

Les escoles bressol municipals: estat de la qüestió

Gener 2019



Diputació
Barcelona | #DibaOberta




Les escoles bressol municipals: estat de la qüestió

Presentació

Aquesta publicació recull i analitza els resultats de la quarta edició del Panel sobre l'escola bressol a la demarcació de Barcelona corresponent al curs 2015-2016.

El Panel sobre l'escola bressol, forma part del sistema d'informació de la Gerència de Serveis d'Educació. En aquest marc, l'Observatori de l'educació local elabora els diferents Panels d'educació. Es tracta de productes que, mitjançant enquestes longitudinals adreçades a les corporacions locals i/o als centres educatius, aporten dades sobre les polítiques educatives dels ajuntaments, així com sobre l'oferta i el funcionament dels centres i serveis educatius de titularitat municipal a la demarcació de Barcelona.

En aquest Panel, s'han formulat preguntes relacionades amb el mapa d'escoles bressol, les competències assumides pels ajuntaments, els infants que en són usuaris i els professionals que hi treballen. Així mateix, també s'han recollit dades sobre el model de gestió d'aquests serveis i el seu finançament.



Xifres sobre les escoles bressol municipals a la demarcació de Barcelona

Autoria

*Oficina de Planificació Educativa
Gerència de Serveis d'Educació
Àrea de Cultura, Educació i Esports
Diputació de Barcelona*

Índex

1. Continguts i metodologia	5
2 El Mapa de les escoles bressol a la demarcació de Barcelona	8
2.1 Nombre total d'escoles bressol municipals i distribució per comarques	9
2.2 Places d'escoles bressol municipals i distribució per comarques	11
2.3 Places ocupades	14
2.4 Demanda no atesa	15
2.5 Desplegament del mapa d'escoles bressol municipals	17
3. Alumnat, unitats i docència	18
3.1. Alumnat	18
3.1.1 Dades d'infants per escola	18
3.1.2 Infants amb necessitats educatives especials	20
3.1.3 Infants per unitat	21
3.2 Docents	22
3.2.1 Docents per unitat	23
3.2.2 Ràtio d'infants per docent	23
4. Servei de menjador, acollida i permanència	24
4.1 Servei de menjador	24
4.2 Serveis d'acollida i de permanència	25
5. Quotes i finançament	26
5.1 Finançament	26
6. Mesures d'accés equitatiu	27
6.1 Beques i bonificacions	27
6.2 Tarifació social	28
7. Models de gestió	29
7.1 Gestió	29
7.2 Competències delegades (segons decret 282/06)	31

1. Continguts i metodologia

Com s'esmentava a la presentació, aquest document analitza les dades relatives al curs 2015-2016, de les 356 escoles bressol municipals existents en els 214 municipis que han respost l'enquesta del Panel.



L'enquesta distribuïda contenia preguntes relacionades amb el mapa d'escoles bressol, les competències assumides pels ajuntaments, els infants que en són usuaris i els professionals que hi treballen. Així mateix, també s'han recollit dades sobre el model de gestió d'aquests serveis i el seu finançament.

Com en anteriors edicions, a l'hora d'elaborar l'apartat corresponent al mapa de les escoles bressol, les dades del Panel s'han completat amb la informació oficial del Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya i d'altres informacions pròpies de la Gerència de Serveis d'Educació, per tal de tenir una visió exhaustiva sobre el panorama a les comarques barcelonines.

Per a la resta d'apartats, la informació es refereix únicament als municipis que han respost l'enquesta per a cadascun dels punts. Per tal de fer visible quina és la representativitat de la mostra en aquests casos, a cada taula de l'informe s'hi ha incorporat la referència al total de municipis (i/o escoles) sobre els que es té informació en cada cas, així com el percentatge que representen respecte a la mostra i respecte a la Demarcació.



D'altra banda, com és habitual en aquests informes, cal tenir present que no s'han recollit les dades corresponents al municipi de Barcelona ja que aquest presenta una dinàmica pròpia. Així, tant les xifres com els percentatges sempre es calculen en relació als 310 municipis de la Demarcació restants.

Tot i que al llarg dels anys s'han modificat algunes de les dades que es recullen, quan és possible, es complementa la informació amb una anàlisi longitudinal dels indicadors elaborats al llarg de les quatre onades del Panel, que recullen informació dels cursos

2009-2010

2011-2012

2013-2014

2015-2016



Pel que fa a l'estructura del document, en primer lloc es fa una aproximació al Mapa de les escoles bressol de la demarcació de Barcelona, veient el nombre de municipis que compten amb escola bressol i el nombre total de centres, així com l'evolució dels mateixos al llarg del temps. A continuació, es donen les dades relatives a la cobertura de la població en el tram d'edat de 0 a 2 anys, els infants que assisteixen a l'escola bressol, les unitats en funcionament i el personal docent. Per finalitzar, es fa un recull dels principals preus públics aplicats, els sistemes d'accés equitatiu i bonificacions existents, la gestió dels centres i les competències que els ajuntaments tenen delegades.



Taula 1. Municipis i escoles que han participat al Panel

	MUNICIPIIS		ESCOLES	
	PARTICIPEN	% SOBRE TOTAL DE-MARCACIÓ	PARTICIPEN	% SOBRE TOTAL DE-MARCACIÓ
SEGONS COMARCA				
Alt Penedès	25	96,15%	33	91,67%
Anoia	16	88,89%	22	91,67%
Bages	20	90,91%	24	92,31%
Baix Llobregat	23	82,14%	54	80,60%
Barcelonès	4	100,00%	20	100,00%
Berguedà	10	100,00%	11	100,00%
Garraf	4	66,67%	7	63,64%
Maresme	28	93,33%	41	93,18%
Moianès	7	100,00%	7	100,00%
Osona	29	93,55%	33	91,67%
La Selva	1	100,00%	1	100,00%
Vallès Occidental	17	85,00%	59	86,76%
Vallès Oriental	30	93,75%	44	95,65%
SEGONS TRAM POBLACIÓ				
< 1.000 hab	28	96,55%	33	91,67%
De 1.000 a 2.000 hab	21	95,45%	22	91,67%
De 2.000 a 3.000 hab	29	93,55%	24	92,31%
De 3.000 a 5.000 hab	24	85,71%	54	80,60%
De 5.000 a 20.000 hab	75	91,46%	20	100,00%
De 20.000 a 50.000 hab	19	76,00%	11	100,00%
De 50.000 a 100.000 hab	12	100,00%	7	63,64%
Més de 100.000 hab	6	100,00%	41	93,18%

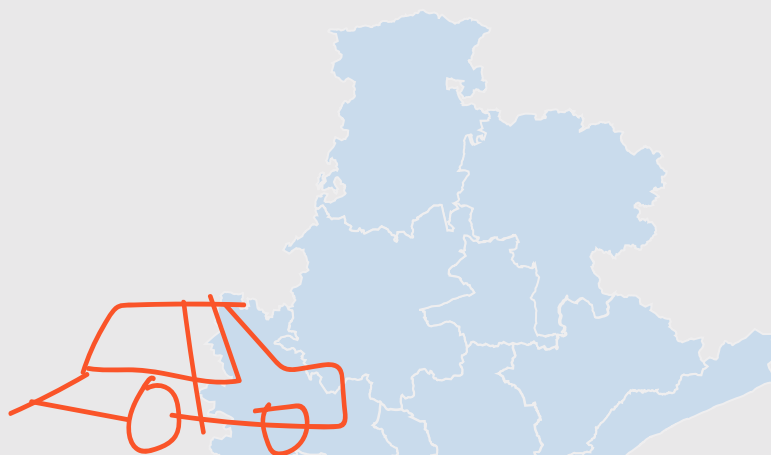
La taula 1, detalla el grau de cobertura del Panel a nivell general

El grau de cobertura del territori supera el 80%

S'incorpora la informació de la nova comarca del Moianès, de recent creació

Font: Panel sobre l'escola bressol municipal i els serveis a la petita infància a la demarcació de Barcelona i Generalitat de Catalunya. Departament d'Ensenyament

S'hi observa un grau de cobertura del territori que supera el 80% en el cas de totes les comarques a excepció del Garraf, on la informació recollida cobreix dos de cada tres escoles. Pel que fa a les dades comarcals, cal assenyalar que les dades relatives a la Selva només apareixen a les taules dels primers apartats del document, ja que el Panel en recull algunes corresponents al municipi de Fogars de la Selva, únic municipi de la Demarcació que pertany a aquesta comarca. Tot i això, tractant-se d'un únic municipi, les dades no són significatives per analitzar la situació a l'esmentada comarca i per això no s'ha inclòs a la resta de taules que proporcionen informació d'àmbit comarcal. Finalment, cal assenyalar que en aquesta edició s'incorpora la informació de la nova comarca del Moianès, de recent creació, per la qual cosa a les gràfiques d'evolució no s'hi trobaran resultats anteriors per a l'esmentada comarca.



2. El Mapa de les escoles bressol a la demarcació de Barcelona

En aquest apartat es presenta, en primer lloc, la informació sobre el nombre total d'escoles bressol municipal (en endavant EBM) a la Demarcació, i la seva distribució per comarques i segons el tram de població dels municipis. Les dades del Panel, com s'ha comentat anteriorment, han estat complementades amb les estadístiques i el Mapa Escolar del Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya.

Seguidament, es recull la informació sobre les places existents i les que estan ocupades, en aquest cas ja exclusivament per als ajuntaments participants en el Panel i sobre el desplaçament del mapa d'escoles bressol en aquests municipis.

2.1 Nombre total d'escoles bressol municipals i distribució per comarques

La taula 2, mostra la distribució en el territori de les EBM existents a la Demarcació. La taula ens indica que més del 75% dels municipis de la Demarcació compten amb, al menys, una EBM.

Taula 2. Escoles bressol municipals i municipis que en tenen

COMARCA	MUNICIPIS AMB EBM	MUNICIPIS A LA COMARCA	% MUNICIPIS AMB EBM SOBRE ELS MUNICIPIS DE LA COMARCA
Alt Penedès	26	27	96,30%
Anoia	18	33	54,55%
Bages	22	30	73,33%
Baix Llobregat	28	30	93,33%
Barcelonès	4	4	100,00%
Berguedà	10	30	33,33%
Garraf	6	6	100,00%
Maresme	30	30	100,00%
Moianès	7	10	70,00%
Osona	31	47	65,96%
La Selva	1	1	100,00%
Vallès Occidental	20	23	86,96%
Vallès Oriental	32	39	82,05%
Total Demarcació	235	310	75,81%

Font: Panel sobre l'escola bressol municipal i els serveis a la petita infància a la demarcació de Barcelona i Gewneralitat de Catalunya. Departament d'Ensenyament

Com s'ha fet evident al llarg de les diverses edicions del Panel, en els percentatges comarcals, hi influeix substancialment la mida dels municipis. Així, si es pren la taula 3, que presenta els municipis agrupats segons el tram de població, es comprova que per a tots els trams per sobre dels 5.000 habitants, el percentatge de municipis que tenen escola bressol supera el 95%.

D'altra banda, s'observa que la gran diferència pel que fa al percentatge de municipis amb EBM es troba en els que tenen menys de 1.000 habitants, on menys del 30% dels municipis presten aquest servei. El percentatge augmenta substancialment entre els municipis de les franges entre 1.000 i 5.000 habitants. Finalment, tots els municipis majors de 50.000 habitants ofereixen el servei d'escola bressol municipal.

Taula 3. Municipis amb escola bressol municipal segons el tram de població

TRAM DE POBLACIÓ	MUNICIPIS AMB EBM	MUNICIPIS AL TRAM	% MUNICIPIS AMB EBM SOBRE ELS MUNICIPIS DEL TRAM
< 1.000 hab	29	94	30,85%
De 1.000 a 2.000 hab	22	26	84,62%
De 2.000 a 3.000 hab	31	33	93,94%
De 3.000 a 5.000 hab	28	29	96,55%
Total < 5.000 hab	110	182	60,44%
De 5.000 a 20.000 hab	82	84	97,62%
De 20.000 a 50.000 hab	25	26	96,15%
De 50.000 a 100.000 hab	12	12	100,00%
Més de 100.000 hab	6	6	100,00%
Total	235	310	75,81%

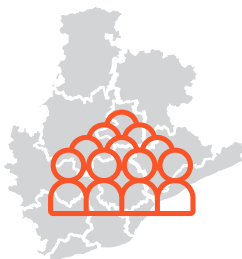
Font: Panel sobre l'escola bressol municipal i els serveis a la petita infància a la demarcació de Barcelona i Generalitat de Catalunya. Departament d'Ensenyament



2.2 Places d'escoles bressol municipals i distribució per comarques

La taula 4 recull el nombre de places d'EBM existents als municipis que han participat al Panel. Al mateix temps, mostra el percentatge de cobertura de la població de 0 a 2 anys que aquestes places representen. Les places que s'han utilitzat per construir aquest indicador, són les que corresponen al total de la capacitat autoritzada. Com es veurà més endavant, davant la davallada de la demanda dels darrers anys, alguns municipis han optat per reduir l'oferta de places a inici de curs, aquest informe s'hi referirà com a places efectivament ofertes.

Les xifres que es presenten a la taula 4 mostren

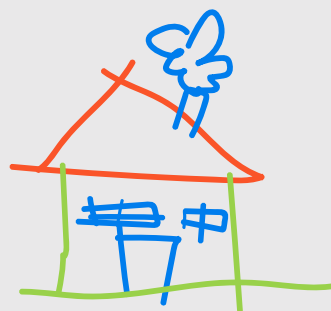


El percentatge de cobertura de la població de 0 a 2 anys disminueix a mesura que el nombre d'habitants del municipi creix

Diferencial important entre municipis de menys de 5.000 habitants i els més grans

Un segon salt en el cas dels municipis de més de 50.000 habitants, on la xifra se situa per sota del 20% de la població

L'evolució d'aquest percentatge de cobertura es pot observar a la gràfica 1. A l'hora d'interpretar aquesta gràfica i la número 2, cal prendre en consideració que hi ha presents dos efectes. D'una banda, és cert que s'ha donat un increment de les places d'EBM disponibles, especialment a l'inici del període, però també hi juga un paper important la baixada de la població de 0 a 2 anys que s'ha donat en els darrers anys.

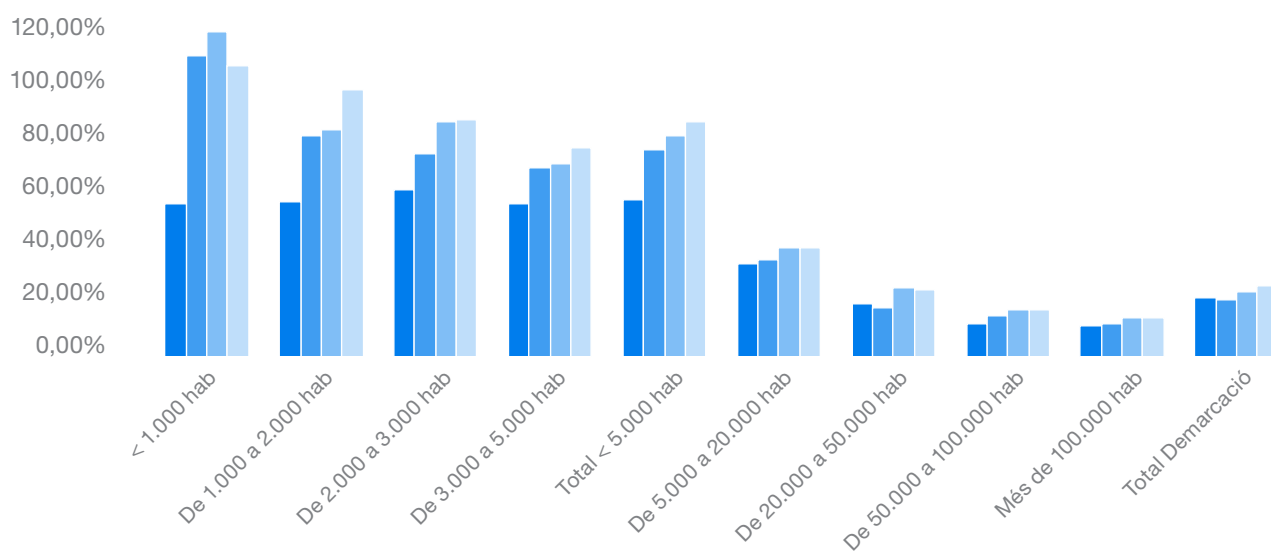


Taula 4. Places d'EBM i cobertura de la població en aquest grup d'edat per tram de població. Municipis participants al Panel

TRAM DE POBLACIÓ	PLACES D'EBM	PLACES PER MUNICIPI	POBLACIÓ 0-2 ANYS	% COBERTURA POBLACIÓ DE 0-2 ANYS
< 1.000 hab	512	18,1	497	102,21%
De 1.000 a 2.000 hab	717	34,1	766	93,60%
De 2.000 a 3.000 hab	1.532	52,8	1.839	83,31%
De 3.000 a 5.000 hab	1.751	73,0	2.380	73,57%
Total < 5.000 hab	4.508	44,2	5.482	82,23%
De 5.000 a 20.000 hab	8.785	117,1	23.053	38,11%
De 20.000 a 50.000 hab	4.258	224,1	17.991	23,67%
De 50.000 a 100.000 hab	4.149	345,8	24.815	16,72%
Més de 100.000 hab	4.716	786,0	33.733	13,98%
Total Demarcació	26.416	123,4	105.074	25,14%

Font: Panel sobre l'escola bressol municipal i els serveis a la petita infància a la demarcació de Barcelona i Idescat

Gràfica 1. Evolució de la cobertura població 0-2 per tram de població



■ 2009-2010
■ 2011-2012
■ 2013-2014
■ 2015-2016

Elaboració a partir de la informació del Panel sobre l'escola bressol municipal a la demarcació de Barcelona

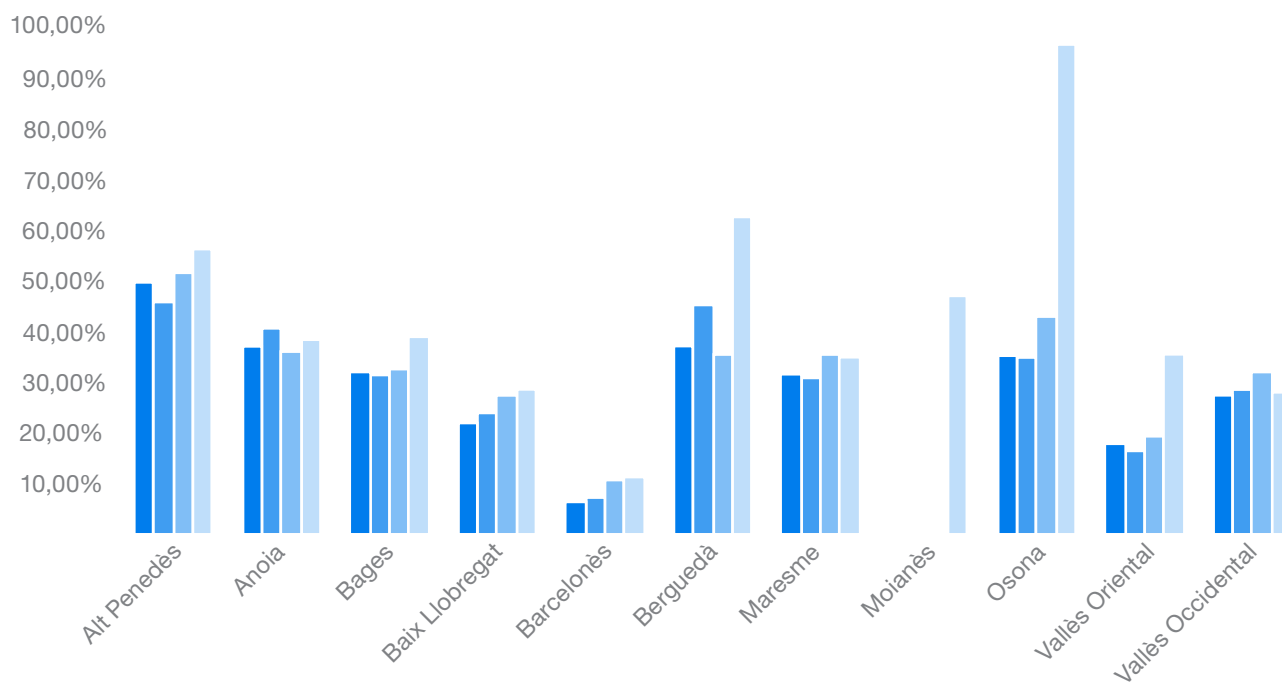
Els municipis per sota dels 5.000 habitants disposen d'àmplia cobertura

Per contra, les comarques amb municipis més poblats, se situen a la franja baixa de cobertura població de 0 a 2 anys

Si s'analitzen les mateixes dades segons la distribució comarcal, de manera similar al què s'havia observat en anteriors edicions del Panel, destaquen, pel que fa als valors superiors, aquelles comarques amb una majoria de municipis situats en els trams de població per sota dels 5.000 habitants, així destaquen els percentatges de cobertura de les comarques del Moianès, el Berguedà i l'Alt Penedès. Per contra, les comarques amb municipis més poblats, se situen a la franja baixa pel que fa al percentatge de cobertura de la població de 0 a 2 anys. És el cas del Barcelonès o el Vallès Occidental.

Com en l'anterior cas, la gràfica 2 mostra l'evolució d'aquestes dades durant els darrers cursos escolars.

Gràfica 2. Evolució de la cobertura població 0-2 per comarca



■ 2009-2010
■ 2011-2012
■ 2013-2014
■ 2015-2016

Elaboració a partir de la informació del Panel sobre l'escola bressol municipal a la demarcació de Barcelona

2.3 Places ocupades

Respecte a l'ocupació de les places, la taula 5 recull les xifres de capacitat total a les EBM i de places efectivament ofertes per part dels ajuntaments a l'inici de curs. També s'hi detalla el nombre de places ocupades, calculades mitjançant la fórmula per trobar l'alumnat equivalent, és a dir, el nombre d'infants que ocupen una plaça al menys durant cinc hores al dia i cinc dies a la setmana. Finalment, es calcula el percentatge de places ocupades respecte al total de la capacitat dels centres i respecte a les places efectivament ofertes el curs 15-16.

La taula 5 mostra com la menor ocupació es dona en els municipis més petits, mentre que, a partir de 20.000 habitants, el percentatge d'ocupació de les places efectivament ofertes està per sobre del 90%. Només en el cas dels municipis amb més de 100.000 habitants, aquest percentatge baixa lleugerament, segurament en relació al fet que és on hi ha un major nombre d'infants matriculats a jornada parcial, juntament amb els municipis d'entre 3.001 i 5.000 habitants.

A partir de 20.000 habitants, el percentatge d'ocupació de les places ofertes està per sobre del 90%

Atenent a la distribució comarcal, només hi ha tres comarques amb ocupacions per sota del 80%, es tracta del Moianès, el Berguedà i l'Alt Penedès

Taula 5. Places d'EBM ocupades per tram de població. Municipis participants al Panel

TRAM	CAPACITAT TOTAL	PLACES EFECTIVAMENT OFERTES	PLACES OCUPADES	% PLACES OCUPADES SOBRE LA CAPACITAT TOTAL DELS CENTRES	% PLACES OCUPADES SOBRE LES PLACES OFERTES 2015-2016
< 1000	512	512	294	57,39%	57,39%
Entre 1.000 y 2.000	717	642	421	58,77%	65,64%
Entre 2.001 y 3.000	1532	1361	915	59,73%	67,24%
Entre 3.001 y 5.000	1.751	1.013	965	55,13%	95,30%
Entre 5.001 y 20.000	8.785	6.763	6.497	73,95%	96,06%
Entre 20.001 y 50.000	4.258	3.909	3.860	90,66%	98,75%
Entre 50.001 y 100.000	4.149	3.952	3.558	85,76%	90,03%
> 100.000	4.716	4.613	4.073	86,37%	88,30%
Total Demarcació	26.416	22.765	20.584	77,92%	90,42%

Font: Panel sobre l'escola bressol municipal i els serveis a la petita infància a la demarcació de Barcelona

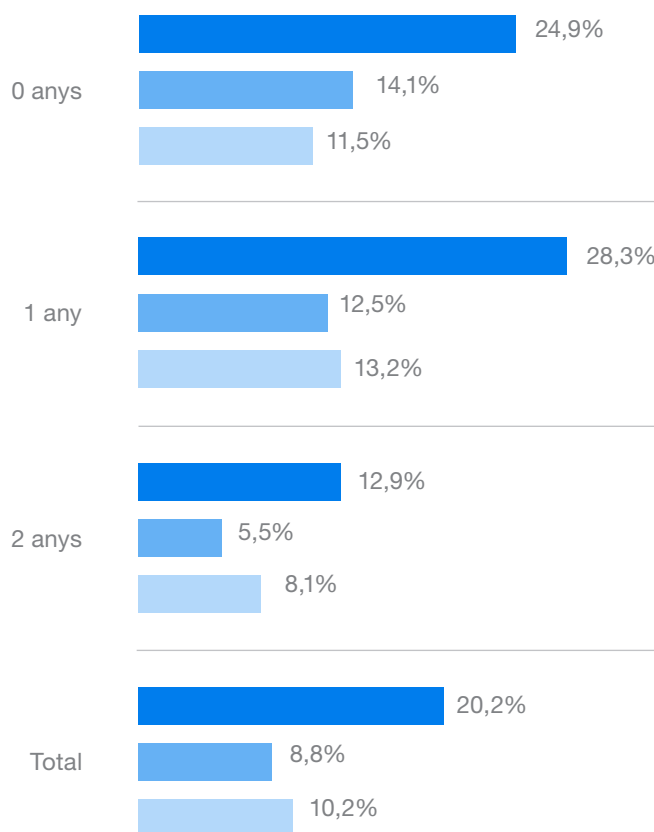
2.4 Demanda no atesa

Respecte a l'accés, en 50 dels 214 municipis estudiats van quedar infants en llista d'espera. Respecte al total d'infants que van sol·licitar plaça, la demanda no atesa se situa en el 10,2%, disminuint en 10 punts percentuals respecte a la dada del curs 2011-2012.

Gràfica 3. Comparativa de la demanda no atesa. Cursos 2011-2012 – 2015-2016

■ 2011-2012
■ 2013-2014
■ 2015-2016

Elaboració a partir de la informació del Panel sobre l'escola bressol municipal a la demarcació de Barcelona



Si s'observen les dades sobre la demanda no atesa segons la grandària del municipi, trobem fortes diferències. Així, el 83% dels municipis amb més de 50.000 habitants tenen infants en llista d'espera, mentre que només un 7% dels de menys de 5.000 habitants en tenen.

Taula 6. Infants en llista d'espera segons tram de població

TRAM	MUNICIPIS AMB INFANTS EN LLISTA D'ESPERA	% MUN. MOSTRA	0 ANYS	1 ANYS	2 ANYS	TOTAL
< 1000	3	10,71%	2	5	4	11
Entre 1.000 y 2.000	-	-	-	-	-	-
Entre 2.001 y 3.000	2	6,90%	2	12	2	16
Entre 3.001 y 5.000	2	8,33%	-	8	5	13
Entre 5.001 y 20.000	20	26,67%	49	130	36	215
Entre 20.001 y 50.000	8	42,11%	20	111	37	168
Entre 50.001 y 100.000	10	83,33%	61	363	504	928
> 100.000	5	83,33%	154	592	483	1229

Taula 7. Infants en llista d'espera segons comarca

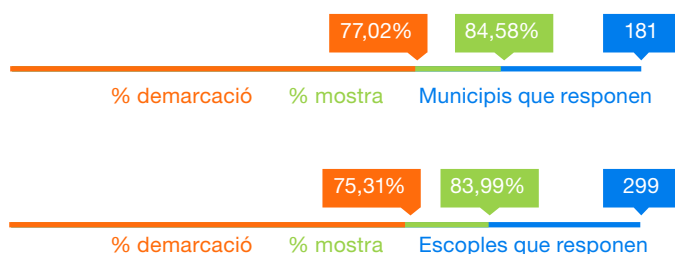
COMARCA	MUNICIPIS AMB INFANTS EN LLISTA D'ESPERA	% MUN. MOSTRA	0 ANYS	1 ANYS	2 ANYS	TOTAL
Alt Penedès	2	8,00%	14	7	-	21
Anoia	2	12,50%	6	5	5	16
Bages	2	10,00%	2	21	9	32
Baix Llobregat	8	34,78%	45	279	423	747
Barcelonès	4	100,00%	76	324	256	656
Berguedà	2	20,00%	2	3	-	5
Garraf	1	25,00%	1	15	-	16
Maresme	10	35,71%	25	80	14	119
Osona	-	-	-	-	-	-
Vallès Occidental	4	13,79%	2	28	5	35
Vallès Oriental	-	-	-	-	-	-

Font: Panel sobre l'escola bressol municipal i els serveis a la petita infància a la demarcació de Barcelona

2.5 Desplegament del mapa de les escoles bressol municipals

Aquest apartat recull les principals tendències pel que fa al desplegament en el temps del mapa escolar d'EBM. Com indica la taula 8, l'anàlisi que es fa en aquest punt és fruit de l'anàlisi de les respostes de 181 municipis que aporten dades sobre la data de creació d'un total de 299 escoles.

Taula 8. Representativitat en quant a municipis i EBM de la mostra sobre l'any de creació de les EBM

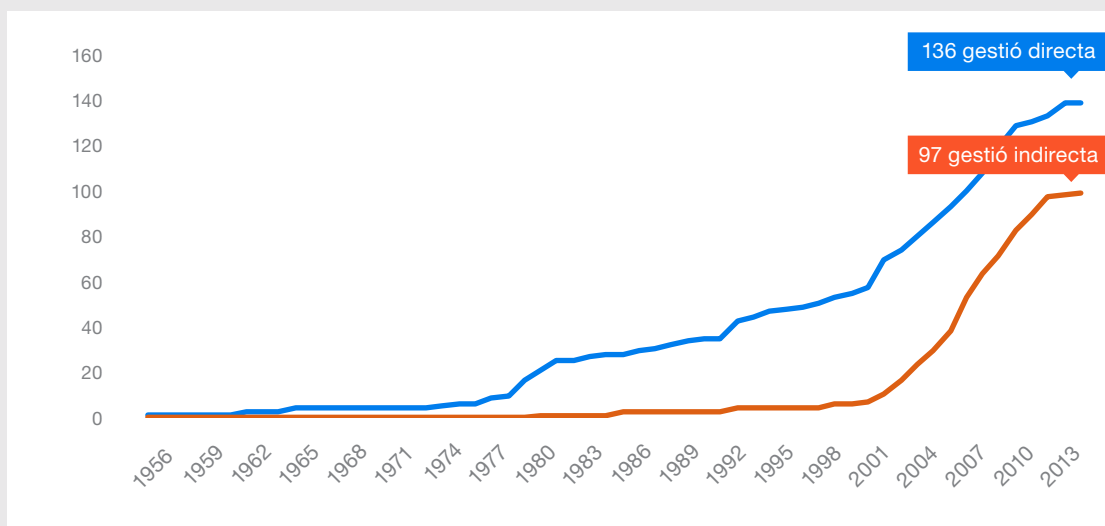


Tal com s'apuntava a l'Informe de la primera edició del Panel, a la gràfica 4 s'hi observa un fort increment del nombre d'EBM que s'obren al llarg dels anys 2000-2011. Per als municipis estudiats, la xifra de creació de centres/any arriba al seu màxim durant els anys 2007 i 2008. Aquest període coincideix amb els darrers anys de la implementació de la Llei 5/2004, de creació de llars d'infants de qualitat.

Així, tot i que les primeres EBM de la mostra s'obren a la dècada dels 60, és en el període que va del 2001 al 2010, quan es creen el 69% de les actualment existents.

Respecte a la relació entre l'any de creació dels centres i el tipus de gestió, s'observa com durant els primers anys del període, les escoles gestionades indirectament eren molt minoritàries, i no és fins a l'any 2000 que aquest tipus de model es comença a fer més present a les noves escoles. De fet, fins a un 93% de les EBM de gestió indirecta s'obren a partir d'aquest moment i el seu ritme d'obertura supera el dels centres de gestió directa fins el 2010.

Gràfica 4. EBM acumulades segons tipus de gestió



Elaboració a partir de la informació del Panel sobre l'escola bressol municipal a la demarcació de Barcelona

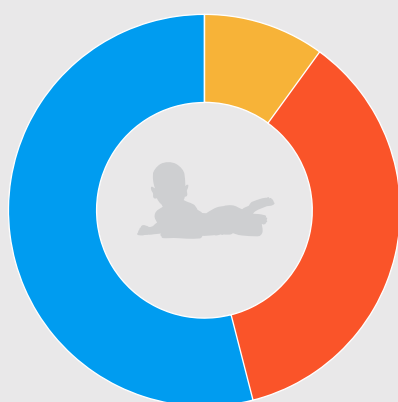
3. Alumnat, unitats i docència

3.1. Alumnat

3.1.1 Dades d'infants per escola

Les dades analitzades en aquest apartat corresponen a les 349 escoles enquestades que responen les qüestions sobre alumnat, és a dir, a pràcticament un 88% del total de les EBM de les comarques barcelonines.

El nombre total d'infants que assisteixen a les escoles de la mostra és de 18.996. D'aquests, un 54% tenen 2 anys i només un 10% del total tenen menys d'un any. Aquests percentatges en la distribució dels infants per edat són molt similars a les obtingudes a les anteriors onades del Panel.

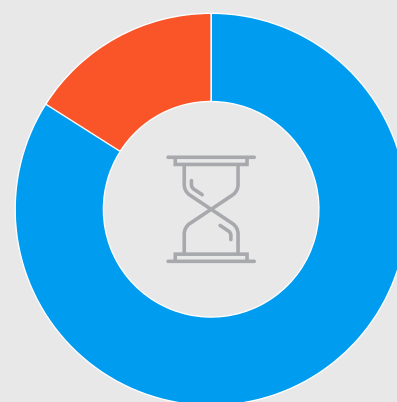


54% 2 anys
36% 1 any
10% menys d'un any

Pel que fa a la tipologia de jornada, la majoria dels infants, un 84%, assisteixen a l'escola a jornada completa, mentre que només un 16% fan algun tipus de jornada parcial.

Un total de 110 municipis, una mica més de la meitat dels que han respost l'enquesta, ofereixen algun tipus de jornada parcial. La fórmula més utilitzada és la de jornada només de matí o de matí i franja de menjador, seguida per la jornada només de tarda que ofereixen 61 ajuntaments. Només en 25 casos s'ofereix la possibilitat que l'alumnat assisteixi només alguns dies de la setmana.

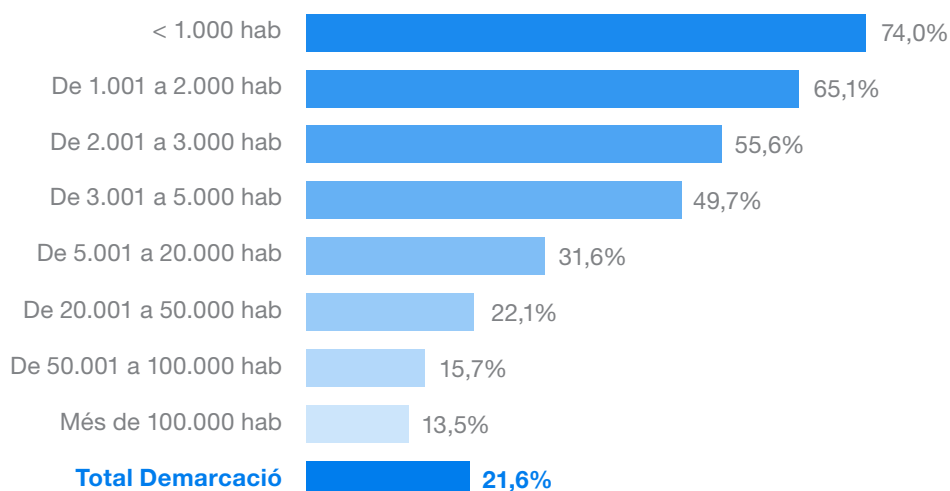
84% completa
16% parcial



Elaboració a partir de la informació del Panel sobre l'escola bressol municipal a la demarcació de Barcelona

Per tal d'observar el percentatge de cobertura sobre la població potencialment usuària (infants de 0 a 2 anys), s'han construït la gràfica 5, amb les xifres d'infants que assisteix a les EBM sobre el total de la població en aquest tram d'edat (calculat per als municipis dels què tenim dades d'alumnat). De forma similar al que passa a la resta de Catalunya, i d'igual manera que es detectava a l'anterior edició observem com el percentatge d'infants que assisteixen a l'EBM augmenta amb l'edat, especialment a partir del primer any.

Gràfica 5. Percentatge de població de 0, 1 i 2 anys que assisteix a l'EBM segons la mida del municipi



Com és d'esperar en relació a les dades que s'han anat mostrant fins ara, es detecten diferències segons el tram de població, ja que el percentatge d'infants de 0 a 2 anys que va a l'EBM disminueix a mesura que la grandària del municipi augmenta

Pel que fa a l'anàlisi per comarques, destaquen per sota de la mitjana a la Demarcació, el Barcelonès, amb només un 10,2% d'infants de 0 a 2 anys a les escoles bressol municipals, el Vallès Occidental, amb un 16,9% i el Garraf, amb un 18,2%

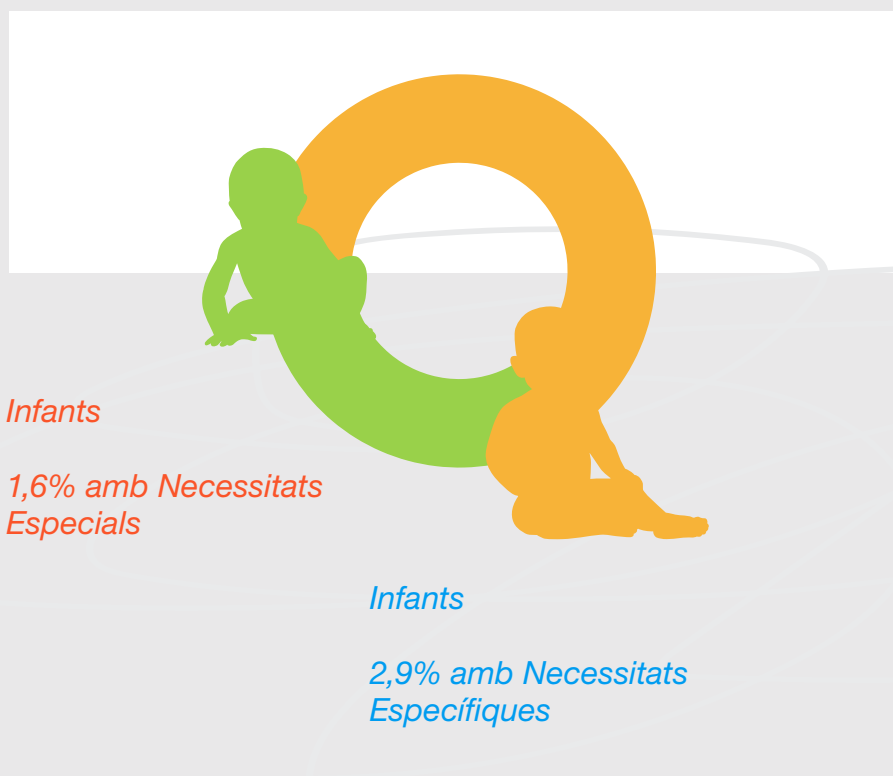


3.1.2 Infants amb necessitats educatives especials

Un total de 371 infants escolaritzats a les escoles bressol municipals de la Demarcació que han participat al Panel, presenta algun tipus de necessitat educativa especial. D'aquests, el 17% continuen assistint a l'escola bressol tot i haver complert ja l'edat per començar el segon cicle d'educació infantil.

D'altra banda, 658 infants també escolaritzats a l'escola bressol municipal tenen algun tipus de necessitat específica de tipus social.

Gràfica 6. Percentatge d'infants amb necessitats educatives especials o específiques a l'EBM



3.1.3 Infants per unitat

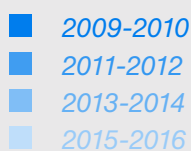
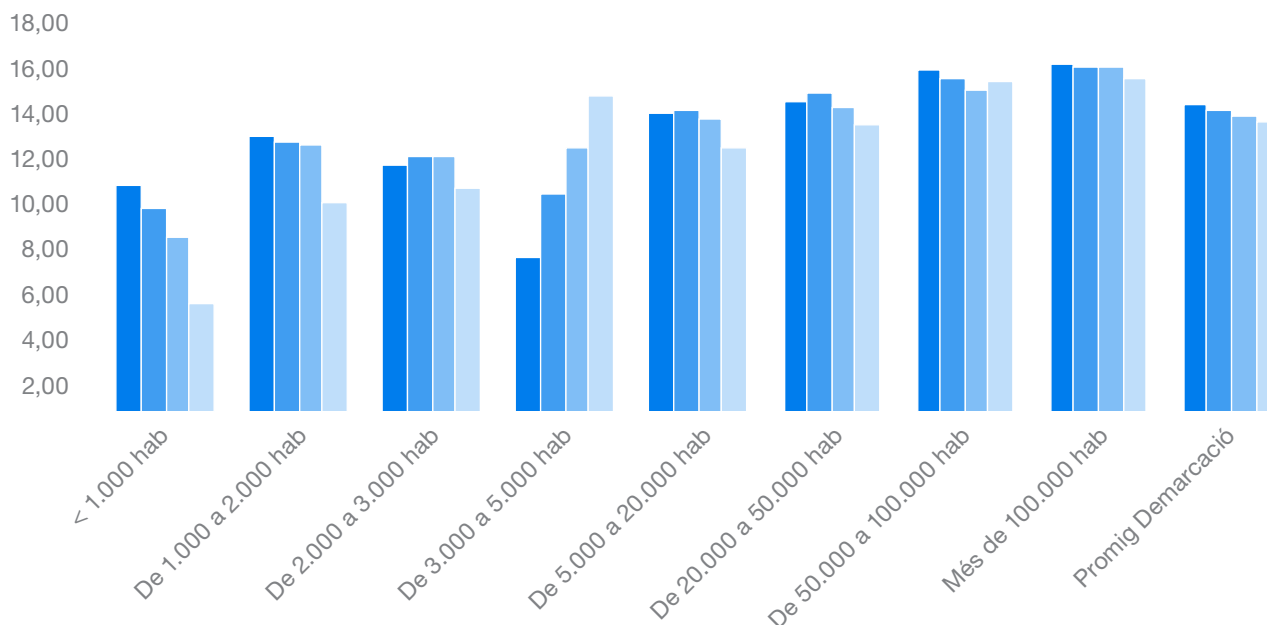
La mitjana d'infants per unitat a la Demarcació se situa en 13,6 infants per unitat i se situa dins de les ràtios de referència assenyalades al Decret 282/2006.

Taula 9. Infants per unitat a les EBM segons la mida del municipi

	MITJANA INF/ UNITAT 0 ANYS	MITJANA INF / UNITAT 1 ANY	MITJANA INF / UNITAT 2 ANYS	MITJANA INF / UNITAT TOTAL 0-2
Mitjana infants per unitat Panel	6	12,1	17,6	13,6
Ràtios de referència	8	13	20	

Com recull la gràfica 8, les xifres d'infants per unitat ha disminuït els darrers cursos en tots els casos excepte pels municipis entre 3.000 i 5.000 habitants.

Gràfica 7. Evolució del nombre d'infants per unitat a l'EBM segons la mida del municipi



Elaboració a partir de la informació del Panel sobre l'escola bressol municipal a la demarcació de Barcelona

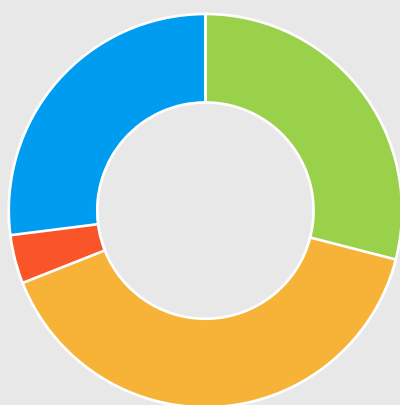
3.2. Docents

Les dades de la taula 10 correspon a les 350 escoles de 208 municipis que han respost les preguntes sobre els professionals que hi treballen.

Taula 10. Professionals per escola

CATEGORIA PERSONAL	TOTAL A LA DEMARCACIÓ	MITJANA ESCOLA	MÀXIM ESCOLA	VALOR MÉS REPETIT
Tutor (titulació mestre)	756	2,5	13	2
Tutor (titulació FP)	1028	3,2	11	1
Suport (titulació mestre)	106	0,6	4	0
Suport (titulació FP)	714,5	2,3	7	1
Monitors/es menjador	261	1,3	8	0
Cuina	274,5	1,1	3	1
Escoles que responen		350		
% mostra		98,31%		
% Demarcació		88,16%		

Font: Panel sobre l'escola bressol municipal i els serveis a la petita infància a la demarcació de Barcelona



Tutor (titulació FP) 40%
Tutor (titulació mestre) 29%
Suport (titulació FP) 27%
Suport (titulació mestre) 4%

Observant la distribució dels professionals docents segons categoria en plantilla i titulació es veu que en la seva majoria, fins el 67% tenen titulacions professionals, tant pel que fa als que realitzen tasques de tutoria, com de suport.

67%

docents tenen titulació de formació professional

3.2.1 Docents per unitat

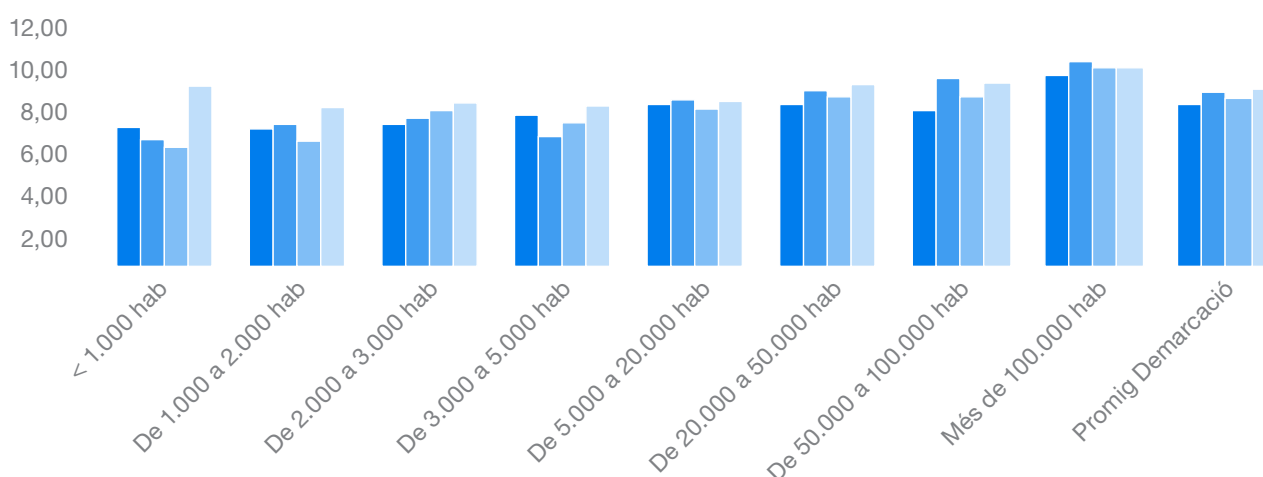
Per tal de veure els professionals que acompanyen els grups d'infants, s'ha calculat el nombre de professionals docents (personal tutoria + suport) que hi ha per unitat. Segons aquests càlculs, la mitjana de professionals per unitat està al voltant dels 1,6 professionals/unitat de mitjana a la demarcació, la mateixa xifra que el curs 2013-104 i només lleugerament per sota dels 1,7 professionals/unitat del curs 2009-10.

3.2.2 Ràtio d'infants per docent

Pel que fa a la ràtio d'infants per professional, aquesta se situa en 8,8 infants/professional de mitjana a la demarcació, pràcticament la mateixa xifra que a l'anterior onada del Panel. En general, aquesta ràtio augmenta a mesura que la mida del municipi creix, tot i que en el cas dels municipis més petits, la xifra se situa al nivell dels que tenen una població d'entre 20.000 i 50.000 habitants. En el cas de la distribució per comarques, destaquen per sobre de la mitjana, el Moianès, el Berguedà i el Garraf. A totes les comarques, però, la ràtio se situa per sobre dels 8 infants per professional docent.



Gràfica 8. Evolució de la ràtio d'infants per professional segons el tram de població



Elaboració a partir de la informació del Panel sobre l'escola bressol municipal a la demarcació de Barcelona

4. Servei de menjador, acollida i permanència

4.1. Servei de menjador

Les xifres relatives al servei de menjador inclouen les respostes de les 356 escoles i 214 municipis que compten amb aquest servei i n'han respost les qüestions a l'enquesta.

El 91,8% de les EBM ofereixen el servei de menjador. Això vol dir que més del 94% d'infants de les EBM hi tenen accés, en total, més de 21.400 infants.

El percentatge d'alumnat que fa ús del servei s'ha incrementat en 4,5 punts percentuals a la Demarcació respecte a l'anterior onada, situant-se en un 55%, per sobre de la xifra obtinguda a la primera edició. A l'hora de llegir la variació percentual, però, cal tenir present que aquesta és sensible tant a la variació d'infants que fan ús del servei, com al nombre total d'infants matriculats.

En funció de la tipologia de municipi segons la seva grandària poblacional, el percentatge d'infants que fa ús del servei, se situa entre el 51% i el 62% en tots els grups. En el cas comarcal, destaquen per sobre la mitjana, el Baix Llobregat, Osona i el Barcelonès, mentre que a l'Anoia i al Bages, el percentatge se situa per sota del 40%.

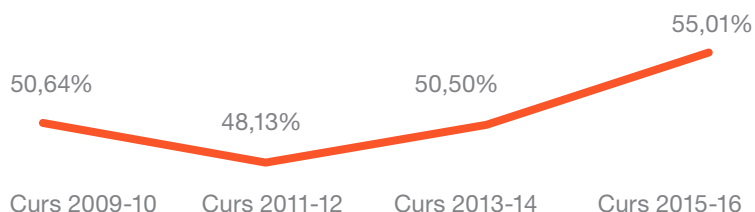
El 91,8% de les EBM ofereixen el servei de menjador

Més del 94% d'infants de les EBM hi tenen accés

Més de 21.400 infants

L'alumnat que fa ús del servei s'ha incrementat en 4,5 punts



55%**mitjana d'ús
servei de menjador****Gràfica 9. Evolució del percentatge d'infants que fan ús del servei de menjador**

Elaboració a partir de la informació del Panel sobre l'escola bressol municipal a la demarcació de Barcelona

4.2 Serveis d'acollida i de permanència

Uns altres dels serveis més sovint oferts des de les EBM són els d'acollida matinal de l'alumnat i el de permanència. En general, hi ha infants que els fan servir de manera habitual, mentre que d'altres en fan un ús esporàdic.

Un 20% d'infants de la demarcació fan ús del servei d'acollida, mentre que tan sols un 3,7% fan servir el servei de permanència després de l'horari lectiu.

20%**ús servei
d'acollida****3,7%****ús servei
permanència**

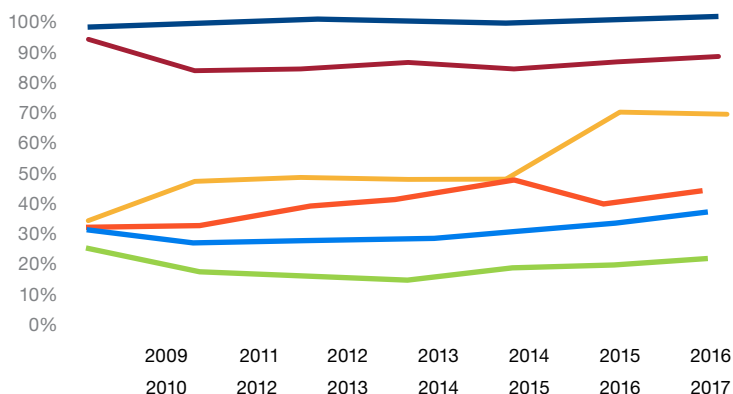
5. Quotes i finançament

Respecte al finançament de les EBM, el present document recull dos tipus d'informació, en primer lloc, un resum de les tipologies i les quanties de les quotes que cobren els municipis i, en segon lloc, dades sobre l'atorgament de beques i bonificacions, així com l'aplicació de tarifació social als preus públics del servei.

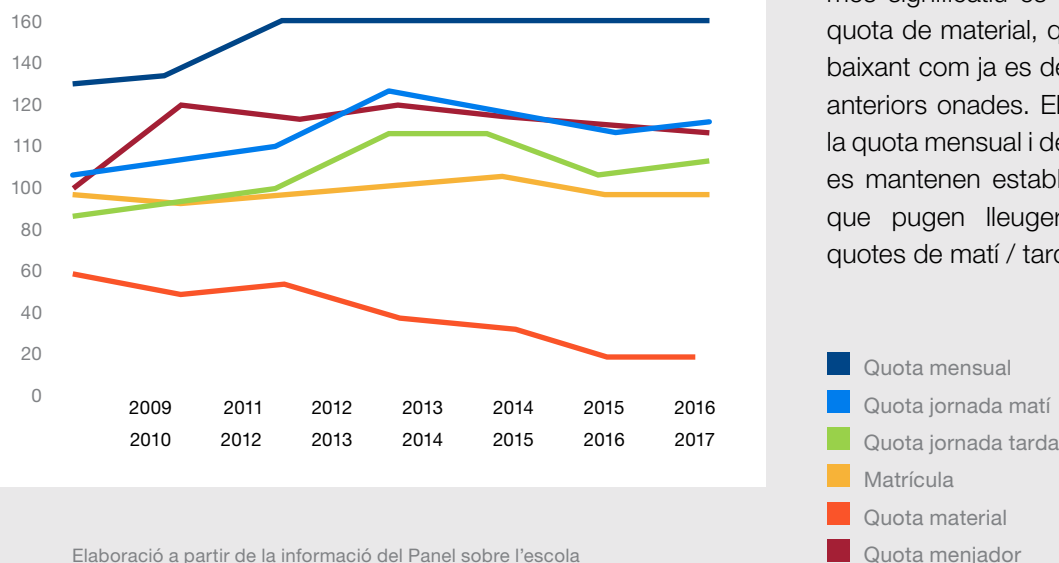
Dels 214 municipis enquestats, 192 han respost les preguntes relacionades amb aquest apartat.

5.1 Finançament

Gràfica 10. Percentatge de municipis que apliquen preus públics segons conceptes



Gràfica 11. Evolució de les quotes aplicades segons conceptes



Les gràfiques 10 i 11 mostren la informació relativa a les quotes existents als 174 municipis que han respost l'enquesta.

S'hi observa que els darrers cursos la situació roman força estable, tant pel que fa al nombre d'ajuntaments que apliquen unes o altres quotes, com en la quantia mitjana dels preus. Així, només s'observa un creixement en el nombre de municipis que cobren matrícula i quota de matí i, en menor mesura, un increment dels que cobren quota de menjador. Respecte a la quantia, el canvi més significatiu es dona en la quota de material, que segueix baixant com ja es detectava en anteriors onades. Els preus de la quota mensual i del menjador es mantenen estables, mentre que pugen lleugerament les quotes de matí / tarda.

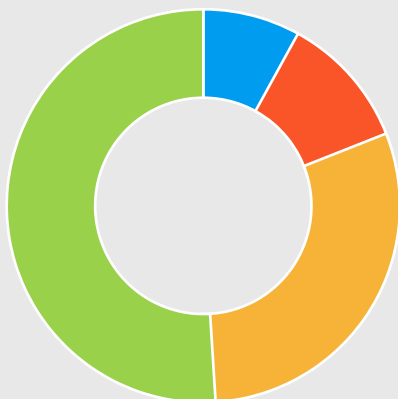
Elaboració a partir de la informació del Panel sobre l'escola bressol municipal a la demarcació de Barcelona

6. Mesures d'accés equitatiu

6.1 Beques i bonificacions

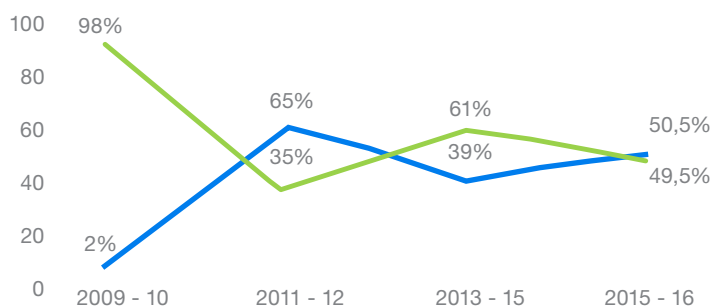
Aquest apartat, és un dels que permeten detectar una major diferència pel que fa a les diferents edicions del Panel. Cal assenyalar, que és precisament des del curs 2011-12, quan el Departament d'Ensenyament ha rebaixat la partida destinada a beques d'escolarització i de menjador. Així, el percentatge de municipis que ofereixen beques d'escolarització i de menjador simultàniament, ha baixat al llarg del període i també en relació a l'anterior edició, tot i que sembla que la xifra s'estabilitza, amb gairebé la meitat dels ajuntaments amb oferta d'algun tipus de beca. Entre els municipis que ofereixen beques, la majoria n'atorga tant d'escolarització com de menjador.

Gràfica 12. Ajuntaments que concedeixen cada tipus de beca



Només amb beques d'escolarització 8%
Només amb beques de menjador 11%
Amb els dos tipus de beques 30%
No fan constar cap tipus de beca 51%

Gràfica 13. Evolució del percentatge d'ajuntaments que concedeixen o no beques



■ No fan constar cap tipus de beca
 ■ ofereixen algun tipus de beca

Elaboració a partir de la informació del Panel sobre l'escola bressol municipal a la demarcació de Barcelona

S'observa que els municipis amb més habitants són els que ofereixen en un percentatge superior els dos tipus de beques, mentre que les bonificacions per germans o tipologia de famílies, estan més igualades entre els diferents trams.

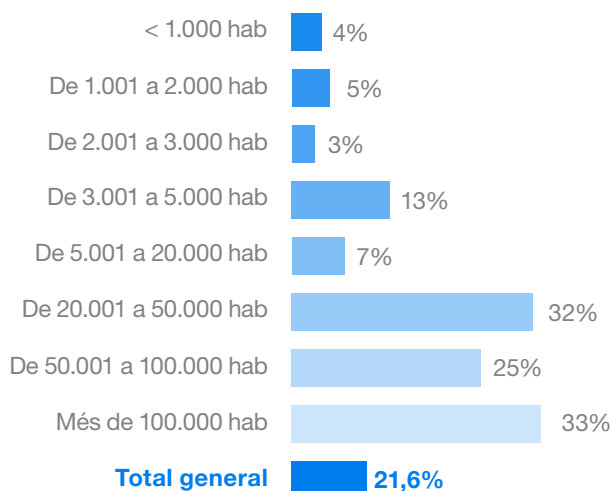
6.2 Tarifació social

Els darrers anys, diversos ajuntaments han començat a aplicar la tarifació social en els preus públics dels seus serveis. Dels 214 municipis que han respost l'enquesta del Panel, 22 l'aplicaven a l'escola bressol durant el curs 2015-2016, mentre que altres 6 van fer constar que començaran a implementar-la el curs 2016-2017.

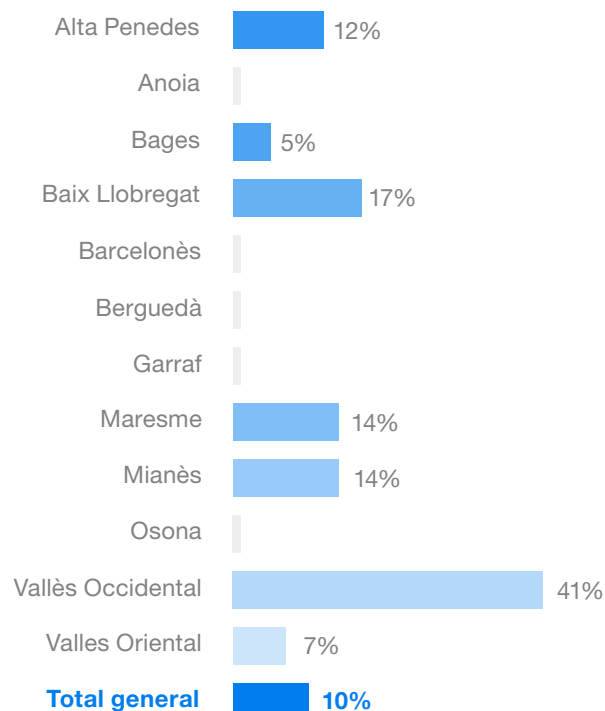
Hi ha diversitat en els trams de renda emprats i la metodologia de càlcul de trams i quotes. Els municipis participants al Panel, tenen sistemes amb un nombre de trams entre 2 i 9, essent els majoritaris els models que en tenen 5 o 6.

Les gràfiques 14 i 15 mostren el percentatge de municipis que n'apliquen segons el tram de població i la comarca i s'hi observa que, en general, és als municipis amb més població on s'està aplicant majoritàriament.

Gràfica 14. Percentatge de municipis que apliquen tarifació social segons grandària del municipi



Gràfica 15. Percentatge de municipis que apliquen tarifació social segons comarca



Elaboració a partir de la informació del Panel sobre l'escola bressol municipal a la demarcació de Barcelona

7. Models de gestió i competències delegades

7.1 Gestió

Aquest apartat recull la tipologia de models de gestió que els municipis participants al Panel han fet constar. En aquest cas, les dades corresponen a 201 municipis i 340 escoles.

La taula 11 agrupa les dades per municipis, oferint un panorama d'aquells ajuntaments que tenen exclusivament EBM de gestió directa, de gestió indirecta, o bé de tots dos tipus. La taula 41, en canvi, recull les mateixes dades agrupant-les per centres, de manera que mostra les EBM de gestió directa i les que són de gestió indirecta.

Respecte a les dades de l'anterior onada del Panel, s'hi observa un petit increment en el percentatge d'escoles gestionades indirectament per l'ajuntament, tot i que la variació percentual és petita i és probable que tingui relació amb la mostra, ja que alguns municipis han fet constar que en els darrers cursos han remunicipalitzat la gestió de l'EBM.

Taula 11. Tipus de gestió de les EBM per part dels municipis de la Demarcació

TIPUS DE GESTIÓ	NÚMERO MUNICIPIIS	% MUNICIPIIS SOBRE EL TOTAL	% MUNICIPIIS DINS EL PROPI GRUP DE GESTIÓ (DIRECTA / INDIRECTA)
Gestió directa indiferenciada	59	29,35%	48,36%
Organisme autònom	7	3,48%	5,74%
Patronat municipal	1	0,50%	0,82%
Empresa municipal	1	0,50%	0,82%
Altres / No ho detallen	54	26,87%	44,26%
TOTAL GESTIÓ DIRECTA	122	60,70%	
TOTAL GESTIÓ INDIRECTA	71	35,32%	
Municipis que tenen els dos tipus de gestió	8	3,98%	
Municipis que responen		201	
% Mostra		93,93%	
% Demarcació		85,53%	

Font: Panel sobre l'escola bressol municipal i els serveis a la petita infància a la demarcació de Barcelona

Taula 12. Tipus de gestió a les EBM de la Demarcació

TIPUS DE GESTIÓ	NÚM. ESCOLES	% ESCOLES SOBRE EL TOTAL	% ESCOLES DINS EL PROPI GRUP DE GESTIÓ (DIRECTA / INDIRECTA)
Gestió directa indiferenciada	85	25,00%	44,04%
Organisme autònom	25	7,35%	12,95%
Patronat municipal	3	0,88%	1,55%
Empresa municipal	1	0,29%	0,52%
Altres / No ho detallen	79	23,24%	40,93%
TOTAL GESTIÓ DIRECTA	193	56,76%	
TOTAL GESTIÓ INDIRECTA	146	42,94%	
TOTAL GESTIÓ MIXTA	1	0,29%	
Escoles que responen		340	
% Mostra		95,51%	
% Demarcació		85,64%	

Font: Panel sobre l'escola bressol municipal i els serveis a la petita infància a la demarcació de Barcelona

Igual que reflectien les dades de les anteriors onades del Panel, el percentatge d'ajuntaments que gestionen directament els centres és més elevat entre els municipis amb menys habitants. Als municipis d'entre 50.000 i 100.000 habitants és on es dona un percentatge superior de municipis que fan servir els dos tipus de gestió per a les seves EBM.



7.2 Competències delegades (segons Decret 282/06)

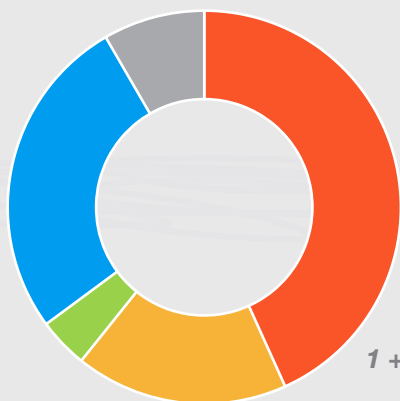
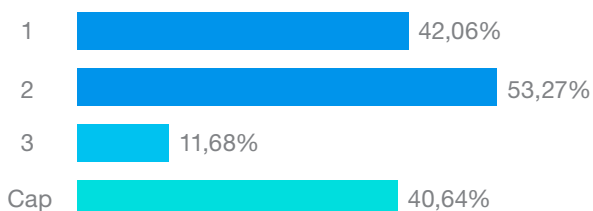
Segons el Decret 282/06 de 4 de juliol, pel qual es regulen el primer cicle de l'educació infantil i els requisits dels centres, els municipis poden sol·licitar la delegació d'una o més de les competències següents:

- 1** *Procés de preinscripció i admissió d'infants als centres en els ensenyaments sufragats amb fons públics.*
- 2** *Resolució dels expedients d'autorització, de cessament d'activitats, de modificació de l'autorització i de revocació de l'autorització de les llars d'infants privades.*
- 3** *Regulació dels Consells de participació de l'escola bressol / llar d'infants.*

Les dades obtingudes permeten observar com una majoria de municipis (un 67,9%) ha demanat la delegació d'una o més competències, essent els més nombrosos els ajuntaments que gestionen les relacionades amb el procés de preinscripció i admissió (competència delegada 1) i amb el consell de participació (competència delegada 3).

Gràfica 16. Percentatge de municipis que ha assumit cadascuna de les competències

Competències



Gràfica 17. Percentatge de municipis segons la/ les competències assumides

Cap > 42%
1 > 17%
3 > 4%
1 + 3 > 26%
1 + 2 + 3 > 10%

D'altra banda, cal assenyalar que un total de 42 municipis apliquen criteris d'accés propis complementaris als establerts pel Departament d'Ensenyament. Gairebé la meitat, són municipis entre 5.000 i 20.000 habitants.

Elaboració a partir de la informació del Panel sobre l'escola bressol municipal a la demarcació de Barcelona

Les escoles bressol municipals: estat de la qüestió

Anàlisi dels
resultats del
Panel

Autoria

Lluís Medir Tejado

Índex

INTRODUCCIÓ	34
1. L'estructura de les ecoles bressol a la demarcació de barcelona	37
1.1 Marc normatiu i problemàtica política associada	37
2 Desplegament de les EBM a la Demarcació de Barcelona	39
2.1 Evolució i tendències del mapa de desplegament	39
3. La cobertura segons les dades de panel 2015/2016	46
LA MUNICIPALITZACIÓ DE LA GESTIÓ	48
4. Tipus de gestió	48
4.1 Desenvolupament competencial i criteris d'accés	51
4.2 Les combinacions competencials	53
4.3 Criteris específics d'accés pel curs 2015/2016	57
5. Models de finançament i gestió del servei	59
5.1 Tipus i formes de gestió	59
5.2 La gestió del menjador	60
5.3 Estructura financera del servei: cost i aportacions	61
6. Bonificacions i tarifació social 2015/2016	62
REFLEXIONS FINALS	64
BIBLIOGRAFIA	67

Introducció

Avui en dia, ja ningú pot posar en dubte la importància i l'impacte que tenen les llars d'infants municipals en l'estructura politicoeconòmica, administrativa i social dels municipis catalans. Les llars d'infants municipals s'han inserit en el catàleg de serveis dels ens locals des de principis del primer decenni dels anys dos mil amb molta força. De fet, en els darrers cursos acadèmics el sector públic català, fonamentalment els ens locals per aquesta política pública, ha passat de ser titular de 511 llars (curs 05/06) a 883 (curs 14/15); i ha passat d'escolaritzar en llars d'infants públiques a 31.431 infants el curs 05/06 a 50.033 per al curs 15/16.

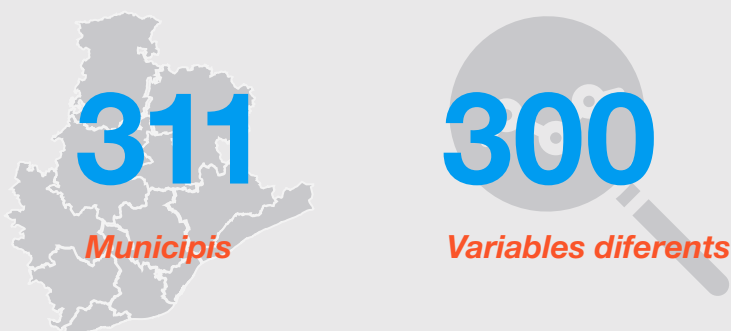
Aquest creixement, i la importància político-jurídica que implica, no ha passat desapercbut per la Gerència de Serveis d'Educació de la Diputació de Barcelona que, per obtenir informació de primera mà sobre el servei educatiu de llars d'infants de la demarcació, ja fa vuit anys que realitza un panel d'estudi de les escoles bressol municipals de la demarcació. Concretament, disposem de quatre bases de dades d'enquestes realitzades als cursos acadèmics 2009/2010, 2011/2012, 2013/2014 i 2015/2016. A banda de les informacions per aquests cursos, en alguns casos es disposa d'informacions relatives als cursos immediatament posteriors a algun dels panels (concretament, 2012/2013, 2014/2015 i 2016/2017), i així s'obté -per algunes variables- dades de set anys consecutius.



El present informe se centra bàsicament en la darrera onada disponible (curs 15/16), la més completa.

A banda de les variables que sorgeixen dels diferents panels, per tal d'enriquir algunes anàlisi, s'hi han tingut en compte altres variables de tipus contextual a nivell municipal provinents d'IDESCAT, com ara la densitat poblacional o la renda bruta familiar disponible. Aquestes dades permeten introduir elements d'entorn municipal que poden tenir impacte en les polítiques municipals de llars d'infants i la seva gestió.

La fusió de totes les dades esmentades ha generat una matriu única de 311 municipis i 300 variables diferents, amb la idea de respondre a diverses inquietuds derivades del servei de llars d'infants públiques a la demarcació de Barcelona. Val a dir que l'objectiu principal és respondre a una pregunta bàsica: atesos els condicionants legals, i econòmics que encotillen els serveis públics de llars d'infants, quins són els patrons d'homogeneïtat i diversitat que es poden identificar en la gestió municipal del servei d'escoles bressol? Així, el gran objectiu de l'informe és tractar d'identificar i caracteritzar elements que fan la política pública de llars d'infants homogènia al territori (i entre municipis), però també aquells elements que la fan diversa entre municipis.



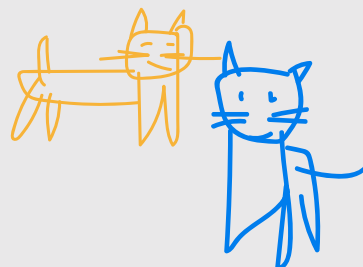
En paral·lel a aquest objectiu principal de l'informe, aquest treball també pretén traçar algunes pautes d'evolució del sistema d'escoles bressol municipals de la demarcació de Barcelona. Malgrat que la comparació directa entre onades del panel no és possible, sí que es poden identificar algunes evolucions dels patrons de comportament en la prestació del servei. De la mateixa manera, l'informe para especial atenció als models de gestió de les llars d'infants que declaren els municipis com a vector polític i d'administració que potencialment és explicatiu de les característiques bàsiques del servei d'EBMs.





Per tal d'ordenar totes les informacions i donar resposta als diferents objectius de l'informe, es basteix el treball sobre dos grans apartats. El primer apartat respon a l'estudi d'aquells aspectes corresponents a l'estructura general del servei, als aspectes més purament institucionals que tendrien a construir patrons d'homogeneïtat. En aquest primer apartat ens referim a aspectes com el marc legislatiu i normatiu que regula les llars d'infants públiques, el desplegament del mapa d'EBMs i els efectes que aquests dos aspectes tenen sobre la cobertura. El segon apartat es centra més en aspectes purament de gestió i que són directament competència del municipi: el seu grau de desenvolupament competencial i l'establiment de criteris d'accés propis, els models de finançament i els tipus de gestió del servei, per acabar amb les quotes, les bonificacions i l'establiment de la tarifació social.

Aquesta estructura del treball ens permet passar de l'homogeneïtat –l'estructura normativa i institucional–, on els municipis tenen menys capacitat de gestió autònoma, a les decisions més de gestió estricta del servei, on teòricament hi podríem trobar major diversitat. El leimotiv de l'informe ens porta, doncs, de la institucionalització del servei a l'apropiació municipal (de l'homogeneïtat a la diversitat), de l'estructura a la gestió, per observar què domina efectivament: si la diversitat o bé la homogeneïtat en la gestió del servei.



1. L'estructura de les escoles bressol a la demarcació de Barcelona

1.1 Marc normatiu de les EBM

La normativa que regula les EBM es pot analitzar en dos plans nítidament separats que tanmateix s'afecten mútuament: el que considera els objectius político-socials de la política pública de llars d'infants, per una banda, i el purament jurídic que estableix els requisits, estructura i organització, per l'altra.

En relació amb el primer aspecte, més ontològic, cal destacar la profunda indefinició respecte de què s'espera de les llars d'infants públiques, generada per la seva normativa reguladora. En efecte, no es desprèn amb precisió de la regulació del servei amb quin objectiu es creen les llars d'infants públiques. L'anàlisi de la normativa mostra una indeterminació constant entre diverses opcions complementàries: política social i assistencial -millorar les condicions i possibilitats dels infants de famílies més desafavorides-; política de conciliació laboral -ajudant a les famílies treballadores a tenir cura dels seus infants tot facilitant la conciliació-; política de gènere -permetre que les dones no es facin càrrec dels infants, abandonant carreres laborals-; i finalment, també, política educativa -considerant l'educació rebuda a l'edat 0-2 com a base i impulsor de l'activitat educativa posterior-.



Per altra banda, la regulació pròpiament dita del servei presenta elements d'homogeneïtzació del servei molt importants. El desplegament normatiu de les EBM està pensat per garantir uns mínims (i pràcticament uns màxims) en la organització i la gestió ordinàries de les llars municipals. Endemés, en tot el procés de descentralització educativa, i en el desenvolupament legislatiu del 0-2, cal destacar la pràctica absència dels governs locals com a administració educativa. Efectivament, les principals polítiques desplegades pels municipis passen, en la seva pràctica totalitat, per l'establiment de relacions intergovernamentals amb la Generalitat, qui controla de fet el desplegament de les principals polítiques educatives, oferint la transferència de blocs de polítiques sense massa marges de maniobra real sobre les característiques del servei. Específicament per les llars d'infants la Generalitat manté la competència exclusiva en educació infantil.

Tot l'anterior configura les EBMs com a un nivell educatiu no obligatori, establert majoritàriament com de titularitat local, però que depèn per a la seva creació i gestió de l'acord entre nivells de govern i el compliment de l'exhaustiva normativa de la Generalitat, que no es considera un servei universal, de manera que no hi ha obligació d'arribar a l'escolarització del 100% dels infants en l'edat 0-2 i on totes les condicions de gestió del servei públic estan reglades, independentment de la seva titularitat i forma de gestió.

Aquesta conjunció d'indefinició política i municipalització de molts aspectes de la gestió de les llars d'infants configuren amb claredat un servei que presenta una marcada homogeneïtat en les bases, però que permet –teòricament– una considerable diversitat en l'execució.

Regulació del 0-2 a les principals lleis orgàniques educatives

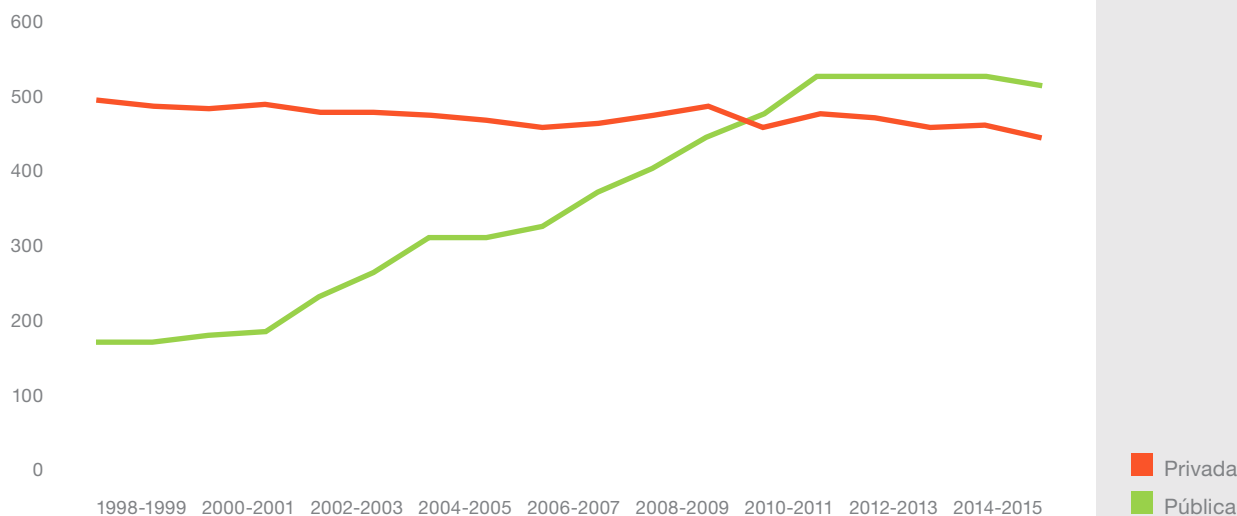
EIXOS D'ANALISI	LOGSE 1990	LOCE 2002	LOE 2006	LOMCE 2013
Classificació i tipologia de l'educació infantil	Infantil (0 a 6 anys) Primer Cicle 0-3 Segon Cicle 3-6	Preescolar (0-3) Infantil (3-6)	Infantil (0 a 6 anys) Primer Cicle 0-3 Segon Cicle 3-6	Infantil (0 a 6 anys) Primer Cicle 0-3 Segon Cicle 3-6
Funció del nivell educatiu per a la primera infància	Protecció social i cures	Protecció social: brinda atenció educativa i assistencial	Intencionalitat educativa no necessàriament escolar	No es defineix
Obligatoriament del nivell educatiu	No	No	No	No
Garantia de cobertura	Sí	Sí	Primer cicle: NoSegon cicle: Sí	Primer cicle: NoSegon cicle: Sí
Garantia de gratuïtat	No	Preescolar: NoInfantil: Sí	Primer cicle: NoSegon cicle: Sí	Primer cicle: NoSegon cicle: Sí
Model gestió	Mixta (públic-privat)	Mixta (públic-privat)	Mixta (públic-privat)	Mixta (públic-privat)

2. Desplegament de les EBMs a la demarcació de Barcelona (1999-2015)

2.1 Evolució i tendències del mapa de desplegament

En termes generals, s'ha realitzat una política intensiva de creació de llars d'infants fomentada tant des de la Generalitat com de l'Estat, mitjançant el programa EDUCA3 del Ministerio de Educación Cultura y Deporte, des de 2004 fins 2010, aproximadament. A partir d'aquest any la conjunció de la crisi econòmica i els canvis de govern a totes dues institucions van propiciar un clar estancament de la política expansiva del servei.

Evolution del nombre de llars d'infants 1999-2015 segons titularitat



Com es pot observar, la gran expansió produïda entre 2002 i 2010, seguida de l'estabilització de 2011 a 2017, ha obert el debat de com s'ha articulada aquesta xarxa d'escoles bressol. Val a dir que alguns treballs s'interrogaven ja a inicis dels 2000 sobre el paper dels municipis i l'educació a Catalunya, amb una visió molt normativa (Bonal, 2004; Gomà & Subirats, 2001; Riba, 2004; Subirats, 2002); però no va ser fins el 2007, amb l'informe extraordinari del Síndic de Greuges sobre escolarització 0-2 i el mapa de desplegament de les llars d'infants de la Generalitat (Departament d'Educació, 2005; Síndic de Greuges, 2007) que el debat sobre el desplegament del servei al territori guanya amplada. Tanmateix, sobre llars d'infants, la literatura és escassa, i tot just molt recentment s'interroga sobre les seves especificitats i determinants de creixement i decreixement (Diba, 2014; Blasco, 2016; Carol, 2016; Diba, 2015).

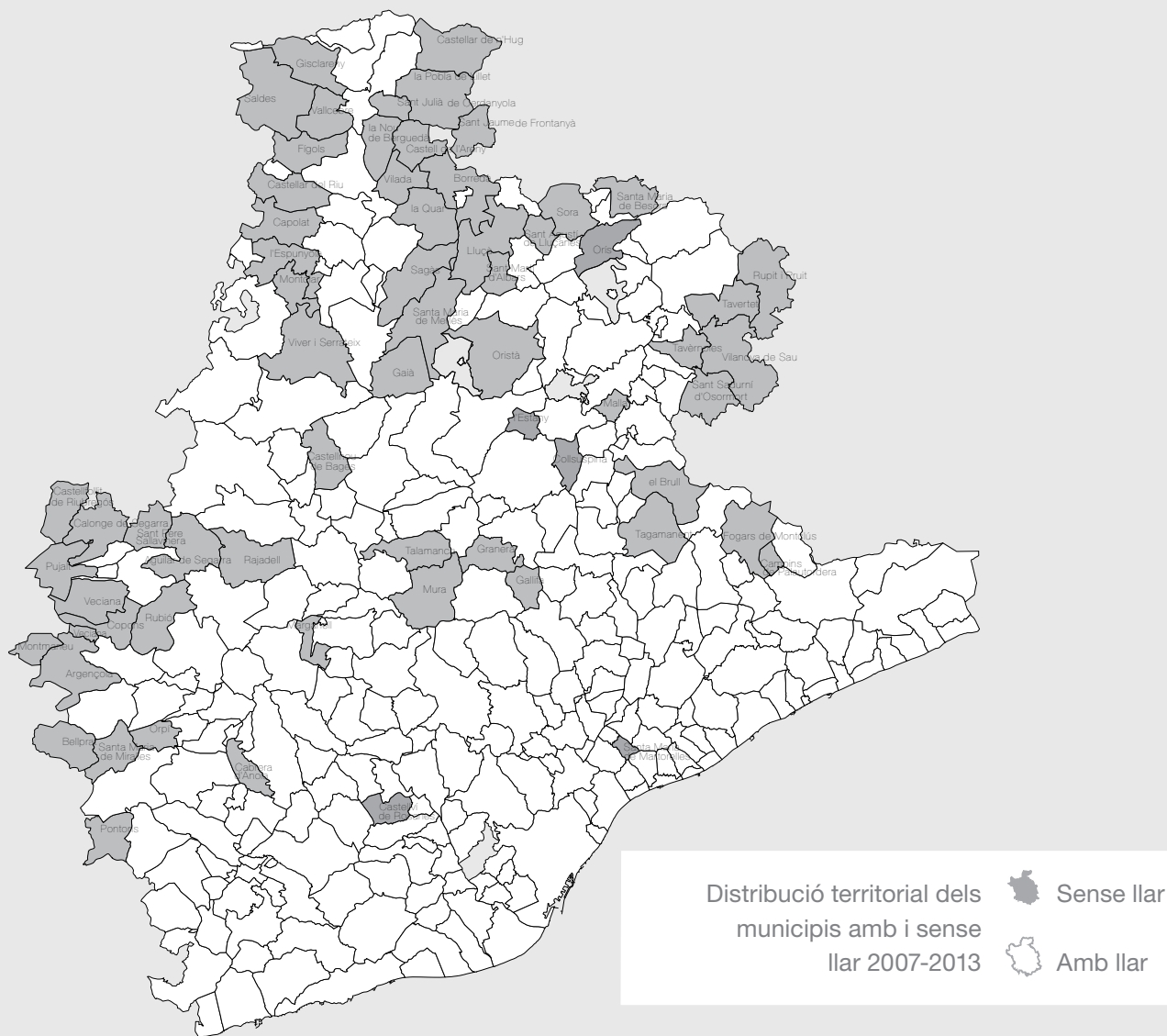
Centrant les dades a la demarcació de Barcelona amb les dades consolidades disponibles (2007-2013), les conclusions sobre la forma en que s'ha realitzat el creixement de les llars d'infants públiques són relativament clares.



En primer lloc, els municipis que no han tingut cap llar d'infants, ni de titularitat pública ni de titularitat privada, han estat tan sols 67 municipis de la demarcació, representant un 21.5% del total. Com a elements destacables d'aquest conjunt de municipis trobem que tenen, en mitjana per a 2014, una població de 304 habitants i, específicament de 0 a 2 anys de 7.5 infants. Endemés, es tracta de municipis de molt baixa densitat poblacional i, generalment de les comarques més septentrionals de la demarcació, Berguedà i Osona i també part de l'Anoia. Així doncs, aquest conjunt de municipis sembla relativament homogeni en termes poblacionals (molt poc poblats respecte de la mitjana de la demarcació, que és de més de 17.000 habitants -12.649 sense Barcelona), situats en les zones més pre-pirenaiques (mitjana d'altitud on es situen de 691 metres, quan la mitjana de la demarcació és de 368 metres) i amb una població 0-2 anys petita (7'5 de mitjana contra 403 excloent Barcelona).

Principals indicadors demogràfics dels municipis sense llar 2007-2013

	POBLACIÓ TOTAL 2014	POBLACIÓ TOTAL DE 0-2	DENSITAT DE POBLACIÓ 2014	ALTITUD DEL MUNICIPI
Mitjana	304,25	7,52	16,72	691,54
Mediana	202,00	5,00	6,00	688,00
Desv.est.	316,618	9,774	30,137	266,598
Mínim	24	0	1	178
Màxim	1760	48	189	1395



Per contra, els 244 municipis que de 2007 a 2013, han tingut com a mínim un dels dos possibles tipus de llar d'infants (de titularitat pública o privada) presenten unes característiques molt diferents a les anteriors. Com es pot comprovar a les taules i mapes següents, es tracta, de fet, d'un conjunt de municipis que són diametralment oposats als anteriors: molt poblats, amb una població 0-2 rellevant, densos i més propers al mar i la regió metropolitana de Barcelona. Les següents taules els recullen i n'aporten els principals indicadors demogràfics.

Principals indicadors demogràfics dels municipis amb EBM 2007-2013

	POBLACIÓ TOTAL 2014	POBLACIÓ TOTAL DE 0-2 ANYS 2014	DENSITAT DE POBLACIÓ 2014	ALTITUD DEL MUNICIPI
Mitjana	22554,91	679,76	1370,07	280,43
Mediana	5875,50	168,00	365,00	237,00
Desv. Est.	106790,457	2811,138	2838,495	217,619
Mínim	300	7	6	3
Màxim	1602386	41204	20445	868
SENSE BARCELONA				
Mitjana	16053,55	512,99	1310,64	281,55
Mediana	5851,00	167,00	364,00	238,00
Desv. Est.	33096,634	1058,876	2687,970	217,366
Mínim	300	7	6	3
Màxim	253518	7813	20445	868

Així doncs, el patró que caracteritza aquest ampli conjunt de 244 municipis (el 78% del total de la demarcació) és que no han deixat de tenir mai, en el període considerat, almenys una llar d'infants, sense tenir en compte la titularitat d'aquesta. Es tracta de municipis molt poblats, amb 22.554 habitants de mitjana – 16.053 si descomptem Barcelona-, i amb unes poblacions en edat 0-2 rellevants. També són municipis molt densos en mitjana i molt més propers a la costa.

244

**municipis amb llar
d'infants durant
tot el període**

78%

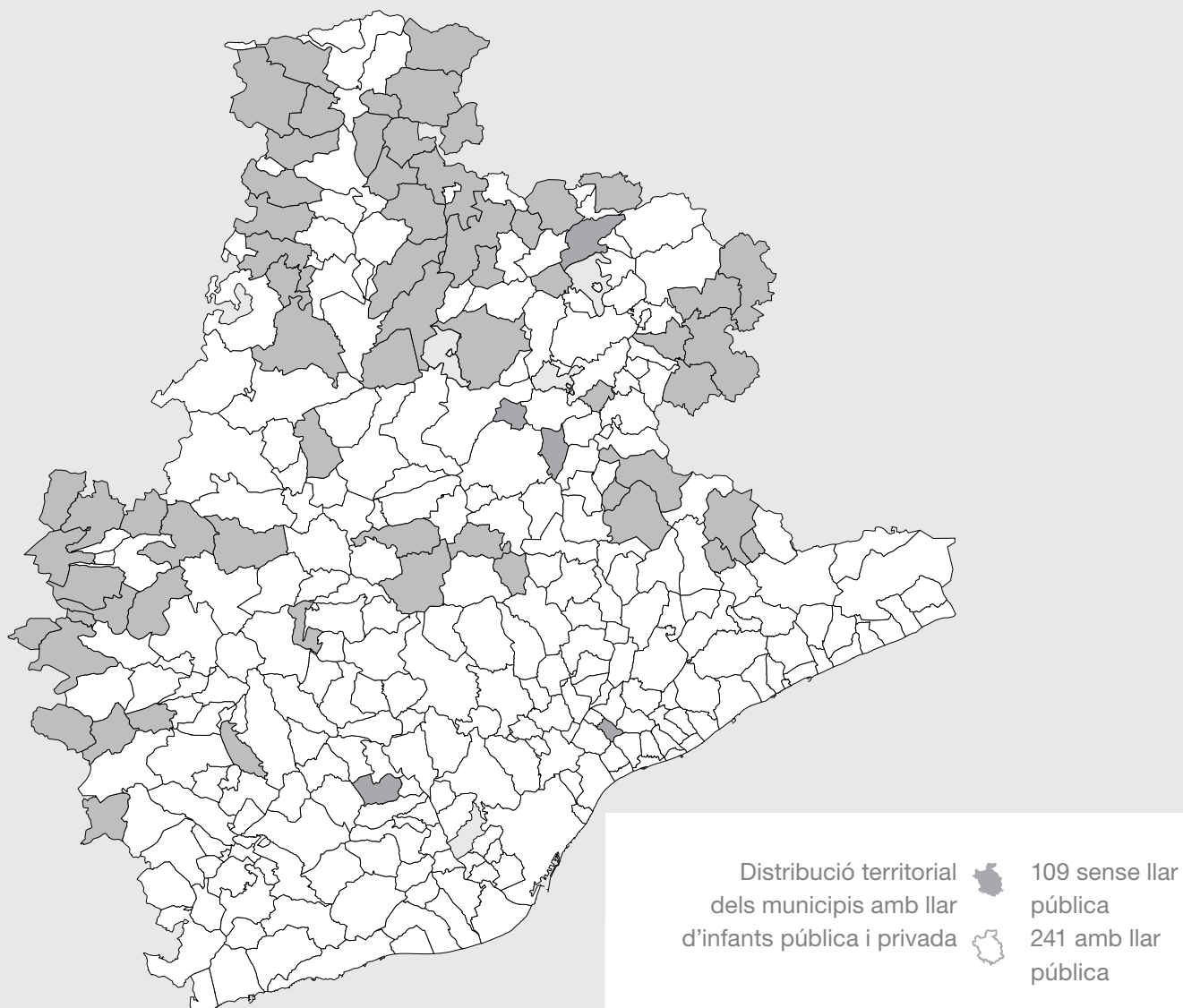
de la demarcació

També és interessant analitzar els municipis que han tingut almenys una llar pública i una llar privada en el període 2007-2014

241 municipis de la demarcació han disposat de llar pública en algun moment

109 amb llar privada

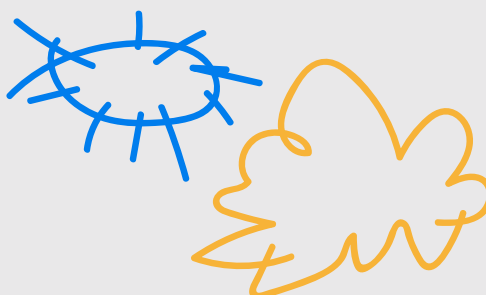
També és interessant analitzar els municipis que han tingut almenys una llar pública i una llar privada en el període 2007-2014. És a dir, es mostren ara les característiques socio-demogràfiques principals dels municipis que han tingut almenys una llar pública i/o una llar privada. Pel que fa a les llars públiques, les dades ens mostren que 241 municipis de la demarcació han disposat d'aquest servei en algun moment, mentre que els municipis amb llar privada ho han estat amb un nombre molt menor, concretament 109. Val a dir que aquesta classificació no és exclouent i, per tant, no pretén establir més que diferències en els municipis en funció de la implantació de llars de diferent titularitat. La distribució territorial d'aquests municipis és la següent



Com es pot observar clarament, el patró territorial d'ambdós serveis en funció de la seva titularitat és molt diferent. Mentre el servei públic assoleix un grau de penetració territorial molt elevat (el 77,5% dels municipis de la demarcació), el sector privat tan sols abasta un 35% dels municipis. Per la coneguda distribució territorial de la població de la demarcació, ja és força evident constatar que hi ha un determinat llindar de població per sota del qual el sector privat no té interès en proveir el servei. Per tal de refinar aquesta constatació, només territorial, a continuació es mostren les variables sociodemogràfiques principals que ja s'han utilitzat abans per estudiar quins tipus de municipis abasten un o altre titularitat del servei. Val a dir que, al tractar amb mitjanes, excloem Barcelona d'ambdós grups per copsar amb més precisió quin tipus de municipi estem considerant en un cas i en un altre.

Principals indicadors demogràfics dels municipis segons titularitat de la llar

	POBLACIÓ TOTAL 2014	POBLACIÓ TOTAL DE 0-2 ANYS 2014	DENSITAT DE POBLACIÓ 2014	ALTITUD DEL MUNICIPI
MUNICIPIS AMB LLAR PRIVADA (N=108) –SENSE BARCELONA–				
Mitjana	31257,68	1003,40	2434,70	187,45
Mediana	16085,50	491,50	1251,00	125,00
Desv. Est.	45108,049	1440,917	3444,389	185,560
Mínim	556	12	27	3
Màxim	253518	7813	20445	813
MUNICIPIS AMB LLAR PÚBLICA (N=240) –SENSE BARCELONA–				
Mitjana	16053,55	512,99	1310,64	281,55
Mediana	5851,00	167,00	364,00	238,00
Desv. Est.	33096,634	1058,876	2687,970	217,366
Mínim	300	7	6	3
Màxim	253518	7813	20445	868



Les dades anteriors ens confirmen que els dos grups de municipis són marcadament diferents



El sector privat s'instal·la en municipis molt poblats en mitjana, 31.257 habitants

La mitjana del sector públic és pràcticament la meitat, amb 16.218 habitants

Aquesta proporció es manté per la població potencialment interessada en el servei, la de 0 a 2 anys i gairebé també per la densitat poblacional

Així doncs, sembla molt evident que el sector privat opera amb una lògica molt diferent a la del sector públic.

La homogeneïtat i intensitat de la distribució del servei públic és, doncs, un aspecte a destacar. Pràcticament tots els municipis mitjans-petits de la demarcació disposen d'EBM (241 fins a 2014) i, per tant, es pot concloure que la cobertura territorial pública és notable. Altra cosa és la cobertura poblacional que implica la distribució municipal d'EBMs en aquest mapa, aspecte que abordem en el següent apartat.



3. La cobertura segons les dades del panel pel curs 2015-2016

El tercer, i darrer, aspecte considerat en aquest bloc d'estructura és la cobertura poblacional que implica el repartiment municipal d'EBMs sobre el mapa. En aquest punt es constata que la distribució del servei està fortament condicionada per la dimensió poblacional, i per la presència del sector privat en la seva provisió. Així, en municipis grans, el servei públic conviu amb xarxes de llars d'infants privades preexistents, mentre que en municipis de dimensió poblacional més modesta fonamentalment apareix el sector públic com a únic proveïdor del servei. I això es dona en major mesura si es tracta d'un municipi amb una renda familiar bruta superior a la mitjana de la demarcació.

En conclusió, ens trobem amb una cobertura pública notable en termes d'extensió territorial i rellevant –tot i que insuficient– si tenim en compte la població 0-2 anys dels municipis (pràcticament un 45% dels infants 0-2 es matriculen al sector públic). Tanmateix, aquesta cobertura pública pateix uns biaixos que podrien ajudar a replantejar-se el mapa i l'evolució del servei de llars d'infants. Efectivament, el biaix de la dimensió i l'econòmic apareixen amb força en la configuració del servei.

Fins aquí ja hem analitzat els tres principals components de la cobertura d'un servei com el d'EBMs, que ni és obligatori ni és universal: la geogràfica, la demogràfica i la de la renda disponible. En primer lloc s'observa clarament que la distribució del servei està fortament condicionada per la dimensió poblacional, però atribuir les diferències de cobertura exclusivament a la dimensió poblacional fóra poc realista si no tinguéssim en compte que ens trobem davant d'un servei que conviu amb el sector privat en la seva provisió.



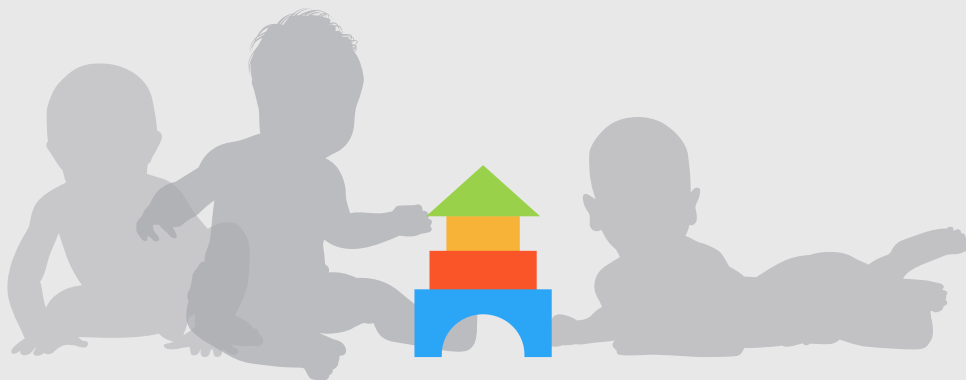
45% dels infants 0-2 es matriculen al sector públic

En aquesta línia, la via d'anàlisi que obre la renda mitjana municipal de les llars apunta també en la mateixa direcció "econòmico-competitiva". Així doncs, una doble via de raonament apareix per comprendre el percentatge de cobertura de les llars d'infants públiques, complementària a la dimensió poblacional: l'existència de llars d'infants privades i la renda de les famílies. Aquestes dues variables sí que estan relacionades entre elles, atès que, tal i com mostra també la distribució geogràfica de la secció anterior, els municipis amb rendes familiars superiors a la mitjana de la demarcació i major població gaudeixen de cobertures públiques, en mitjana, més elevades.

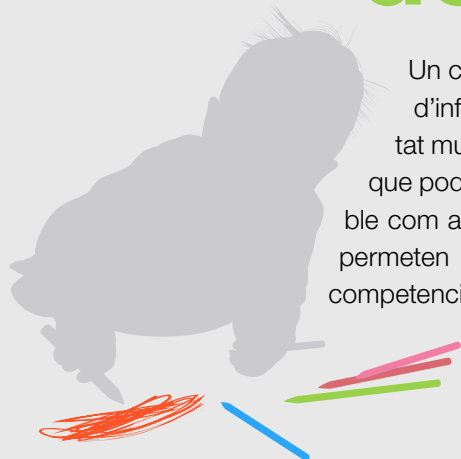


Els municipis amb rendes familiars superiors a la mitjana de la demarcació i major població gaudeixen de cobertures públiques, més elevades.

Finalment, si la cobertura es pot analitzar des del vessant de l'oferta, les llistes d'espera són un dels principals elements que ens pot portar a valorar fins a quin punt hi ha una demanda del servei. En aquest sentit, l'anàlisi –forçosament limitada– de les llistes, com a indicador proper a la demanda, mostra que sembla existir una tendència d'augment de la demanda del servei públic allà on la cobertura és més elevada. Aquesta tendència estaria indicant l'existència d'un possible cercle virtuós en aquells municipis més poblats i amb percentatges de cobertura més elevats, on es generen dinàmiques de demanda del servei més elevades.



La municipalització de la gestió



Un cop analitzats els aspectes nuclears de les estructures de les llars d'infants ens endinsem en aspectes purament de gestió, on la capacitat municipal creix potencialment. Es tracta d'analitzar aquells aspectes que poden generar una política pública municipal diferenciada, identificable com a local. Concretament, l'informe tractarà tres grans aspectes que permeten una certa ductilitat de la gestió municipal: el desenvolupament competencial del municipi i l'establiment de criteris propis d'accés, finançament del servei i forma de gestió i l'import de les quotes i les tarifacions socials existents.

4. Desenvolupament competencial i criteris d'accés

El primer element que hem de destacar és la utilització per part dels municipis de les possibilitats institucionals que els hi aporta la normativa a l'hora d'evolucionar i diferenciar-se en la capacitat de gestionar el servei. En altres paraules, la primera font de diversitat institucional és la capacitat d'adquirir les competències de gestió de les llars d'infants públiques que la normativa preveu que puguin ser delegades als municipis.

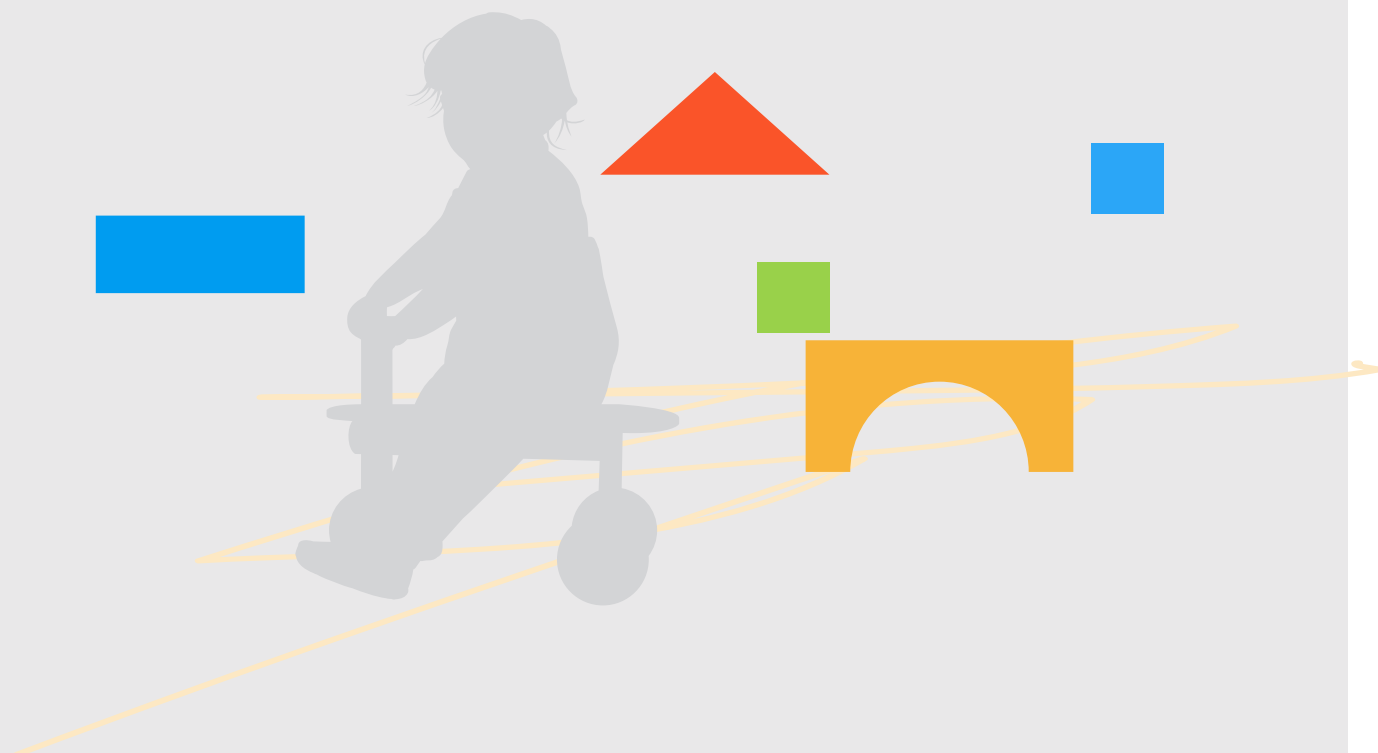
El ja esmentat Decret, de 4 de juliol, pel qual es regulen el primer cicle de l'educació infantil i els requisits dels centres, en el seu article 20, preveu la delegació de competències als ajuntaments en relació al primer cicle de l'educació infantil. Concretament, el Decret estableix que és possible delegar tres aspectes en relació amb les llars d'infants de titularitat municipal: 1) les relacionades amb el procés de preinscripció i admissió d'infants als centres en els ensenyaments sufragats amb fons públics; 2) les relacionades amb la resolució dels expedients d'autorització, de cessament d'activitats, de modificació de l'autorització i de revocació de l'autorització de les llars d'infants privades; i 3) Les relacionades amb els consells de participació de les llars d'infants –que cal assimilar-los als consells escolars d'escoles i instituts.

La delegació de les competències genera als ajuntaments la necessitat d'una adaptació institucional interna, que sovint implica l'organització o el redisseny d'unitats administratives

En qualsevol cas, la delegació de competències pot ser progressiva

És interessant ressaltar que els ajuntaments que, mitjançant la signatura d'un conveni de col·laboració, aconseguen la delegació de les competències, han d'adaptar els procediments de gestió de les competències assumides a la seva estructura organitzativa, així com han d'establir el règim de recursos i reclamacions corresponents contra les decisions que adoptin en exercici d'aquestes competències. En altres paraules, l'assumpció d'aquestes competències genera la necessitat d'una adaptació institucional interna, que sovint implica l'organització o el redisseny d'unitats administratives. Endemés, l'ajuntament pot establir els controls i les supervisions necessaris per a garantir l'exercici de les competències delegades, de manera que s'adquireix potencialment també la capacitat de ser responsable del control i supervisió de la competència delegada.

En qualsevol cas, la delegació de competències pot ser progressiva, de forma que les transferències poden no realitzar-se en bloc, sinó que es poden fer dilatadament en el temps i una a una. Aquest aspecte també dibuixa potencials diferències entre els municipis de la demarcació, atès que ens podem trobar variacions en el tipus de competències que han adquirit els municipis i les seves diferents combinacions.



Malgrat que la normativa només recull tres possibilitats de transferència competencial, aquestes no són tampoc equiparables ni tenen el mateix pes polític o de gestió. Efectivament, poder gestionar i decidir sobre el procés de preinscripció i d'admissió té un pes polític i administratiu que afecta molt més a l'essència del servei, que no pas gestionar els consells de participació de les llars d'infants, que té impacte bàsicament en el funcionament concret del servei

De la mateixa manera, tenir la capacitat de resoldre els expedients d'autorització, de cessament d'activitats, de modificació de l'autorització i de revocació de l'autorització de les llars d'infants privades és una competència substantivament i política rellevant. Les dues competències que més poden afectar a la forma de prestació del servei i el seu impacte sobre els ciutadans, una per limitar o afavorir l'accés a determinats col·lectius, i l'altra per la capacitat de condicionar i/o limitar l'oferta de llars privades, són clarament la primera i la segona. Si bé la regulació dels consells de participació és un element molt important en la governança dels centres educatius, el seu impacte pel que fa als potencials usuaris del servei és molt més limitada.

***La possibilitat de
diferenciació institucional
està recollida al panel per
a quatre cursos diferents***

2009/2010
2011/2012
2013/2014
2015/2016

Aquesta possibilitat de diferenciació institucional està recollida al panel per a quatre cursos diferents (2009/2010, 2011/2012, 2013/2014 i 2015/2016), atès que es demana als municipis quina, o quines, de les tres competències tenen assumides. També es demana, pel darrer curs disponible (2015/2016), els criteris d'accés específics de cada municipi en exercici de les seves competències. Així doncs, les dades del panel ens permeten analitzar quines competències concretes tenen delegades i quin ús en fan per a la competència específica de preinscripció i accés. Endemés, atesa la naturalesa acumulativa de les tres competències, hem construït un índex molt senzill que varia entre 0 i 3 per sintetitzar el nivell competencial adquirit per cada municipi.



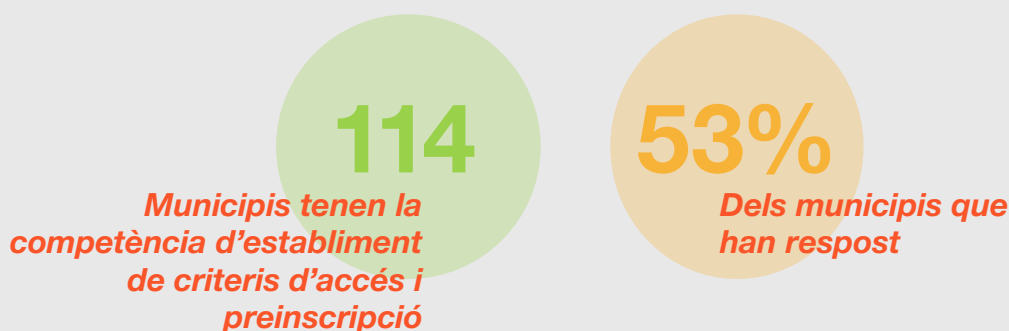
4.1 El desplegament competencial pel curs 2015/2016

Dels 214 municipis que van respondre al panel, 212 van respondre a la pregunta de quines de les tres possibles competències tenien delegades per aquell curs. Els resultats ens mostren que la competència que ha estat més delegada és, precisament, la que identificàvem com a més substantiva de les tres: la d'establiment de criteris d'accés i preinscripció. Concretament, 114 municipis van contestar que tenien delegada aquesta competència per a les seves EBMs, i això representa un 53% dels que han respost i, en tot cas, un 36% de la demarcació. En segon lloc, però, trobem la competència que havíem identificat com a menys determinant per a la configuració bàsica del servei: la de creació i gestió dels consells de participació. 87 municipis, un 27% de la demarcació i un 40% dels que han respost, gestionen els consells de participació locals. Finalment, tan sols 25 municipis (un 8% de la demarcació i un 11% dels que han respost) tenen delegada la competència d'autorització de les llars d'infants privades.

COMPETÈNCIA DELEGADA CURS 15/16	SÍ	% SÍ	NO	% NO
Preinscripció i admissió	114	36,66	98	31,51
Autorització llars privades	25	8,04	187	60,13
Consells de participació	87	27,97	125	40,19

¹Els percentatges es refereixen al total de la província, 311 municipis.

Aquesta configuració de les delegacions competencials ens mostra clarament que existeix una matèria que una bona part dels municipis consideren important gestionar per a les llars de la seva titularitat: la preinscripció i accés. Com dèiem, aquesta sí és una capacitat substantiva en relació amb el servei, atès que permet –dins dels marges de la normativa general– una adaptació dels criteris d'accés que permeten modular el perfil dels usuaris finals del servei i, per tant, permeten incidir de forma directa segons les prioritats polítiques dels governs municipals respectius.



Per altra banda, la segona competència amb majors delegacions és precisament la que identificàvem com la de governança del servei, on el component que prima no és substantiu en relació amb l'accés o condicions generals del servei, sinó la forma en què els diferents actors implicats en el seu funcionament ordinari es relacionen entre ells. Aquesta competència permet regular aspectes relacionats fonamentalment amb la composició del consell escolar dels centres, que ha de garantir en tot cas l'equilibri entre la representació del personal educador i la representació de pares i mares; o també l'existència d'altres consells (de barri, de municipi, etc.). La resta d'aspectes es regulen fonamentalment com preveu la normativa general relativa als consells escolars.

Finalment, la darrera competència en nombres absoluts de delegacions és la que fa referència a tot allò relacionat amb la resolució dels expedients d'autorització, de cessament d'activitats, de modificació de l'autorització i de revocació de l'autorització de les llars d'infants privades. Aquesta és clarament la menys delegada de les tres competències. Aquest fet es deu, probablement, a la poca visibilitat pública de la competència i la complexitat política i de gestió que pot implicar.

Les dades del tipus de municipi que assoleixen les diferents competències ens mostren relativa poca variació. Es tracta, això sí, de municipis mitjans-grans i més densos de la mitjana de la demarcació. Ni en termes de cobertura, ni en termes de renda disponible semblen existir diferències notables entre municipis en funció de la competència que tenen delegada.

Atesa la poca variació que ofereixen els municipis en funció del tipus de competència, construïm un índex molt senzill que acumula el nombre de competències per a cada municipi i que pren quatre valors, de 0 a 3. L'objectiu és analitzar si hi ha patrons de comportament específics si agrupem els municipis en funció de la seva dotació competencial, de forma que tres significa el màxim nivell de coresponsabilització legal possible i zero la mínima. Un cop analitzades les dades, no sembla fer-se evident cap patró de distribució clar, i més aviat, els motius del nivell competencial concret potser s'haurien de buscar en la voluntat política dels diferents consistoris.

Ni en termes de cobertura, ni en termes de renda disponible semblen existir diferències notables entre municipis en funció de la competència que tenen delegada



4.2 Les combinacions competencials

A banda del nombre total de competències, també fóra interessant analitzar la distribució concreta de les diferents competències, és a dir, les combinacions existents de les diferents possibilitats competencials. La següent taula ens distribueix el nombre de municipis en funció de les 8 diferents combinacions possibles de resposta.

COMBINACIÓ DE RESPOSTES	NOMBRE	%
Admissió + privades + consells (Sí-Sí-Sí)	22	10,38
Admissió + privades (Sí-Sí-No)	1	0,47
Admissió (Sí-No-No)	36	16,98
Cap competència (No-No-No)	88	41,51
Privades + consells (No-Sí-Sí)	2	0,94
Consells (No-No-Sí)	8	3,77
Privades (No-Sí-No)	0	0,00
Admissió + consells (Sí-No-Sí)	55	25,94
Total	212	100

Les dades de la taula ens mostren que, dels 212 municipis de què disposem d'informació, la majoria no tenen delegada cap competència (41,51%).

Aquesta dada implica que una bona part dels municipis de la demarcació no s'han dotat de cap eina específica de gestió de les EBMs de la seva titularitat. La possibilitat d'obtenir-les està vinculada a dues condicions: una, que és evident, que és disposar de llar d'infants de titularitat municipal; la segona, és la voluntat de signar el corresponent conveni de col·laboració que certifiqui el traspàs competencial. Generalment, l'absència d'aquesta segona condició es pot vincular al fet de que no es troba aquesta possibilitat de traspàs entre les prioritats polítiques del govern municipal.

Dels 212 municipis de què disposem d'informació, la majoria no tenen delegada cap competència (41,51%)

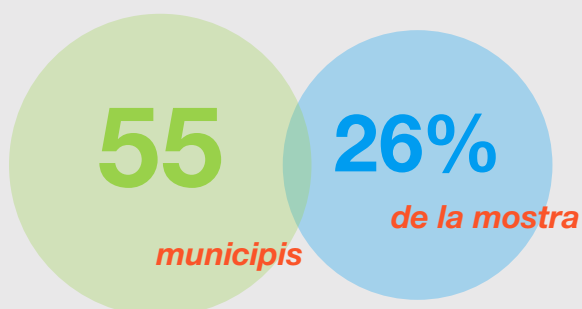
Bona part dels municipis de la demarcació encara no s'han dotat de cap eina específica de gestió de les EBMs de la seva titularitat

La segona combinació de competències delegades més habitual és un conjunt que té tot el sentit: admissió i consells de participació, amb 55 municipis gairebé un 26% dels que han respost.

Aquesta combinació es podria considerar com un dels pilars per a municipalitzar i apropiar-se de la política pública de llars d'infants. Junt amb la gestió econòmica –que deriva de la titularitat-, el municipi es dota d'eines per a configurar un element gairebé tant important com la gestió econòmica: adaptar a la realitat local l'accés al servei i la seva governança interna.

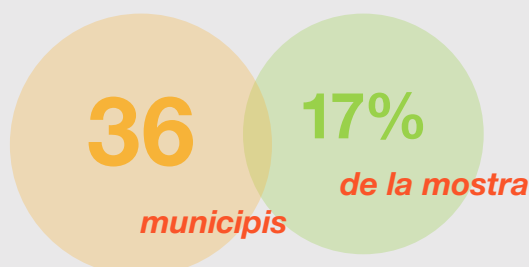
Així, els municipis que tenen traspasada aquesta combinació poden ser identificats pels ciutadans i la resta d'administracions com a responsables o gestors principals del servei. Òbviament aquest argument s'aplica amb major intensitat per a la combinació que inclou les tres competències delegades (22 municipis, un 10.4% dels que han respost), que es configura com una combinació minoritària però que, paradoxalment, és la que dibuixa un municipi més implicat en la política pública de llars d'infants.

**Competència:
admissió i consells de
participació**



La tercera combinació en percentatge és la transferència exclusivament dels criteris d'admissió i preinscripció, amb 36 municipis i gairebé un 17% dels que han respost. Aquesta seria una opció de mínims pel que fa a la coresponsabilitat amb la gestió del servei puix que és "naturalment" complementària de la titularitat del centre i configura un nucli mínim que fa reconoscible la tasca de l'ajuntament en la seva activitat en la política pública de llars d'infants.

**Competència:
criteris d'admissió i
preinscripció**



Finalment, s'observen quatre combinacions molt minoritàries

Cap municipi dels enquestats té transferida únicament la competència sobre l'autorització i revocació de les autoritzacions per engegar llars d'infants privades al municipi

En segon lloc tan sols un municipi té transferides les competències sobre admissió i autorització sobre privades –tot i que a priori semblaria una combinació forta en termes de política pública–

En tercer lloc, hi ha dos municipis que tenen transferides les competències sobre llars privades i les de configuració dels consells de participació

En quarta posició ascendent, vuit municipis tenen delegada exclusivament la competència en matèria de consells de participació



Finalment, pel que fa a l'evolució de les competències delegades la següent taula recull el nombre i percentatge de municipis que tenien delegades les tres competències considerades per a cada un dels cursos de què disposem informació. Val a dir que, atesa la disparitat de municipis que responen per a cada onada de panel, els números absoluts tenen un valor interpretatiu molt baix, essent el percentatge de distribució de cada competència la dada més fiable a l'hora de comparar entre onades de panel.

2009/10 | 2011/12 | 2013/14 | 2015/16

	2009/10		2011/12		2013/14		2015/16									
	SÍ	%	NO	%	SÍ	%	NO	%								
Preinscripció	87	39,6	133	60,5	79	58,1	57	41,9	84	58,7	59	41,3	114	53,5	98	46,5
Llars privades	9	4,1	211	95,9	18	13,2	118	8,8	17	11,8	126	88,2	25	3,7	187	96,3
Consells de participació	77	35	143	65	69	50,7	67	49,3	57	39,9	86	60,1	87	41	125	59

+50%**municipis amb
la competència
de preinscripció i
matrícula**

La taula ens mostra una estabilitat notable, especialment comparant els percentatges de les tres darreres onades. El percentatge de municipis que declaren tenir traspassada la competència de preinscripció i matrícula no baixa del 50% en les tres darreres moments d'observació, mostrant un canvi notable respecte del curs 2009/2010 on només un 40% declarava tenir traspassada aquesta competència. Aquesta és potencialment una evolució notable en tan sols 6-7 anys. La competència sobre llars privades es configura com clarament minoritària en les dues onades de panel que tenen taxes de resposta més altes (i per tant, són una mica més fiables), amb valors entorn el 4% tan sols. Finalment, la competència sobre els consells de participació es situa aproximadament pels volts del 40%, especialment en els cursos 2009/2010 i 2015/2016.

40%**municipis amb
la competència
consells de
participació**

Per acabar, podem considerar el comportament de l'índex competencial que hem creat per reblar aquesta idea d'una distribució relativament uniforme del desplegament competencial i el relatiu poc canvi observat. Efectivament, la taula següent ens dona la mitjana i la desviació típica de l'acumulat de competències. Es pot observar clarament que la distribució no ha patit grans canvis en els quatre cursos considerats i que la mitjana de competències delegades es situa permanentment al voltant d'una, tot que de 2009/2010 a 2015/2016, sí s'observa un increment de 0.3 punts en mitjana, que és relativament rellevant ateses les magnituds de la mesura.

Índex de delegació competencial

	N	MITJANA	DESVIACIÓ	MIN	MAX
Curs 2015/2016	212	1.1	1.1	0	3
Curs 2013/2014	143	1.1	1.0	0	3
Curs 2011/2012	136	1.2	1.0	0	3
Curs 2009/2010	220	0.8	0.9	0	3

4.3 Criteris específics d'accés pel curs 2015-2016

El panel demana, als municipis que tenen traspassada la competència de preinscripció i admissió, informació detallada rellevant en relació amb aquesta competència. Concretament, l'existència o no de barem de puntuació propi i de criteris d'accés complementaris per garantir una major equitat. 43 municipis, dels 114 que reconeixen tenir delegada la competència, responen afirmativament a l'existència de criteris específics propis. En aquest sentit, és procedent recordar que tenir la competència transferida no implica fer-ne ús en cap de les seves vessants: la d'establir criteris propis ni tampoc en la d'establir procediments de preinscripció diferenciats del que estableix la Generalitat (calendari, logística dels tràmits...). Per tant, és perfectament possible que alguns municipis tinguin la competència transferida però hagin optat per no desenvolupar-la, o estiguin en vies de fer-ho i per aquest motiu no donin detalls sobre els criteris propis.

Els municipis amb la competència de preinscripció i admissió

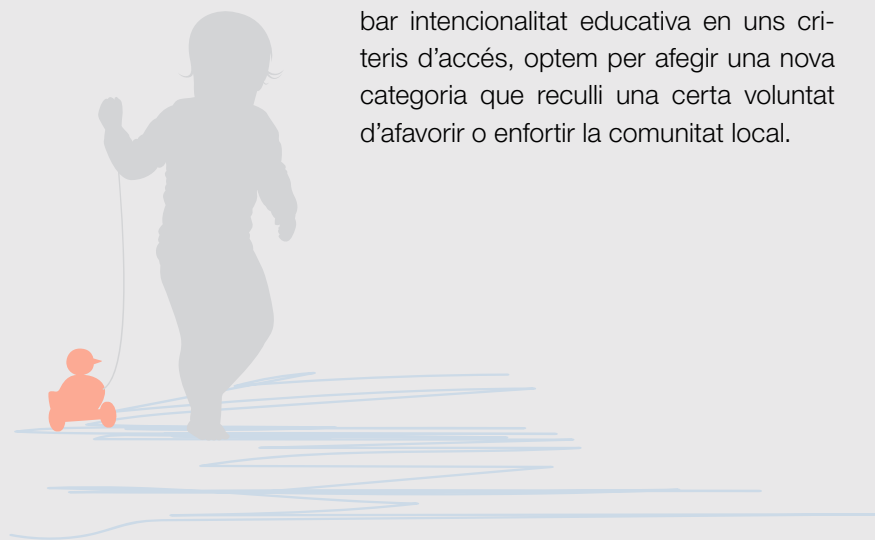
tenen barem de puntuació propi i criteris d'accés complementaris



gairebé dos criteris propis de mitjana per municipi



L'enquesta demana específicament sobre quins són aquests criteris propis i aquesta demanda es configura en forma de pregunta amb resposta oberta. Els resultats ens concreten que dels 43 municipis de què disposem informació tenim un total de 73 criteris propis diferenciats, que implica una mitjana de gairebé dos criteris propis de mitjana per municipi (concretament, 1,7). A continuació, proposem classificar els diferents criteris d'accés en funció de les categories teòriques que esmentàvem en la secció teòrica: finalitats educatives, conciliació de la vida laboral-familiar i assistencial. Tanmateix, com que és pràcticament impossible trobar intencionalitat educativa en uns criteris d'accés, optem per afegir una nova categoria que reculli una certa voluntat d'afavorir o enfortir la comunitat local.



Classificació dels diferents criteris d'accés en funció de les categories teòriques

1. Finalitats educatives



Matricular l'infant a jornada completa la utilització del menjador o altres serveis complementaris.

2. Conciliació de la vida laboral-familiar



Mesures destinades a afavorir famílies en que el fet laboral dels progenitors sigui determinant per donar prioritat

3. Assistencial

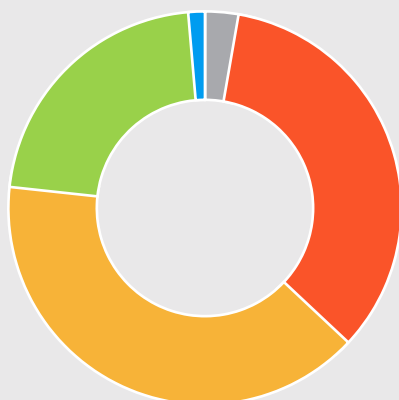


Situacions en què s'afavoreix l'admissió d'infants per raó de renda familiar, per problemes o necessitats socials o sanitàries, famílies nombroses o monoparentals, progenitors a l'atur i altres situacions socials o laborals anàlogues

4. Promoció de la comunitat local



Criteris d'accés que afavoreixin infants empadronats al municipi o famílies amb empadronaments d'una determinada durada



La següent taula resumeix numèricament la importància de cada un dels criteris

Criteris de conciliació laboral-familiar	25	34,25%
Criteris educatius	2	2,74%
Criteris assistencials	29	39,73%
Criteris comunitat política	16	21,92%
Altres / indeterminat	1	1,37%

Els resultats ens mostren que els criteris més habituals són els assistencials, amb gairebé un 40% dels casos, seguits pels de conciliació laboral familiar amb un 34%. Com era de preveure els criteris educatius són molt minoritaris, i els criteris que hem afegit, d'afavoriment de la comunitat local, apareixen en un 22% dels casos. Aquests resultats confirmen que els municipis tendeixen a afavorir l'accés a aquells infants (més aviat a les famílies d'infants) amb famílies treballadores o per criteris econòmic-socials.

5. Models de finançament i gestió del servei

Un dels aspectes clau en relació amb la titularitat del servei és el finançament i la gestió del servei. El nucli bàsic de la titularitat del servei inclou indefectiblement la gestió econòmica del servei. El panel ha crescut molt en relació amb la concreció d'aquests aspectes financers de la gestió de les llars d'infants municipals, passant de recollir bàsicament les quotes (curs 2009-2010) a informació molt detallada de l'estructura financera com, per exemple, el cost total del servei, l'aportació municipal, l'aportació que hi fan les famílies, l'aportació que realitzen altres ens (en les dues darreres onades del panel) o la gestió diferenciada del menjador. Endemés, pels dos darrers cursos es disposa de detall de la gestió directa, o en col·laboració amb altres ens locals, del servei.

5.1 Tipus i formes de gestió

En relació amb la gestió, trobem que només 3 municipis afirmen tenir la gestió de la llar d'infants compartida amb altres ens. Els resultats dels dos cursos de què disposem de dades en aquest aspecte són molt clars, atès que una aclaparadora majoria de municipis de la demarcació de Barcelona no comparteixen la gestió de les seves llars d'infants amb cap altre govern local. Els motius per aquesta situació poden ser diversos però, fonamentalment, poden derivar de les dificultats de gestionar un servei amb un únic emplaçament físic però que hagi d'abastar diversos nuclis poblacionals (llevat de casos amb un centre molt clar i nuclis molt secundaris). Per altra banda, en escenaris de poblacions 0-2 molt escasses, entrar en una gestió mancomunada d'una llar d'infants pot generar situacions en les quals un dels municipis participants hagi de sostenir el servei econòmicament, però pràcticament no hi envii infants, generant situacions polítiques i de gestió complexes.

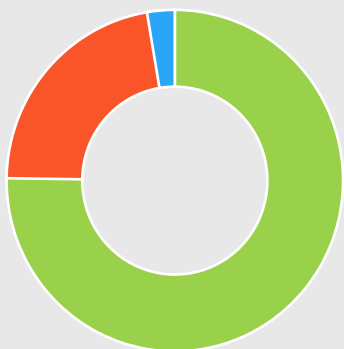
La majoria de municipis de la demarcació de Barcelona no comparteixen la gestió de les seves llars d'infants amb cap altre govern local

Només 3 municipis afirmen tenir la gestió de la llar d'infants compartida amb altres ens.

122 municipis de gestió directa disposen de mitjana de 1.4 EBM.

Els municipis de gestió indirecta disposen de mitjana 1.9 llars d'infants

7 municipis que tenen la gestió diversificada tenen una mitjana de 2.2 EBMs



85 gestió directa indiferenciada
25 organisme autònom
3 patronat
1 empresa municipal

Finalment, el panel demana concreció en relació amb el tipus de gestió directa que realitzen els municipis. De les 116 escoles de que disposem d'informació, 85 es gestionen de forma directa indiferenciada, és a dir, que la gestió del servei esta completament internalitzada en l'organigrama administratiu municipal; 3 han triat la figura del patronat i només una escola es gestiona mitjançant una empresa municipal. Aquestes dades ens reforcen la idea de que els municipis que trien la gestió directa, a més, opten molt majoritàriament per fórmules que mantenen la gestió dins l'àmbit més estricte del dret administratiu, essent les fórmules amb menor dependència de la normativa administrativa molt minoritàries. Probablement, al tractar-se d'un servei altament homogeneïtzat i encotillat per la normativa de la Generalitat, no té massa sentit proposar fórmules que permetin una major ductilitat i flexibilitat en la seva prestació.

Si analitzem l'evolució dels percentatges de gestió directa que trobem en les quatre onades de panel de què disposem, trobem que el patró de distribució dels centres segons el tipus de gestió és molt similar al del curs 2015/2016, fins i tot malgrat les diferències de resposta entre panels

5.2 La gestió del menjador



El menjador és, sens dubte, un dels serveis inclosos en les EBM que és més rellevant, tant en termes socials com educatius. El menjador pot representar, per a determinats perfils d'usuaris, un àpat en condicions, equilibrat, saludable, controlat i regular. Per tots, és un moment fonamental d'adquisició d'hàbits i rutines.

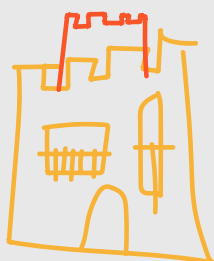
Igual que passava en el cas del servei educatiu, en el cas del servei de menjador, els municipis més poblats, més densos i amb menor nivell de cobertura pública tendeixen a externalitzar el servei de menjador més que els menys poblats.

5.3 Estructura financera del servei: cost i aportacions

L'anàlisi de costos ens ha mostrat que, amb les limitacions comentades de les dades, el cost unitari pel curs 2015/2016 no sembla estar relacionat ni amb la dimensió poblacional ni amb la renda de les famílies. Aquesta dada sembla configurar, doncs, un servei amb un cost unitari relativament estàndard independentment de la població municipal o de la renda de les famílies. En altres paraules, la centralització tan important de les condicions de prestació del servei impliquen que, econòmicament, tingui un comportament anàleg al de serveis educatius de nivells superiors i el cost sigui relativament homogeni a qualsevol indret del territori.

El cost unitari pel curs 2015/2016 no sembla estar relacionat ni amb la dimensió poblacional ni amb la renda de les famílies

L'estudi de les mensualitats a les quals fan front les famílies sembla poc sensible a elements de context. Tot i que el fet que la mensualitat augmenti lleugerament amb la renda familiar mitjana disponible podria indicar que en aquells municipis amb major capacitat econòmica les EBMs ofereixen alguna mena de servei complementari inclòs en la quota (per exemple, incloure berenar o acolliment), o bé que existeix algun complement al personal d'administració o docent, que no es dona en municipis amb famílies amb menys capacitat econòmica mitjana. Tot i això, les diferències són petites, fet que reafirma el caràcter "universalitzant" de la prestació del servei. Cal també assenyalar que les dades semblen indicar que el motor econòmic del servei de llars d'infants serien els municipis i les famílies, mentre que les aportacions d'altres ens representarien ajudes homogènies, calculades en funció del nombre d'usuaris.



Finalment, és interessant analitzar com han evolucionat les mensualitats des dels anys dels quals disposem de dades (curs 09/10). La tendència en aquest sentit és a la concentració dels valors a mesura que els anys avancen, de manera que els dos primers anys de què disposem de dades els valors de cada municipi són relativament heterogenis, mentre que els darrers anys tendeixen a assemblar-se més entre ells. En termes generals, doncs, s'observa que les dades pre-crisi (cursos 09/10 i 11/12) els valors són més heterogenis i que, posteriorment, opera una certa concentració dels mateixos.

6. Bonificacions i tarifació social

Un dels més recents aspectes de debat en relació amb la prestació del servei de llars d'infants municipals és el disseny de les quotes a satisfer per les famílies, les bonificacions associades i l'existència de tarifacions socials. Aquest darrer element ha generat un intens debat, tant a nivell polític com de gestió. Fonamentalment, la tarifació social implica una gradació del preu a satisfer pels usuaris d'un determinat servei en funció de determinades característiques personals del usuaris, i no basada en el servei. És a dir, l'aportació financera dels usuaris mitjançant el preu públic es modula en funció de criteris establerts pel prestador del servei que són, generalment, de caire econòmic-personal.

En aquest sentit, la tarifació social és un instrument que se separa una mica d'un dels principis de l'estat del benestar –específicament en serveis educatius- que s'havien consolidat en els anys de bonança econòmica. Concretament, aquell segons el qual l'accés als serveis públics ha de tendir a ser universal i gratuït, perquè el pagament d'aquests serveis es fa a través dels impostos, especialment els provinents de rendes del treball. Tanmateix, la revisió dels preus públics d'alguns serveis municipals, establint preus variables d'acord amb el nivell de renda dels usuaris té com a objectiu principal que el preu no sigui una barrera a l'hora d'accedir als serveis, especialment per a determinats sectors de la societat local.

L'aportació financera dels usuaris mitjançant el preu públic es modula en funció de criteris establerts pel prestador del servei que són, generalment, de caire econòmic-personal

Les beques i bonificacions pretenen anivellar situacions desiguals en l'accés al servei, mentre que la tarifació social pretén afavorir l'entrada i utilització del servei per part de les rendes més desfavorides

El funcionament concret de la tarifació social pretén també allunyar-se de la lògica de les bonificacions aplicades a un preu públic estàndard unificat, que s'aplica a les famílies de renda baixa i/o quan concorren problemes socials acreditats per serveis socials. Les diferències conceptuals entre sistema de beques i bonificacions són, doncs importants. Les beques i bonificacions pretenen anivellar situacions desiguals en el gaudi del servei, mentre que la tarifació social pretén afavorir l'entrada i utilització del servei per part de les rendes més desfavorides. Unes funcionen ex-post (un cop es gaudeix del servei), mentre que l'altra pretén funcionar ex-ante (fent desaparèixer les barreres d'entrada que podien suposar preus elevats per a les famílies amb més dificultats).

És important reconèixer que aquesta relativa novetat en el disseny de l'estructura financera del servei està fortament condicionada per les limitacions pressupostàries i competencials que va mirar d'establir la normativa estatal. Per això, el principal motiu per a l'establiment d'una tarifació social acostuma a basar-se en l'objectiu de potenciar el dret d'accés a les EBM per a les llars més desafavorides, generalment de rendes més baixes, tot incrementant la progressivitat de les aportacions familiars; però també amb l'objectiu de fer els pressupostos del servei més estables i menys dependents del finançament local.

Centrant-nos en les dades del panel, de mitjana, els municipis han atorgat beques a l'escolaritat i al menjador a una mica més del 13% dels infants matriculats a les seves llars d'infants, sense que sembli haver-hi diferències significatives entre el tipus de gestió i dimensió poblacional. En el cas de les beques d'escolaritat, però, sí s'observa una relació positiva entre el nivell competencial i el percentatge d'infants becats al municipi, mentre que aquest fet no es dona en el cas de les beques menjador. Respecte als criteris per a atorgar les beques d'escolaritat, dels municipis de què disposem dades, els criteris de renda personal semblen ser majoritaris (un 55%), però tot i això, sembla que el nombre general de beques a l'escolaritat no té una relació sistemàtica amb el nivell de renda mitjana del municipi.

**dels infants
matriculats han rebut
beques a l'escolaritat i
al menjador**

**Les quotes en aquells municipis
on existeix tarifació social tampoc
semblen estar relacionades amb
dimensió poblacional o renda**

Les quotes en aquells municipis on existeix tarifació social tampoc semblen estar relacionades amb dimensió poblacional o renda, però sí apareix una relació entre renda bruta disponible i el nombre de trams que inclou el sistema de tarifació: a major renda mitjana, menys trams de tarifació existeixen. Aquesta dada podria apuntar en la direcció d'introduir major progressivitat en les quotes en aquells municipis amb rendes mitjanes més baixes, mentre que la tarifació social seria menys progressiva en els municipis amb rendes més elevades en mitjana. Aquest podria ser un indicatiu d'un disseny pensat per afavorir a les famílies de rendes més baixes en municipis on la renda ja és baixa, mentre que aquesta necessitat potser no aparegui en municipis de rendes més elevades. No obstant, ens trobem amb que les diferents tarifacions socials de què disposem dades no semblen explicar-se per elements de context, ni tampoc semblen explicar-se pel tipus de gestió dels municipis estudiats.



Reflexions finals



Homogeneïtat

Predomini general de la homogeneïtat en la prestació de tots els aspectes del servei de llars d'infants.

Els aspectes d'estructura tot i ser els més potencialment diversos (de gestió) presenten variacions minses i de poca amplitud.

Els resultats mostren poca sensibilitat a les variacions del context i és plausible que el nivell de detall de la regulació normativa, junt amb les limitacions econòmiques i l'encotillament competencial dels municipis, generin una xarxa de llars d'infants públiques relativament homogènia.

On els municipis tenen més capacitat d'incidència (delegacions competencials, aportacions econòmiques, tarifació social...), tampoc s'observen grans diferències ni una gran variabilitat en les dades.

Les diferències entre municipis existeixen, però a nivell agregat són de matís i no apareixen com a estadísticament significatives la majoria de les vegades.

Probablement la implantació de més tarifacions socials als municipis sí acabi sent una font molt potent de diversificació i adaptació a la realitat local del servei; de moment, però, les informacions de què disposem encara són poques en relació amb aquest aspecte.



Dimensió poblacional

El servei públic de llars d'infants municipals està consolidat allà on no hi ha oferta privada i ha configurat una xarxa pública molt potent i de qualitat en els municipis petits-mitjans de la demarcació on no hi ha oferta privada.

Per contra, en els municipis més densos i poblats, el servei públic té una presència molt més limitada i conviu amb el sector privat.

Aquesta diferència també es fa molt evident en les formes de gestió que trien els municipis per prestar el servei: majoritàriament els més poblats opten per gestions indirectes, mentre que els menys poblats opten per gestions directes, tant del servei educatiu com del menjador.

Sens dubte, la funció de reequilibri territorial que genera la xarxa pública de llars d'infants és un dels seus grans punts forts tot i que, al tenir la Generalitat la competència exclusiva en educació infantil, i regular-ne els atributs bàsics del servei, i tenir la capacitat de finançar l'expansió de l'oferta - desincentivant també el creixement de la xarxa des de 2010-, el desplegament del mapa no és neutre i manté els seus efectes.

Tot i que la Generalitat mai ha dirigit de forma explícita la xarxa que ha creat, la governança del sistema està totalment condicionada pel paper pivotal que hi juga. La centralització tant important de les condicions de prestació del servei de llars d'infants municipals implica que, a tots els nivells (econòmic, educatiu i de condicions materials), el servei a cada municipi tingui un comportament anàleg al d'altres nivells educatius i la prestació sigui relativament homogènia a qualsevol indret del territori. D'aquesta manera, tot i no existir un sistema públic d'escoles bressol pròpiament dit (únic), sinó un servei municipalitzat (teòricament divers), l'homogeneïtat observada el construeix de facto.

Ara bé, malgrat aquesta configuració de facto com un servei educatiu de nivells superiors, el fet que no sigui educació obligatòria genera les distorsions que hem constatat en relació amb la cobertura pública, totalment insuficient malgrat els avenços que es van donar durant la segona meitat dels anys 2000. Aquesta cobertura insuficient implica que en la solució del problema públic que pretén resoldre el sistema de llars d'infants, sigui tant inconcret com hem vist, la tensió entre finalitat social-familiar i finalitat educativa que es genera per la manca de places es resol a nivell municipal.

A pesar d'aquesta responsabilitat, els municipis no semblen fer ús de forma generalitzada de les possibilitats al seu abast: la incidència dels traspassos competencials i la capacitat de modular l'accés al servei a través dels criteris de matriculació, per exemple, semblen encara opcions minoritàries.





Bibliografia

Bibliografia

Blasco, J. (2016). De l'escola bressol a les polítiques per a la petita infància.

Bonal, X. (2004). Las políticas educativas. In J. Planas i Coll, J. Subirats, C. Riba, & X. Bonal (Eds.), La escuela y la nueva ordenación del territorio (pp. 43–60). Barcelona: Octaedro.

Carol, M. (2016). Un nou model del gestió per a les escoles bressol municipals (Formació en Educació).

Estadístiques d'ensenyament: taules municipals, curs 2004/2005 (2005). Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament d'Ensenyament.

Font, J. A. (2014). Afectació de les competències en matèria d'educació dels municipis. Barcelona. Disponible a: www.fmc.cat

Gomà, R., & Subirats, J. (2001). Govern i polítiques públiques a Catalunya: 1980-2000. Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona.

Informe sobre l'escola bressol municipal a la demarcació de Barcelona. 3a Edició. Curs 2013-2014. (2015). Barcelona.

León, M. (2015). Empleo y maternidad: obstáculos y desafíos a la conciliación de la vida laboral y familiar . Bellaterra.

Medir, L. (2013). Interdependencias Institucionales y Gobierno Multinivel: el Caso de los Municipios y la Política Educativa. Tesis Doctoral UT1 / UB.

Medir, L. (2015). Los convenios de colaboración en materia educativa entre la Generalitat de Catalunya y los gobiernos locales: morfología y contenidos (1999-2010). Revista Catalana de Dret Públic, 50 (juny), 161–183.

Pedró i Garcia, F. (2009). Descentralització i municipalització de l'educació als països de l'OCDE. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Riba, C. (2004). Las políticas educativas locales. A: J. Planas i Coll, J. Subirats, C. Riba, & X. Bonal (Eds.), La escuela y la nueva ordenación del territorio (p. 105). Barcelona: Octaedro.

Síndic de Greuges. (2007). L'escolarització de 0 a 3 anys a Catalunya. Informe extraordinari.

Subirats, J. (2002). Gobierno local y educación: la importancia del territorio y de la comunidad en el papel de la escuela. Barcelona: Ariel.

Les escoles bressol municipals: estat de la qüestió

Autors

Lluís Medir Tejado
Oficina de Planificació Educativa – Gerència
Serveis d'Educació

Coordinació

Oficina de Planificació Educativa
Gerència de Serveis d'Educació
Àrea de Cultura, Educació i Esports
Diputació de Barcelona

