



Observatori de l'educació local

Anuari 2017

La política educativa local al tombant de la crisi econòmica

Bernat Albaigés

Investigador en l'àmbit de les polítiques educatives

1. Introducció

El Panel de polítiques públiques locals d'educació és una enquesta de periodicitat bianual complimentada pels ajuntaments dels municipis de més de 10.000 habitants de Catalunya i promoguda per la Diputació de Barcelona i la Fundació Carles Pi i Sunyer, que ja compta quatre edicions fins a l'actualitat (2009, 2011, 2013 i 2015), i que té per objectiu recollir de manera sistemàtica informació sobre les actuacions que les administracions locals desenvolupen en l'àmbit de l'educació.

Aquest article exposa els resultats principals de l'anàlisi de la quarta edició del Panel, la corresponent a l'any 2015, amb la participació de 96 dels 120 municipis catalans de més de 10.000 habitants (exclosa la ciutat de Barcelona), és a dir el 80,0 % del total.

La primera edició del Panel, la corresponent a l'any 2009, va venir marcada per un procés encara expansiu de la política educativa, en termes no només d'inversió –tot i que la crisi econòmica ja començava a fer-se evident–, sinó també de regulació de les competències que tenien els ajuntaments, gràcies a l'aprovació de la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació (LEC). Contràriament a aquest procés, les dues edicions posteriors del Panel, les que corresponen als anys 2011 i 2013, han estat fortament marcades per les dificultats pressupostàries de les administracions locals i també per les restriccions als seus marges d'actuació, fonamentalment a través de l'aprovació de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, i la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL), entre d'altres. De fet, com veurem, els darrers anys la política educativa ha experimentat un cicle de fortes restriccions relacionades especialment amb la crisi econòmica i amb les mesures d'austeritat aplicades. En canvi, el fet més nou de l'edició de l'any 2015 és que ens tornem a situar en un nou canvi de cicle, encara incipient, sobretot arran de l'inici de la recuperació econòmica i de la millora de la situació financera que travessen les administracions públiques.

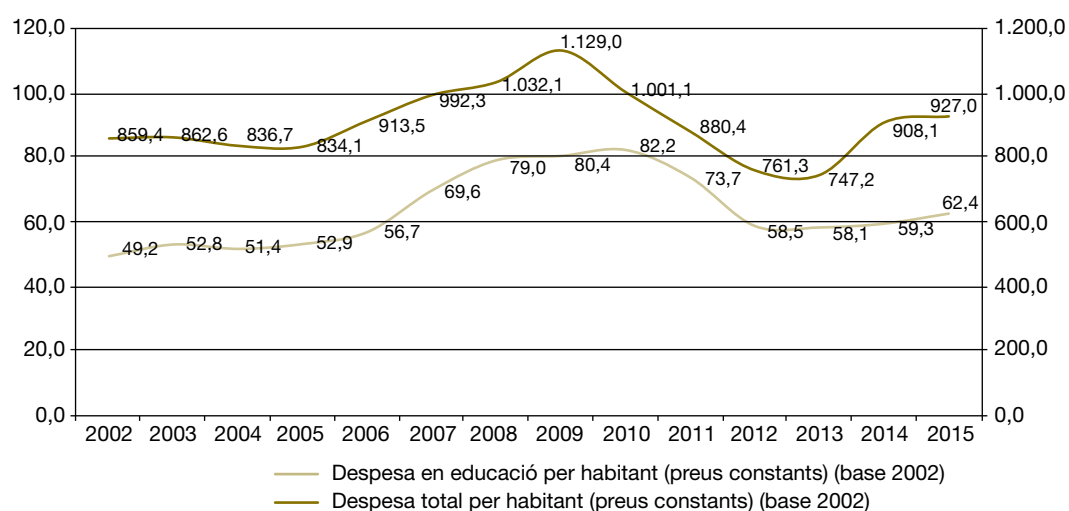
2. D'on venim? El balanç de la crisi econòmica en l'educació i en l'actuació dels ajuntaments

Els dos períodes de forta recessió (2008-2010 i 2011-2013) que l'economia catalana ha experimentat els darrers anys han tingut un fort impacte, també, en l'àmbit de l'educació, sobretot en quatre aspectes fonamentals: (a) la crisi econòmica ha afectat de mane-

ra negativa les condicions de vida de la població i, particularment també, les condicions d'educabilitat dels infants, sobretot a causa de la pèrdua d'ocupació, de la minoració de les rendes familiars i del conseqüent empobriment i increment de la vulnerabilitat social, la qual cosa significa que el sistema educatiu atén en l'actualitat un alumnat que, en part, viu en una situació social desfavorable; (b) la crisi econòmica ha estat acompanyada, entre d'altres, per una crisi del deute i de les finances públiques, amb importants conseqüències sobre el finançament de les polítiques socials en el seu conjunt, i de les polítiques educatives en particular, la qual cosa significa que el sistema educatiu, en relació amb els anys previs a la crisi econòmica, ha atès una complexitat social més elevada però amb menys recursos; (c) la crisi econòmica, si bé –com a mínim encara– no ha tingut efectes sobre el rendiment acadèmic agregat del sistema, ha debilitat la participació de la població en alguns àmbits educatius més enllà dels ensenyaments obligatoris, sobretot en l'educació infantil de primer cicle, el lleure educatiu i la formació al llarg de la vida; i (d) la crisi econòmica ha contribuït, de manera indirecta, a incrementar els nivells de permanència (i de retorn) de la població jove al sistema educatiu en els ensenyaments postobligatoris per l'anomenat «efecte substitució».

En aquest context, les polítiques educatives locals també s'han vist afectades amb intensitat per la crisi econòmica. Des de la perspectiva de la inversió, en el període 2010-2013 la despesa pública en educació dels ajuntaments de municipis més grans de 10.000 habitants es va reduir un 25,3 % a preus corrents (un 29,8 % a preus constants), un decrement globalment més accentuat que en el cas dels pressupostos generals dels mateixos ajuntaments (21,1 % a preus corrents i 25,9 % a preus constants en aquest mateix període) (gràfic 1). A més, nombroses subvencions que el Departament d'Ensenyament transferia als ajuntaments per tal que es desenvolupessin polítiques locals també es van veure afectades per les restriccions pressupostàries, sobretot a partir de l'any 2011, com va passar, per exemple, amb les subvencions dedicades a mantenir places d'escola bressol o d'escola de música, que van patir una reducció del voltant del 50 %, o amb les subvencions per a activitats extraescolars, que es van suprimir.

Gràfic 1. Evolució de la despesa total i en educació per habitant (a preus constants), per municipis amb més de 10.000 habitants de Catalunya (exclosa la ciutat de Barcelona) (2002-2015)



Font: elaboració a partir de dades del Ministeri d'Hisenda i administracions públiques.

Les dades del Panel de polítiques públiques locals en educació de l'any 2013 ja van constatar els efectes d'aquesta minoració de finançament en el desplegament de polítiques: després dels increments detectats en les edicions anteriors del Panel, s'apreciava un estancament en l'evolució de la proporció d'ajuntaments que planificava, diversificava i avaluava polítiques educatives, amb un increment tant del finançament de determinades polítiques amb recursos propis com també del copagament per part dels usuaris.

Cal destacar que els àmbits educatius en què més s'ha debilitat la participació de la població són aquells en què els ajuntaments intervenen directament en la provisió. A causa de la crisi econòmica, en aquests àmbits s'ha passat d'una etapa expansiva a una etapa de clara contenció dels nivells d'escolarització. En el cas de l'educació infantil de primer cicle, per exemple, després d'un increment de 25.000 alumnes en el període 2005-2011, la participació en el sector públic ha decrescut en 7.000 alumnes en el període 2011-2016 (amb una taxa d'escolarització pública estabilitzada al voltant del 23 % a causa de la davallada demogràfica). En el cas dels ensenyaments de música, després d'un increment de més de 12.000 alumnes en el període 2007-2011, l'alumnat del sector públic ha crescut en gairebé 2.000 alumnes en el període 2012-2015, sensiblement menys que en el període anterior (amb una taxa bruta d'escolarització també estabilitzada). I en el cas de la formació d'adults, el nombre d'alumnes ha decrescut en gairebé 3.000 en el període 2011-2015 (com també ho ha fet la taxa bruta d'escolarització) (gràfics 2 i 3).

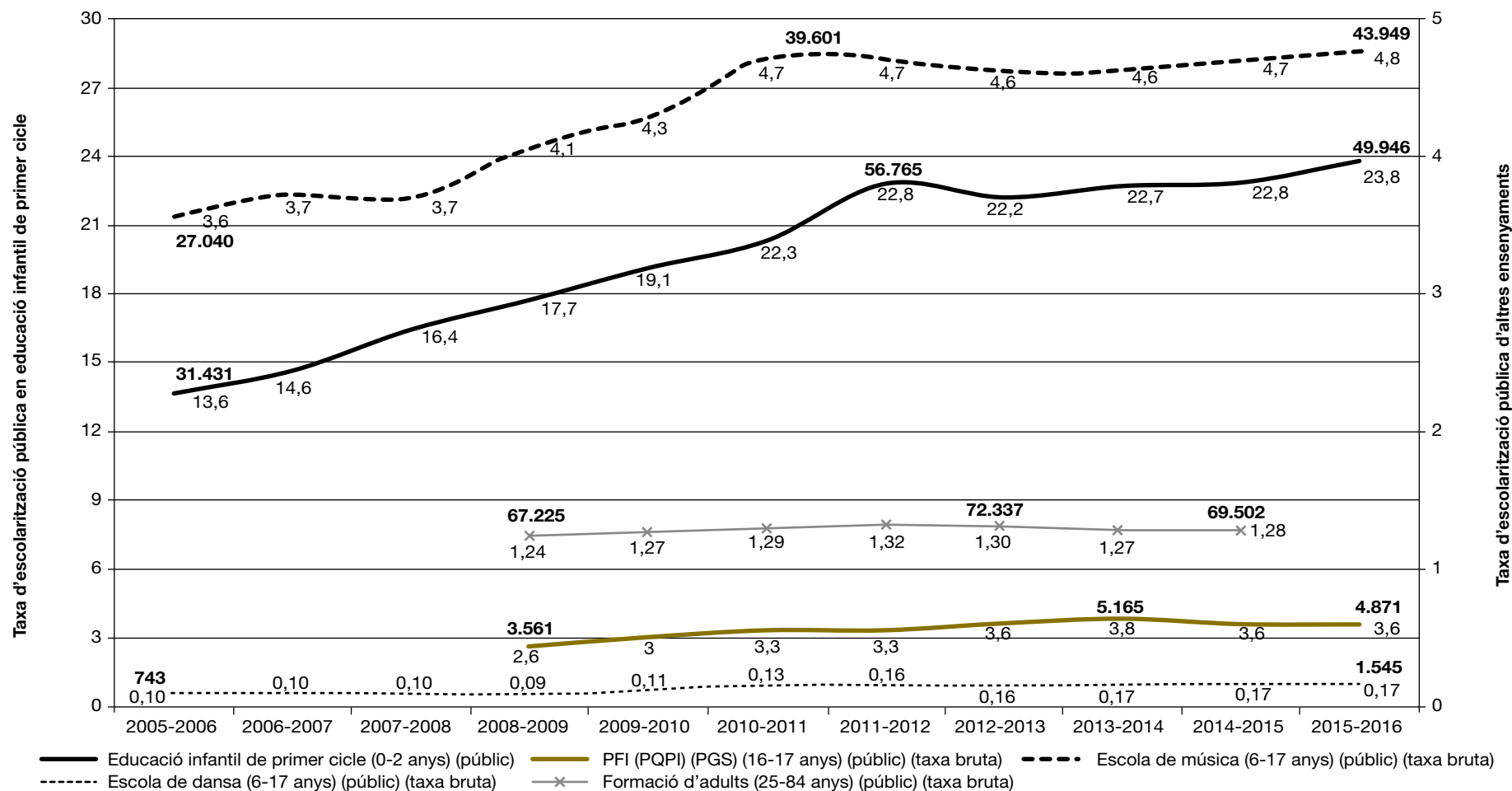
Les darreres edicions del Panel han posat de manifest que l'increment de la vulnerabilitat social ha provocat que cada cop més ajuntaments desenvolupessin polítiques de beques, gairebé la totalitat en l'actualitat (97,9 % l'any 2015). La supressió de determinats ajuts per part del Departament d'Ensenyament (escolarització de 0 a 2 anys, llibres de text, activitats complementàries, activitats extraescolars) ha anat acompanyada de canvis significatius en la intervenció dels ajuntaments en la prestació de beques: en ocasions, sobretot en el suport a l'escolarització a les escoles bressol, aquests han assumit un paper més actiu, amb un augment del nombre d'ajuntaments amb ajuts (que ha passat del 67,4 % de l'any 2013 al 84,0 % l'any 2015), mentre que en d'altres s'ha experimentat una minoració, com en el cas de les activitats extraescolars (del 71,1 % del 2011 al 53,2 % del 2015), de les activitats complementàries (del 66,7 % del 2011 al 43,6 % del 2015) o de llibres (del 86,7 % del 2011 al 74,5 % del 2015) (taula 1).

Taula 1. Prestació de beques i ajuts en matèria d'educació, per a municipis amb més de 10.000 habitants (2009, 2011, 2013, 2015)

	2009	2011	2013	2015
	Sí (%)	Sí (%)	Sí (%)	Sí (%)
Beques i ajuts de suport a l'escolaritat	...	90,9	93,7	97,9
Llibres	76,2	86,7	80,9	74,5
Menjador	76,2	78,9	83,1	78,7
Suport escolarització escoles bressol	...	74,4	67,4	84,0
Activitats extraescolars	76,2	71,1	56,2	53,2
Activitats complementàries en horari lectiu	...	66,7	52,8	43,6
Activitats d'estiu	...	84,4	84,3	75,5

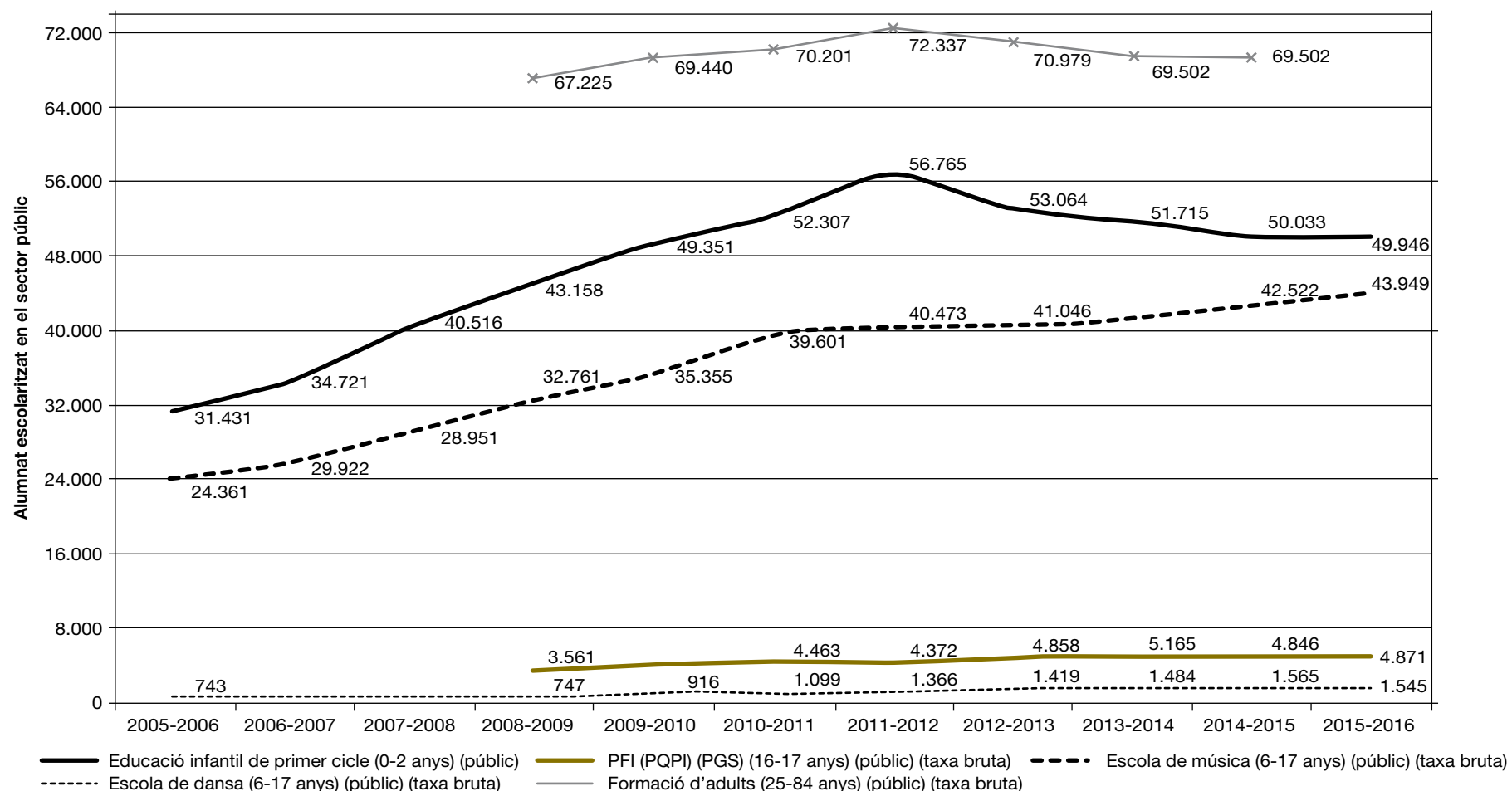
Font: elaboració a partir del Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009, 2011, 2013, 2015).

Gràfic 2. Evolució de les taxes d'escolarització pública, segons el tipus de formació, per municipis amb més de 10.000 habitants (2005-2016)



Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament i l'Institut d'Estadística de Catalunya.

Gràfic 3. Evolució de l'alumnat escolaritzat en el sector públic, per tipus de formació, per municipis amb més de 10.000 habitants (2005-2016)



Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament i l'Institut d'Estadística de Catalunya.

En un context de més complexitat social per l'impacte de la crisi econòmica, i amb un sistema educatiu amb menys recursos encara dels que disposava abans d'aquesta crisi, el paper dels ajuntaments en matèria d'educació esdevé més determinant i necessari. Cal recordar que les polítiques educatives locals estan orientades, en bona part, a acompanyar i a oferir oportunitats educatives a la població amb més dificultats d'escolarització i amb més dèficit formatiu, i a donar suport al sistema educatiu perquè pugui garantir l'atenció de les necessitats educatives dels col·lectius amb una vinculació més feble amb l'educació.

3. On som? El canvi de cicle de la política educativa local: el tombant de la crisi econòmica

A finals de l'any 2013, després d'anys d'evolució negativa, l'economia catalana va iniciar una fase de creixement positiu amb increments del PIB anual del voltant del 3 %, i amb un canvi de tendència en els principals indicadors macroeconòmics, com ara la taxa d'atur, que, després d'anys d'increment, en el període 2013-2016 ha decrescut del 23,1 % al 15,7 %. Tot i que aquesta millora econòmica encara no s'ha traslladat de manera evident als indicadors relacionats amb la pobresa (amb una taxa de risc de població estancada al voltant del 19 %), el risc de pobresa infantil, per primer cop, ha millorat l'any 2016 (amb un decreixement del 27,9 % al 24,0 %).

En aquest context d'inici de recuperació econòmica, el 2014, després d'anys de contracció, és el primer en què els pressupostos municipals experimenten un increment. Durant el període 2013-2015, la despesa en educació dels ajuntaments de municipis més grans de 10.000 habitants s'ha incrementat en un 7,0 % a preus corrents (7,4 % a preus constants), de 78,2 a 83,7 euros per habitant ([taula 2](#)). Aquest increment, des de l'any 2015, també es produeix en la despesa del Departament d'Ensenyament en educació.

En aquesta línia, el Panel del 2015 també destaca la millor valoració que tenen els ajuntaments pel que fa a la seva relació amb el Departament d'Ensenyament, després que les restriccions pressupostàries l'haguessin fet decaure. Després del descens de la proporció d'ajuntaments de municipis de més de 10.000 habitants que consideraven el Departament d'Ensenyament primer ens públic de referència (del 54,5 % del 2009 al 37,9 % de 2013), aquesta proporció ha passat del 37,9 % del 2013 al 39,6 % del 2015 ([gràfic 4](#)). Així mateix, també ha millorat la valoració del nivell de coordinació dels ajuntaments amb els Serveis Territorials d'Ensenyament, que ha passat a ser considerada bona per un 37,4 % dels ajuntaments el 2011 a un 53,1 % dels ajuntaments el 2015 ([taula 3](#)). I també s'ha incrementat la proporció d'ajuntaments que manifesten rebre suport financer i assessorament tècnic per part del Departament d'Ensenyament, després del descens experimentat en l'edició del 2013: en el cas del suport financer, aquesta proporció ha passat del 67,0 % l'any 2013 al 75,0 % l'any 2015; i pel que fa a l'assessorament tècnic, del 27,7 % del 2013 al 34,4 % del 2015) ([taula 4](#)).

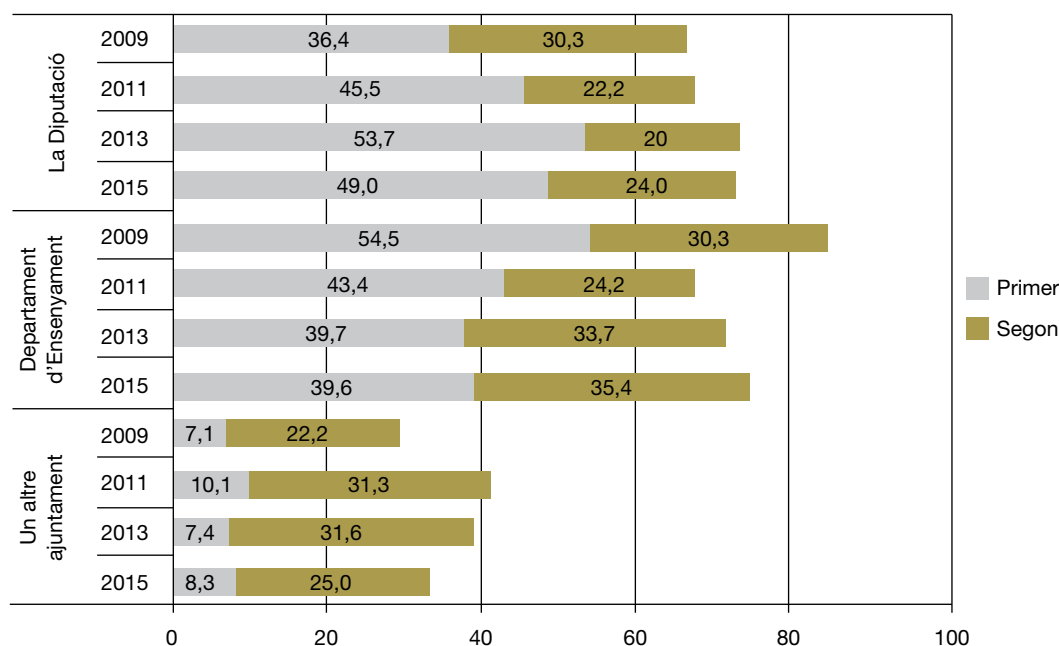
Taula 2. Evolució dels pressupostos liquidats dels ajuntaments de municipis amb més de 10.000 habitants de Catalunya (exclosa la ciutat de Barcelona) (2010, 2013, 2015)

	2010			2013			Diferència 2013-2010 (%)		2014			2015 (1)			Diferència 2015-2010 (%)		Diferència 2015-2013 (%)	
	Euros	%	% (educació)	Euros	%	% (educació)	Preus corrents	Preus constants (base 2010)	Euros	%	% (educació)	Euros	%	% (educació)	Preus corrents	Preus constants (base 2010)	Preus corrents	Preus constants (base 2013)
Educació	468.227.719,0	8,2	100,0	354.304.426,0	7,8	100,0	-24,3	-28,9	356.087.349,2	6,5	100,0	369.878.113,1	6,7	100,0	-21,0	-25,5	4,4	4,8
Total pressupost	5.701.952.712,3	100,0	-	4.556.548.598,6	100,0	-	-20,1	-24,9	5.455.466.426,8	100,0	-	5.493.850.370,0	100,0	-	-3,6	-9,1	20,6	21,1
Despesa per càpita	1.274,9	-	-	1.005,7	-	-	-21,1	-25,9	1.213,7	-	-	1.242,7	-	-	-2,5	-7,4	23,6	24,1
Despesa en educació per càpita	104,7	-	-	78,2	-	-	-25,3	-29,8	79,2	-	-	83,7	-	-	-20,1	-24,1	7,0	7,4

Font: elaboració a partir de dades del Ministeri d'Hisenda i administracions públiques.

Nota: Les dades de l'any 2010 no contenen el pressupost del municipi de Salt. I les dades del 2015, les de Cardedeu, Montgat, Montornès del Vallès, Olesa de Montserrat i Sant Sadurn d'Anoia. Les dades de despesa per càpita han estat calculades a partir de la població de la qual es disposa d'informació sobre els pressupostos.

Gràfic 4. Ens públics de referència dels ajuntaments en funció del grau d'importància, per municipis amb més de 10.000 habitants (2009, 2011, 2013, 2015)



Font: elaboració a partir del Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009, 2011, 2013, 2015).

Taula 3. Valoració del nivell de coordinació dels ajuntaments de municipis amb més de 10.000 habitants amb els Serveis Territorials d'Ensenyament (2011, 2015)

	Bona	Normal	Deficient	Inexistent
2015	53,1	41,7	5,2	0,0
2011	37,4	55,6	7,1	0,0

Font: elaboració a partir del Panel de polítiques públiques locals d'educació (2011; 2015).

Taula 4. Evolució del percentatge d'ajuntaments de municipis amb més de 10.000 habitants que reben suport de diferents organismes governamentals, per tipus de suport (2009, 2011, 2013, 2015)

		Generalitat de Catalunya	Diputació	Consell Comarcal	Govern central	Unió Europea
Finançament	2009	94,0	85,0	37,1	27,6	11,5
	2011	97,0	84,8	46,5	24,2	14,1
	2013	67,0	93,6	37,2	7,4	7,4
	2015	75,0	97,9	40,6	4,2	4,2
Formació	2009	16,0	65,0	6,2	0,0	1,0
	2011	7,1	54,5	6,1	1,0	0,0
	2013	18,1	73,4	4,3	1,1	1,1
	2015	13,5	70,8	5,2	0,0	0,0
Assessorament i suport tècnic	2009	26,0	60,0	11,3	0,0	1,0
	2011	30,3	60,6	21,2	1,0	0,0
	2013	27,7	70,2	23,4	0,0	1,1
	2015	34,4	69,8	22,9	0,0	1,0

Font: elaboració a partir del Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009, 2011, 2013, 2015).

Amb caràcter general, les dades del Panel de polítiques públiques locals en educació de l'any 2015 constaten la millora de l'adequació dels recursos disponibles: el percentatge d'ajuntaments que considera no adequada la provisió de recursos ha decregut del 62,6 % del 2011 al 54,2 % del 2015 (taula 5).

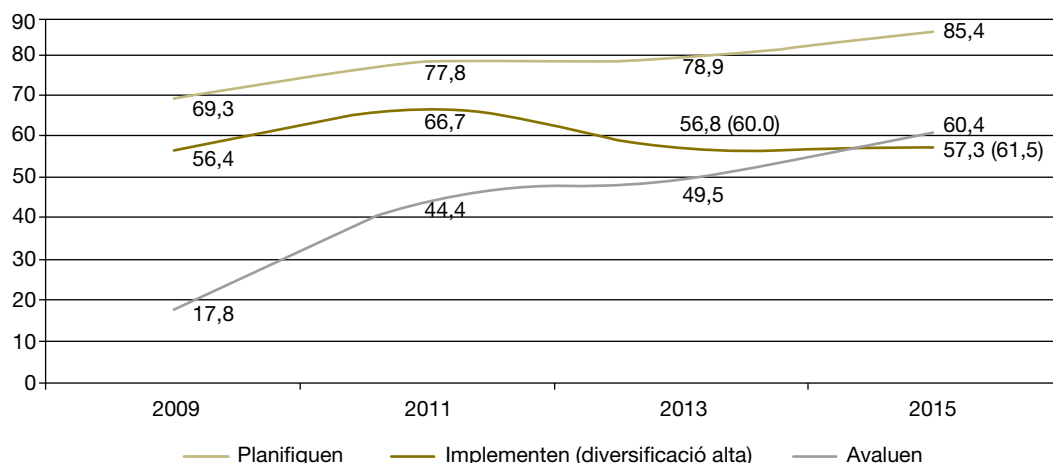
Taula 5. Evolució del grau d'acord sobre la suficiència de recursos, per municipis amb més de 10.000 habitants (2009, 2011, 2015)

Els darrers anys els recursos que l'Ajuntament destina a l'educació s'han incrementat proporcionalment a les necessitats	2009	2011	2013	2015
Molt o bastant d'acord	50,0	37,4	...	45,9
Poc o gens d'acord	50,0	62,6	...	54,2
Total	100,0	100,0	...	100,0
n	100	99	95	96

Font: elaboració a partir del Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009, 2011, 2015).

En aquest escenari de creixement de la despesa, per bé que encara moderat, el Panel del 2015 també evidencia, després de l'estancament experimentat en l'edició del 2013, una recuperació del nivell de corresponsabilitat dels ajuntaments en matèria d'educació, amb un increment de la proporció d'ajuntaments que planifica, diversifica i avalua polítiques educatives locals als seus municipis respectius. En concret, aquesta proporció ha passat del 78,9 % al 85,4 % en el cas de la planificació, i del 49,5 % al 60,4 % en el cas de l'avaluació (gràfic 5).

Gràfic 5. Evolució de la corresponsabilitat dels ajuntaments en matèria d'educació, per municipis amb més de 10.000 habitants (2009, 2011, 2013, 2015)



Font: elaboració a partir del Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009, 2011, 2013, 2015).

Nota: En el cas de la implementació, el grau de diversificació de polítiques (alt o baix) depèn del nombre de polítiques educatives locals (programes, serveis, etc.), segons la tipologia de polítiques contemplada en el Panel, que manifesten tenir en el municipi mateix. Parlem de diversificació alta en els municipis que tenen més del 70 % d'actuacions contemplades en el Panel, i de diversificació baixa en els municipis amb menys del 70 %. Convé posar de manifest que l'any 2009 el Panel contempla un total de 17 actuacions possibles; l'any 2011, 25; l'any 2013, 31, i l'any 2015, 31. Entre parèntesis, s'observa el resultat considerant el mateix tipus d'actuacions que l'any 2011.

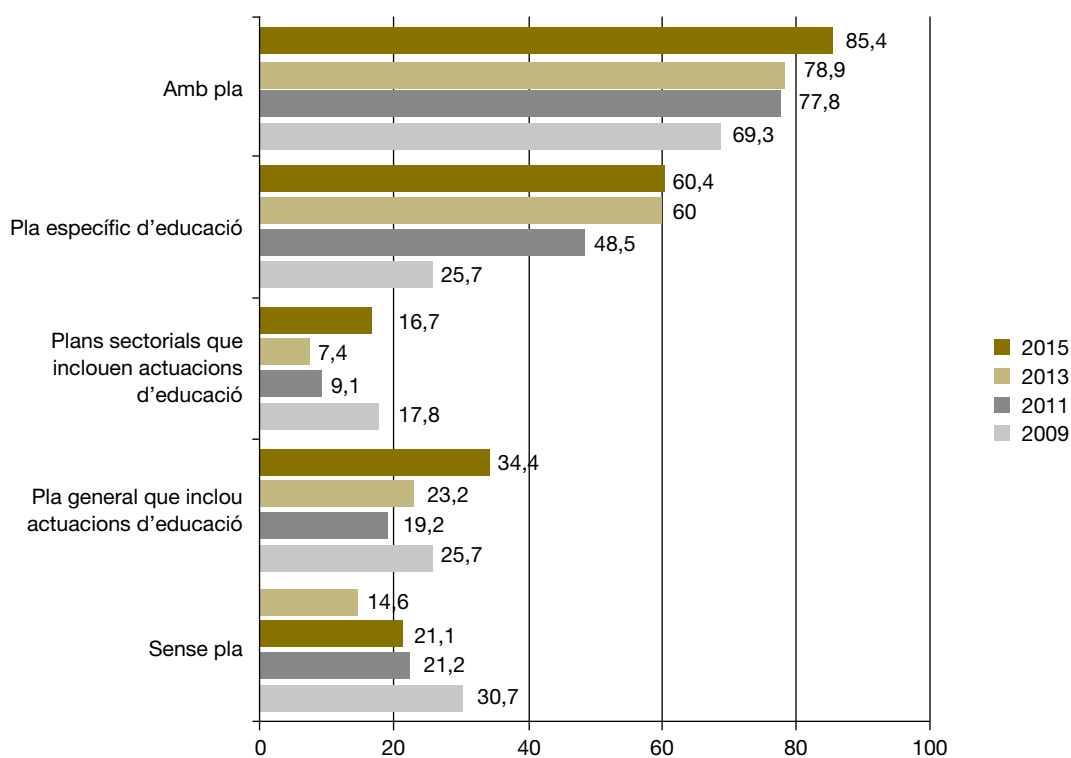
L'increment de la planificació de polítiques educatives es vehicula a través de plans generals o sectorials que inclouen actuacions d'educació: la proporció d'ajuntaments que planifica polítiques educatives a través de plans generals ha passat del 23,2 % al 34,4 %, i la que ho fa a través de plans sectorials, del 7,4 % al 16,7 % (gràfic 6). Tot i que la proporció d'ajuntaments que disposa de plans específics no creix respecte al 2013, és especialment destacable l'increment dels ajuntaments que disposen de plans específics mitjançant plans educatius d'entorn (que han passat del 57,9 % al 74,1 %), de projectes educatius de ciutat (del 42,1 % al 48,3 %) o de plans d'infància (del 24,6 % al 32,8 %) (taula 6). S'ha incrementat, doncs, el nombre d'ajuntaments que disposa de més d'un pla específic en matèria d'educació.

Alguns àmbits de la política educativa local, alhora, també sembla que s'han vist afectats de manera positiva per aquesta millora del finançament, en especial, com veurem més endavant, el de l'acompanyament a l'escolaritat i el de la coordinació, amb un increment del nombre de municipis amb actuacions en relació amb el que reflectia el Panel del 2013.

De fet, la participació de la població en les ofertes formatives que s'han vist debilitades per l'impacte de la crisi (educació infantil de primer cicle, lleure educatiu i formació al llarg de la vida) també ha experimentat una millora lleu. L'alumnat escolaritzat en l'educació infantil de primer cicle, després de tres cursos de decrement, ha deixat de minorar el curs 2015/2016, tant en el conjunt de l'oferta com en el sector públic. Als Programes de formació i inserció, després de dos cursos de reducció, l'alumnat experimenta un lleu increment. També ha augmentat, encara que sigui poc, el nombre d'alumnes escolaritzats a les escoles de música a partir del curs 2013/2014, a les escoles de dansa a partir del curs 2014/2015 i a la formació d'adults a partir del curs 2015/2016 (gràfic 3).

El Panel del 2015 assenyala, alhora, una progressiva estabilització dels recursos propis destinats a l'educació per part dels ajuntaments. D'una banda, el 75 % del pressupost municipal en educació parteix de recursos propis, i aquesta xifra no ha variat respecte la de l'any 2013 (gràfic 7). I d'altra banda, la proporció d'ajuntaments que manifesta haver mantingut igual la dotació de recursos propis, per sobre del 50 % en els diferents àmbits de la política educativa contemplats, és més elevada que la proporció obtinguda en el Panel del 2013, i alhora també tendeix a ser més baixa la proporció d'ajuntaments que han disminuït els recursos en aquests àmbits educatius si es considera el que reflectia l'edició anterior del Panel (taula 7). En l'edició del 2013, precisament, destacàvem que tant les restriccions pressupostàries aplicades per les administracions locals com també la minoració de les transferències del Departament d'Ensenyament als ajuntaments, que va comportar en ocasions més esforç financer per part dels mateixos ajuntaments, van generar canvis substancials en els models de finançament de les polítiques educatives locals.

Gràfic 6. Evolució de la planificació de polítiques educatives en funció del tipus de pla, per municipis amb més de 10.000 habitants (2009, 2011, 2013, 2015)



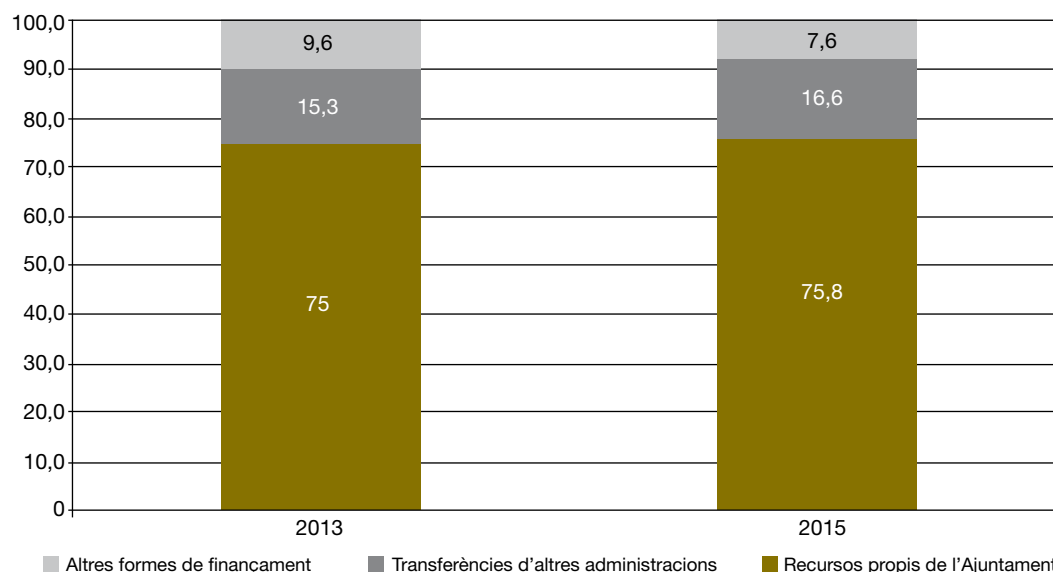
Font: elaboració a partir del Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009, 2011, 2013, 2015).

Taula 6. Evolució del tipus de plans específics en matèria d'educació, per municipis amb més de 10.000 habitants (2013, 2015)

	% (sobre ajuntaments amb pla específic) (2013)	% (sobre ajuntaments amb pla específic) (2015)	% (sobre total ajuntaments) (2013)	% (sobre total ajuntaments) (2015)	% Amb activitat (sobre ajuntaments amb pla específic) (2015)
Projecte educatiu de ciutat	42,1	48,3	25,3	29,2	91,3
Pla educatiu d'entorn	57,9	74,1	34,7	44,8	97,6
Pla d'acompanyament a l'escolaritat	21,1	20,7	12,6	12,5	100,0
Pla contra l'absentisme	54,4	50	32,6	30,2	95,7
Pla local d'educació permanent	7,0	5,2	4,2	3,1	100,0
Pla d'infància	24,6	32,8	14,7	19,8	100,0
Altres	21,1	22,4	12,6	13,5	90,0

Font: elaboració a partir del Panel de polítiques públiques locals d'educació (2013, 2015).

Gràfic 7. Evolució de la procedència dels recursos econòmics del pressupost d'educació dels municipis amb més de 10.000 habitants de Catalunya (2013, 2015)



Font: elaboració a partir de dades del Panel de polítiques públiques locals d'educació (2013, 2015).

Aquesta estabilització també es constata en els nivells de copagament per part d'usuaris i famílies. Mentre que en el Panel del 2013, el 66,0 % dels municipis catalans amb més de 10.000 habitants havien incrementat el copagament en les escoles de música i dansa i el 46,5 %, a les escoles bressol, per exemple, en l'edició del 2015 aquest increment del copagament només afecta el 16,9 % dels ajuntaments pel que fa a les escoles de música i dansa, i el 14,7 % pel que fa a les escoles bressol (taula 8).

El Panel del 2015 també evidencia que, després d'anys d'un decrement sostingut de la dotació de recursos humans per part dels ajuntaments, dels 5,0 treballadors per ajuntament del 2009 als 3,9 del 2013, amb un augment del nombre d'habitants per treballador en aquest mateix període, dels 7.921,8 als 10.357,5, aquesta tendència s'atenua: l'any 2015 es manté el nombre de treballadors per ajuntament en els 3,9 i decreix el nombre d'habitants per treballador fins als 10.269,7. En aquesta línia, en relació amb la resta d'edicions del Panel, la del 2015 és la que presenta un percentatge més baix d'ajuntaments que han reduït la plantilla durant l'any en curs (11,5 %) o les hores dedicades pel personal (6,3 %), i també un percentatge més elevat d'ajuntaments que ha augmentat la plantilla (10,4 %). L'estabilització en la dotació de recursos humans ha estat acompanyada, alhora, per un increment significatiu de la proporció d'ajuntaments que disposen d'un departament tècnic que centralitza les actuacions en matèria d'educació, que ha passat del 77,9 % del 2013 al 84,4 % del 2015 (taula 9).

Taula 7. Evolució respecte dels dos últims anys dels recursos municipals destinats a diferents àmbits de política educativa, per municipis amb més de 10.000 habitants de Catalunya (2013, 2015)

	2013				2015				
	Han augmentat	Han disminuït	S'han mantingut igual	Total	Han augmentat	Han disminuït	S'han mantingut igual	No s'ha realitzat	Total
Escoles bressol / Atenció a la petita infància	40,2	26,8	32,9	100	37,5	7,3	54,2	1,0	100,0
Ensenyaments musicals i artístics	35,1	24,3	40,5	100	29,2	6,3	56,3	8,3	100,0
Formació d'adults	27,5	7,2	65,2	100	22,9	1,0	59,4	16,7	100,0
Conservació, manteniment i vigilància de centres	26,3	9,5	64,2	100	35,8	10,5	53,7	0,0	100,0
Suport a l'oferta educativa més enllà de l'horari lectiu	24,4	12,8	62,8	100	24,0	4,2	54,2	17,7	100,0
Acompanyament a l'escolaritat / lluita contra el fracàs escolar	23,4	3,2	73,4	100	35,4	2,1	57,3	5,2	100,0
Transició escola treball	22,1	8,1	69,8	100	15,8	1,1	57,9	25,3	100,0
Programes de retorn al sistema educatiu (PFI, cursos d'accés a cicles formatius...)	20,8	9,1	70,1	100	19,8	3,1	57,3	19,8	100,0
Formació professional	...	...	...	...	15,6	2,1	45,8	36,5	100,0
Orientació educativa	...	...	...	...	21,9	1,0	54,2	22,9	100,0
El suport a les AMPA i a la funció educativa de les famílies	17,2	16,1	66,7	100	35,4	5,2	55,2	4,2	100,0
Prevençió de l'absentisme i vigilància de l'escolaritat obligatòria	8,5	6,1	85,4	100	17,7	1,0	66,7	14,6	100,0
Admissió d'alumnat / Escolarització equilibrada d'alumnat	6,5	2,2	91,3	100	5,2	1,0	82,3	11,5	100,0

Font: elaboració a partir de dades del Panel de polítiques públiques locals d'educació (2013, 2015).

Taula 8. Evolució respecte dels dos últims anys del copagament per part dels usuaris en diferents àmbits de política educativa, per municipis amb més de 10.000 habitants de Catalunya (2013, 2015)

	2013					2015				
	Ha augmentat	Ha disminuït	S'ha mantingut igual	No hi ha copagament	Total	Ha augmentat	Ha disminuït	S'ha mantingut igual	No hi ha copagament	Total
Escoles de música i dansa (i altres ensenyaments artístics)	66	3,8	28,3	1,9	100	16,9	6,7	66,3	10,1	100,0
Escoles bressol	46,5	8,5	45,1	0	100	14,7	16,8	67,4	1,1	100,0
Formació d'adults	20	0	64	16	100	8,0	2,3	67,8	21,8	100,0
Activitats educatives més enllà de l'horari lectiu	...	...	...	...	...	3,8	2,5	63,3	30,4	100,0
Casals infantils, centres oberts o altres serveis de lleure educatiu amb participació municipal	13,6	6,8	72,7	6,8	100	4,2	9,4	66,7	19,8	100,0
Programes de retorn al sistema educatiu (PFI, cursos d'accés a cicles formatius...)	2,6	0	35,9	61,5	100	3,9	0,0	53,2	42,9	100,0

Font: elaboració a partir de dades del Panel de polítiques públiques locals d'educació (2013, 2015).

Taula 9. Evolució del personal tècnic i de l'estructura administrativa, per municipis amb més de 10.000 habitants de Catalunya (2009, 2011, 2013, 2015)

Personal tècnic	2009	2011	2013	2015
Nombre de treballadors (ajuntaments de la mostra)	507 (101)	439 (98)	366 (94)	379 (96)
Nombre de treballadors per ajuntament	5,0	4,5	3,9	3,9
Nombre d'habitants per treballador	7.921,80	9.163,50	10.357,50	10.269,66
Municipis que redueixen la plantilla durant l'any en curs (%)	...	23,2	13,7	11,5
Municipis que augmenten la plantilla durant l'any en curs (%)	...	7,1	9,5	10,4
Municipis que redueixen les hores dedicades pel personal durant l'any en curs (%)	...	13,1	7,4	6,3
Municipis que augmenten les hores dedicades pel personal durant l'any en curs (%)	...	4	15,8	12,5
Estructura administrativa	2009	2011	2013	2015
Existeix un regidor d'educació (regidoria d'educació)	...	98	100	99
Existeix una regidoria íntegrament d'educació	...	26,3	48,4	49,5
Existeix un responsable tècnic d'educació	...	94,9	92,2	93,8
Existeix un departament tècnic que centralitza les actuacions en matèria d'educació	86,1	93,9	77,9	84,4
El departament tècnic comparteix la gestió amb altres matèries	44,2	33,3	29,6	38,7

Font: elaboració a partir del Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009, 2011, 2013, 2015).

Tant la despesa pública dels ajuntaments en educació com la dotació de recursos humans i l'existència d'una estructura organitzativa responsable del desplegament de les polítiques educatives locals són determinants per comprendre la corresponsabilitat dels ajuntaments en matèria d'educació. La progressiva millora de la situació financera dels ajuntaments ha de permetre anar millorant el desenvolupament de les polítiques educatives locals i afrontar amb més garanties els reptes del tombant de la crisi.

4. Els reptes per a la política educativa local en el tombant de la crisi

Un nou impuls al finançament de les polítiques educatives locals

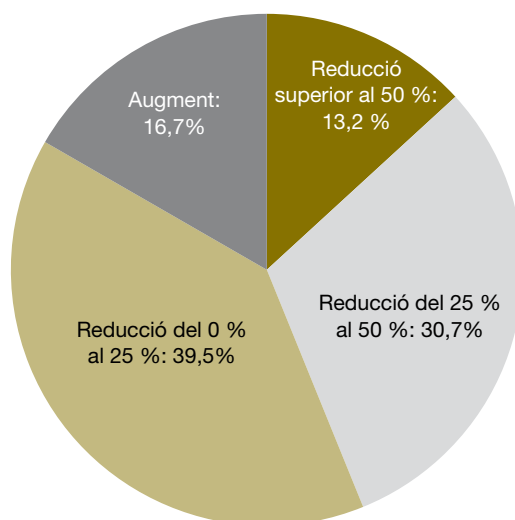
L'increment dels pressupostos municipals en educació en el període 2013-2015, com ja s'ha dit, és inferior a la reducció experimentada en el període 2010-2013. L'any 2015 la inversió per càpita dels ajuntaments en educació és encara, a preus corrents, un 20,1 % més baixa que la del 2010 (un 24,1 % a preus constants). De fet, el 83,3 % dels ajuntaments manté l'any 2015 nivells de despesa en educació per sota de la del 2010, alhora que un 27,0 % dels ajuntaments presenta una evolució encara negativa del pressupost en educació en el període 2013-2015 (taula 10 i gràfic 8).

Taula 10. Evolució del pressupost en educació dels ajuntaments (a preus constants), per municipis amb més de 10.000 habitants de Catalunya (exclosa la ciutat de Barcelona) (2010-2015)

	2010-2013		2013-2015		2010-2015	
	n	%	n	%	n	%
Reducció	112	94,1	31	27,0	95	83,3
Augment	7	5,9	84	73,0	19	16,7
Total	119	100,0	115	100,0	114	100,0
Evolució del pressupost d'educació més negativa que la del pressupost total	74	62,2	90	78,3	78	68,4

Font: elaboració a partir de dades del Ministeri d'Hisenda i administracions públiques.

Gràfic 8. Evolució del pressupost en educació dels ajuntaments (a preus constants), per municipis amb més de 10.000 habitants de Catalunya (exclosa la ciutat de Barcelona) (2010-2015)



Font: elaboració a partir de dades del Ministeri d'Hisenda i administracions públiques.

El Panel del 2015 evidencia, a través de la valoració dels mateixos ajuntaments, l'infrafinançament de les polítiques educatives locals: el 54,2 % dels ajuntaments de municipis de més de 10.000 habitants considera que els recursos destinats a educació per l'Ajuntament no s'han incrementat de manera proporcional a les necessitats (taula 5).

Per reforçar la necessitat d'aquest impuls, a més, cal afegir que l'evolució dels pressupostos en educació ha estat més negativa que l'evolució dels pressupostos generals dels ajuntaments, tant en el període de restricció (2010-2013) com en el període de recuperació (2013-2015). En el període 2010-2013, la despesa en educació per càpita a preus corrents es va reduir un 25,3 %, mentre que la despesa per càpita total ho va fer en un 21,1 %; en el període 2013-2015, la despesa en educació per càpita a preus corrents s'ha

incrementat un 7,0 %, mentre que la despesa per càpita total ho ha fet un 23,6 %. En el primer període, el 62,2 % dels ajuntaments va mantenir una evolució dels pressupostos en educació més negativa que en el total; en el segon període, el 78,3 % dels ajuntaments ha mantingut una evolució dels pressupostos més negativa. Això ha provocat que des de l'any 2010 la despesa en educació sobre el conjunt del pressupost municipal hagi tendit a disminuir, del 8,2 % del 2010 al 6,7 % del 2015. Haver mantingut els nivells d'inversió del 8,2 % l'any 2015 hauria suposat per a aquests municipis amb més de 10.000 habitants (exclosa la ciutat de Barcelona) disposar de 80 milions d'euros addicionals per desenvolupar polítiques educatives locals.

Aquest nou impuls ha de comptar, també, amb el suport del Departament d'Ensenyament. Les restriccions pressupostàries aplicades pel Departament d'Ensenyament a partir de l'any 2011 en el finançament de les polítiques educatives locals (escoles bressol, escoles de música i dansa, centres de formació d'adults, PFI, etc.) no s'han revertit del tot.

La relació entre recuperació de les polítiques educatives locals i prevalença de necessitats educatives dels municipis

Aquest nou impuls de finançament ha d'anar orientat a gestionar l'impacte social de la crisi econòmica, entre altres aspectes, de manera especial en els municipis amb més complexitat social i amb més necessitats educatives. Sense aquesta relació entre inversió i necessitats (més polítiques on més necessitats hi ha), la política educativa local contribueix a corregir determinades desigualtats territorials per la banda de l'oferta (quan, per exemple, proveeix places d'escola bressol de proximitat per a infants residents en municipis petits, infants que potser no disposarien d'aquesta oferta al propi municipi si la seva provisió no depengués de les administracions locals) però no a compensar les desigualtats socials per la banda de la demanda (quan, per exemple, no hi ha més places d'escola bressol en els municipis amb una composició social més desfavorida).

En aquest sentit, convé destacar que la intensitat de la millora del finançament experimentada en el període 2013-2015 als diferents municipis no manté una relació directa ni amb les restriccions pressupostàries aplicades per aquests mateixos municipis en el període 2010-2013, ni amb els nivells de despesa existents en educació, ni tampoc amb les característiques socials del municipi. Això significa que la recuperació dels nivells d'inversió en educació no és més positiva ni en aquells municipis on més es va reduir el pressupost en educació els anys precedents, ni en els que menys gasten en educació, ni tampoc en aquells on hi ha més complexitat socioeducativa.

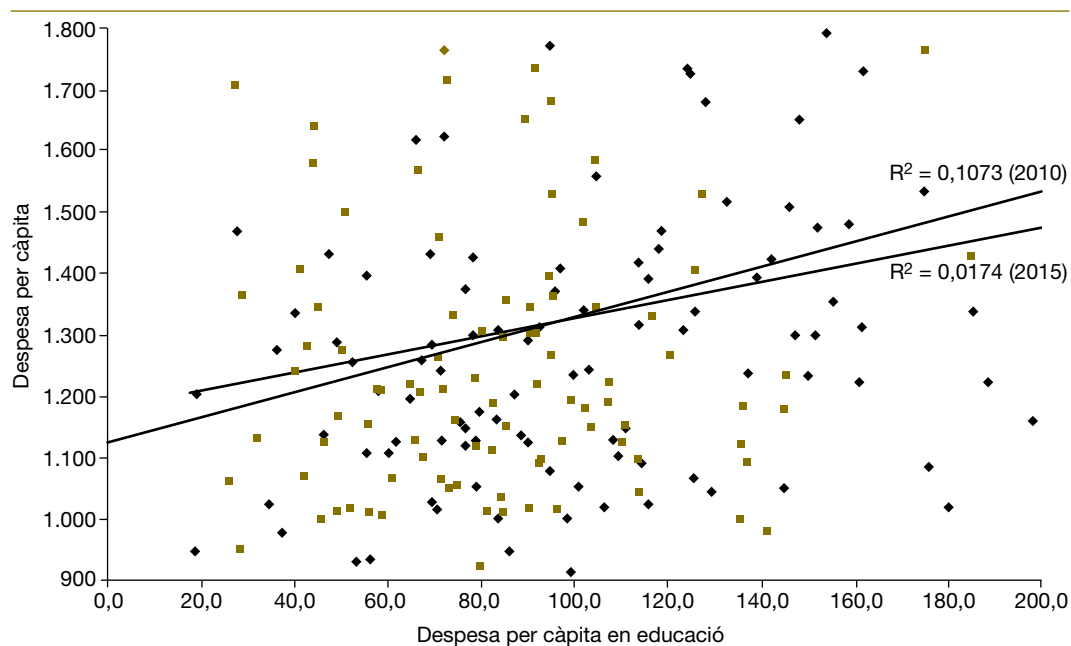
En l'anàlisi del Panel del 2013 ja vam concloure la necessitat de corregir el finançament lineal del cofinançament públic de polítiques educatives locals procedent de la Generalitat de Catalunya, que no es pondera en funció de les característiques demogràfiques, socioeconòmiques i socioeducatives dels municipis (per exemple, en el finançament per plaça d'escola bressol o d'escola de música).

Cal posar de manifest que, els anys 2010 i 2013, les diferències en els nivells de despesa en educació estaven molt condicionades pels nivells de despesa pública total dels ajuntaments: en general, els ajuntaments que disposaven de més recursos pressupostaris, amb la despesa en polítiques locals per habitant més elevada, també eren els que invertien més en educació. En canvi, l'any 2015, l'associació existent entre despesa per cà-

pita en educació i despesa per càpita total deixa de ser estadísticament significativa (gràfic 9).

En general, l'any 2015 no existeixen diferències estadísticament significatives entre municipis en funció de la grandària del municipi o del nivell de renda o de formació de la seva població, que són indicadors socioeconòmics clau per entendre les desigualtats en educació. La principal relació s'estableix amb el PIB per habitant, com també amb la taxa d'escolarització dels 0 als 2 anys. Com més elevat és el PIB per habitant i les taxes d'escolarització dels 0 als 2 anys, més elevada tendeix a ser la despesa per càpita en educació (gràfics 10 i 11).

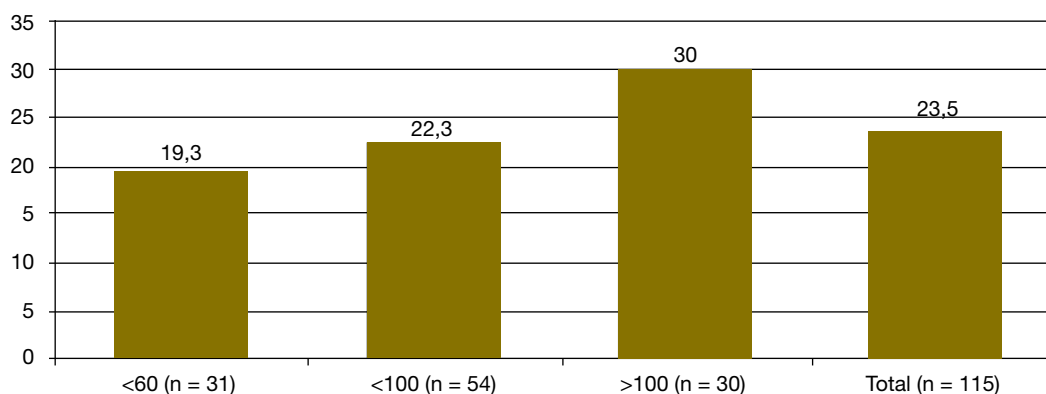
Gràfic 9. Relació entre despesa per càpita en educació i total dels ajuntaments de municipis amb més de 10.000 habitants de Catalunya (2010, 2015)



Font: elaboració a partir de dades del Ministeri d'Hisenda i administracions públiques.

En aquesta línia, en l'anàlisi del Panel del 2015 es posa de manifest que, amb caràcter general, el desenvolupament de polítiques educatives no manté relació amb la gran majoria de factors de diferenciació territorial que tenen a veure amb el perfil social del municipi (nivell de renda, dèficit formatiu, etc.) i amb la presència de necessitats educatives.

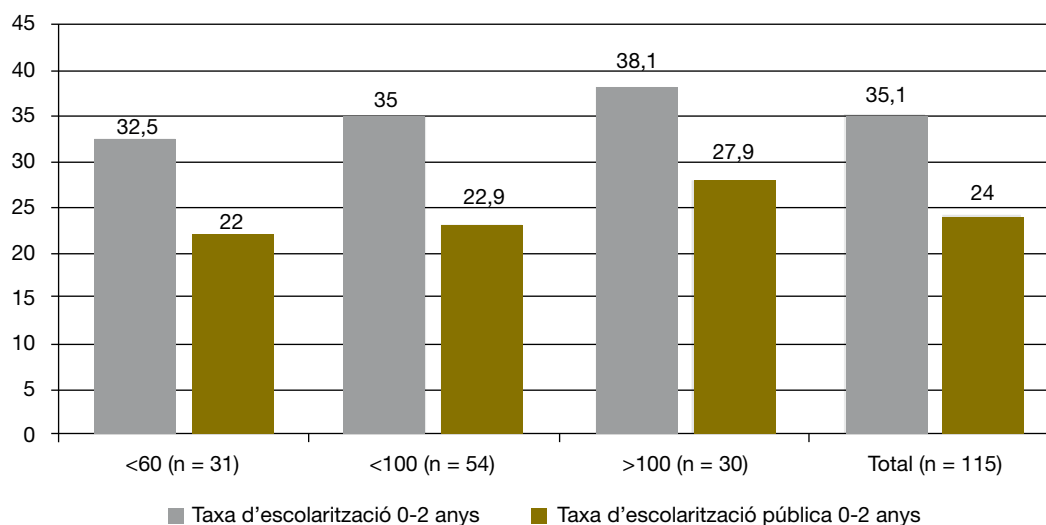
Gràfic 10. PIB per habitant en funció de la despesa per càpita en educació dels ajuntaments de municipis amb més de 10.000 habitants de Catalunya (2015)



Font: elaboració a partir de dades del Ministeri d'Hisenda i administracions públiques, del Departament d'Ensenyament i de l'Institut d'Estadística de Catalunya.

Nota: Les diferències són estadísticament significatives.

Gràfic 11. Taxa d'escolarització en l'educació infantil de primer cicle en funció de la despesa per càpita en educació dels ajuntaments de municipis amb més de 10.000 habitants de Catalunya (2015)



Font: elaboració a partir de dades del Ministeri d'Hisenda i administracions públiques, del Departament d'Ensenyament i de l'Institut d'Estadística de Catalunya.

Nota: En el cas de la taxa d'escolarització pública, les diferències són estadísticament significatives.

És prou il·lustratiu, per exemple, que la provisió de beques en diferents àmbits no mantingui una relació directa amb les característiques socials del municipi. Els municipis amb ajuntaments que concedeixen beques i ajuts no són aquells que tenen una població amb rendes més baixes.

I també és il·lustratiu que les taxes d'escolarització pública a les escoles bressol, als Programes de qualificació professional inicial/PFI o als centres de formació d'adults, amb caràcter general, tampoc presentin associacions estadísticament significatives amb els municipis amb una composició social més desfavorida. No hi ha relació entre provisió d'oferta de formació d'adults en els diferents municipis, per exemple, i la prevalença del dèficit formatiu de la població adulta en aquests municipis.

I també ho és, d'il·lustratiu, que, tot i que els municipis amb una composició social més desfavorida tendeixen a presentar taxes de graduació a l'ESO o taxes d'escolarització als 17 anys més baixes, el desplegament de polítiques d'acompanyament a l'escolaritat no tendeix a estar més present ni en els municipis amb un perfil social més desfavorit (menys nivell de renda, més dèficit formatiu, etc.) ni en els que presenten resultats acadèmics més baixos (amb l'excepció dels PFI, que sí que presenten taxes d'escolarització més elevades en municipis amb taxes de graduació més baixes) (taules 11 i 12).

Taula 11. Relació entre les característiques socials del municipi i els resultats acadèmics, per municipis amb més de 10.000 habitants (2015)

		Taxa bruta d'escolarització als 17 anys	Taxa de graduació ESO	Taxa de graduació ESO públic	Taxa de graduació ESO privat
Població (2015)	Cor. de Pearson	0,12	-0,05	-,212(*)	-0,01
Renda familiar disponible bruta (RFDB). Base 2010 (2013)	Cor. de Pearson	-0,08	,209(*)	0,13	-0,05
Dèficit formatiu (%) (2011)	Cor. de Pearson	0,02	-0,15	-,232(*)	0,01
Resta d'Espanya (%) (2016)	Cor. de Pearson	-,396(**)	-,309(**)	-,310(**)	-0,09
Fora de Catalunya (%) (2016)	Cor. de Pearson	-0,12	-,306(**)	-,291(**)	-0,03
Estrangera (%) (2016)	Cor. de Pearson	0,14	-0,10	-0,09	0,03
Taxa bruta PQPI (16-19 anys)	Cor. de Pearson	,380(**)	-,187(*)	-,209(*)	0,08
Taxa bruta PQPI pública	Cor. de Pearson	,325(**)	-,230(*)	-,221(*)	0,07

Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament i de l'Institut d'Estadística de Catalunya.

Nota: *La correlació és significat al nivell 0,05 (bilateral). **La correlació és significativa al nivell 0,01 (bilateral).

Dels diferents àmbits de les polítiques educatives locals analitzats, només les polítiques d'escolarització equilibrada d'alumnat semblen mantenir una certa correspondència amb la prevalença de necessitats educatives, de manera que tendeixen a estar més presents en els municipis on hi ha més segregació escolar (taula 13).

Taula 12. Taxa de graduació a l'ESO i taxa d'escolarització als 17 anys en funció de la provisió de polítiques d'acompanyament a l'escolaritat, per municipis amb més de 10.000 habitants a Catalunya (2015)

		Taxa de graduació ESO		Taxa bruta d'escolarització als 17 anys	
		Sí	No	Sí	No
Actuacions de suport d'activitats educatives dins de l'horari lectiu	Sí (n=93)	76,7	77,6	76,2	80,1
Altres tipus d'accions de col·laboració amb els centres educatius	Sí (n=54)	77,3	76,0	76,9	75,7
Actuacions de promoció d'activitats educatives més enllà de l'horari lectiu	Sí (n=79)	77,1	74,9	77,7	70,3
Programes de lluita contra l'absentisme	Sí (n=86)	76,9	75,0	78,4	58,5
Programes de diversificació curricular	Sí (n=76)	76,7	76,8	78,4	68,7
Programes d'adquisició i reforç de competències clau	Sí (n=63)	76,6	76,9	75,1	78,7
Programes d'orientació formativa	Sí (n=77)	76,6	76,9	76,1	77,5
Programes d'acompanyament i formació de famílies	Sí (n=87)	76,8	75,9	77,1	68,8
Programes de dinamització de les AMPA dels centres educatius	Sí (n=76)	76,3	78,2	75,4	80,1
Programes de reforç escolar	Sí (n=86)	76,6	77,7	76,8	72,5
Programes de vinculació de l'escola al territori	Sí (n=79)	76,8	76,4	78,1	68,1
Accions específiques d'acompanyament a les famílies nouvingudes	Sí (n=68)	77,0	76,0	82,4	61,6
Programes de transició entre etapes educatives	Sí (n=65)	77,0	76,1	76,0	77,0
Programes de transició escola-treball	Sí (n=70)	76,0	78,4	77,1	74,4
Programes de promoció de la convivència escolar	Sí (n=67)	77,3	75,2	77,7	73,4
Obertura dels equipaments educatius fora de l'horari lectiu	Sí (n=73)	76,4	77,7	76,4	76,3
Programes de retorn al sistema educatiu (segones oportunitats)	Sí (n=77)	76,3	78,3	81,4	56,1

Font: elaboració a partir de dades del Panel de polítiques públiques locals d'educació (2015), el Departament d'Ensenyament i l'Institut d'Estadística de Catalunya.

Nota: en color gris, les diferències estadísticament significatives (<0,05).

Taula 13. Actuacions de promoció de l'escolarització equilibrada d'alumnat dels municipis amb més de 10.000 habitants, en funció de factors de diferenciació territorial (2015)

Actuacions de promoció de l'equitat en l'admissió (estratègies d'escolarització equilibrada)	Dissimilitud	Taxa de graduació ESO	Taxa de graduació ESO públic	Percentatge de sector concertat en educació infantil i primària (2012)	Estrangera (%) (2016)	Dèficit formatiu (%) (2011)	Renda familiar disponible bruta (RFDB). Base 2010 (2013)	Població (2015)
Sí	0,33	76,3	71,4	47,0	13,1	23,8	15,3	45.018,9
No	0,25	79,2	78,0	17,8	8,9	18,6	15,6	14.332,0
Total	0,32	76,7	72,3	42,7	12,5	23,0	15,3	40.543,8

Font: elaboració a partir de dades del Panel de polítiques públiques locals d'educació (2015), el Departament d'Ensenyament i l'Institut d'Estadística de Catalunya.

Nota: color gris fosc, significació <0,05; color gris clar, significació <0,1.

La promoció de les polítiques educatives locals orientades a la prevenció, a la igualtat d'oportunitats en l'accés i a la consolidació dels itineraris formatius per gestionar l'impacte de la crisi

En epígrafs anteriors, s'ha posat de manifest que la crisi econòmica ha provocat un debilitament de les condicions d'educabilitat de determinats segments de població a causa de l'increment de la vulnerabilitat social, un afebliment de la participació de la població en determinades ofertes d'ensenyament no obligatori i també un augment de la participació dels joves als ensenyaments postobligatoris per l'«efecte substitució».

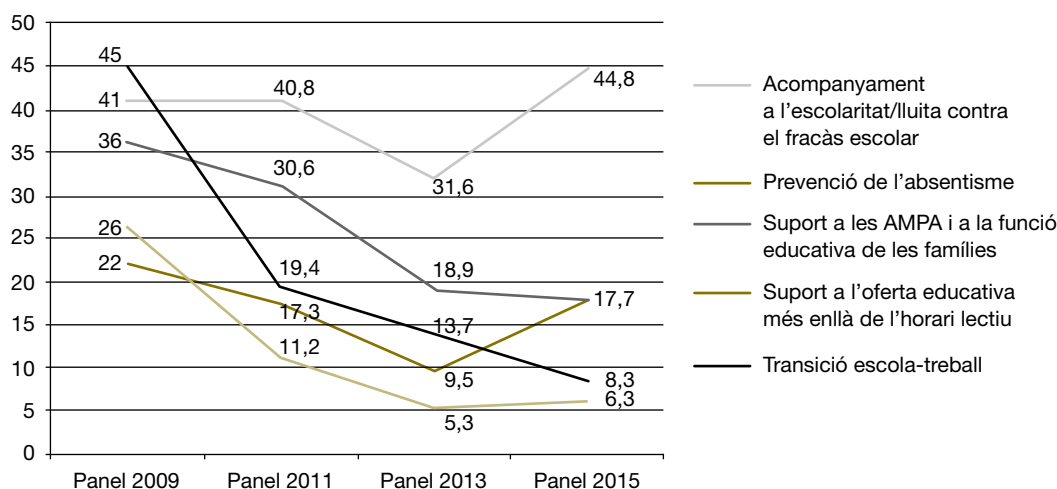
Pel que fa a l'increment de la vulnerabilitat social, cal posar de manifest que els ajuntaments intervenen des del territori per reforçar les condicions d'educabilitat de la població socialment més vulnerable, tant des del treball que desenvolupen els serveis socials d'atenció primària com també, amb caràcter general, des de les polítiques educatives locals, que tenen una clara funció compensadora i de suport, en coordinació amb la resta d'agents educatius del territori.

En aquest context, prenen una importància especial les polítiques d'acompanyament a l'escolaritat (en sentit ampli), tant aquelles que tenen per funció donar suport als centres en l'atenció de les necessitats de l'alumnat amb més dificultats d'escolarització i, sovint també, amb pitjors condicions d'educabilitat (programes de prevenció de l'absentisme escolar, programes de reforç escolar, programes de diversificació curricular, etc.) com també les orientades a dinamitzar el lleure educatiu (centres oberts, activitats extraescolars, etc.) i el treball amb famílies, amb una clara vocació preventiva, sobretot quan són accessibles per als col·lectius socialment més desfavorits.

Des d'aquesta perspectiva, el Panel de polítiques públiques locals en educació del 2015 destaca, en positiu, la importància creixent que està tenint l'àmbit de l'acompanyament a l'escolaritat. Des de la perspectiva de la prioritat política, el Panel del 2015 evidencia la pèrdua de centralitat de l'atenció a la primera infància (tot i que continua essent el principal objectiu dels ajuntaments, en un 33,3 % dels casos), però també que les polítiques d'acompanyament a l'escolaritat incrementen la seva importància (el 31,6 % dels ajuntaments situava la lluita contra el fracàs escolar entre les tres prioritats el 2013, i aquesta proporció ha crescut fins al 44,8 % el 2015) ([gràfic 12](#)). Des de la perspectiva de la implementació d'actuacions, bona part de les polítiques d'acompanyament a l'escolaritat contemplades en el Panel o bé han incrementat de manera significativa la seva presència els darrers dos anys (com ha passat amb els programes de reforç escolar, els programes de vinculació de l'escola al territori, els programes de convivència escolar, els programes d'acompanyament i formació de famílies, els programes de transició entre etapes educatives o els programes d'orientació formativa), o bé estan presents a prop o més del 80 % de municipis amb més de 10.000 habitants (com passa, per exemple, amb les actuacions de suport dins l'horari lectiu, els programes d'acompanyament i formació de famílies, els programes de reforç escolar, els programes de lluita contra l'absentisme o els programes de diversificació curricular, entre d'altres) ([taula 14](#)).

L'àmbit de l'acompanyament a l'escolaritat, en sentit ampli, també és un dels que presenta un increment de recursos propis destinats pels ajuntaments més elevat respecte a les dades obtingudes pel Panel del 2013, amb una intensitat especial en el cas dels programes de suport a les AMPA i a la funció educativa de les famílies, els programes d'acompanyament a l'escolaritat i a la lluita contra el fracàs escolar i els programes de prevenció de l'absentisme i vigilància de l'escolaritat obligatòria.

Gràfic 12. Evolució de la prioritat política (entre les tres prioritats principals) de l'acompanyament a l'escolaritat, per municipis amb més de 10.000 habitants (2009, 2011, 2013, 2015)



Font: elaboració a partir del Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009, 2011, 2013, 2015).

Per bé que aquesta evolució és globalment positiva, cal analitzar fins a quin punt la inversió és suficient, i cal intensificar les polítiques. Convé recordar que els programes de suport representen la prioritat política principal per a un 37,1 % dels ajuntaments, però aquests només hi destinen el 17,3 % del pressupost. Tot i l'increment experimentat en relació amb l'edició del Panel del 2013 (que era del 12,7 %), aquesta proporció és la meitat del que es dedica a escoles bressol, i deu punts percentuals menys del que es dedica a la conservació, el manteniment i la vigilància dels edificis escolars (gràfic 13 i taula 15).

A més, cal destacar que no és positiva l'evolució que experimenta la intervenció dels ajuntaments en alguns dels subàmbits de l'acompanyament a l'escolaritat (en sentit ampli), com pot ser el del lleure educatiu, també amb una forta funció preventiva (especialment si es combaten les desigualtats d'accés). El Panel del 2015 mostra que les actuacions de promoció d'activitats educatives més enllà de l'horari lectiu decreix (del 90,9 % del 2011 al 82,3 % del 2015), com també ho han fet les ajudes per a activitats extraescolars (del 71,1 % al 53,2 %).

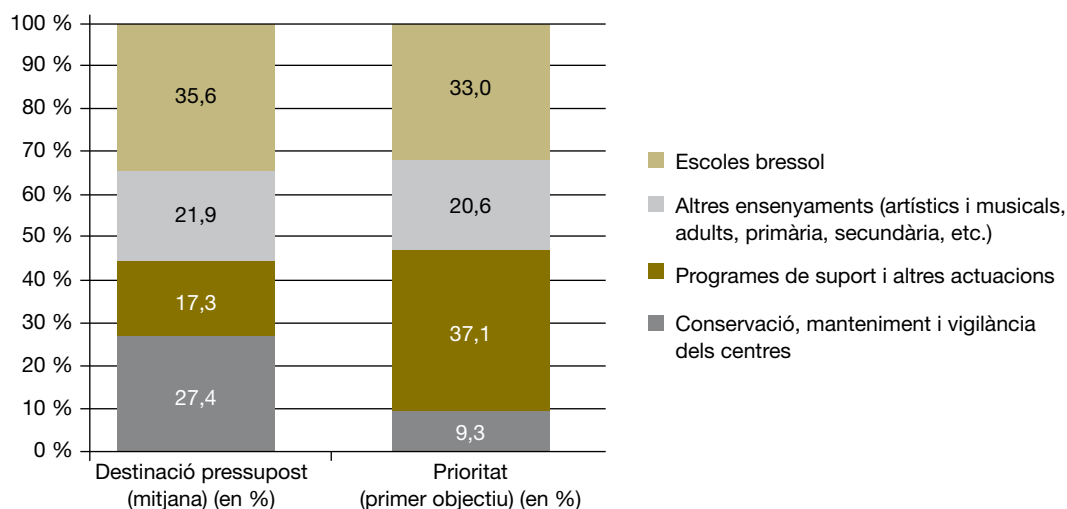
Taula 14. Evolució dels programes d'acompanyament a l'escolaritat, per municipis amb més de 10.000 habitants (2011, 2013, 2015)

	2011	2013	2015
	Sí (%)	Sí (%)	Sí (%)
Actuacions de suport d'activitats educatives dins de l'horari lectiu	97	98,9	96,9
Altres tipus d'accions de col·laboració amb els centres educatius	...	...	56,3
Actuacions de promoció d'activitats educatives més enllà de l'horari lectiu	90,9	90,5	82,3
Programes de lluita contra l'absentisme	87,9	86,3	89,6
Ludoteques			24,0
Altres (casals infantils, centres oberts...)	86,9	81,1	68,8

	2011	2013	2015
	Sí (%)	Sí (%)	Sí (%)
Programes de diversificació curricular	76,8	80	79,2
Projectes educatius a les escoles relacionats amb la millora de l'èxit escolar (2013) / Programes d'adquisició i reforç de competències clau (2015)	64,6	78,9	65,6
Programes d'orientació formativa	75,8	77,9	80,2
Programes d'acompanyament i formació de famílies	73,7	76,8	90,6
Programes de dinamització de les AMPA dels centres educatius	77,8	75,8	79,2
Programes de reforç escolar	81,8	75,8	89,6
Dispositius locals d'inserció laboral	83,8	74,7	...
Programes de vinculació de l'escola al territori	74,7	65,3	82,3
Comissió social de centre	68,7	65,3	...
Accions específiques d'acompanyament a les famílies nouvingudes	71,7	64,2	70,8
Programes de transició entre etapes educatives	59,6	60	67,7
Programes de transició escola-treball	70,7	56,8	
Programes de promoció de la convivència escolar	60,6	53,7	69,8
Projectes d'acollida a l'escola	41,4	32,6	...
Programes d'innovació educativa	...	...	54,2
Obertura dels equipaments educatius fora de l'horari lectiu	...	...	76,0

Font: elaboració a partir del Panel de polítiques públiques locals d'educació (2011, 2013, 2015).

Gràfic 13. Destinació dels pressupostos liquidats dels ajuntaments i de la prioritat política, per municipis amb més de 10.000 habitants de Catalunya (2015)



Font: elaboració a partir del Panel de polítiques públiques locals d'educació (2015).

Taula 15. Evolució de la destinació dels pressupostos liquidats dels ajuntaments i de la prioritat política, per municipis de Catalunya amb més de 10.000 habitants (2013, 2015)

	2013		2015	
	Destinació pressupost (mitjana) (en %)	Prioritat (primer objectiu) (en %)	Destinació pressupost (mitjana) (en %)	Prioritat (primer objectiu) (en %)
Conservació, manteniment i vigilància dels centres	26,1	5,3	27,4	9,3
Programes de suport i altres actuacions	12,7	37,9	17,3	37,1
Altres ensenyaments (artístics i musicals, adults, primària, secundària, etc.)	23,3	12,7	21,9	20,6
Escoles bressol	38,1	44,2	35,6	33,0

Font: elaboració a partir del Panel de polítiques públiques locals d'educació (2013, 2015).

Pel que fa al debilitament de la participació de la població en determinades ofertes formatives, convé destacar que, més enllà de finançar de manera adequada la creació i el manteniment d'aquestes ofertes (escoles bressol, escoles de música, centres de formació d'adults, etc.), cal garantir que siguin accessibles per al conjunt de la població, sobretot per a la part social menys afavorida. En un context de més desigualtat i vulnerabilitat socials, aquestes ofertes tenen un potencial de prevenció i de promoció de condicions d'educabilitat positives que no sempre s'aprofita prou (com succeeix, per exemple, amb les escoles bressol, sovint massa orientades a garantir la funció de conciliació).

El Panel del 2015 evidencia que la millora de la situació financera dels ajuntaments, per ara, no ha comportat una disminució dels nivells de copagament dels serveis per part dels usuaris, uns nivells que es van incrementar els anys de restriccions pressupostàries i que no es van corregir. En menys del 15 % dels ajuntaments s'ha produït alguna disminució dels nivells de copagament en els diferents serveis, uns nivells que s'han mantingut igual al voltant del 65 % dels casos els darrers dos anys.

I finalment, pel que fa a la participació dels joves en els ensenyaments postobligatoris per l'«efecte substitució», cal destacar que la millora de la situació econòmica, amb la creació d'ocupació corresponent, provocarà que el mercat de treball augmenti de nou la seva capacitat per atraure joves amb dèficit formatiu cap a feines de qualificació baixa. Cal garantir un nou impuls a les polítiques educatives locals orientades a retenir l'alumnat en el sistema educatiu i a combatre l'abandonament educatiu prematur, com ara els programes d'orientació formativa o altres polítiques d'acompanyament a l'escolaritat que contribueixin a vincular al sistema l'alumnat amb més dificultats d'escolarització. Per mantenir la tendència positiva de reducció de l'abandonament educatiu prematur en un context de creixement de les oportunitats d'ocupació, l'àmbit de l'acompanyament a l'escolaritat adopta una altra vegada, des d'aquesta perspectiva, una importància creixent.

En tot cas, en aquest context, pel seu caràcter multiplicador, també agafa una importància especial el treball integrat que desenvolupen els diferents agents del territori. De fet, el Panel del 2015 mostra una evolució positiva en relació amb aquest àmbit: després d'un cert estancament en la participació dels ajuntaments a xarxes municipals, el percentatge d'ajuntaments que disposen d'aquestes estructures de coordinació s'ha incrementat, del 82,1 % del 2013 al 87,5 % del 2015 (taula 16), com també ho ha fet tant la pro-

porció d'ajuntaments que considera que el teixit associatiu participa de manera activa en les actuacions relacionades amb educació (des del 52,5 % del 2011 fins al 67,7 % del 2015) com la proporció que considera que les estructures dels ajuntaments treballen de manera coordinada i transversal (del 61,6 % del 2011 al 66,7 % del 2015) (taula 17). L'evolució de plans educatius d'entorn també ha adoptat una tendència positiva des del 2015, amb més municipis que en disposen (que ha passat de 77 del curs 2014/2015 a 92 el curs 2016/2017) i amb més plans (de 96 a 117 en el mateix període).

Taula 16. Evolució de la participació en xarxes locals dels ajuntaments, per municipis amb més de 10.000 habitants (2009, 2011, 2013, 2015)

	Participació en xarxa	No participació en xarxa	Total
2015	87,5	12,5	100,0
2013	82,1	17,9	100,0
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, 2013, 2015).

Taula 17. Evolució del grau d'acord sobre diferents dimensions de la coordinació, per municipis amb més de 10.000 habitants (2009, 2011, 2015)

	2009	2011	2013	2015
	Molt d'acord o bastant	Molt d'acord o bastant	Molt d'acord o bastant	Molt d'acord o bastant
La comunitat educativa intervé de manera activa en les actuacions relacionades amb educació	79,8	83,8	...	79,2
El teixit associatiu intervé de manera activa en les actuacions relacionades amb educació	44	52,5	...	67,7
Les estructures de l'Ajuntament treballen de manera coordinada i transversal en temes d'educació	60,6	61,6	...	66,7

Font: elaboració a partir del Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009, 2011, 2015).

L'augment de la participació dels ajuntaments en xarxes locals ha estat acompanyat, a més, de l'assumpció progressiva d'un paper més actiu, tant en el lideratge com en el finançament d'aquestes xarxes locals. En comparació a la de les edicions anteriors, l'anàlisi del Panel de polítiques públiques locals d'educació de l'any 2015 pel que fa a la participació dels ajuntaments en el tipus de xarxes més prevalents evidencia que cada cop hi ha més ajuntaments que lideren les xarxes locals i que les financen, d'acord també amb l'increment del nombre de municipis amb ajuntaments que hi participen (taula 18).

Taula 18. Evolució del tipus de participació dels ajuntaments a les xarxes locals en municipis amb més de 10.000 habitants de Catalunya, per tipus de xarxa (2011, 2013, 2015)

En el marc d'un pla educatiu d'entorn	Lidera o colidera	Col·labora	Finança	Total	n
2015	44,8	14,6	17,7	52,1	96
2013	38,9	14,7	20,0	44,2	95
2011	35,4	7,1	10,1	39,4	99
En el marc de la petita infància	Lidera o colidera	Col·labora	Finança	Total	n
2015	37,5	13,5	9,4	46,9	96
2013	31,6	15,8	7,4	43,2	95
2011	33,3	6,1	3,0	38,4	99
En el marc de programes de transició escola-treball	Lidera o colidera	Col·labora	Finança	Total	n
2015	29,2	17,7	12,5	44,8	96
2013	28,4	22,1	11,6	44,2	95
2011	27,3	20,2	6,1	45,5	99

Font: elaboració a partir del Panel de polítiques públiques locals d'educació (2011, 2013, 2015).

La correcció de la grandària del municipi com a factor de desigualtat territorial

Els avenços destacats en epígrafs anteriors, així com la necessitat de focalitzar més energies a les polítiques d'acompanyament a l'escolaritat, no ha de fer perdre de vista que encara hi ha alguns dèficits estructurals que cal corregir, tant des de la perspectiva de la cobertura territorial com des de la qualitat de la formulació de polítiques públiques.

El Panel del 2015 posa de manifest que, malgrat l'increment de corresponsabilitat dels ajuntaments en matèria d'educació, encara hi ha un 14,6% d'ajuntaments de municipis amb més de 10.000 habitants que no té cap pla que orienti les polítiques educatives, i un 39,6% que no avalua aquestes polítiques. Pel que fa a la implementació de polítiques, el Panel del 2015 evidencia que hi ha àmbits que estan mancats encara, bé de provisió, bé d'intensitat en la intervenció. Només existeix provisió en el conjunt de municipis de més de 10.000 habitants de les escoles bressol. En la resta de polítiques educatives locals, hi ha una proporció de municipis que no en disposa.

En l'àmbit de l'acompanyament a l'escolaritat, per exemple, el 20,8% no disposa de programes de diversificació curricular, el 19,8%, de programes de segones oportunitats, o el 19,8%, també, de programes d'orientació formativa, tot i la rellevància política anteriorment descrita en el context actual. O, en l'admissió d'alumnat, per exemple, només el 4,2% dels ajuntaments desenvolupa alguna de les quatre actuacions específiques contemplades en el Panel per a l'escolarització equilibrada d'alumnat (repartiment, reserva, zonificació, ràtios), i només un 21,9%, com a mínim, tres (taules 19 i 20).

Taula 19. Evolució de la corresponsabilitat de la lluita contra la segregació escolar, per municipis amb més de 10.000 habitants (2009, 2011, 2013, 2015)

	2009	2011	2013	2015
La lluita contra la segregació escolar entre les tres prioritats	16,0	11,2	38,9	39,6
Actuacions de promoció de l'equitat en l'admissió (estratègies d'escolarització equilibrada)	81,2	84,8	86,3	85,4
Oficina Municipal d'Escolarització	51,5	50,5	54,7	51,6
Comissió de garanties d'admissió	...	82,8	93,7	91,1
Actuacions específiques (sobre el total que desenvolupa actuacions)	2009	2011	2013	2015
Repartiment de l'alumnat NEE entre centres	68,3	79,8	76,8	75,6
Aprofitament actiu de la reserva de places NEE	...	47,6	50	51,2
Modificació de ràtios per equilibrar	...	40,5	45,1	42,7
Zonificació que compensi la composició social dels centres	...	41,7	32,9	26,8
Cap d'aquestes quatre actuacions	...	9,5	7,3	4,9

Font: elaboració a partir del Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009, 2011, 2013, 2015).

Taula 20. Nombre d'actuacions específiques relacionades amb la lluita contra la segregació escolar, per municipis amb més de 10.000 habitants (2015)

Nombre d'actuacions específiques	2015		
	n	% (total amb actuacions)	% (total)
Totes 4	4	4,9	4,2
3	21	25,6	21,9
2	29	35,4	30,2
Només 1 de les actuacions especificades al Panel	24	29,3	25,0
Altres	7	7,3	8,5
Cap	14	-	14,6
Total	96	-	100,0

Font: elaboració a partir del Panel de polítiques públiques locals d'educació (2015).

El Panel del 2015, a més, també evidencia que els darrers anys, malgrat aquesta millora de la corresponsabilitat, no s'ha produït una millora significativa global de la qualitat en la formulació de les polítiques educatives locals: sense modificacions significatives respecte a l'edició del Panel del 2011, el 37,5% considera que l'Ajuntament no té recursos ni eines per detectar les noves necessitats en matèria d'educació, o el 22,9%, que els reptes més importants que planteja l'educació no estan inclosos en l'agenda política (taula 21).

Taula 21. Evolució del grau d'acord sobre diferents dimensions de la política educativa, per municipis amb més de 10.000 habitants (2009, 2011, 2015)

	2009	2011	2013	2015
	Molt d'acord o bastant	Molt d'acord o bastant	Molt d'acord o bastant	Molt d'acord o bastant
Els serveis locals de l'Ajuntament estan adaptats per donar resposta a les demandes en educació	69	83,8	...	84,4
Els recursos humans de l'Ajuntament que treballen en temes d'educació tenen una formació adequada	88	92,9	...	91,7
Hi ha coordinació adequada entre els diferents nivells de govern pel que fa a l'educació (Diputació, Generalitat...)	63,6	61,6	...	58,3
Les estructures de l'Ajuntament treballen de manera coordinada i transversal en temes d'educació	60,6	61,6	...	66,7
L'Ajuntament té recursos i eines per detectar les noves necessitats en matèria d'educació	56,6	64,6	...	62,5
Hi ha idees innovadores per afrontar els nous reptes que planteja l'educació	63,6	60,6	...	69,8
Hi ha un acord polític que dona continuïtat a la política en educació	61,6	64,6	...	74
Els reptes més importants que planteja l'educació estan inclosos en l'agenda política	64,9	78,8	...	77,1

Font: elaboració a partir del Panel de polítiques públiques locals d'educació (2009, 2011, 2015).

En relació a la coordinació, tot i la millora experimentada, és remarcable el dèficit existent amb el treball transversal a escala local i amb la coordinació amb altres nivells administratius: el 41,7 % dels ajuntaments considera que no hi ha coordinació adequada entre els diferents nivells de govern, el 33,3 %, que les estructures no treballen de manera coordinada i transversal, i el 34,4 %, que només es coordina amb altres àrees municipals de forma puntual, sense estructures estables de coordinació (taula 22).

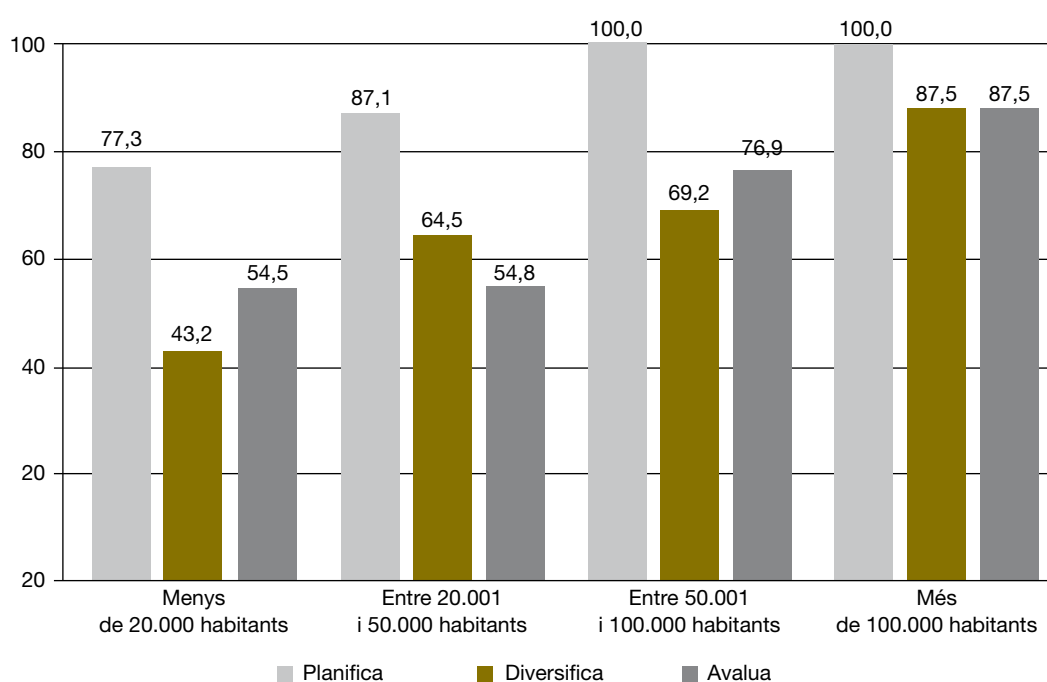
Taula 22. Espais transversals de coordinació on es tracten regularment temes d'educació, als ajuntaments de municipis amb més de 10.000 habitants (2015)

La coordinació es fa a través de...	Sí	No	Total
Plans transversals o plans de coordinació general entre àrees	36,5	63,5	100,0
Hi ha unes comissions / taules de coordinació entre diferents àrees en què, per exemple, es fixen criteris, pautes comunes, etc.	28,1	71,9	100,0
Hi ha una programació anual conjunta d'activitats amb pressupost assignat amb altres àrees	10,4	89,6	100,0
Altres espais transversals	14,6	85,4	100,0
Amb un espai transversal (com a mínim)	65,6	34,4	100,0
Amb més d'un espai transversal	19,8	80,2	100,0
La coordinació amb altres àmbits / àrees és només puntual, per algunes actuacions	34,4	65,6	100,0

Font: elaboració a partir del Panel de polítiques públiques locals d'educació (2015).

En la majoria d'aquests dèficits, el factor principal de diferenciació territorial és la grandària del municipi. Els ajuntaments de municipis més petits, amb menys recursos humans i econòmics disponibles en valors absoluts, acostumen a presentar més dificultats per planificar, implementar i avaluar polítiques (gràfic 14), per dinamitzar estructures de coordinació a escala local o per coordinar-se amb altres administracions a escala supralocal. Més enllà d'incrementar el finançament de les polítiques educatives locals d'acord amb les necessitats existents i d'orientar aquestes polítiques cap als reptes que ens ha deixat la crisi econòmica, cal desenvolupar estratègies específiques adreçades als municipis amb una política educativa local més feble.

Gràfic 14. Nivell de corresponsabilitat dels ajuntaments en matèria d'educació en funció de la grandària del municipi, per als municipis amb més de 10.000 habitants a Catalunya (2015)



Font: elaboració a partir del Panel de polítiques públiques locals d'educació (2015) i l'Institut d'Estadística de Catalunya.

Convé recordar que la grandària del municipi no té relació amb la situació financera dels ajuntaments, però sí amb la complexitat educativa que atenen, amb la disponibilitat d'oferta formativa (nombre de centres i provisió d'ensenyaments i de serveis) i amb l'existència d'estructures administratives autònomes i amb més recursos humans per desenvolupar aquesta tasca. Aquests són alguns dels factors que expliquen que els municipis grans tinguin més disposició a desenvolupar polítiques educatives locals que els municipis petits.