

Els plans educatius d'entorn: debats, balanç i reptes

Miquel Àngel Alegre
Jordi Collet

Els plans educatius d'entorn: debats, balanç i reptes

Miquel Àngel Alegre i Jordi Collet

Els plans educatius d'entorn: debats, balanç i reptes

Miquel Àngel Alegre
Jordi Collet

Informes Breus és una col·lecció de la Fundació Jaume Bofill que es distribueix gratuïtament. S'hi publiquen els resums i les principals conclusions d'investigacions que han estat promogudes per la Fundació, així com documents inèdits en llengua catalana, i que com succeeix amb els resums de les investigacions, es consideren rellevants pel seu interès social i polític.

La reproducció total o parcial d'aquesta obra per qualsevol procediment, compresos la reprografia i el tractament informàtic, resta rigorosament prohibida sense l'autorització dels propietaris del *copyright*, i estarà sotmesa a les sancions establertes a la llei.

Primera edició: octubre de 2007

© dels textos: Miquel Àngel Alegre i Jordi Collet

© d'aquesta edició:
Fundació Jaume Bofill, 2007
Provença, 324
08037 Barcelona
fbofill@fbofill.cat
<http://www.fbofill.cat>

Edició a cura d'Editorial Mediterrània

Disseny: Amador Garrell
Maquetació: Jordi Vives

ISBN: 978-84-8334-755-3
DL: B-48.473-2007

Impressió: Tecfa Group, Barcelona
Imprès a Catalunya – *Printed in Catalonia*

Índex

RESUM	9
1. INTRODUCCIÓ	11
2. ELS PLANS EDUCATIUS D'ENTORN: QUIN ENTORN? QUINES PRIORITATS?	17
3. L'ACCÉS AL PROGRAMA DELS PLANS EDUCATIUS D'ENTORN	23
4. LA QÜESTIÓ DE L'AUTONOMIA...	29
· Autonomia versus estandardització substantiva	31
· Autonomia versus estandardització funcional	34
5. LA QÜESTIÓ DE L'AVUACIÓ	37
6. REFLEXIONS FINALS: ENTORNS, ZONES I DISTRIBUCIÓ DE LA DIVERSITAT	43

RESUM

En aquesta publicació es presenten els plans educatius d'entorn (PEE) com a estratègia per aconseguir unes taxes més altes d'èxit acadèmic i social de tot l'alumnat, especialment aquell amb més dificultats per motius socioeconòmics, culturals, lingüístics etc., tot cercant una cohesió social més gran. Es fa un repàs dels diferents debats davant dels quals s'han hagut de prendre opcions polítiques i metodològiques: la delimitació de l'entorn i el volum dels PEE; l'opció per unes prioritats i per unes estratègies a l'hora d'aconseguir-les, més focalitzades o més universalitzadores; el debat al voltant de quina fórmula d'accés als PEE es planteja als ajuntaments; els debats al voltant d'un model de PEE amb més autonomia o més estàndards tant en temes substantius (actuacions, pressupost...) com en temes organitzatius (funcionament, organigrama, participació...). Finalment, es presenten els sistemes d'avaluació que tenen previstos els PEE en funció dels objectius exposats i es fan unes reflexions finals al voltant dels PEE i la seva relació amb les polítiques de distribució de la diversitat cultural a les escoles.

1 Introducció

El 17 de desembre de 2004 la Subdirecció General de Llengua i Cohesió Social (SGLIC) del Departament d'Educació feia públic el Pla per a la Llengua i la Cohesió Social, a l'annex 3 del qual apareixia una primera versió programàtica dels anomenats plans educatius d'entorn (PEE). Ja des d'aleshores en van quedar definides les finalitats i els objectius generals. Resumidament, els PEE tenen com a propòsit essencial aconseguir, per mitjà del treball conjunt entre escola, famílies i comunitat, l'èxit educatiu de tot l'alumnat, en totes les seves dimensions: personal, social, acadèmica i laboral; tot plegat en el marc d'un mandat per promoure la cohesió social a través de l'educació intercultural, l'equitat i el foment de l'ús de la llengua catalana.

Des d'aquest punt de vista, cal entendre d'entrada que no es tracta d'un dispositiu polític adreçat únicament i exclusiva al tractament dels diferents envits que suposa la incorporació d'alumnat al sistema educatiu català. Com es veurà al llarg d'aquest text, les nocions de diversitat, interculturalitat, cohesió... no són utilitzades, en el context d'emergència i aplicació dels PEE, en un sentit restrictiu, ans al contrari. S'entén que són múltiples les formes de diversitat, les expressions de diferència existents al nostre país —i per tant, també al mateix àmbit escolar—, com són múltiples els tipus d'exclusió i desigualtat que cal combatre. Ara bé, això no treu que, efectivament, ateses les problemàtiques específiques que en determinades circumstàncies comporta la incorporació d'alumnat immigrant a l'escola —en el

terreny lingüístic, acadèmic, relacional, etc.—, sigui legítim considerar aquest col·lectiu, així com les seves famílies, un dels sectors de “població diana” sobre els quals els PEE poden acabar tenint més incidència.

Els primers plans educatius d'entorn entren en funcionament començant el curs escolar 2004-2005 a 26 municipis catalans (31 PEE). Per bé que inicialment són posats en marxa sense pressupost, el Departament d'Educació en finança la continuïtat al llarg del curs 2005-2006 (27 municipis i 27 PEE més) amb una dotació pressupostària total de 2.696.200 euros. El curs 2006-2007, 33 nous plans educatius d'entorn i 23 municipis s'han afegit als ja existents completant un total de 95 PEE en 80 municipis.

De bon començament, el disseny i el desplegament de plans d'entorn han estat en bona mesura interpretats, des del Departament d'Educació i des del territori, com una oportunitat, si més no, de posar en primer terme de l'agenda de preocupacions el treball en xarxa i la participació dels diferents actors —també dels mateixos alumnes i les seves famílies— en la conformació d'un tramut comunitari de relacions educatives i integradores. En alguns casos, aquests plans havien de formalitzar i afermar allò que a la pràctica ja feia el centre, en altres casos havien de servir per començar a pensar-hi i iniciar noves estratègies d'actuació des de la perspectiva de l'“escola-xarxa”.

Aquests primers anys de vida del programa dels PEE han estat plantejats, per la SGLIC, en clau “experimental”. Efectivament, es considerava que una iniciativa innovadora alhora que amb voluntat transformadora —de forma substantiva, però també en el pla de les relacions entre Administració local i autonòmica, i entre aquestes i els agents socials del territori, entre centres docents i recursos educatius de l'entorn...— requeria un període d'implementació en certa mesura obert a aprendre dels punts forts i punts febles i que permetés visualitzar l'avaluació de l'experiència acumulada. Així doncs, entenem que, en el moment actual i sobre la base d'aquest aprenentatge, ja es comença a estar en disposició de consolidar i afermar el sentit i les característiques d'aquest instrument polític, de tendir cap a un plantejament consolidat del programa general dels PEE. Aquest és, en

bona mesura, l'objectiu del darrer document marc —amb data del 30 d'octubre de 2006— que, annexat al Pla per a la Llengua i la Cohesió Social, ha elaborat la SGLIC.

2 Els plans educatius d'entorn: Quin entorn?
Quines prioritats?

En general, és clar que els PEE permeten constatar que si, en efecte, l'educació és quelcom més que ensenyament escolar, quelcom més que allò que s'entén com a educació formal, es fa necessari orquestrar instruments que permetin visualitzar i sintonitzar el paper que duen a terme la totalitat d'agents educatius que afecten els processos socialitzadors d'infants i adolescents (i també d'adults i gent gran). Certament, cada vegada se senten amb més força aquelles veus que insisteixen en la necessitat d'eixamplar l'acció educativa i integradora de les escoles al teixit comunitari que les envolta, sense la “complicitat” del qual els centres perden no tan sols capacitat d'incidència, sinó també legitimitat en les seves actuacions. Ara bé, a l'hora de fixar el camp d'atenció i actuació abastable pel PEE, com i on es configuren els límits d'aquest entorn i, en conseqüència, de la xarxa d'actors que en formen part?

La diversitat en l'abast territorial que s'han fixat els diferents PEE desenvolupats fins ara és manifesta. Alguns municipis —fins i tot municipis mitjans o grans—, en el decurs d'aquest període experimental d'implementació dels PEE, han pres l'opció de fixar com a àmbit de referència per a la seva acció el conjunt de la ciutat —i, per tant, la globalitat de la seva xarxa de centres educatius i teixit associatiu. La principal raó adduïda sol ser que quan el PEE treballa en l'àmbit de ciutat permet obrir les dinàmiques i xarxes educatives al conjunt del territori i heterogeneïtzar des del punt de vista social l'accés als programes i als serveis educatius que es

generen en aquest marc; per contra, l'opció per la seva focalització en determinats barris o veïnats contribueix a reproduir dinàmiques de guetització de determinats "enclavaments problemàtics". D'altra banda, aquells municipis que aposten per la delimitació del radi d'acció dels PEE en certs entorns comunitaris més reduïts, caracteritzats per situacions socials i educatives especialment desafavorides, sembla que aconsegueixen d'aquesta manera l'acotació de les necessitats i les circumstàncies més urgents a les quals cal fer front, alhora que es parteix d'un camp social en què és més fàcil el reconeixement i consens col·lectiu pel que fa a aquestes urgències.

Des del punt de vista operatiu és clar que convé disposar d'una definició d'entorn-objecte necessàriament acotada perquè resulti susceptible de ser "treballada" a la pràctica, alhora que suficientment àmplia per involucrar en el projecte una pluralitat d'espais i agents socioeducatius convenientment significativa. A efectes pràctics, la Subdirecció General de Llengua i Cohesió Social estableix els límits de l'abast territorial dels PEE atenent a la grandària de la xarxa escolar en joc: de la implicació d'una línia d'escolarització (límit mínim) a la participació de 12/14 línies d'escolarització (sostre màxim).

No se'ns escapa que l'especificació analítica de les fronteres de qualsevol sistema social que es vulgui estudiar o sobre el qual es pretengui actuar és una problemàtica tant teòrica com substantiva. En allò que aquí ens ocupa, convindria situar-se davant la premissa segons la qual la delimitació final de l'abast territorial dels diferents PEE necessàriament ha de basar-se en els continguts dels objectius i les estratègies específics plantejats.

Al mateix temps, i directament en relació amb aquesta qüestió, una darrera condició ha de restar a la base de la delimitació de l'entorn-objecte d'intervenció: l'existència d'una xarxa d'actors susceptibles de sentir-se significativament implicats en el desenvolupament dels processos propis dels PEE; condició que, al seu torn, comporta la necessitat que aquests mateixos actors visquin, de manera directa o indirecta, i sentin propera la problemàtica en qüestió i comparteixin la conveniència (àdhuc la urgència) de fer-hi front. Altrament es perden els criteris

de significativitat que, ineludiblement, formen la base de tot procés i la voluntat d'implicació sincera i sostinguda.

De la mateixa manera que passa quan es posa a debat el desplegament de qual-sevol política social considerada necessària, el procés de caracterització dels PEE no ha estat exempt de profunds debats que, en darrera instància, remetent a la sempre problemàtica qüestió de les prioritats. I val a dir que el procés de resolució d'aquesta qüestió ineludiblement es relaciona —o s'hauria de relacionar— amb les característiques del model d'actuació definit; un model que tendeix cap a estratègies de focalització —centrat en l'actuació en entorns especialment desafavorits—, o per contra, cap a opcions universalitzadores —que estenguin els seus principis d'actuació al funcionament ordinari dels diferents contextos socioeducatius. A la pràctica també convé fer notar que el debat entre “opcions d'universalització” *versus* “opcions de focalització” ha pogut deixar de ser estèril en la mesura que s'ha encarat decididament l'interrogant següent: quines són i com es mesuren les problemàtiques a què es pretén fer front per mitjà dels PEE? És a partir d'aquí que el nou document marc dels PEE ha tendit a consolidar un model de referència que, a la pràctica, combina elements i estratègies propis de l'opció universalitzadora amb determinats criteris discriminatoris que corregeixen a l'alça la dotació final de recursos per a aquells PEE que es plantegen intervenir sobre entorns socialment més desafavorits. La taula 1 de la pàgina següent resumeix els plantejaments generals d'aquestes combinacions d'estratègies.

A l'hora d'optar per aquesta estratègia universalitzadora amb focalització en funció de necessitats educatives i socials específiques, s'han tingut força en compte els projectes i els resultats de les experiències internacionals: des de les enormes dificultats que han tingut les zones d'educació prioritària (ZEP) a França per superar forts processos d'estigmatització escolar —ahora que territorial—, fins als intents no sempre reeixits de les *Excellence in Cities* angleses de focalitzar recursos sense estigmatitzar territoris, passant per les estratègies més universalitzadores de les *Community Schools* d'Holanda.

Taula 1.
Articulació d'estratègies d'universalització i focalització en els PEE

Conceptes dels PEE	Tendència universalitzadora	Tendència focalitzadora
Filosofia de fons	Es considera que els principis de fons que defineixen els PEE (equitat, igualtat, cohesió, interculturalitat) i també els conceptes que hi ha a la base d'aquests (planificació, educació més enllà de l'escola, establiment de xarxes i continuïtats educatives) són universalment desitjables independentment de les característiques del context.	Es fa al·lusió a la importància de ser especialment sensibles amb els sectors i entorns socials més desafavorits. Es fixa com a <i>target</i> destinatari de les accions PEE principalment els infants i joves de 0 a 18 anys, particularment els de la franja de 10 a 16 anys.
Objectius	Es considera que el conjunt d'objectius generals i específics que es proposen els PEE són aspiracions universalment desitjables independentment de les característiques del context, però bé que determinats entorns puguin tenir dificultats més grans per assolir-los.	
Metodologies	Es considera que els valors metodològics que fonamenten els PEE (corresponsabilitat, treball integrat, transversalitat, participació, recolzament institucional, avaluació, etc.) són paràmetres de funcionament universalment desitjables independentment de les característiques del context.	
Dotació de recursos	Determinades mesures utilitzades per al càlcul de la dotació de recursos (tota la part finalista i un 40% de la part oberta) són independents de les característiques socioeconòmiques i culturals dels diferents entorns.	Determinades mesures utilitzades per al càlcul de la dotació de recursos (el 60% de la part oberta) ponderen a l'alça aquelles realitats municipals i escolars més desafavorides (en termes de renda, domini del català, percentatge d'acreditacions del graduat en educació secundària (GES), nivell de complexitat escolar i volum d'alumnat amb necessitats educatives especials (NEE)).
Sosteniment	Es considera que les línies d'actuació que els municipis emprenguin amb el recolzament d'un PEE haurien de resultar autosostenibles un cop finalitzat el termini del finançament institucional.	Es té en compte la possibilitat que aquells municipis i entorns més desafavorits que continuïn necessitant el suport institucional un cop finalitzat el període d'aplicació del PEE puguin continuar rebent ajuts puntuals per a determinades activitats.

Font: Elaboració pròpia.

3 L'accés al programa dels plans educatius d'entorn

Els debats als quals acabem de fer referència es plantegen ja d'entrada, en el moment d'encarar la definició de l'accés formal dels municipis al conjunt de processos i recursos que ofereixen els PEE. En aquest sentit, els diferents processos de discussió que s'han estat desenvolupant des de les fases "experimentals" d'aplicació dels PEE han confrontat en el debat dues vies d'accés possibles.

La primera es tractaria d'una via establerta a mode de "convocatòria d'ajuts", basada en el procediment prototípic del "concurso públic", convenientment publicitat a través del DOGC. Aplicada al cas que ens ocupa aquesta opció situaria la SGLIC com a encarregada d'avaluar els projectes presentats pels municipis sol·licitants per accedir al programa dels PEE i de resoldre'n l'aprovació o denegació, i la corresponent dotació de recursos —en el cas dels projectes aprovats— sobre la base de: 1) quantitat de projectes presentats; 2) adequació dels projectes als objectius i procediments metodològics de la convocatòria; 3) adequació dels pressupostos sol·licitats pels municipis; 4) pressupost global disponible per a la convocatòria; 5) criteris de "discriminació positiva" establerts en la convocatòria.

L'avantatge més evident d'aquesta modalitat és doble: d'una banda facilita assegurar, controlar i planificar de manera realista la partida pressupostària destinable anualment al programa general dels PEE; de l'altra, garanteix que aquests recursos es destinin a aquells projectes que més s'adeqüen als principis i objectius del programa, permetent càlculs ponderats ajustats que discriminin

positivament l'atenció envers aquells entorns que es comprova objectivament que més ho necessiten.

Tanmateix, aquest tipus de via d'accés al programa marc dels PEE, en tant que arribés a concretar-se en termes absoluts (o tot o res), planteja fonamentalment dos inconvenients força rellevants. En primer lloc, atempta en bona mesura contra la voluntat i les motivacions universalitzadores que hi ha a la base de la filosofia i l'enfocament generals del programa. En efecte, si es parteix de la premissa que es tracta d'una iniciativa que té com a finalitat última permetre l'extensió arreu del país d'experiències de zonificació de l'acció educativa, institucionalitzant el treball en xarxa, aleshores l'establiment de criteris de selecció en l'accés al conjunt de recursos institucionals i econòmics que ho han de permetre —si més no incentivar-ho— perd clarament legitimitat. De retruc, i en la mesura que acabin bàsicament prioritzant-se determinats criteris de “discriminació positiva”, s'instaura i s'estén la idea que els PEE, els seus principis i objectius generals, tan sols tenen sentit en aquells entorns globalment més desfavorits.

En segon lloc, aquest tipus de procediment reproduïx el paper dels municipis com a “entitats cercadores de recursos”, instàncies que dediquen una bona part de la seva capacitat de gestió a la cerca competitiva d'unes fonts de finançament subjectes a unes regles davant les quals es posicionen seguint estratègies bàsicament instrumentals. Tot plegat en un context financer generalment poc favorable als municipis i, particularment, als seus departaments d'educació.

Des del començament, el model d'accés al programa dels PEE ha tendit primordialment cap a fórmules caracteritzables pels paràmetres d'allò que, en termes generals, s'entén com la via del “contracte-programa”. Tant l'establiment de la fórmula del conveni de col·laboració entre el Departament d'Educació i els ajuntaments que enceten el seu PEE com a marc general d'acord per al seu desplegament, com el sentit i l'ordenació de les fases inicials que preveu el corresponent document marc per al desenvolupament dels PEE, situen una modalitat d'accés força oberta al programa i també un escenari procedimental basat en la institucionalització del contracte per a la corresponsabilitat entre les parts principalment implicades.

Els avantatges principals d'aquesta fórmula són bàsicament tres. En primer lloc, es troba en clara consonància amb la filosofia universalitzadora dels PEE, els principis i les finalitats de la qual tenen sentit com a projecte d'acció educativa generalitzable arreu del país, no tan sols en aquells entorns caracteritzats per una realitat social i cultural desafavorida, o per una manca de recursos institucionals més evident.

En segon lloc, permet que qualsevol municipi tingui l'oportunitat d'iniciar el seu PEE recolzant-se d'entrada en la institucionalització conveniada de dinàmiques de treball corresponsable i en xarxa, i aquest fet sembla certament positiu.

Finalment, posa per davant l'agenda d'objectius i treball en xarxa que s'ha de garantir, més que l'accés immediat a uns determinats recursos econòmics —que arribaran, en funció de diferents variables, més endavant. D'aquesta manera, els municipis no se situen aquí en qualitat d'entitats cercadores de recursos, sinó més aviat com a actors que primerament arriben a compromisos fermes de treballar decididament en la direcció dels objectius generals i específics que defineix el programa marc dels PEE, com també de fer-ho de manera coparticipada i corresponsable amb la resta d'agents institucionals i socials involucrats en el procés.

Malgrat aquests avantatges, la principal debilitat que pot comportar aquesta via, de més gran obertura, és el perill que sota el marc institucional i de recursos que estructura el programa dels PEE acabin incorporant-s'hi projectes massa heterogenis. Aquesta heterogeneïtat pot tendir, d'una banda, a difuminar el perfil polític d'aquests instruments, i de l'altra, a indiscriminar l'accés als recursos dels diferents municipis.

La proposta d'un procediment relativament alternatiu, que podríem anomenar "contracte-programa focalitzat", ha anat guanyant terreny en els diferents espais tecnicopolítics en què s'ha debatut a propòsit de l'accés al programa general dels PEE. Aquest procediment, que en certa mesura preveu el nou document marc de la SGLIC, tot i basar-se en la fórmula general del "contracte-programa", parteix de la necessitat d'evitar alguns dels perills quan aquesta és caracteritzada en els termes següents:

- A. Per una obertura absoluta o justificada a partir de criteris d'acceptació i compromís procedents d'uns principis i objectius marcadament generalistes. En aquestes circumstàncies és d'esperar que s'acabi aollint al contracte-programa una amalgama de projectes d'actuació certament diversa, si no dispar, tant pel que fa a definició d'objectius específics i d'estructures organitzatives com a estratègies d'intervenció.
- B. Per un perfil de contractació que dóna accés, en bloc i sense criteris de selecció o focalització, al conjunt de fases i processos (des de l'establiment de dinàmiques inicials de sensibilització i construcció de xarxes fins als recursos econòmics per fer front als projectes conveniats) que inclou el desplegament del PEE.

En canvi, sembla que es tendeix a l'articulació d'una fórmula d'accés susceptible d'establir dos processos d'ajustament consecutius en el temps:

- a) El primer, l'ajustament relacionat amb l'especificació dels objectius específics —incloent-hi els indicadors de mesura— dels PEE, com també de les pautes metodològicorganitzatives que tots els plans han de garantir. La signatura del contracte-programa, doncs, passa per l'assumpció d'aquestes condicions (o requisits) generals.
- b) El segon, l'ajustament motivat per la configuració d'una estructura de desenvolupament dels PEE capaç de combinar un accés obert a les fases inicials del programa amb l'aplicació de criteris de focalització —que no de selecció o exclusió— durant les seves fases interventives.

A parer nostre, convé afinar i desenvolupar decididament aquesta via procedimental d'accés i desplegament dels PEE, en tant que, d'acord amb el que s'ha vist, combina propòsits i criteris de normalització amb sistemes de “discriminació positiva” basats en paràmetres objectius.

4 La qüestió de l'autonomia...

AUTONOMIA *VERSUS* ESTANDARDITZACIÓ SUBSTANTIVA

Per a què pot servir un Pla Educatiu d'Entorn? Aquest ha estat un interrogant que reiteradament ha planat sense solució concreta al llarg d'aquestes primeres fases experimentals de desplegament del programa dels PEE. En termes generals, podria afirmar-se que la resposta predominant acceptada pel conjunt de les parts implicades en el disseny i l'execució dels PEE ha estat que sota el paraigua d'aquesta iniciativa, i més enllà de les actuacions designades com a “finalistes”, hi tenen cabuda múltiples i ben diverses intervencions possibles. Així és com s'expressen els diferents municipis quan se'ls demana per què han demanat un PEE. En efecte, les respostes expressen des de voluntat de treball en les problemàtiques escolars (“fracàs escolar”, absentisme, etc.), fins a l'objectiu de revifar el teixit associatiu i educatiu, passant per la voluntat de millora de les relacions entre la població autòctona i nouvinguda amb l'escola com a punt de trobada o l'objectiu de treballar especialment amb la franja adolescent o per a un ús social més estès del català.

Des del nostre punt de vista, val a dir que aquesta multiplicitat i diversitat de projectes d'actuació emmarcables sota aquest programa ha representat un dels principals punts forts, alhora que un dels principals perills, de la definició i modelització d'allò que són —i no són— els PEE com a instrument concret

de política educativa. En relació amb aquest punt, convindria situar algunes possibles claus d'interpretació del perquè —així com de les potencialitats i els perills— d'aquesta diversitat de continguts que ha caracteritzat els PEE que hi ha hagut fins ara.

En primer lloc, entenem que tot plegat ha estat en bona mesura resultat d'una definició de principis, finalitats i línies estratègiques significativament àmplia i, fins a cert punt, imprecisa, alhora conseqüència d'una delimitació imprecisa del model general del programa de PEE. D'altra banda l'especificació dels *blocs d'actuació* que comprenia el document marc inicial, a la pràctica, ha acabat servint fonamentalment com a mode d'orientacions o guies generals per al disseny d'estratègies i actuacions al territori, alhora que com a graella per a l'ordenació i la classificació *a posteriori* de les accions empreses.

Aquesta indefinició inicial ha permès als municipis plantejar-se com a actuacions-PEE intervencions amb sentits i raons prioritàries força dispars. A tall d'exemple, mentre que en alguns municipis part dels recursos rebuts han estat destinats a sufragar algunes de les quotes que les famílies pagaven en concepte d'inscripció dels fills i les filles en activitats esportives organitzades als centres escolars —independentment del perfil social del centre i del poder adquisitiu de les famílies—, en altres casos s'ha projectat l'organització d'activitats de reforç escolar en centres oberts o biblioteques del barri per a aquell alumnat amb dificultats d'aprenentatge més grans —sovint a través de la contractació d'educadors socials o monitors d'educació en el lleure.

En segon lloc, el ventall de temàtiques incloses dins el marc d'actuació dels PEE és també fruit de la pluralitat de motivacions i reptes que tenen plantejats en el terreny educatiu els diferents municipis, barris i districtes. En gran mesura, val a dir que aquest factor condicionant és clarament justificable: el programa marc dels PEE, els seus principis, objectius i metodologies han de disposar d'un marge significatiu de flexibilitat per tal que es puguin adequar a les particularitats (realitats, necessitats, interessos, etc.) d'aquells entorns que es proposin actuar en el camp de l'educació “més enllà de l'escola” (o “des de l'escola”). I de la

mateixa manera que es pot parlar de la transcendència d'aquestes particularitats en el terreny temàtic, també és cert que les casuístiques són múltiples quant als orígens i les estratègies seguides pels municipis “aspirants” a disposar d'un PEE: en alguns casos s'ha optat per reforçar programes, serveis o accions prèviament existents, en altres, per dissenyar intervencions noves amb certa dificultat de trobar finançament a través d'altres vies.

Sigui com sigui, en el decurs d'aquestes fases inicials d'implementació dels PEE s'ha percebut amb força la necessitat d'acotar què pot i què no pot arribar a ser considerat una intervenció emmarcable en aquest programa. El propòsit bàsic, a partir d'aquí, ha estat especificar una acotació prou oberta per donar cabuda a les particularitats i casuístiques municipals que acabem d'esmentar, alhora que prou delimitada per no perdre de vista la prioritització de les finalitats que hi ha a la base d'un instrument de política educativa d'aquestes característiques. Aquest procés d'ajustament ha estat possible fonamentalment gràcies a l'especificació dels cinc objectius que, en consonància amb els seus principis i les seves finalitats generals (èxit educatiu, cohesió social, equitat, interculturalitat i foment de la llengua catalana), donen sentit i legitimitat al programa dels PEE. Genèricament formulats, aquests objectius específics són: incrementar l'èxit escolar i reduir desigualtats entre col·lectius; enfortir les xarxes educatives; incrementar la participació en activitats de lleure i reduir desigualtats entre col·lectius; enfortir els vincles entre les famílies, l'escola i l'entorn; millorar la presència i l'ús social de la llengua catalana.

En aquest nou marc, entenem que caldria resituar el sentit de la definició dels diferents blocs d'actuació als quals fèiem referència abans. Des del nostre punt de vista, l'especificació d'aquest llistat d'àmbits i actuacions estratègiques possibles té sentit en la mesura que permet il·lustrar i orientar els municipis, barris i districtes a propòsit de les intervencions de caràcter obert que poden ser empreses en el marc del desenvolupament d'un instrument de política educativa com els PEE. Així, el seu interès rau en la seva naturalesa mediatra, com a guia pràctica de mitjans o instruments adreçables al compliment dels objectius generals i estratègics dels PEE.

AUTONOMIA *VERSUS* ESTANDARDITZACIÓ FUNCIONAL

Quan parlem de l'estructuració operativa requerida per al seu correcte funcionament, les propostes generals que es puguin formular des de l'Administració educativa (autonòmica), lluny d'estandarditzar de manera excessivament restrictiva els marcs d'articulació organitzativa, han de permetre necessàriament la flexibilització d'un marge significatiu de maniobra per tal que els territoris (municipis, barris, districtes) puguin adequar aquests marcs a les seves especificitats (socials, culturals, institucionals, etc.) i als seus interessos legítims o estratègies particulars. Altrament es corre el risc d'acabar confonent mitjans (dimensió organitzativa i operativa) amb finalitats (objectius estratègics que, al capdavant, bé poden ser raonablement perseguits des d'estratègies organitzatives diferents).

Al mateix temps, aquesta flexibilitat també té límits; uns límits que van més enllà dels requeriments de l'eficàcia i la coherència institucional. En la mesura que els valors de la coresponsabilitat i la cogestió —en aquest cas, de la representació concurrent entre les administracions autonòmica i local—, el treball en xarxa i la participació formen part inherent dels principis legitimadors dels PEE, aquests paràmetres han de ser tinguts forçosament en compte a l'hora de dissenyar les seves estructures (ordinàries i extraordinàries) de funcionament.

Insistent en la necessitat que el marc organitzatiu funcional que consolida el programa general dels PEE esdevingui prou flexible per ser sensible a les particularitats socials i institucionals dels diferents municipis, alhora que garanteixi el compliment dels criteris de coresponsabilitat i obertura participativa que hi ha a la base mateixa del programa, sembla oportuna la proposta de recolzar el procés organitzatiu dels PEE en les “potes” o mecanismes que es descriuen en el nou document marc dels PEE: la *comissió representativa institucional*, la *comissió operativa* i les *comissions participatives*.

Al mateix temps, és evident que tot un seguit de factors associats a les dinàmiques institucionals reals existents en l'àmbit local sovint poden obstaculitzar l'acompliment de les dinàmiques que reclama l'aposta per la coresponsabilitat. Un d'aquests

factors és el de la transversalitat intraadministrativa i interadministrativa. Per al cas que ens ocupa, sovint els dèficits de transversalitat provoquen l'emergència de diversos canals de gestió, participació i actuació en matèria educativa —associats a les diferents àrees de govern municipal i autonòmic—, que sovint coexisteixen amb altres processos participatius vinculats a projectes pretesament transversals. El desplegament pràctic dels plans d'entorn es dona en unes realitats locals que sovint ja han estat abonades. Així, per exemple, podem trobar que aquests comencen a desenvolupar-se en zones objecte d'actuacions dissenyades des de marcs d'intervenció diferents: projectes educatius de ciutat, plans comunitaris, Llei de barris, etc. Aquest fet provoca amb relativa freqüència problemes de coherència institucional, és a dir, solapaments disfuncionals de processos que, de retruc, fàcilment poden acabar promovent la desacreditació i la desafecció del conjunt d'actors implicats envers el sentit del conjunt d'aquest mateixos canals.

Tot plegat no fa sinó refermar la importància cabdal d'abordar la definició acurada d'un marc que defugui criteris exclusivistes i permeti aprofitar les sinergies pròpies de la combinació d'estratègies d'àmbits diferents. Hores d'ara, és ineludible elaborar i preveure metodologies de cogestió transversal de processos, susceptibles de facilitar una administració compartida —i coherent— de dinàmiques de participació i actuació sobre problemàtiques que responen a unes mateixes raons. Aquest reclam, d'entrada, situa la necessitat de concretar unes definicions d'estructures de gestió, participació i actuació que estratègicament incorporin la representació dels diferents actors vinculats, en un sentit o un altre, als diversos processos d'intervenció educativa que hi pugui haver en el mateix territori. Aquestes estratègies sinèrgiques —que en alguns casos passaran per la *fusió* i el *rebatejament* d'estructures, mentre que en altres casos requeriran el manteniment polivalent d'un mateix òrgan amb sessions de format divers— forçosament hauran de dissenyar-se atenent les particularitats institucionals i socials, com també els reptes i objectius específics en matèria educativa propis de cada localitat.

Ara bé, cal reconèixer que, en aquests tres primers anys de funcionament dels PEE, ni l'estructuració ni la concreció pràctica d'aquestes estratègies sinèrgiques

no han estat fàcils en el territori. El fet que durant molts anys les dues administracions que hi estan implicades, el Departament d'Educació i els ajuntaments, hagin treballat en vies paral·leles, la desigualtat de recursos humans i econòmics d'ambdues administracions, i unes realitats organitzatives poc comparables, han estat elements que, d'entrada, no han fet gaire fàcil la implementació d'aquestes dinàmiques de sinergia institucional. Alhora, cal destacar que en la majoria de PEE el temps i la bona voluntat d'ambdues administracions està començant a transformar el repte del treball coresponsable en realitats educatives.

5 La qüestió de l'avaluació

No és sobrer insistir en la importància dels procediments d'avaluació com a eina fonamental en l'anàlisi i la millora de les polítiques educatives —i dels seus impactes— en conjunt; una qüestió i una cultura —la de l'avaluació— que, hores d'ara i en referència al funcionament ordinari del nostre sistema educatiu, representa en gran mesura una assignatura pendent. Per al cas que ens ocupa, entenem la realització de diferents exercicis d'avaluació com a part consubstancial dels processos de desplegament dels PEE. El mateix document marc al qual hem anat fent referència al llarg d'aquestes pàgines identifica diversos moments o estadis d'avaluació: l'avaluació inicial (o diagnosi), l'avaluació del procés, l'avaluació final (resultats) i l'avaluació diferida (impactes). Voldríem, a continuació, referir-nos a dos dels exercicis d'avaluació que, atès el seu posicionament en les primeres fases de desenvolupament dels PEE, esdevenen d'importància cabdal, també en relació amb procediments d'avaluació posteriors. Ens referim a l'avaluació inicial o diagnòstica, i a l'avaluació de necessitats, o de focalització.

L'objectiu de l'*avaluació diagnòstica* prevista és doble: d'una banda conèixer i valorar la realitat escolar i social de partida sobre la qual es pretén actuar; i d'altra banda, disposar d'un instrumental analític (indicadors i mesures) construït sobre el desglossament dels objectius específics dels PEE que permeti, a través de la seva actualització periòdica, avaluacions posteriors dels impactes atribuïbles a la implementació dels programes d'actuacions corresponents. Tal com es

complementarà en l'apartat següent, difícilment es poden tenir en compte en la diagnosi inicial alguns dels indicadors (socials i escolars) que haurien de servir a la SGLIC per baremar la dotació corresponent a la part oberta del finançament dels PEE en funció de variables de necessitat que excedeixen estrictament el camp d'objectius d'aquests plans.

Altrament designable com a diagnòstic de focalització, l'*avaluació de necessitats educatives i socials*, de la mateixa manera que l'avaluació inicial, necessàriament s'ha de dur a terme en les fases inicials dels PEE. El seu objectiu és, doncs, conèixer i mesurar determinats indicadors quantitius referents a la realitat educativa (escolar), socioeconòmica i cultural de l'entorn i el municipi, amb el propòsit de permetre l'exercici del càlcul ponderat que durà a l'aplicació dels criteris de focalització previstos en relació amb la dotació pressupostària dels diferents PEE. D'acord amb els criteris utilitzats per la SGLIC, cal assenyalar que el resultat d'aquest procediment de focalització no afecta al conjunt de vies de finançament que preveu el programa dels PEE. Més concretament, el seu exercici s'aplica al càlcul del 60% del finançament assignable a aquelles activitats situades dins la categoria d'actuacions de caràcter obert. El 40% de la dotació oberta restant, així com la totalitat del pressupost destinat a les actuacions de caràcter finalista, es calcula sobre la base del nombre d'alumnes dels centres docents participants, independentment de les seves característiques socials, econòmiques i culturals, i les dels seus entorns o municipis.

Al mateix temps, convé insistir en el fet que l'especificació dels indicadors de necessitat —no podria ser d'una altra manera— ha de mantenir correspondència directa amb els objectius específics —i els seus paràmetres de mesura— que hi ha a la base del programa general dels PEE. A partir d'aquí, allò que justifica la política de focalització consegüent és la distància —més o menys gran— de les realitats dels centres i els seus entorns (barri i municipi) respecte d'un estat òptim en el camp de l'èxit acadèmic, les xarxes educatives, la participació en el lleure, els vincles entre famílies, escola i entorn, i l'ús social de la llengua catalana. Bona part d'aquests indicadors seran també tinguts en compte dins el diagnòstic que incorpora l'avaluació inicial. La resta d'indicadors (aquells que mesuren certes

dades contextuals referents a l'entorn/municipi, com ara les referents als nivells d'instrucció o el nivell de renda) haurien de prendre mesures que, si bé apunten a realitats de context difícilment transformables a través de l'acció dels PEE, sí que assenyalen l'existència d'uns marcs de condicions objectives més o menys afavoridors d'aquells processos que han de permetre assolir els objectius estratègics dels PEE.

En relació amb aquest punt, voldríem afegir una reflexió final a propòsit dels àmbits de referència que, a parer nostre, convindria considerar com a “objecte” de mesura. A diferència del que la SGLIC proposa en l'actualitat —fonamentalment amb l'objectiu de facilitar els diferents processos de recollida de dades—, entenem que els indicadors de tipus social (per exemple, dades relatives als nivells d'instrucció de la població, proporció de població nouvinguda, de persones en risc d'exclusió social, de famílies monoparentals) haurien de prendre com a àmbit de referència els límits de l'entorn sobre el qual es pretén actuar. En canvi, trobem més oportú considerar el conjunt del municipi —sigui quin sigui l'abast territorial del PEE— com a àmbit de referència dels indicadors que presenten dades escolars. En aquest cas, l'objectiu no és altre que el d'evitar possibles efectes de desincentivació en l'aplicació de polítiques de generalització de la diversitat —ens hi referim tot seguit— que es podrien produir si el manteniment de la concentració escolar de la diversitat sociocultural en determinats centres i entorns es convertís en un mecanisme d'obtenció de més recursos.

6 Reflexions finals: entorns, zones i distribució de la diversitat

El que acabem de defensar pel que fa als àmbits de referència en què basar les dades escolars que justifiquen la prioritització de recursos en uns entorns o uns altres s'inscriu dins el significat d'un advertiment més general: convindria evitar fer dels PEE una política de concentració de recursos que atemptés contra la legitimitat i l'eficàcia d'aquelles polítiques educatives de ciutat que aposten per la desconcentració de les problemàtiques ocasionades per l'homogeneïtzació social que té lloc en determinats enclavaments i centres educatius.

Si atenem les diferents polítiques de *planificació de l'accés escolar*, veiem com el sistema educatiu català, en l'àmbit local, ha provat la implementació de diversos mecanismes tendents a afavorir això que en diem la “generalització de la diversitat” —entenent que aquest concepte fa referència a perfils socioculturals no únicament definits pel fet de ser o no originaris d'un altre país—: reserves de places per a l'alumnat amb NEE, reducció de ràtios d'alumnes per aula en determinats centres durant el període de preinscripció, planificació del repartiment de la matrícula viva, increment de la capacitat de gestió de les oficines municipals d'escolarització (OME), etc.

Té un interès particular fixar-se en un instrument polític que, com en el cas de les implicacions que es deriven d'unes i altres definicions de l'abast territorial dels PEE, repercuteix també, segons com se'n plantegi el disseny, sobre la direcció

que prenguin els processos de concentració-generalització de la diversitat en els municipis. Ens referim a les *polítiques de zonificació*, o d'establiment de les àrees d'influència dels centres educatius. No debades, el disseny de les zones d'influència de cada escola és un element absolutament central en la distribució de la matrícula, en la mesura que el resultat de la baremació obtinguda per les famílies respecte de l'escola triada depèn en primer lloc de si l'escola volguda correspon o no a la zona on resideix la família. Això acaba esdevenint un factor clau en la possibilitat d'accés a l'escola. Però més enllà d'aquesta observació general, la referència al sentit, les característiques i les implicacions d'unes i altres polítiques de zonificació és especialment oportuna en relació amb el disseny dels PEE, en tant que ens aboca a tres consideracions finals.

En primer lloc, la zonificació escolar condiona la distribució de la població escolar (el seu volum i el seu perfil social), que, finalment, és la de les actuacions del PEE. En aquest sentit, la delimitació del *target* dels PEE i, per tant, dels reptes i objectius que es volen treballar, es troba ineludiblement lligada a les implicacions de l'aplicació d'unes polítiques de zonificació o unes altres.

Més concretament, en determinades circumstàncies, els municipis podrien recórrer a fixar l'abast territorial dels seus PEE de manera coincident amb la delimitació de les àrees d'influència dels centres educatius involucrats en el projecte. D'aquesta manera podria guanyar-se en coherència institucional (encaix entre els òrgans del PEE i aquells espais i comissions vinculats a les àrees d'influència corresponents), alhora que s'aconsegueix optimitzar el lligam entre l'alumnat dels diferents centres i el seu entorn de referència, entre referencialitat escolar i referencialitat més enllà de l'escola. Un exemple: en la mesura que s'opti per dibuixar zones d'influència internament heterogènies no tan sols s'estarà lluitant contra els processos de concentració escolar de determinats col·lectius d'alumnes, sinó també a favor d'un accés i d'uns usos socialment més "plurals" dels recursos educatius de la zona.

Finalment, en aquells municipis on s'aposti per un perfil de PEE estrictament focalitzat en contextos o comunitats caracteritzats per una situació social especí-

alment vulnerable, això no hauria de representar un obstacle a la implementació de polítiques de generalització de la diversitat en el terreny de l'accés escolar. Ens trobaríem, en aquests casos, situats davant la disjuntiva entre, d'una banda, polítiques —també de zonificació— tendents a la *distribució equitativa de l'alumnat* entre els diferents centres escolars, i d'altra banda, uns PEE que cerquen el *repartiment just i reequilibrador de recursos* entre aquests centres i els seus entorns. Ambdues polítiques poden ser perfectament complementàries. A la pràctica, val a dir que això ha estat així fonamentalment a causa dels impactes limitats que freqüentment han tingut les diferents intervencions de generalització de la diversitat, fet que no ha evitat el nivell de concentració de certes problemàtiques en determinats centres i barris. Però cal advertir que en segons quins municipis on la política de desconcentració ha aconseguit avenços significatius, la implementació d'un PEE focalitzat entorn d'uns centres i entitats concrets pot col·lisionar amb els interessos i les necessitats d'aquelles altres escoles i entitats que assumeixen una part important de la lluita en favor de la igualtat educativa i la cohesió social a la ciutat i que es troben llavors sense uns recursos necessaris per continuar fent-hi front.

Els plans educatius d'entorn (PEE) són concebuts com a estratègia per aconseguir un major èxit acadèmic i social de tot l'alumnat, especialment d'aquell amb més dificultats per motius socioeconòmics, culturals i lingüístics. Aquest informe repassa les opcions polítiques i metodològiques valorades en el debat previ al disseny dels PEE. El treball s'inscriu en la reflexió sobre els PEE i la seva relació amb les polítiques de distribució de la diversitat cultural a les escoles.