



AVALUACIÓ DELS PLANS EDUCATIUS D'ENTORN 2005-2009

Resum executiu
12 de gener de 2011

Avaluadors principals: Jaume Blasco i David Casado

Equip de treball: Jordi Sanz
Lluís Ferrer
Carolina Costa

Comitè d'assessors externs: Francesc Pedró
Josep-Oriol Escardibul

1. Introducció

Els plans educatius d'entorn (en endavant, PEE) van ser concebuts com a instruments per donar una resposta integrada i comunitària a les necessitats educatives, mitjançant la coordinació i dinamització de l'acció educativa en els diferents àmbits de la vida dels infants i joves. En aquest sentit, el disseny i desenvolupament d'un PEE pretenien induir una nova cultura organitzativa d'aprenentatge en xarxa, basada en els principis de coresponsabilització, participació i implicació de tots els agents educatius, que proveís continuïtat i coherència a les accions dels diferents agents educatius que operen en l'àmbit familiar, de l'educació formal, no formal i informal d'un territori. En darrer terme, la consolidació d'aquesta nova cultura de funcionament havia de menar a l'assoliment dels dos objectius estratègics del programa: l'èxit educatiu per a tot l'alumnat i la cohesió social.

Definits per primera vegada l'any 2005 en un annex del Pla per a la llengua i la cohesió social (Pla LIC), la implementació dels PEE s'inicià ja en una fase experimental de pilotatge durant el mateix curs 2004-2005 (amb 31 PEE en 26 municipis). Durant els dos anys posteriors la implementació dels plans d'entorn es va estendre territorialment, fins a atènyer els 95 plans en 80 municipis que es troben actius a data de 2010.

2. Anàlisi comparativa de les polítiques educatives d'entorn

- **Existeixen referents internacionals per a les polítiques educatives d'entorn.** Encara que cap programa abasti tots els elements dels PEE, hi ha un gran ventall d'experiències internacionals que, de forma parcial, en reproduïxen alguns components, com ara la promoció de xarxes d'actors locals, les activitats d'estudi assistit, o els serveis de suport a les famílies.
- **Les motivacions dels programes educatius d'entorn són diverses.** Mentre que alguns se centren en incidir sobre els mecanismes pels quals l'entorn social i familiar determina el rendiment educatiu dels alumnes, d'altres s'orienten a la creació de capital social, a l'enfortiment d'una capa de governança local de l'educació, o a aconseguir una major connexió entre el currículum escolar i l'entorn social i cultural en què s'ubica l'escola.
- **Els resultats de les avaluacions dels programes educatius d'entorn són ambigus quant a la seva capacitat d'incrementar el rendiment acadèmic.** Els resultats de les investigacions són coherents a identificar el capital formatiu i les característiques socioeconòmiques de la família (no tant del barri o comunitat) com el determinant més important del rendiment educatiu de l'alumne. No obstant això, les evidències sobre la capacitat de les polítiques públiques per influir positivament en l'entorn educatiu no són concloents: les avaluacions i metanàlisis revisades tendeixen a identificar resultats entre nuls i molt moderats de les intervencions d'entorn sobre el rendiment acadèmic dels alumnes.

- **Els intents de crear xarxes per a facilitar l'acció cooperativa entorn l'educació han obtingut resultats mixtes.** Algunes avaluacions destaquen el bon funcionament de xarxes entre conjunts d'escoles, autoritats educatives locals i proveïdors de serveis, amb una orientació marcadament professional. Tanmateix aquestes xarxes han comptat, generalment, amb una escassa participació d'entitats i dels grups en risc d'exclusió social a qui pretenien beneficiar. La percepció dels membres de l'entorn (famílies i comunitats) com a beneficiaris més que com a participants actius, i les resistències dels professionals de l'educació a sotmetre a debat la seva expertesa ha tendit a fer evolucionar els programes vers la provisió serveis, més que cap a la creació de capes de governança locals o de xarxes participatives.
- **Diverses avaluacions atribueixen els mals resultats a un disseny dels programes excessivament feble.** Entre els elements que han il·lustrat el funcionament dels programes s'esmenten la definició d'objectius massa genèrics, un ventall d'actuacions excessivament ampla, incloent-ne algunes de mal definides i sense una relació clara amb l'assoliment dels objectius, un procés de selecció de les zones o escoles beneficiàries poc clar i objectiu, i la manca de mecanismes per avaluar els programes i identificar i disseminar les bones pràctiques.
- **La implementació dels programes és un element important que mereix molta atenció.** Més enllà del disseny dels programes, les avaluacions han tendit a identificar elements de la implementació que determinen la qualitat en la provisió i expliquen la freqüent heterogeneïtat en els resultats d'una mateixa intervenció, com ara la taxa d'assistència i la retenció dels participants, l'orientació acadèmica o recreativa de les activitats per als alumnes, l'excessiva rotació de personal, la coordinació entre les actuacions d'entorn i l'educació formal, o l'existència d'un gestor-coordinador del programa.
- **La multiplicitat de programes és una alternativa a les intervencions comprensives .** A més dels programes amb vocació d'intervenció integral (com *Education Action Zones* i *Excellence in Cities*) el Regne Unit ha desenvolupat en els darrers anys diverses iniciatives que, des de diferents perspectives, intenten potenciar l'obertura de l'escola vers l'entorn. Aquest procés de diferenciació permet una major claredat en els objectius i en la direcció sobre l'ús dels recursos per part de l'administració del sistema educatiu, mentre que a escala local permet optar per un o altre programa, segons les necessitats i prioritats específiques.
- **La presència d'experiències similars en altres països indica que les polítiques d'entorn del Departament d'educació s'alineen amb l'agenda educativa internacional.** Al mateix temps, subratlla la conveniència que els gestors dels PEE estiguin atents als desenvolupaments i avaluacions d'aquestes iniciatives internacionals, a fi d'importar idees i aplicar-ne les conclusions a la millora continuada del programa.

3. Els PEE en xifres

- **L'any 2009 els PEE abastaven 80 municipis i 710 centres educatius públics i privats d'educació primària i/o secundària obligatòria, en els quals estaven matriculats 317.177 alumnes.** Això representa un 8,5% dels municipis de Catalunya, un 24,8% dels centres i un 29,3 % dels alumnes d'educació primària i ESO.
- **El PEE és un programa predominantment urbà.** El percentatge de municipis, centres i alumnes amb un PEE augmenta a mesura que ho fa la població del municipi, assolint un 78,0% dels municipis majors de 30.000 habitants. Per contra, destaca que cap dels 482 municipis de Catalunya amb menys de 1.000 habitants pren part en un PEE.
- **La implantació del programa per demarcacions territorials és força desigual.** El programa es troba especialment estès a l'Àmbit Metropolità i a les Terres de l'Ebre, amb un 18,3% i un 11,5%, respectivament, del total de municipis. La presència dels PEE es mínima a la província de Lleida (un 2,7% dels municipis de Ponent, i un 1,3% dels de l'Alt Pirineu i Aran). Per proporció de centres i d'alumnes, la prevalença dels PEE és màxima a les Terres de l'Ebre i les Comarques Gironines, en què ultrapassa el 40% de l'alumnat.
- **En termes generals, la selecció s'ha produït amb un criteri compensatori.** Així, els municipis participants es troben, predominantment, per sobre la mitjana del percentatge d'alumnes immigrants i de la de becaris de llibres del conjunt de municipis de Catalunya. Tanmateix, destaca que un de cada quatre municipis participants se situa per sota la mitjana en totes dues variables.
- **Al seu torn, els centres educatius participants es distingeixen de la resta per acollir un alumnat amb majors dificultats educatives i socioeconòmiques.** Concretament, la inspecció educativa tendeix a assignar-los un indicador de nivell socioeconòmic més baix, tenen majors percentatges d'alumnes immigrants i de becaris, i un pitjor rendiment en les proves de competències bàsiques realitzades amb anterioritat a l'inici del programa.
- **A més, els centres participants en un PEE tenen valors significativament superiors a la resta de centres per a algunes variables que poden estar indirectament relacionades amb la qualitat o el dinamisme del centre** (concretament, una menor rotació del professorat, una major demanda de matrícules a P3, o una major participació en el pla d'autonomia de centres).
- **Igualment, els criteris territorials han influït notablement en la selecció dels centres:** a igualtat de característiques, un centre educatiu d'una ciutat de més de 150.000 habitants té menys probabilitats d'entrar al programa que un d'una població més petita, un centre educatiu de la ciutat de Barcelona té menys opcions de ser en un PEE, mentre que un centre de les Terres de l'Ebre té una probabilitat particularment alta.
- **La variació en els criteris de selecció de centres al llarg dels tres anys en què es van incorporar nous plans al programa ha estat notable,** talment que el 2004 destaca per la influència dels resultats en les proves de competències bàsiques i del nivell socioeconòmic del centre, encara amb un efecte poc intens de

les variables territorials; el 2005 per l'efecte de la presència d'alumnes immigrants i l'increment de la intensitat dels criteris territorials; i 2006 per ser els criteris territorials pràcticament els únics significatius.

- **El curs 2009-2010 el pressupost total del programa per als 80 municipis participants va ser de 14.455.890 euros** (incloent l'assignació del programa PROA i el cofinançament per part de l'administració local). Donat que aquell mateix curs hi havia 274.927 alumnes matriculats en els centres participants en actuacions dels plans d'entorn, els recursos addicionals derivats del programa van ascendir, de mitjana, a **52,6 euros per alumne**.
- **La variabilitat del pressupost per alumne entre municipis és força elevada**, des d'un màxim de 896 euros per alumne al Prat de Llobregat fins a un mínim de 27,5 a Girona. Aquesta variabilitat s'explica parcialment pel número d'alumnes dels centres participants en plans d'entorn (a major número d'alumnes tendeix a disminuir el pressupost per alumne) i pel percentatge d'alumnes amb beca de llibres (el pressupost per alumne augmenta lleugerament a mesura que ho fa el percentatge de becaris), indicant que l'alumnat amb majors necessitats socioeconòmiques resulta lleugerament afavorit en la distribució de recursos. No obstant això, l'assignació pressupostària apareix totalment deslligada del percentatge d'alumnes immigrants.
- **L'objectiu "Incrementar l'èxit acadèmic" és el que té assignat un major pressupost** (gairebé 4 milions d'euros, que suposa un 30% del pressupost total); seguit per "Potenciar els espais de convivència i el compromís cívic" (21,1%), i "Potenciar l'equitat i la participació" (13,2%). D'altra banda, l'objectiu que acumula més actuacions és "Potenciar els espais de convivència i el compromís cívic", amb un 24,9% del total de 2.608 actuacions previstes per al curs 2009/2010, seguit per "Potenciar el treball i l'aprenentatge en xarxa" (16,8%) i "Incrementar l'èxit acadèmic" (16,7%).

4. La implementació dels PEE

Disseny i racionalitat

- **Una gran part dels entrevistats no ha identificat una lògica consecutiva i coherent entre les necessitats educatives locals, les actuacions dels PEE, i l'assoliment dels objectius estratègics dels PEE:** la cohesió social i l'èxit educatiu de tot l'alumnat. De forma general, els entrevistats no han sabut concretar quines són les necessitats concretes que intenta cobrir el PEE i quins són els mecanismes pels quals les actuacions haurien d'assolir els seus objectius, i han tendit a respondre emprant conceptes força genèrics.
- **Les entrevistes no mostren que en la majoria dels PEE s'hagi produït un procés de diagnosi de necessitats educatives locals** prèvia a la incorporació del municipi al programa. Aquesta manca de diagnosi no ha permès operativitzar els objectius dels PEE i adaptar-los a la realitat local.
- En les entrevistes realitzades **no es detecta que els PEE hagin promogut la formació d'unes agendes educatives locals diferenciades en els municipis**

beneficiaris, donat que els municipis de control (és a dir, sense PEE, però de característiques similars) expressen prioritats i refereixen actuacions similars a les dels participants als PEE.

Les actuacions dels PEE: què es fa en el marc d'un PEE?

- **Les actuacions incloses en els PEE són de naturalesa molt heterogènia.** Entre les activitats esmentades pels entrevistats hi consta: activitats de lleure educatiu, esportives, artístiques i culturals; patis i biblioteques oberts; tallers de reforç educatiu; xerrades i tallers; dinamització d'AMPAs; festes escolars; formació d'adults; suport financer a les famílies per a la participació en casals i colònies; materials per al coneixement de l'entorn físic i les tradicions locals; programes de ràdio; horts urbans; activitats en festes majors; i activitats de lleure per a pares i mares, entre d'altres.
- **El principal motiu per a la variabilitat d'actuacions sembla ser l'ambigüitat dels objectius estratègics**, que facilita que es pugui justificar la inclusió en un PEE d'activitats molt diverses, encara que l'argument sobre com una actuació assoleix el seu objectiu estigui poc definit.
- **Els blocs d'actuacions de reforç educatiu, de lleure i esportives són els més ben valorats pels entrevistats.** La característica comuna és que en els tres blocs els entrevistats perceben una relació clara entre l'actuació i l'objectiu estratègic del PEE corresponent. L'exemple més recurrent és el taller d'estudi assistit, encarat a pal·liar el fracàs escolar.
- **La naturalesa i àmbit de les actuacions desenvolupades pels PEE han estat l'aspecte del programa més freqüentment esmentat com a problemàtic** per les persones entrevistades, si bé el sentit de les seves crítiques ha estat divers. Entre les actuacions considerades impròpies s'han citat:
 1. La realització d'activitats que es relacionen de forma molt feble amb els objectius dels PEE, com ara balls de saló, tallers d'ornamentació floral i altres actuacions considerades més pròpies d'un centre cívic. A judici dels entrevistats aquestes actuacions, si bé són relativament anecdòtiques, danyen especialment la imatge dels PEE.
 2. Activitats estructurals dels centres educatius que han passat a ser finançades pel PEE, com ara el manteniment de les biblioteques escolars.
 3. Actuacions que s'orienten a promoure l'èxit educatiu i la cohesió social dins de cada centre educatiu, sense arribar a barrejar alumnes o famílies de diferents centres, realitzant les activitats dins el mateix recinte escolar, i amb una escassa orientació a obrir el centre educatiu vers l'entorn.

L'efecte substitució

- **La percepció més generalitzada és que s'ha produït un cert efecte substitució**, pel qual s'estarien finançant actuacions que ja es realitzaven anteriorment amb recursos de l'administració local , però que aquest efecte ha estat parcial. La majoria dels entrevistats afirmen que, a més de les activitats noves derivades dels PEE, el programa finança activitats que abans eren sufragades pels ajuntaments o els centres escolars, si bé en general ha permès millorar-les, consolidar-les econòmicament o augmentar el número de beneficiaris.

La sostenibilitat dels PEE

- **La percepció generalitzada dels entrevistats és que si desapareguessin els PEE es deixarien de fer moltes de les actuacions i bona part de les estructures desapareixerien**, ja que la seva principal raó de ser és la selecció, coordinació i seguiment de les activitats. L'opinió majoritària és que se seguirien fent aquelles actuacions co-finançades per altres plans com PROA o el Pla Català de l'Esport, o aquelles que l'ajuntament ja impulsava amb anterioritat al PEE. Tanmateix, els entrevistats adverteixen que un decrement en els recursos econòmics reduiria l'abast d'aquests programes i, per tant, l'accessibilitat i participació d'aquelles famílies amb menys recursos, generalment d'origen immigrant, en activitats esportives i de lleure.

L'organització i funcionament dels PEE

- En la major part dels casos, **els PEE tenen una estructura organitzativa en comissions composta segons el model que els ha proporcionat el Departament d'Educació** (una comissió representativa, una comissió operativa o tècnica i grups de treball). En alguns PEE, tanmateix, no hi ha grups o comissions de treball i el funcionament es limita a les comissions operatives i representativa.
- Els entrevistats identifiquen que **darrere del funcionament de l'estructura de comissions hi sol haver bé un tècnic dinamitzador i/o un grup de 2-3 persones** que empeny activament el desenvolupament del pla i que fa de node mediador entre diferents interessos. En aquest grup, hi solen jugar un paper clau l'assessor LIC, el tècnic municipal i, quan n'hi ha, els dinamitzadors dels PEE. En alguns PEE la funció clau dels agents LIC i els tècnics municipals s'ha vist perjudicada per l'elevada rotació de persones que han ocupat aquests llocs.
- Alguns informants expressen la seva **preocupació pel que consideren una excessiva centralització dels PEE en la comissió operativa**, que allunya els plans d'entorn del seu objectiu d'esdevenir una xarxa participada per tots els agents educatius.
- **El funcionament dels PEE està dificultat pel desconeixement sobre què vol dir, exactament, treballar en xarxa**, amb una certa confusió derivada de la dualitat del concepte de treball en xarxa com a finalitat en si mateixa i com a instrument per poder assolir eficaçment els objectius estratègics del programa. La percepció generalitzada és que les xarxes han derivat excessivament vers una estructura formal de comissions i grups de treball creada amb l'objecte d'elaborar

un catàleg de serveis educatius municipals no acadèmics, enlloc de constituir una veritable xarxa participativa d'agents educatius locals, oberta a altres qüestions més enllà de decidir l'ús dels recursos econòmics derivats del PEE

- **El sistema de comissions sovint es considera poc inclusiu**, especialment en referència al tercer sector, els docents no directius, i les famílies. Generalment, es reconeix que les entitats del tercer sector s'impliquen poc en el PEE, i quan ho fan es concentren en la provisió d'algun servei i a partir d'una demanda concreta. Igualment, els informants coincideixen a afirmar que els docents no directius queden sovint en un segon terme: molts mestres només coneixen el programa després que el centre s'impliqui en alguna activitat concreta del PEE, però no tenen un coneixement global del pla d'entorn ni participen en l'estructura de comissions. Pel que fa a la participació de les famílies, en general són percebudes com a beneficiàries de les actuacions més que com a participants actives en el disseny de les accions, la definició d'objectius, les avaluacions o les propostes de millora. Les iniciatives per intentar implicar les famílies i comunitats en papers més actius i estratègics sovint han estat poc reeixides.
- **Alguns actors del sistema educatiu formal (especialment, inspectors i serveis territorials) no han acabat de definir el seu rol** com a nexa d'unió i frontissa entre el Departament d'Educació i els agents educatius locals. En general, els entrevistats perceben que aquesta desconexió es deu a una manca de definició en el paper que ha de jugar l'inspector i el servei territorial en el desenvolupament dels PEE. A conseqüència d'aquesta disfunció, els objectius del programa no es transmeten adequadament a tots els territoris i plans d'entorn.
- **Els entrevistats identifiquen que el funcionament de les comissions està capturat pels centres educatius i/o pels ajuntaments.** Són les respectives prioritats educatives les que sovint s'empren per a definir el catàleg anual d'actuacions, més que no pas els objectius estratègics del document marc dels PEE. El cas més esmentat és aquell en què el procés de proposició i selecció de les actuacions està fonamentalment dominat pels centre educatius, que han tendit a veure el programa com a un proveïdor d'activitats extraescolars o com a font de finançament per a fer activitats extraescolars que es desenvolupen i reverteixen en el propi centre.
- **Els actors locals participants en PEE tendeixen a reclamar una major implicació dels serveis centrals del Departament d'Educació en la difusió de bones pràctiques**, l'impuls d'espais per a compartir experiències entre diferents territoris, la concreció de metodologies i objectius, i l'avaluació de resultats.

5. L'impacte dels PEE

- **L'estimació quantitativa dels impactes s'ha centrat en diverses dimensions del rendiment acadèmic**, com ara les competències bàsiques o les taxes de graduació, mesurats de forma separada per a tres cursos acadèmics en particular (sisè de primària, segon i quart d'ESO). El fet de restringir l'anàlisi a variables de rendiment acadèmic s'explica perquè són les úniques sobre les que els PEE pretenen incidir per a les quals es disposa de bases de dades ben estructurades. Els principals resultats d'aquesta anàlisi són els següents:

1. **L'impacte estimat mitjançant tècniques d'avaluació quasi-experimentals dels PEE sobre el rendiment acadèmic dels alumnes és, generalment, nul**, ja sigui emprant com a indicadors de rendiment taxes de graduació, els resultats en les proves de competències bàsiques, proves generals diagnòstiques i proves estandarditzades de 6è de primària, l'absentisme o l'abandonament. Els únics efectes significatius que es detecten són sobre les taxes de repetició (augmenten) i acreditació (disminueixen) a quart d'ESO.
 2. **La manca d'impactes es manté quan es té en compte el major o menor temps d'exposició al programa dels centres participants**, de tal manera que els efectes tendeixen en general a ser nuls tant per als centres de la primera onada de PEE (curs 2004/2005) com per als d'onades posteriors.
 3. **Els resultats obtinguts no revelen efectes diferencials dels PEE per a aquells centres amb situacions més desfavorides**. Així, tret d'algunes excepcions ocasionals, els impactes també tendeixen a ser nuls per a aquells centres amb majors percentatges d'alumnes immigrants i de becaris, així com per a aquells amb pitjors resultats previs a la intervenció (curs 2004/2005) en les proves de competències bàsiques.
- En absència de dades sobre altres *outcomes* que resulten igualment prioritaris per al programa, com ara millorar les transicions escola-treball, incrementar l'ús del català o millorar el grau de cohesió social, l'avaluació dels impactes sobre aquestes altres dimensions s'ha basat en les percepcions dels actors relacionats amb el programa (directors de centre, inspectors, assessors LIC, tècnics municipals, etc) expressades en entrevistes semi-estructurades. Les principals conclusions d'aquesta **anàlisi qualitativa** són les següents:
 1. **En general, els entrevistats tenen dificultats per identificar els impactes del programa** degut a que els entrevistats perceben que algunes millores no són mesurables, es fan visibles només a mig o llarg termini, i el sistema d'avaluació i gestió de coneixement del programa està poc desenvolupat.
 2. **La percepció de l'impacte es basa sovint en indicadors d'activitat, especialment en el número de participants**. Les dificultats per mesurar els impactes dels PEE fan que l'assistència (d'alumnes, famílies, etc.) a les activitats ofertes sigui l'indicador d'assoliment dels objectius més esmentat.
 3. **Els entrevistats coincideixen a dir que l'impacte sobre el rendiment acadèmic i les condicions d'escolarització ha estat limitat**. No obstant això, són freqüents les referències a elements mitjançant els quals els PEE podrien estar contribuint de forma indirecta i no immediata a millorar el rendiment acadèmic dels alumnes, tals com una major proximitat entre pares i mares i l'escola, un increment de les expectatives i aspiracions educatives dels alumnes i de les seves

famílies, l'ús del temps extraescolar en activitats de lleure educatiu, o l'ús de noves metodologies d'ensenyament del català basades en el joc i la diversió.

4. **La percepció més generalitzada és que els impactes dels PEE es concentren en una millora de la cohesió social.** Els mecanismes esmentats pels quals es produiria aquest impacte són: els beneficis derivats d'una participació en les activitats extraescolars més inclusiva, això és, la participació en colònies, sortides i excursions d'alumnes que abans en quedaven exclosos per qüestions econòmiques i/o culturals; el desenvolupament d'un sentiment de pertinença a la comunitat ("a sentir-se part del municipi") entre els alumnes en major risc d'exclusió social, i fonamentalment en els de famílies immigrades; el desenvolupament d'un ambient més favorable a la diversitat cultural, derivat tant de les actuacions en què la població immigrada participa en igualtat de condicions que la població autòctona com de les actuacions que, de forma explícita, promouen el coneixement de la cultura i tradicions d'origen de les famílies novingudes entre la població nadiua; i la contenció de conflictes per la generació d'espais de lleure controlats (això és, el pati de les escoles o les instal·lacions esportives enlloc de les places i els carrers).
5. **De manera reiterada, els entrevistats identifiquen la població immigrada com la principal beneficiària** de les actuacions dels PEE, tant en termes de millora del rendiment educatiu com de cohesió social.
6. **Les percepcions sobre els beneficis del programa s'estenen a d'altres aspectes instrumentals, relacionats amb les formes de treballar dels professionals i agents educatius d'un territori.** Concretament, aquestes percepcions de millora inclouen els següents elements: els PEE han permès consolidar relacions entre diferents professionals del sistema educatiu prèvies a la incorporació del municipi al programa; han estat capaços de vertebrar diferents actuacions educatives d'un territori sota un mateix denominador comú; han comportat un increment de recursos econòmics per a portar a terme activitats educatives i s'ha produït un canvi de mentalitat en els centres, que han obert una mica més els ulls cap a l'entorn, cap a les altres instàncies públiques.

6. Recomanacions

En vista dels resultats obtinguts, i del nou context generat per l'aprovació de la Llei 12/09 de 10 de juliol d'educació, les recomanacions que suggerim als avaluadors són les següents:

1. **Una política d'entorn educatiu amb diversos programes:** Els Plans Educatius d'Entorn s'alineen amb l'agenda educativa internacional en diversos aspectes del seu disseny i, molt especialment, amb referència a l'extensió dels serveis educatius en horari extraescolar i a la provisió de reforç educatiu compensatori als alumnes i centres amb majors dificultats. En aquest context, la qüestió se centra en identificar

la fórmula més adequada per a la provisió de les polítiques d'entorn. Considerem que els principals problemes detectats (els quals tendeixen a coincidir amb avaluacions prèvies del programa i amb documents valoratius interns del Departament d'Educació) es deriven de la voluntat d'abastar objectius i actuacions de naturalesa molt diversa (si bé amb el denominador comú d'adreçar l'educació fora de l'horari escolar) en un sol programa. En aquest sentit, creiem que seria millor instrumentar un petit nombre de programes que adrecessin cadascun necessitats concretes, de forma similar al que succeeix al Regne Unit. Aquest procés de diferenciació permetria:

- Una major claredat en els objectius, amb la consegüent millora dels mecanismes de rendició de comptes, gestió i l'avaluació.
 - L'establiment de criteris de selecció dels municipis, zones educatives o centres educatius ajustats a la naturalesa de cada programa.
 - Cada municipi o zona educativa podria optar per un o altre programa segons les seves necessitats i prioritats específiques.
 - El Departament d'Educació podria establir prioritats al llarg del temps assignant recursos de forma diferencial a cadascun dels programes, o creant programes nous.
 - El Departament d'Educació podria assajar mecanismes d'implementació diversos, com ara la selecció directa dels beneficiaris segons les necessitats o per procediments de concurrència competitiva; així com l'establiment com a contrapart local del municipi, la zona educativa, els centres educatius o una entitat.
2. Entenem que, almenys, aquesta diversificació hauria de considerar un programa de **reforç educatiu** amb uns criteris de selecció netament compensatoris i objectius lligats al rendiment acadèmic dels beneficiaris; un altre de suport a l'oferta de **serveis extraescolars** als mateixos centres educatius; i un programa de coordinació i dinamització de les relacions entre **l'escola i entorn**, que combini una major orientació vers la creativitat i l'experimentació amb la definició d'objectius clars i mecanismes d'avaluació que permetin identificar les experiències d'èxit.

La creació de diversos programes no hauria d'implicar una pèrdua de coherència de la política educativa d'entorn, en tant que el Departament d'Educació romandria responsable de coordinar la cistella de programes que oferiria als territoris. En l'àmbit local, la connexió entre les diferents actuacions s'hauria de garantir mitjançant el manteniment d'una contrapart local d'escala superior al centre educatiu (això és, la zona educativa o el municipi), en què es trobessin representats els diferents agents educatius (ajuntament, centres educatius i representants del Departament d'Educació, així com representants d'entitats i famílies) i que gestionés una bossa comú de recursos econòmics per a tot el territori.

D'altra banda, aquesta reformulació implicaria **l'eliminació de la dotació oberta actual**, sens perjudici de la possibilitat que els territoris puguin promoure altres actuacions amb recursos propis, o que un dels programes del Departament

d'Educació estigui destinat, precisament, a promoure actuacions de caràcter innovador o experimental.

3. **Clarificar els objectius de cada programa:** Tant si es manté el format integral dels actuals PEE com si es desenvolupen programes nous, la connexió entre actuacions i els objectius estratègics requereix **una major concreció, que atenyi almenys la formulació d'objectius operatius (entesos com a fites específiques, mesurables i amb un horitzó temporal concret, adreçades a la consecució dels objectius estratègics), i una descripció succinta dels mecanismes pels quals s'espera que les actuacions contribueixin a l'assoliment dels objectius operatius i, en darrer terme, dels estratègics.** Tot i que en els darrers anys el programa ha avançat en la concreció dels objectius mitjançant la seva reformulació i la definició de línies d'intervenció, entenem que és encara desitjable una major precisió a fi d'orientar de forma menys ambigua les actuacions i facilitar la seva avaluació i la rendició de comptes. Aquesta recomanació no és incompatible amb un nivell elevat d'obertura a la interpretació local i l'elecció d'actuacions en cada territori. Per contra, entenem que **és precisament la conveniència de mantenir un cert grau de flexibilitat en la implementació del programa que requereix una major escrupolositat en la definició dels objectius a assolir.**

4. **Instituir les zones educatives com a l'àmbit i l'agent responsable de la implementació de les polítiques d'entorn educatiu.** Atès que la Llei d'Educació de Catalunya estableix la generalització de les zones educatives com a capa de governança educativa local, considerem que aquest és el mecanisme més adequat per estendre la cultura de l'aprenentatge en xarxa, així com la implicació de l'administració local i dels diferents agents educatius de l'entorn. Al nostre entendre, els avantatges d'aquesta opció són les següents:
 - Permet generalitzar les polítiques d'entorn educatiu al conjunt de Catalunya sense crear estructures addicionals.
 - Evita la duplicació d'estructures entre els PEE i les zones educatives.
 - Promou el rol de les zones educatives com a veritable capa de governança participativa a més de com un nivell de descentralització de l'administració educativa.
 - Prevé el possible efecte estigma de les polítiques compensatòries, donat que tots els centres educatius estan assignats a una zona educativa.
 - Permet incorporar i mantenir les comissions, dinamitzadors i altres estructures dels PEE allà on funcionin satisfactòriament.
 - D'altra banda, creiem que caldria reforçar el paper de la inspecció educativa i els serveis territorials en el seguiment i coordinació dels programes d'entorn.

No obstant això, davant la possibilitat que les zones educatives s'acabin concretant en àmbits territorials molt superiors al municipi, caldria considerar l'opció de mantenir les estructures *ad hoc* que actualment regeixen els PEE com a contrapart del Departament d'Educació al territori i com a agent responsable de les polítiques

d'entorn (si més no en les zones que sobrepassin determinats llindars de línies de primària i secundària).

En qualsevol dels dos casos (institució de les zones educatives com a referent o manteniment de les estructures actuals) caldria incorporar correccions als problemes detectats en l'actual model de treball en xarxa, i que es descriuen en aquest capítol, és a saber: la prescripció d'un procés de diagnosi i planificació, la clarificació de les funcions dels serveis territorials i la inspecció educativa, la incorporació d'actors actualment poc involucrats en els processos de decisió (especialment els professors, famílies, i comunitats); la gestió d'una bossa de recursos única per al territori objecte del PEE, l'aprofundiment en la difusió i intercanvi de coneixement entre plans d'entorn de municipis diferents, i la rendició de comptes a la comunitat local i al Departament d'Educació sobre la base d'uns objectius específics.

5. **Promoure un procés de diagnosi i planificació que no suposi costos excessius:** Creiem que les mancances detectades en les diagnosis de necessitats i la planificació d'actuacions no haurien de menar a un procés indiscriminat d'elaboració de diagnosis i plans locals. L'experiència d'altres programes mostra que aquests processos de planificació indiscriminada tenen costos molt elevats que arriben a paraitzar l'actuació dels municipis amb menys mitjans; tendeixen a la reproducció d'un model estàndard amb una escassa atenció a les especificitats locals; i comporten un esforç individualitzat de diagnosi ineficient, en tant que es repeteixen tantes cerques, consultes i processaments de dades com diagnosis i plans locals s'elaboren. En aquest sentit, **suggerim que el Departament d'Educació realitzi informes de dades per a cada municipi, zona i centre educatiu, amb un conjunt reduït d'indicadors de necessitats educatives** (fonamentalment, d'alumnes amb necessitats educatives especials i específiques, receptors de beques, alumnat de nacionalitat extracomunitària, i baix rendiment educatiu), **que permetin als agents locals tenir una base d'informació sobre la qual planificar les actuacions d'entorn educatiu**, en un document breu, fruit d'una reflexió acotada en el temps entre els actors locals, i amb objectius avaluables.
6. **Assignar els recursos econòmics d'acord amb uns criteris explícits.** L'ús de les fonts de dades esmentades al punt anterior permetria al Departament d'Educació seleccionar els participants i assignar els recursos objectivament, quan el criteri de selecció del programa fos compensatori (aquesta metodologia de baremació de necessitats, de fet, es correspon amb la que el Departament té previst aplicar per als PEE a partir de 2011). Altrament, en aplicació del criteri compensatori, suggerim que el percentatge de cofinançament exigít als ajuntaments sigui variable segons les necessitats educatives locals, talment que la participació del Departament d'Educació sigui major en els programes d'entorn d'aquells municipis amb majors necessitats educatives.
7. **Promoure la formació dels agents implicats en les polítiques d'entorn**, ja sigui dels representants dels nous territoris que s'incorporin als programes, com d'alguns actors que actualment en tenen un coneixement molt desigual (fonamentalment els representants de la inspecció educativa, els serveis territorials i els coordinadors i assessors LIC).
8. **Reactivar la coordinació amb la Subdirecció General de la Inspecció Educativa i amb els serveis territorials** per alinear les seves tasques de

supervisió i coordinació als objectius de les polítiques d'entorn definits pel Departament.

9. **Aprofundir en la difusió del coneixement entre els agents responsables d'implementar les polítiques d'entorn**, creant mecanismes de retorn d'informació sobre el seu rendiment, i generant més oportunitats per compartir les experiències i coneixements amb altres plans. La creació d'aquesta xarxa viva interterritorial hauria de resultar de la combinació de l'espai virtual que el Servei de Llengües i Entorn preveu activar l'any 2011, i de nous mecanismes presencials de coordinació, intercanvi d'experiències, avaluació entre iguals i difusió de les bones pràctiques.
10. **Integrar les bases de dades de centres educatius del Departament d'Educació**, incloent informació, almenys, de les bases de dades de matrícules, de la inspecció educativa, de beques i ajuts, i de les proves estandarditzades de competències bàsiques, enriquint-les a més amb informació sobre el nivell socioeconòmic del centre (una variable absent per a gairebé la meitat dels centres educatius), beques de menjador, nivell educatiu dels progenitors, i la participació del centre educatiu en els diversos programes del Departament d'Educació, incloent el finançament rebut per cada programa
11. **Integrar les bases de dades d'alumnes del Departament d'Educació**, que permetessin identificar un mateix alumne al llarg dels diferents cicles educatius, i registrar-hi la participació individual de l'alumne en actuacions que tinguin beneficiaris individuals clars.
12. **Realitzar un seguiment periòdic dels desenvolupaments i avaluacions dels referents internacionals de les polítiques educatives d'entorn**, com ara la promoció de xarxes d'actors locals, les activitats d'estudi assistit, o els serveis de suport a les famílies, que permeti importar idees i aplicar les conclusions a la millora continuada del programa.