



Dossier de premsa **FUNDACIÓ JAUME BOFILL**

# De l'escola bressol a les polítiques per a la petita infància

Jaume Blasco, investigador

SETEMBRE 2016

**FUNDACIÓ**  
*fundació*  
**JAUME**  
*Jaume*  
**BOFILL**  
*Bofill*

Les publicacions de la Fundació Jaume Bofill  
estan disponibles per a descàrrega al web  
[www.fbofill.cat](http://www.fbofill.cat).

Primera edició: setembre 2016

© Fundació Jaume Bofill, 2016  
Provença, 324  
08037 Barcelona  
fbofill@fbofill.cat  
<http://www.fbofill.cat>

Aquesta obra està subjecta a la  
licència Creative Commons de  
Reconeixement-NoComercial-  
SenseObraDerivada (by-nc-nd). Es  
permet la reproducció, distribució i  
comunicació pública de l'obra sempre  
que se'n reconegui l'autoria. No es  
permet l'ús comercial de l'obra ni la  
generació d'obres derivades.



Autor: Jaume Blasco  
Coordinació de continguts: Laura Morató i Vázquez  
Disseny: Amador Garrell  
Fotografia de la coberta: Lluís Salvadó

Amb la col·laboració de:



## L'educació en la primera infància: una política igualadora i de conciliació familiar

En les polítiques de petita infància es combinen dues lògiques: una educativa i una altra de política familiar.

- En tant que **política educativa**, l'escola bressol pretén estimular el desenvolupament primerenc dels infants i incidir positivament sobre la seva evolució educativa posterior. En aquest sentit, s'emmarca en l'agenda de les polítiques pre-distributives que postula el tractament de les desigualtats "a priori", això és, amb anterioritat a que sigui necessari compensar la desigual distribució per la via de polítiques redistributives.

**Existeix evidència internacional que l'educació en la primera infància té un impacte positiu i de magnitud rellevant** en diverses habilitats cognitives i socials dels infants, i que aquests impactes es concentren especialment en els infants d'estatus socioeconòmic baix, d'origen immigrant, i/o amb necessitats educatives especials.

- En tant que **política familiar**, el desenvolupament de les diferents actuacions amb la població de 0 a 3 anys s'ha orientat a facilitar la conciliació entre la vida familiar i la laboral de les famílies, especialment de les mares.

### A Catalunya, la política de primera infància és, fonamentalment, una política educativa escolar

A nivell internacional, els governs aborden les necessitats vinculades amb la petita infància, amb una combinació de polítiques públiques que abasten els àmbits de l'ocupació, la família i l'educació i cura als infants. Els principals mecanismes són:

- Els **permisos de parentalitat remunerats** i la regulació i promoció de pràctiques favorables a la conciliació a la feina;
- els **subsidis i deduccions fiscals a les famílies amb infants**, que els facilita adquirir serveis de suport o cura;
- i la provisió o subvenció de **serveis d'educació i/o cura a la primera infància** en són els principals.

Alguns instruments adrecen uns reptes i necessitats en detriment d'altres. Per tant, l'elecció de determinades combinacions d'instruments implica també la prioritització política d'uns objectius respecte d'altres.

A Catalunya, l'instrument principal és la provisió pública del servei d'escola bressol i, de forma secundària, la **subvenció a l'oferta d'escoles bressol privades**. Fora d'això, hi ha una oferta fragmentària i/o poc regulada, que abasta un percentatge petit de la població.

### La cobertura de l'escola bressol ha augmentat en els darrers 15 anys, passant d'un 31% al curs 1998- 99 a un 44% al curs 2014- 15

La **cobertura** es refereix al percentatge d'infants de 0 a 2 anys escolaritzats, sobre el total d'infants d'aquestes edats.

En els darrers quinze anys, s'ha fet un gran esforç per ampliar la xarxa d'escoles bressol. Ha estat la davallada del nombre d'infants 0-2 des de 2011-12, la que ha ajudat a l'augment de la cobertura.

**El percentatge d'infants de 0 a 3 anys escolaritzats és relativament alt, si el comparem amb el d'altres comunitats autònomes: la taxa neta es situa en el 35%, per darrere del País Basc, Madrid, Galícia i Andalusia.**

Catalunya se situa en el cinquè lloc del rànquing de Comunitats Autònomes i tres punts per sobre de la mitjana estatal.

En els darrers 10 anys, però, ha perdut posicions degut al gran esforç fet per algunes CCAA (taxa d'escolaritat als 2 anys: País Basc, 90%; Madrid, 67%; Galícia, 62%, Catalunya, 55%).

**A nivell internacional** Espanya té un índex d'escolarització dels infants de 0 a 2 anys del 39%, superior al de la mitjana de EU-28 que és del 30%. Cal tenir en compte, tanmateix, que una menor cobertura de l'escola bressol en altres països pot estar associada a altres combinacions de polítiques, amb major pes dels permisos de parentalitat o el serveis d'atenció regulats a la pròpia llar de l'infant o a la llar d'una cuidadora.

**A Catalunya, l'ampliació del nombre de centres públics ha estat l'accelerador de l'escolarització 0- 3: al curs 1998- 99 hi havia 327 centres públics, mentre que al curs 2014- 15 el nombre augmenta fins els 925**

L'any 2004 la Generalitat va aprovar la Llei 5/2004, de creació de llars d'infants de qualitat, que incrementava el finançament de la Generalitat per a la creació i manteniment d'escoles bressol municipals. **L'aplicació de la coneguda com a "Llei de les 30.000 places" va doblar el número d'escoles bressol municipals en poc més de 10 anys.**

En el mateix període, la **xarxa privada** ha perdut 75 centres (de 619 a 544). En els darrers sis cursos, ha perdut més de 4.000 places. D'altra banda, l'ocupació de les places a l'escola bressol de titularitat privada ha anat minvant en els darrers anys, deixant sense ocupar un 18% de places al curs 2012-13.

Més enllà de les escoles bressol privades, han emergit iniciatives d'altres tipus de serveis per a la petita infància, la qualitat de les quals està poc regulada.

**Tot i l'augment, la cobertura de l'escola bressol varia notablement entre territoris, movent-se entre el 21% de Santa Coloma de Gramenet i el 61% d'Esplugues de Llobregat**

La distribució real d'escoles bressol no reflecteix només la planificació prevista a la llei. És més aviat el resultat de la iniciativa i capacitat de cada administració local i del desenvolupament de l'oferta privada; això, també, respon a les diferents demandes dels territoris.

Es donen grans **desigualtats** a l'hora de donar resposta a la demanda: mentre que a Barcelona, per exemple, només es va poder atendre un 56% de la demanda, alguns municipis petits malden per mantenir obertes les escoles bressol

- **L'excés d'oferta es concentra en municipis mitjans i petits**, alguns dels quals, arran de la crisi econòmica i la baixada de la natalitat, tenen dificultats per mantenir obertes les escoles bressol, amb excés de capacitat i problemes de sostenibilitat financera.
- Per contra, **als grans municipis urbans hi ha un dèficit de places greu**. Per exemple, la xarxa pública de la ciutat de Barcelona només va poder atendre el 56,1% de les sol·licituds

d'accés al curs 2014-15, això es, més de 3.000 infants sol·licitants van haver de ser rebutjats.

Per aquest motiu, en el conjunt de Catalunya queden anualment un 10,2% de places públiques sense cobrir i un 18% de places privades.

### En els municipis amb dèficit de places públiques, existeix una tensió entre cobertura i qualitat que s'ha materialitzat en el debat sobre les ràtios d'infants per professional

El Decret 282/2006 va fixar el nombre màxim d'infants per grup en 8 infants per als menors d'un any, 13 infants per als d'1 a 2 anys i 20 infants per als de 2 a 3, i un número mínim de professionals que ha de ser igual al nombre de grups en funcionament simultani més un, incrementat en un d'addicional per cada tres grups.

A la ciutat de Barcelona, l'aplicació d'aquesta normativa a partir del curs 2012-13 va implicar incrementar el número d'infants per professional, i va reactivar un conflicte sobre les ràtios que ja havia estat actiu a finals dels vuitanta i els noranta. Els col·lectius de professionals contraris a l'ampliació de ràtios argüeixen que socava la qualitat pedagògica i mena l'escola bressol a un enfocament d'atenció i cura no educativa. Els arguments a favor de l'ampliació se centren en què la prioritat és atendre la població desatesa, que constitueixen gairebé la meitat de les famílies demandants; que les ràtios actuals, sense ser òptimes, són acceptables, i que les ràtios són un input rellevant, però no l'únic, de la qualitat.

Fora de la ciutat de Barcelona, on el servei d'escola bressol sol tenir menys tradició i en molts casos neix ja amb els requisits que regula el Decret 282/2006, el conflicte sobre les ràtios no s'ha manifestat.

### Els municipis amb menor nivell educatiu i més atur és on hi ha més dèficit d'escola bressol

L'escola bressol entesa com a instrument per reduir les desigualtats, no sembla donar resposta als municipis on hi ha més necessitat. Entenem que hi ha més necessitat en aquells municipis en els que la població té baix nivell educatiu i atur elevat; és a dir, adults en major risc d'exclusió social i econòmica, i per tant, amb major probabilitat de transmetre aquestes dificultats als seus fills. L'escola bressol ajudaria a compensar aquests dèficits.

Hem utilitzat dues variables per copsar aquest concepte: índex de baix nivell educatiu i índex d'atur. En els municipis catalans de més de 20.000 habitants, la relació entre aquestes variables i la cobertura denota clarament que **la cobertura tendeix a ser menor allà on la necessitat és més alta.**

La xarxa d'escoles bressol s'ha desenvolupat més en els municipis amb major renda i nivell educatiu i menor atur. Malgrat no disposar de dades sobre la renda de les persones usuàries, hi ha indicis qualitatius que apunten a que dins de cada municipi els infants que atenen **les escoles bressol públiques podrien sobrerepresentar les famílies de classe mitjana i alta**, en què ambdós progenitors treballen, i en què, per tant, existeix tant la necessitat de conciliació com la capacitat de fer front al copagament del servei.

En aquest sentit, semblaria que estem al davant d'una política que podria qualificar-se de **regressiva**. Tot apunta que la lògica que impera en el desplegament de les escoles bressol és la de la conciliació familiar, per sobre de la necessitat educativa.

### Les retallades dels darrers anys han fet caure la inversió de la Generalitat a la meitat en quatre anys: de quasi bé 147 milions d'euros a 2009 a poc més de 71,5 milions a 2013

- L'aportació per infant i curs de l'escola bressol municipal es va reduir en un 51,4%: dels 1.800 euros vigents fins al curs 2010-2011 als 1.600 al 2011-12, i 875 del 2012-13 en endavant;
- des del curs 2012-13 aquesta aportació la realitzen les Diputacions a càrrec del Pla Únic d'Obres i Serveis;
- la Generalitat ha eliminat els ajuts per l'escolarització dels infants en situacions econòmiques desfavorides;
- ha reduït a un terç la subvenció a les escoles bressol privades per a la reducció del preu de la quota: de 8,8 a 3 milions d'euros, tot i que en termes relatius el percentatge assignat ha augmentat.

### Els ajuntaments i les diputacions provincials han assumit una part de les retallades i les famílies han vist augmentada la quota mensual en un 10% i la de menjador en un 21%

La reacció dels ajuntaments ha estat, majoritàriament, a **mantenir** la despesa en escoles bressol, **assumir** 2/3 de les retallades, **traspassar-ne** el 1/3 restant a les famílies en forma d'increment de quotes, i **eliminar** altres serveis a la primera infància alternatius a l'escola bressol.

- A les escoles bressol de la demarcació de Barcelona, entre el curs 2009-10 i 2014-15, la quota d'escolarització ha passat de 134€ a 161€, mentre que la quota de menjador s'ha mogut dels 91€ als 121€. El percentatge d'ajuntaments que cobren matrícula o quota de material escolar ha passat del 34% al 48% en el primer concepte i del 32% al 47% en el segon.

D'altra banda, les retallades han tingut efectes en les licitacions de gestió **d'escoles bressol municipals en règim de gestió indirecta**. La percepció que expressen els representants d'aquestes empreses gestores és que és habitual que els contractes surtin a concurs o es renovin amb retallades d'entre el 15% i el 25% , o fins i tot del 40% allà on el servei era més generós. Això obliga les empreses, al seu torn, a afectar certs aspectes que conformen o determinen la **qualitat** del servei, com ara la reducció del sou dels treballadors, la disminució de les hores de servei, o bé ajuntar grups en determinats horaris.

### El 61% dels municipis de la demarcació de Barcelona compten amb algun mecanisme de bonificació, beca o tarifació social en funció de la renda familiar

Per evitar que les quotes constitueixin una barrera inaccessible per a les famílies en pitjor situació econòmica, **la major part dels municipis han adoptat algun sistema de bonificacions, beques o tarifació social en funció de la renda familiar**.

- A la demarcació de Barcelona, el curs 2013-14, el 60,8% dels municipis compten amb algun mecanisme i, en conjunt, el 25,8% dels infants rebien algun tipus de bonificació, beca o descompte.

No estan disponibles les dades necessàries per analitzar si aquests mecanismes permeten compensar les barreres econòmiques per a l'accés a l'escola bressol.

D'altra banda, hi ha indicis de que, a més de les barreres econòmiques, determinats grups socials poden no demandar el servei d'escola bressol per motius culturals (dones mestresses de casa, de baix nivell educatiu...).

Hi ha **molta diversitat en els municipis** sobre els criteris de prioritització d'accés, sistemes de bonificació i ajuts a l'escolarització de la població més vulnerable o la relació amb serveis socials i sanitaris. La tensió entre finalitat social i finalitat familiar es resol a nivell municipal.

### La governança del sistema està fragmentada i no dona resposta a algunes necessitats rellevants

**A Catalunya no existeix un sistema públic d'escoles bressol pròpiament dit.** La Generalitat té **competència exclusiva** en educació infantil, regula els atributs bàsics del servei i va finançar l'expansió de l'oferta. Ara bé, mai ha estructurat ni liderat la governança de la xarxa que va ajudar a crear, ni a nivell pedagògic ni organitzatiu, i la recent retirada del finançament ha socavat encara més la seva posició.

A manca d'aquest lideratge i coordinació, coexisteixen diverses subxarxes relativament aïllades:

- algunes xarxes locals en els municipis més grans, que disposen de diverses escoles i tècnics especialitzats;
- una xarxa provincial a la demarcació de Barcelona, que exerceix un lideratge tècnic relacional en l'àmbit de la gestió del servei;
- i les xarxes pròpies de les empreses proveïdores del servei en diversos municipis, que poden comptar amb mecanismes de formació, reflexió i intercanvi entre professionals, i amb sistemes de gestió i personal de suport compartit.

**L'orientació pedagògica de l'escola bressol resta, majoritàriament, a criteri dels professionals i direccions dels centres,** els quals opten entre diverses tradicions i corrents pedagògiques, que actualment estan organitzades en faccions poc permeables.

### No hi ha polítiques de suport per al 56% dels infants de 0 a 2 anys que no van a l'escola bressol

Malgrat l'expansió dels anys 2004 a 2012 l'escolarització dels infants de 0 a 3 anys és encara una opció minoritària: el curs 2014-15 els infants **no escolaritzats** eren **el 91% dels de 0 a 1 any, el 61% dels d'1 a 2 anys i el 43% dels de 2 a 3 anys.** Per a aquests infants i les seves famílies, les polítiques de suport són gairebé inexistent.

**El model d'escola bressol és rígid,** en quant a horaris i criteris de permanència, pel que no pot donar resposta a les necessitats cada cop més diverses de les famílies: treball en cap de setmana o nocturn, horaris canviants, necessitats puntuals o en dies alterns, etc. Malgrat la subvenció a les places públiques, per algunes famílies **l'escola bressol segueix essent costosa** i prefereixen recourses més econòmics: canguratsges, xarxa familiars o informals, etc.

En els marges del sistema d'escola bressol emergeixen algunes iniciatives, públiques i privades, que intenten atendre les famílies que no demanden serveis d'educació i cura o que tenen demandes o necessitats específiques:

- Algunes administracions locals ofereixen **el servei d'espai familiar**, consistent en grups estables de pares i mares i els seus infants, que es reuneixen periòdicament per conversar sobre la criança dels seus infants amb el suport i acompanyament d'un professional. Actualment estan en funcionament **uns 80 espais familiars a Catalunya**.
- El sector privat ofereix **serveis no estables** per a la població que no ha pogut accedir a l'escola bressol per manca de places, perquè li resulta massa costosa, o perquè té una demanda no estable (en dies i horaris irregulars). Aquests serveis privats romanen força desregulats, ja que no estan subjectes ni als requeriments del Decret 282/2006 ni a l'autorització i inspecció de l'autoritat educativa.
- La iniciativa privada ofereix també **serveis d'educació i cura no escolar i/o amb enfocaments pedagògics alternatius**, adaptats a la demanda d'algunes famílies. Per exemple, les mares de dia (o "llars de criança") ofereixen serveis de cura i educació en la pròpia llar de la cuidadora-educadora amb grups molt petits, l'ambient propi d'una llar i un enfocament pedagògic inspirat en els principis de l'educació lliure. El servei, auto-regulat per l'associació que agrupa les mares de dia, **atén actualment uns 100 infants a tot Catalunya**.
- La iniciativa comunitària ha donat lloc a **grups i espais de criança compartida**, autogestionats i de base cooperativa, generalment basats en pedagogies alternatives, i en què les funcions d'acompanyant-educador les realitzen professionals amb l'assistència i participació dels mateixos pares i mares.

**L'administració educativa es troba actualment en la disjuntiva de regular una part d'aquests serveis** (la qual cosa implica garantir-ne uns mínims de qualitat però també reconèixer-los i legitimar-los) **i/o relaxar la regulació del servei d'escola bressol per a que pugui atendre de forma més flexible circumstàncies i necessitats que varien en el temps, entre territoris i entre llars**. La cotilla del Decret 282/2006 implica una garantia de qualitat, però també una barrera a la innovació i a l'adaptació.

## Propostes d'actuació

Sobre la base dels resultats d'aquesta diagnosi suggerim les següents propostes d'actuació:

1. **Constituir una xarxa d'educació infantil de primer cicle promoguda pel Departament d'Ensenyament que n'exerciria un lideratge relacional**, en exercici de la competència exclusiva que ostenta, el qual estaria reforçat per la restauració de l'aportació econòmica que es descriu als punts que segueixen. Entre les funcions que la Generalitat hauria d'assumir, de forma complementària amb les sub-xarxes actualment existents i respectant l'autonomia actual de centres i professionals, destaquem:
  - La **planificació i finançament** de l'expansió de la xarxa pública d'escoles bressol, basada en l'anàlisi i la determinació **de criteris de necessitat educativa** enlloc de criteris de demanda.
  - El **finançament estable** del funcionament del servei que en garanteixi la sostenibilitat econòmica, i que podria ser variable segons les característiques dels municipis
  - L'establiment, arreu, d'un **sistema de preus amb mecanismes compensatoris** que garanteixin la igualtat en l'accés. Un sistema en el que es financés un percentatge del cost que assumeixen les famílies, en funció de la seva situació econòmica.
  - El lideratge difós de l'**orientació pedagògica** i de les activitats que es desenvolupen en les escoles bressol, mitjançant l'oferta de formació continuada i la creació de xarxes de reflexió i intercanvi entre professionals, respectant l'autonomia dels centres.



- El lideratge difós de l'**orientació sobre gestió dels serveis educatius** a la primera infància per als municipis que ho requereixin
  - El desenvolupament d'un **sistema de prevenció, detecció i tractament** primerenc dels trastorns en l'aprenentatge i el desenvolupament
  - L'**avaluació i el seguiment** de la xarxa d'escoles bressol
2. Restaurar progressivament el **sistema de finançament de la despesa corrent per terços, re introduint l'aportació econòmica de la Generalitat de Catalunya**.  
El nou model hauria d'incorporar criteris de **finançament diferencial** segons la capacitat econòmica i el nivell de necessitat educativa del municipi, i incorporar les següents condicions als municipis perceptors: participar en la xarxa de reflexió i intercanvi promoguda per la Generalitat i proveir informació al Departament d'Ensenyament per al seguiment del sistema d'escoles bressol.
  3. Introduir **subvencions a la demanda al sector privat per a la població sota determinats nivells de renda que hagi sol·licitat, però no hagi obtingut, una plaça d'escola bressol pública, en aquells municipis urbans amb excés de demanda respecte l'oferta pública**.  
Aquest mecanisme garantiria l'accés a l'escola bressol a tota la població vulnerable sense induir la segregació entre centres públics i privats. Aquest mecanisme pot ser transitori en els municipis que optin per incrementar la xarxa pública i, en qualsevol cas, condicionat a que els centres privats que acollin les famílies subvencionades compleixin la normativa municipal i del Departament d'Ensenyament.
  4. Adoptar una estratègia d'**expansió selectiva** de les xarxa d'escoles bressol públiques, cofinançada per la Generalitat de Catalunya, **focalitzada únicament en els municipis i barris amb un major dèficit de cobertura respecte la necessitat educativa**, determinada pel nivell educatiu, de renda i de participació laboral de la població en edat de ser progenitors d'infants de 0 a 3 anys.
  5. Diversificar les **estratègies de millora de la qualitat** (incrementar el temps de suport educatiu, formació dels professionals, etc.), especialment en les zones on hi ha dèficit de places, ja que la reducció de ratios implica reduir la cobertura i deixar més població desatesa.
  6. En els centres públics de gestió indirecta, garantir un **sistema general de licitacions** per a la gestió privada dels centres que tingui com a eix principal assegurar la qualitat de l'atenció als infants i que fugi de la mera subhasta del servei. Així per exemple, limitar els criteris econòmics a un percentatge màxim de la puntuació i limitar la rebaixa màxima del preu que confereix punts addicionals.
  7. Obrir un procés de reflexió per a la **flexibilització del Decret 282/2006**, pel qual es regulen el primer cicle de l'educació infantil i els requisits dels centres, que permeti:
    - introduir adaptacions a especificitats territorials i de les necessitats de les famílies,
    - facilitar la innovació i les combinacions amb altres instruments d'educació i cura a la primera infància,
    - i facilitar l'adaptació al nou context de baixada de la demanda en alguns municipis.
  8. **Regular les activitats complementàries i alternatives** d'educació i cura a la primera infància que actualment operen en l'alegalitat, incloent les mares de dia i els grups de criança compartida, per establir-ne les condicions de funcionament i els mínims de qualitat exigibles i preservar la llibertat d'elecció de les famílies. La **inspecció de l'autoritat educativa** permetria vetllar per la qualitat dels serveis, així com inspeccionar i actuar contra els establiments que no compleixin la normativa.

9. **Incorporar a la xarxa i al sistema de finançament de la Generalitat els espais familiars** com a instruments d'apoderament parental de vocació universal, per reforçar la funció educativa i reduir el risc de solitud de mares i pares amb infants petits.
10. Reclamar **l'expansió progressiva dels permisos parentals remunerats** per promoure que els infants puguin ser atesos pels seus propis progenitors a la llar familiar durant el primer any de vida.

## Evidència empírica

### L'educació en la primera infància: una política igualadora i de conciliació familiar

En les polítiques de petita infància es combinen dues lògiques: una educativa i una altra de política familiar.

- En tant que **política educativa**, l'escola bressol pretén estimular el desenvolupament primerenc dels infants i incidir positivament sobre la seva evolució educativa posterior. En aquest sentit, s'emmarca en l'agenda de les polítiques pre-distributives que postula el tractament de les desigualtats "a priori", això és, amb anterioritat a que sigui necessari compensar la desigual distribució per la via de polítiques redistributives.

**Existeix evidència internacional que l'educació en la primera infància té un impacte positiu i de magnitud rellevant** en diverses habilitats cognitives i socials dels infants, i que aquests impactes es concentren especialment en els infants d'estatus socioeconòmic baix, d'origen immigrant, i/o amb necessitats educatives especials.

- En tant que **política familiar**, el desenvolupament de les diferents actuacions amb la població de 0 a 3 anys s'ha orientat a facilitar la conciliació entre la vida familiar i la laboral de les famílies, especialment de les mares.

### A Catalunya, la política de primera infància és, fonamentalment, una política educativa escolar

A nivell internacional, els governs aborden les necessitats vinculades amb la petita infància, amb una combinació de polítiques públiques que abasten els àmbits de l'ocupació, la família i l'educació i cura als infants. Els principals mecanismes són:

- Els **permisos de parentalitat remunerats** i la regulació i promoció de pràctiques favorables a la conciliació a la feina;
- els **subsidis i deduccions fiscals a les famílies amb infants**, que els facilita adquirir serveis de suport o cura;
- i la provisió o subvenció de **serveis d'educació i/o cura a la primera infància** en són els principals.

Alguns instruments adrecen uns reptes i necessitats en detriment d'altres. Per tant, l'elecció de determinades combinacions d'instruments implica també la prioritització política d'uns objectius respecte d'altres.

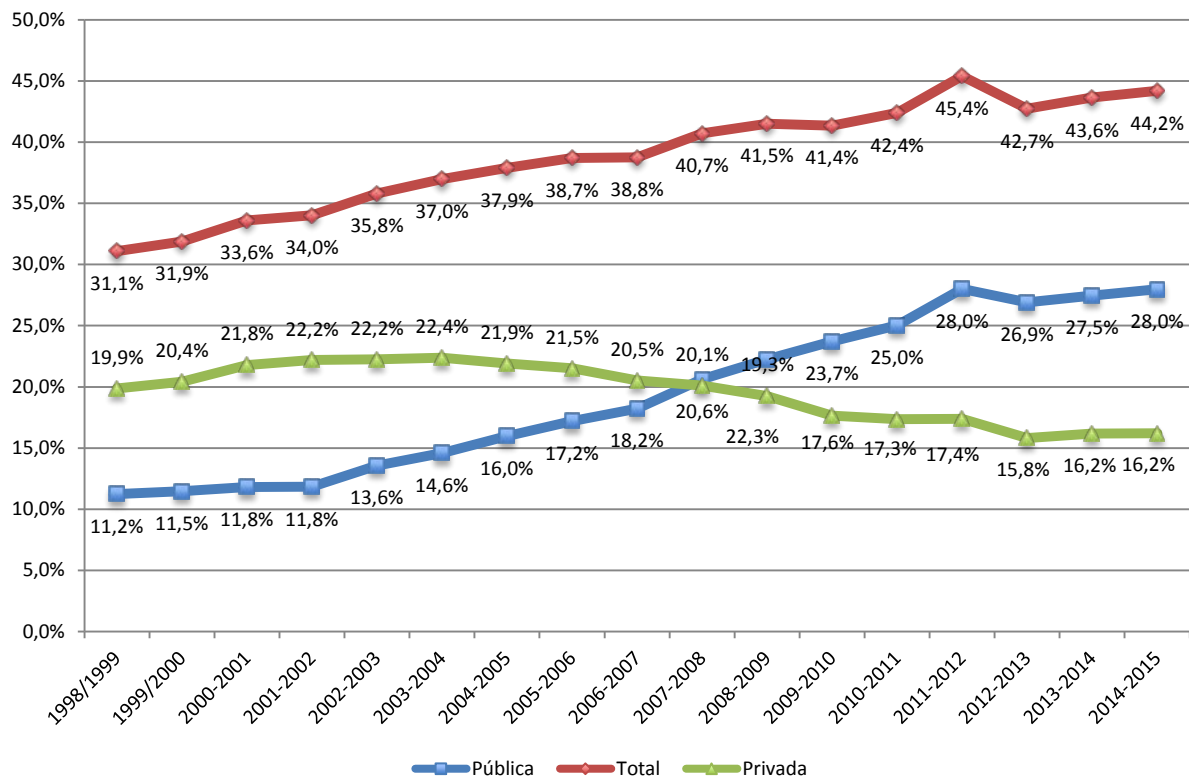
**A Catalunya, l'instrument principal és la provisió pública del servei d'escola bressol** i, de forma secundària, la **subvenció a l'oferta d'escoles bressol privades**. Fora d'això, hi ha una oferta fragmentària i/o poc regulada, que abasta un percentatge petit de la població.

### La cobertura de l'escola bressol ha augmentat en els darrers 15 anys, passant d'un 31% al curs 1998- 99 a un 44% al curs 2014- 15

La **cobertura** es refereix al percentatge d'infants de 0 a 2 anys que poden escolaritzar les escoles bressol, sobre el total d'infants d'aquestes edats.

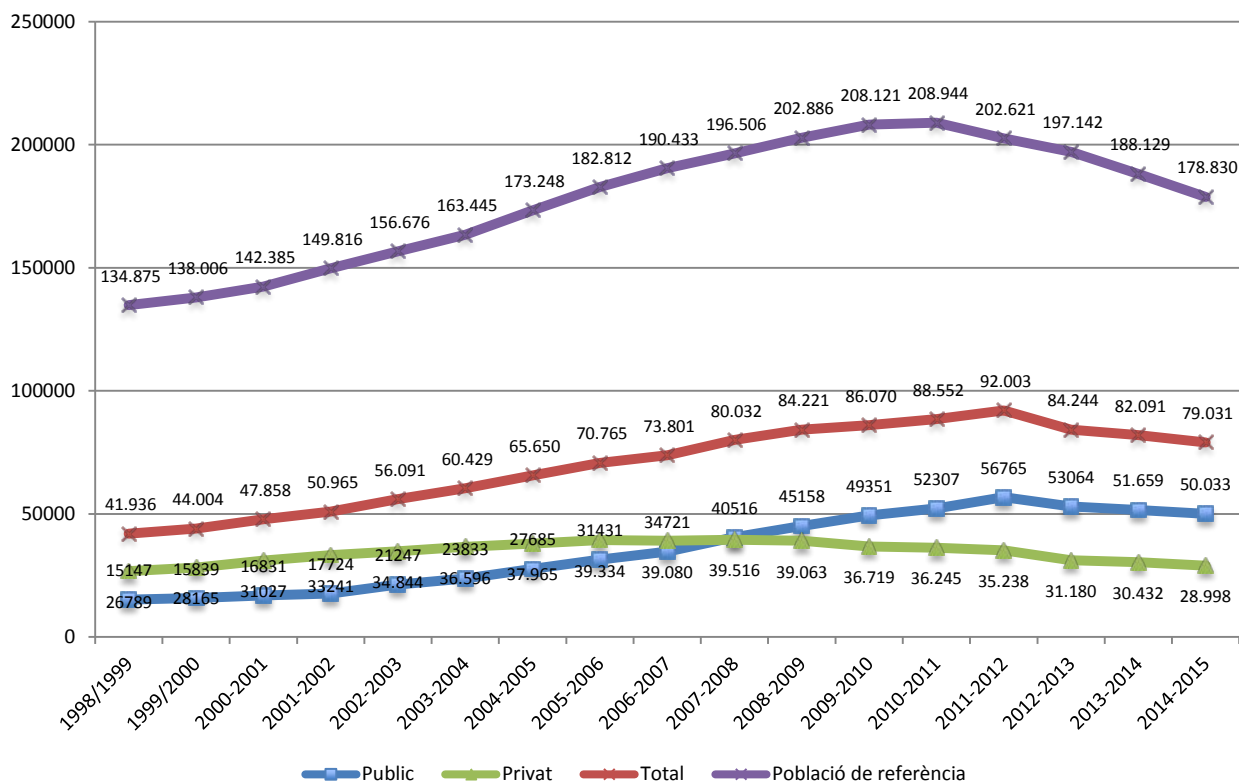
En els darrers quinze anys, s'ha fet un gran esforç per ampliar la xarxa d'escoles bressol. Ha estat la davallada del nombre d'infants 0-2 des de 2011-12, la que ha ajudat a l'augment de la cobertura.

**Gràfic 4.1. Evolució de la cobertura de l'escola bressol a Catalunya (1998- 1999 a 2014- 15)**



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

**Gràfic 4.2. Evolució de la matrícula de l'escola bressol a Catalunya (1998- 1999 a 2014- 15)**

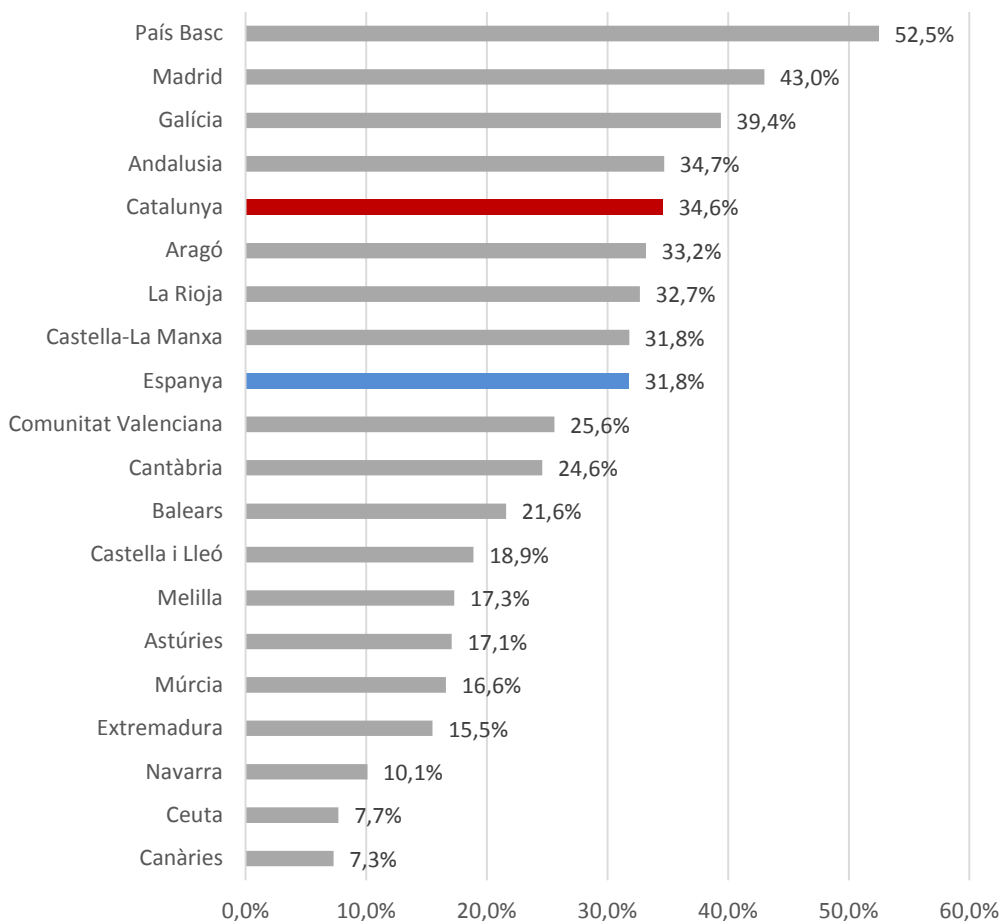


Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Ensenyament

**El percentatge d'infants de 0 a 3 anys escolaritzats és relativament alt, si el comparem amb el d'altres comunitats autònomes: la taxa neta es situa en el 35%, per darrere del País Basc, Madrid, Galícia i Andalusia.**

Catalunya se situa en el cinquè lloc del rànquing de Comunitats Autònomes i tres punts per sobre de la mitjana estatal.

**Gràfic 4.16. Taxa neta d'escolaritat dels infants de 0 a 2 anys (curs 2012- 13)**



Font: Elaboració pròpia a partir de "Las cifras de la educacion en España", edició 2015.

En els darrers 10 anys, però, ha perdut posicions degut al gran esforç fet per algunes CCAA (taxa d'escolaritat als 2 anys: País Basc, 90%; Madrid, 67%; Galícia, 62%, Catalunya, 55%).

**Gràfic 4.17 Evolució de la taxa neta d'escolaritat dels infants de 2 anys (2002- 03 a 2012- 13)**



Font: Elaboració pròpia a partir de "Las cifras de la educación en España", edició 2015.

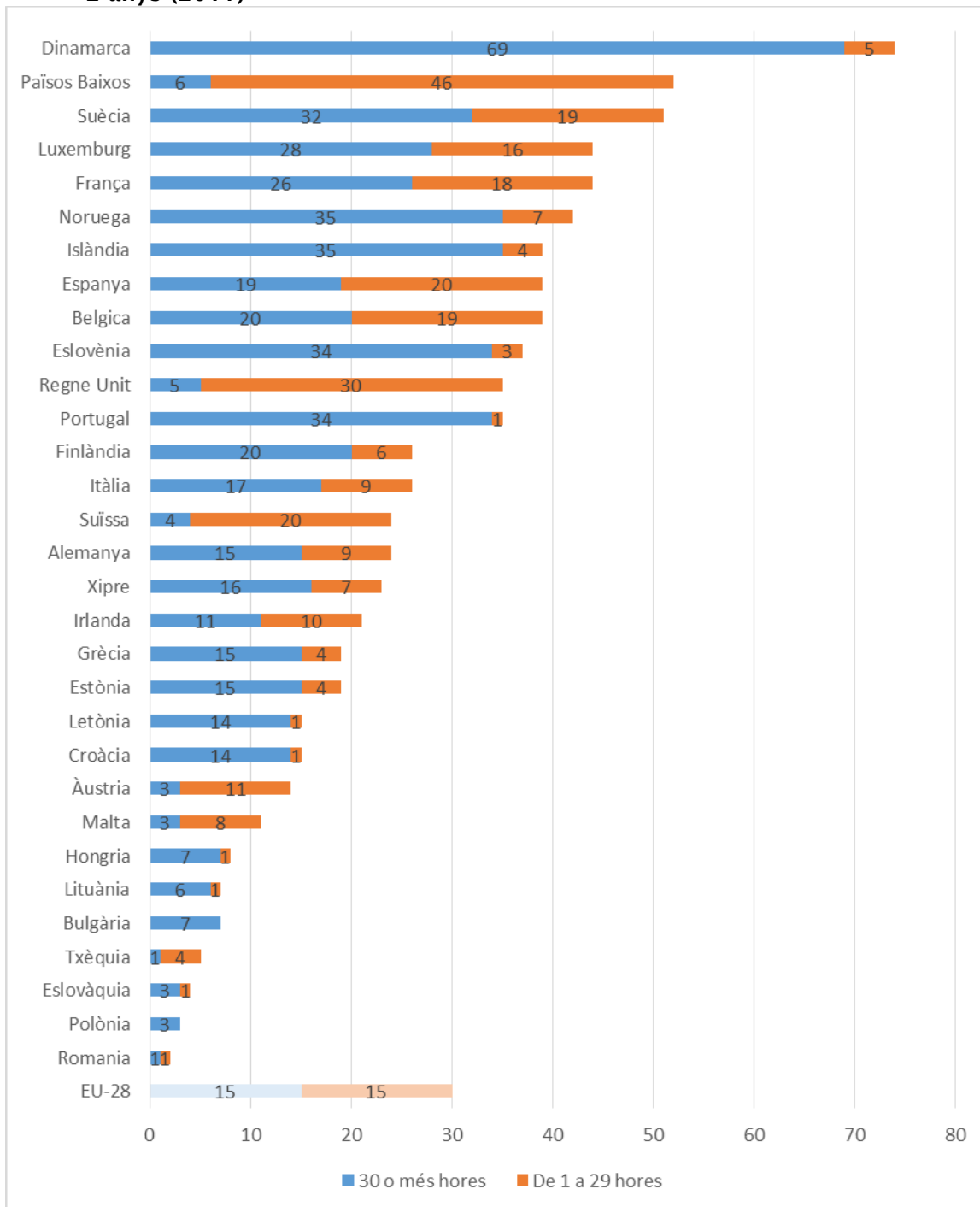
Taula 4.3: Taxa neta d'escolaritat dels infants de 0, 1 i 2 anys per Comunitats Autònomes (curs 2012- 13)

Comunitat Autònoma	Total 0-2	0 anys	1 any	2 anys
País Basc	52,5%	19,8%	44,0%	92,4%
Madrid	43,0%	15,6%	45,3%	67,4%
Galícia	39,4%	16,8%	38,2%	61,9%
Andalusia	34,7%	8,5%	36,5%	57,5%
Catalunya	34,6%	9,7%	36,3%	55,8%
Aragó	33,2%	11,3%	34,0%	52,5%
La Rioja	32,7%	10,5%	35,8%	51,1%
Castella-La Manxa	31,8%	8,9%	32,4%	52,3%
País Valencià	25,6%	7,4%	27,4%	40,9%
Cantàbria	24,6%	4,4%	7,3%	59,4%
Balears	21,6%	6,7%	23,6%	33,5%
Castella i Lleó	18,9%	5,3%	19,4%	31,1%
Melilla	17,3%	3,7%	13,9%	34,1%
Astúries	17,1%	7,2%	17,7%	26,3%
Múrcia	16,6%	3,1%	16,6%	29,6%
Extremadura	15,5%	6,1%	16,0%	23,6%
Navarra	10,1%	3,1%	11,0%	16,3%
Ceuta	7,7%	1,4%	5,6%	15,1%
Canàries	7,3%	2,1%	6,6%	12,8%
<b>Espanya</b>	<b>31,8%</b>	<b>9,8%</b>	<b>32,6%</b>	<b>51,8%</b>

Font: "Las cifras de la educación en España", edició 2015.

**A nivell internacional** Espanya (i, per tant, encara més Catalunya) té un índex d'escolarització dels infants de 0 a 2 anys del 39%, superior al de la mitjana de EU-28 que és del 30%. Cal tenir en compte, tanmateix, que una menor cobertura de l'escola bressol en altres països pot estar associada a altres combinacions de polítiques, amb major pes dels permisos de parentalitat o el serveis d'atenció regulats a la pròpia llar de l'infant o a la llar d'una cuidadora.

**Gràfic 4.18 Índex de participació en serveis formals d'educació i atenció als infants de 0 a 2 anys (2011)**



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades d'EU-SILC contingudes a l'informe 2014 "Cifras clave de y atención a la primera infancia en Europa" d'Eurydice i Eurostat



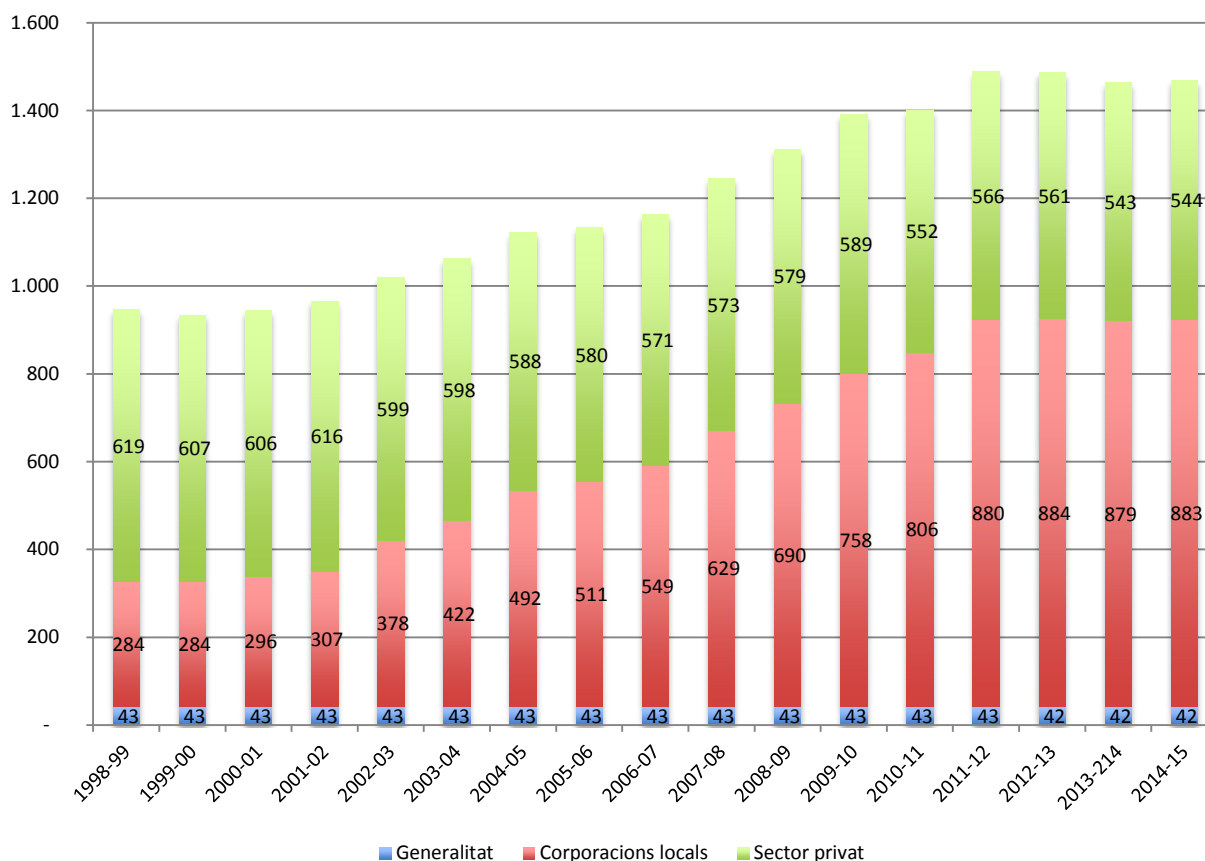
## A Catalunya, l'ampliació del nombre de centres públics ha estat l'accelerador de l'escolarització 0- 3: al curs 1998- 99 hi havia 327 centres públics, mentre que al curs 2014- 15 el nombre augmenta fins els 925

L'any 2004 la Generalitat va aprovar la Llei 5/2004, de creació de llars d'infants de qualitat, que incrementava el finançament de la Generalitat per a la creació i manteniment d'escoles bressol municipals. L'aplicació de la coneguda com a "Llei de les 30.000 places" va doblar el número d'escoles bressol municipals en poc més de 10 anys.

En el mateix període, la xarxa privada ha perdut 75 centres (de 619 a 544). En els darrers sis cursos, ha perdut més de 4.000 places. D'altra banda, l'ocupació de les places a l'escola bressol de titularitat privada ha anat minvant en els darrers anys, deixant sense ocupar un 18% de places al curs 2012-13.

Més enllà de les escoles bressol privades, han emergit iniciatives d'altres tipus de serveis per a la petita infància, la qualitat de les quals està poc regulada.

Gràfic 4.4. Evolució del número d'escoles bressol a Catalunya (1998- 99 a 2014- 15)



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

## Tot i l'augment, la cobertura de l'escola bressol varia notablement entre territoris, movent-se entre el 21% de Santa Coloma de Gramenet i el 61% d'Esplugues de Llobregat

La distribució real d'escoles bressol no reflecteix només la planificació prevista a la llei. És més aviat el resultat de la iniciativa i capacitat de cada administració local i del desenvolupament de l'oferta privada; això, també, respon a les diferents demandes dels territoris.

**Taula 4.1 Cobertura de l'escola bressol als municipis més grans de Catalunya (curs 2013-14)**

Municipi	Cobertura total	Cobertura pública	Cobertura privada	Població 0-2
Esplugues de Llobregat	60,9%	35,5%	25,4%	945
Sant Cugat del Vallès	59,2%	17,3%	42,0%	2.620
Sant Feliu de Llobregat	54,9%	38,5%	16,4%	1.043
Girona	54,9%	25,3%	29,7%	2.664
Gavà	52,3%	20,8%	31,4%	1.209
Barcelona	52,2%	24,0%	28,1%	33.501
Cerdanyola del Vallès	46,4%	21,9%	24,5%	1.234
Prat de Llobregat, el	46,3%	33,7%	12,6%	1.670
Vilafranca del Penedès	45,7%	32,2%	13,5%	1.158
Lleida	45,5%	25,9%	19,6%	3.540
Sabadell	43,3%	19,7%	23,6%	5.450
Vilanova i la Geltrú	42,8%	27,7%	15,2%	1.562
Manresa	42,2%	31,2%	11,0%	1.940
Granollers	39,0%	14,4%	24,6%	1.478
Castelldefels	38,7%	20,2%	18,5%	1.663
Sant Boi de Llobregat	38,2%	19,1%	19,0%	2.074
Mataró	37,5%	24,3%	13,2%	3.536
Vic	37,0%	15,8%	21,2%	1.393
Tarragona	36,2%	18,8%	17,4%	3.310
Reus	36,0%	17,6%	18,5%	2.706
Hospitalet de Llobregat, l'	35,3%	15,0%	20,3%	5.910
Terrassa	35,1%	19,1%	15,9%	6.437
Cornellà de Llobregat	34,6%	29,3%	5,2%	2.079
Mollet del Vallès	33,3%	16,8%	16,5%	1.392
Viladecans	32,0%	18,8%	13,1%	1.886
Figueres	28,6%	20,6%	8,0%	1.326
Blanes	28,4%	12,7%	15,7%	827
Badalona	28,1%	9,9%	18,2%	5.498
Rubí	28,1%	17,9%	10,2%	2.073
Santa Coloma de Gramenet	20,8%	16,8%	4,0%	3.064

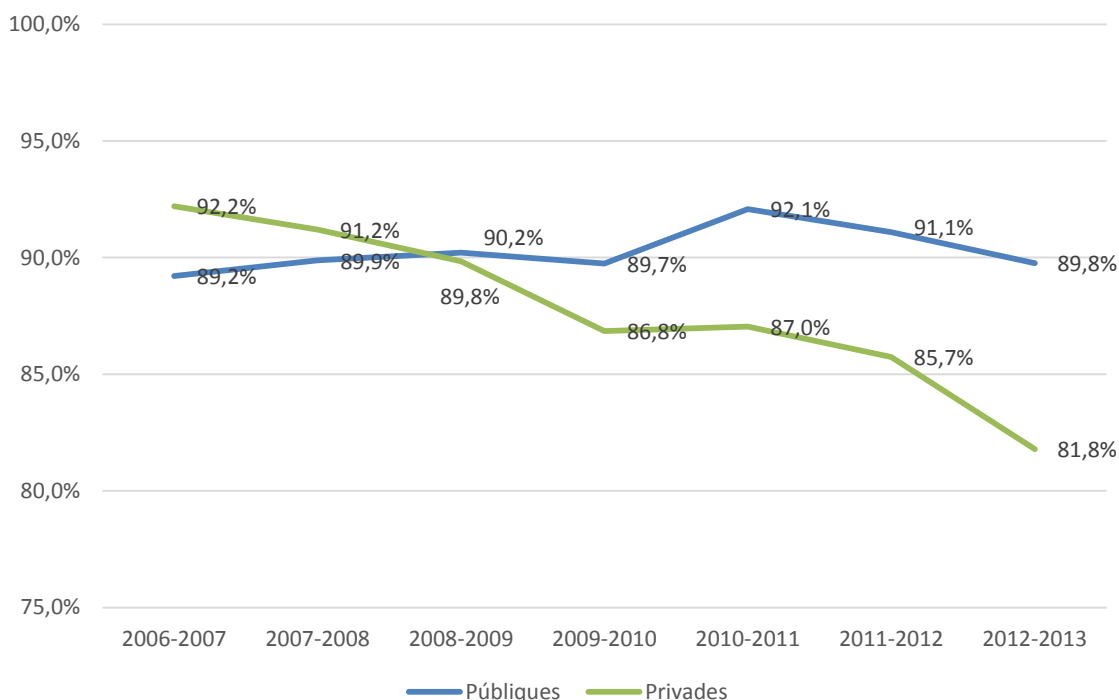
Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Ensenyament. La població 0-2 i les cobertures estan calculades incloent 5/12 de la població nascuda l'any d'inici del curs, donat que els infants nascuts a partir de juny no poden accedir a l'escola bressol.

Es donen grans **desigualtats** a l'hora de donar resposta a la demanda: mentre que a Barcelona, per exemple, només es va poder atendre un 56% de la demanda, alguns municipis petits malden per mantenir obertes les escoles bressol

- **L'excés d'oferta es concentra en municipis mitjans i petits**, alguns dels quals, arran de la crisi econòmica i la baixada de la natalitat, tenen dificultats per mantenir obertes les escoles bressol, amb excés de capacitat i problemes de sostenibilitat financera.
- Per contra, **als grans municipis urbans hi ha un dèficit de places greu**. Per exemple, la xarxa pública de la ciutat de Barcelona només va poder atendre el 56,1% de les sol·licituds d'accés al curs 2014-15, això es, més de 3.000 infants sol·licitants van haver de ser rebutjats.

Per aquest motiu, en el conjunt de Catalunya queden anualment un 10,2% de places públiques sense cobrir i un 18% de places privades.

**Gràfic 4.6 Evolució de l'ocupació respecte la capacitat màxima de les escoles bressol (2006- 07 a 2012- 13)**



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

### **Els municipis amb menor nivell educatiu i més atur és on hi ha més dèficit d'escola bressol**

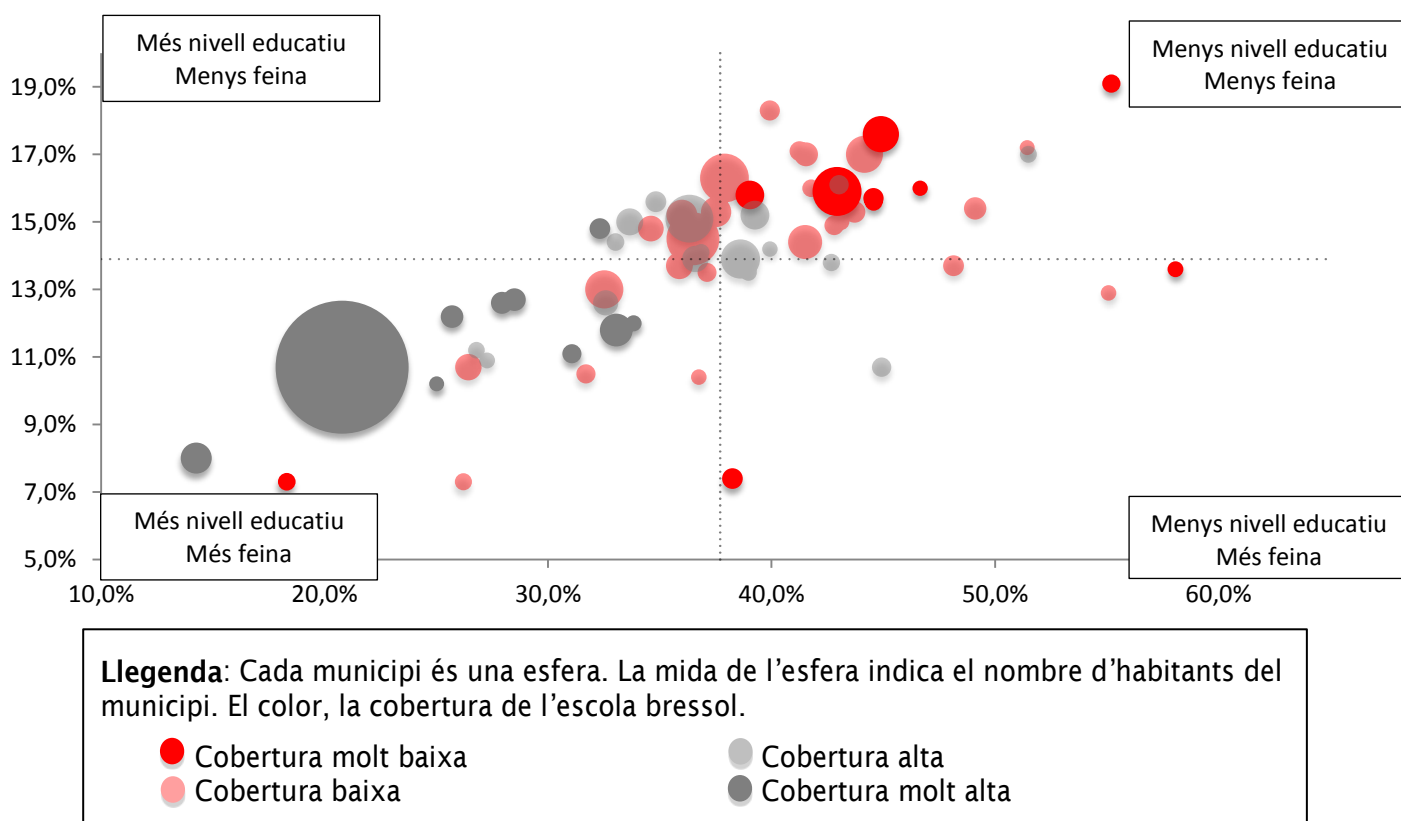
L'escola bressol entesa com a instrument per reduir les desigualtats, no sembla donar resposta als municipis on hi ha més necessitat. Entenem que hi ha més necessitat en aquells municipis en els que la població té baix nivell educatiu i atur elevat; és a dir, adults en major risc d'exclusió social i econòmica, i per tant, amb major probabilitat de transmetre aquestes dificultats als seus fills. L'escola bressol ajudaria a compensar aquests dèficits.

Hem utilitzat dues variables per copsar aquest concepte: índex de baix nivell educatiu i índex d'atur. En els municipis catalans de més de 20.000 habitants, la relació entre aquestes variables i la cobertura denota clarament que **la cobertura tendeix a ser menor allà on la necessitat és més alta**.

La xarxa d'escoles bressol s'ha desenvolupat més en els municipis amb major renda i nivell educatiu i menor atur. Malgrat no disposar de dades sobre la renda de les persones usuàries, hi ha indicis qualitatius que apunten a que dins de cada municipi els infants que atenen **les escoles bressol públiques podrien sobrerepresentar les famílies de classe mitjana i alta**, en què ambdós progenitors treballen, i en què, per tant, existeix tant la necessitat de conciliació com la capacitat de fer front al copagament del servei. En aquest sentit, semblaria que estem al davant d'una política que podria qualificar-se de regressiva.

Al gràfic s'observa que pràcticament tots els municipis de més de 20.000 habitants que tenen un índex d'atur i de baix nivell educatiu per sobre la mitjana (i, per tant, una necessitat elevada segons ambdós indicadors, al quadrant dret superior) són de color vermell, indicant que la cobertura de l'escola bressol és baixa o molt baixa. Per contra, el gris predomina clarament (això és, una cobertura d'escola bressol alta o molt alta) en els municipis que es troben per sota la mitjana en ambdós indicadors (i que, per tant, tenen una necessitat menor). Això il·lustra el que ja s'ha dit anteriorment: **la cobertura tendeix a ser menor allà on la necessitat és més alta**.

**Gràfic 4.15 Necessitat i cobertura (curs 2013-14) en els municipis catalans de més de 20.000 habitants**



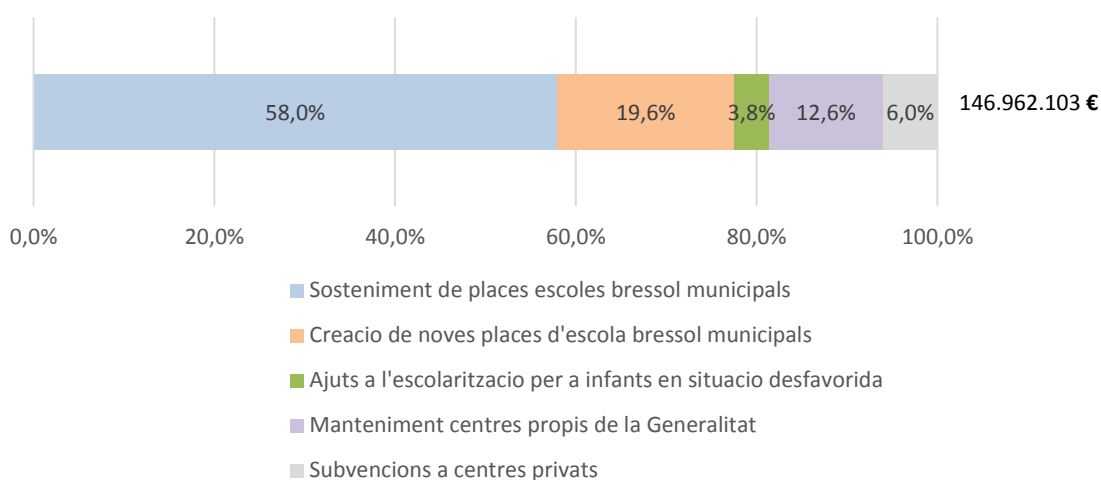
Font: elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Ensenyament i IDESCAT

**Les retallades dels darrers anys han fet caure la inversió de la Generalitat a la meitat en quatre anys: de quasi bé 147 milions d'euros a 2009 a poc més de 71,5 milions a 2013**

- L'aportació per infant i curs de l'escola bressol municipal es va reduir en un 51,4%: dels 1.800 euros vigents fins al curs 2010-2011 als 1.600 al 2011-12, i 875 del 2012-13 en en-

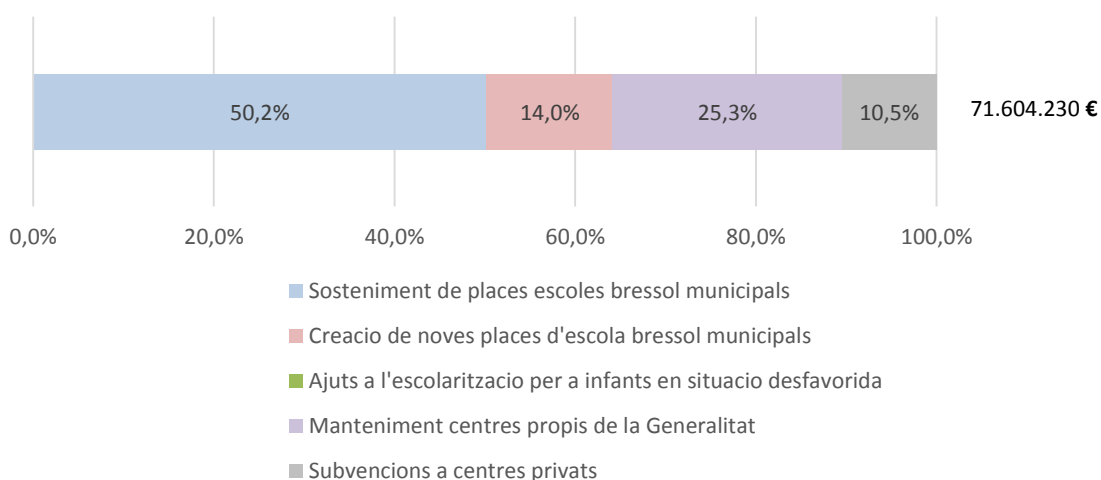
- davant;
- des del curs 2012-13 aquesta aportació la realitzen les Diputacions a càrrec del Pla Únic d'Obres i Serveis;
  - la Generalitat ha eliminat els ajuts per l'escolarització dels infants en situacions econòmiques desfavorides;
  - ha reduït a un terç la subvenció a les escoles bressol privades per a la reducció del preu de la quota: de 8,8 a 3 milions d'euros, tot i que en termes relatius el percentatge assignat ha augmentat.

**Gràfic 5.1 Distribució de l'aportació de la Generalitat de Catalunya l'any 2009**



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades publicades a l'informe del Síndic de Greuges, 2015. Les subvencions a l'escolarització d'infants en situacions desfavorides i a centres privats són les corresponents al curs 2008-09. La despesa en centres propis de la Generalitat no apareix a la font original i està estimada considerant 80 infant per centre, que és el rati del curs 2013-14 dels centres de la Generalitat, i 5.400 euros de despesa per infant i curs.

**Gràfic 5.3 Distribució de l'aportació de la Generalitat de Catalunya (i diputacions) l'any 2013**



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades publicades a l'informe del Síndic de Greuges, 2015. Les subvencions a l'escolarització d'infants en situacions desfavorides i a centres privats són les corresponents al curs 2008-09. La despesa en centres propis de la Generalitat no apareix a la font original i està estimada considerant 80 infant per centre, que és el rati del curs 2013-14 dels centres de la Generalitat, i 5.400 euros de despesa per infant i curs.

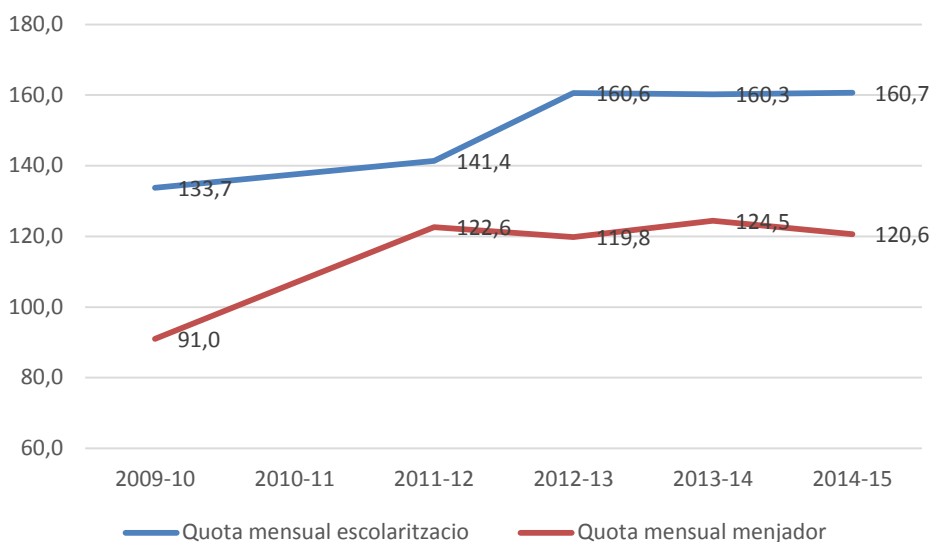
## Els ajuntaments i les diputacions provincials han assumit una part de les retallades i les famílies han vist augmentada la quota mensual en un 10% i la de menjador en un 21%

La reacció dels ajuntaments ha estat, majoritàriament, a **mantenir** la despesa en escoles bressol, **assumir** 2/3 de les retallades, **traspassar-ne** el 1/3 restant a les famílies en forma d'increment de quotes, i **eliminar** altres serveis a la primera infància alternatius a l'escola bressol.

Centrant-nos en les escoles bressol de la demarcació de Barcelona, entre el curs 2009-10 i 2014-15, la quota d'escolarització ha passat de 134€ a 161€, mentre que la quota de menjador s'ha mogut dels 91€ als 121€.

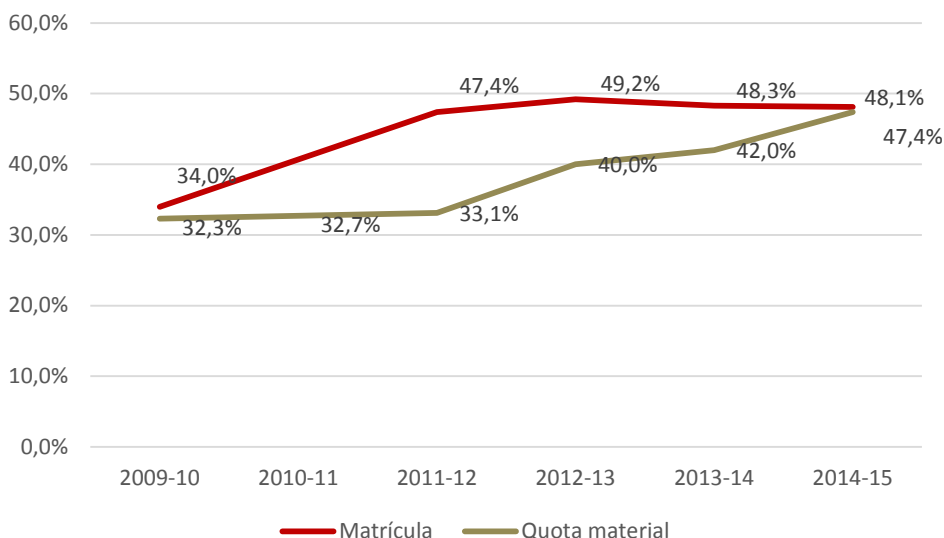
A més, el percentatge d'ajuntaments que cobren matrícula o quota de material escolar ha passat del 34 al 48% en el primer concepte i del 32 al 47% en el segon.

**Gràfic 5.5 Evolució de les quotes mensuals d'escolarització i menjador de les escoles bressol municipals a la província de Barcelona (2009- 10 a 2014- 15)**



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades publicades a l'"Informe sobre l'escola bressol municipal i els serveis a la petita infància a la demarcació de Barcelona" de 2015

**Gràfic 5.6 Percentatge d'ajuntaments que cobren matrícula o quota de material a les escoles bressol municipals a la província de Barcelona (2009-10 a 2014-15)**



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades publicades a l'"Informe sobre l'escola bressol municipal i els serveis a la petita infància a la demarcació de Barcelona" de 2015

### El 61% dels municipis de la demarcació de Barcelona compten amb algun mecanisme de bonificació, beca o tarifació social en funció de la renda familiar

Per evitar que les quotes constitueixin una barrera inaccessible per a les famílies en pitjor situació econòmica, **la major part dels municipis han adoptat algun sistema de bonificacions, beques o tarifació social en funció de la renda familiar.**

- A la demarcació de Barcelona, el curs 2013-14, el 60,8% dels municipis compten amb algun mecanisme i, en conjunt, el 25,8% dels infants rebien algun tipus de bonificació, beca o descompte.

No estan disponibles les dades necessàries per analitzar si aquests mecanismes permeten compensar les barreres econòmiques per a l'accés a l'escola bressol.

D'altra banda, hi ha indicis de que, a més de les barreres econòmiques, determinats grups socials poden no demandar el servei d'escola bressol per motius culturals (dones mestresses de casa, de baix nivell educatiu...).

Hi ha **molta diversitat en els municipis** sobre els criteris de prioritització d'accés, sistemes de bonificació i ajuts a l'escolarització de la població més vulnerable o la relació amb serveis socials i sanitaris. La tensió entre finalitat social i finalitat familiar es resol a nivell municipal.

### La governança del sistema està fragmentada i no dóna resposta a algunes necessitats rellevants

**A Catalunya no existeix un sistema públic d'escoles bressol pròpiament dit.** La Generalitat té competència exclusiva en educació infantil, regula els atributs bàsics del servei i va finançar l'expansió de l'oferta. Ara bé, mai ha estructurat ni liderat la governança de la xarxa que va ajudar a crear, ni a nivell pedagògic ni organitzatiu, i la recent retirada del finançament ha socavat encara més la seva posició.

A manca d'aquest lideratge i coordinació, coexisteixen diverses subxarxes relativament aïllades:

- algunes xarxes locals en els municipis més grans, que disposen de diverses escoles i tècnics especialitzats;
- una xarxa provincial a la demarcació de Barcelona, que exerceix un lideratge tècnic relacional en l'àmbit de la gestió del servei;
- i les xarxes pròpies de les empreses proveïdores del servei en diversos municipis, que poden comptar amb mecanismes de formació, reflexió i intercanvi entre professionals, i amb sistemes de gestió i personal de suport compartit.

**L'orientació pedagògica de l'escola bressol resta, majoritàriament, a criteri dels professionals i direccions dels centres**, els quals opten entre diverses tradicions i corrents pedagògiques, que actualment estan organitzades en faccions poc permeables.

### No hi ha polítiques de suport per al 56% dels infants de 0 a 2 anys que no van a l'escola bressol

Malgrat l'expansió dels anys 2004 a 2012 l'escolarització dels infants de 0 a 3 anys és encara una opció minoritària: el curs 2014-15 els infants **no escolaritzats** eren **el 91% dels de 0 a 1 any, el 61% dels d'1 a 2 anys i el 43% dels de 2 a 3 anys**. Per a aquests infants i les seves famílies, les polítiques de suport són gairebé inexistents.

**El model d'escola bressol és rígid**, quant a horaris i criteris de permanència, pel que no pot donar resposta a les necessitats cada cop més diverses de les famílies: treball en cap de setmana o nocturn, horaris canviants, necessitats puntuals o en dies alterns, etc. Malgrat la subvenció a les places públiques, per algunes famílies **l'escola bressol segueix essent costosa** i prefereixen recursos més econòmics: canguratges, xarxa familiars o informals, etc.

En els marges del sistema d'escola bressol emergeixen algunes iniciatives, públiques i privades, que intenten atendre les famílies que no demanden serveis d'educació i cura o que tenen demandes o necessitats específiques:

- Algunes administracions locals ofereixen **el servei d'espai familiar**, consistent en grups estables de pares i mares i els seus infants, que es reuneixen periòdicament per conversar sobre la criança dels seus infants amb el suport i acompanyament d'un professional. Actualment estan en funcionament **uns 80 espais familiars a Catalunya**.
- El sector privat ofereix **serveis no estables** per a la població que no ha pogut accedir a l'escola bressol per manca de places, perquè li resulta massa costosa, o perquè té una demanda no estable (en dies i horaris irregulars). Aquests serveis privats romanen força desregulats, ja que no estan subjectes ni als requeriments del Decret 282/2006 ni a l'autorització i inspecció de l'autoritat educativa.
- La iniciativa privada ofereix també **serveis d'educació i cura no escolar i/o amb enfocaments pedagògics alternatius**, adaptats a la demanda d'algunes famílies. Per exemple, les mares de dia (o "llars de criança") ofereixen serveis de cura i educació en la pròpia llar de la cuidadora-educadora amb grups molt petits, l'ambient propi d'una llar i un enfocament pedagògic inspirat en els principis de l'educació lliure. El servei, auto-regulat per l'associació que agrupa les mares de dia, **atén actualment uns 100 infants a tot Catalunya**.
- La iniciativa comunitària ha donat lloc a **grups i espais de criança compartida**, autogestionats i de base cooperativa, generalment basats en pedagogies alternatives, i en què les funcions d'acompanyant-educador les realitzen professionals amb l'assistència i participació



dels mateixos pares i mares.

**L'administració educativa es troba actualment en la disjuntiva de regular una part d'aquests serveis (la qual cosa implica garantir-ne uns mínims de qualitat però també reconèixer-los i legitimar-los) i/o relaxar la regulació del servei d'escola bressol per a que pugui atendre de forma més flexible circumstàncies i necessitats que varien en el temps, entre territoris i entre llars.** La cotilla del Decret 282/2006 implica una garantia de qualitat, però també una barrera a la innovació i a l'adaptació.

FUNDACIÓ  
*Fundació*  
JAUME  
*Jaume*  
BOFILL  
*Bofill*