

Descentralització de la política educativa: consolidació, debilitats i crisi

Bernat Albaigés

Descentralització de la política educativa: consolidació, debilitats i crisi

Bernat Albaigés

© de l'edició: Diputació de Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms
i Socials i Fundació Jaume Bofill

Setembre, 2013

Disseny i producció: Gabinet de Premsa i Comunicació de la Diputació de Barcelona

Composició: Addenda

Impressió: Departament de Reproducció Gràfica de la Diputació de Barcelona

Dipòsit legal: B.23660-2013

Índex

1. Introducció	5
2. Àmbits d'actuació dels ajuntaments en matèria d'educació i factors de diferenciació territorial en el desplegament de polítiques educatives locals	7
3. Factors de transformació en el desplegament de polítiques educatives locals	11
4. Canvis en la formulació i la governació de les polítiques educatives locals	15
5. Canvis en els àmbits d'actuació dels ajuntaments en la política educativa	31
5.1. Admissió d'alumnat	31
5.2. Programació i provisió de l'oferta formativa	39
5.3. Acompanyament de l'escolaritat	47
5.4. Programació i gestió de recursos	55
5.5. Coordinació de les actuacions	58
6. Conclusions	67
6.1. D'on venim? La consolidació del procés de descentralització de la política educativa	67
6.2. On som? La contracció de la política educativa local en determinats àmbits (o debilitats en el procés de descentralització)	69
6.3. Cap on anem? La crisi del procés de descentralització	72
7. Annex	77

1. Introducció

El Panel de Polítiques Públiques Locals de la Fundació Carles Pi i Sunyer, en col·laboració amb la Diputació de Barcelona i la Fundació Jaume Bofill, és una enquesta adreçada als tècnics i/o responsables dels ajuntaments de Catalunya, que ja es va fer l'any 2009 i que es repetirà periòdicament en el futur. L'enquesta aporta informació rellevant i actualitzada de les actuacions en l'àmbit de l'educació dels municipis catalans de més de 10.000 habitants. L'edició de l'any 2011, objecte d'anàlisi en aquest treball, ha obtingut respostes de 99 municipis, sobre un total de 121 municipis de més de 10.000 habitants.

En l'anàlisi del 2009,¹ es proposava conèixer quines desigualtats hi havia entre municipis en l'àmbit de la política educativa i quins factors contribuïen a explicar aquestes desigualtats, en un context en què els ajuntaments han anat assumint un protagonisme cada cop més gran en el desplegament de polítiques educatives, fruit del procés de descentralització política que ha experimentat l'educació al nostre país els darrers anys, i en què les oportunitats educatives de la població estan cada cop més condicionades pel paper que assumeixen els ajuntaments als seus respectius territoris.

En aquesta anàlisi, es van constatar desigualtats territorials en la prevalença de determinats dèficits educatius (relacionats amb l'escolarització equilibrada, l'escolarització no obligatòria, l'èxit escolar, etc.), i també en el desplegament de polítiques en aquests àmbits d'actuació, entre les quals hi havia generalment una relació positiva: els municipis amb més complexitat socioeducativa solien presentar un desenvolupament més gran de polítiques educatives.

Per entendre aquestes desigualtats territorials, l'anàlisi també va posar de manifest l'existència de tres factors clau: la grandària del municipi, la seva composició social i el grau de coresponsabilitat educativa dels ajuntaments. En general, llevat de la provisió d'oferta d'educació infantil de primer cicle i de batxillerat, que respon a dinàmiques diferents, els municipis grans, amb una composició social desfavorida i amb ajuntaments amb un posicionament actiu en la planificació, la implementació i l'avaluació de polítiques educatives, acostumaven a obtenir nivells més elevats de desplegament d'aquestes polítiques.

1. Albaigés, B. (2012). «Desigualtats territorials i coresponsabilitat dels ajuntaments en el desplegament de polítiques educatives». A: Díaz, L. (ed.), *Polítiques públiques dels municipis catalans*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer.

Pel que fa a l'anàlisi del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2011, que dóna continuïtat a la de l'any 2009, un dels objectius principals consisteix a comprendre com han evolucionat en aquest període el desplegament de polítiques educatives a escala local i les desigualtats entre municipis.

Precisament, d'una banda, el capítol segon exposa tant els *àmbits d'actuació de la política educativa* com els *factors de diferenciació territorial* analitzats i, de l'altra, el capítol tercer identifica alguns *factors de transformació en el desplegament de polítiques educatives*, esdeveniments que van tenir lloc entre el 2009 i el 2011 i que han contribuït a alterar aquest àmbit.

En el marc dels capítols quart i cinquè, de caràcter eminentment analítics, aquest treball estudia els principals canvis que han impulsat els ajuntaments a l'hora de formular i governar les polítiques educatives i també la incidència dels diferents *factors de diferenciació territorial* i dels *factors de transformació* en el desplegament de polítiques educatives locals per a cadascun dels *àmbits d'actuació*.

Finalment, el capítol sisè, que conté les conclusions, a tall de síntesi, es proposa analitzar l'evolució de les polítiques educatives locals i identificar les principals claus per comprendre «d'on venim», «on estem» i «on anem» en aquest àmbit de la política pública.

2. Àmbits d'actuació dels ajuntaments en matèria d'educació i factors de diferenciació territorial en el desplegament de polítiques educatives locals

Com dèiem en la introducció, l'anàlisi del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2011 es fa sobre els cinc àmbits principals d'actuació en què els ajuntaments han anat assumint més capacitat d'incidència.

Un d'aquests àmbits fa referència a l'*admissió d'alumnat*, que es basa en la participació dels ajuntaments en la planificació i la gestió del procés per accedir al sistema educatiu, de manera molt determinant en ensenyaments com ara l'educació infantil de primer cicle, però no exclusivament, amb l'establiment d'instruments com són les oficines municipals d'escolarització, i també amb la intervenció, encara que sigui a manera de consulta, en la planificació d'aspectes bàsics, com ara la definició de l'oferta de llocs escolars, la zonificació escolar o les adscripcions, o també desenvolupant determinades estratègies d'escolarització equilibrada.

Un segon àmbit d'actuació se centra en la *programació de l'oferta*, que consisteix a assumir el protagonisme no només a l'hora de proveir ofertes pròpies en el camp de l'educació infantil de primer cicle, la formació ocupacional, la formació d'adults, els ensenyaments artístics o els programes de transició escola-treball, sinó també a l'hora de crear, construir i mantenir els centres educatius públics, en coordinació amb el Departament d'Ensenyament, i de programar i promocionar l'oferta educativa de l'àmbit territorial corresponent (per exemple, en la formació professional inicial, els programes de qualificació professional inicial, els programes de diversificació curricular, etc.).

Un tercer àmbit d'actuació està relacionat amb l'*acompanyament a l'escolaritat*, que no solament remet al rol que l'ordenament jurídic ja reservava als ajuntaments en relació amb la vigilància del compliment de l'escolarització obligatòria o amb la gestió de l'ús social dels equipaments escolars, sinó també amb la dinamització de programes i plans socioeducatius, en col·laboració amb altres agents del territori, que donin suport als projectes educatius dels centres escolars, a la funció educativa de les famílies o a les activitats educatives més enllà de l'horari lectiu.

Un quart àmbit d'actuació destacable té a veure amb la *programació i la gestió de recursos educatius*, que es fonamenta en la provisió de determinats programes i serveis per part dels mateixos ajuntaments i també en la necessitat de col·laborar amb el Departament d'Ensenyament i amb els agents educatius del territori per fer efectiu l'exercici de les competències pròpies, compartides o delegades.

I, finalment, un darrer àmbit destacat fa referència a la *coordinació d'actuacions*, d'acord amb la tendència creixent de desenvolupar el treball en xarxa, per assolir abordatges més integrals i comprensius dels reptes que té plantejada avui dia l'educació, i que atorga als ajuntaments el deure d'exercir un paper de lideratge i de promoció a escala territorial d'aquesta coordinació.

L'anàlisi d'aquests àmbits d'actuació es fa a partir de creuaments entre les diferents dades obtingudes en el Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2011, i també entre aquestes i diferents variables a escala municipal de context demogràfic, geopolític, social, econòmic i educatiu (quadre 1). Tanmateix, de manera preferent, com a variables explicatives de les diferències entre municipis, s'utilitzen indicadors com ara la població empadronada, com a *pes demogràfic del municipi*; la renda per càpita, el percentatge d'estrangers, el dèficit instructiu o el coneixement del català, com a *característiques socials del municipi*, i la planificació de polítiques, la diversificació en la implementació de polítiques i l'avaluació de polítiques, com a *coresponsabilitat educativa de l'Ajuntament*. Aquestes són les tres variables que l'anàlisi del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2009 ja destacava com a determinants.

Quadre 1. Variables de creuament emprades en l'anàlisi del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2011

<p>Context demogràfic</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grandària del municipi, a partir de la població empadronada (2012).
<p>Context geopolític</p> <ul style="list-style-type: none"> • Centralitat territorial del municipi, en funció de la capitalitat de comarca o no.
<p>Context social</p> <ul style="list-style-type: none"> • Renda familiar disponible bruta per habitant, a partir de dades de l'Idescat (2012). • Percentatge de població de nacionalitat estrangera empadronada, a partir de dades de l'Idescat (2012). • Percentatge de població amb dèficit instructiu (estudis bàsics o menys), a partir de dades del cens de població (2001). • Percentatge de població que sap parlar català, a partir de dades del cens de població (2001).
<p>Context econòmic</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taxa d'atur registrat, a partir de dades del Departament de Treball i de l'Idescat (2012).
<p>Context educatiu</p> <ul style="list-style-type: none"> • Amplitud del mapa escolar (nombre de centres educatius), d'acord amb les dades del Departament d'Ensenyament (2012). • Escolarització no obligatòria (taxes d'escolarització als 0-2 anys i als 17 anys per ensenyament i sector de titularitat), a partir de les dades del Departament d'Ensenyament (2012). • Provisió d'oferta educativa no obligatòria (taxes d'escolarització en els programes de qualificació professional inicial, en la formació professional i en la formació d'adults), a partir de les dades del Departament d'Ensenyament (2012). • Resultats educatius (taxa de graduació en ESO) per sectors de titularitat, a partir de dades del Departament d'Ensenyament (2008). • Pes del sector concertat (percentatge d'alumnat matriculat en el sector concertat), a partir de dades del Departament d'Ensenyament (2012). • Percentatge d'alumnat estranger en els ensenyaments obligatoris per sector de titularitat, a partir de dades del Departament d'Ensenyament (2009). • Índexs de segregació escolar (Hutchens i dissimilitud), a partir de dades del Departament d'Ensenyament (2008).

Font: elaboració pròpia.

3. Factors de transformació en el desplegament de polítiques educatives locals

D'ençà de la primera edició del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2009, el context social, polític i econòmic ha experimentat canvis importants que, al seu torn, han esdevingut factors de transformació en el desplegament de polítiques educatives.

Un dels factors de transformació més determinants és la consolidació de la *crisi econòmica* i les polítiques de contenció o reducció del dèficit públic aplicades darrerament, que han comportat restriccions en els pressupostos propis de molts ajuntaments i també decrements en les transferències financeres que aquests reben en matèria d'educació per part d'altres administracions, especialment del Departament d'Ensenyament. La reducció de la partida que el Departament d'Ensenyament transfereix als ajuntaments en concepte de subvenció de les places d'escola bressol pública o d'escola de música i dansa, la suspensió de les subvencions als ajuntaments per a l'escolarització d'infants de 0 a 3 anys que es trobin en situacions socioeconòmiques desfavorides o per a les activitats extraescolars, o la reducció de l'aportació al finançament dels plans educatius d'entorn, són alguns exemples de mesures de restricció pressupostària que han afectat àmbits de política educativa local i que han obligat a revisar i replantejar el paper que jugaven i juguen els ajuntaments. Altres exemples tenen a veure amb el decrement de la inversió en polítiques actives d'ocupació per part del Departament d'Economia i Coneixement, que han afectat la provisió i el finançament, per exemple, de la formació ocupacional o dels Programes de qualificació professional inicial (PQPI).

A més, les dificultats pressupostàries que travessa la Generalitat de Catalunya o els mateixos ajuntaments han situat en el centre del debat l'eficiència i la sostenibilitat econòmica de les polítiques públiques. Al mateix temps, han afectat la planificació, la gestió i la continuïtat de programes, serveis i actuacions propis, compartits o delegats, molts dels quals estan regits per convenis de col·laboració entre les administracions autonòmica i local o per altres mecanismes de planificació mixta, com, per exemple, en el camp de la planificació escolar (cessió de terrenys i construcció de centres, manteniment i rehabilitació d'equipaments escolars, provisió de UEC, PQPI, etc.).

La crisi econòmica no solament ha modificat els recursos disponibles i les inversions que han dut a terme les administracions públiques en matèria d'educació, sinó que també ha provocat canvis en la demanda educativa. El cas de l'educació infantil de primer cicle, que a molts indrets ha experimentat una reducció de la demanda, és paradigmàtic: la reducció de la dotació econòmica del Departament d'Ensenyament ha

portat molts ajuntaments a haver d'incrementar les quotes en un context en què han augmentat les dificultats econòmiques de moltes famílies i han disminuït els programes d'ajuts econòmics, i també s'han agreujat els problemes de conciliació familiar per l'increment de les taxes d'atur. Les dificultats d'inserció laboral i el decrement dels nivells d'abandonament educatiu prematur també han modificat la demanda de formació professional inicial o de formació ocupacional. A més, la precarietat social i econòmica que viuen moltes famílies ha originat nous problemes relacionats amb l'exercici efectiu del dret a l'educació en igualtat d'oportunitats i la pressió sobre les administracions de més proximitat a l'hora de trobar solucions, per exemple, en el camp de les polítiques de beques i ajuts.

Un altre factor de transformació important té a veure amb les eleccions al Parlament de Catalunya del 2010 i de les eleccions municipals del 2011, que han suposat *canvis de govern* a la Generalitat de Catalunya i també a molts municipis catalans, i que han modificat, d'acord amb les noves legitimitats democràtiques, l'orientació de determinades polítiques públiques que s'estaven produint. La conversió del Departament d'Educació en Departament d'Ensenyament —reflex d'una nova prioritització de les polítiques relacionades directament amb la millora dels processos d'ensenyament i aprenentatge acadèmic i amb l'èxit escolar i d'un cert debilitament de les polítiques basades a reforçar l'àmbit fora de l'escola i dels serveis i programes educatius complementaris, que és un dels àmbits en què els ajuntaments tradicionalment han adoptat un paper més actiu— és un exemple de com s'ha modificat l'orientació de la política educativa, amb efectes sobre les polítiques locals. Malgrat que s'hagi pogut accentuar amb l'actual període de restriccions pressupostàries, és indicatiu, per exemple, que, d'acord amb les successives lleis de pressupostos de la Generalitat de Catalunya, l'any 2010 el Departament d'Ensenyament destinava 172,7 milions d'euros a serveis complementaris en educació, mentre que el 2012 aquesta dotació era de 116,9 milions d'euros. Altres exemples poden ser la promoció de models de zonificació escolar basats en zones úniques o ampliades o la suspensió del desplegament de les zones educatives que ha dut a terme el Departament d'Ensenyament, d'acord amb els ajuntaments corresponents.

Adicionalment, a banda de l'orientació de determinades polítiques educatives locals, els canvis de governs municipals també han generat reestructuracions de les estructures administratives i organitzatives que gestiona l'educació a molts ajuntaments.

I, finalment, un tercer factor de transformació fa referència a l'aprovació i l'aplicació de la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació (LEC), de l'any 2009, que reconeix plenament els ajuntaments com a Administració educativa, igual que el Departament d'Ensenyament, i que consolida el procés de descentralització i desconcentració política que ha experimentat l'educació al nostre país i el paper cada cop més protagonista de les administracions locals en el desplegament de polítiques educatives a escala local.

És significatiu, per exemple, que la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (art. 25.2e), o que el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual

s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (art. 66.3o), no més incloguin com a competències pròpies dels ajuntaments la participació en la programació de l'ensenyament i la cooperació amb l'administració educativa en la creació, la construcció i el manteniment dels centres docents públics, la intervenció en els òrgans de gestió dels centres docents i la participació en la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria.

En canvi, la LEC, d'acord amb aquest procés d'assumpció de marges de coresponsabilitat més gran per part dels ajuntaments, també estableix com a competències dels ens locals (art. 159) la creació, l'organització i la gestió de centres públics que imparteixin el primer cicle d'educació infantil, ensenyaments artístics o educació d'adults, la planificació i la gestió de l'admissió d'alumnes en els ensenyaments del primer cicle d'educació infantil i la coordinació dels serveis socials amb els serveis educatius. A més, els ajuntaments també poden participar en les funcions que corresponen al Departament d'Ensenyament, com ara la determinació de l'oferta educativa; la gestió del procés d'admissió d'alumnat per mitjà, si escau, de les oficines municipals d'escolarització; l'establiment de mesures que permetin que els centres portin a terme activitats extraescolars promogudes per l'Administració educativa, i la coordinació d'aquestes activitats; la programació dels ensenyaments de formació professional i la coordinació amb l'entorn territorial i empresarial, i el foment de la implicació dels agents territorials i socials en el compromís educatiu de tota la societat; l'aplicació dels programes d'avaluació, i el coneixement dels resultats; la promoció i l'aplicació de programes adreçats a alumnes de famílies d'immigrants o transeünts; l'establiment de programes i altres fórmules de col·laboració amb les associacions de mares i pares d'alumnes per estimular les famílies i donar-los suport en el compromís amb el procés educatiu dels fills; el desenvolupament de programes de qualificació professional inicial, o la determinació del calendari escolar.

4. Canvis en la formulació i la governació de les polítiques educatives locals

En l'anàlisi del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de la Fundació Pi i Suñer de l'any 2009, destacàvem l'important marge de millora disponible encara en els nivells de coresponsabilitat dels ajuntaments en el desplegament de polítiques educatives en les seves diferents fases, i també les importants desigualtats territorials existents en aquests nivells de coresponsabilitat. En aquest sentit, posàvem de manifest que una part significativa d'ajuntaments no planificaven polítiques, no diversificaven la seva implementació i/o no les avaluaven, i que la grandària del municipi era el principal factor que condicionava la planificació, la diversificació i l'avaluació de polítiques educatives locals (en què són els municipis grans els que presenten un grau més alt de coresponsabilitat).

Val a dir que el Panel de l'any 2011 continua reflectint la importància de la grandària del municipi per comprendre les desigualtats territorials. La taula 1 constata que, com més grans són els municipis, més alt és el grau de coresponsabilitat que els ajuntaments acostumen a presentar en matèria d'educació, sobretot perquè els municipis grans solen tenir també una demanda més alta, amb la necessitat de gestionar una oferta formativa més abundant, amb estructures administratives més professionalitzades i complexes o amb més tradició en el desenvolupament de polítiques educatives. En canvi, els factors socioeconòmics, com ara el nivell de renda per càpita, el pes del fet migratori, la prevalença del dèficit formatiu o el nivell de despesa pública de l'ajuntament, no tenen una incidència estadísticament significativa (taula 36 de l'annex).

Taula 1. Coresponsabilitat dels ajuntaments en matèria d'educació en funció de la grandària del municipi, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

Coresponsabilitat		Entre 10.000 i 20.000 habitants	Entre 20.000 i 50.000 habitants	Entre 50.000 i 100.000 habitants	Més de 100.000 habitants	Total
Planificació	Sí	62,8	84,8	100,0	100,0	78,4
	No	37,2	15,2	0,0	0,0	21,6
Implementació	Diversificació alta	47,7	73,5	92,3	100,0	66,7
	Diversificació baixa	52,3	26,5	7,7	0,0	33,3
Avaluació	Sí	31,8	47,1	61,5	75,0	64,3
	No	68,2	52,9	38,5	25,0	35,7
Total		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

Nota: en el cas de la implementació, el grau de diversificació de polítiques (alta o baixa) depèn del nombre de polítiques educatives locals (programes, serveis, etc.), segons la tipologia de polítiques inclosa en el Panel, que manifesten que tenen al municipi. Parlem de diversificació alta als municipis que es troben per sobre la mitjana i de diversificació baixa, als municipis que es troben per sota la mitjana.

Increment de la coresponsabilitat dels ajuntaments en matèria d'educació. Tanmateix, un dels canvis evolutius més significatius que mostra l'anàlisi del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2011 té a veure amb un augment notable del grau de coresponsabilitat dels ajuntaments en el desenvolupament de polítiques educatives locals, especialment en l'àmbit de l'avaluació. L'escassetat de recursos pressupostaris i la necessitat de revisar el mapa de polítiques educatives locals en l'actual context de crisi econòmica són factors que poden contribuir a explicar aquesta millora experimentada, sobretot en l'avaluació de polítiques.

En efecte, si bé els marges de millora encara són destacables, la taula 2 mostra que, mentre el 2009 el 30,7% dels ajuntaments no planificava, el 2011 aquesta proporció s'ha reduït fins al 22,2%; mentre que el 2009, el 43,6% dels ajuntaments disposava de polítiques educatives poc diversificades, el 2011 aquesta situació ha afectat el 33,3% dels casos; i mentre que el 2009 el 82,2% dels ajuntaments no avaluava, el 2011 no ho feia el 55,6%. L'any 2009 només el 9,9% dels ajuntaments adoptava un posicionament actiu en les fases de planificació, implementació i avaluació, i un 15,8%, un posicionament passiu. En canvi, el 2011, el 33,3% dels ajuntaments és coresponsable en totes tres fases, més de vint punts percentuals per sobre, i un 11,1% es mostra passiu, més de quatre punts percentuals per sota.

Taula 2. Percentatge d'ajuntaments de municipis en funció del grau de coresponsabilitat en matèria d'educació, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2009; 2011)

	2009	Implementació		Total
		Diversificació alta	Diversificació baixa	
Planificació	Sí	46,5	22,8	69,3
	No	9,9	20,8	30,7
Avaluació	Sí	9,9	7,9	17,8
	No	46,5	35,6	82,2
Total		56,4	43,6	100,0

	2011	Implementació		Total
		Diversificació alta	Diversificació baixa	
Planificació	Sí	58,6	19,2	77,8
	No	8,1	14,1	22,2
Avaluació	Sí	34,3	10,1	44,4
	No	32,3	23,2	55,6
Total		66,7	33,3	100,0

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2009; 2011).

Aquests increments de coresponsabilitat s'han produït sobretot entre els municipis més petits, que també eren els que partien d'un posicionament més passiu en la planificació, la implementació i l'avaluació de polítiques educatives. La taula 3 posa de manifest que, dels ajuntaments que ja van participar en el Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2009, han mostrat una evolució positiva el 13% en relació amb la planificació, el 14,1% en relació amb la implementació i el 37% en relació amb l'avaluació; aquesta evolució positiva afecta un 85% dels municipis més petits de 50.000 habitants. Val a dir que també hi ha municipis que han experimentat retrocessos, fonamentalment també entre els municipis més petits, però aquests són numèricament poc significatius.

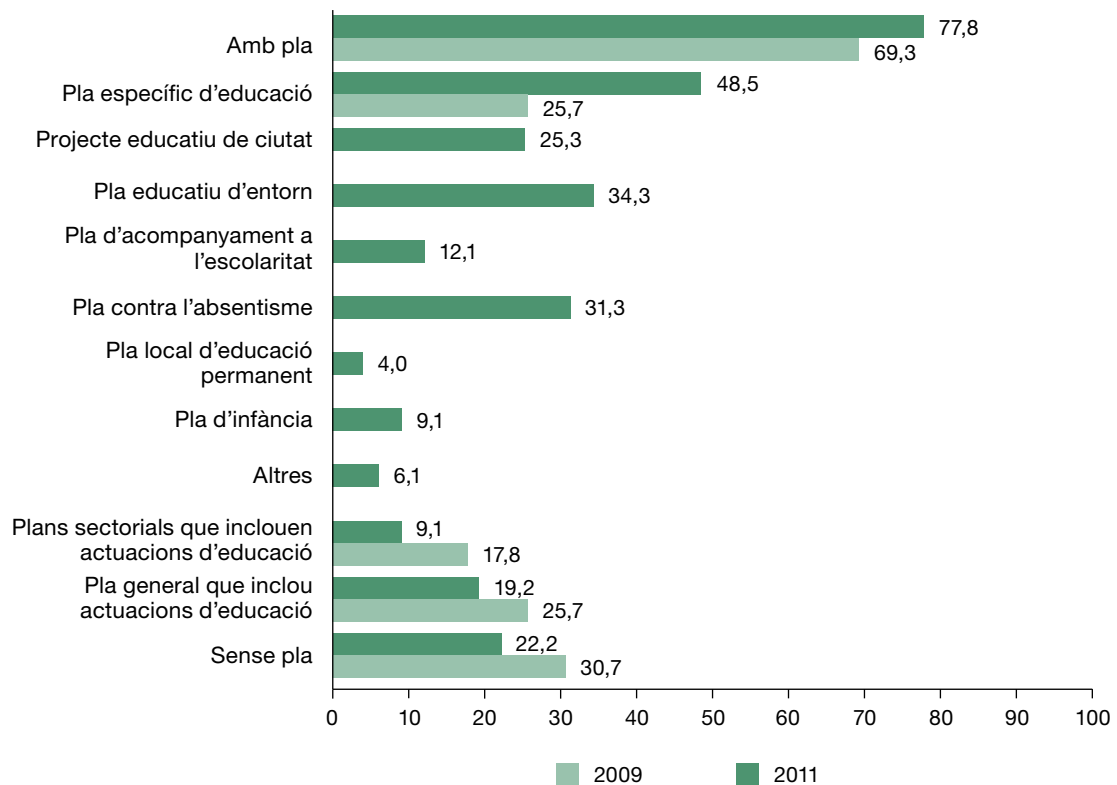
Taula 3. Evolució de la coresponsabilitat en funció de la grandària del municipi, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2009; 2011)

Coresponsabilitat	Evolució	Entre	Entre	Entre	Més de	Total	Total (n)	Total (n/92)
		10.000 i 20.000 habitants	20.000 i 50.000 habitants	50.000 i 100.000 habitants	100.000 habitants			
Planificació	Positiva	58,3 (7)	33,3 (4)	8,3 (1)	0,0 (0)	100,0	12	13,0
	Negativa	75,0 (3)	25,0 (1)	0,0 (0)	0,0 (0)	100,0	4	4,3
Implementació	Positiva	69,2 (9)	15,4 (2)	15,4 (2)	0,0 (0)	100,0	13	14,1
	Negativa	66,7 (6)	22,2 (2)	11,1 (1)	0,0 (0)	100,0	9	9,8
Avaluació	Positiva	38,2 (13)	47,1 (16)	14,7 (5)	0,0 (0)	100,0	34	37,0
	Negativa	33,3 (2)	33,3 (2)	33,3 (2)	0,0 (0)	100,0	6	6,5

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2009; 2011).

Especificitat de la planificació de polítiques educatives i lideratge més gran dels ajuntaments. En l'àmbit de la planificació, val a dir que la millora de la coresponsabilitat ha comportat també nivells més alts d'especificitat dels plans educatius, en detriment dels plans sectorials o generals que incloïen actuacions d'educació. El gràfic 1 il·lustra que, si bé la proporció de municipis amb algun pla ha augmentat en vuit punts percentuals —del 69,3% al 77,8%—, la de municipis amb un pla específic d'educació s'ha incrementat en més de vint punts percentuals —del 25,7% al 48,5%. A més, la majoria d'aquests plans (94,4%) són plenament actius, amb alguna activitat els darrers dotze mesos.

Dels ajuntaments que ja van participar en el Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2009, n'hi ha cinc que des d'aquest any tenen nous projectes educatius de ciutat; tres més, un nou pla d'acompanyament a l'escolaritat, o tres més, un nou pla d'infància. En canvi, des del 2008, no hi ha nous plans educatius d'entorn, malgrat que aquesta és la tipologia de pla més present als municipis (34,3%). De fet, l'esforç més gran en planificació específica de polítiques educatives també ha coincidit amb un debilitament de la tipologia de pla específic més prevalent, els plans educatius d'entorn, coliderats pel Departament d'Ensenyament i els ajuntaments, i que han experimentat els darrers anys una davallada significativa en la dotació dels recursos financers que han rebut. De fet, els nous plans locals en educació estan més liderats, promoguts i sostinguts pels ajuntaments que no pas pel Departament d'Ensenyament.

Gràfic 1. Evolució de la planificació de polítiques educatives en funció del tipus de pla, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2009; 2011)

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2009; 2011).

Reducció dels pressupostos en educació dels ajuntaments (exclosa la inversió en escoles bressol) i debilitat en l'atenció de les necessitats educatives. En epígrafs anteriors, s'ha exposat que els ajuntaments han incrementat la seva coresponsabilitat en matèria d'educació i, consegüentment, també l'esforç que fan en planificació, implementació i avaluació de polítiques educatives locals. Al seu torn, la crisi econòmica vigent ha incrementat les necessitats socials i educatives de la població, i també la pressió sobre les administracions públiques per donar respostes efectives a les demandes socials creixents. Tanmateix, aquesta dinàmica, que exigeix una implicació més gran dels ajuntaments, contrasta amb les dificultats de finançament també creixents de les administracions públiques, per efecte de la mateixa crisi econòmica i de les mesures de control i reducció del dèficit públic instaurades.

El Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2011 constata clarament aquest increment de dificultats dels ajuntaments per desenvolupar polítiques educatives. La taula 4 evidencia que el 2009 el 50% dels ajuntaments manifestaven que els darrers anys els recursos que l'ajuntament destina a l'educació s'han incrementat proporcionalment a les necessitats, i que el 2011 aquesta proporció ha baixat al 37,4%. Així doncs, dos de cada tres ajuntaments consideren que la dotació de recursos disponible per atendre les necessitats existents no és adequada.

Taula 4. Evolució del grau d'acord sobre la suficiència de recursos, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2009; 2011)

	2011		2009	
	Molt o bastant d'acord	Poc o gens d'acord	Molt o bastant d'acord	Poc o gens d'acord
Els darrers anys els recursos que l'ajuntament destina a l'educació s'han incrementat proporcionalment a les necessitats	37,4	62,6	50,0	50,0

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2009; 2011).

De fet, tal com recull la taula 5, el Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2011 posa de manifest que, tot i l'increment de la coresponsabilitat dels ajuntaments i de les necessitats socials, el 51,5% dels ajuntaments han reduït el seu pressupost en educació (exclosa la inversió en escoles bressol) els darrers dos anys i que només el 4,0% ha experimentat un augment. Els ajuntaments que han reduït el seu pressupost tendeixen a valorar més negativament l'adequació de recursos a les necessitats (en un 70,6% dels casos) que els ajuntaments que no han experimentat canvis significatius pressupostaris (un 56,8% d'aquests ajuntaments també considera inadequada la dotació de recursos) (taula 37 de l'annex).

L'explotació de les dades també evidencia que el 34,1% dels ajuntaments que han reduït el pressupost en educació (sense comptar la inversió en escoles bressol) ho han fet per sobre del 10%, però també que només el 5,9% dels ajuntaments que han dut a terme aquesta reducció, ho han fet de manera més accentuada que el pressupost d'altres àrees de la política local. Així doncs, d'aquesta reducció de pressupostos no sembla que es desprengui una disminució significativa de la prioritització dels ajuntaments en el desplegament de polítiques locals en matèria d'educació.

Taula 5. Evolució del pressupost en educació (exclosa la inversió en escoles bressol), per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

Com ha evolucionat el pressupost?	n	%
Reducció pressupostària	51	51,5
Sense modificacions significatives	44	44,4
Augment pressupostari	4	4,0
Com ha estat la reducció?	n	%
Similar a altres polítiques del municipi	28	54,9
Superior que en altres polítiques	3	5,9
Inferior que en altres polítiques	11	21,6
No es pot valorar	9	17,6

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

La coresponsabilitat educativa dels ajuntaments i la contenció dels pressupostos en educació. L'anàlisi del tipus d'ajuntaments que tendeix a reduir més els seus pressupostos en educació no permet identificar factors clars que expliquin les diferències entre municipis. De fet, no hi ha diferències estadísticament significatives destacables segons la composició social dels municipis (amb variables considerades com la renda per càpita, el pes del fet migratori, etc.); segons les seves característiques educatives (amb variables considerades com el pes del dèficit instructiu, la graduació a l'ESO, els nivells d'escolarització en els ensenyaments preobligatoris o postobligatoris, el pes del sector concertat, etc.), segons la despesa municipal per càpita (taula 38 de l'annex). El fet que les reduccions pressupostàries no estiguin condicionades a l'evolució i a la concentració territorial de les necessitats educatives incrementa la debilitat dels ajuntaments a l'hora d'atendre les necessitats educatives creixents, especialment en aquells municipis amb més concentració de necessitats educatives i de dèficits educatius, i pot augmentar també les desigualtats territorials.

De fet, en l'actual context de crisi econòmica, l'evolució dels pressupostos en educació està condicionada per nombrosos factors no sempre circumscrits al mateix àmbit educatiu. Amb tot, la taula 6 mostra la relació existent entre coresponsabilitat i consolidació dels pressupostos en educació: si bé un posicionament actiu no és condició suficient per evitar reduccions pressupostàries, els municipis amb ajuntaments amb menys coresponsabilitat en educació, amb un posicionament menys actiu a l'hora de planificar, implementar i avaluar polítiques educatives locals, tendeixen a reduir més els seus pressupostos en educació que els municipis amb més coresponsabilitat educativa. Així, els ajuntaments amb un posicionament menys actiu incrementen la seva debilitat d'actuació en matèria d'educació perquè tendeixen a reduir més els seus pressupostos. La centralitat que ocupa l'educació als ajuntaments amb més coresponsabilitat educativa i la institucionalització de polítiques més gran en aquells municipis amb un posicionament més actiu en l'àmbit educatiu són alguns dels factors que contribueixen a explicar una major contenció pressupostària als ajuntaments coresponsables.

La taula 6 també mostra com a tendència general que els municipis més petits de 50.000 habitants presenten nivells de reducció dels pressupostos en educació superiors als municipis més grans de 50.000 habitants. En aquest sentit, destaca que el 70,6% dels municipis entre 20.000 i 50.000 habitants han reduït el seu pressupost en educació quasi vint punts percentuals per sobre de la mitjana del conjunt de municipis.

Taula 6. Evolució del pressupost en educació en funció de la grandària i la coresponsabilitat educativa de l'ajuntament, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

		S'ha reduït	Ha augmentat	No hi ha hagut canvis significatius	Total	Total (n)
Entre 10.000 i 20.000 habitants		45,5	6,8	47,7	100,0	44
Entre 20.000 i 50.000 habitants		70,6	0,0	29,4	100,0	34
Entre 50.000 i 100.000 habitants		30,8	7,7	61,5	100,0	13
Més de 100.000 habitants		37,5	0,0	62,5	100,0	8
Total		51,5	4,0	44,4	100,0	99
Planificació	Sí	47,4	5,3	47,4	100,0	76
	No	66,7	0,0	33,3	100,0	21
Implementació	Diversificació alta	45,5	4,5	50,0	100,0	66
	Diversificació baixa	63,6	3,0	33,3	100,0	33
Avaluació	Sí	47,7	6,8	45,5	100,0	44
	No	54,5	1,8	43,6	100,0	55

Font: elaboració a partir del Panel de polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

La incidència de l'evolució dels pressupostos educatius dels ajuntaments en la disminució de polítiques educatives. Òbviament, el fet de disposar de recursos pressupostaris condiona les possibilitats de les administracions públiques de desenvolupar polítiques. En efecte, la taula 7 mostra que aquesta relació també es produeix en el cas de les polítiques educatives locals: el 65,7% dels ajuntaments manifesta que han reduït algun tipus de política educativa; entre els municipis amb ajuntaments que han reduït pressupost, el percentatge d'ajuntaments que ha disminuït algun tipus de política ascendeix fins al 76,5%.

Aquesta relació també es constata pel fet que els ajuntaments que han disminuït algun tipus de política acostumen a experimentar reduccions de pressupost en educació per sobre de la mitjana. En definitiva, els ajuntaments que redueixen el seu pressupost en educació solen reduir més les seves polítiques educatives locals, i a la inversa.

Taula 7. Evolució del pressupost en educació en funció del tipus de política, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

	Percentatge de disminució de polítiques (1)	Percentatge de disminució de polítiques (ajuntaments amb reducció de pressupost) (2)	Ràtio (2)/(1)	Percentatge de reducció de pressupost (ajuntaments amb disminució de polítiques)
Beques i ajuts de suport a l'escolaritat	28,9	32,7	1,1	57,8
Programes de reforç escolar	25,9	35,0	1,4	66,8
Promoció d'activitats educatives més enllà de l'horari lectiu	25,6	27,6	1,1	56,3
Formació ocupacional	24,1	32,5	1,3	63,1
Suport d'activitats educatives dins l'horari lectiu	19,8	31,2	1,6	78,8
Accions específiques d'acompanyament a les famílies nouvingudes	19,7	24,3	1,2	57,4
Programes de dinamització de les AMPA dels centres educatius	18,2	29,7	1,6	78,6
Programes d'acompanyament i formació de famílies	15,1	25,7	1,7	81,5
Programes de transició escola-treball	14,5	27,6	1,9	80,0
Programes de vinculació de l'escola al territori	13,5	18,0	1,3	70,4
Projectes d'acollida a l'escola	12,2	15,8	1,3	59,8
Dispositius locals d'inserció laboral	12,0	17,9	1,5	70,0
Programes de promoció de la convivència i mediació escolar	11,7	11,1	0,9	42,7
Centres oberts, ludoteques, casals infantils, etc.	8,1	16,2	2,0	100,0
Programes de transició entre etapes educatives	6,8	11,1	1,6	75,0
Programes d'incentivació i orientació formativa	6,7	10,5	1,6	79,1
Projectes educatius a les escoles relacionats amb la millora de l'èxit escolar	6,3	9,7	1,5	74,6
Escoles de música i/o dansa	5,8	6,7	1,2	60,3

Programes de diversificació curricular	5,3	8,0	1,5	73,6
Estratègies d'escolarització equilibrada	4,8	9,0	1,9	100,0
Programes de qualificació professional inicial (PQPI)	4,7	10,4	2,2	100,0
Comissió social de centre	4,4	5,5	1,3	65,9
Centres de formació d'adults	4,4	4,1	0,9	50,0
Programes de lluita contra l'absentisme	3,4	6,7	2,0	100,0
Ensenyaments artístics	2,3	5,1	2,2	100,0
Total	65,7	76,5	1,2	51,5

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

(1) Percentatge d'ajuntaments que han disminuït determinades polítiques educatives.

(2) Percentatge d'ajuntaments que han reduït el pressupost en educació (excloses les escoles bressol) i que han disminuït determinades polítiques educatives.

La taula 7 també permet comprendre quines polítiques són més susceptibles de reduccions pressupostàries en educació, en funció de la proporció de municipis que manifesten que han disminuït els diferents tipus de política educativa local. El quadre 2, que sintetitza aquesta relació, posa de manifest que les polítiques que s'han reduït més i que han patit més la reducció del pressupost global en educació de l'ajuntament són els programes de promoció d'activitats educatives més enllà de l'horari lectiu, els programes de suport d'activitats educatives dins l'horari lectiu, els programes de dinamització de les AMPA dels centres educatius, els programes d'acompanyament i formació de famílies, els programes de transició escola-treball i els dispositius locals d'inserció laboral.

En canvi, les polítiques menys condicionades a les restriccions pressupostàries i que no han disminuït tant són les comissions socials de centre, que no suposen cap cost directe, i també les escoles de música i/o dansa i els centres de formació d'adults, malgrat que el finançament que reben els ajuntaments de part del Departament d'Ensenyament s'hagi reduït. La consolidació d'aquests serveis educatius i l'aposta que en fan la majoria d'ajuntaments explica que les reduccions de pressupost en educació de l'ajuntament i la reducció de la transferència financera de part del Departament d'Ensenyament no hagin disminuït aquestes polítiques de manera substancial.

La resta de polítiques pot ser que estiguin condicionades a la reducció pressupostària, però hi ha pocs municipis que hagin disminuït el seu desplegament (com succeeix amb els centres oberts, ludoteques i casals infantils, els programes de transició entre etapes educatives, els programes d'incentivació i orientació formativa, els projectes educatius a les escoles relacionats amb la millora de l'èxit escolar, els programes de

diversificació curricular, les estratègies d'escolarització equilibrada, els PQPI, els programes de lluita contra l'absentisme i els ensenyaments artístics), o que, malgrat que hagin disminuït molt, estiguin poc condicionades a l'evolució del pressupost de l'ajuntament en educació (com succeeix amb les beques i ajuts de suport a l'escolaritat, els programes d'estudi assistit i reforç escolar o la formació ocupacional). En aquest darrer cas, convé destacar que són polítiques afectades per la reducció de despesa pública que duen a terme altres administracions públiques, especialment el Departament d'Ensenyament o el Departament d'Empresa i Ocupació. Així doncs, l'elevada disminució d'aquestes polítiques, tot i que està poc condicionada per l'evolució del pressupost municipal en educació, està relacionada segurament amb el finançament destinat per altres administracions.

El quadre 2 ja deixa entreveure que alguns àmbits de la política educativa local, com ara la transició escola-treball, la formació ocupacional, els programes d'estudi assistit i de reforç escolar, els programes de treball amb famílies i amb les AMPA, o els programes de promoció de les activitats més enllà de l'horari lectiu, s'han debilitat, sia per les reduccions pressupostàries dutes a terme per la Generalitat de Catalunya, sia per les dels ajuntaments.

En canvi, les polítiques que s'han debilitat menys solen ser aquelles que no comporten necessàriament una despesa pública directa (com passa amb les comissions socials de centre, les estratègies d'escolarització equilibrada, els programes de transició entre etapes educatives o els programes de lluita contra l'absentisme), o aquelles altres polítiques que han patit menys les reduccions de finançament d'altres administracions públiques (com succeeix amb els centres oberts o els programes de diversificació curricular), o que, en cas que hagin patit reduccions, estan fortament consolidades com a oferta educativa del territori (de tal manera que l'ajuntament o els seus usuaris són els qui han incrementat la seva contribució econòmica perquè aquesta no afecti tant la seva continuïtat, com passa amb les escoles de música i dansa).

Quadre 2. Relació entre la disminució de polítiques i la reducció del pressupost en educació en funció de la tipologia de política educativa local, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

	Més condicionament als pressupostos (ràtio > 1,5)	Menys condicionament als pressupostos (ràtio < 1,5)
Més disminució (> 10%)	<ul style="list-style-type: none"> • Promoció d'activitats educatives més enllà de l'horari lectiu • Suport d'activitats educatives dins l'horari lectiu • Programes de dinamització de les AMPA dels centres educatius • Programes d'acompanyament i formació de famílies • Programes de transició escola-treball • Dispositius locals d'inserció laboral 	<ul style="list-style-type: none"> • Beques i ajuts de suport a l'escolaritat • Programes de reforç escolar • Formació ocupacional • Programes de vinculació de l'escola al territori • Programes de promoció de la convivència i mediació escolar
Menys disminució (< 10%)	<ul style="list-style-type: none"> • Centres oberts, ludoteques, casals infantils, etc. • Programes de transició entre etapes educatives • Programes d'incentivació i orientació formativa • Projectes educatius a les escoles relacionats amb la millora de l'èxit escolar • Programes de diversificació curricular • Estratègies d'escolarització equilibrada • Programes de qualificació professional inicial (PQPI) • Programes de lluita contra l'absentisme • Ensenyaments artístics 	<ul style="list-style-type: none"> • Escoles de música i/o dansa • Comissió social de centre • Centres de formació d'adults

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

Desenvolupament de les estructures administratives dels ajuntaments en educació. L'anàlisi del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2009 va portar a concloure que, en part, el major grau de coresponsabilitat existent entre els municipis grans estava relacionat amb l'existència d'estructures administratives dels ajuntaments amb més possibilitats d'actuar en matèria d'educació. En efecte, els municipis grans, amb més coresponsabilitat, també tendien a tenir més treballadors, treballadors amb una formació més específica, més instruments per planificar (observatoris locals, etc.) i més autonomia i independència per gestionar en l'àmbit de l'educació, etc., mentre que els municipis petits, amb menys coresponsabilitat, disposaven d'estructures administratives més dependents i simples. En aquest sentit, val a dir que el Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2011 manté i confirma aquesta tendència (taula 9).

Tanmateix, des d'una perspectiva evolutiva, convé destacar que les desigualtats entre els municipis grans i els petits —encara existents— s'han reduït entre el 2009 i el 2011. En general, els ajuntaments han tendit a proveir-se d'estructures administratives més independents i autònomes, amb entitat pròpia i específica, i amb recursos humans més ben formats per dur a terme la seva tasca. En efecte, tal com recull la taula 8, el 93,9% dels ajuntaments ja tenen un departament tècnic que centralitza les actuacions en matèria d'educació (quan el 2009 aquest percentatge era del 86,1%); només el 33,3% d'aquests departaments comparteix la gestió de les polítiques educatives amb altres matèries (quan el 2009 ho feia el 44,2%), i el 92,9% dels ajuntaments té personal amb la formació adequada (quan el 2009 era del 81,6%).

Amb tot, encara cal destacar que hi ha quasi un 10% d'ajuntaments de municipis d'entre 10.000 i 20.000 habitants que no disposen d'un departament tècnic específic, que no disposen de personal tècnic propi o que aquest personal no té la formació adequada.

Taula 8. Evolució de les característiques de l'estructura administrativa, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

	2011		2009	
	Sí	No	Sí	No
Hi ha un regidor d'educació	98,0	2,0	–	–
Hi ha una regidoria íntegrament d'educació	26,3	73,7	–	–
Hi ha un responsable tècnic d'educació	94,9	5,1	–	–
Hi ha un departament tècnic que centralitza les actuacions en matèria d'educació	93,9	6,1	86,1	13,9
<i>El departament tècnic comparteix la gestió amb altres matèries</i>	33,3	66,7	44,2	55,8
Hi ha tècnics d'educació	98,0	2,0	97,0	3,0
El personal ha rebut algun tipus de formació específica el darrer any	75,8	24,2	–	–
El personal té la formació adequada	92,9	7,1	81,6	18,4

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

Novament, la institucionalització de les estructures administratives específiques d'educació i la prioritització de l'educació dels ajuntaments que disposen d'aquestes estructures administratives específiques expliquen, en part, que els ajuntaments que disposen de departaments tècnics que centralitzen les actuacions en matèria d'educació i que no comparteixen la gestió de les polítiques educatives amb altres matèries siguin els que contenen més els pressupostos en educació. En efecte, els ajuntaments sense aquestes estructures administratives independents i autònomes han tendit a reduir més el pressupost en educació que els ajuntaments més ben dotats (taula 9).

Taula 9. Característiques de l'estructura administrativa en funció de la grandària i l'evolució del pressupost del municipi, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

	Departament tècnic	Comparteix la gestió	Personal propi	Formació durant l'any en curs			S'ha reestructurat	S'ha eliminat l'organisme existent	S'ha canviat el responsable	S'ha creat una estructura nova	Total (n)
				Formació adequada	S'ha reestructurat	S'ha eliminat l'organisme existent					
Entre 10.000 i 20.000 habitants	90,9	42,5	95,5	54,5	86,4	15,9	2,3	9,1	13,6	100,0	44
Entre 20.000 i 50.000 habitants	94,1	28,1	100,0	88,2	97,1	23,5	0,0	8,8	20,6	100,0	34
Entre 50.000 i 100.000 habitants	100,0	30,8	100,0	100,0	100,0	38,5	7,7	30,8	30,8	100,0	13
Més de 100.000 habitants	100,0	12,5	100,0	100,0	100,0	50,0	0,0	12,5	25,0	100,0	8
Total	93,9	33,3	98,0	75,8	92,9	24,2	2,0	12,1	19,2	100,0	99
S'ha reduït	92,2	29,8	98,0	76,5	92,2	25,5	2,0	15,7	19,6	100,0	51
No hi ha hagut canvis	95,5	35,7	97,7	75,0	93,2	22,7	0,0	6,8	15,9	100,0	44
Ha augmentat	100,0	50,0	100,0	75,0	100,0	25,0	25,0	25,0	50,0	100,0	4

Font: elaboració a partir del Panel de Politiques Públiques Locals d'Educació (2011).

Ara bé, contràriament al que s'observa per als pressupostos, val a dir que els municipis més grans, amb estructures administratives dels ajuntaments més independents i autònomes, i amb més coresponsabilitat en educació, presenten també les estructures administratives menys estables, que han experimentat més canvis. Els municipis amb més de 50.000 habitants han tendit a reestructurar més els seus departaments, a canviar més els seus responsables tècnics i a crear noves estructures que els municipis més petits de 50.000 habitants; aquests canvis no tenen una relació clara amb l'evolució dels pressupostos en educació. La influència desigual dels canvis de govern que s'han produït arran de les eleccions municipals del 2011, les estratègies desiguals a l'hora d'afrontar la gestió financera de les polítiques educatives (amb la reducció dels ingressos transferits pel Departament d'Ensenyament, per exemple) o l'esforç desigual a l'hora d'avaluar i revisar les polítiques públiques i adaptar-se als nous escenaris socials, polítics i econòmics són alguns dels factors que poden explicar que els ajuntaments amb estructures administratives més sòlides, que acostumen, al seu torn, a mantenir els pressupostos iguals, hagin experimentat més canvis organitzatius. Així, per exemple, és il·lustratiu que els municipis més grans hagin tendit a modificar més el nombre de treballadors, especialment els que tenen més de 100.000 habitants, que han reduït les seves plantilles en un 62,5% dels casos (taula 39 de l'annex).

Millora de la qualitat de la formulació de polítiques locals. En l'anàlisi del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2009, ja destacàvem que els ajuntaments tenien un marge de millora important en relació amb la qualitat de la formulació de polítiques educatives, tant a l'hora de fixar els objectius, com de detectar les necessitats o donar respostes a les demandes, per citar-ne alguns exemples; també destacàvem que aquesta qualitat era més present entre els ajuntaments més grans, amb estructures administratives més sòlides i amb un nivell de coresponsabilitat educativa més elevat. En efecte, aquests ajuntaments valoraven millor la seva capacitat de donar respostes adequades als reptes que planteja l'educació en general i la política educativa en particular.

Des d'una perspectiva evolutiva, cal destacar que la majoria de dimensions han experimentat una tendència positiva. Així, per exemple, la taula 10 mostra que, mentre que el 2009 el 69,0% dels ajuntaments destacaven que els serveis locals de l'ajuntament estan adaptats per donar resposta a les demandes en educació, el 2011 ho feien el 83,8%; que, mentre que el 2009 el 56,6% dels ajuntaments consideraven que l'ajuntament té recursos i eines per detectar les noves necessitats en matèria d'educació, el 2011 ho fa el 64,6%; o que, mentre el 2009 el 64,9% valorava que els reptes més importants que planteja l'educació formen part de l'agenda política, el 2011 ho fa el 78,8%.

Taula 10. Evolució del grau d'acord sobre diferents dimensions de la política educativa, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2009; 2011)

	2011		2009	
	Molt o bastant d'acord	Poc o gens d'acord	Molt o bastant d'acord	Poc o gens d'acord
Els serveis locals de l'ajuntament estan adaptats per donar resposta a les demandes en educació	83,8	16,2	69,0	31,0
Els recursos humans de l'ajuntament que treballen en temes d'educació tenen una formació adequada	92,9	7,1	88,0	12,0
L'ajuntament té recursos i eines per detectar les noves necessitats en matèria d'educació	64,6	35,4	56,6	43,4
Hi ha idees innovadores per afrontar els nous reptes que planteja l'educació	60,6	39,4	63,6	36,4
Hi ha un acord polític que dóna continuïtat a la política en educació	64,6	35,4	61,6	38,4
Els reptes més importants que planteja l'educació formen part de l'agenda política	78,8	21,2	64,9	35,1
Els programes de treball fixen objectius específics i mesurables	–	–	50,5	49,5
La comunitat educativa valora positivament l'actuació municipal en educació	–	–	85,7	14,3
Les polítiques municipals d'educació tenen autonomia més enllà del suport o de les estratègies d'altres entitats governamentals	59,6	40,4	–	–

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2009; 2011).

De les diferents dimensions considerades en la taula 10 sobre la qualitat de la formulació de les polítiques educatives, només n'hi ha una que presenta una evolució negativa entre els anys 2009 i 2011: la capacitat d'innovar per fer front als nous reptes que planteja l'educació. De fet, el 2011 només el 60,6% dels ajuntaments manifesta que hi ha idees innovadores per afrontar els nous reptes que planteja l'educació, i només el 41,4% considera que, de totes les experiències dutes a terme durant aquest any, n'hi ha alguna que pot ser valorada com a innovadora i que pot esdevenir referent per a altres ajuntaments. És a dir, els ajuntaments presenten un posicionament més actiu en l'àmbit educatiu i estructures administratives més autònomes i específiques, malgrat la reducció de recursos disponibles, però tenen més dificultats per dissenyar noves respostes a les noves necessitats que planteja l'educació en l'actualitat.

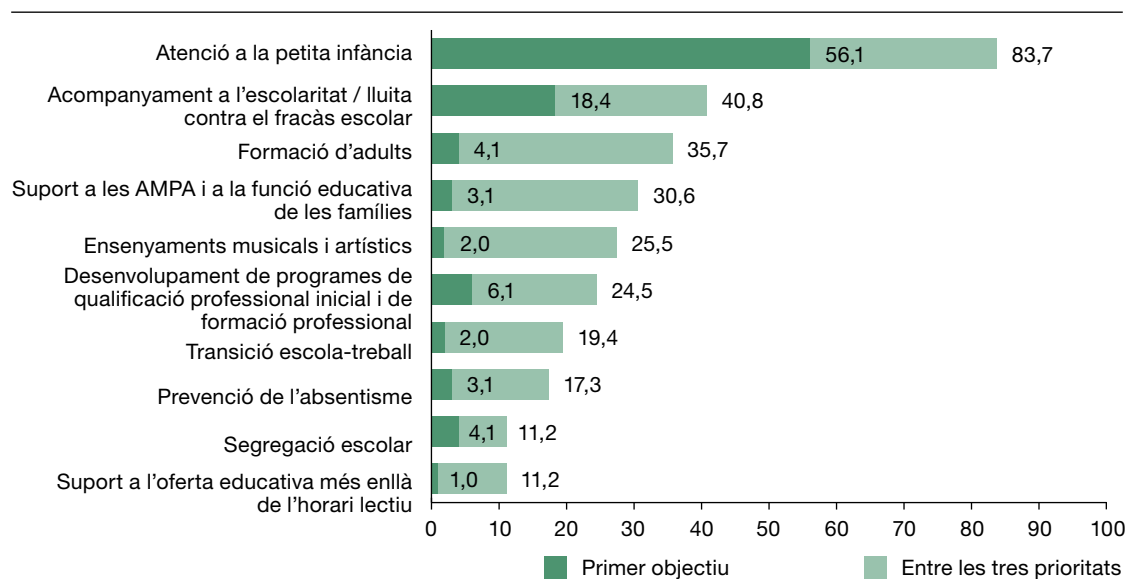
5. Canvis en els àmbits d'actuació dels ajuntaments en la política educativa

5.1. Admissió d'alumnat

L'anàlisi del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2009 destacava que la segregació escolar era més prevalent entre els municipis grans, amb un pes més important del sector concertat en la provisió de l'oferta educativa, especialment quan aquest era poc coresponsable en l'escolarització d'alumnat amb necessitats educatives específiques. En canvi, contràriament al que es podia esperar, el pes del fet migratori o altres factors de composició social dels municipis no tenien incidència en la prevalença de la segregació escolar, en part perquè nombrosos municipis amb un pes important del fet migratori han desenvolupat polítiques d'escolarització equilibrada.

Manteniment dels dèficits de prioritització i de coresponsabilitat en l'escolarització equilibrada. El Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2011 evidencia la poca prioritització política de la lluita contra la segregació escolar. El gràfic 2 mostra que la lluita contra la segregació escolar es troba entre els àmbits de política educativa menys prioritaris per als ajuntaments. La taula 11 indica que, respecte del 2009, s'ha reduït el nivell de prioritats: del 16,0% d'ajuntaments que consideraven la lluita contra la segregació escolar entre les tres prioritats polítiques, s'ha passat a l'11,2% l'any 2011.

Gràfic 2. Grau de prioritització dels àmbits de política educativa dels ajuntaments, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)



Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

Amb tot i això, i en positiu, també convé destacar que, si bé l'existència d'instruments com ara les oficines municipals d'escolarització o les comissions de garantia d'admissió s'ha mantingut estable, ha augmentat molt lleugerament el percentatge d'ajuntaments que desenvolupen algun tipus d'actuació per promoure l'equitat en l'admissió.

També en positiu, cal afegir que, si bé les oficines municipals d'escolarització són presents només al 50,5% de municipis més grans de 10.000 habitants, la majoria d'ajuntaments disposa de la informació necessària i dels instruments per dissenyar i promoure polítiques d'escolarització equilibrada: el 99% d'ajuntaments disposen de dades d'alumnat matriculat a cada centre; el 78,8%, dades d'alumnat amb necessitats educatives específiques (NEE); el 64,4% gestiona la totalitat de sol·licituds fora de termini, i el 72,2%, en gestiona més del 90% fora de termini.

Taula 11. Evolució de la coresponsabilitat de la lluita contra la segregació escolar, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

	2009	2011
La lluita contra la segregació escolar entre les tres prioritats	16,0	11,2
Actuacions per promoure l'equitat en l'admissió (estratègies d'escolarització equilibrada)	81,2	84,8
Oficina Municipal d'Escolarització	51,5	50,5
Comissió de garanties d'admissió	–	82,8

Font: elaboració a partir del Panel de polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

El tipus de mesura més emprat (67,7% dels casos) és el repartiment de l'alumnat amb necessitats educatives específiques (taula 12). En canvi, la gestió de la reserva de places, la modificació de ràtios o la zonificació són estratègies d'escolarització equilibrada que no s'utilitzen tant (menys del 40% de casos). Val a dir que només el 8,1% dels ajuntaments utilitza totes quatre mesures, i que el 23,2% no en desenvolupa cap (quan el 2009 aquesta proporció era del 18,8%). Aquestes xifres indiquen els dèficits de coresponsabilitat en l'escolarització equilibrada existents.

Taula 12. Actuacions per a l'escolarització equilibrada, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

Repartiment de l'alumnat NEE	Reserva de places	Modificació de les ràtios	Zonificació	n	Percentatge
Sí 67,7% (2009: 68,3%)	Sí 40,4%	Sí 34,3%	Sí 35,4%	8	8,1
			No 64,6%	16	16,2
		No 65,7%	Sí 35,4%	3	3,0
			No 64,6%	8	8,1
	No 59,6%	Sí 34,3%	Sí 35,4%	6	6,1
			No 64,6%	2	2,0
		No 65,7%	Sí 35,4%	10	10,1
			No 64,6%	14	14,1
No 32,3% (2009: 31,7%)	Sí 40,4%	Sí 34,3%	Sí 35,4%	1	1,0
			No 64,6%	0	0,0
		No 65,7%	Sí 35,4%	3	3,0
			No 64,6%	1	1,0
	No 59,6%	Sí 34,3%	Sí 35,4%	1	1,0
			No 64,6%	0	0,0
		No 65,7%	Sí 35,4%	3	3,0
			No 64,6%	23	23,2
Total (100,0%)				99	100,0

Font: elaboració a partir del Panel de polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

Importància de la coresponsabilitat en educació dels ajuntaments. El Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2009 també destacava que les estratègies d'escolarització equilibrada eren més prevalents als municipis on el fet migratori tenia un pes més important o que tenien més problemes de segregació escolar (generalment, els municipis més grans i amb un pes més important del sector concertat). La coresponsabilitat de l'ajuntament en matèria d'educació també era un condicionant clar a l'hora de desenvolupar estratègies d'escolarització equilibrada. L'anàlisi del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2011 confirma aquestes mateixes relacions entre coresponsabilitat educativa de l'ajuntament i coresponsabilitat en l'escolarització equilibrada d'alumnat, però atenua la significació estadística de factors com ara la grandària del municipi, la prevalença de la segregació escolar o el pes del sector concertat com a factors que expliquin les diferències entre municipis pel que fa al desenvolupament de polítiques d'escolarització equilibrada (gràfic 14 i taula 40 de l'annex). Només hi ha diferències estadísticament significatives en funció de la pre-

valença de la segregació escolar en el cas de la modificació de ràtios i de l'aprofitament de la reserva de places d'alumnat amb necessitats educatives específiques per compensar la composició social dels centres: els municipis més segregats utilitzen més aquests instruments.

Alhora, la taula 13 posa de manifest que els municipis més grans tendeixen a desenvolupar aquestes polítiques (fins al 100% dels municipis més grans de 100.000 habitants) i que els municipis petits no ho fan tant (fins al 75% dels municipis d'entre 10.000 i 20.000 habitants).

Taula 13. Coresponsabilitat en l'escolarització equilibrada en funció de la grandària del municipi, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

	Co-responsabilitat	Ha augmentat	Ha disminuït	S'ha mantingut igual	No hi ha co-responsabilitat	Total	Total (n)
Entre 10.000 i 20.000 habitants	75,0	22,7	0,0	52,3	25,0	100,0	44
Entre 20.000 i 50.000 habitants	91,2	26,5	2,9	61,8	8,8	100,0	34
Entre 50.000 i 100.000 habitants	92,3	15,4	15,4	61,5	7,7	100,0	13
Més de 100.000 habitants	100,0	25,0	12,5	62,5	0,0	100,0	8
Total	84,8	23,2 (27,4%)	4,0 (4,8%)	57,6 (67,9%)	15,2 (100,0)	100,0	99

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

Increment de la intensitat d'actuacions d'escolarització equilibrada. Com dèiem anteriorment, la proporció de municipis que desenvolupen actuacions per promoure l'equitat en l'admissió d'alumnat s'ha incrementat lleugerament; ha passat del 81,2% el 2009 al 84,8% el 2011. De fet, la taula 14 també evidencia que el 27,4% dels ajuntaments que desenvolupen estratègies han intensificat aquests esforços els darrers dos anys, mentre que només el 4,8% n'ha disminuït la intensitat.

Per comprendre aquestes variacions, cal fer referència al fet de disposar d'una oficina municipal d'escolarització, que en aquest cas tendeix a fer que augmentin les actuacions d'escolarització equilibrada (gràfic 15 de l'annex). En canvi, la coresponsabilitat de l'ajuntament en matèria d'educació, si bé explica en part l'existència de polítiques, no incideix en el fet que augmentin o que disminueixin.

La taula 14 tampoc no recull diferències estadísticament significatives en funció del pes del fet migratori, de la prevalença de la segregació escolar o del sector concer-

tat, però sí en funció de la grandària del municipi. Els municipis petits, que disposaven de menys estratègies, són els que experimenten un augment d'actuacions més destacat, mentre que els municipis que han reduït aquestes actuacions (o romanen igual) tendeixen a ser més grans.

Taula 14. Evolució de les actuacions d'escolarització equilibrada en funció de les característiques socials i educatives del municipi, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

		Població	Percentatge d'estrangers	Dissimilitud	Hutchens	Percentatge del sector concertat
Ha augmentat	Mitjana	36.019,7	17,5	0,32	0,3	47,1
	N	23	23	23	23	23
Ha disminuït	Mitjana	104.802,0	16,5	0,43	0,4	57,3
	N	4	4	4	4	4
S'ha mantingut igual	Mitjana	43.400,7	15,3	0,33	0,3	46,0
	N	57	57	57	57	57
Total	Mitjana	44.303,6	15,9	0,33	0,3	46,8
	N	84	84	84	84	84

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

Nota: les caselles fosques, amb diferències estadísticament significatives.

Impacte de la zonificació per combatre la segregació escolar. Les anàlisis fetes sobre els models de zonificació escolar existents solen concloure que no hi ha models millors o pitjors *per se* a l'hora de combatre la segregació escolar, sinó que cada model de zonificació ha de ser valorat segons la realitat social i educativa de cada territori on s'aplica. De fet, entre altres coses, la taula 15 constata que no es produeixen diferències significatives entre municipis en l'ús de determinats models de zonificació escolar en funció de la seva segregació escolar, de tal manera que la prevalença d'aquest fenomen no s'explica sistemàticament per l'existència d'un model o de l'altre.

Tanmateix, la taula 15 evidencia l'existència de diferències estadísticament significatives en funció de la grandària del municipi (i del nombre d'escoles); de mitjana, els municipis amb zones úniques tendeixen a ser més petits i a disposar de menys escoles que els municipis amb zones múltiples.

Taula 15. Model de zonificació en funció de les característiques socials i educatives del municipi, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

		Població	Percentatge d'estrangers	Dissi- militud	Hutchens	Percentatge del sector concertat	Escoles d'educació infantil i primària
Zona única	Mitjana	25.371,5	16,6	0,32	0,3	51,6	7,2
	N	45	45	45	45	45	45
Zones múltiples	Mitjana	66.148,2	15,1	0,34	0,3	41,3	17,5
	N	39	39	39	39	39	39
Total	Mitjana	44.303,5	15,9	0,33	0,3	46,8	12,0
	N	84	84	84	84	84	84

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011), i de dades del Departament d'Ensenyament i de l'Idescat.

Nota: les caselles fosques, amb diferències estadísticament significatives.

En canvi, tal com mostra la taula 16, l'ús de la zonificació escolar com a estratègia d'escolarització equilibrada no està condicionada per la grandària del municipi. Així, tant els municipis grans com els petits opten indistintament, sense diferències estadísticament significatives, per l'ús d'aquest instrument de planificació educativa per combatre la segregació escolar. En tot cas, les diferències provenen del pes del fet migratori i del pes del sector concertat. Com més elevat és el pes del sector concertat als municipis, menys tendeixen aquests a emprar la zonificació escolar per compensar la composició social dels centres.

Taula 16. Ús de la zonificació per compensar la composició social dels centres, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

Models de zonificació que compensin la composició social dels centres		Població	Percentatge d'estrangers	Dissimilitud	Hutchens	Percentatge del sector concertat	Escoles d'educació infantil i primària
Sí	Mitjana	43.490,8	16,5	0,31	0,29	36,8	11,4
	N	35	35	35	35	35	35
No	Mitjana	44.884,1	15,6	0,34	0,32	54,0	12,4
	N	49	49	49	49	49	49
Total	Mitjana	44.303,6	15,9	0,33	0,31	46,8	12,0
	N	84	84	84	84	84	84

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011), i de dades del Departament d'Ensenyament i de l'Idescat.

Nota: les caselles fosques, amb diferències estadísticament significatives.

Si bé no hi ha *per se* uns models de zonificació més adequats per combatre la segregació escolar que uns altres, el Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2011 també evidencia que els ajuntaments no perceben la zona única com una estratègia d'escolarització equilibrada. Així, la taula 17 mostra que només el 22,2% dels municipis amb zona única consideren que cal recórrer a la zonificació com a estratègia per equilibrar la composició social dels centres, mentre que aquesta proporció augmenta fins al 64,1% entre els municipis amb zones múltiples. Aquestes consideracions són rellevants si tenim en compte que els darrers dos anys el Departament d'Ensenyament, en coordinació amb diferents ajuntaments, ha promogut la instauració de zones úniques a diversos municipis de Catalunya que disposaven de zones múltiples.

Taula 17. Model de zonificació en funció de l'ús de la zonificació per compensar la composició social dels centres, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

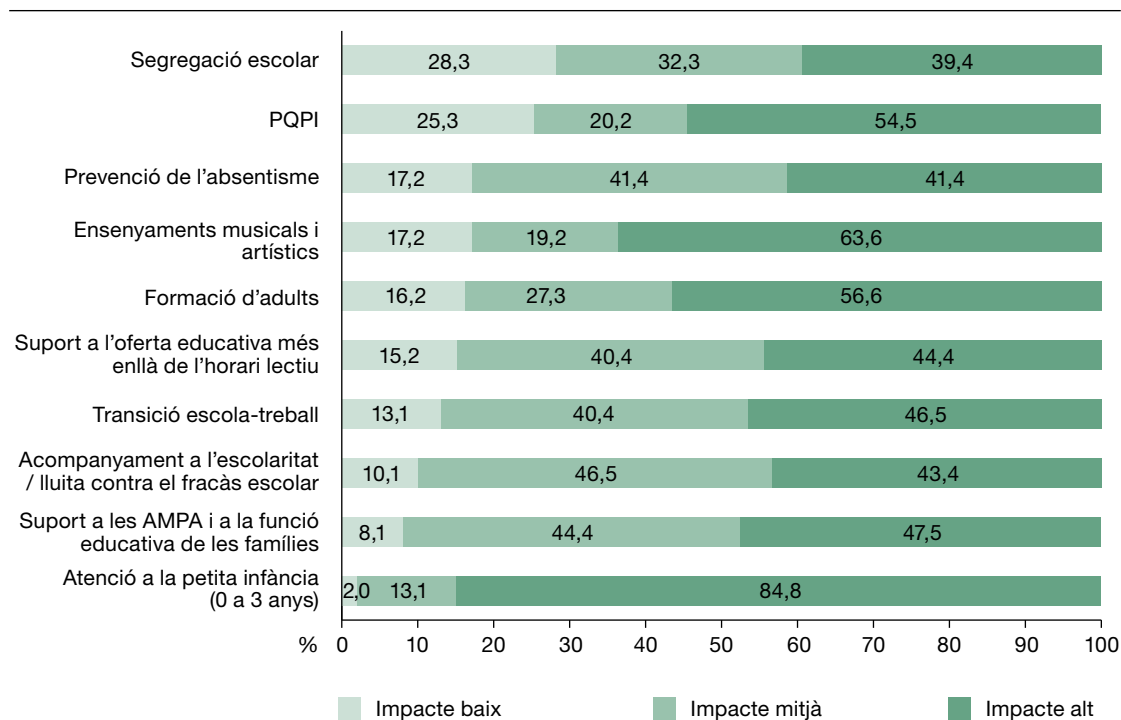
Quin model de zonificació teniu al municipi?	Zonificació sense estratègia d'escolarització equilibrada	Zonificació com a estratègia d'escolarització equilibrada	Total	Total (n)
Zona única	77,8	22,2	100,0	45
Zones múltiples	35,9	64,1	100,0	39
Total	58,3	41,7	100,0	84
Total (n)	49	35	84	

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

Impacte comparativament baix de les polítiques d'escolarització equilibrada. Hi ha un cert debat entorn del marge d'actuació de la política educativa en la lluita contra la segregació escolar, atès que es tracta d'un fenomen molt condicionat també per la segregació residencial dels municipis. A causa de la complexitat del fenomen, i la seva forta reproducció, els qui defensen el marge d'actuació de la política educativa insisteixen en la necessitat de combinar i aprofitar els diferents instruments disponibles per fer efectives les mesures, circumstància que, segons hem exposat anteriorment, es produeix en un nombre petit de municipis.

En qualsevol cas, val a dir que els ajuntaments no valoren positivament l'impacte de les polítiques d'escolarització equilibrada dutes a terme. El gràfic 3 evidencia que es tracta de l'àmbit de la política educativa amb un percentatge d'ajuntaments més gran que valoren l'impacte de les mesures adoptades com a baix (concretament, en un 28,3% dels casos).

Tot i així, tal com mostra la taula 18, cal afegir que l'impacte més elevat es produeix en aquells municipis que tenen ajuntaments amb coresponsabilitat en el desenvolupament de polítiques d'escolarització equilibrada, i també en aquells municipis amb ajuntaments que han intensificat el desplegament d'aquestes polítiques els darrers anys.

Gràfic 3. Impacte de les actuacions municipals en la solució de les necessitats educatives (2011)

Font: elaboració a partir del Panel de polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

Taula 18. Impacte de les actuacions municipals de lluita contra la segregació escolar en la solució de les necessitats educatives (2011)

	Coresponsabilitat	Ha augmentat	Ha disminuït	S'ha mantingut igual	No coresponsabilitat	Total
Impacte baix	20,2	4,3	25,0	26,3	73,3	28,3
Impacte mitjà	33,3	17,4	50,0	38,6	26,7	32,3
Impacte alt	46,4	78,3	25,0	35,1	0,0	39,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (n)	84	23	4	57	15	99

Font: elaboració a partir del Panel de polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

5.2. Programació i provisió de l'oferta formativa

L'anàlisi del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2009 destacava les desigualtats territorials en la provisió d'oferta formativa reglada, però també el contrast existent entre l'escolarització als ensenyaments preobligatoris i als ensenyaments postobligatoris. La grandària, la capitalitat o la composició social dels municipis condicionaven de diferent manera el desplegament de l'oferta. Els municipis més petits, amb una composició social més afavorida i amb una despesa de l'ajuntament per càpita més elevada, tendien a presentar taxes d'escolarització dels 0 als 2 anys més elevades. En canvi, els municipis més grans i capitals de comarca (i amb una composició social més afavorida només en el cas del batxillerat) tendien a presentar nivells d'escolarització a la postobligatòria més elevats. Val a dir que aquestes tendències es continuen manifestant amb dades corresponents a l'any 2011 (taules 41, 42 i 43 de l'annex).

Alhora, el Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2011 amplia aquestes evidències amb dades de programes no inclosos en l'Estadística del Departament d'Ensenyament, com ara els programes de transició escola-treball o la formació ocupacional. La taula 19, que recull la relació entre la provisió d'oferta formativa i les característiques socials del municipi, constata que, en general, les ofertes de PQPI, programes de transició escola-treball, formació ocupacional, formació d'adults i ensenyaments artístics solen ser més presents als municipis grans (excepte la formació d'adults) i solen mostrar taxes d'escolarització a la postobligatòria més elevades. En canvi, no hi ha diferències destacables en funció del nivell d'instrucció (només diferències estadísticament significatives en la formació d'adults), de la graduació a l'ESO (només als PQPI), de la renda per càpita o del pes del fet migratori (només a la formació ocupacional).

S'han corregit algunes irracionalitats destacades en el Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2009, com ara que els municipis amb taxes de graduació a l'ESO més baixes tinguin més tendència a disposar de programes de qualificació professional inicial o que els municipis amb més dèficit instructiu entre la població adulta tinguin més tendència a disposar de formació d'adults.

Taula 19. Relació entre la provisió d'oferta formativa i les característiques socials del municipi, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

		Població	Percentatge d'estrangers	Deficit instructiu	RFB per habitant (en milers €)	Coneixement del català (para)	Aturats per cada 100 hab. >16 anys 2012	Percentatge del sector concertat	Taxa d'escolarització 0-2 anys	Taxa d'escolarització pública 0-2 anys	Taxa bruta de PQPI	Taxa bruta d'adults (25-84 anys) per cada 1.000 hab.	Taxa bruta d'escolarització a 17 anys	Taxa d'escolarització al batxillerat (16-17 anys)	Taxa d'escolarització a la FP (16-19 anys)	Centres de música per cada 100.000 hab.	Taxa de graduació de l'ESO
PQPI	Sí	Mitj. 51.852,3	14,8	39,6	16,6	74,7	11,1	51,1	34,1	20,5	3,9	17,5	90,1	57,5	17,6	3,1	75,8
	No	N 64	64	64	64	64	64	64	64	64	64	64	64	64	64	64	64
Programes de transició escola-treball	Sí	Mitj. 48.396,5	15,2	40,0	16,5	74,7	11,1	48,3	34,9	21,9	3,5	21,3	84,3	55,7	16,1	3,2	77,1
	No	N 70	70	70	70	70	70	70	70	70	70	70	70	70	70	70	70
Formació ocupacional	Sí	Mitj. 42.204,3	14,3	40,0	16,6	75,1	11,1	47,9	35,9	22,7	3,1	18,1	86,7	56,6	16,5	3,6	77,2
	No	N 79	79	79	79	79	79	79	79	79	79	79	79	79	79	79	79
Centres de formació d'adults	Sí	Mitj. 39.108,8	15,5	40,4	16,5	74,6	11,1	44,5	35,0	23,1	2,9	18,1	83,9	55,3	15,7	3,3	77,0
	No	N 91	91	91	91	91	91	91	91	91	91	91	91	91	91	91	91
Escoles de música i/o dansa	Sí	Mitj. 42.549,1	15,3	39,6	16,6	75,7	11,0	44,6	35,6	23,2	2,9	19,4	84,1	55,6	16,0	3,9	77,2
	No	N 86	86	86	86	86	86	86	86	86	86	86	86	86	86	86	86
Ensenyaments artístics	Sí	Mitj. 53.710,1	17,2	40,6	16,8	76,0	11,3	49,3	34,4	22,3	3,1	18,1	92,6	58,5	18,7	4,3	77,9
	No	N 44	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44
Total	Sí	Mitj. 40.781,2	15,1	40,0	16,5	74,8	11,0	44,1	35,3	23,2	2,9	19,0	82,8	54,9	15,4	3,4	77,1
	No	N 99	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011) i de dades del Departament d'Ensenyament.

Nota: les caselles fosques, amb diferències estadísticament significatives.

Estancament en el desplegament d'ofertes formatives amb intervenció de les administracions locals. Des d'una perspectiva evolutiva, en relació amb la programació i la provisió d'oferta, un dels elements més destacables fa referència al canvi de tendència durant el curs escolar 2011/2012 experimentat en els nivells d'escolarització a les escoles bressol i als PQPI, després d'un període ampli de creixement sostingut continuat durant els darrers anys.

Per primer cop d'ençà de l'any 2000, l'escolarització a l'educació infantil de primer cicle experimenta una lleu davallada, provocada, principalment, per l'impacte que té la crisi econòmica en les famílies, les quals redueixen les seves necessitats de conciliació laboral i veuen minvada la seva capacitat econòmica: per l'increment de les quotes a les escoles bressol públiques de nombrosos municipis (arran del decrement significatiu de l'aportació financera que feia el Departament d'Ensenyament), i per la supressió dels ajuts per a les famílies socialment desfavorides, que en dificulta l'accés. Per la seva banda, la provisió de places als PQPI també s'ha vist afectada per la supressió del finançament que el Departament d'Empresa i Ocupació destinava a aquests programes, que ha limitat les possibilitats del Departament d'Ensenyament de continuar amb l'increment sostingut de les places ofertes.

Taula 20. Evolució de la taxa d'escolarització de 0 a 2 anys, a Catalunya, 2000-2001 a 2012-2013

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Total	26,6	27,0	28,0	28,6	29,9	31,3	32,0	33,2	33,7	33,3	34,3	35,7	34,7
n	47.858	50.965	56.091	60.429	65.650	70.765	73.801	80.032	84.221	86.070	88.552	91.943	86.388
Pública	9,8	9,6	10,7	11,6	12,6	13,6	14,6	16,5	17,8	19,1	20,3	22,0	21,9
n	16.831	17.724	21.247	23.833	27.685	31.431	34.721	40.516	45.158	49.351	52.307	56.765	54.356

Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

Taula 21. Evolució de la taxa bruta d'escolarització als PQPI a Catalunya, 2000-2001 a 2012-2013

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
PQPI (PGS) (16-17 anys)	3,5	4,0	3,9	3,9	4,0	3,9	4,1	4,0	4,2	4,6	5,2	5,3	5,3
PGS n	5.122	5.598	5.348	5.178	5.201	5.175	5.355	5.235	0	0	-	-	-
PQPI n	-	-	-	-	-	-	-	0	5.521	6.281	7.047	7.113	7.113

Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament i del Ministeri d'Educació.

Nota: l'oferta de PQPI es comença a desenvolupar a partir del curs 2007-2008. Les dades anteriors corresponen a PGS.

Aquestes tendències, que s'observen en les taules 20 i 21, no es detecten encara en el Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2011, atès que els darrers dos anys la tendència encara era creixent. En canvi, tal com mostra la taula 22, el panel comença a detectar que l'atenció a la petita infància s'ha debilitat com a primera prioritats política en un 65% dels ajuntaments l'any 2009 i que aquesta proporció ha decregut fins al 56,1% el 2011. El fort desplegament de l'oferta els darrers anys i la supressió de la subvenció del Departament d'Ensenyament per a la creació de noves places públiques d'educació infantil de primer cicle contribueixen a explicar aquesta pèrdua relativa d'importància.

Taula 22. Evolució del grau de prioritització dels àmbits de política educativa dels ajuntaments, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2009; 2011)

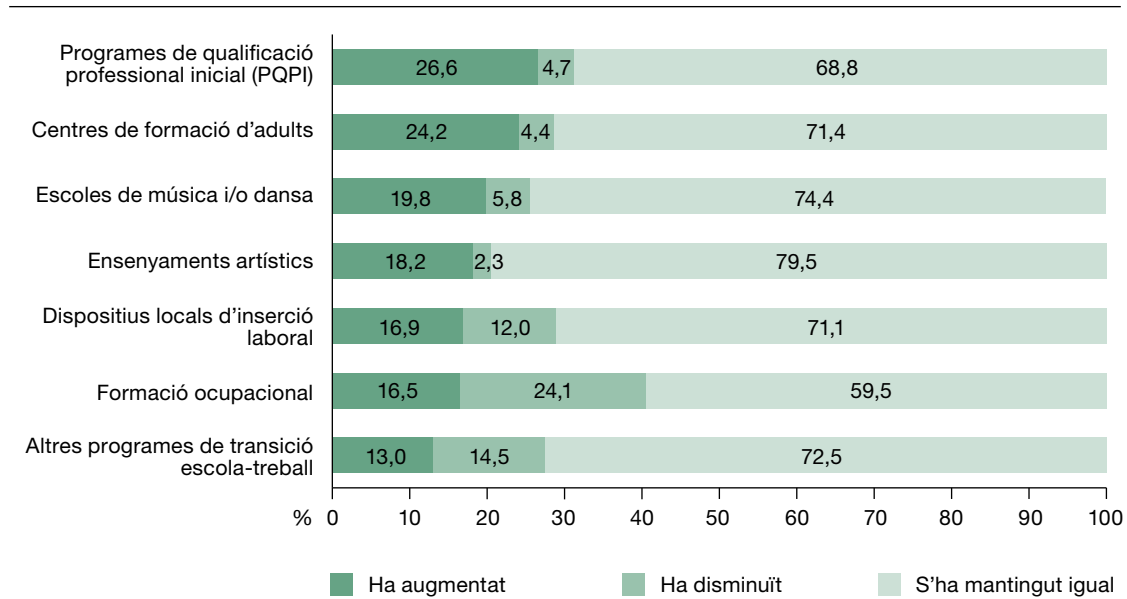
	2009		2011	
	Primer objectiu	Entre les tres prioritats	Primer objectiu	Entre les tres prioritats
Atenció a la petita infància	65,0	85,0	56,1	83,7
Formació d'adults	4,0	27,0	4,1	35,7
Ensenyaments musicals i artístics	–	–	2,0	25,5
Programes de qualificació professional inicial i de formació professional	–	–	6,1	24,5
Transició escola-treball	4,0	45,0	2,0	19,4

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2009; 2011).

Les polítiques de transició escola-treball i de formació ocupacional. En l'anàlisi del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2009, destacàvem que la transició escola-treball semblava que es configurava com un dels àmbits de l'acompanyament a l'escolaritat en què els ajuntaments presenten un paper més actiu i en què més municipis disposen de mesures. En canvi, el Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2011 constata que aquest àmbit hauria deixat de ser una de les principals prioritats, així com també el de la formació ocupacional.

El gràfic 4 posa de manifest que en el 24,1% dels municipis l'oferta de formació ocupacional ha decregut entre el 2009 i el 2011, igual que en el 14,5% dels municipis en relació amb els programes de transició escola-treball, on les polítiques de provisió d'oferta són les que més han disminuït o que menys han augmentat en una part significativa dels ajuntaments.

De fet, la taula 22 posa de manifest que la transició escola-treball ha deixat de ser una prioritats política per a una part significativa de les administracions locals, i que del 45% d'ajuntaments per als quals aquest àmbit es trobava entre els seus tres principals objectius el 2009 s'ha passat al 19,4% el 2011.

Gràfic 4. Evolució de l'oferta formativa, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

Font: elaboració a partir del Panel de polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

Canvis en la provisió d'oferta als municipis amb menys oferta. A l'hora de valorar com evoluciona l'oferta als diferents municipis, l'anàlisi del Panel de polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2011 evidencia la feble incidència de factors relacionats amb la composició social del municipi, amb els resultats educatius o amb la demografia, sense que hi hagi diferències estadísticament significatives remarcables.

Amb tot i això, aquesta anàlisi detecta evolucions diferenciades de l'oferta en funció de la coresponsabilitat educativa dels ajuntaments. En termes generals, els municipis amb ajuntaments que mostren un posicionament actiu més gran a l'hora de planificar, implementar i avaluar polítiques educatives acostumen a tenir un mapa d'oferta més estable, menys supeditat a canvis a l'alça o a la baixa (taula 23). En canvi, llevat de la formació ocupacional, els municipis amb menys coresponsabilitat educativa experimenten més increments o més decrements de l'oferta.

Taula 23. Relació entre la coresponsabilitat educativa dels ajuntaments i les polítiques de provisió d'oferta en funció del tipus d'oferta, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

		Planificació		Implementació		Avaluació	
		Sí	No	Diversificació alta	Diversificació baixa	Sí	No
PQPI	Ha augmentat	25,9	33,3	22,6	45,5	25,0	28,6
	Ha disminuït	3,7	11,1	3,8	9,1	2,8	7,1
	S'ha mantingut igual	70,4	55,6	73,6	45,5	72,2	64,3
Programes de transició escola-treball	Ha augmentat	10,7	16,7	11,1	20,0	12,5	13,5
	Ha disminuït	14,3	16,7	16,7	6,7	15,6	13,5
	S'ha mantingut igual	75,0	66,7	72,2	73,3	71,9	73,0
Formació ocupacional	Ha augmentat	17,2	15,4	18,3	10,5	16,7	16,3
	Ha disminuït	25,0	23,1	26,7	15,8	27,8	20,9
	S'ha mantingut igual	57,8	61,5	55,0	73,7	55,6	62,8
Formació d'adults	Ha augmentat	18,6	45,0	22,6	27,6	26,2	22,4
	Ha disminuït	2,9	5,0	1,6	10,3	4,8	4,1
	S'ha mantingut igual	78,6	50,0	75,8	62,1	69,0	73,5
Escoles de música i/o dansa	Ha augmentat	19,1	23,5	18,3	23,1	15,0	20,8
	Ha disminuït	4,4	11,8	1,7	15,4	0,0	4,2
	S'ha mantingut igual	76,5	64,7	80,0	61,5	85,0	75,0

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

Cal recordar que el Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2009 destacava que els municipis amb ajuntaments amb més coresponsabilitat educativa acostumaven a presentar taxes d'escolarització als PQPI i a la formació d'adults més elevades (no pas en la resta d'ofertes). Amb aquesta oferta més variada en els municipis menys coresponsables, els municipis menys actius i dotats tendiran a reduir o eliminar les diferències amb els municipis més actius en les ofertes que tendeixin a incrementar-se, i a augmentar les diferències en les ofertes que tendeixin a disminuir.

En aquest sentit, la taula 24 mostra la relació estadísticament significativa entre l'evolució de la provisió de programes de qualificació professional inicial i la taxa bruta d'escolarització en aquesta oferta, i posa de manifest que els municipis que han mantingut l'oferta igual presenten taxes d'escolarització més elevades (4,1%) que els municipis que han augmentat (3,6) o disminuït (0,8) l'oferta.

Taula 24. Relació entre l'evolució de la provisió de programes de qualificació professional inicial i la taxa bruta d'escolarització en aquesta oferta, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

Programes de qualificació professional inicial (PQPI)		Taxa bruta dels PQPI
Ha augmentat	Mitjana	3,5606
	N	17
	Desv. típ.	2,67864
Ha disminuït	Mitjana	0,7600
	N	3
	Desv. típ.	1,31636
S'ha mantingut igual	Mitjana	4,1759
	N	44
	Desv. típ.	1,92094
Total	Mitjana	3,8523
	N	64
	Desv. típ.	2,22425

Font: elaboració a partir del Panel de polítiques públiques locals d'Educació (2011) i de dades del Departament d'Ensenyament.

Nota: les caselles fosques, amb diferències estadísticament significatives.

En epígrafs anteriors, ja hem destacat que no hi ha una correspondència clara entre l'evolució dels pressupostos municipals en educació i l'evolució d'aquestes ofertes, llevat dels programes de transició escola-treball, que sí que combinen una proporció significativa de municipis on l'oferta disminueix i un condicionament a la reducció del pressupost de l'ajuntament en educació. Aquest fet no impedeix que, en general, també en el cas dels PQPI, de la formació ocupacional o dels ensenyaments artístics, els municipis que disminueixen aquestes ofertes tendeixen a reduir el seu pressupost en educació (taula 44 de l'annex).

La participació dels ajuntaments en la programació i el finançament de l'oferta. La Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació va consagrar com a competències de les administracions locals, sense perjudici de les funcions que corresponen a l'Administració de la Generalitat, la seva participació en la programació de l'oferta formativa, especialment de l'educació infantil de primer cicle, de la formació professional, dels programes de qualificació professional inicial i d'altres programes de transició escola-treball, de la formació ocupacional, de la formació d'adults o dels ensenyaments artístics.

D'aquesta manera, i d'acord amb aquest procés de descentralització i desconcentració de competències educatives cap a l'àmbit local, els ajuntaments han anat assumint els darrers anys més protagonisme en la creació d'oferta formativa, en la seva

programació i en el seu finançament. A tall d'exemple, prop del 60% dels ajuntaments participen en la programació i finançament dels PQPI, de la formació d'adults, dels programes de diversificació curricular o de la formació ocupacional (gràfic 16 de l'annex).

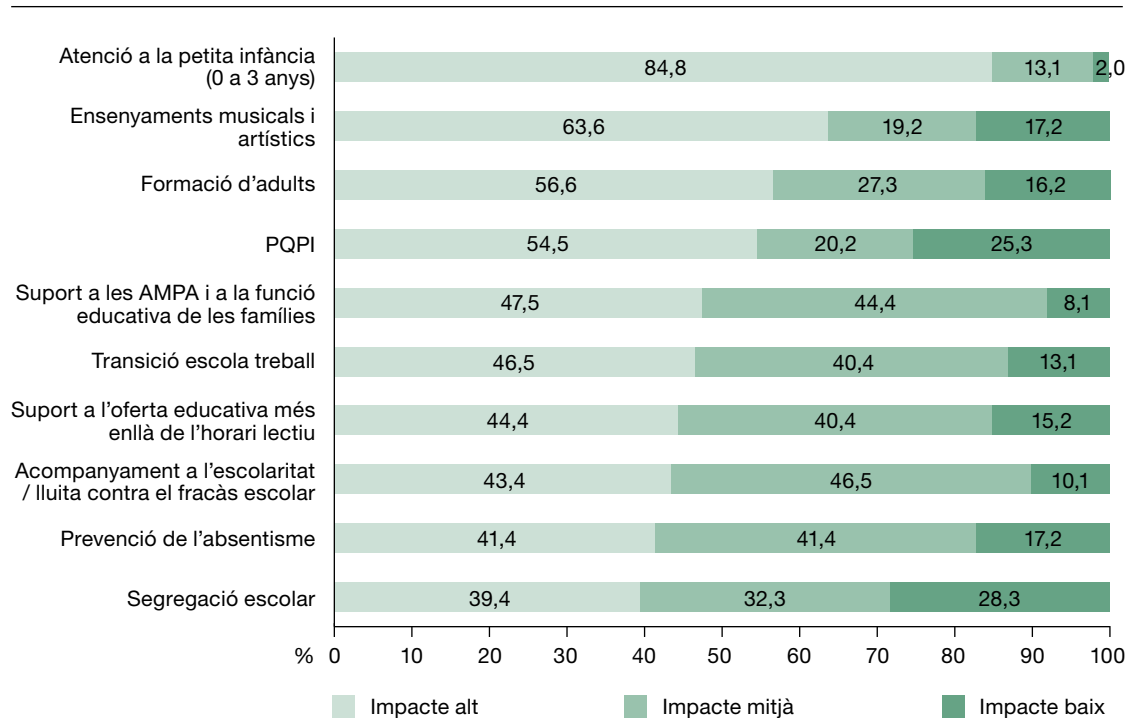
Amb l'excepció de les dinàmiques de planificació de les escoles bressol, val a dir que la coresponsabilitat dels ajuntaments en matèria d'educació està fortament vinculada a la programació de l'oferta. El posicionament actiu dels ajuntaments a l'hora de planificar, implementar i avaluar les polítiques educatives permet que aquestes administracions participin en la programació de l'oferta, tal com evidencia la taula 25.

Taula 25. Programació mixta de l'oferta entre ajuntaments i el Departament d'Ensenyament en funció de la coresponsabilitat educativa dels ajuntaments, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

		Programa de diversificació curricular						Escoles de música		Total (n)
		Escoles bressol	PQPI	FP	Formació d'adults	FO	Total			
Planificació	Sí	81,6	68,4	63,2	46,1	59,2	51,3	68,4	100,0	76
	No	85,7	38,1	42,9	14,3	61,9	52,4	47,6	100,0	21
Implementació	Divers. alta	83,3	75,8	62,1	48,5	66,7	57,6	71,2	100,0	66
	Divers. baixa	81,8	33,3	54,5	21,2	45,5	39,4	48,5	100,0	33
Avaluació	Sí	88,6	77,3	75,0	54,5	63,6	52,3	68,2	100,0	44
	No	78,2	49,1	47,3	27,3	56,4	50,9	60,0	100,0	55
Total		82,8	61,6	59,6	39,4	59,6	51,5	63,6	100,0	99
Total (n)		82	61	59	39	59	51	63	99	-

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

Impacte elevat de les ofertes formatives. Amb relació a la resta d'àmbits de la política educativa local, el Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació del 2011 també evidencia l'impacte elevat que tenen aquestes ofertes formatives a l'hora de donar resposta a les necessitats existents. El gràfic 5 posa de manifest que les escoles bressol, les escoles de música, les escoles d'adults o els programes de qualificació professional inicial són recursos educatius ben valorats pels mateixos ajuntaments, considerats els àmbits de la política educativa local amb un impacte més elevat.

Gràfic 5. Impacte de les actuacions municipals en la solució de les necessitats educatives (2011)

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

5.3. Acompanyament de l'escolaritat

En l'anàlisi del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2009, destacàvem les desigualtats territorials existents entre municipis pel que fa als resultats acadèmics, en què la composició social és un dels principals factors que explicaven les diferències en les taxes de graduació a l'ESO. Així, els municipis amb una composició social menys afavorida (menys renda per càpita, un pes més gran de la població nascuda a la resta de l'Estat, etc.) tendien a presentar resultats acadèmics pitjors; en canvi, els municipis amb menys concentració de risc social presentaven millors resultats, amb diferències estadísticament significatives.

La coresponsabilitat educativa dels ajuntaments com a factor més determinant. El Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2009 també destacava que els municipis amb pitjors resultats acadèmics i amb una composició social menys afavorida, és a dir, que requerien més suport, concentraven més polítiques d'acompanyament a l'escolaritat. La grandària del municipi i la coresponsabilitat educativa de l'ajuntament també eren factors que corelacionaven positivament amb el desplegament d'aquest tipus de polítiques.

El Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2011 constata que els canvis experimentats en l'àmbit de les polítiques d'acompanyament a l'escolaritat han debilitat la relació que mantenia amb els resultats acadèmics. La taula 26 evidencia que, amb l'ex-

cepció dels programes de vinculació al territori i dels programes de dinamització de les AMPA, la taxa de graduació a l'ESO no manté una relació estadísticament significativa amb les diferents polítiques d'acompanyament a l'escolaritat. Si bé és cert que algunes tipologies de polítiques, com ara els programes de reforç escolar, de diversificació curricular o de lluita contra l'absentisme, sembla que són més presents als municipis amb taxes de graduació a l'ESO més baixes, també ho és que altres tipologies sembla que mostrin una tendència contrària, i les diferències no són estadísticament significatives.

Taula 26. Taxa de graduació a l'ESO en funció de la provisió de polítiques d'acompanyament a l'escolaritat, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

	Sí		No	
	Mitj.	N	Mitj.	N
Promoció d'activitats educatives més enllà de l'horari lectiu	77,5	90	72,8	9
Suport d'activitats educatives dins l'horari lectiu	76,9	96	81,6	3
Programes de vinculació de l'escola al territori	76,1	74	79,9	25
Centres oberts, ludoteques, casals infantils, etc.	77,4	86	74,5	13
Programes d'acompanyament i formació de famílies	77,1	73	76,8	26
Programes de dinamització de les AMPA	76,8	77	77,9	22
Programes de lluita contra l'absentisme	76,6	87	80,0	12
Projectes educatius a les escoles relacionats amb la millora de l'èxit escolar	77,2	64	76,8	35
Programes d'incentivació i orientació formativa	77,8	75	74,8	24
Programes de transició entre etapes educatives	77,3	59	76,7	40
Programes de diversificació curricular	76,3	76	79,5	23
Programes de promoció de la convivència i la mediació escolars	77,3	60	76,6	39
Comissió social de centre	76,9	68	77,4	31
Tallers d'estudi assistit, tutories d'acompanyament i altres programes de reforç escolar	76,7	81	78,4	18

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

Nota: les caselles fosques, amb diferències estadísticament significatives.

En canvi, la coresponsabilitat dels ajuntaments en el desplegament de polítiques educatives locals segueix condicionant fortament les desigualtats entre municipis. La taula 27 posa de manifest que els municipis amb un posicionament més actiu a l'hora de planificar, implementar i avaluar polítiques educatives presenten, de manera sistemàtica, nivells superiors de desplegament de polítiques d'acompanyament a l'escolaritat que els municipis amb un posicionament menys actiu.

L'increment de la coresponsabilitat educativa en bona part dels ajuntaments, exposat ja en l'epígraf corresponent a la governació, ha diluït les diferències estadísticament significatives existents l'any 2009 relacionades amb les característiques socioeconòmiques dels municipis (taula 45 de l'annex). La grandària del municipi condiona la presència d'alguna tipologia de política d'acompanyament a l'escolaritat, sempre en benefici dels municipis més grans, com ara els programes de vinculació de l'escola al territori, els projectes educatius a les escoles relacionats amb la millora de l'èxit escolar, els programes de transició entre etapes educatives, els programes de promoció de la convivència i la mediació escolars o els programes de reforç escolar, però no pas la resta. En canvi, factors com la renda per càpita, el pes del fet migratori o el dèficit instructiu, indicatius de la composició social dels municipis, no condicionen cap tipologia de política d'acompanyament a l'escolaritat (excepte la relació negativa estadísticament significativa existent entre renda per càpita i els programes de lluita contra l'absentisme).

Taula 27. Ajuntaments amb polítiques d'acompanyament a l'escolaritat en funció de la coresponsabilitat en educació, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

Ajuntaments amb polítiques d'acompanyament a l'escolaritat	Planificació		Implementació		Avaluació		
	Sí	No	Diversificació alta	Diversificació baixa	Sí	No	Total
Promoció d'activitats educatives més enllà de l'horari lectiu	96,1	76,2	97,0	78,8	95,5	87,3	90,9
Suport d'activitats educatives dins l'horari lectiu	98,7	90,5	98,5	93,9	100,0	94,5	97,0
Programes de vinculació de l'escola al territori	78,9	61,9	86,4	51,5	77,3	72,7	74,7
Centres oberts, ludoteques, casals infantils, etc.	92,1	71,4	93,9	72,7	88,6	85,5	86,9
Programes d'acompanyament i formació de famílies	78,9	57,1	86,4	48,5	86,4	63,6	73,7
Programes de dinamització de les AMPA	81,6	61,9	84,8	63,6	81,8	74,5	77,8
Programes de lluita contra l'absentisme	93,4	66,7	93,9	75,8	95,5	81,8	87,9
Projectes educatius a les escoles relacionats amb la millora de l'èxit escolar	71,1	38,1	75,8	42,4	77,3	54,5	64,6
Programes d'incentivació i orientació formativa	81,6	52,4	80,3	66,7	84,1	69,1	75,8
Programes de transició entre etapes educatives	67,1	33,3	72,7	33,3	61,4	58,2	59,6

Programes de diversificació curricular	80,3	61,9	83,3	63,6	81,8	72,7	76,8
Programes de promoció de la convivència i la mediació escolars	60,5	57,1	75,8	30,3	65,9	56,4	60,6
Comissió social de centre	67,1	71,4	74,2	57,6	63,6	72,7	68,7
Tallers d'estudi assistit, tutories d'acompanyament i altres programes de reforç escolar	86,8	61,9	90,9	63,6	86,4	78,2	81,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (n)	76	21	66	33	44	55	99

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

Increment de la importància de la lluita contra el fracàs escolar i desenvolupament desigual de les polítiques d'acompanyament a l'escolaritat. El Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2011 constata que la lluita contra el fracàs escolar ha esdevingut la principal prioritat política per a una proporció més gran de municipis, més del que ho era anys enrere. En efecte, la taula 28 mostra que el 18,4% dels ajuntaments identifiquen la lluita contra el fracàs escolar com a primer objectiu el 2011, mentre que aquesta proporció era del 13% el 2009.

Amb tot i això, les actuacions d'acompanyament a l'escolaritat sembla que se centren més a donar suport educatiu als centres escolars per a l'acompanyament específic de l'alumnat amb dificultats d'escolarització, que no pas a donar suport a la funció educativa de les famílies i a les activitats educatives més enllà de l'horari lectiu. En aquest sentit, la taula 28 constata que l'increment de la prioritització política de la lluita contra el fracàs escolar, que després de l'atenció a la primera infància s'ha consolidat com a principal prioritat política dels ajuntaments, contrasta amb una davallada de la importància dels àmbits de suport a les AMPA i a la funció educativa de les famílies (el 36,0% dels ajuntaments la destacaven com una de les tres prioritats polítiques el 2009 i aquesta proporció s'ha reduït fins al 30,6% el 2011) i del suport a l'oferta educativa més enllà de l'horari lectiu (ha passat del 26% a l'11,2%). Així, per exemple, destaca que quasi la totalitat dels ajuntaments (97%) tenen programes de suport d'activitats educatives dins l'horari lectiu, la majoria dels quals disposen de finançament municipal (92,9%) (gràfic 17 de l'annex).

Aquesta tendència també s'observa quan s'analitza com han evolucionat els programes d'acompanyament a l'escolaritat en aquests darrers anys. Entre el 2009 i el 2011, mentre s'ha incrementat la proporció de municipis que disposen de programes de diversificació curricular, de reforç escolar o de promoció de la convivència escolar o que treballen en el marc de les comissions socials de centre, s'han reduït els municipis que disposen de programes de vinculació de l'escola al territori o de programes d'acompanyament i formació de famílies.

Taula 28. Evolució de les prioritats polítiques i dels programes d'acompanyament a l'escolaritat, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011; 2009)

Prioritats	2011		2009	
	Primer objectiu	Entre les tres prioritats	Primer objectiu	Entre les tres prioritats
Acompanyament a l'escolaritat / lluita contra el fracàs escolar	18,4	40,8	13,0	41,0
Prevenició de l'absentisme	3,1	17,3	0,0	22,0
Suport a les AMPA i a la funció educativa de les famílies	3,1	30,6	5,0	36,0
Suport a l'oferta educativa més enllà de l'horari lectiu	1,0	11,2	4,0	26,0
Transició escola-treball	2,0	19,4	4,0	45,0
Actuacions	Sí	No	Sí	No
Programes de reforç escolar	81,8	18,2	78,2	21,8
Programes de diversificació curricular	76,8	23,2	56,4	43,6
Programes de promoció de la convivència escolar	60,6	39,4	56,4	43,6
Comissió social de centre	68,7	31,3	57,4	42,6
Programes de vinculació de l'escola al territori	74,7	25,3	82,2	17,8
Programes d'acompanyament i formació de famílies	73,7	26,3	78,2	21,8
Programes de transició entre etapes educatives	59,6	40,4	64,4	35,6
Programes d'orientació formativa	75,8	24,2	85,1	14,9

Font: elaboració a partir del Panel de polítiques Públiques Locals d'Educació (2009; 2011).

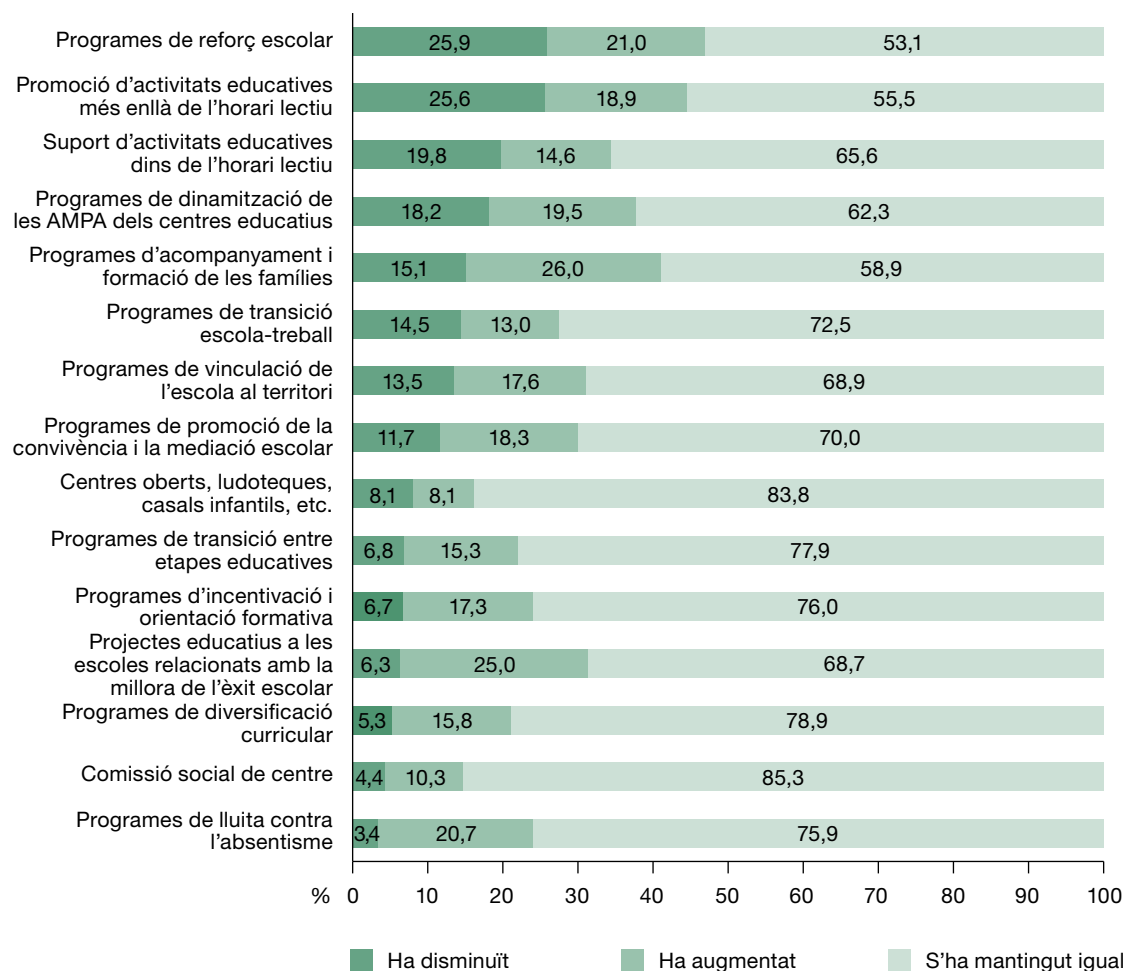
Aquest desenvolupament desigual de les polítiques d'acompanyament a l'escolaritat s'explica, en part, per la manera com el Departament d'Ensenyament ha focalitzat els darrers anys les actuacions de suport als centres educatius en detriment del finançament de programes vinculats a reforçar el fora-escola. Així, per exemple, la reducció del finançament dels plans educatius d'entorn o de les subvencions a les AMPA per a les activitats extraescolars per part del Departament d'Ensenyament de ben segur que ha afectat negativament el desenvolupament d'aquests àmbits de l'acompanyament a l'escolaritat.

De fet, si s'analiza els àmbits en què els ajuntaments han incrementat o disminuït més les seves actuacions (gràfic 6), també es constata que els tallers d'estudi assistit i al-

tres programes de reforç escolar, les activitats educatives més enllà de l'horari lectiu, els programes de vinculació de l'escola al territori, els programes de dinamització de les AMPA dels centres educatius o els programes d'acompanyament i formació de famílies —molt potenciats anys enrere gràcies als plans educatius d'entorn o altres—, són algunes de les actuacions que més han disminuït darrerament en una part significativa de municipis.

Tanmateix, l'anàlisi de l'evolució de les actuacions relacionades amb l'acompanyament a l'escolaritat és molt desigual. En una altra part significativa de municipis, els programes d'acompanyament i formació de famílies, de dinamització de les AMPA dels centres educatius, de reforç escolar o de promoció d'activitats educatives més enllà de l'horari lectiu també es troben entre les actuacions que més han augmentat. Pel que sembla, és com si l'àmbit de l'acompanyament a l'escolaritat estigués més condicionat a les realitats i les lògiques de funcionament de cada municipi.

Gràfic 6. Evolució dels programes d'acompanyament a l'escolaritat en funció del tipus de programa, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)



Font: elaboració a partir del Panel de polítiques públiques locals d'Educació (2011).

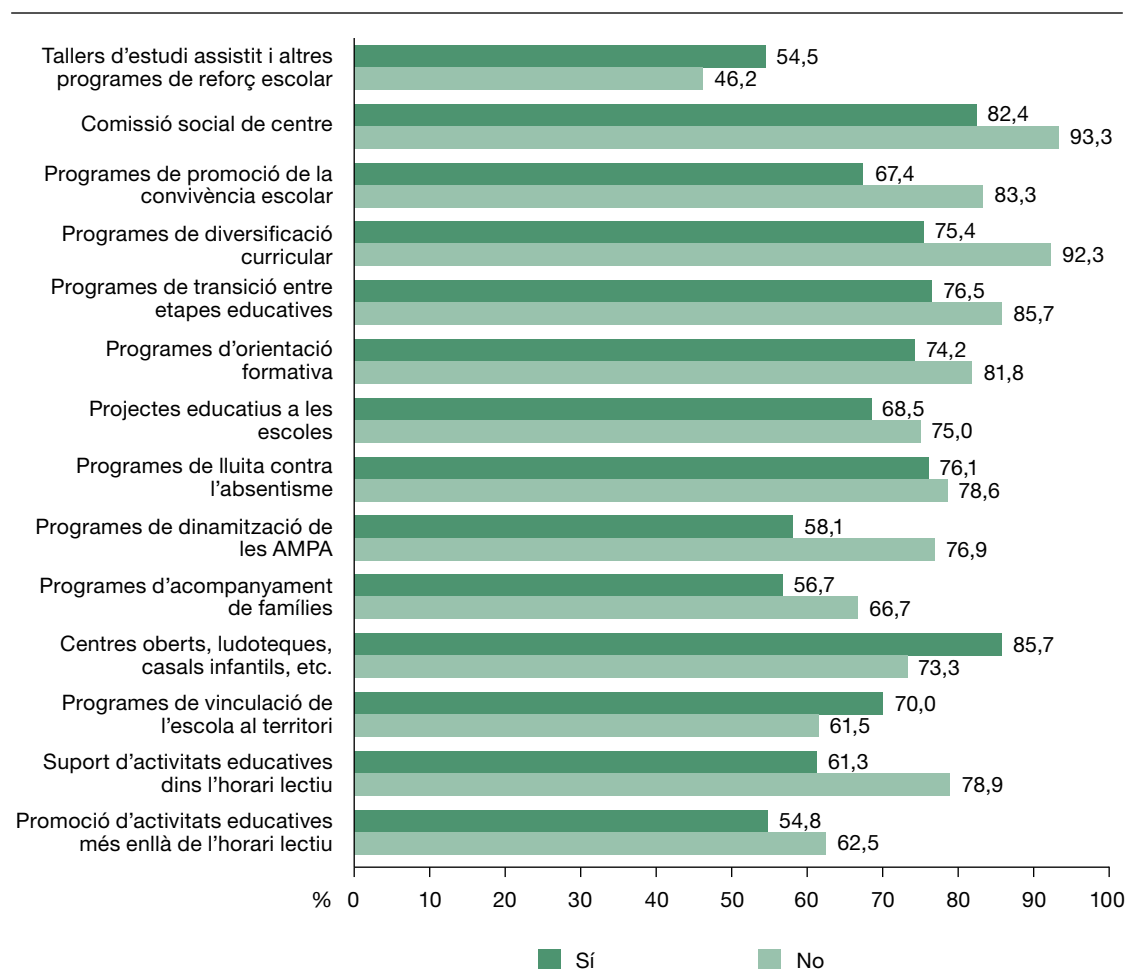
Tot i això, l'anàlisi d'aquestes dades també sembla que indica que el tipus de programes que tendeix a augmentar en una part més important de municipis té més a veure amb el suport als centres escolars —projectes educatius a les escoles relacionats amb la millora de l'èxit escolar i programes de reforç escolar, de lluita contra l'absentisme o de promoció de la convivència i mediació escolar—, mentre que el tipus de programes que tendeix a disminuir en una part més important de municipis està més relacionat amb els temps no lectius, com ara les activitats més enllà de l'horari lectiu o els programes de formació de famílies i de dinamització de les AMPA o els de vinculació de l'escola al territori.

Més canvis en les polítiques d'acompanyament a l'escolaritat als municipis grans i amb ajuntaments amb més coresponsabilitat educativa. De fet, quan analitzem en quins municipis augmenten o disminueixen més determinades tipologies de polítiques d'acompanyament a l'escolaritat, ens adonem que no hi ha patrons clars que ho expliquin. Pràcticament no hi ha diferències territorials estadísticament significatives en funció de les característiques socials dels municipis (taula 46 de l'annex).

La grandària del municipi explica de manera feble les diferències entre municipis pel que fa a l'evolució d'aquestes polítiques els darrers dos anys. En general, val a dir que els municipis grans han experimentat més canvis en l'àmbit de l'acompanyament a l'escolaritat: en comparació dels municipis petits, han tendit a disminuir les actuacions per promoure activitats educatives més enllà de l'horari lectiu o els programes de reforç escolar (tallers d'estudi assistit, etc.), però també han tendit a augmentar els programes d'incentivació i orientació formativa, de transició entre etapes educatives, de diversificació curricular i de promoció de la convivència i la mediació escolar, les comissions socials de centre o els programes de reforç escolar. En canvi, els municipis petits estan menys sotmesos a canvis (augmentos o disminucions) que els municipis grans i tendeixen a mantenir la situació igual. De fet, en el desenvolupament de polítiques d'acompanyament a l'escolaritat, aquests municipis només han tendit a augmentar més els programes de dinamització de les AMPA dels centres educatius que els municipis grans (taula 47 de l'annex).

Passa el mateix amb la coresponsabilitat dels ajuntaments en matèria d'educació. Els municipis amb un posicionament més actiu a l'hora de planificar, implementar i avaluar les polítiques educatives han tendit a augmentar més que la resta els programes d'acompanyament i formació de famílies, de dinamització de les AMPA o de diversificació curricular. També, però, han tendit a disminuir més els programes per promoure activitats més enllà de l'horari lectiu, de suport d'activitats educatives dins l'horari lectiu o de dinamització de les AMPA (taula 48 de l'annex). En efecte, el gràfic 7 mostra que els municipis sense planificació de polítiques educatives tendeixen més a mantenir igual la provisió de la majoria de programes d'acompanyament a l'escolaritat que els municipis amb planificació de polítiques educatives, llevat d'alguna excepció.

Gràfic 7. Municipis que han mantingut igual els programes d'acompanyament a l'escolaritat els darrers dos anys en funció de la coresponsabilitat dels ajuntaments en la planificació de polítiques educatives (sí/no), per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)



Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

Impacte moderat de les polítiques d'acompanyament a l'escolaritat. Finalment, el Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2011 també posa de manifest que l'acompanyament a l'escolaritat és un dels àmbits en què les actuacions municipals dutes a terme han resolt de manera menys satisfactòria les necessitats educatives existents. El gràfic 5 il·lustra que, si bé hi ha relativament pocs ajuntaments que indiquen que aquestes actuacions han tingut un impacte baix, també n'hi ha pocs, en comparació d'altres àmbits, en què les actuacions d'acompanyament a l'escolaritat / lluita contra el fracàs escolar, de suport a les AMPA i a la funció educativa de les famílies, de prevenció de l'absentisme, de suport a l'oferta educativa més enllà de l'horari lectiu o de transició escola treball siguin destacades amb un impacte elevat.

5.4 Programació i gestió de recursos

L'anàlisi del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2009 destacava que, en termes generals, els municipis petits, de composició social més afavorida i amb ajuntaments amb menys coresponsabilitat en matèria d'educació tendien a experimentar més dèficits relacionats amb la suficiència de recursos que la resta de municipis. Amb l'excepció de les beques i ajuts a l'escolaritat, que no mantenien relacions estadísticament significatives amb factors com ara la grandària del municipi, la composició social o la coresponsabilitat de l'ajuntament, els municipis més grans, amb nivells d'escolarització més elevats entre la seva població jove (excepte dels 0 als 2 anys), amb ajuntaments amb més coresponsabilitats en matèria d'educació i amb una interlocució més gran amb el Departament d'Ensenyament i la comunitat educativa, tendien a presentar nivells més elevats d'inversió en educació.

L'anàlisi del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2009 també destacava que el factor de despesa pública no semblava que fos especialment determinant per comprendre les desigualtats territorials en el desenvolupament de polítiques educatives locals. Si bé hi havia diferències significatives entre municipis quant a la despesa total per càpita de l'Administració local i quant a un indicador qualitatiu sobre adequació de recursos en matèria d'educació d'aquests ajuntaments, aquestes diferències no presentaven una relació estadísticament significativa respecte al grau de desplegament de polítiques educatives en la majoria d'àmbits de competència municipal analitzats (sí que ho feia, per exemple, en l'escolarització pública dels 0 als 2 anys, però no en d'altres). De fet, aquests dos indicadors tampoc no presentaven cap relació: els ajuntaments que feien més despesa no eren els que presentaven una inversió de recursos en educació més adequada a les seves necessitats. Sense afany de menystenir la incidència dels factors de caràcter financer, l'anàlisi feta revalorava la importància dels factors de caràcter polític.

La inestabilitat de les beques i ajuts de suport a l'escolaritat. L'àmbit de la política educativa local que ha disminuït a més municipis els darrers dos anys és el de les beques i ajuts de suport a l'escolaritat, si bé també és un dels àmbits que ha augmentat a més municipis. En concret, un 28,9% dels ajuntaments manifesta que en aquest període s'ha reduït aquesta política, mentre que un 24,4% diu que ha augmentat. Es tracta de l'àmbit de la política educativa local que més modificacions ha patit als diferents municipis, bé a l'alça, bé a la baixa (només el 46,7% dels ajuntaments manifesta que la provisió de beques s'ha mantingut igual, notablement per sota de la resta de polítiques educatives) (gràfic 19 de l'annex).

D'una banda, la crisi econòmica ha incrementat les necessitats de la població de suport econòmic per accedir a determinats serveis i recursos educatius, i també la pressió sobre els ajuntaments per tal de garantir aquest accés en igualtat d'oportunitats. De l'altra, cal afegir que en els darrers anys el Departament d'Ensenyament ha reduït o ha suspès la convocatòria de determinades beques i ajuts (per a activitats extraescolars, per accedir a l'educació infantil de primer cicle, etc.), de manera que alguns ajuntaments han hagut d'assumir un protagonisme més gran en aquesta matèria.

De fet, el Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2011 evidencia que el 90,9% dels ajuntaments intervé en la provisió de beques i ajuts, siguin de llibres, de menjador, de suport a l'escolaritat, d'activitats extraescolars o complementàries, de transport, etc., i que el 77,8% dels ajuntaments hi intervé amb finançament municipal (taula 29).

Taula 29. Prestació de beques i ajuts en matèria d'educació, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

	Sí	Percentatge	No	Percentatge
Beques i ajuts de suport a l'escolaritat	90	90,9	9	9,1
Llibres	78	86,7	12	13,3
Menjador	71	78,9	19	21,1
Suport a l'escolaritat a les llars	67	74,4	23	25,6
Activitats extraescolars	64	71,1	26	28,9
Activitats complementàries en horari lectiu	60	66,7	30	33,3
Projectes de centre	50	55,6	40	44,4
Transport	45	50,0	45	50,0
Activitats d'estiu	76	84,4	14	15,6
Beques i ajuts de suport a l'escolaritat amb finançament municipal	77	77,8	22	22,2

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

Les diferències en els nivells de participació dels ajuntaments en la provisió de beques no depenen de la composició social dels municipis, de manera que no es pot afirmar categòricament que els municipis amb una composició social menys afavorida tendeixin a intervenir més en la provisió de beques i ajuts. L'anàlisi del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2009 ja evidenciava que no hi ha diferències estadísticament significatives entre municipis en funció de la despesa de l'ajuntament per càpita o en funció de variables de caràcter demogràfic (població), socioeconòmic (renda per càpita) i socioeducatiu (dèficit instructiu). La taula 30 recull aquesta mateixa anàlisi per a l'any 2011.

Tanmateix, la taula 30 sí que mostra diferències estadísticament significatives entre municipis en funció de les seves característiques socioeconòmiques pel que fa a l'evolució de les polítiques de beques i ajuts de suport a l'escolaritat els darrers dos anys. Els municipis amb una renda per càpita més baixa i amb un pes del fet migratori procedent de la resta de l'Estat o de l'exterior més elevat (que correlaciona negativament amb el coneixement del català) han tendit a augmentar més l'esforç en beques i ajuts a l'escolaritat que els municipis amb una composició social més afavorida, que han tendit a disminuir-les.

Taula 30. Prestació de beques i ajuts en matèria d'educació i evolució en funció de les característiques socials del municipi, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

Beques i ajuts de suport a l'escolaritat		Població	Percentatge d'estrangers	Dèficit instructiu	RFDB per habitant	Percentatge coneixement del català (parla)	Aturats per cada 100 habitants > 16 anys	Despesa de l'ajuntament per càpita
Sí	Mitj.	39.626,4	14,5	40,1	16,5	74,9	11,1	1.044,0
	N	90	90	90	90	90	90	85
No	Mitj.	52.329,1	20,8	38,8	16,5	73,7	9,8	1.205,4
	N	9	9	9	9	9	9	9
Total	Mitj.	40.781,2	15,1	40,0	16,5	74,8	11,0	1.059,5
	N	99	99	99	99	99	99	94
Ha augmentat	Mitj.	43.214,8	12,3	40,4	15,7	72,7	11,4	1.026,9
	N	22	22	22	22	22	22	22
Ha disminuït	Mitj.	33.893,0	15,4	40,1	16,9	78,4	11,3	1.022,3
	N	26	26	26	26	26	26	23
S'ha mantingut igual	Mitj.	41.295,9	15,2	40,0	16,7	73,9	10,9	1.065,9
	N	42	42	42	42	42	42	40
Total	Mitj.	39.626,4	14,5	40,1	16,5	74,9	11,1	1.044,0
	N	90	90	90	90	90	90	85

Font: elaboració a partir del Panel de polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

Nota: les caselles fosques, amb diferències estadísticament significatives.

Per entendre les diferències entre municipis, també cal fer menció de la coresponsabilitat dels ajuntaments en matèria d'educació. La taula 31 mostra que els ajuntaments amb un posicionament més actiu en la planificació i la implementació (no pas en l'avaluació) de polítiques educatives locals solen intervenir més en la provisió de beques i ajuts a l'escolaritat i també experimenten més canvis en el desplegament d'aquestes polítiques: hi ha una proporció més gran d'ajuntaments que consideren que al seu municipi s'han incrementat les actuacions en aquest camp, però també una proporció més alta que consideren que s'han disminuït.

En canvi, l'evolució de les beques i els ajuts en matèria d'educació no sembla que mantingui cap relació amb l'evolució dels pressupostos en educació dels ajuntaments. Anteriorment, i la taula 31 ho confirma, ja exposàvem que aquest àmbit de la política educativa està poc condicionat per la reducció pressupostària dels ajuntaments.

Taula 31. Prestació de beques i ajuts en matèria d'educació i evolució en funció de la coresponsabilitat educativa de l'ajuntament i de l'evolució del pressupost en educació, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

		Sí	Ha augmentat	Ha disminuït	S'ha mantingut igual	Total
Planificació	Sí	92,1	27,1	31,4	41,4	100,0
	No	85,7	16,7	16,7	66,7	100,0
Implementació	Diversificació alta	92,4	26,2	31,1	42,6	100,0
	Diversificació baixa	87,9	20,7	24,1	55,2	100,0
Avaluació	Sí	88,7	25,6	30,8	43,6	100,0
	No	92,7	23,5	27,5	49,0	100,0
Total		90,9	24,4	28,9	46,7	100,0
Total (n)		90	22	26	42	90
Ha disminuït		90,2	23,9	32,6	43,5	100,0
Ha augmentat		100,0	25,0	25,0	50,0	100,0
S'ha mantingut igual		90,9	25,0	25,0	50,0	100,0

Font: elaboració a partir del Panel de polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

5.5. Coordinació de les actuacions

El Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2009 destacava les desigualtats territorials existents en la coordinació de les actuacions en matèria d'educació, que es traduïen en diferències notables en la disponibilitat d'estructures de coordinació, en la participació dels ajuntaments en les xarxes locals, en el desenvolupament del treball transversal entre les àrees municipals o en la implicació de la comunitat educativa. En general, els municipis amb nivells de coordinació més febles tendien a ser els més petits, i també els que tenien ajuntaments amb un grau de coresponsabilitat en educació més feble. Novament, els ajuntaments amb un posicionament més actiu en la planificació, implementació i avaluació de polítiques educatives obtenien millors resultats en la coordinació de les actuacions.

Increment de la implicació dels agents educatius del territori. L'anàlisi del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2011 constata, com veurem seguidament, aquestes desigualtats territorials, però també evidencia algunes millores significatives, com ara l'increment de la implicació dels agents educatius del territori en el desenvolupament de les polítiques educatives locals. Així, la taula 32 mostra que l'any 2011 un 83,4% dels ajuntaments considera que la comunitat educativa intervé de manera activa en les actuacions relacionades amb educació, quan aquesta proporció era

del 79,8% el 2009, i que un 52,5% valora que el teixit associatiu intervé de manera activa en les actuacions relacionades amb educació, quan aquest percentatge era del 44,0% dos anys abans. El desenvolupament creixent del paper dels municipis en el desenvolupament de polítiques educatives, l'increment de la coresponsabilitat dels ajuntaments i l'augment de les dificultats socials i educatives com a conseqüència de la crisi econòmica són alguns dels factors que poden explicar aquesta implicació més gran dels agents educatius.

Taula 32. Evolució de la implicació dels agents educatius del territori, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011; 2009)

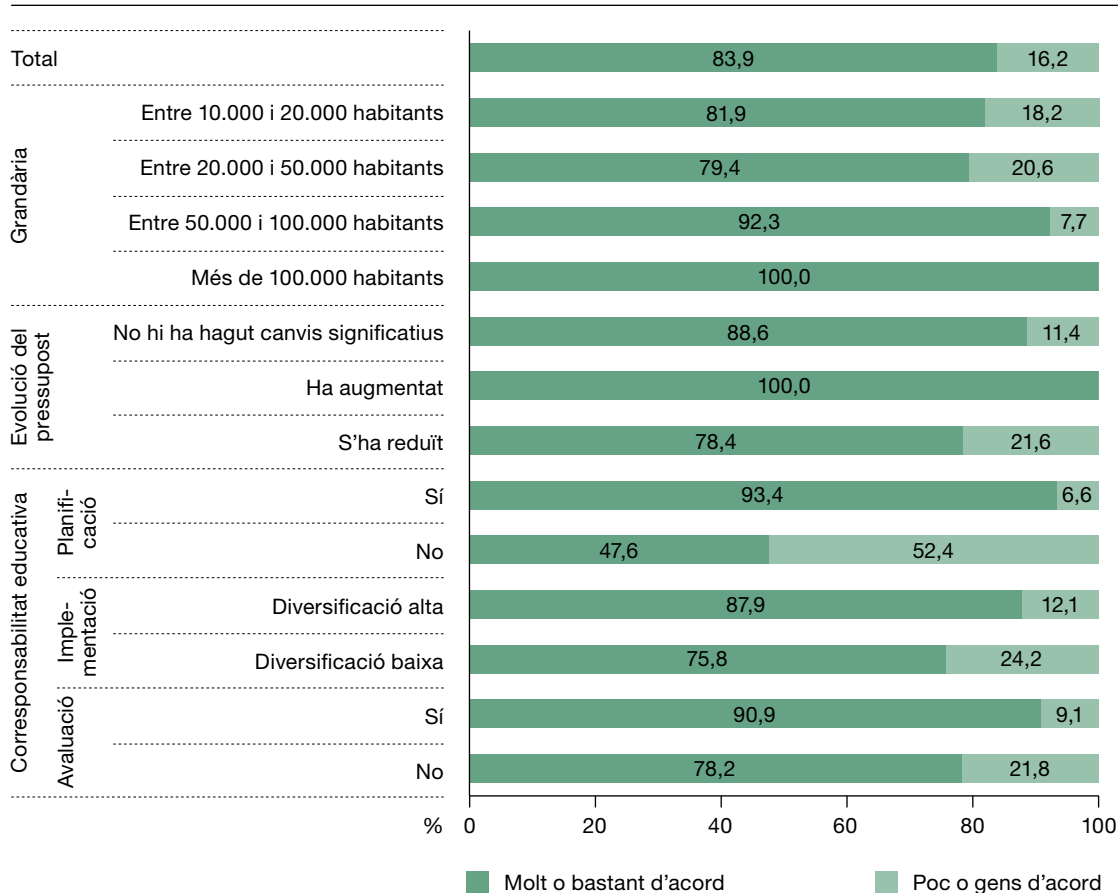
	2011		2009	
	Molt o bastant d'acord	Poc o gens d'acord	Molt o bastant d'acord	Poc o gens d'acord
La comunitat educativa intervé de manera activa en les actuacions relacionades amb l'educació	83,8	16,2	79,8	20,2
El teixit associatiu intervé de manera activa en les actuacions relacionades amb l'educació	52,5	47,5	44,0	56,0

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2009; 2011).

El gràfic 8 il·lustra que la coresponsabilitat de l'ajuntament en matèria d'educació i la grandària del municipi, que condiciona al seu torn la solidesa de les estructures administratives en educació i també la diversitat d'agents presents al territori, són factors que expliquen les desigualtats territorials en els nivells d'implicació de la comunitat educativa. Els municipis més grans i amb ajuntaments més actius a l'hora de planificar, implementar i avaluar polítiques tendeixen a mostrar, de mitjana, nivells d'implicació del territori més elevats.

També és significativa la incidència de l'evolució dels pressupostos en educació a l'hora de valorar la implicació de la comunitat educativa. Els ajuntaments que redueixen pressupost tendeixen a presentar nivells d'implicació de la comunitat educativa més baixos, en part perquè la baixa implicació de la comunitat educativa es dona més en municipis amb ajuntaments amb un posicionament menys actiu i on l'educació és un àmbit objecte de menys prioritat política. En qualsevol cas, convé destacar que el debilitament del finançament de l'educació en aquests municipis es produeix en un context en què els agents educatius del territori desenvolupen un paper menys subsidiari i menys reforçador del paper que juguen les administracions públiques.

Gràfic 8. Implicació de la comunitat educativa en les actuacions relacionades amb l'educació en funció de la coresponsabilitat educativa, l'evolució del pressupost i la grandària del municipi, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)



Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

Increment del treball en xarxa en l'àmbit de l'educació. D'acord amb aquesta implicació més gran dels agents educatius i la coresponsabilitat dels ajuntaments, val a dir que el Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2011 presenta un gran avenç en el desenvolupament del treball en xarxa respecte al que es constata l'any 2009. Mentre el 52,0% dels ajuntaments manifestava fa dos anys que participava en algun tipus de xarxa, el 2011 aquesta proporció s'ha incrementat fins al 82,8% (taula 33).

Taula 33. Evolució de la participació en xarxes locals dels ajuntaments, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011; 2009)

	Participació en xarxa	No participació en xarxa	Total
2011	82,8	17,2	100,0
2009	52,0	48,0	100,0

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2009; 2011).

En l'anàlisi del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2009 ja destacàvem que, en general, els dèficits en el desenvolupament de xarxes eren més presents als municipis més petits, amb una composició més afavorida i amb una coresponsabilitat més baixa dels ajuntaments en educació. Ara bé, la generalització progressiva de la participació dels ajuntaments en xarxes locals (taula 34), si bé no ha impedit que els municipis més petits de 20.000 habitants continuïn essent els que participen menys en xarxes (només ho fa un 68,2% d'aquests ajuntaments), o que els municipis amb ajuntaments amb una coresponsabilitat en educació més baixa tendeixin a participar menys (només un 42,9% dels ajuntaments sense plans educatius hi participa), ha eliminat les diferències estadísticament significatives que hi havia en funció del perfil socioeconòmic dels municipis (taula 49 de l'annex). La complexitat social i educativa del municipi sembla que ja no és un factor determinant per comprendre les dinàmiques de treball en xarxa de l'ajuntament.

En canvi, sembla que entren en joc altres factors relacionats amb els nous escenaris que han d'afrontar les administracions locals. Els ajuntaments que han vist com s'ha reduït el seu pressupost participen més en xarxes (88,2%) que els ajuntaments que han mantingut el finançament en educació (75,0%). L'escassetat de recursos econòmics i l'increment de les necessitats en l'actual context de crisi poden estimular la coordinació i el treball en xarxa.

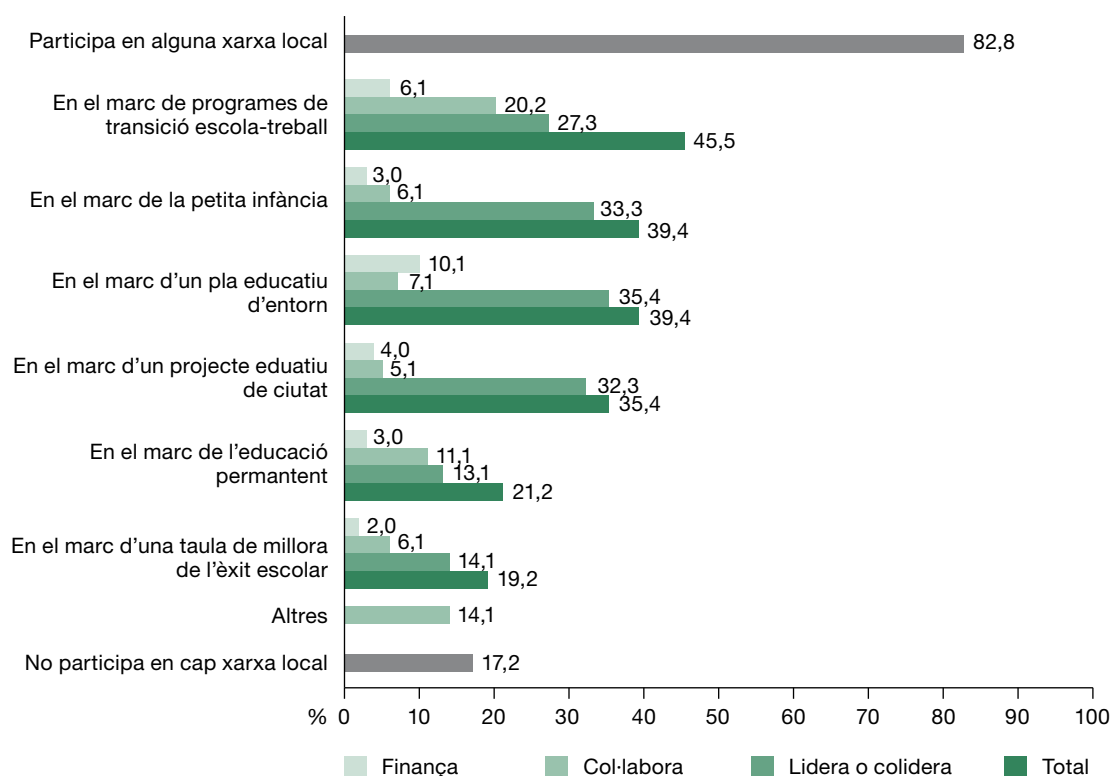
Taula 34. Participació en xarxes locals en funció de la coresponsabilitat educativa, l'evolució del pressupost i la grandària, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

Participa en una xarxa local		Sí	No	Total	Total (n)
Planificació	Sí	93,4	6,6	100,0	76
	No	42,9	57,1	100,0	21
Implementació	Diversificació alta	89,4	10,6	100,0	66
	Diversificació baixa	69,7	30,3	100,0	33
Avaluació	Sí	93,2	6,8	100,0	44
	No	74,5	25,5	100,0	55
Total		82,8	17,2	100,0	99
S'ha reduït		88,2	11,8	100,0	51
No hi ha hagut canvis significatius		75,0	25,0	100,0	44
Ha augmentat		100,0	0,0	100,0	4
Total		82,8	17,2	100,0	99
Entre 10.000 i 20.000 habitants		68,2	31,8	100,0	44
Entre 20.000 i 50.000 habitants		91,2	8,8	100,0	34
Entre 50.000 i 100.000 habitants		100,0	0,0	100,0	13
Més de 100.000 habitants		100,0	0,0	100,0	8

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

El gràfic 9 il·lustra que aquesta participació en xarxa es vehicula sobretot a través de programes de transició escola-treball (45,5%), de la petita infància (39,4%), de plans educatius d'entorn (39,4%) i de projectes educatius de ciutat (35,4%), sempre amb un fort lideratge dels mateixos ajuntaments.

Gràfic 9. Participació en xarxes locals en funció del tipus de xarxa, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)



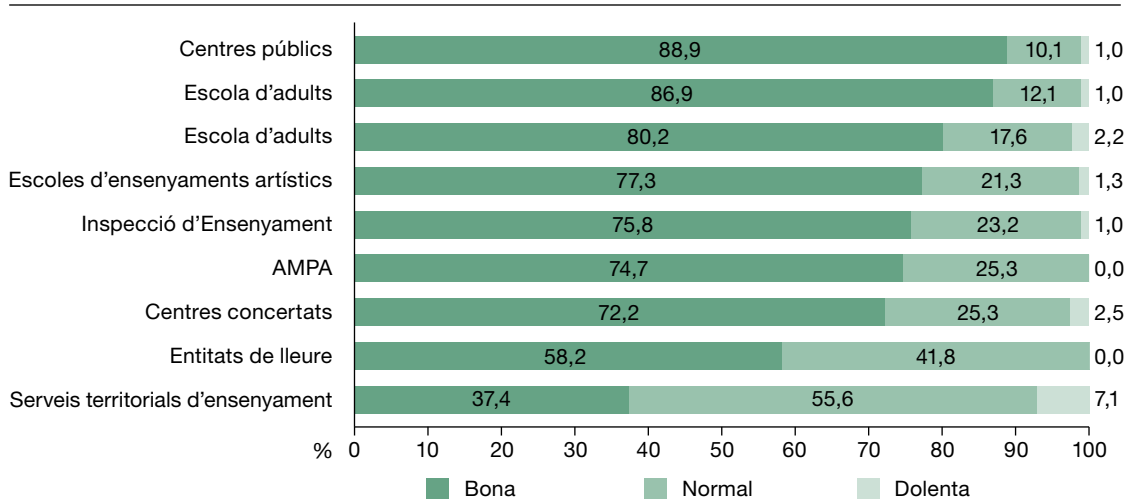
Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

La qualitat de les relacions amb els agents educatius del territori. La configuració de xarxes locals és un dels factors que més condiciona la qualitat de les relacions que estableixen els ajuntaments amb els diferents agents educatius del territori. És freqüent, per exemple, que els municipis disposin de xarxes entre centres escolars, com pot ser el mateix consell escolar municipal, i també que els ajuntaments mantinguin, a més, relacions amb els diferents centres públics per al manteniment de les seves instal·lacions o per a l'exercici de la seva titularitat (en el cas d'escoles bressol, escoles de música, aules de formació d'adults, etc.), entre d'altres. Així doncs, no és estrany que les escoles públiques, els instituts públics, les escoles d'adults o les escoles d'ensenyaments artístics siguin els agents educatius amb els quals els ajuntaments acostumen a tenir una relació més bona (gràfic 10).

En canvi, les AMPA o les entitats de lleure, que són els agents educatius locals amb els quals els ajuntaments tenen relacions menys intenses i bones, juntament amb els centres concertats, solen presentar estructures organitzatives i dinàmiques de funcionament més autònomes i aïllades. La poca presència de xarxes de caràcter inter-

sectorial, que aglutinin els diferents agents d'educació formal i no formal, com poden ser les xarxes en els plans educatius d'entorn (39,4% dels municipis) i en els projectes educatius de ciutat (35,4%), afavoreixen aquestes dinàmiques.

Gràfic 10. Qualitat de la relació amb els agents educatius del territori, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)



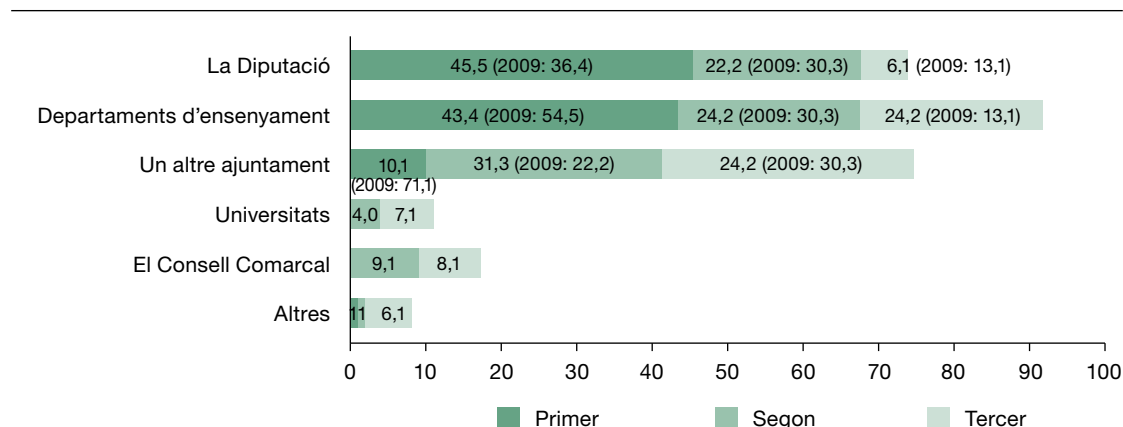
Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

La complexitat de la relació amb el Departament d'Ensenyament. Tot i la bona relació mantinguda amb bona part dels agents educatius, el gràfic 10 evidencia que aquesta és comparativament menys bona amb els Serveis Territorials d'Ensenyament. Mentre que el 75,8% dels ajuntaments tenen una relació bona amb la Inspecció d'Ensenyament, i només l'1% la tenen dolenta, tan sols el 37,4% dels ajuntaments té una relació bona amb els Serveis Territorials d'Ensenyament, i el 7,1%, dolenta.

Si bé aquesta diferència pot explicar en el fet que l'àmbit d'intervenció dels Serveis Territorials d'Ensenyament acostuma a ser supralocal, i que això pot generar relacions de menys proximitat, aquest contrast pot derivar de les dificultats pressupostàries que travessa el Departament d'Ensenyament, que han derivat en reduccions del finançament de determinats recursos i serveis municipals (escoles bressol, escoles de música, etc.), en incerteses sobre la planificació educativa (construcció i tancament de centres, etc.), i en pressions creixents de la ciutadania amb determinades demandes i necessitats en matèria d'educació que adrecen als ajuntaments, malgrat que, tot i la seva proximitat, aquests no en siguin sempre l'administració competent o responsable.

Les dificultats en les relacions amb el Departament d'Ensenyament també es visualitzen quan s'analitza fins a quin punt aquest és l'ens públic de referència dels ajuntaments en matèria d'educació i com ha evolucionat aquesta valoració els darrers anys (gràfic 11). En el Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2009, val a dir que el Departament d'Ensenyament era el primer ens públic de referència per a la majoria d'ajuntaments (en un 54,5% dels casos), mentre que el 2011 aquest nivell de primera referència ha decregut en més de deu punts percentuals (fins al 43,4% dels casos), i que la Diputació ha passat a ocupar aquesta primera posició.

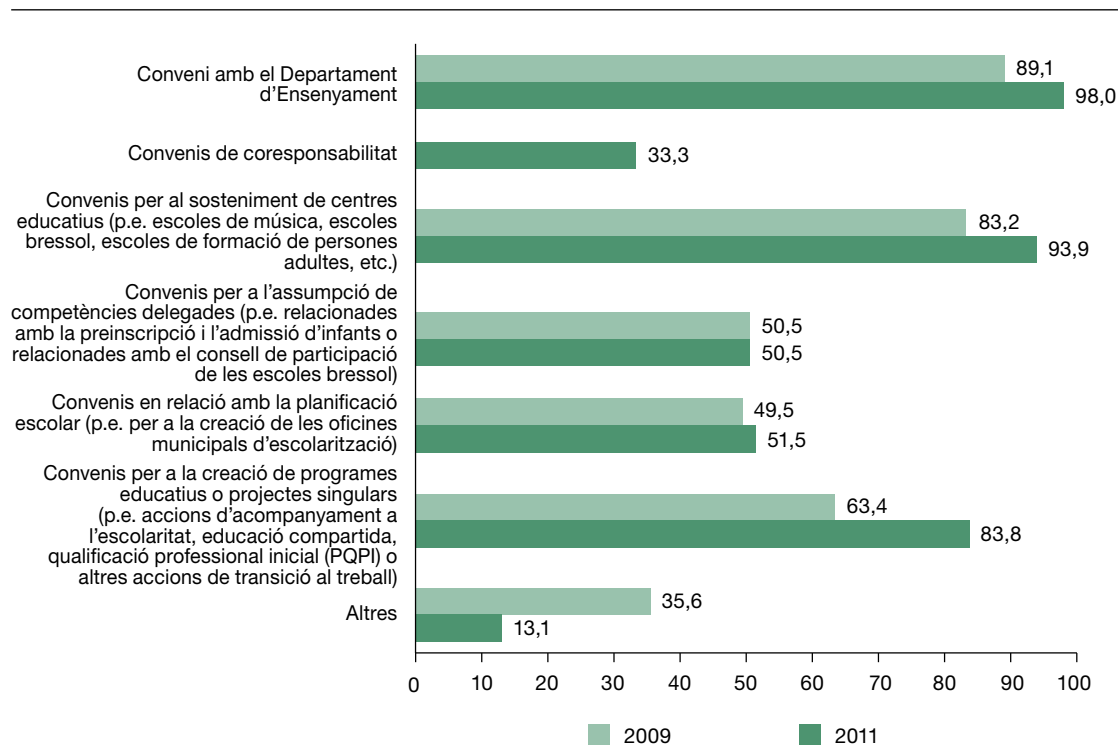
Gràfic 11. Ens públics de referència dels ajuntaments en funció del grau d'importància, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)



Font: elaboració a partir del Panel de polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

Ara bé, l'evolució de la relació de les administracions locals amb el Departament d'Ensenyament contrasta amb un increment dels convenis de col·laboració subscrits per ambdues parts. El gràfic 12 evidencia que els darrers dos anys s'ha incrementat la signatura de convenis dels ajuntaments amb el Departament d'Ensenyament en quasi deu punts percentuals. Val a dir que aquesta tendència també és coherent amb el posicionament més actiu que tenen els ajuntaments en l'àmbit de l'educació i amb el desplegament progressiu de la LEC que han dut a terme aquestes administracions local i educativa.

Gràfic 12. Evolució del percentatge d'ajuntaments amb convenis amb el Departament d'Ensenyament, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)



Font: elaboració a partir del Panel de polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

Dèficits de desenvolupament de la transversalitat en els ajuntaments. En el Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2009 destacàvem l'existència de dèficits en el desenvolupament del treball transversal entre les diferents àrees dels ajuntaments, i també que la coresponsabilitat en la planificació, implementació i avaluació de polítiques educatives semblava que estimulés la transversalitat.

Si bé la coordinació entre els agents educatius ha tendit a millorar, els dèficits de treball transversal han romàs pràcticament inamovibles els darrers anys. Tal com mostra la taula 35, l'any 2011, de manera similar al que ja succeïa l'any 2009, poc més del 60% dels ajuntaments manifesta que té una coordinació adequada entre els diferents nivells de govern pel que fa a l'educació, i que les estructures de l'ajuntament treballen de forma coordinada i transversal en temes d'educació. A més, quan s'analitza quin tipus de coordinació s'estableix amb la resta d'àrees municipals, s'observa que el 91,9% dels ajuntaments manté una coordinació puntual en algunes actuacions, i que menys d'una tercera part té una programació anual conjunta d'activitats (30,3%), amb una comissió o taula per fixar criteris i pautes comunes (27,3%) i amb un programa transversal de coordinació entre les àrees (23,2%) (gràfic 18 de l'annex).

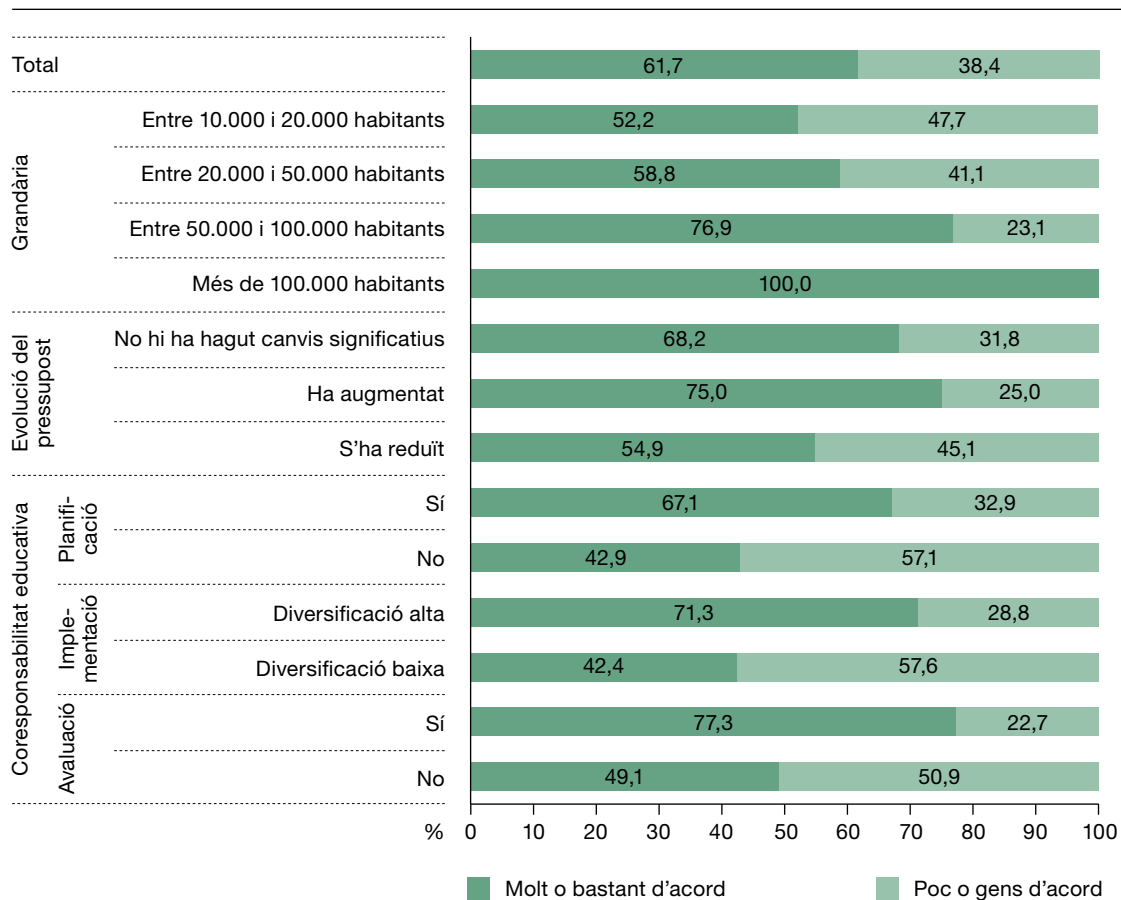
Taula 35. Grau d'acord sobre el desenvolupament de la transversalitat als ajuntaments, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

	2011		2009	
	Molt o bastant d'acord	Poc o gens d'acord	Molt o bastant d'acord	Poc o gens d'acord
Hi ha coordinació adequada entre els diferents nivells de govern pel que fa a l'educació	61,6	38,4	63,6	36,4
Les estructures de l'ajuntament treballen de forma coordinada i transversal en temes d'educació	61,6	38,4	60,6	39,4

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

En general, l'existència del treball coordinat i transversal entre les estructures dels ajuntaments està força condicionat per la coresponsabilitat en l'àmbit de l'educació i també per factors d'organització interna. En efecte, el gràfic 13 constata que, com més grans són els municipis, que disposen al seu torn d'estructures administratives més sòlides i complexes, més consolidat està el pressupost en educació i que, com més coresponsabilitat tenen els ajuntaments en la planificació, implementació i avaluació de polítiques educatives, més coordinació i transversalitat tenen els ajuntaments en temes d'educació.

Gràfic 13. Grau d'acord sobre el nivell de coordinació i transversalitat en temes d'educació entre les estructures de l'ajuntament, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)



Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

6. Conclusions

6.1. D'on venim? La consolidació del procés de descentralització de la política educativa

Com hem comentat en capítols precedents, l'aprovació de la Llei d'educació de Catalunya (LEC) el 2009 va contribuir al reconeixement jurídic del paper actiu que molts ajuntaments havien anat assumint progressivament més enllà de les competències pròpies previstes explícitament per la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, i contribuïa també al fet que ajuntaments menys actius en l'àmbit educatiu endeguessin el mateix compromís. Des d'aquesta perspectiva, la LEC va afavorir l'enfortiment del procés de descentralització política en matèria d'educació al nostre país amb la definició d'un marc competencial en què els ajuntaments assumien jurídicament noves competències pròpies a l'hora de programar i gestionar determinades ofertes educatives i de coordinar els serveis educatius i socials, i en el qual també se'ls atribuïa noves competències compartides amb el Departament d'Ensenyament (de participació de les administracions locals en el desenvolupament de determinades competències assignades a l'Administració educativa per la normativa estatal o catalana) i en àmbits com els de la programació de l'ensenyament, l'admissió d'alumnat o l'acompanyament a l'escolaritat, entre d'altres.

Val a dir que aquest procés de descentralització (i desconcentració) política consolidat amb la LEC parteix del convenciment, entre d'altres, que l'èxit dels processos educatius requereix la implicació de la comunitat educativa de cada territori, integrada per totes les persones i les institucions que intervenen en el procés educatiu (alumnes, famílies, professorat, serveis educatius, Administració educativa, ens locals, entitats, etc.), i que l'educació ha de ser concebuda des d'una perspectiva àmplia, no solament centrada en l'àmbit escolar propi de l'etapa de formació inicial, sinó basada en la relació constant i recíproca entre els diferents àmbits educatius (escola, família, entorn, etapes de formació al llarg de la vida, etc.). Així doncs, davant d'aquesta voluntat d'enfortir el treball integrat entre els diferents agents i àmbits educatius i d'avançar en la gestió de l'educació des del territori, des de la proximitat, l'aportació dels ajuntaments en el desplegament de polítiques educatives també esdevé necessària.

En aquest sentit, l'anàlisi del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2011, en comparació del de l'any 2009, evidencia una tendència clara a desenvolupar i consolidar aquest procés de descentralització política en aquests darrers anys, i reflecteix el paper cada cop més actiu que assumeixen els ajuntaments en el desplegament de les diferents polítiques educatives. En efecte, les dades analitzades posen de

manifest l'increment dels nivells de coresponsabilitat dels ajuntaments en matèria d'educació, amb un augment significatiu de la seva implicació en la planificació, la diversificació i l'avaluació de polítiques educatives locals. Les dades també mostren una tendència a incrementar l'especificitat dels plans educatius que orienten la intervenció dels ajuntaments, en detriment de plans més generals que incloïen actuacions d'educació, i a millorar la qualitat de la formulació de polítiques educatives, amb més ajuntaments que estan adaptats o que incorporen en la seva agenda política les principals demandes i reptes educatius existents. A més, respecte a l'any 2009, l'anàlisi del Panel també constata que hi ha més ajuntaments que han tendit a dotar-se d'estructures administratives autònomes, amb entitat pròpia i específica, i amb recursos humans més ben formats per dur a terme la seva tasca. En definitiva, cada cop hi ha més ajuntaments ben preparats i disposats a assumir un protagonisme creixent en el desenvolupament de polítiques educatives.

L'anàlisi del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2009 posava de manifest l'existència de desigualtats territorials en el desplegament d'aquestes polítiques, i com aquestes desigualtats s'explicaven en part per les diferències en els nivells de coresponsabilitat dels ajuntaments en matèria d'educació, posat que la descentralització política sigui un risc en cas que persisteixi l'existència d'ajuntaments amb un posicionament poc actiu. De fet, aquesta anàlisi evidenciava que els dèficits en la planificació, la implementació i l'avaluació de polítiques per part dels ajuntaments se situaven com a tendència general als municipis de dimensions més reduïdes.

L'anàlisi del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2011 evidencia que aquestes desigualtats entre municipis en el desplegament de polítiques educatives en funció de la grandària del municipi i del grau de coresponsabilitat dels ajuntaments encara existeixen, malgrat l'increment de coresponsabilitat. Així, doncs, podríem dir que hi ha menys ajuntaments de municipis petits (de 10.000 a 20.000 habitants) amb un posicionament passiu, però que aquests segueixen disposant d'una provisió més baixa d'actuacions relacionades amb l'escolarització equilibrada d'alumnat, amb l'acompanyament a l'escolaritat, amb la provisió de beques o amb la coordinació dels agents educatius, per citar-ne alguns exemples. És a dir, la coresponsabilitat dels ajuntaments en matèria d'educació i la grandària del municipi segueixen essent factors clau de diferenciació territorial.

Amb tot, el Panel de l'any 2011 també constata que aquestes desigualtats territorials, si bé encara existeixen, s'han reduït, i que els municipis de dimensions reduïdes, que partien d'un posicionament més passiu en la planificació, la implementació i l'avaluació de polítiques educatives, són els que han experimentat els increments més importants de coresponsabilitat, i també de dotació d'estructures administratives més autònomes i amb una millora de l'adequació de la formació dels professionals que les integren. És a dir, les condicions de formulació i governació de polítiques educatives dels ajuntaments de municipis petits tendeixen a assimilar-se més a les dels ajuntaments de municipis grans.

Aquest posicionament més actiu dels ajuntaments en matèria d'educació també s'acompanya d'un increment de la implicació dels agents educatius del territori en el

desplegament de polítiques educatives i d'un augment de la participació dels ajuntaments en xarxes locals. Els municipis de dimensions reduïdes també tendeixen a incrementar la intensitat del treball integrat entre agents educatius del territori en matèria d'educació. En definitiva, i d'acord amb el procés de descentralització i desconcentració polítiques, els agents educatius del territori sembla que van guanyant importància en el desenvolupament de la política educativa.

6.2. On som? La contracció de la política educativa local en determinats àmbits (o debilitats en el procés de descentralització)

Tal com esmentàvem en l'epígraf precedent, l'anàlisi del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2011 constata que la gestió de la política educativa en l'àmbit local, especialment en l'actual període de crisi econòmica, té algunes forteses destacables, no solament pels increments dels nivells de coresponsabilitat dels ajuntaments en matèria d'educació i de millora de la qualitat de la formulació de polítiques educatives, sinó també perquè la comunitat educativa s'ha implicat més en el desplegament d'aquestes polítiques.

Ara bé, malgrat que els diferents agents de la comunitat educativa han incrementat la seva coresponsabilitat, la crisi econòmica també ha incorporat importants debilitats, dificultats i complexitats a la intervenció dels ajuntaments en matèria d'educació, bé perquè les necessitats i les demandes de suport per part dels poders públics s'intensifiquen per efecte de l'increment de les desigualtats socials i de la precarització de la situació social i econòmica de moltes famílies, bé perquè aquestes necessitats s'han d'afrontar amb menys recursos financers —per la davallada dels ingressos de les administracions públiques—, i amb més exigències d'estabilitat pressupostària —per les mesures de contenció del dèficit públic.

De fet, davant d'aquest escenari, el Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2011 confirma que una part significativa d'ajuntaments (51,5%) han reduït els seus pressupostos en educació. A més, aquesta reducció de la inversió en educació dels ajuntaments se situa en un context de reducció de les transferències financeres que les administracions locals reben del Departament d'Ensenyament per al desplegament de determinades polítiques educatives locals, en àmbits d'actuació clau, com són ara la creació i el manteniment de places d'escola bressol o de l'escola de música, o el desenvolupament d'activitats extraescolars i de vinculació de l'escola al territori. En definitiva, els ajuntaments, cada cop més coresponsables en educació, han de fer front a més necessitats educatives amb menys despesa pública i menys suport financer per part de l'Administració educativa, fet que debilita la seva intervenció.

Si persisteix en el temps, aquest escenari possiblement obligarà les administracions locals a contraure la seva implicació i intervenció en matèria d'educació i a resituar-se en aquesta nova realitat, fet que perjudicarà presumiblement la seva coresponsabilitat educativa.

En efecte, el Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2011 ens aporta una evidència d'aquesta contracció quan constata que els ajuntaments que redueixen els seus pressupostos acostumen a disminuir més les seves polítiques educatives locals.

Tanmateix, quan s'aborda l'anàlisi de quins ajuntaments estan més afectats per les restriccions pressupostàries, el Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2011 també demostra que no hi ha diferències entre municipis en funció de la seva composició social. Així, hi ha municipis amb una composició desfavorida i amb una concentració més gran de complexitat socioeducativa que mantenen (o fins i tot augmenten) els seus pressupostos en educació, però també n'hi ha que, tot i que es troben en aquesta situació, redueixen la inversió en educació i disminueixen les polítiques educatives que duen a terme. Així, doncs, per a aquests darrers municipis, la reducció de pressupost esdevé un factor que accentua la seva desigualtat territorial i educativa i que posa més en risc la igualtat d'oportunitats en educació de la seva població.

De fet, l'anàlisi també destaca que, en general, i amb relació al que observàvem l'any 2009, s'atenuen les diferències estadísticament significatives en funció del perfil social i educatiu del municipi en el desplegament de polítiques educatives. Això succeeix en els àmbits d'actuació de l'admissió d'alumnat, de la provisió d'oferta formativa (amb l'excepció de la formació d'adults, que correlaciona positivament amb el dèficit instructiu de la població adulta, i dels PQPI, que ho fa amb les taxes de no-graduació a l'ESO), de l'acompanyament a l'escolaritat, de la provisió de beques o de la coordinació d'actuacions. I l'anàlisi també evidencia que l'evolució de la provisió d'aquestes polítiques els darrers dos anys, sigui perquè s'incrementa, sigui perquè disminueix, tampoc no s'explica per les característiques socials i educatives del municipi.

En positiu, val a dir que l'increment de la coresponsabilitat dels ajuntaments de municipis més petits, que estadísticament també tenen una composició social més afavorida, ha contribuït al fet que les característiques socials i educatives deixin de ser un factor de diferenciació territorial rellevant, tant en la provisió de polítiques com en la seva evolució. En negatiu, però, cal afegir que aquesta manca de relació entre la provisió i l'evolució de les polítiques educatives i les característiques socials i educatives dels municipis pot contribuir, en general, a dissociar la prevalença de problemàtiques socials i dèficits educatius de la intensitat de la intervenció dels poders públics per donar-hi resposta. En tot cas, aquesta dissociació resulta especialment perjudicial per a aquells municipis amb una composició social desfavorida que presenten una contracció de les polítiques educatives desenvolupades.

Tot i això, el factor més determinant —com també ho és en l'evolució del pressupost en educació— és la coresponsabilitat educativa dels ajuntaments. Els municipis amb més coresponsabilitat a l'hora de planificar, implementar i avaluar polítiques solen experimentar menys restriccions pressupostàries; és a dir, hi ha menys ajuntaments que no són coresponsables en matèria d'educació, però els que no ho són pateixen comparativament amb més reduccions pressupostàries, fet que debilita encara més la seva intervenció.

Per àmbits d'actuació, l'evolució del desplegament de polítiques els darrers dos anys posa de manifest un cert enfortiment de l'àmbit de l'acompanyament a l'escolaritat, especialment quant a actuacions orientades a donar suport directe als centres escolars i a millorar l'èxit escolar, i un cert debilitament de les polítiques de transició escola-treball i de formació ocupacional i de les polítiques d'acompanyament a l'escolaritat que estan més orientades a reforçar el fora-escola (encara que aquest darrer àmbit està sotmès a una enorme variabilitat: disminueixen les polítiques en una proporció significativa de municipis, però també augmenten en molts altres municipis). Convé recordar que aquesta contracció de la intervenció dels ajuntaments (encara que sigui en forma d'una gran variabilitat i d'una disminució concentrada en determinats municipis) es produeix en àmbits d'actuació en què les administracions locals han assumit un paper més rellevant tradicionalment, i que han estat més vinculats a una concepció de l'educació no solament centrada en l'ensenyament, sinó més àmplia i integradora dels diferents espais i temps educatius. Així, doncs, podríem ser davant d'una ruptura d'algun dels fonaments que havia inspirat el procés de descentralització política en educació i del tipus de polítiques educatives locals que s'han promogut els darrers anys amb la creixent implicació dels ajuntaments.

Aquesta evolució de les polítiques educatives pot estar reflectint, alhora, un cert canvi en les prioritats polítiques per part dels ajuntaments, ja que posa molt més l'accent en la millora de l'èxit escolar i en el suport dels processos d'ensenyament i aprenentatge de l'alumnat, davant la necessitat de combatre les elevades xifres de fracàs escolar, però també s'explica pels canvis en les prioritats polítiques d'altres administracions, especialment del Departament d'Ensenyament, i en el suport financer que els ajuntaments reben.

Per exemple, la gran variabilitat existent en l'evolució de les polítiques d'acompanyament a l'escolaritat o també en les polítiques de beques, i el cert debilitament de les actuacions que incideixen en el fora-escola tenen alguna cosa a veure, com a mínim parcialment, amb la reducció del finançament per part del Departament d'Ensenyament dels Plans educatius d'entorn o de línies de subvencions a programes d'activitats extraescolars o a determinats ajuts econòmics adreçats a les famílies socialment desfavorides. Les dades d'alumnat del Departament d'Ensenyament també destaquen un cert estancament de l'evolució de l'oferta formativa d'educació infantil de primer cicle i dels PQPI, després d'anys de creixement, que coincideix també amb una reducció del cofinançament per part del Departament d'Ensenyament, en el primer cas, i amb l'eliminació del finançament per part del Departament d'Empresa i Ocupació, en el segon. Alhora, la pèrdua d'importància de la formació ocupacional i de determinats programes de transició escola-treball també està influenciada per la reducció del finançament per part del Departament d'Empresa i Ocupació (que han vist reduir-se els fons socials europeus que rebien). El fet que la política educativa local s'articuli de manera compartida entre l'Administració local i l'autonòmica afavoreix aquestes dependències.

Val a dir que el Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2011 també evidencia que, si bé augmenten els convenis de col·laboració entre els ajuntaments i

el Departament d'Ensenyament, les dificultats financeres d'ambdues administracions, que introdueixen incerteses i pèrdues de suport en la planificació mixta i en la gestió de les competències compartides o delegades, han pogut debilitar les relacions que mantenen les dues administracions, i que són necessàries per desplegar de manera efectiva una política educativa cada cop més descentralitzada i desconcentrada territorialment. Aquesta situació també debilita el procés de descentralització.

En definitiva, l'anàlisi del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2011 sembla que indica la combinació d'un increment de la coresponsabilitat educativa dels ajuntaments (més esforços en planificació, diversificació i avaluació) amb una certa contracció de la intensitat en el desplegament de determinades polítiques educatives locals, en part com a conseqüència de la reducció dels pressupostos en educació dels ajuntaments i en part també com a resultat de la reducció del finançament que aquests rebien d'altres administracions, especialment del Departament d'Ensenyament. A més, aquesta contracció afecta àmbits d'actuació en què els ajuntaments han assumit recentment un protagonisme més gran, la qual cosa debilita el procés de descentralització política en matèria d'educació i pot debilitar en el futur la mateixa coresponsabilitat creixent assumida.

6.3. Cap on anem? La crisi del procés de descentralització

El Govern central està elaborant la futura Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, actualment Avantprojecte de llei, que modifica, entre altres ordenaments, la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, amb l'objectiu d'aclarir i diferenciar el sistema de competències municipals del de l'Administració autonòmica i garantir la sostenibilitat financera dels serveis que presten els ajuntaments (d'acord amb els principis de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera).

L'esmentada Llei 7/1985 atribuïa als ajuntaments les competències per participar en la programació de l'ensenyament i cooperar amb l'Administració educativa en la creació, la construcció i el manteniment dels centres docents públics, intervenir en els seus òrgans de gestió i participar en la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria (art. 25.2), malgrat que els donava la possibilitat de poder promoure tota mena d'activitats i serveis públics que contribuïssin a satisfer les necessitats de la població (art. 25.1), d'assumir l'exercici de competències que els deleguessin l'Administració de l'Estat, les comunitats autònomes i altres entitats locals (art. 27.1), i d'organitzar activitats complementàries de les pròpies d'altres administracions públiques en àmbits com ara el de l'educació (art. 28). Basant-se en aquesta possibilitat d'ampliar els àmbits d'actuació, i per donar resposta a les demandes socials existents, molts ajuntaments van assumir històricament funcions més enllà de les competències pròpiament atribuïdes.

Precisament, l'Avantprojecte de la Llei de bases del règim local (versió 18/2/2013) distingeix, en primer lloc, les competències pròpies i per delegació de les competències impròpies i afegeix que aquestes només es podran assumir quan no es posi en risc

financer la realització de les competències pròpies, quan no hi hagi duplicitats amb les competències autonòmiques i quan es garanteixi la sostenibilitat financera de les noves competències o activitats econòmiques assumides, respectant en tot cas el principi d'eficiència i la resta de requeriments de la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (art. 7.4). S'elimina, així, l'article 28 de la Llei 7/1985, que preveia la possibilitat de dur a terme activitats complementàries de les pròpies en matèria d'educació (competències impròpies).

En segon lloc, l'Avantprojecte de Llei (versió 18/2/2013) preveu eliminar algunes de les competències educatives pròpies dels ajuntaments previstes en la Llei 7/1985; en concret, participar en la programació de l'ensenyament, cooperar amb l'Administració educativa en la creació, la construcció i el manteniment dels centres docents públics i intervenir en els seus òrgans de gestió. També limita les competències pròpies, en tot cas participar en la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria i cooperar amb les administracions educatives corresponents per obtenir els solars necessaris per construir-hi nous centres docents (art. 25.2), tot i que deixa la porta oberta als ajuntaments perquè promoguin activitats i prestin serveis públics que respectin els principis d'eficiència, estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (art. 25.1). Aquest avantprojecte també estableix el traspàs dels mitjans financers, materials i personals a cost estàndard al Departament d'Ensenyament i de la titularitat dels serveis que es corresponguin amb l'exercici de les competències que hagin deixat de ser pròpies dels ajuntaments (disposició addicional quinzena; disposició transitòria vuitena).

En tercer lloc, als municipis de menys de 20.000 habitants, l'Avantprojecte de Llei (versió 18/2/2013) també estableix el trasllat de competències pròpies en la prestació de serveis comuns i obligatoris a les diputacions, quan aquesta prestació no compleixi els mínims d'eficiència establerts per poder prestar els serveis (d'acord amb els costos estàndards previstos en atenció a les economies d'escala) (art. 26.3). Així, doncs, les diputacions prestaran part de les competències que prestaven fins ara els ajuntaments amb l'objectiu d'aconseguir economies d'escala amb uns serveis comuns centralitzats i reduir estructures administratives que no siguin eficients i sostenibles.

Alhora, i en quart lloc, als municipis amb més de 20.000 habitants, l'Avantprojecte de Llei (versió 18/2/2013) estableix la possibilitat de delegar competències en matèria d'educació als ajuntaments, com ara la creació, el manteniment i la gestió de les escoles bressol o la realització d'activitats complementàries als centres docents, amb l'objectiu d'evitar duplicitats amb l'Administració de l'Estat i les comunitats autònomes (art. 27.2). Ara bé, aquesta delegació de competències sempre s'haurà de dur a terme amb les garanties de transferència del finançament que correspongui (art. 27.5) i amb l'acceptació expressa per part del municipi (art. 27.4).

I finalment, en cinquè lloc, l'Avantprojecte de Llei (versió 18/2/2013) preveu deixar sense efecte els convenis vigents subscrits entre les administracions autonòmica i local sobre l'exercici de competències i serveis municipals (disposició addicional dissetena).

D'una banda, val a dir que la modificació d'aquest ordenament està fonamentada en les disfuncions generades durant anys en relació amb l'assumpció de competències que no eren pròpies dels ajuntaments, i que va comportar l'assumpció de responsabilitats en la creació de recursos, programes i serveis educatius sense tenir garantits els mitjans financers necessaris per sostenir-los, especialment evidents en l'actual context de crisi econòmica i de reducció dels ingressos econòmics de les administracions públiques.

D'altra banda, però, cal afegir que actualment els ajuntaments, també dels municipis de menys de 20.000 habitants, desenvolupen una bateria d'actuacions que s'ha anat diversificant, tal com demostra el Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2011.² La majoria d'aquestes actuacions no es consideren competències pròpies per l'Avantprojecte de llei de bases del règim local. Per a les diferents tipologies de polítiques considerades, amb algunes excepcions, prop d'una tercera part dels municipis manifesta que en disposa amb la participació dels ajuntaments, en la seva majoria, amb finançament municipal propi.

Convé recordar que moltes d'aquestes actuacions que promouen els ajuntaments responen a necessitats socials existents, que són complementàries a la intervenció d'altres administracions i que sovint només tenen sentit si es gestionen i es proveeixen com a recursos, programes i serveis de proximitat, i des de la proximitat, situats al territori. Dificilment molts d'aquests dispositius podran ser agrupats per aconseguir estalvis mitjançant economies d'escala i, per bé que el Departament d'Ensenyament o les diputacions facin un esforç de desconcentració territorial important, aquestes administracions podran suplir amb prou feines abordatges plenament integrats al territori sense la intervenció, també, dels ajuntaments.

En altres paraules, amb el pretext d'evitar duplicitats i fomentar economies d'escala, l'aplicació d'aquest nou ordenament podria neutralitzar la intervenció de les administracions locals i reduir, en darrer terme, la intensitat, la qualitat i la diversitat de les polítiques educatives desenvolupades a escala local, sense que altres administracions

2. Per exemple, el 61,4% dels ajuntaments de municipis entre 10.000 i 20.000 habitants planifica en educació; el 47,7% diversifica les seves actuacions; el 86,4% desenvolupa actuacions de promoció d'activitats educatives més enllà de l'horari lectiu (el 77,3%, amb finançament municipal); el 93,2% duu a terme actuacions de suport d'activitats educatives dins l'horari lectiu (el 88,6%, amb finançament municipal); el 68,2%, programes de vinculació de l'escola al territori (54,5%); el 84,1%, centres oberts, ludoteques, casals infantils, etc. (68,2%); el 65,9%, programes d'acompanyament i formació de famílies (47,7%); el 75,0%, programes de dinamització de les AMPA dels centres educatius (47,7%); el 81,8%, programes de lluita contra l'absentisme (63,6%); el 50,0%, projectes educatius a les escoles relacionats amb la millora de l'èxit escolar (34,1%); el 75,0%, programes d'incentivació i orientació formativa (59,1%); el 45,5%, programes de transició entre etapes educatives (29,5%); el 72,7%, programes de diversificació curricular (54,5%); el 50,0%, programes de promoció de la convivència i mediació escolar (25,0%); el 75,0%, actuacions de promoció de l'equitat en l'admissió (36,4%); el 68,2%, tallers d'estudi assistit, tutories d'acompanyament i altres programes de reforç escolar (52,3%); el 90,9%, beques i ajuts de suport a l'escolaritat (75,0%); el 36,4%, programes de qualificació professional inicial (29,5%); el 59,1%, programes de transició escola-treball (40,9%); el 65,9%, formació ocupacional (47,7%); el 90,0%, centres de formació d'adults (77,3%); i el 88,6%, escoles de música i/o dansa (84,1%, amb finançament municipal).

suplissin plenament l'esforç i el paper de dinamització i promoció de polítiques educatives locals assumits pels ajuntaments.

Aquestes reflexions afecten especialment aquells àmbits d'actuació menys formalitzats i en els quals els ajuntaments assumeixen un paper més determinant, com pot ser el de l'acompanyament a l'escolaritat o el de la coordinació d'actuacions a escala local.

De fet, la limitació de la intervenció dels ajuntaments suposarà la reducció neta de la despesa pública global en educació i, consegüentment, també de la inversió destinada a determinades polítiques educatives. El Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2011, per exemple, demostra que la majoria d'ajuntaments complementen amb recursos propis les polítiques de beques i ajuts ja existents del Departament d'Ensenyament i d'altres ens locals; també constata que hi ha serveis educatius que són titularitat del Departament d'Ensenyament i que no són competència pròpia dels ajuntaments, que reben aportacions de finançament directes o indirectes per part de les administracions locals, per exemple, a través de la cessió i l'assumpció de despeses de locals o del pagament de determinats professionals, per exemple. La pràctica demostra avui dia que una eventual eliminació de la inversió que els ajuntaments destinen a aquests àmbits no suposa necessàriament que les administracions que tenen assumida la competència incrementin la inversió amb la mateixa intensitat per contrarestar-ho, i encara menys en l'actual context de restriccions presupostàries. Si bé és cert que els ajuntaments assumeixen sovint despeses en educació que no els correspondria per tal de cobrir determinades necessitats no cobertes, també ho és que, si aquests no ho fan, o si no ho fan amb aquests, les altres administracions no sempre donen respostes a aquestes necessitats. Això implica que, en darrer terme, ben sovint el fet que no es produeixi la participació dels ajuntaments comporta reduir els ajuts atorgats o les places de determinats recursos educatius disponibles.

En definitiva, aquest ordenament, que inicia un procés de recentralització en matèria d'educació oposat al procés de descentralització política endegat d'ençà pràcticament de la constitució dels primers ajuntaments democràtics, trenca amb el model de desenvolupament de polítiques educatives vigent al nostre país els darrers anys. Aquest model busca donar respostes més integrals i comprensives als problemes i als reptes educatius actuals gràcies al foment del treball integrat entre els agents educatius del territori i la cerca de coresponsabilitats compartides entre el Departament d'Ensenyament i els ajuntaments, per exemple, amb la creació d'estructures de coordinació o amb la signatura de convenis de col·laboració. És a dir, aquest ordenament planteja la necessitat de separar per aclarir competències de les diferents administracions, de reduir duplicitats i de limitar la coresponsabilitat dels ajuntaments en matèria d'educació, quan la mateixa Llei d'educació de Catalunya, per exemple, planteja la necessitat d'implicar i integrar les actuacions de les diferents administracions i assumir les responsabilitats i les competències de manera compartida, i quan el Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació de l'any 2011 demostra que els ajuntaments estan assumint un posicionament cada cop més actiu i coresponsable.

Finalment, val a dir que l'anàlisi dels Panels de Polítiques Públiques Locals d'Educació dels anys 2009 i 2011 posa l'accent en les desigualtats territorials existents en el desplegament de polítiques educatives i constata que aquestes desigualtats han tendit a reduir-se en funció de la grandària del municipi i també de la coresponsabilitat, tot i que aquests segueixen essent encara factors de diferenciació territorial. Aquest nou ordenament jurídic afegeix (velles) noves desigualtats territorials, per raó de l'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera dels ajuntaments i també de la grandària del municipi (segons que superi o no els 20.000 habitants). Aquests factors determinaran la capacitat d'intervenció dels ajuntaments en matèria d'educació i, en certa manera també, la coresponsabilitat educativa de les diferents administracions afectades i el model de donar respostes a les necessitats educatives existents més o menys integrades al territori. En definitiva, els retorns derivats de l'increment de coresponsabilitat educativa dels ajuntaments estarien en joc als municipis on aquests tinguin més limitada la seva intervenció.

7. Annex

Taula 36. Coresponsabilitat dels ajuntaments en matèria d'educació en funció de les característiques socials del municipi, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

Coresponsabilitat		Població	Percentatge d'estrangers	Dèficit instructiu	RFDB per habitant	Coneixement del català (parla)	Percentatge del sector concertat	Taxa d'escolarització 0-2 anys	Taxa d'escolarització pública 0-2 anys	Taxa de graduació a l'ESO	Taxa bruta d'escolarització als 17 anys	Taxa d'escolarització al batxillerat (16-17 anys)	Taxa d'escolarització a la FP (16-19 anys)	Taxa bruta d'adults (25-84 anys) per cada 1.000 habitants	Despesa de l'ajuntament per càpita
Planificació	Mitj.	47.672,1	15,5	39,5	16,5	74,5	48,2	34,0	21,2	77,1	84,8	54,7	16,5	19,9	1.048,0
	N	76	76	76	76	76	76	76	76	76	76	76	76	76	72
No-planificació	Mitj.	18.017,1	14,5	41,9	16,5	75,4	30,4	39,2	30,0	76,9	77,7	56,3	12,4	16,9	1.120,6
	N	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	20
Diversificació alta	Mitj.	50.445,6	15,3	40,1	16,4	74,3	47,8	34,0	21,5	76,4	89,8	57,6	17,7	18,7	1.005,7
	N	66	66	66	66	66	66	66	66	66	66	66	66	66	64
Diversificació baixa	Mitj.	21.452,4	14,7	39,8	16,6	75,7	36,8	37,9	26,6	78,3	68,9	49,5	10,9	19,5	1.174,2
	N	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	30
Avaluació	Mitj.	54.914,9	15,3	40,0	16,4	74,1	50,3	33,0	21,4	76,2	86,6	53,9	17,5	17,6	1.002,0
	N	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44	41
No-avaluació	Mitj.	29.474,2	15,0	40,0	16,6	75,4	39,2	37,1	24,6	77,7	79,8	55,7	13,8	20,1	1.103,9
	N	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55	53
Total	Mitj.	40.781,2	15,1	40,0	16,5	74,8	44,1	35,3	23,2	77,1	82,8	54,9	15,4	19,0	1.059,5
	N	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99	94

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

Nota: les caselles fosques, amb diferències estadísticament significatives.

Taula 37. Grau d'acord sobre la suficiència de recursos en funció de l'evolució del pressupost en educació, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

Els darrers anys els recursos que l'ajuntament destina a l'educació s'han incrementat proporcionalment a les necessitats	Evolució del pressupost			Total
	S'ha reduït	Ha augmentat	No hi ha hagut canvis significatius	
Molt o bastant d'acord	29,4	75,0	43,1	37,4
Poc o gens d'acord	70,6	25,0	56,8	62,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (n)	51	4	44	99

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

Taula 38. Evolució del pressupost en educació en funció de les característiques socials del municipi, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

		Població	Percentatge d'estrangers	Percentatge de déficit instructiu	RFDB per habitant	Percentatge de coneixement del català (parla)	Taxa d'escolarització 0-2 anys	Taxa d'escolarització de 17 anys	Despesa municipal per càpita	Taxa de graduació a l'ESO
S'ha reduït	Mitj.	36.601,4	16,0	40,0	16,6	75,5	36,2	82,3	1.094,9	76,7
	N	51	51	51	51	51	51	51	47	51
Ha augmentat	Mitj.	27.682,8	8,8	41,6	15,5	75,6	35,4	65,6	982,2	80,7
	N	4	4	4	4	4	4	4	4	4
No hi ha hagut canvis significatius	Mitj.	46.816,6	14,7	39,9	16,4	73,9	34,3	84,9	1.028,0	77,1
	N	44	44	44	44	44	44	44	43	44
Total	Mitj.	40.781,2	15,1	40,0	16,5	74,8	35,3	82,8	1.059,5	77,1
	N	99	99	99	99	99	99	99	94	99

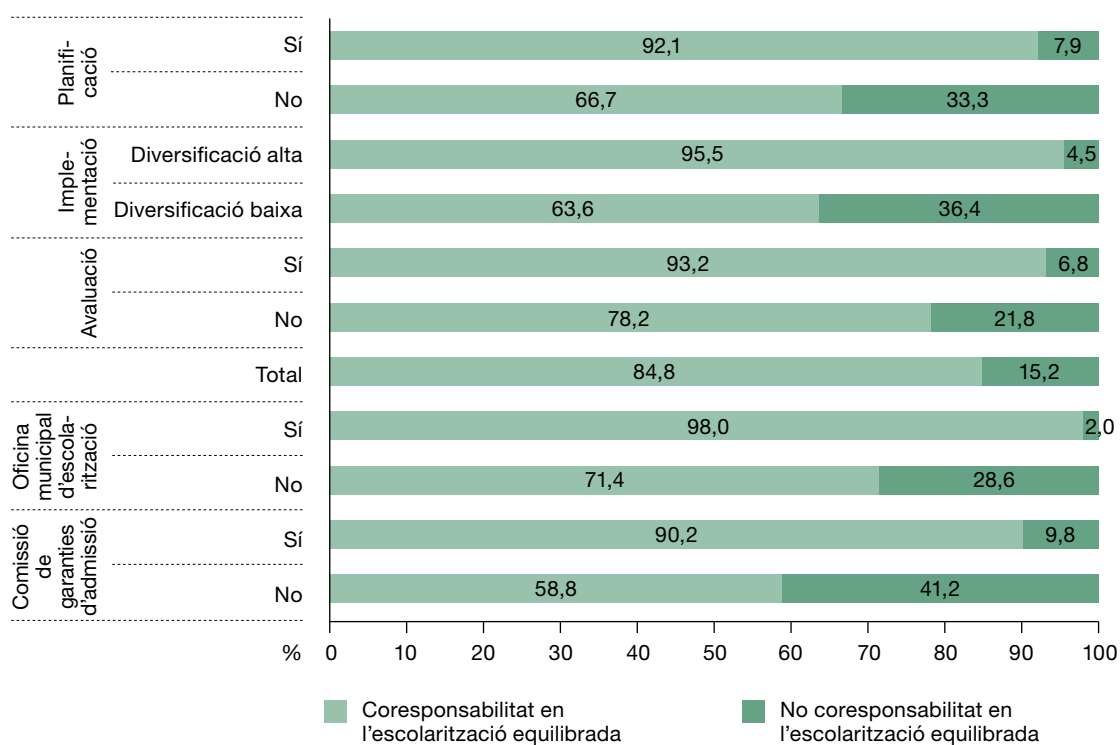
Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

Taula 39. Evolució del nombre de treballadors en funció de la grandària i de l'evolució del pressupost del municipi, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

Evolució del nombre de treballadors	Ha augmentat	Ha disminuït	S'ha mantingut igual	Total	Total (n)
Entre 10.000 i 20.000 habitants	6,8	11,4	81,8	100,0	44
Entre 20.000 i 50.000 habitants	5,9	32,4	61,8	100,0	34
Entre 50.000 i 100.000 habitants	15,4	15,4	69,2	100,0	13
Més de 100.000 habitants	0,0	62,5	37,5	100,0	8
Total	7,1	23,2	69,7	100,0	99
S'ha reduït	3,9	23,5	72,5	100,0	51
No hi ha hagut canvis	9,1	22,7	68,2	100,0	44
Ha augmentat	25,0	25,0	50,0	100,0	4

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

Gràfic 14. Coresponsabilitat en l'escolarització equilibrada en funció de la coresponsabilitat en educació, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)



Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

Taula 40. Coresponsabilitat en l'escolarització equilibrada en funció de les característiques educatives del municipi, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

Actuacions de promoció de l'equitat en l'admissió (estratègies d'escolarització equilibrada)		Dissimilitud	Hutchens	Població	Percentatge d'estrangers	Escoles d'educació infantil i primària	Percentatge del sector concertat	Percentatge d'alumnat estranger a primària	Alumnat estranger (sector públic)	Alumnat estranger (sector privat)
Sí	Mitj.	0,328	0,306	44.303,6	15,9	12,0	46,8	15,2	19,0	5,9
	N	84	84	84	84	84	84	67	79	62
No	Mitj.	0,338	0,305	21.055,8	10,4	5,7	29,0	10,5	11,6	2,5
	N	15	15	15	15	15	15	8	14	5
Total	Mitj.	0,329	0,305	40.781,2	15,1	11,0	44,1	14,7	17,9	5,6
	N	99	99	99	99	99	99	75	93	67

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011) i de dades del Departament d'Ensenyament.

Taula 41. Relació entre les taxes d'escolarització i les característiques socials del municipi, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

		Taxa d'escolarització 0-2 anys	Taxa d'escolarització pública 0-2 anys	Taxa bruta dels PQPI	Taxa bruta d'adults (25-84 anys) per cada 1.000 habitants	Taxa bruta d'escolarització als 17 anys	Taxa d'escolarització al batxillerat (16-17 anys)	Taxa d'escolarització a la FP (16-19 anys)
Despesa de l'ajuntament per càpita	Correl. de Pearson	,010	,129	,084	-,083	-,120	-,070	-,156
	Sig. (bilateral)	,913	,171	,377	,381	,205	,462	,098
	N	114	114	114	114	114	114	114
Població	Correl. de Pearson	-,018	-,168	,026	-,027	,075	,076	,122
	Sig. (bilateral)	,845	,066	,780	,765	,417	,410	,182
	N	121	121	121	121	121	121	121
Dèficit instructiu	Correl. de Pearson	-,309**	-,071	,107	,093	-,024	-,162	,117
	Sig. (bilateral)	,001	,437	,243	,311	,794	,076	,202
	N	121	121	121	121	121	121	121
RFDB per habitant (milers d'euros)	Correl. de Pearson	,474**	,171	-,103	-,056	,192*	,314**	,009
	Sig. (bilateral)	,000	,060	,261	,543	,034	,000	,918
	N	121	121	121	121	121	121	121
Coneixement del català (parla)	Correl. de Pearson	,322**	,125	-,004	,007	,359**	,433**	,153
	Sig. (bilateral)	,000	,172	,963	,935	,000	,000	,094
	N	121	121	121	121	121	121	121
Aturats per cada 100 habitants > 16 anys	Correl. de Pearson	-,391**	-,167	,220*	,072	-,056	-,206*	,163
	Sig. (bilateral)	,000	,067	,015	,431	,544	,024	,074
	N	121	121	121	121	121	121	121

Font: elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

* La correlació és significativa en el nivell 0,05 (bilateral).

** La correlació és significativa en el nivell 0,01 (bilateral).

Taula 42. Taxes d'escolarització en funció de la grandària i la capitalitat del municipi, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

		Taxa d'escolarització 0-2 anys	Taxa d'escolarització pública 0-2 anys	Taxa bruta dels PQPI	Taxa bruta d'adults (25-84 anys) per cada 1.000 habitants	Taxa bruta d'escolarització als 17 anys	Taxa d'escolarització al batxillerat (16-17 anys)	Taxa d'escolarització a FP (16-19 anys)
Entre 10.000 i 20.000 habitants	Mitjana	39,1483	29,0431	2,6366	16,914	77,316	54,622	11,376
	N	58	58	58	58	58	58	58
Entre 20.000 i 50.000 habitants	Mitjana	33,0625	20,845	3,0217	18,815	83,125	51,678	17,058
	N	40	40	40	40	40	40	40
Entre 50.000 i 100.000 habitants	Mitjana	32,4077	16,4231	3,1738	13,454	81,638	52,623	17,654
	N	13	13	13	13	13	13	13
Més de 100.000 habitants	Mitjana	30,3	14,38	3,636	17,54	90,72	56,72	19,14
	N	10	10	10	10	10	10	10
Total	Mitjana	35,681	23,7653	2,9042	17,222	80,808	53,607	14,57
	N	121	121	121	121	121	121	121
Capitalitat	Mitjana	37,6333	21,07	4,351	21,017	115,107	71,15	24,04
	N	30	30	30	30	30	30	30
No capitalitat	Mitjana	35,0374	24,6538	2,4273	15,971	69,501	47,824	11,448
	N	91	91	91	91	91	91	91

Font: elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

Nota: les caselles fosques, amb diferències estadísticament significatives.

Taula 43. Relació entre les taxes d'escolarització en els diferents nivells, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

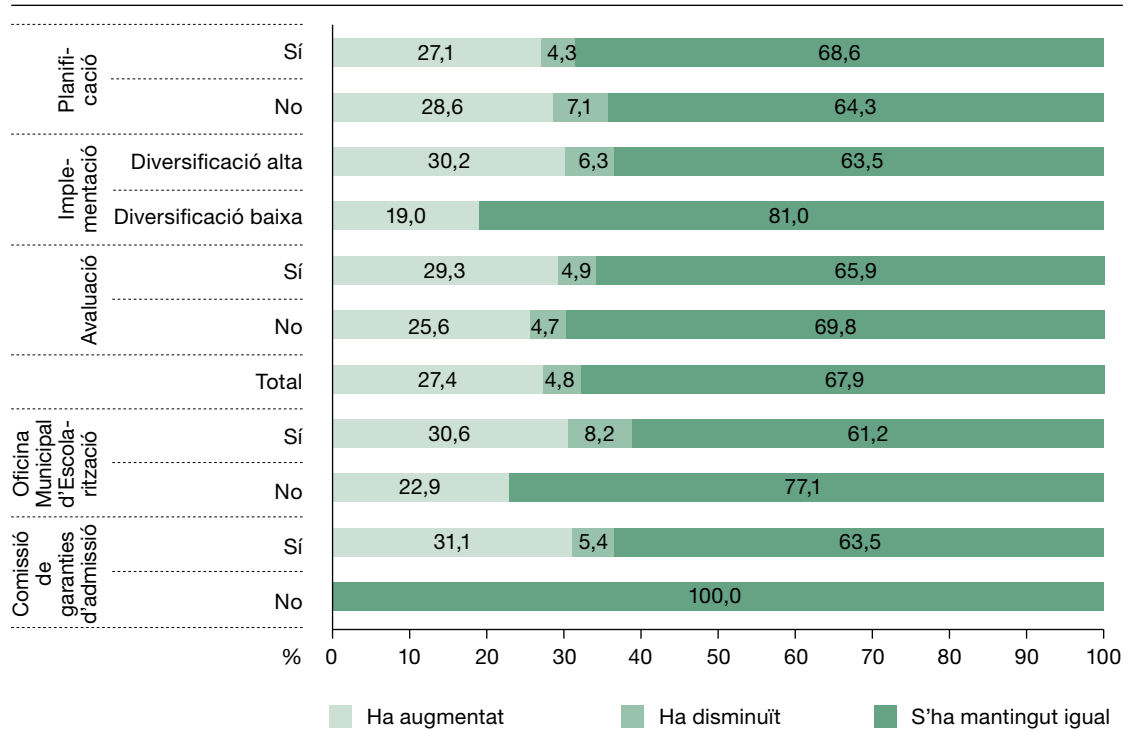
		Taxa d'escolarització 0-2 anys	Taxa d'escolarització pública 0-2 anys	Taxa bruta dels PQPI	Taxa bruta d'adults (25-84 anys) per cada 1.000 habitants	Taxa bruta d'escolarització als 17 anys	Taxa d'escolarització al batxillerat (16-17 anys)	Taxa d'escolarització a FP (16-19 anys)
Taxa d'escolarització 0-2 anys	Correl. de Pearson	1	,659**	-0,007	-0,061	0,114	,261**	0,01
	Sig. (bilateral)		0	0,941	0,509	0,214	0,004	0,912
	N	121	121	121	121	121	121	121
Taxa d'escolarització pública 0-2 anys	Correl. de Pearson	,659**	1	-0,038	0,005	-0,157	-0,07	-,199*
	Sig. (bilateral)	0		0,675	0,96	0,085	0,443	0,029
	N	121	121	121	121	121	121	121
Taxa bruta dels PQPI	Correl. de Pearson	-0,007	-0,038	1	0,069	,360**	,198*	,405**
	Sig. (bilateral)	0,941	0,675		0,45	0	0,029	0
	N	121	121	121	121	121	121	121
Taxa bruta d'adults (25-84 anys) per cada 1.000 habitants	Correl. de Pearson	-0,061	0,005	0,069	1	0,01	-0,077	0,161
	Sig. (bilateral)	0,509	0,96	0,45		0,917	0,4	0,078
	N	121	121	121	121	121	121	121
Taxa bruta d'escolarització als 17 anys	Correl. de Pearson	0,114	-0,157	,360**	0,01	1	,861**	,810**
	Sig. (bilateral)	0,214	0,085	0	0,917		0	0
	N	121	121	121	121	121	121	121
Taxa d'escolarització al batxillerat (16-17 anys)	Correl. de Pearson	,261**	-0,07	,198*	-0,077	,861**	1	,507**
	Sig. (bilateral)	0,004	0,443	0,029	0,4	0		0
	N	121	121	121	121	121	121	121
Taxa d'escolarització a FP (16-19 anys)	Correl. de Pearson	0,01	-,199*	,405**	0,161	,810**	,507**	1
	Sig. (bilateral)	0,004	0,443	0,029	0,4	0		0
	N	121	121	121	121	121	121	121

Font: elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

* La correlació és significativa en el nivell 0,05 (bilateral).

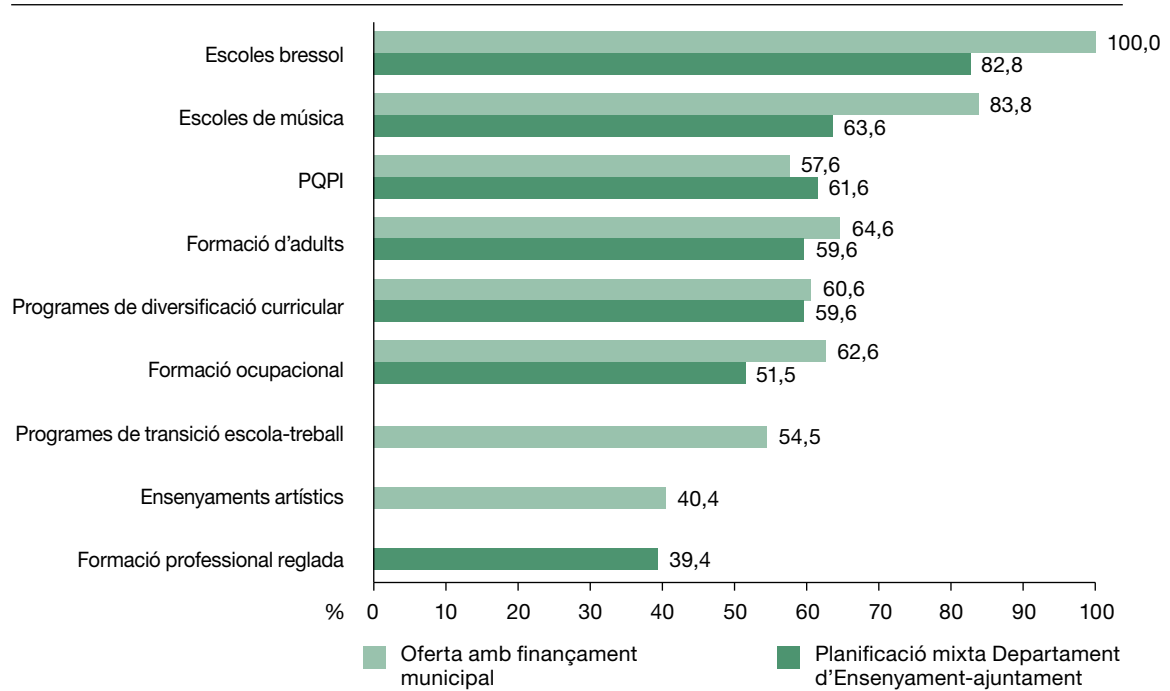
** La correlació és significativa en el nivell 0,01 (bilateral).

Gràfic 15. Evolució de les actuacions d'escolarització equilibrada en funció de la coresponsabilitat de l'ajuntament en matèria d'educació, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)



Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

Gràfic 16. Percentatge de municipis amb planificació mixta entre ajuntament i Departament d'Ensenyament, i finançament municipal de l'oferta (2011).



Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

Taula 44. Relació entre l'evolució del pressupost i les polítiques de provisió d'oferta en funció del tipus d'oferta, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

		Evolució del pressupost (sense comptar la despesa en escoles bressol)			Total
		S'ha reduït	Ha augmentat	No hi ha hagut canvis significatius	
Programes de qualificació professional inicial	Ha augmentat	41,1	0,0	58,9	100,0
	Ha disminuït	100,0	0,0	0,0	100,0
	S'ha mantingut igual	43,2	6,8	50,0	100,0
Total		45,3	4,7	50,0	100,0
Altres programes de transició escola-treball	Ha augmentat	33,3	10,9	55,8	100,0
	Ha disminuït	80,6	9,7	9,7	100,0
	S'ha mantingut igual	36,0	4,0	60,0	100,0
Total		42,0	5,8	52,2	100,0
Formació ocupacional	Ha augmentat	38,4	15,2	46,3	100,0
	Ha disminuït	63,1	0,0	36,9	100,0
	S'ha mantingut igual	42,6	4,2	53,2	100,0
Total		46,8	5,1	48,1	100,0
Dispositius locals d'inserció laboral	Ha augmentat	42,9	7,1	50,0	100,0
	Ha disminuït	70,0	0,0	30,0	100,0
	S'ha mantingut igual	44,1	5,1	50,8	100,0
Total		47,0	4,8	48,2	100,0
Centres de formació d'adults	Ha augmentat	59,1	4,5	36,4	100,0
	Ha disminuït	50,0	25,0	25,0	100,0
	S'ha mantingut igual	52,3	1,5	46,2	100,0
Total		53,8	3,3	42,9	100,0
Escoles de música i/o dansa	Ha augmentat	58,9	0,0	41,1	100,0
	Ha disminuït	59,3	20,3	20,3	100,0
	S'ha mantingut igual	50,0	3,1	46,9	100,0
Total		52,3	3,5	44,2	100,0
Ensenyaments artístics	Ha augmentat	62,6	12,6	24,7	100,0
	Ha disminuït	100,0	0,0	0,0	100,0
	S'ha mantingut igual	40,0	0,0	60,0	100,0
Total		45,5	2,3	52,2	100,0

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

Taula 45. Relació entre l'existència de polítiques d'acompanyament a l'escolaritat i les característiques socials del municipi, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

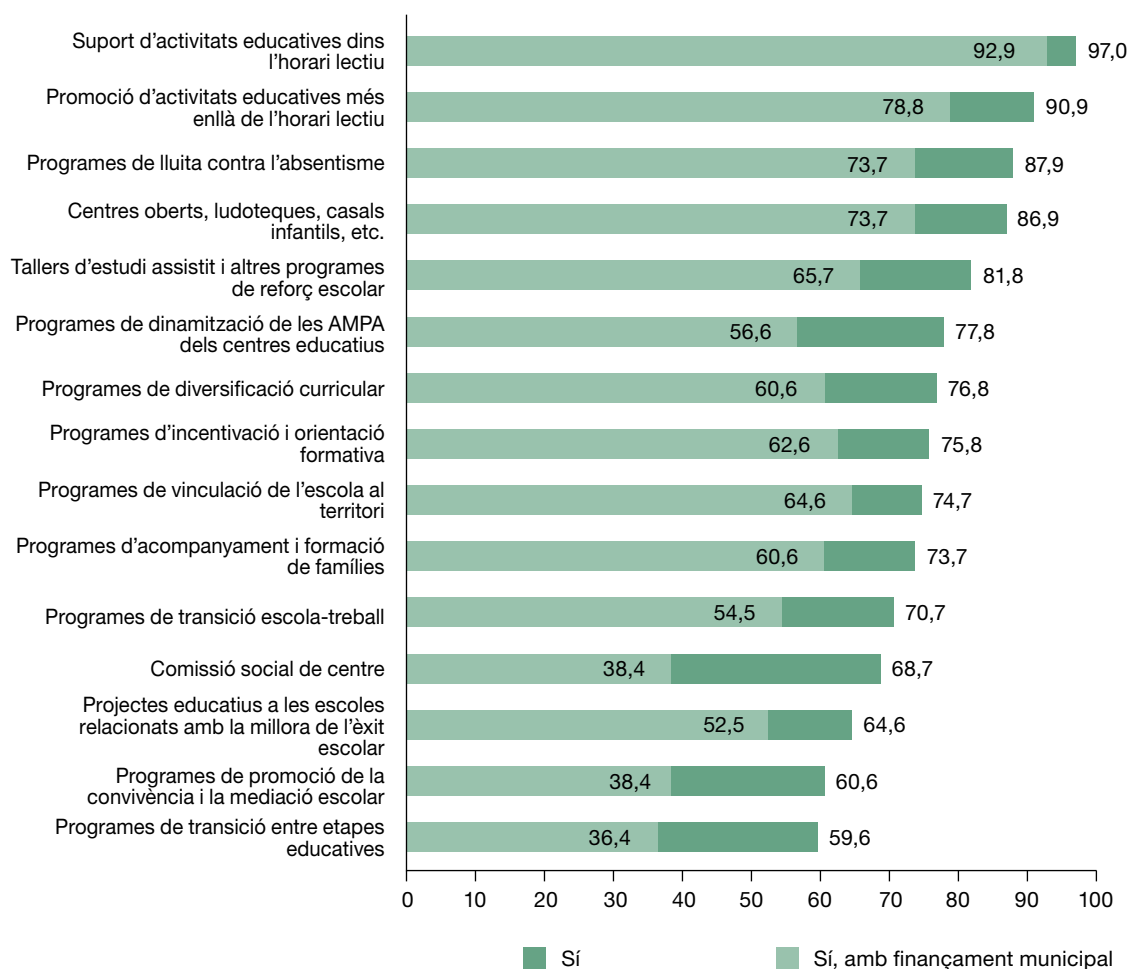
Polítiques d'acompanyament a l'escolaritat	Població	Percentatge d'estrangers	Dèficit instructiu	RFDB per càpita	Coneixement del català	Percentatge del sector con-certat	Taxa d'escolarització als 17 anys	Taxa d'escolarització a la FP	Despesa de l'ajuntament per càpita
Promoció d'activitats educatives més enllà de l'horari lectiu									
Suport d'activitats educatives dins l'horari lectiu									
Programes de vinculació de l'escola al territori	+++				---				
Centres oberts, ludoteques, casals infantils, etc.									---
Programes d'acompanyament i formació de famílies									
Programes de dinamització de les AMPA									
Programes de lluita contra l'absentisme				---				+++	---
Projectes educatius a les escoles relacionats amb la millora de l'èxit escolar	+++				---				---
Programes d'incentivació i orientació formativa									
Programes de transició entre etapes educatives	+++							+++	---
Programes de diversificació curricular					---				
Programes de promoció de la convivència i la mediació escolars	+++						+++	+++	+++
Comissió social de centre									
Tallers d'estudi assistit, tutories d'acompanyament i altres programes de reforç escolar	+++								

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

+++ Correspon a una relació positiva estadísticament significativa.

--- Correspon a una relació negativa estadísticament significativa.

Gràfic 17. Programes d'acompanyament a l'escolaritat en funció del tipus de programa, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)



Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

Taula 46. Relació entre l'evolució (augment o disminució) de les polítiques d'acompanyament a l'escolaritat i les característiques socials del municipi, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

Polítiques d'acompanyament a l'escolaritat	Població	Percentatge d'estrangers	Dèficit instructiu	RFDB per càpita	Coneixement del català	Percentatge del sector concertat	Taxa d'escolarització als 17 anys	Taxa d'escolarització a la FP	Despesa de l'ajuntament per càpita
Promoció d'activitats educatives més enllà de l'horari lectiu									
Suport d'activitats educatives dins l'horari lectiu									
Programes de vinculació de l'escola al territori									
Centres oberts, ludoteques, casals infantils, etc.									
Programes d'acompanyament i formació de famílies									
Programes de dinamització de les AMPA									
Programes de lluita contra l'absentisme									
Projectes educatius a les escoles relacionats amb la millora de l'èxit escolar	+++								
Programes d'incentivació i orientació formativa			---					---	
Programes de transició entre etapes educatives			---						
Programes de diversificació curricular									
Programes de promoció de la convivència i la mediació escolars									
Comissió social de centre	+++								
Tallers d'estudi assistit, tutories d'acompanyament i altres programes de reforç escolar									

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

+++ Correspon a una relació positiva estadísticament significativa

--- Correspon a una relació negativa estadísticament significativa.

Taula 47. Evolució de les polítiques d'acompanyament a l'escolaritat en funció de la grandària del municipi, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

		Entre 10.000 i 20.000 habitants	Entre 20.000 i 50.000 habitants	Entre 50.000 i 100.000 habitants	Més de 100.000 habitants	Total	Total (n)
Actuacions de promoció d'activitats educatives més enllà de l'horari lectiu	Ha augmentat	23,7	6,3	41,7	12,5	18,9	17
	Ha disminuït	13,2	34,4	33,3	37,5	25,6	23
	S'ha mantingut igual	63,2	59,4	25,0	50,0	55,6	50
Actuacions de suport d'activitats educatives dins l'horari lectiu	Ha augmentat	9,8	14,7	15,4	37,5	14,6	14
	Ha disminuït	7,3	38,2	7,7	25,0	19,8	19
	S'ha mantingut igual	82,9	47,1	76,9	37,5	65,6	63
Programes de vinculació de l'escola al territori	Ha augmentat	20,0	13,0	15,4	25,0	17,6	13
	Ha disminuït	10,0	17,4	7,7	25,0	13,5	10
	S'ha mantingut igual	70,0	69,6	76,9	50,0	68,9	51
Centres oberts, ludoteques, casals infantils, etc.	Ha augmentat	8,1	10,0	0,0	14,3	8,1	7
	Ha disminuït	2,7	16,7	0,0	14,3	8,1	7
	S'ha mantingut igual	89,2	73,3	100,0	71,4	83,7	72
Programes d'acompanyament i formació de famílies	Ha augmentat	27,6	23,1	30,0	25,0	26,0	19
	Ha disminuït	3,4	26,9	10,0	25,0	15,1	11
	S'ha mantingut igual	69,0	50,0	60,0	50,0	58,9	43
Programes de dinamització de les AMPA dels centres educatius	Ha augmentat	27,3	12,0	16,7	14,3	19,5	15
	Ha disminuït	3,0	36,0	8,3	42,9	18,2	14
	S'ha mantingut igual	69,7	52,0	75,0	42,9	62,3	48
Programes de lluita contra l'absentisme	Ha augmentat	13,9	25,0	27,3	25,0	20,7	18
	Ha disminuït	0,0	9,4	0,0	0,0	3,4	3
	S'ha mantingut igual	86,1	65,6	72,7	75	75,9	66
Projectes educatius a les escoles relacionats amb la millora de l'èxit escolar	Ha augmentat	27,3	21,7	33,3	14,3	25,0	16
	Ha disminuït	0,0	8,7	0,0	28,6	6,3	4
	S'ha mantingut igual	72,7	69,6	66,7	57,1	68,8	44
Programes d'incentivació i orientació formativa	Ha augmentat	12,1	20,0	22,2	25,0	17,3	13
	Ha disminuït	3,0	12,0	11,1	0,0	6,7	5
	S'ha mantingut igual	84,8	68,0	66,7	75,0	76,0	57

90 Descentralització de la política educativa: consolidació, debilitats i crisi

Programes de transició entre etapes educatives	Ha augmentat	10,0	17,4	12,5	25,0	15,3	9
	Ha disminuït	0,0	13,0	12,5	0,0	6,8	4
	S'ha mantingut igual	90,0	69,6	75,0	75,0	78,0	46
Programes de diversificació curricular	Ha augmentat	6,3	14,3	40,0	33,3	15,8	12
	Ha disminuït	0,0	14,3	0,0	0,0	5,3	4
	S'ha mantingut igual	93,8	71,4	60,0	66,7	78,9	60
Programes de promoció de la convivència i mediació escolar	Ha augmentat	18,2	5,6	23,1	42,9	18,3	11
	Ha disminuït	9,1	16,7	7,7	14,3	11,7	7
	S'ha mantingut igual	72,7	77,8	69,2	42,9	70,0	42
Comissió social de centre	Ha augmentat	0,0	13,0	20,0	50,0	10,3	7
	Ha disminuït	0,0	13,0	0,0	0,0	4,4	3
	S'ha mantingut igual	100,0	73,9	80,0	50,0	85,3	58
Tallers d'estudi assistit, tutories d'acompanyament i altres programes de reforç escolar	Ha augmentat	13,3	20,0	38,5	25,0	21,0	17
	Ha disminuït	23,3	26,7	30,8	25,0	25,9	21
	S'ha mantingut igual	63,3	53,3	30,8	50,0	53,1	43

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

Taula 48. Evolució de les polítiques d'acompanyament a l'escolaritat en funció de la coresponsabilitat en educació, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

		Planificació		Implementació		Avaluació		
		Sí	No	Diversificació alta	Diversificació baixa	Sí	No	Total
Promoció d'activitats educatives més enllà de l'horari lectiu	Ha augmentat	17,8	25,0	18,8	19,2	21,4	16,7	18,9
	Ha disminuït	27,4	12,5	26,6	23,1	35,7	16,7	25,6
	S'ha mantingut igual	54,8	62,5	54,7	57,7	42,9	66,7	55,6
Suport d'activitats educatives dins l'horari lectiu	Ha augmentat	16,0	10,5	13,8	16,1	18,2	11,5	14,6
	Ha disminuït	22,7	10,5	23,1	12,9	22,7	17,3	19,8
	S'ha mantingut igual	61,3	78,9	63,1	71,0	59,1	71,2	65,6
Programes de vinculació de l'escola al territori	Ha augmentat	18,3	15,4	17,5	17,6	20,6	15,0	17,6
	Ha disminuït	11,7	23,1	14,0	11,8	17,6	10,0	13,5
	S'ha mantingut igual	70,0	61,5	68,4	70,6	61,8	75,0	68,9
Centres oberts, ludoteques, casals infantils, etc.	Ha augmentat	7,1	13,3	4,8	16,7	7,7	8,5	8,1
	Ha disminuït	7,1	13,3	6,5	12,5	12,8	4,3	8,1
	S'ha mantingut igual	85,7	73,3	88,7	70,8	79,5	87,2	83,7
Programes d'acompanyament de famílies	Ha augmentat	28,3	16,7	28,1	18,8	31,6	20,0	26,0
	Ha disminuït	15,0	16,7	17,5	6,3	13,2	17,1	15,1
	S'ha mantingut igual	56,7	66,7	54,4	75,0	55,3	62,9	58,9
Programes de dinamització de les AMPA	Ha augmentat	21,0	15,4	19,6	19,0	22,2	17,1	19,5
	Ha disminuït	21,0	7,7	21,4	9,5	27,8	9,8	18,2
	S'ha mantingut igual	58,1	76,9	58,9	71,4	50,0	73,2	62,3
Programes de lluita contra l'absentisme	Ha augmentat	21,1	14,3	19,4	24,0	23,8	17,8	20,7
	Ha disminuït	2,8	7,1	3,2	4,0	2,4	4,4	3,4
	S'ha mantingut igual	76,1	78,6	77,4	72,0	73,8	77,8	75,9
Projectes educatius a les escoles	Ha augmentat	25,9	25,0	22,0	35,7	29,4	20,0	25,0
	Ha disminuït	5,6	0,0	6,0	7,1	11,8	0,0	6,3
	S'ha mantingut igual	68,5	75,0	72,0	57,1	58,8	80,0	68,8
Programes d'orientació formativa	Ha augmentat	17,7	18,2	20,8	9,1	16,2	18,4	17,3
	Ha disminuït	8,1	0,0	9,4	0,0	5,4	7,9	6,7
	S'ha mantingut igual	74,2	81,8	69,8	90,9	78,4	73,7	76,0

Programes de transició entre etapes educatives	Ha augmentat	15,7	14,3	10,4	36,4	11,1	18,8	15,3
	Ha disminuït	7,8	0,0	8,3	0,0	3,7	9,4	6,8
	S'ha mantingut igual	76,5	85,7	81,3	63,6	85,2	71,9	78,0
Programes de diversificació curricular	Ha augmentat	19,7	0,0	20,0	4,8	27,8	5,0	15,8
	Ha disminuït	4,9	7,7	7,3	0,0	2,8	7,5	5,3
	S'ha mantingut igual	75,4	92,3	72,7	95,2	69,4	87,5	78,9
Programes de promoció de la convivència escolar	Ha augmentat	19,6	8,3	16,0	30,0	24,1	12,9	18,3
	Ha disminuït	13,0	8,3	12,0	10,0	17,2	6,5	11,7
	S'ha mantingut igual	67,4	83,3	72,0	60,0	58,6	80,6	70,0
Comissió social de centre	Ha augmentat	13,7	0,0	10,2	10,5	10,7	10,0	10,3
	Ha disminuït	3,9	6,7	6,1	0,0	7,1	2,5	4,4
	S'ha mantingut igual	82,4	93,3	83,7	89,5	82,1	87,5	85,3
Tallers d'estudi assistit i altres programes de reforç escolar	Ha augmentat	22,7	15,4	18,3	28,6	21,1	20,9	21,0
	Ha disminuït	22,7	38,5	28,3	19,0	23,7	27,9	25,9
	S'ha mantingut igual	54,5	46,2	53,3	52,4	55,3	51,2	53,1

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

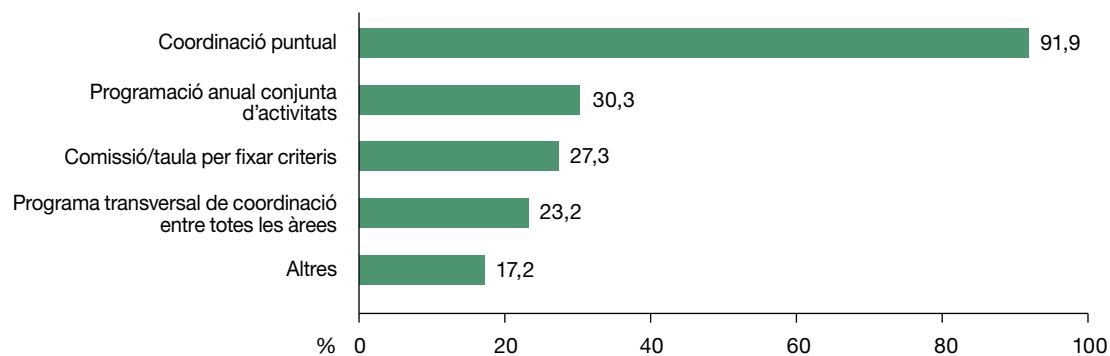
Taula 49. Participació en xarxes locals en funció de les característiques socials del municipi, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)

Participa en la xarxa local	Població	Dèficit instructiu	RFDB per habitant	Percentatge del sector concertat	Taxa d'escolarització pública 0-2 anys	Taxa de graduació a l'ESO	Taxa bruta d'escolarització als 17 anys	Taxa d'escolarització a la FP (16-19 anys)	Taxa d'adults (25-84 anys) per cada 1.000 hab.	Despesa de l'ajuntament per càpita	
Sí	Mitj.	45.562,4	39,9	16,5	44,9	21,8	77,1	85,2	16,5	17,8	1.056,1
	N	82	82	82	82	82	82	82	82	82	77
No	Mitj.	17.718,9	40,4	16,6	40,2	29,7	76,9	71,4	10,4	24,8	1.074,5
	N	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17
Total	Mitj.	40.781,2	40,0	16,5	44,1	23,2	77,1	82,8	15,4	19,0	1.059,5
	N	99	99	99	99	99	99	99	99	99	94

Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

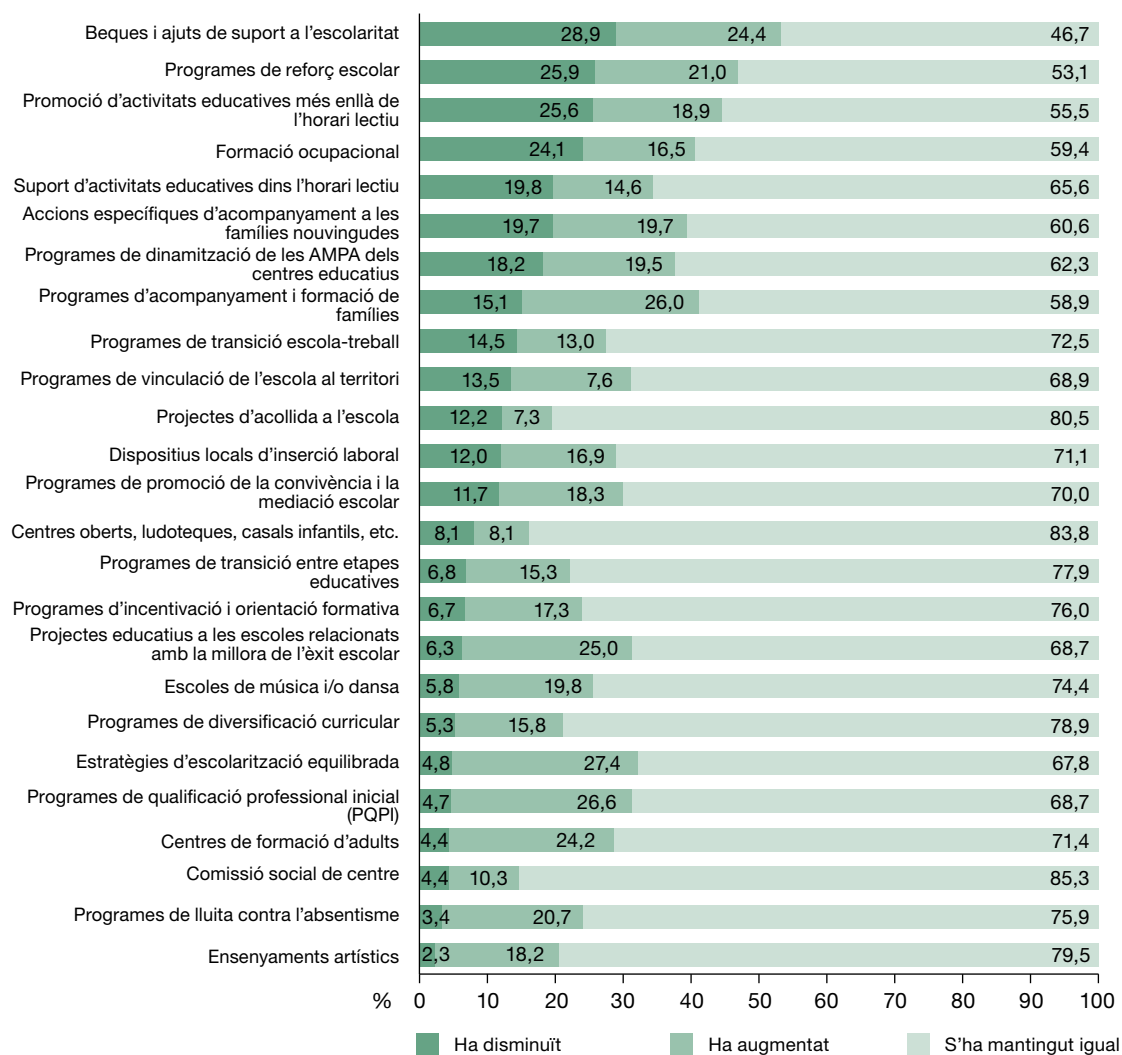
Nota: les caselles fosques, amb diferències estadísticament significatives.

Gràfic 18. Tipus de treball transversal als ajuntaments, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)



Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

Gràfic 19. Evolució de les polítiques educatives locals, per a municipis més grans de 10.000 habitants (2011)



Font: elaboració a partir del Panel de Polítiques Públiques Locals d'Educació (2011).

Els darrers anys molts ajuntaments catalans s'han implicat de manera decidida en l'objectiu de millorar l'èxit escolar als seus pobles o ciutats. El Panel de Polítiques Educatives Locals, desenvolupat entre la Diputació de Barcelona, la Fundació Carles Pi i Sunyer i la Fundació Jaume Bofill, pretén copsar la realitat i l'evolució d'aquestes actuacions.

Prenent com a punt de partida les dades recollides en el Panel, Bernat Albaigés, investigador en l'àmbit de l'educació, ha elaborat el document *Descentralització de la política educativa: consolidació, debilitats i crisi*. Es tracta d'una intensa anàlisi qualitativa l'objectiu de la qual ha estat comprendre com ha evolucionat el desplegament de polítiques educatives locals els darrers anys i quins han estat els factors de canvi.

En definitiva, la intenció, tant d'aquest treball com del Panel de Polítiques Educatives, és contribuir a generar informacions actualitzades i amb capacitat per impulsar noves reflexions i propostes sobre el funcionament de les polítiques educatives locals, amb el convenciment que cal reivindicar més que mai la capacitat i la voluntat municipal de contribuir positivament a millorar el nostre sistema educatiu.

Fundació Carles Pi i Sunyer
Casa Golferichs
Gran Via de les Corts Catalanes, 491
08015 Barcelona
Tel. 934 527 115
www.pisunyer.org

Fundació Jaume Bofill
Provença, 324
08037 Barcelona
Tel. 934 588 700
<http://www.fbofill.cat>

Diputació de Barcelona
Àrea d'Atenció a les Persones
Gerència de Serveis d'Educació
Comte d'Urgell, 187
08036 Barcelona
Telèfon 934 022 184
www.diba.cat/educacio