

13 Una política educativa per combatre la dualització

Xavier Bonal i Maria Jesús Larios

Una de les constatacions que es desprèn de les dades contingudes en aquest informe és el fet que l'educació a Catalunya no ha aconseguit evitar la seva dualització històrica. En efecte, tot i que hi ha raons per entendre que històricament han coexistit xarxes educatives i tipus d'escoles amb una qualitat educativa desigual, és difícil d'acceptar que, després de més de trenta anys de democràcia, la "fotografia" de l'escola catalana correspon a la d'un sistema que es troba lluny d'oferir una autèntica igualtat d'oportunitats i que presenta un elevat grau de polarització social. Les mostres d'això són massa evidents com per passar-les per alt: desigualtats significatives en les taxes de graduació de l'ensenyament obligatori i postobligatori en funció de la condició socioeconòmica familiar i, sobretot, en funció del nivell d'estudis dels pares; desigualtats de resultats entre centres públics i privats en les proves PISA, les quals es redueixen sensiblement un cop s'efectua la detracció de l'origen social de l'alumnat; processos de guetització escolar en molts municipis com a conseqüència de la creixent segregació urbana i de l'arribada de població immigrant.

Es tracta d'una dualització que no només no ha desaparegut del terreny dels resultats escolars (de fet sempre ha existit una elevada fragmentació de resultats entre classes socials), sinó que sembla haver-se accentuat en l'accés a l'escola com a resultat del comportament de la demanda. Si els anys vuitanta varen ser l'escenari de la recuperació de l'escola pública (en equipaments, qualitat pedagògica, condicions de treball del professorat, etc.) i de l'opció de moltes famílies per aquesta xarxa educativa (que

mantingué els seus efectius en una etapa de davallada demogràfica), des de la segona meitat dels anys noranta la demografia educativa ens revela un creixent procés de dualització social entre les xarxes pública i privada de l'ensenyament. Mentre l'escola pública manté i fins i tot augmenta les seves taxes d'escolarització en educació infantil i primària, la xarxa privada recupera el terreny perdut als anys vuitanta gràcies a l'augment de la demanda d'aquest sector a l'ESO i al Batxillerat. Ja hem assenyalat, tant en aquest informe com en d'altres treballs, que l'augment de la dualització que s'ha esdevingut al sistema educatiu català coincideix temporalment amb dos fets significatius: l'extensió de la LOGSE a tot el territori i la creixent arribada de població immigrant. La pràctica coincidència d'ambdós fenòmens i l'absència —intencionada o no— d'una política educativa a Catalunya que en previngui les conseqüències des del punt de vista de la dualització han acabat per extremar les diferències socials pel què fa a l'accés a l'escola i a les probabilitats de sortir-ne amb èxit.

El “retorn” de les classes mitjanes a l'escola privada —o a d'altres serveis proveïts pel mercat— és símptoma inconfusible d'una certa percepció social de la “incapacitat” de l'escola pública per mantenir els nivells de qualitat d'antuvi. I aquesta és sens dubte una precisió important: no cal que l'escola pública “empitjori” pedagògicament perquè s'abandoni com a primera opció d'escolarització. De fet, podem assegurar que fins i tot s'ha donat el procés contrari: millores en els equipaments, en l'oferta de formació permanent, en l'especialització per atendre la diversitat de l'alumnat (tot i la seva insuficiència), etc. Però n'hi ha prou amb no protegir-ho perquè sigui en aquesta xarxa on es projecten els processos de fragmentació social que experimenten les societats contemporànies. Dit d'una altra manera: són factors exògens (socials) més que no pas endògens (educatius), aquells que afavoreixen el procés de dualització, i una bona prova d'això és que quan la ciutadania percep que l'escola pública o l'institut del barri no es troba en perill d'esdevenir un centre assistencial, no només no en fuig sinó que fins i tot pot arribar a prioritzar-ne l'accés per davant d'un centre privat concertat. La correspondència entre dualització i xarxes d'escolaritat no és doncs, exacta, si bé la relació és cada vegada més estreta a mesura que la fragmentació social augmenta i que els riscos d'optar per la xarxa pública són percebuts com a massa elevats per part d'aquells sectors socials que poden plantejar-se una o altra opció d'escolaritat.

Entendre les motivacions de comportament de la demanda és essencial per combatre la dualització educativa i per aconseguir un mapa d'escolarització i uns resultats educatius més equitatius. I si hi ha un fet clar en el comportament de la demanda és que no respon positivament, com si es tractés d'un automatisme, a la quantitat de recursos públics abocats a un o altre tipus d'escola. De fet, qualsevol "consumidor racional" no dubtaria a triar una xarxa d'escolaritat —la pública— que presenta una despesa pública per càpita més elevada i una ràtio alumnes-professor més baixa. I en canvi, les tendències actuals assenyalen cap a la direcció contrària. Hi ha, per tant, un límit clar a respondre a la dualització exclusivament per mitjà de recursos materials i humans. Les opcions de tria de les famílies que disposen de capacitat d'escollir es fonamenten en aspectes tan poc tangibles com la suposada qualitat pedagògica del centre o, sobretot, el tipus de gent que hi va. Hi ha famílies que calculen la inversió educativa i d'altres que es resignen amb allò que els toca. Sabem del cert que aquestes tries no són independents de l'origen de classe i sabem també, com ens mostren les dades PISA, que el fet de triar o resignar-se té una relació estreta amb el rendiment educatiu.

Aquesta constatació té almenys dues implicacions clares des del punt de vista de la intervenció política per lluitar contra la dualització del sistema. D'una banda, evidencia que focalitzar recursos en els centres més problemàtics o conflictius, si bé pot tenir avantatges en un cert sentit, és ineficaç com a mesura per combatre la polarització del sistema. De fet, la intervenció "terapèutica" que consisteix a concentrar problemàtiques i recursos en determinats centres (una de les opcions que clarament varen prendre els governs anteriors de la Generalitat), en comptes de modificar les pautes de distribució social de l'alumnat, el que aconseguix és confirmar la presència d'un tipus de centres educatius que a compleixen la doble funció d'especialitzar-se en el tractament de la desviació de la normalitat social i de "buidar" de conflictes aquells centres que se suposa que poden treballar "normalment". Aquest model no només pot considerar-se èticament discutible com a estratègia política, sinó que presenta un límit clar quan la fragmentació i la desigualtat social són fonts generadores de situacions d'exclusió social i per tant de població d'escolarització conflictiva. Dit d'un altra manera, un problema estructural, com és el de la fragmentació social, no pot resoldre's a partir d'instruments pensats per a situacions "d'emergència social", els quals, per la seva mateixa naturalesa, són de caràcter excepcional. Aquests instruments són mitjans

útils per gestionar determinades situacions, però no poden institucionalitzar-se com “la mesura” per respondre als problemes de dualització. Això es reflecteix en alguns exemples d'aquest informe: tot i la seva indiscutible aportació a la integració, les aules d'acollida no poden ser l'únic instrument d'integració de l'alumnat immigrant, o la reserva de places per a alumnat amb NEE l'únic recurs per distribuir la població amb risc d'exclusió. Inevitablement, l'especialització del tractament dels problemes i dels conflictes educatius en determinats centres porta a augmentar la dualització i a consolidar un sistema educatiu de diverses velocitats.

La segona consideració, coherent amb el que acabem de veure, és que l'estratègia política per combatre la dualització se situa en el terreny de la regulació i no pas en l'àmbit econòmic: una regulació de processos educatius que permeti trencar amb l'elevada endogàmia social que resulta dels freqüents processos de fragmentació. Evidentment, fins i tot els canvis regulatius poden ser molt limitats com a instruments que facilitin l'heterogeneïtat social, sobretot si factors com la segregació urbana, les concentracions territorials dels problemes socials i els incentius per a la diferenciació social condicionen cada vegada més el comportament de la demanda educativa. Malauradament, els primers indicis d'aquests processos estan començant a aparèixer, si observem, per exemple, que algunes famílies acaben recorrent a l'escola privada “de pagament” quan constaten que no obtenen plaça a l'escola desitjada (pública o concertada). En un moment històric en el qual probablement la percepció de la importància “d'encertar l'educació pels fills” és més elevada que mai, la política té el gran repte de respondre amb instruments que siguin prou eficaços per neutralitzar l'estesa percepció que anar a segons quines escoles suposa un “risc excessiu”. És obvi que la consideració de “risc excessiu” no es pot modificar en tota la població, però sí que ha de ser possible entre aquells sectors socials que abandonen els serveis públics a contracor.

Queda clar, doncs, quines són les eines que cal utilitzar: les de la regulació i les de la planificació educatives. Però en aquest punt apareix la pregunta obligada: en quina direcció han d'utilitzar-se aquestes eines per combatre la dualització? I quin és el marge real de possibilitats que proporciona el marc regulatiu actual? En les pàgines que segueixen intentarem respondre aquestes qüestions.

PLANIFICACIÓ EDUCATIVA, REGULACIÓ DE L'ACCÉS I COHESIÓ SOCIAL

Aconseguir més barreja social a les escoles passa per centrar l'acció en dos àmbits: el de l'oferta educativa i el de la demanda. En el primer cas la tasca fonamental a mans de la política educativa és la de planificar un mapa escolar equilibrat des d'un punt de vista territorial i social. En el segon cas, la intervenció pública ha d'encaminar-se a regular les condicions d'accés de l'alumnat a les escoles que es sostenen amb fons públic. Des de la perspectiva de l'equitat podem dir que la política educativa a Catalunya no ha reeixit en cap d'aquests àmbits.

La planificació educativa s'ha caracteritzat històricament per un elevat grau d'opacitat. L'oferta educativa ha estat lògicament condicionada per la consolidació de les xarxes d'escolaritat en el passat, però la política educativa ha fet molt poc per fer públics els criteris segons els quals es prenen les decisions que modifiquen l'estructura de l'oferta educativa (obertura o tancament de centres, obertura o tancament de línies, decisions sobre concertació, etc.). La informació que habitualment ha rebut la comunitat educativa sobre aquestes qüestions ha estat o bé imprecisa o bé inexplicable pel seu elevat grau d'arbitrarietat, especialment en l'àmbit de la política de concertació de noves línies. D'altra banda, la demografia i la seva distribució territorial han estat aparentment els únics criteris que han determinat les polítiques d'expansió o contracció de l'oferta escolar. És a dir, els criteris socials que potencialment podrien intervenir en l'organització de les xarxes de centres (com per exemple, indicadors de vulnerabilitat social) no han estat en cap cas utilitzats com a instruments per discriminar l'assignació de recursos educatius.

Cal reconèixer que, amb l'aparició de noves necessitats educatives, la planificació de l'oferta escolar no és una tasca senzilla. En primer lloc, és un terreny on ha de funcionar perfectament la corresponsabilitat entre la Generalitat i els ajuntaments. L'increment de la població escolaritzable genera la necessitat de disposar de solars o d'edificis públics rehabilitats en una conjuntura marcada per l'elevat preu del sòl i per una notable pressió urbanística. Disposar d'espais on idealment caldria ubicar les noves escoles no és fàcil, i sovint es recorre a ubicar-les allà on hi ha sòl, independentment

de si la situació de la nova escola és la millor des del punt de vista d'aconseguir l'heterogeneïtat social desitjable per cohesionar socialment el territori. Les noves taules de planificació, amb la participació de la Generalitat i dels ajuntaments, són un pas endavant per disposar d'un espai de cogestió que hauria de fer compatible les possibilitats urbanístiques amb les necessitats educatives. No podem saber encara fins a quin punt estan funcionant en aquesta direcció, però en tot cas crida l'atenció que, un cop creades aquestes taules de planificació, tinguin una freqüència de reunió escassa en comparació amb les urgències de l'escomesa. En segon lloc, la planificació educativa cal fer-la avui a partir de projeccions de població escolaritzable molt imprecises. Les onades d'alumnat d'incorporació tardana i la seva variabilitat compliquen el càlcul de previsions de les necessitats educatives, un aspecte certament significatiu tenint en compte la manca de flexibilitat que acostumen a tenir els pressupostos públics. Com veurem, la matrícula fora de termini té conseqüències fonamentals per al desequilibri socioeducatiu, però ja podem assenyalar aquí que també ho és des del punt de vista de la planificació de l'oferta escolar.

Una planificació acurada de l'oferta educativa que asseguri l'heterogeneïtat social, en tot cas, no pot reduir-se només a decidir on se situen les noves escoles. L'altre instrument fonamental des de la perspectiva de l'oferta és el de la concertació, un àmbit d'intervenció política que hauria de ser clau per a l'elaboració del mapa escolar. I és aquí on topem amb la més flagrant infrautilització d'un instrument que hauria de servir per fer política educativa. Una infrautilització que és sense dubte una mala herència dels governs anteriors i que limita enormement la capacitat d'intervenció pública en educació. Ras i curt, els successius Departaments d'ensenyament de la Generalitat de Catalunya no han fet ús de la política de concerts, sinó que han estat —de manera intencionada o no— captius de la inèrcia de concertació amb un i altre tipus de centres. La flexibilitat que caldria esperar en l'ús d'aquest instrument ha estat substituïda per una política d'expansió, sovint arbitrària, de la concertació i en absolut realitzada a partir de necessitats de planificació de l'oferta educativa. Tot i que enlloc està escrit que existeixi un “dret a concert” que pressuposi que l'Administració educativa hagi de “seguir” el comportament de la demanda educativa, aquesta ha estat *de facto* la política seguida pels successius governs de la Generalitat. En comptes de desenvolupar una lògica de concertació que respongués a l'interès públic de complementar l'oferta

pública d'educació, la política educativa ha interpretat que el compliment dels requisits perquè els centres poguessin optar efectivament a un concert era suficient perquè l'Administració respongués a les necessitats d'aquests centres amb fons públics. Ni el context de davallada demogràfica ni la disposició de places en l'ensenyament públic han impedit que la política de concertació s'expandís, fins i tot més enllà del que pot considerar-se èticament admissible quan els concerts han arribat a centres d'elit.

El fet que no existeixi un dret a concert derivat de la Constitució resulta clar tant per la literalitat de la mateixa Constitució com per la interpretació que n'ha fet seu màxim intèrpret, el Tribunal Constitucional. Així, la Constitució reconeix el dret a l'educació i a la llibertat d'ensenyament, i estableix que els poders públics ajudaran als centres docents que reuneixin els requisits que estableixi la llei. Però el Tribunal Constitucional ha dit de forma expressa que això no implica que els recursos públics hagin d'anar allà on van les preferències individuals. A més a més, el Tribunal va afirmar que en la regulació d'aquests ajuts el legislador ha de tenir en compte altres principis constitucionals com el de la gratuïtat de l'ensenyament, la garantia de la igualtat real, o la distribució més equitativa de la renda regional i/o personal (STC 77/1985).

Existeix, doncs, una obligació d'establir ajuts als centres docents però no existeix, en canvi, una obligació de finançar tots els centres. La Constitució és molt clara en aquest sentit en assenyalar que els ajuts han de dirigir-se a aquells centres que reuneixen els requisits que estableixi la llei. Tanmateix, alguns autors han defensat que del principi de llibertat d'ensenyament se'n deriva el dret a concert. D'acord amb la jurisprudència constitucional aquest argument no és vàlid perquè el dret d'elecció es troba satisfet amb la possibilitat d'optar, però no implica que l'Estat hagi de garantir econòmicament aquesta llibertat d'opció, de la mateixa manera que no es garanteix en altres tipus de serveis públics.

Prescindir de la política de concertació com a recurs d'intervenció pública significa, de fet, malbaratar un instrument clau de planificació educativa i atorgar indirectament capacitat d'assignació de recursos públics al mercat. No cal dir que aquesta manera de fer política ha perjudicat la possibilitat de planificar un mapa escolar coherent i ha accentuat el procés de dualització educativa entre sectors de titularitat. Cal deixar

clar que la posició que prenem aquí no qüestiona en cap cas que es signin concerts amb els centres privats. Tant per la necessitat que n'hi ha com per la seva importància històrica no es pot tancar els ulls a la important presència d'aquest sector a Catalunya i a la funció social que bona part d'aquesta xarxa aconsegueix. En aquest sentit, és raonable que els poders públics puguin promoure la iniciativa privada de servei públic, sobretot quan la necessitat social i la mateixa experiència de la iniciativa privada justifiquen àmpliament que s'aprofiti el seu potencial. El que és qüestionable és que l'Administració adquireixi compromisos amb la xarxa privada que deriven del passat, tenint en compte que, aleshores, les necessitats i la composició social de les escoles eren diferents dels actuals, o que aquests compromisos siguin només el resultat de les preferències educatives dels ciutadans. La política educativa ha de vetllar per l'equilibri en quantitat i qualitat, i ha de prioritzar la satisfacció de les necessitats educatives col·lectives per damunt de la satisfacció de les preferències individuals, sobretot quan una i altra estan en col·lisió.

El segon àmbit d'intervenció per combatre la dualització educativa, com hem assenyalat, es centra en la regulació de les condicions d'accés als centres escolars. De poc pot servir una política educativa acurada des del punt de vista de la planificació de places si la capacitat d'intervenció sobre l'accés als centres és molt reduïda. La Constitució Espanyola de 1978, amb l'objectiu de cercar el màxim consens entre les diverses forces polítiques i sectors de la comunitat educativa, va perseguir equilibrar, d'una banda, la garantia del dret a l'educació obligatòria mitjançant una programació general de l'ensenyament (arts. 27.1 i 5 CE) i, d'altra banda, la llibertat d'ensenyament i la previsió que els poders públics han d'ajudar als centres que reuneixin els requisits legals (arts. 27.1 i 9 CE). El marge d'ambigüitat deliberada del text constitucional, i la concessió a uns i altres plantejaments ideològics, però, ha desencadenat dos processos jurídics significatius: en primer lloc, que cadascuna de les lleis orgàniques educatives ha abordat la regulació del dret d'accés, el dret d'elecció i la funció de planificació sempre en termes genèrics i amb una tendència a enfortir un o altre bé jurídic segons la ideologia de la majoria parlamentària existent. En segon lloc, que l'ambigüitat jurídica s'ha traduït en constants recursos davant dels Tribunals sobre la validesa constitucional d'alguns articles de les lleis orgàniques (en aquest cas davant del Tribunal Constitucional) o sobre decrets que intenten regular els processos d'admissió de l'alumnat als centres

sostinguts amb fons públics (en aquest cas davant dels Tribunals Superiors de Justícia de les comunitats autònomes). D'aquí ve que a cada canvi de majoria parlamentària haguem assistit a processos d'una intensa activitat regulativa amb l'objectiu de modificar la balança llibertat-planificació cap a un o altre costat, i que la contestació social i la pressió dels sectors implicats davant dels canvis de llei hagi estat intensa. En les darreres dècades, les lleis que més han provocat mobilitzacions socials han estat la LODE, la LOCE i, recentment, la nova LOE. Aspectes centrals de totes tres lleis han estat la seva ferma voluntat de regular (o desregular) l'accés de l'alumnat als centres sostinguts amb fons públics, sens dubte el factor més desencadenant de la resposta social d'un i altre signe.

Sense entrar en una anàlisi detallada, podem veure les diferències entre la regulació de l'accés als centres i la planificació i les previsions sobre la concertació en les diverses lleis. La LODE preveia en el seu article 20 que la programació dels llocs escolars gratuïts “garantirà tant l'efectivitat del dret a l'educació com la possibilitat d'escollir centre docent”. La posterior LOCE establí que el que havia de garantir la programació era “l'efectivitat del dret a l'educació i el dret a la lliure elecció de centre”, tot i que després afegia que en la programació “s'atendrà a una adequada i equilibrada distribució entre els centres escolars dels alumnes amb necessitats educatives específiques”. L'actual LOE disposa que l'admissió d'alumnes es regularà de manera que “garanteixi el dret a l'educació, l'accés en condicions d'igualtat i la llibertat d'elecció del centre”, i també afegeix la necessitat de mantenir una adequada distribució d'alumnes amb necessitat de reforç educatiu.

Val a dir que són molt significatius els canvis que ha sofert l'actual LOE al llarg del seu procés d'aprovació. Així, el text que va aprovar el Govern establia de forma taxativa que “les administracions realitzaran una programació adequada dels llocs escolars gratuïts que garanteixi el dret a l'educació”. Com a conseqüència de les esmenes posteriors, (canvis pactats després de les manifestacions) no només apareix el dret a l'elecció de centre sinó que la programació passa a ser substituïda per la regulació de l'admissió d'alumnes.

La regulació actual de la LOE torna a ser susceptible de desenvolupaments molt diversos i, sobretot, el més problemàtic és la interpretació que se'n pugui fer i les conseqüències

que pot tenir en possibles impugnacions davant de la jurisdicció ordinària. Així, és clar que la llei obliga la regulació a mantenir l'equilibri en la distribució d'alumnes amb necessitats de reforç, però també ha de respectar la llibertat d'elecció de centre. Ara bé, immediatament després d'aquesta previsió, la mateixa llei admet que el dret d'elecció no és absolut, ja que l'article 84.2 s'inicia amb el condicional: "Quan no existeixin places suficients". Per tant, el dret a l'educació, l'accés igualitari, el dret d'elecció limitat per la mateixa llei i la distribució equilibrada de l'alumnat amb necessitats específiques són tots criteris que ha de tenir en compte la Generalitat en regular l'accés als centres. Aquest són criteris, però, que ja existien durant la legislació anterior (malgrat que, sistemàticament, les limitacions al dret d'elecció estiguessin arraconades en una disposició addicional de la LOCE!) i que ja han servit perquè des de la jurisdicció ordinària es qüestionin determinades regulacions que limitaven el dret d'elecció amb motiu d'una distribució de l'alumnat més equilibrada.

Per aquestes raons, més enllà de les previsions legals i precisament per la seva ambigüïtat, ha esdevingut molt important la política educativa duta a terme pels governs autonòmics i la normativa de rang infralegal que aquests han aprovat per regular la demanda educativa. Així, si bé és cert que totes les lleis han estat taxatives quant a la no obligatorietat de les quotes i, amb més matisos, pel que fa al respecte de la igualtat en l'accés, ha estat el desenvolupament legal que se n'ha fet i, sobretot, la seva aplicació, el que ha estat determinant.

Així, a Catalunya, també ha tingut lloc una regulació pendular en el moment en què hi ha hagut un canvi de la majoria parlamentària. Les disputes han estat clares en aquest terreny i s'han centrat en dos aspectes: en la capacitat dels poders públics d'obligar els centres concertats a acomplir una política d'admissió d'alumnes i de reserva de places idèntica a la dels centres públics, i en la capacitat dels mateixos poders públics per canalitzar la demanda educativa cap a un tipus o altre de centres per mitjà dels sistemes de baremació de les sol·licituds en la preinscripció. Els extrems de les reivindicacions són igualment clars: entre els maximitzadors de la llibertat en tots els terrenys (el sector públic hauria simplement de transferir diners als centres privats i no interferir en el seu funcionament), i aquells que la supediten completament a la garantia de l'equitat en la distribució de l'alumnat.

Més enllà del marc regulatiu general, però, la creixent dualització educativa a Catalunya ha estat, a la pràctica, el resultat d'un elevat incompliment de la llei en les polítiques d'admissió de l'alumnat i d'una elevada laxitud del sector públic en el control d'aquest compliment. Dit d'una altra manera, el marc regulatiu que va establir durant molts anys la LODE, tot i que millorable des del punt de vista de la planificació educativa, no va ser efectiu perquè els centres concertats (i alguns de públics) no van acomplir-lo ni la inspecció educativa els el va fer acomplir. L'incompliment de la llei no correspon exclusivament al cobrament de quotes (aspecte del qual ens ocuparem a l'apartat següent), sinó també als processos de selecció encoberta de l'alumnat i al frau en la declaració de determinades dades.

A Catalunya, l'elevada presència del sector concertat i la manca d'actuació inspectora per garantir l'acompliment de la legalitat vigent ha comportat que les pràctiques de selecció encoberta per motius socials i culturals i que la comissió de fraus hagin estat especialment remarcables. L'intent recent del govern de la Generalitat de fer participar d'una manera més activa els ajuntaments en els processos de preinscripció escolar, mitjançant la creació de les Oficines Municipals d'Escolarització (OME) en el Decret 252/2004, d'1 d'abril, ha posat al descobert les dificultats perquè els poders públics puguin no només intervenir activament en la regulació de l'accés als centres escolars, sinó simplement actuar com a garants del compliment legislatiu. En efecte, com hem vist en el monogràfic sobre el tema inclòs en aquest informe, les noves OME han estat contemplades amb recel per una part del sector privat. La interposició d'un recurs davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC) per part de la Federació de Pares d'Escoles Lliures (FAPEL) ha evidenciat la "por a la intromissió" dels poders públics. La suspensió cautelar del decret, dictada pel TSJ de Catalunya, pel que fa a alguns dels articles, mostra la debilitat real del marc jurídic per aconseguir que els poders públics efectivament participin en la distribució de l'alumnat segons criteris d'equilibri social. D'acord amb el que hem assenyalat anteriorment, l'actual marc normatiu estatal permet una opció política de la comunitat autònoma en aquest sentit. Ara bé, en la mesura que afecta els drets fonamentals i que és una opció política fonamental sobre la qual ha de pronunciar-se el legislador, aquesta hauria d'estar continguda en una llei. Aquesta possibilitat esdevé encara més factible amb les previsions del nou Estatut d'Autonomia sobre els drets educatius i les competències autonòmiques en matèria

educativa. A més a més, la previsió legal evita la impugnació davant dels tribunals de justícia ordinaris, que tendeixen a fer una interpretació molt favorable a la llibertat d'elecció i no tenen en compte altres principis i valors constitucionals.

Bàsicament, l'experiència de les OME evidencia que, en la situació social actual, els marges de maniobra regulatius són clarament insuficients per trencar els processos de dualització. D'una banda, perquè els poders públics no poden centralitzar tota la informació necessària per planificar una política prou coherent. Els municipis poden, si hi ha sort, comptar finalment amb informació relativa a totes les preinscripcions realitzades a les escoles del municipi (sempre que les escoles els facin arribar la informació de les famílies preinscrites a l'escola). Tot i tenir la informació, desconeixen dades fonamentals respecte al grau de polarització social en la qual es pugui haver configurat la demanda de places a les diverses escoles. Si arribessin a tenir aquesta informació, però, en podrien fer poc ús, perquè la capacitat d'alterar la distribució social es pràcticament nul·la: existeix una baremació objectiva preestablerta que ordena i jerarquitzava les preferències de centre i existeix una reserva de places d'alumnat amb NEE fixada per llei que no pot ser ampliada (si ho és ha de ser perquè els centres del municipi han acordat ampliar-la). En la situació actual d'arribada significativa d'alumnat d'incorporació tardana, ni els municipis ni els serveis territorials d'educació tenen possibilitat de distribuir-los equitativament entre els centres. Si els centres tenen les places de NEE cobertes i estan en el nivell màxim de ràtio, els nous alumnes només poden ser dirigits als centres amb places vacants; és a dir, a centres que no han cobert places en el període de preinscripció.

En aquestes condicions, l'acció pública en la lluita contra la dualització educativa passa per "forçar" un altre tipus d'instruments, els quals difícilment per ells mateixos poden aconseguir ser prou eficaços per alterar processos de dualització. El més clar és el de la zonificació escolar. La zona de residència és un dels factors que més pondera en la baremació de les sol·licituds, i els ajuntaments, d'acord amb els serveis territorials, poden modificar les delimitacions de zones amb l'objectiu d'aconseguir una distribució de preferències més heterogènia socialment. En contextos d'elevada segregació urbana, l'eficàcia d'aquest instrument és clarament limitada, fins el punt que pot ser fins i tot preferible optar per la zona única i donar la possibilitat que famílies que resideixen en zones més conflictives puguin optar per escoles d'altres zones del municipi. L'altre

instrument que resta als poders públics municipals és tan aleatori com ho pot ser la seva capacitat de persuasió. En un sistema regulatiu que els deixa sense capacitat de coerció, els ajuntaments només poden esperar que la consciència col·lectiva dels centres escolars es tradueixi en un compromís conjunt per respondre a les necessitats socials del municipi i, per exemple, que es pugui comptar amb tothom a l'hora d'augmentar les ràtios de NEE i facilitar la distribució de l'alumnat d'incorporació tardana. Finalment, polítiques que podrien ser efectives, com la reducció de ràtios en determinats centres, són pràcticament inexistents i de tan impopulars ni tan sols es contemplen per part del Departament d'Educació.

Estem en una situació, per tant, amb poc marge regulatiu i amb molt poca flexibilitat política per fer front a un problema que ja no és petit i que continua augmentant de magnitud.

EN SÍNTESI: NOVES MESURES PER COMBATRE LA DUALITZACIÓ

En definitiva, i com a síntesi de les reflexions que hem realitzat en aquestes pàgines, podem assenyalar un conjunt d'aspectes que podrien guiar adequadament una política educativa que permetés trencar amb la inèrcia de dualització que caracteritza en l'actualitat el sistema educatiu català. Ens limitem aquí a destacar els punts més importants, conscients que es tracta de mesures que requeririen un desplegament més ampli i acurat.

1. Realitzar una avaluació acurada del mapa escolar de Catalunya amb l'objectiu d'identificar els "punts calents" del mateix, és a dir, els territoris o barris que actuen com a factors de polarització urbana i educativa.
2. En el marc de les taules de planificació, revisar aquells casos de zonificació educativa que no permeten augmentar l'heterogeneïtat social de la demanda educativa. Eliminar les zonificacions alternatives de les escoles concertades i incorporar-les a la mateixa zonificació de les escoles públiques.
3. Impulsar en el marc de la nova llei catalana d'educació mesures que permetin una veritable planificació educativa territorial. Això suposa establir un marc jurídic que

permeti més marge d'actuació a les OME en la centralització de les sol·licituds de preinscripció i en la distribució de la matrícula viva i fora de termini.

4. De les OME, o estructures semblants, recollir amb periodicitat anual informació sobre el perfil social, econòmic i cultural de les famílies matriculades a EI3 i a 1r d'ESO en els centres sostinguts amb fons públics.
5. Fer un ús efectiu de la concertació com a instrument de planificació educativa. Analitzar fins a quin punt en municipis i territoris determinats els centres concertats són factors de cohesió social (escolaritzen alumnat "problemàtic") o per contra són factors de fragmentació de la demanda educativa. Revisar la política de concerts a partir d'aquestes avaluacions.
6. Reduir el nombre d'intervencions focalitzades a aquells casos en els quals efectivament els mecanismes de planificació no aconsegueixin una més gran heterogeneïtat social.
7. Establir una estructura d'incentius de la carrera docent vinculada a la pràctica professional en els centres problemàtics. Establir sistemes d'avaluació de la qualitat del professorat per jerarquitzar les sol·licituds d'accés a aquest tipus de centres.
8. Fixar jurídicament la possibilitat que els municipis augmentin la reserva de places amb NEE dels centres sostinguts amb fons públics a partir d'avaluacions objectives de la matrícula viva i fora de termini del seu municipi.
9. Fer un ús actiu i flexible de les mesures de reducció de ràtios en aquells centres gueto que concentren alumnat en risc d'exclusió. Avaluacions conjuntes de serveis territorials i del municipi han de poder determinar a quins centres s'han d'aplicar aquestes mesures excepcionals.
10. Modificar el sistema de baremació amb dos objectius: donar un pes més elevat en la ponderació de la renda familiar disponible (tant en punts com en la introducció de sistemes d'avaluació de la renda que elevin el llindar per damunt de l'SMI); i, en segon lloc, ordenar l'accés als centres segons les puntuacions reals en el procés de baremació i no segons la lògica de la primera opció (vegeu l'article sobre les OME, al capítol 12, per a una explicació completa d'aquesta qüestió).