la tria d'itineraris formatius entre els alumnes.

⁶⁴ El curs 2005-2006, a Catalunya, el 24,1% dels alumnes matriculats a 4t d'ESO no va obtenir el graduat en finalitzar el curs (Subirats *et al.*, 2009).

ble pensar que caldria fixar-se com a objectiu que tots els alumnes, quan abandonen el sistema educatiu, hagin assolit com a mínim una titulació secundària postobligatòria.⁶⁵

El segon dels paràmetres, en canvi, fa referència al que en l'àmbit acadèmic es coneix com a «efecte composició» o *peer effect*, és a dir, aquella part dels resultats individuals dels alumnes que pot explicar-se per la composició social del centre on han estat escolaritzats. Certament, la variable més determinant dels resultats acadèmics és l'origen social dels alumnes, especialment el nivell d'estudis dels pares.⁶⁶ Ara bé, diversos estudis realitzats a casa nostra demostren que alumnes d'igual procedència familiar poden obtenir resultats escolars diferenciats en funció del perfil dels alumnes amb els quals comparteixin l'escolarització obligatòria (Ferrer, Ferrer i Castel, 2006; Subirats *et al.*, 2009). Per tant, més enllà de la forta incidència del capital instructiu familiar, l'escolarització en un centre socialment heterogeni o socialment homogeni pot incidir en els futurs resultats escolars de l'alumnat.

En aquesta direcció, els alumnes que provenen d'entorns familiars menys instruïts tendeixen a incrementar les seves expectatives acadèmiques quan comparteixen l'etapa obligatòria amb alumnes que gaudeixen d'un major capital instructiu familiar. La presència d'alumnes amb pares amb estudis universitaris o postobligatoris al seu entorn escolar contribueix a visibilitzar uns itineraris acadèmics poc presents en el seu entorn social més proper. Així, els contextos escolars socialment heterogenis afavoreixen un increment de les expectatives acadèmiques de l'alumnat amb menor capital instructiu familiar. Ens trobem, doncs, davant d'un espai d'intervenció que pot contribuir a neutralitzar una part de les desigualtats educatives derivades de l'origen social de l'alumnat.

Actuacions universalistes i igualtat d'oportunitats

Malgrat que hem diferenciat dues línies d'actuació universalista —les polítiques de distribució equilibrada de l'alumnat i les polítiques de distribució equitativa sistemàtica de recursos—, el cert és que, a la pràctica, la segona de les propostes és més teòrica que real. En termes generals, el sistema educatiu català —com la gran majoria— es regeix per un criteri de distribució igualitària sistemàtica de recursos, la qual cosa xoca frontalment amb la lògica de la distribució equitativa. No s'atribueixen recursos desiguals en funció de necessitats desiguals als alumnes o a les escoles. Malgrat que determinades escoles gaudeixen d'algunes partides de compensació, la lògica de repartiment desigual de recursos ni és sistemàtica, ni afecta una quantitat de recursos educatius dimensionada a l'escala de les desigualtats que afecten el sistema. Es tracta, doncs, d'uns complements

⁶⁵ L'any 2006, a Catalunya, el 27% dels joves de 18 a 24 anys havia abandonat el sistema educatiu sense haver completat estudis secundaris postobligatoris —Batxillerat o CFGM— (Subirats *et al.*, 2009).

⁶⁶ Un estudi recent apunta que, a Catalunya, els alumnes amb algun progenitor universitari tenen gairebé el doble de probabilitats d'obtenir el graduat en ESO que l'alumnat amb progenitors amb estudis postobligatoris i gairebé el triple de probabilitats més que l'alumnat amb progenitors amb estudis obligatoris o sense estudis (Subirats *et al.*, 2009).

de recursos marginals que afecten només aquelles situacions de desigualtat més accentuades. Per tant, a la pràctica, les actuacions universalistes acaben reduint-se a les polítiques de distribució equilibrada de l'alumnat. És per això que en aquest apartat ens centrarem en aquest tipus d'actuacions.

El principal límit de les actuacions universalistes rau en el fet que, encara que s'aconseguís una distribució absolutament equilibrada del conjunt de l'alumnat, no es resolrien els problemes relatius a la igualtat d'oportunitats dels alumnes, sobretot en una interpretació «de màxims». Els seus efectes potencials no poden neutralitzar, ni de bon tros, totes les desigualtats de partida. Ara bé, si tenim en consideració la conceptualització d'ordre més pragmàtic que hem fet de la igualtat d'oportunitats, el guany potencial és considerable.

Tot i que l'origen social de partida continua sent un factor explicatiu important del rendiment acadèmic i de les trajectòries educatives dels alumnes, els contextos escolars heterogenis incrementen el marc d'oportunitats educatives per als alumnes que provenen de famílies menys instruïdes. Bàsicament, es garanteix que el *peer effect* tingui efectes positius sobre la igualtat d'oportunitats. No es reforcen les desigualtats, com passa en una xarxa escolar segregada, sinó que es faciliten efectes limitats, però sistemàtics, de reducció de les desigualtats.

A més, alguns estudis han apuntat que els potencials efectes positius dels contextos escolars socialment heterogenis sobre el rendiment de l'alumnat superen els possibles efectes negatius; és a dir, que el rendiment acadèmic dels alumnes provinents de famílies més instruïdes minvi pel fet de compartir escola amb alumnes amb un capital instructiu més baix (Coleman, 1966; Duru-Bellat i Mingat, 1997; Alegre i Ferrer, 2009). En cap cas les escoles socialment heterogènies no incrementen les desigualtats socials d'origen, sinó que més aviat els resultats i les expectatives acadèmiques agregades dels alumnes tendeixen a millorar. Per tant, els resultats dels contextos socialment heterogenis són positius perquè afavoreixen tant l'equitat com l'excel·lència educativa (llegida com un increment agregat dels resultats acadèmics i l'acreditació del total d'alumnes dins del sistema educatiu).

Però, a més, les polítiques de distribució equilibrada de l'alumnat també tenen dos beneficis indirectes addicionals que cal destacar. En primer lloc, aquestes polítiques tendeixen a generar unes condicions estructurals de partida similars per a tots els centres, la qual cosa facilita que es pugui maximitzar el potencial de treball intern en condicions d'igualtat. Permeten, doncs, aproximar-se a un escenari igualitari a l'hora d'implementar pràctiques organitzatives i pedagògiques que contribueixin a reduir les desigualtats de partida entre els alumnes. En aquest sentit, una xarxa escolar que tendeixi a l'heterogeneïtat social dins dels centres pot facilitar una major atenció a aquells alumnes que més necessitats tenen, atès que les pràctiques d'atenció específica a aquest alumnat poden generalitzar-se al conjunt de centres. D'aquesta forma es maximitzen els recursos disponibles —principalment, el professorat— per tal d'oferir una atenció específica a aquests alumnes; una atenció que no només es produeixi en uns centres específics, sinó en el conjunt de centres de la xarxa escolar.

En segon lloc, més enllà dels seus potencials beneficis en el terreny de l'equitat, les polítiques de distribució equilibrada de l'alumnat també poden tenir efectes positius en el terreny de la cohesió social. Els centres educatius són un espai privilegiat per a la «barreja social» i, en bona mesura, una de les poques institucions socials que actualment pot afavorir el contacte entre diferents col·lectius socials en condicions d'igualtat. Tendir cap a una distribució equilibrada de l'alumnat, doncs, pot afavorir la creació d'espais de socialització compartits per alumnes procedents de diferents entorns socials. A més, al marge d'afavorir aquesta interrelació entre alumnes socialment heterogenis, una distribució equilibrada de l'alumnat també pot afavorir una interrelació entre famílies de condicions socials diverses i contribuir per tant a la superació dels estereotips i prejudicis que tendeixen a generar barreres entre els diferents grups socials.

A tot això cal sumar una darrera consideració: les polítiques de distribució equilibrada de l'alumnat no requereixen —si més no, no es basen en— unes atribucions pressupos-tàries addicionals.

Les principals limitacions efectives de les polítiques de distribució equilibrada de l'alumnat tenen a veure amb la seva implementació pràctica. Bàsicament, són polítiques que poden facilitar tendències a la distribució equilibrada de l'alumnat, però que no poden aconseguir una distribució totalment equilibrada. En primer lloc, no ho aconseguixen perquè, malgrat el prejudici polític amb què sovint són interpretades, com si es tractés de polítiques que minimitzen la llibertat d'elecció de centre, el cert és que es tracta de polítiques que no interfereixen amb aquest principi.⁶⁷ En termes generals, són polítiques que gestionen el desempat en cas de sobredemanda en els centres i que miren d'evitar que siguin els centres —i no els pares— els que triïn els alumnes que escolaritzen. Val a dir que les actuacions que impliquen una intromissió en les preferències de les famílies —és a dir, polítiques de distribució «a dit» dels alumnes— en cap cas no es plantegen ni s'implementen; probablement serien més eficients, però hi ha un important consens social —al qual, a títol personal, ens adherim— a considerar-les il·legítimes. En canvi, encara hi ha un important camí a recórrer en la implementació de millores en les polítiques que modulen els criteris de desempat per generar distribucions més equitatives de l'alumnat entre els centres sustentats amb fons públics.

Actualment, totes les famílies poden preinscriure els fills a l'escola que desitgin. Aquesta llibertat d'elecció, però, queda supeditada a la disponibilitat de places, de manera que s'apliquen uns criteris objectius de desempat en el cas que el nombre de sol·licituds rebudes superi el nombre de places que s'ofereixen en una escola. Per tant, el que està en joc quan parlem de l'elecció d'escola no és el marge de tria de què

⁶⁷ Una part important dels actuals nivells de segregació escolar és conseqüència de les oportunitats desiguals que tenen les famílies de triar escola (en funció, per exemple, del seu capital cultural o del seu capital econòmic). La major part de les polítiques de distribució de l'alumnat té com a objectiu, precisament, revertir els processos de segregació escolar establint unes condicions de major igualtat en l'elecció d'escola, sense que els marges d'elecció de què, *de iure*, disposen totes les famílies es vegi restringit.

disposen les famílies, sinó com es resolen aquelles situacions en les quals una escola està sobredemandada. L'aplicació de criteris de desempat és una fórmula que permet incorporar alguns principis d'equitat en la gestió d'aquests desajustos inevitables entre oferta i demanda de places que tenen lloc durant els processos de preinscripció escolar.

En aquest sentit, un dels principals objectius de les polítiques de desempat és evitar que siguin els centres els qui acabin seleccionant l'alumnat. Ara bé, definir uns criteris objectius de desempat és un primer pas per tal d'afavorir que la llibertat d'elecció de centre es produeixi en condicions d'igualtat, però per si sols no ho garanteixen. Hi ha altres factors que dificulten una igualtat d'oportunitats real en l'elecció d'escola, com ara les barreres econòmiques a l'escola concertada, les pràctiques de selecció adversa —és a dir, pràctiques de selecció de l'alumnat— que realitzen alguns centres, els mapes de zonificació escolar que reproduïxen els nivells de segregació residencial del municipi o la manca d'accés a la informació d'algunes famílies.

Lògicament, les polítiques de distribució equilibrada de l'alumnat no poden fer front a les barreres econòmiques ni a les pràctiques de selecció adversa, però sí que poden contribuir a neutralitzar alguns dels altres factors que incideixen en la tria escolar. Posem un parell d'exemples. Alguns mapes de zonificació escolar, concretament aquells integrats per zones socialment heterogènies, que incorporen diferents centres (tant públics com concertats), pretenen afavorir que un dels principals criteris de desempat —la proximitat de l'escola al municipi— no condicioni la tria d'escola en funció del barri en el qual es resideix. Per una altra banda, les OME tenen per objectiu, entre d'altres funcions, que totes les famílies disposin de la mateixa informació a l'hora de triar escola, tant la referent a les característiques de les diferents escoles que integren el mapa escolar com la relativa al funcionament dels processos de preinscripció i matriculació (criteris d'admissió, sistema de baremació, etc.).

Ara bé, fins i tot en el cas hipotètic que s'implementessin millores en les polítiques de distribució equilibrada de l'alumnat, l'escenari buscat d'una total heterogeneïtat intraescolar no seria assolible. Les preferències —respectables i respectades— dels pares quant a l'escola preferida generen dinàmiques d'elecció sobre les quals no és possible incidir, malgrat que generin conseqüències no desitjades. En aquest sentit, i a tall d'exemple, la forta disposició subjectiva de moltes famílies a cercar escoles on s'hi trobin famílies d'un perfil social proper —ètnic, comunitari, de classe, etc.— seguirà pesant i creant tendències a la homogeneïtat intraescolar. Però, a més, hi ha altres limitacions estructurals en la seva implementació. Ens referim a les relacionades amb la mateixa estructura urbana d'alguns municipis, especialment ciutats de grans dimensions amb uns nivells elevats de segregació escolar. En aquests casos, les polítiques de distribució equilibrada de l'alumnat, malgrat disposar d'un marge important per recórrer, tenen unes limitacions clares, atès que l'homogeneïtat social d'alguns barris de dimensions considerables dificulta l'articulació de polítiques de «barreja social» a l'escola. El mateix passa, més accentuadament, quant a les diferències sociodemogràfiques entre els diferents municipis de Catalunya.

Actuacions focalitzades i igualtat d'oportunitats

A parer nostre, el principal valor de les actuacions focalitzades deriva, precisament, de les limitacions de les polítiques de distribució equilibrada de l'alumnat que acabem de destacar. Les actuacions focalitzades adquireixen sentit quan han de fer front a unes realitats educatives «extremes», en les quals no es pot incidir mitjançant les actuacions universalistes. El problema principal rau en el fet que els problemes de gravetat «extrema» —que, a parer nostre, són els que pateixen tots els alumnes que no aconsegueixen uns resultats escolars «de mínims», tal com els hem definit a l'inici del capítol— afecten un percentatge molt elevat tant dels alumnes com de les escoles del país.

En aquesta situació, com determinem sobre quines escoles intervenim? En un context de recursos escassos, ens trobem en una situació en què les actuacions focalitzades no poden fer front a tots els dèficits educatius de primer ordre que presenta el sistema escolar. Només en un escenari on aquests dèficits educatius estiguessin concentrats en un nombre de casos petit (posem per cas, el 10% dels alumnes i el 5% de les escoles) les actuacions focalitzades tindrien la possibilitat d'incidir, de forma sistemàtica, en totes les realitats escolars en què és necessari.

Si ens atenim a la definició pragmàtica que hem fet de la igualtat d'oportunitats, és evident que no és aquest l'escenari en què ens movem. Això comporta que la implementació pràctica de les actuacions focalitzades —que, d'altra banda, solen tenir una assignació de recursos molt baixa— sigui molt problemàtica i generi efectes no desitjats.

Una manera de resoldre aquesta dificultat passaria per treballar només sobre aquelles situacions més precàries, malgrat que no siguin les úniques amb necessitats de primer ordre; és a dir, reconceptualitzant «a la baixa» l'operacionalització pragmàtica de la igualtat d'oportunitats que hem plantejat anteriorment. Des del nostre punt de vista, aquesta no és una rebaixa desitjable, atès que els objectius plantejats ja s'inscrivien en la lògica dels mínims exigibles al sistema educatiu. En qualsevol cas, en aquesta rebaixa d'expectatives també es planteja un problema d'ordre polític quan, en cas d'èxit de l'actuació, s'aconsegueix que aquestes situacions passin de pèssimes a dolentes (com els casos en què no s'intervé, per no prioritaris) o a bones. En aquest darrer cas —que la situació es torni positiva— s'acaba evidenciant una intervenció que genera greuges comparatius difícilment justificables respecte a aquelles situacions que de partida eren dolentes, però no pèssimes, i sobre les quals, per tant, no s'ha intervingut.

A més, aquesta distribució dels recursos que privilegia les situacions més extremes sovint genera un efecte no desitjat: el recurs extraordinari té un efecte de crida i d'increment de la concentració de la població amb situacions més desavantajades. Un bon exemple són les aules d'acollida. En alguns municipis, l'entrada en funcionament d'aules d'acollida en el centres amb major concentració d'alumnat d'origen immigrant ha provocat una accentuació de les dinàmiques de concentració d'aquest alumnat al centre. L'especialització pedagògica associada a la implementació d'aquest recurs extraordinari ha provocat que bona part de la matrícula viva s'orientés a aquests centres, entenen

que podia oferir una atenció més bona a l'alumnat incorporat tardanament al sistema educatiu català.

Amb tot, moltes vegades l'assignació de les actuacions focalitzades acaba sent arbitrària. En termes generals, les actuacions que recollim sota el títol de «polítiques d'envol escolar» es posen en marxa puntualment en algunes escoles de barris marginals en funció de diferents contingències —per exemple, arran de l'interès dels responsables polítics d'un municipi en engagar una experiència d'aquesta mena. En general, no aconsegueixen superar la seva caracterització com a experiències pilots i, per tant, fins i tot en el cas de ser experiències reeixides, no tenen una capacitat de transformació de la realitat més enllà dels casos «micro» en què s'ha treballat. Quant a les polítiques d'inversió extraordinària, sovint la lògica de repartiment de recursos té a veure amb la competència dels municipis per assolir un determinat recurs educatiu del qual no podran gaudir tots —és el que succeeix, per exemple, amb els plans educatius d'entorn. Ens podem trobar, aleshores, que en l'assignació d'aquests recursos acabi pesant més la perícia política i tècnica dels equips municipals que no pas les necessitats objectives.

A més, l'escassetat en els recursos distribuïts pot comportar que aquests no tinguin un caràcter definitiu i permanent, sinó que operin només durant uns anys, amb la voluntat de generar determinades sinergies socials que funcionin quan l'aportació de recursos s'acabi. Els plans educatius d'entorn es regeixen per aquest principi. El supòsit que fonamenta l'eficàcia política d'aquest principi és, si més no, discutible. A parer nostre, també aquí pot donar-se un efecte no desitjat: que el suport econòmic de l'administració a certes dinàmiques no escolars —per exemple, activitats extraescolars infantils— més aviat substitueixi un teixit extraescolar preexistent que se sustentava, fins llavors, a partir de les aportacions familiars. El problema serà, en el futur, reactivar aquest teixit un cop desapareguin els suports de l'administració a què les famílies s'han acostumat com a recurs públic exigible.

Finalment, volem destacar un darrer aspecte problemàtic de les actuacions focalitzades que considerem d'enorme rellevància: la concepció «qualitativa» de l'equitat que tot sovint hi ha de manera subjacent. Una diferenciació significativa de les pràctiques organitzatives i pedagògiques dels centres en funció de l'alumnat que s'hi escolaritza pot comportar que l'equitat, més que un principi de distribució quantitativa de recursos, sigui entesa, sobretot, com una organització qualitativament diferenciada dels recursos per adequar-los a les característiques diferenciades de la població que s'ha d'atendre. La generalització d'aquesta atenció diferenciada pot acabar configurant una xarxa escolar integrada per «escoles diferents» orientades a atendre «públics diferents».

Aquest plantejament de les polítiques pot tendir a naturalitzar i reificar unes desigualtats educatives que, finalment, remetent a les desigualtats socials de partida. Així, l'adaptació qualitativa dels centres pot generar contextos escolars adaptats a unes necessitats educatives diferenciades que, de partida, es consideren pedagògicament irreconciliables. En aquest sentit, ens podríem trobar amb una xarxa escolar integrada per escoles «per a pobres i infrainstruïts», per una banda, i escoles «per a classes mitjanes instruïdes», per l'altra. Els riscos d'accentuació de les dinàmiques de segregació escolar són evidents.

Sense menystenir la capacitat de maniobra pedagògica de què disposen els centres per adaptar-se a les necessitats dels alumnes, convertir-la en una estratègia prioritària de treball en favor de la igualtat d'oportunitats comporta riscos clars. Bàsicament, com apuntàvem, tendir cap a la constitució de centres especialitzats en l'atenció a determinats sectors socials incrementa els riscos de fragmentació social de la xarxa escolar, especialment quan els problemes de dèficit instructiu i acreditatiu afecten més d'un terç de la població escolar.

A més, val a dir que diferents estudis, alguns de basats en les proves PISA, posen de manifest que les orientacions organitzatives i pedagògiques de les escoles formen part d'aquell conjunt de factors que menys expliquen les diferències de resultats entre uns alumnes i uns altres (Ferrer, Ferrer i Castel, 2006; Calero *et al.*, 2007). Pensar, per tant, que l'adaptació pedagògica a contextos socials diferenciats pot ser la clau igualadora de les oportunitats educatives entre alumnes amb orígens socials desiguals sembla, si més no, qüestionable.

Conclusió: sobre l'equitat educativa i la distribució de recursos educatius

Tenint en compte la magnitud dels dèficits que en el terreny de la igualtat d'oportunitats presenta el nostre sistema educatiu, tant les actuacions focalitzades com les polítiques de distribució equilibrada de l'alumnat tenen una capacitat d'incidència correctora limitada. Cap d'aquestes dues línies d'intervenció no pot fer operatiu, amb la contundència suficient, el principi d'equitat educativa. Per equitat educativa entenem una distribució desigual dels recursos educatius en funció de necessitats educatives desiguals que afavoreix aquells alumnes que mostren majors dèficits.

Les actuacions focalitzades tendeixen a anar acompanyades d'una inversió de recursos extraordinaris sobre algunes realitats escolars desavantatjades, però no generen intervencions sistemàtiques sobre la totalitat dels alumnes desavantatjats ni sostingudes en el temps. A més, algunes de les actuacions defugen, explícitament o implícita, ser considerades intervencions contingudes en el principi de l'equitat educativa —basat en una lògica sistèmica de distribució de recursos. Tot plegat fa que, en l'àmbit global, l'impacte sobre els indicadors de millora de la igualtat d'oportunitats sigui poc rellevant i que, en el pla particular, els efectes no desitjats de les intervencions puguin superar la consecució dels objectius plantejats.

Per la seva banda, les polítiques de distribució equilibrada de l'alumnat operen en el terreny de l'equitat educativa de forma indirecta: no sobre la distribució de recursos —entre centres i alumnes— sinó sobre la distribució dels alumnes. Idealment, aquestes actuacions aconseguirien una distribució dels alumnes entre els centres prou equilibrada com per facilitar que la distribució igualitària de recursos, entre centres, fos també una distribució equitativa, ja que tots els centres tindrien unes necessitats educatives equivalents. Aquest resultat ideal, però, a la pràctica és difícilment assolible; només hi podem tendir.

Hi ha, però, una darrera lògica d'actuació universalista a la qual no hem fet referència: la distribució equitativa sistemàtica de recursos escolars. No n'hem fet referència perquè es tracta de l'opció teòrica que té menor traducció en polítiques reals. Només alguna proposta, de tímida implementació, podria ser interpretada com un dispositiu polític dins d'aquesta categoria. És el cas de la reducció de ràtios a escoles poc demandades, on tendeix a concentrar-se un percentatge important de la matrícula viva. Aquestes polítiques, malgrat tenir com a objectiu neutralitzar algunes dinàmiques de guetització escolar, tenen com a efecte indirecte la generació de contextos escolars amb una ràtio professorat/alumnat més baixa que la mitjana, amb la qual cosa s'afavoreix una atenció més personalitzada a l'alumnat dels centres. Amb tot, es tracta d'intervencions puntuals que, a la pràctica, pateixen els mateixos dèficits que les actuacions focalitzades. A escala internacional, un bon exemple de distribució equitativa sistemàtica de recursos escolars el trobem a Finlàndia, on tots els alumnes que manifesten algun dèficit en el procés d'aprenentatge reben immediatament el suport d'un professor de reforç (Laukkanen, 2005).

Un sistema educatiu regit per principis de distribució equitativa sistemàtica dels recursos escolars —més enllà de la retòrica favorable a l'equitat educativa que caracteritza els textos legals— implicaria unes transformacions radicals en el sistema educatiu vigent, que, com dèiem, es basa més en un principi de distribució igualitària de recursos. Comportaria, per exemple, que la ràtio d'alumnes per aula fos variable i depengués de les característiques socials o dels resultats acadèmics dels alumnes; que el volum de professorat disponible a cada centre depengués sistemàticament de les seves característiques; que el sistema d'avaluació i de retribució del professorat estimulés el fet que els millors professors anessin a les escoles amb més necessitats —i no en fugissin, com tendeix a passar ara—; que, dins de cada centre, també l'atenció als alumnes amb més necessitats fos prioritària, i no pas com passa ara, que els alumnes que no «se'n surten» sovint són atesos en classes separades per no perjudicar els que sí que «se'n poden sortir», sovint seguint una estratègia que professors i equips directius consideren inevitable per competir amb escoles que no escolaritzen alumnes desavantatjats.

La magnitud dels canvis és considerable. Amb tot, l'escenari educatiu que en sortiria, a mig termini, seria novament de distribució igualitària dels recursos. La distribució desigual faria que els elements subjectius que fan poc eficient la distribució equilibrada de l'alumnat desapareguessin, atès que en la tria escolar de les famílies la importància de «l'ambient escolar» quedaria compensada per l'assignació desigual de recursos favorable precisament a les escoles estigmatitzades. Equilibrada la balança, finalment la tria escolar deixaria de ser, com ara, una tria entre escoles desiguals per esdevenir realment una tria entre escoles diferents —escoles desitjades per tenir més recursos davant d'escoles desitjades pel seu «ambient escolar», és a dir, pel perfil dels alumnes que s'hi escolaritzen. En equilibrar-se la balança de factors positius i negatius de les escoles, progressivament les diferències entre escoles tendrien a estar més relacionades amb projectes pedagògics i menys amb distribucions desiguals de recursos i de perfils d'alumnes, ja que aquests elements estarien «compensats» i les famílies de classe mitjana —aquelles

que dediquen més atenció a la tria escolar— no tindrien tan clara, per inexistent, la diferència competitiva —aquella que garanteix majors oportunitats acadèmiques futures per als seus fills— entre unes escoles i unes altres.

Lògicament, l'obtenció pràctica del nivell d'igualtat d'oportunitats que operativitzàvem a l'inici del text requeriria tant una distribució de recursos desigual dins dels centres, que ja hem apuntat, com també un treball pedagògic correcte. En qualsevol cas, ens trobaríem en el context de possibilitats més propici i també més eficient per a la consecució d'aquest resultat.

Possiblement, aquest escenari no faria desaparèixer l'existència d'escoles guetitzades, però el volum d'aquesta problemàtica estaria prou contingut com per aconseguir que bona part de les intervencions focalitzades esdevinguessin, aleshores sí, efectives. En ser polítiques que poguessin fer front a totes les realitats problemàtiques, podrien ser considerades, de fet, polítiques de distribució equitativa sistemàtica de recursos.

El problema, però, és que en referir-nos a les polítiques de distribució equitativa sistemàtica de recursos fem política de ficció. Sembla difícil pensar que, actualment, un escenari d'aquestes característiques pugui ser impulsat des de les administracions. En canvi, malgrat les dificultats d'implementació i les limitacions apuntades anteriorment, les polítiques de distribució equilibrada de l'alumnat sí que poden contribuir, a la pràctica, a maximitzar l'impacte de l'actual distribució igualitària de recursos en el terreny de l'equitat educativa. De fet, és en un mapa escolar socialment més equilibrat que és més viable pensar en la distribució equitativa —desigual— de recursos educatius, atès que tan sols s'hauria de focalitzar en aquells contextos escolars residuals en els quals fos difícil assolir uns nivells elevats d'heterogeneïtat social.

Bibliografia

ALEGRE, M. A.; FERRER, G. «School Regimes and Education Equity. Some Insights Based on PISA 2006». A: *British Educational Research Journal*. [en premsa]

BENITO, R.; GONZÁLEZ, I. *Processos de segregació escolar a Catalunya*. Barcelona: Editorial Mediterrània, 2007.

CALERO, J. (dir.) [et al.]. *Desigualdades socioeconómicas en el sistema educativo español*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, 2007.

COLEMAN, J. *Equality of Educational Opportunity*. Washington DC: US Office of Education. 1966.

DURU-BELLAT, M.; MINGAT, A. «La constitution de classes de niveau dans les collèges et ses incidences sur les progressions et les carrières des élèves». A: *Revue française de sociologie*, vol. 38 (1997), núm. 4, pàg. 759-789.

FERRER, F. (dir.); FERRER, G.; CASTEL, J. L. *Les desigualtats educatives a Catalunya: PISA 2003*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 2006.

SUBIRATS, J. (dir.) [et al.]. *L'educació postobligatòria a Catalunya. Eixos de desigualtat en les trajectòries formatives més enllà de l'ESO*. Barcelona: Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu, 2009.