

De l'escola bressol a les polítiques de primera infància: l'educació i cura de la primera infància a Catalunya

Jaume Blasco

FUNDACIÓ
JAUME
BOFILL

Informes breus #66



De l'escola bressol a les polítiques de primera infància: l'educació i cura de la primera infància a Catalunya

Jaume Blasco

De l'escola bressol a les polítiques de primera infància: l'educació i cura de la primera infància a Catalunya

Jaume Blasco

«Informes breus» és una col·lecció de la Fundació Jaume Bofill en què es publiquen els resums i les conclusions principals d'investigacions i seminaris promoguts per la Fundació. També inclou alguns documents inèdits en llengua catalana. Les opinions que s'hi expressen corresponen als autors.

Els «Informes breus» de la Fundació Jaume Bofill es poden descarregar al web www.fbofill.cat.

Primera edició: novembre de 2017

© Fundació Jaume Bofill, 2017
Provença, 324
08037 Barcelona
fbofill@fbofill.cat
www.fbofill.cat

Aquesta obra està subjecta a la llicència 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.



Jaume Blasco és llicenciat en Ciències Ambientals i màster en Administració Pública per la Robert F. Wagner School of Public Service de la Universitat de Nova York. Ha estat avaluador de l'Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (Ivàlua) i investigador de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Autor: Jaume Blasco
Edició: Fundació Jaume Bofill i Bonal·letra Alcompàs
Direcció Àrea de Recerca: Mònica Nadal
Coordinació de continguts: Laura Morató
Coordinació editorial: Anna Sadurní
Disseny: Amador Garrell
Fotografia: Lluís Salvadó

ISBN: 978-84-946591-8-8
DL: B 25118-2017
Impressió: Service Point

Índex

RESUM	9
INTRODUCCIÓ	11
1. L'OFERTA I LA COBERTURA DE L'ESCOLA BRESSOL	19
Una fotografia del curs 2014-15	22
Evolució recent de l'oferta: de l'expansió dels primers anys del segle XXI a l'estancament actual	23
La distribució territorial de la cobertura	32
La cobertura respecte de la demanda	42
La cobertura de Catalunya en perspectiva comparada	44
2. EL FINANÇAMENT DELS SERVEIS EDUCATIS I D'ATENCIÓ A LA PRIMERA INFÀNCIA A CATALUNYA	53
El model de finançament a Catalunya 2005-2010	57
La crisi i el canvi de model de finançament	61
L'impacte del canvi de finançament a les escoles bressol municipals	64
L'impacte del canvi de finançament a les escoles bressol privades	72
3. MODELS ALTERNATIS I COMPLEMENTARIS D'ATENCIÓ A LA PRIMERA INFÀNCIA	75
L'atenció a la primera infància en llars familiars: mares de dia o llars de criança	77
Els espais familiars i els programes de suport i capacitació parental	89
El procomú en l'educació a la primera infància: grups i espais de criança compartida	95

4. EL SISTEMA D'ACTORS EN L'EDUCACIÓ	
I CURA A LA PRIMERA INFÀNCIA	99
Els actors institucionals	101
Els actors del sector privat	112
Les associacions professionals	120
Associacions de famílies	123
Organitzacions activistes	125
Organitzacions vinculades a models alternatius o complementaris a l'escola bressol	127
5. DE L'ESCOLA BRESSOL	
A LES POLÍTIQUES DE PRIMERA INFÀNCIA	135
Conclusions	137
Vuit debats oberts entorn de les polítiques de primera infància	145
<i>POST SCRIPTUM: EL SEMINARI «DE L'ESCOLA BRESSOL A LES POLÍTIQUES PER A LA PRIMERA INFÀNCIA»</i>	153
BIBLIOGRAFIA	163

RESUM

Les polítiques d'educació i cura a la primera infància intenten prevenir les desigualtats educatives, facilitar la conciliació laboral, evitar la pobresa infantil, igualar les oportunitats entre homes i dones, permetre que la gent pugui tenir el nombre de fills que vulgui i, en darrer terme, proporcionar a tots els nens i nenes l'oportunitat d'una bona primera infància. En aquest Informe breu descrivim quines són les polítiques actuals a Catalunya per afrontar aquests reptes i posem una atenció especial a la més preeminent: la provisió pública del servei d'escola bressol.

L'informe pretén fer un resum detallat de l'evolució recent i les disparitats territorials en la cobertura de l'escola bressol; la reacció dels ajuntaments a la crisi del finançament de l'escola bressol pública; l'emergència d'altres serveis complementaris o alternatius, com els programes d'apoderament parental, les llars de criança i les iniciatives del procomú per a la criança compartida, i l'actual xarxa d'actors i la seva posició en el debat sobre l'educació i cura a la primera infància. L'informe es clou proposant vuit debats sobre com haurien de ser les polítiques de primera infància en el futur.

Introducció

Com ha de tenir cura la societat dels seus infants més petits? Aquesta és la qüestió que tractem en aquest informe, que hem debatut i i sobre la qual hem parlat amb moltes persones, primer en el procés d'elaboració del document, i després en el seminari que la Fundació Jaume Bofill va organitzar per debatre'n les conclusions. Entorn de l'educació en la primera infància s'ha constituït una comunitat d'actors relativament estable, especialment dinàmica a la ciutat de Barcelona, i bastant bel·ligerant a l'hora de debatre quins són els instruments més adequats per tenir cura i educar la petita infància. Probablement, el motiu principal per no posar-se mai d'acord és la tendència a mantenir un debat tècnic sobre els instruments (espais familiars, mares de dia, grups i espais de criança compartida i, molt especialment, escoles bressol) quan el desacord de fons és sobre els objectius: quin món volem construir, no només per als petits infants, sinó també per als pares i mares?

Cal tenir en compte que les polítiques de primera infància intenten abordar diversos objectius a la vegada: prevenir les desigualtats educatives, facilitar la conciliació laboral, evitar la pobresa infantil, igualar les oportunitats entre homes i dones, permetre que la gent pugui tenir el nombre de fills que vulgui i, no menys important, proveir tots els nens i nenes de l'oportunitat d'una bona primera infància. Com que no hi ha política pública ni instrument que permeti maximitzar l'assoliment de tots aquests objectius alhora, cal prioritzar unes coses per sobre de les altres.

D'una banda, ens hem adonat que la primera infància és una etapa molt rellevant en el desenvolupament dels infants, i voldríem que l'educació en la primera infància constituís una política «predistributiva», al servei de la prevenció de les disparitats educatives i socials, especialment ara, que ens hem convertit en una societat complexa en què tants infants provenen d'entorns culturals i lingüístics tan diversos. Però també creiem que els infants no han de ser concebuts com a prealumnes objecte d'estimulació, sinó com a ciutadans de ple dret als quals hem de garantir una bona primera infància.

De l'altra banda, volem que els pares i les mares puguin treballar, i que tenir un fill no impliqui excessius costos directes ni d'oportunitat per al desenvolupament professional, especialment per a les dones. No només perquè treballar és important, sinó perquè per a molts és imprescindible per desenvolupar un projecte de vida lliure de pobresa. A més, també pensem que les famílies han de tenir temps per fer de famílies, i que conciliar no només ha d'implacar poder deixar els fills per ser a la feina, sinó també poder deixar la feina per poder estar amb els fills.

Volem conciliar les responsabilitats familiars i laborals d'una forma més equitativa entre homes i dones, tant a la llar com a la feina. Però també pensem que els infants han de poder estar més temps amb els progenitors, i especialment amb la mare durant la primera infància. Volem garantir els drets, el benestar i l'interès superior de l'infant, però no estem segurs si això depèn que la mare pugui treballar, contribuint a garantir una vida lliure de pobresa al fill i mostrar-li un patró d'igualtat, o bé depèn que la mare passi més temps amb l'infant, hi enforteixi el lligam i li garanteixi la cura que necessita, especialment en els primers anys de vida, a risc que això reforci les desigualtats de gènere.

Ens agradaria que les famílies tinguessin plena llibertat i plens recursos per combinar la fórmula que s'avingui més a les seves necessitats

i preferències, però no volem que en aquesta llibertat creixi la llavor de la desigualtat. Volem que la gent pugui desenvolupar les seves pròpies solucions de forma comunitària, però també volem que l'administració reguli, inspeccioni i garanteixi la qualitat de qualsevol recurs en el qual hi pugui haver petits infants.

Volem que tots els infants que tinguin algun problema d'aprenentatge o de desenvolupament arribin a l'edat d'escolarització diagnosticats i en tractament, però no volem que aquesta capacitat de diagnosi i tractament derivi en la patologització de la primera infància. I, a més, ens agradaria que la gent pogués tenir el nombre de fills que vulgui. Ni més ni menys. I tot això, ho volem sabent que pot implicar costos substancials per a tota la societat i que els recursos no són il·limitats.

Que hi hagi múltiples objectius en joc no és res d'especial: gent diferent, amb idees i interessos diferents, volen coses diferents i de vegades contradictòries. Probablement, el que singularitza l'àmbit de l'educació i cura a la primera infància no és tant la disparitat d'objectius, sinó la dificultat per fer-los explícits en el debat polític: «Tanta gent capaç de parlar hores i hores sobre l'escola bressol, i tan poca que pugui parlar cinc minuts sobre les polítiques de la primera infància», va dir Vicenç Arnaiz en un dels passejos amb l'autor que va inspirar aquest document. En aquest sentit, aquest document intenta, especialment a la seva part final, contribuir a fer explícita la multiplicitat d'objectius i la naturalesa política del debat sobre l'educació i cura a la primera infància.

Un dels reptes de l'anàlisi de polítiques públiques, en general, i de la Fundació Jaume Bofill en particular, és que es parli més de la substància i les conseqüències del que els governs fan i deixen de fer, més enllà del pla discursiu. I per enriquir aquest debat, el coneixement és un ingredient molt important. Aquest document intenta, precisament, posar sobre la taula diferents peces de coneixement que no tanquen cap debat ni prescriuen cap solució, però que volen contribuir a fer

aquest debat més ric i informat per part de tots els actors que en prenguin part. Millorar la qualitat democràtica també suposa debatre més i millor les polítiques públiques.

L'informe parla més sobre el que actualment es fa en l'àmbit de l'educació i cura a la primera infància, que no pas sobre el que s'hauria de fer. Per aquest motiu, tracta de l'escola bressol, més que de cap altra cosa. El primer capítol pretén informar de l'evolució històrica recent i de les disparitats territorials en la cobertura de l'escola bressol. Mostra que l'oferta actual d'escoles bressol reflecteix la distribució de la demanda de conciliació, i no tant la necessitat d'un recurs educatiu compensatori o redistributiu. El segon capítol analitza un dels aspectes més candents relatius a l'escola bressol: el finançament, i aporta informació sobre com els ajuntaments han reaccionat a la pràctica retirada del finançament de les escoles bressol públiques per part de la Generalitat. El tercer capítol tracta de les principals aproximacions alternatives o complementàries a l'escola bressol. És a saber: l'apoderament parental (els espais familiars), l'educació i cura a la llar de la cuidadora-educadora (mares de dia o llars de criança), i les iniciatives del procomú (els grups i espais de criança compartida). El quart capítol tracta de la xarxa d'actors i la seva posició en el debat sobre l'educació i cura a la primera infància.

L'informe finalitza amb un capítol de conclusions en el qual es proposa obrir vuit debats entorn de la política de primera infància: quines polítiques d'infància han de complementar l'escola bressol? Quin és (i quin ha de ser) l'enfocament pedagògic del primer cicle d'educació infantil? Quin model de governança convé per a les polítiques de primera infància? Quin ha de ser el pas següent en el mapa d'escoles bressol? Ha de seguir creixent? On? Quin paper ha de tenir el sector privat que ha sobreviscut a la crisi en l'educació i cura a la primera infància? Quin sistema de preus públics cal per garantir la igualtat en l'accés? Cal flexibilitzar el servei d'escola bressol per adaptar-lo a la variabilitat de necessitats i preferències de les famílies i a la diversitat

de municipis? I finalment, cal regular els serveis de cura i educació al marge de l'escola bressol?

A tall de *post scriptum* hem afegit al final del document una síntesi de les crítiques i aportacions al document que van realitzar els participants del seminari que va tenir lloc els dies 26 de setembre i 10 d'octubre de 2016 al Palau Macaya de Barcelona, organitzat per la Fundació Jaume Bofill i facilitat per Momentum Lab.

L'autor agraeix, especialment, el temps que li han dedicat Vicenç Arnaiz, Sebastià Sarasa, Maria José González, Maria Àngels Geis, Sílvia Blanch, Peter Moss, Eulàlia Bassedas, Carles Parellada, Alfredo Hoyuelos, Jordi Fibla, Conxita Pericó, Carles Armengol, Clara Puigventós, Laia Grabulosa, Irene Balaguer, Montserrat Payés, Jordi Plana, Araceli Rodríguez, Casimir Macià, Lluís Esteve, Marina Subirats, Rocío Martínez-Sampere, Anna Simó, Carles Martínez, Marta Pascal, Raquel Pastor, Maria Rosa Estela, Magda Solera i tres mestres anònimes d'escoles bressol.

① L'oferta i la cobertura de l'escola bressol

L'increment de places d'escola bressol i la capacitat de l'oferta pública per cobrir la demanda ha estat en els darrers anys la qüestió hegemònica en el debat polític sobre les polítiques educatives per a la primera infància. Resulta significatiu que la Llei 5/2004, de creació de llars d'infants de qualitat, sigui generalment coneguda com la «lei de les 30.000 places», en referència a la fita que conté per a l'expansió de la xarxa pública. També va ser l'objecte de debat principal en la compareixença de l'exconsellera Irene Rigau en la Comissió d'Ensenyament i Universitats, l'any 2012, sobre el compliment de la Llei 5/2004 i del mapa de les llars d'infants, així com de la darrera campanya electoral municipal a la ciutat de Barcelona, on les places públiques disponibles cobreixen actualment menys del 60% de la demanda, malgrat l'expansió de la xarxa pública en els darrers anys.

Més enllà d'eclipsar altres debats sobre la qualitat i les característiques del servei d'escola bressol (des de l'enfocament pedagògic fins a la formació dels docents, els criteris d'accés, les fórmules de provisió o el finançament, per exemple), el mateix concepte de cobertura està mancat d'un referent normatiu clar i compartit: quina proporció d'infants de 0 a 3 anys hauria de ser escolaritzada en escoles bressol? L'ideal és necessàriament la universalitat i, per tant, com més cobertura millor? O bé la necessitat d'escolarització depèn del tipus d'infant, família o entorn de residència? Quin paper ha de tenir l'escola bressol en la combinació amb altres instruments de política d'infància

(fonamentalment, els permisos de paternitat i maternitat, però també els ajuts econòmics a les famílies o altres recursos com els espais familiars)? I quin paper ha de tenir el sector privat en tota l'oferta del servei d'escola bressol?

En aquest capítol ens centrem en la descripció de l'oferta i la cobertura de l'escola bressol i la seva evolució en els darrers anys: quantes places i infants escolaritzats hi ha, en termes absoluts, a les escoles bressol de Catalunya? Quin percentatge suposen respecte del conjunt d'infants de 0 a 3 anys? Com es distribueix la cobertura entre centres públics i privats? Com es distribueix l'oferta d'escola bressol al territori? Quines característiques municipals tenen influència sobre el nombre d'infants escolaritzats? I finalment, com és la cobertura de Catalunya respecte a la d'altres comunitats autònomes i països del món?

UNA FOTOGRAFIA DEL CURS 2014-15

- El curs 2014-15 hi havia 79.031 infants de 0 a 2 anys escolaritzats en escoles bressol, dels quals 50.033 (el 63,3%) hi estaven en escoles bressol públiques i 28.998 (36,7%), en privades.¹
- Això representa una cobertura del 44,2% respecte del total de la població d'infants de 0 a 2 anys: un 28,0% a l'escola bressol pública i un 16,2% a la privada.²
- Per edats, estan escolaritzats el 57,2% dels infants de 2 anys, el 39,3% dels d'1 any i el 22% dels de 0 anys nascuts entre gener i

.....

1. Malgrat que se sol fer referència al primer cicle de l'educació infantil com l'etapa 0-3, al llarg d'aquest capítol agafarem com a referència l'edat de l'infant en iniciar el curs, que és sempre de 0, 1 o 2 anys.

2. Al llarg de tot el capítol, si no s'indica el contrari, la població de referència per calcular la cobertura és aproximada, sobre la base dels infants nascuts vius a Catalunya durant els dos anys anteriors al curs de referència (per exemple, 2012 i 2013 per al curs 2014-15, i de 5/12) parts dels nascuts vius l'any inicial del curs (per exemple, 2014 per al curs 2014-15), ja que, generalment, el límit per poder accedir a Po és haver nascut abans del final del mes de maig.

maig (i, per tant, susceptibles de ser escolaritzats), la qual cosa correspon al 9,2% del total d'infants de 0 anys.

- Un total de **1.658 centres educatius** ofereixen educació infantil de primer cicle: 1.469 són centres exclusius d'educació infantil de primer cicle (això és, escoles bressol), dels quals 883 són de titularitat municipal; en 42 casos n'és titular la Generalitat de Catalunya, i 544 són de titularitat privada. A més, hi ha 17 centres privats que ofereixen el primer i el segon cicle d'educació infantil (de 0 a 5 anys) i 177 escoles de primària privades que ofereixen, també, el primer cicle d'educació infantil.
- El curs 2012-13³ hi havia **6.490 unitats actives** (corresponents al concepte de grup classe), de les quals 1.110 corresponien a infants de 0 anys, 2.482 a infants d'1 any, 2.632 a infants de 2 anys i 266 eren mixtes.
- Amb les ràtios màximes d'alumnes per grup fixades pel Decret 282/2006, el nombre d'unitats del curs 2012-13 es correspon amb una **capacitat màxima de 97.244 infants**. El nombre de matriculats d'aquell mateix curs representava el **86,6% de la capacitat màxima** (és a dir, en el conjunt del sistema van quedar places lliures); per als centres públics era del 89,9% i, per als privats, del 81,8%. Per edats, l'ocupació respecte de la capacitat màxima va ser del 81,2% per als infants de 0 anys, del 89,7% per als d'1 any i del 85,7% per als de 2 anys.

EVOLUCIÓ RECENT DE L'OFERTA: DE L'EXPANSIÓ DELS PRIMERS ANYS DEL SEGLE XXI A L'ESTANCAMENT ACTUAL

La reivindicació d'un increment de places en la xarxa d'escoles bressol va tornar amb força a l'agenda política catalana a final de la

.....

3. La desagregació de les unitats per edat dels infants ha deixat de constar en l'estadística d'educació infantil de primer cicle del Departament d'Ensenyament des del curs 2013-14.

dècada dels anys noranta, moment en què el conseller d'Ensenyament d'aleshores, Xavier Hernández, es va comprometre a crear 30.000 places d'escola bressol en un debat celebrat al Parlament de Catalunya el 25 febrer de 1999. Això no obstant, en els quatre anys transcorreguts entre el curs 1998-99 i el 2001-02, la cobertura de l'escola bressol pública es va incrementar en escassament 9.000 infants matriculats, la qual cosa va menar, l'any 2002, al llançament de la campanya «El 0-3 hi és», que reclamava una oferta pública d'escoles bressol ajustada a la demanda real i que va promoure una iniciativa legislativa popular (ILP), presentada al Parlament de Catalunya el desembre de 2002.

A final de l'any 2003 es va constituir el primer govern tripartit, i a l'inici de la legislatura, la ILP va derivar en la Llei 5/2004, de creació de llars d'infants de qualitat, que recuperava el compromís de creació d'un mínim de 30.000 places noves de titularitat pública, que s'havia de complir en el període 2004-2008. El mapa de llars d'infants que desenvolupava la llei no argumentava gaire els motius d'haver situat la fita en 30.000 places noves (l'única explicació que s'hi llegeix és que «S'ha considerat que l'oferta total òptima d'escolarització hauria de situar-se al voltant del 60% de la població menor de 3 anys») i, malgrat que emfasitzava la funció compensatòria de l'escola bressol («Cal invertir en aquells sectors més necessitats per tal de compensar desigualtats d'origen social, cultural o econòmic, i així trencar l'espiral derivada d'un entorn desfavorable») distribuïa les places que s'havien de crear entre els municipis (o comarques) seguint un únic criteri homogeni per a tots els municipis, que consistia a assolir les següents taxes mínimes d'escolarització pública per a la població de 0 a 2 anys:

- Municipis de fins a 20.000 habitants: entre el 25 i el 30%.
- Municipis de 20.000 a 50.000 habitants: entre el 20 i el 25%.
- Municipis de més de 50.000 habitants: entre el 15 i el 20%.

Malgrat aquest afany de planificació de la distribució de noves places del mapa, la implementació es va desenvolupar d'una manera força descentralitzada: la Generalitat estimulava la creació i el manteniment de les places per mitjà de dues subvencions, una per a la creació d'escoles bressol i una altra per cobrir una part dels costos de funcionament, però eren les administracions locals les que havien d'impulsar la construcció de les escoles bressol i fer-se càrrec de la provisió del servei (vegeu-ne més detalls al capítol sobre finançament). A l'inici del curs 2008-09, un cop finalitzat el període de vigència del mapa, el nombre d'infants matriculats en escoles bressol públiques havia augmentat en 21.325 infants dels 30.000 previstos (respecte del curs 2003-04); la cobertura en centres públics havia augmentat del 14,6% al 22,3% de la població de 0 a 2 anys, i la cobertura total s'havia incrementat del 37,0% al 41,3%, ja que l'increment de l'oferta s'havia vist contrarestat per un intens creixement de la població infantil en la mateixa dècada. Per aquest motiu, el termini d'implementació del mapa es va ampliar quatre anys més, fins al 2012. Al final d'aquest període addicional (curs 2012-13), el nombre de matriculats en centres públics s'havia incrementat en 7.906 alumnes addicionals, això és, al voltant de l'objectiu inicial.⁴

Amb posterioritat a aquesta data, la Generalitat va eliminar els incentius a la construcció d'escoles bressol municipals i fins i tot el cofinançament de les despeses de funcionament, que després d'un seguit de

.....

4. A partir del curs 2006-07, en què va entrar en vigor el Decret 282/2006 que estableix el nombre màxim d'infants per grup, es pot aproximar l'oferta pública de places a partir de les «unitats» (grups classe) constituïdes segons l'edat dels infants. Aquesta aproximació probablement subestima la capacitat màxima de l'oferta, perquè no té en compte que alguns centres existents, si no tenen prou demanda, poden constituir menys grups dels que serien capaços d'oferir. En qualsevol cas, aquesta estimació de l'oferta només es pot fer entre el curs 2006-07 (primer curs d'aplicació del decret) i el curs 2012-13 (darrer en què el Departament d'Ensenyament ha publicat el nombre d'unitats constituïdes desagregant per edats). Per a comparacions amb altres cursos fora d'aquest període, cal emprar el nombre d'infants matriculats, que és una aproximació encara més imperfecta a l'oferta de places, ja que depèn de la demanda per part de les famílies.

reduccions, va ser traspassat a les diputacions. Això, combinat amb la progressiva disminució de la població de 0 a 3 anys, els efectes de la crisi econòmica i l'atur sobre les famílies i les restriccions pressupostàries de les administracions locals, ha menat a un canvi de tendència per a la major part dels indicadors de cobertura en els darrers quatre cursos.

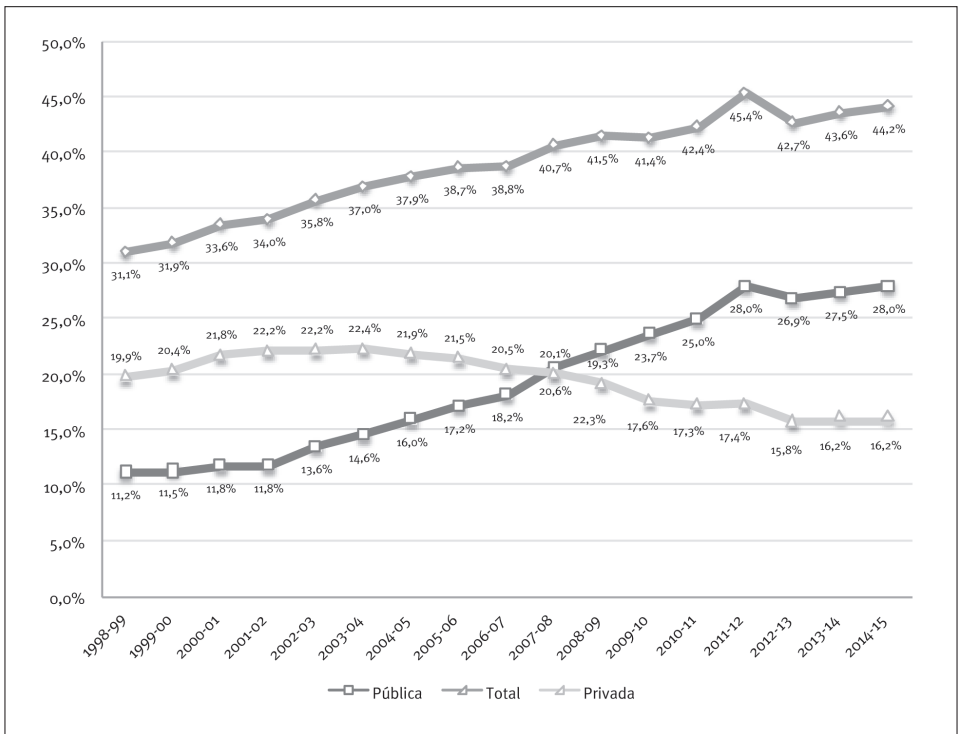
Els gràfics que van de l'1 al 6 il·lustren l'evolució de l'ús i la cobertura de l'escola bressol a Catalunya des del curs 1998-99 fins al curs 2014-15:

- Des del curs 1998-99, la cobertura de l'escola bressol respecte de la població de referència de 0 a 2 anys ha augmentat del 31,1% al 44,2%, i ha assolit un pic màxim en el curs 2011-12 del 45,4% (gràfic 1). És destacable que aquest increment de la cobertura s'ha produït en un escenari de creixement molt notable de la població de 0 a 2 anys, que ha passat de 134.875 infants en el curs 1998-99, a 178.830 el 2014-15, amb un pic màxim de 208.944 en el curs 2010-11 (gràfic 2).
- L'increment de la cobertura en l'escola bressol pública (del 11,2% al 28,0%) ha estat la causant de l'increment de la cobertura total. Aquest creixement ha estat especialment intens entre els cursos 2001-02 i 2011-12 (gràfic 1).
- L'increment de la cobertura pública ha estat parcialment contrarestat per una reducció en l'escola bressol privada, especialment a partir del curs 2003-04 (gràfic 1). Això suggereix l'existència d'un cert efecte substitució pel qual, almenys en determinats territoris, el creixement de l'escola bressol pública no només ha captat infants nous que no havien anat a l'escola bressol, sinó que n'ha manllevat alguns dels que haurien assistit a escoles bressol privades.
- Les tendències a l'alça de la primera dècada del segle XXI han canviat en els primers anys de la dècada 2010. La població 0-2 va començar a minvar després del pic del 2010-11, i des del curs 2011-12, també disminueix el nombre d'infants matriculats a l'escola

bressol, amb la qual cosa la cobertura no ha variat. A més, des del curs 2011-12 el creixement en el nombre d'escoles bressol municipals s'ha aturat al voltant de les 880 (gràfics 1 a 6).

Gràfic 1.

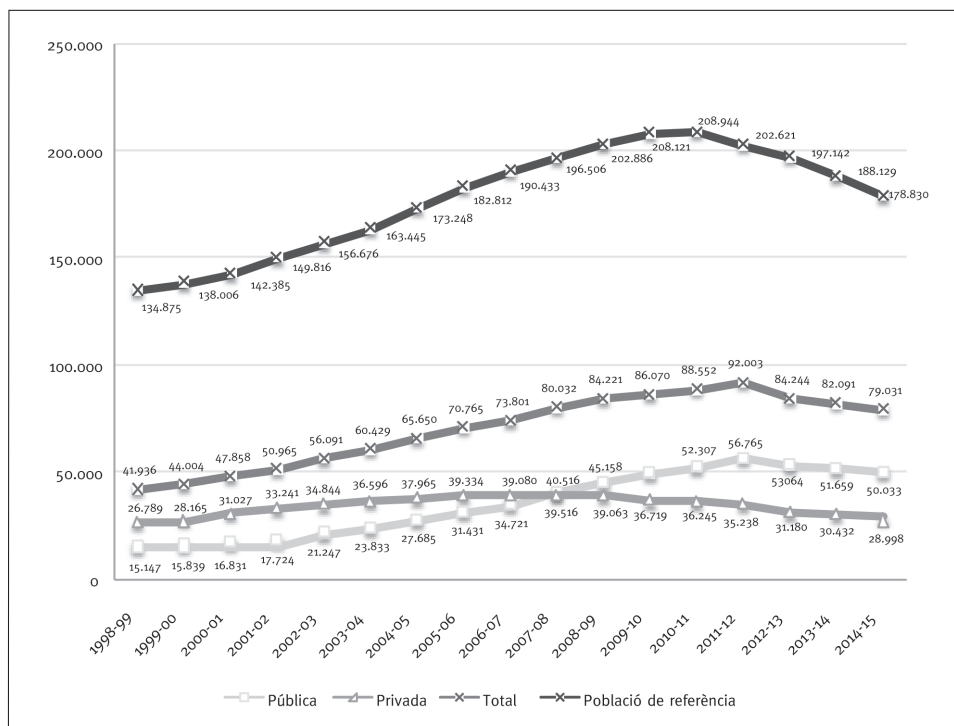
Evolució de la cobertura de l'escola bressol a Catalunya (de 1998-99 a 2014-15)



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

Gràfic 2.

Evolució de la matrícula de l'escola bressol a Catalunya (de 1998-99 a 2014-15)

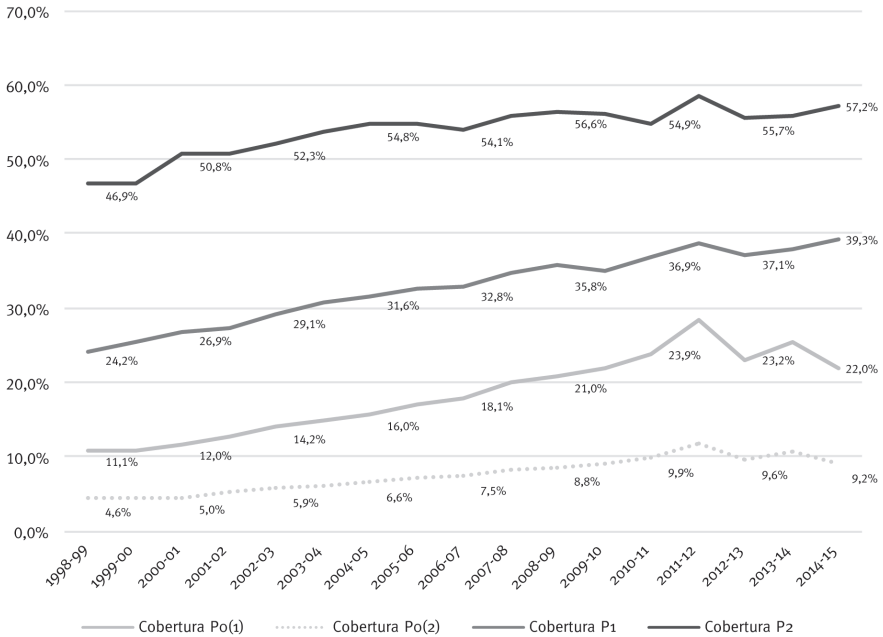


Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

- L'increment de la cobertura ha afectat tots els grups d'edat, si bé ha estat especialment intens per als infants de 0 anys (per als quals s'ha doblat, de l'11,1% al 22,0%). Per als infants d'1 any, ha passat del 24,2% al 39,3%, i per als de 2 anys s'ha incrementat del 46,9% al 57,2%, si bé el creixement en els darrers 10 anys per a aquest darrer grup ha estat pràcticament nul (gràfic 3).

Gràfic 3.

Evolució de la cobertura total de l'escola bressol a Catalunya per grups d'edat (de 1998-99 a 2014-15)



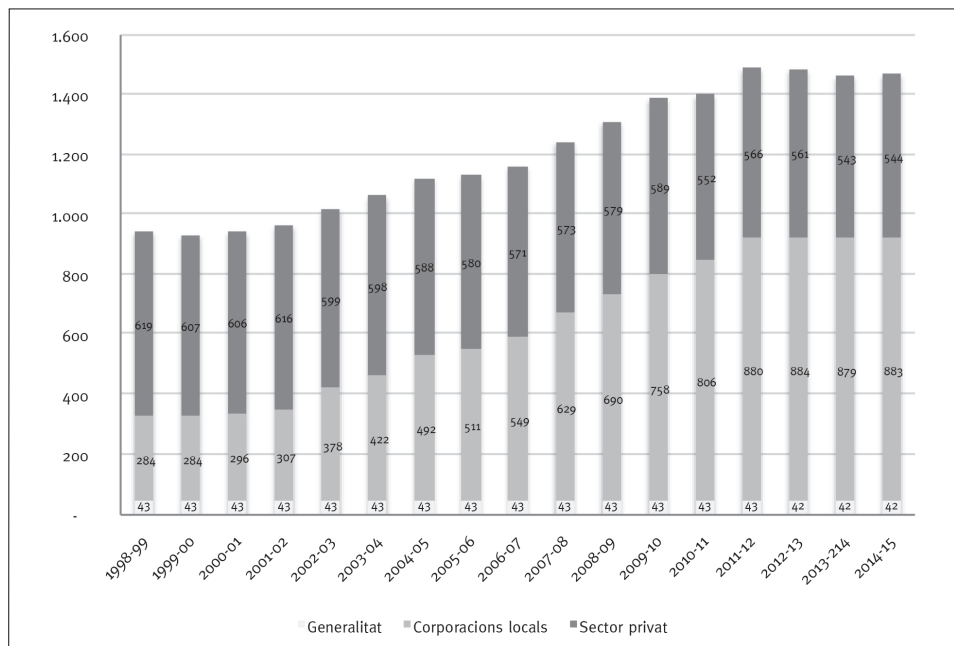
* Po(1) correspon a la cobertura sobre el conjunt d'infants nascuts entre el gener i el maig de l'any d'inici del curs (que és el límit habitual per poder accedir a l'escola bressol per als menors d'un any). Po(2) correspon a la cobertura respecte del conjunt d'infants nascuts l'any d'inici del curs (per exemple, 2014 per al curs 2014-15).

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

- El nombre d'escoles bressol municipals s'ha triplicat. Al llarg d'aquest període de 16 anys, el nombre de centres de primer cycle d'educació infantil ha experimentat un creixement molt notable, amb la creació de 599 noves escoles bressol municipals (que han passat de 284 a 883), parcialment compensat per la desaparició de 75 centres privats (el nombre dels quals s'ha reduït de 619 a 544) (gràfic 4).

Gràfic 4.

Evolució del nombre d'escoles bressol a Catalunya (de 1998-99 a 2014-15)

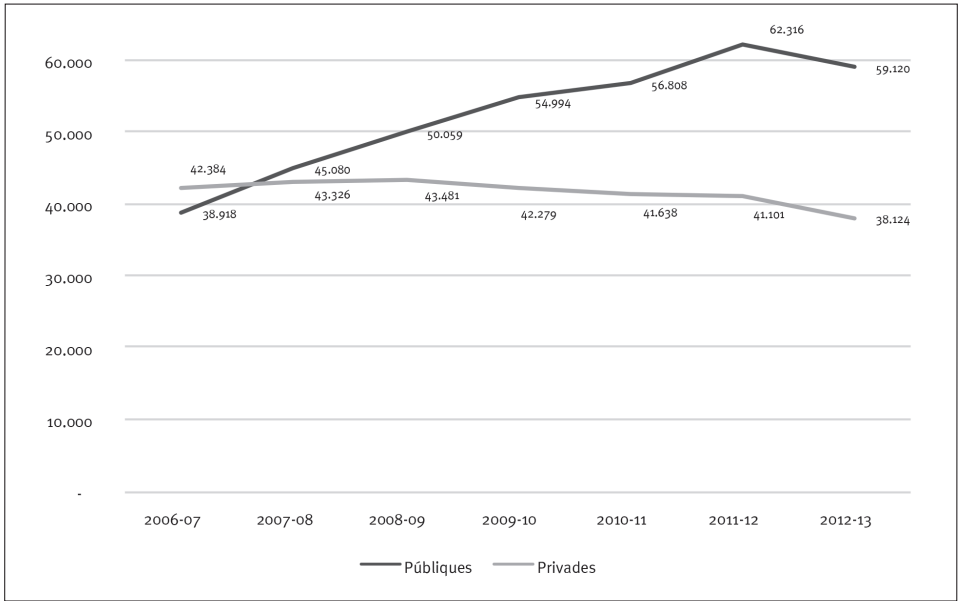


Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

- L'ocupació de places respecte de la capacitat màxima s'ha mantingut pràcticament inalterada a l'escola bressol pública, al voltant del 90%. Aquesta taxa d'ocupació de places s'ha mantingut estable tot i que entre els cursos 2006-07 i 2012-13 (únic període amb dades disponibles) la capacitat màxima es va incrementar de forma progressiva des d'aproximadament 40.000 places fins a 60.000. Per contra, a l'escola bressol privada, l'ocupació respecte de la capacitat màxima ha anat disminuint del 92,2% al 81,8%, malgrat que en aquest cas la capacitat màxima s'ha mantingut estable, al voltant de les 40.000 places. El 10% de vacants a l'escola bressol pública (que en el curs 2012-13 corresponen a un excedent de 6.056 places) palesa que l'oferta total de places no és l'únic factor determinant en l'ús del servei (gràfics 5 i 6).

Gràfic 5.

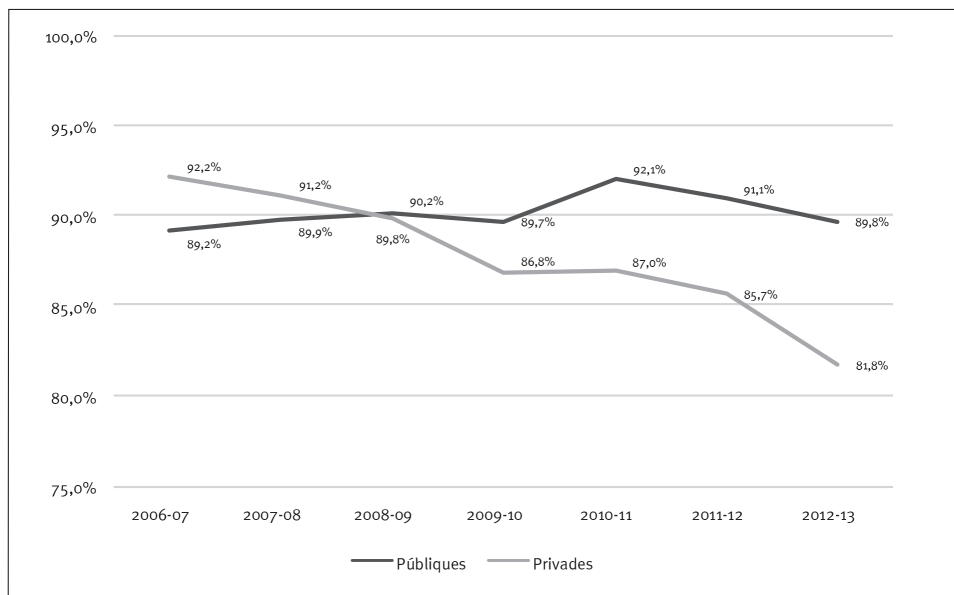
Evolució de la capacitat màxima de les escoles bressol (de 2006-07 a 2012-13)



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

Gràfic 6.

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



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

LA DISTRIBUCIÓ TERRITORIAL DE LA COBERTURA

La cobertura de l'escola bressol respecte de la població 0-2 varia notablement entre territoris. Això és degut al fet que la distribució real d'escoles bressol no reflecteix tant la planificació del mapa de 2004, sinó que és sobretot el resultat de la iniciativa i la capacitat de cada administració local i del desenvolupament de l'oferta privada, que, al seu torn, són sensibles a les diferències de demanda entre territoris.

La taula 1 il·lustra aquesta variabilitat als 30 municipis amb més població de Catalunya, on la cobertura total varia entre el 20,8% de Santa Coloma de Gramenet i el 60,9% d'Esplugues de Llobregat.

La cobertura en les escoles bressol públiques oscil·la entre el 9,9 % de Badalona i el 38,5 % de Sant Feliu de Llobregat.

Taula 1.

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

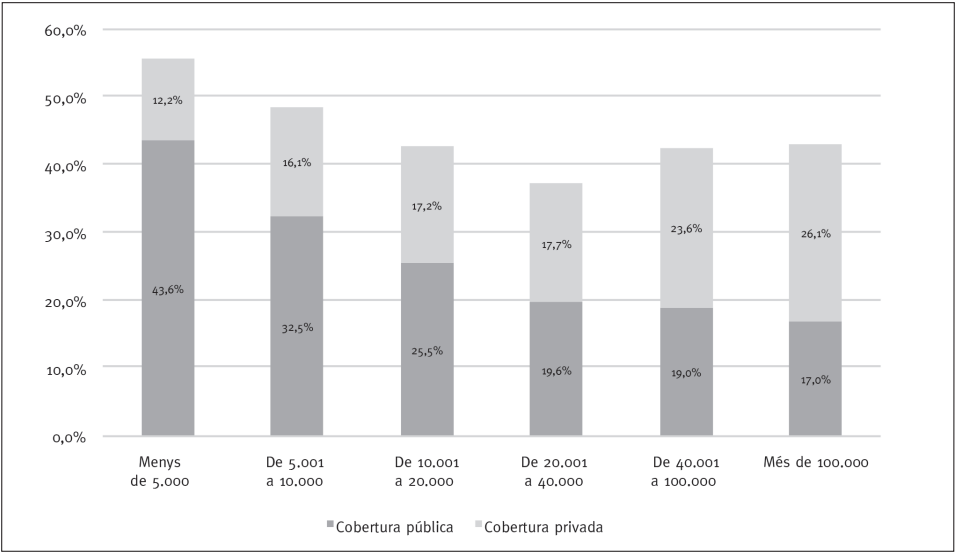
Municipi	Cobertura total	Cobertura pública	Cobertura privada	Població 0-2
Esplugues de Llobregat	60,9 %	35,5 %	25,4 %	945
Sant Cugat del Vallès	59,2 %	17,3 %	42,0 %	2.620
Sant Feliu de Llobregat	54,9 %	38,5 %	16,4 %	1.043
Girona	54,9 %	25,3 %	29,7 %	2.664
Gavà	52,3 %	20,8 %	31,4 %	1.209
Barcelona	52,2 %	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

Municipi	Cobertura total	Cobertura pública	Cobertura privada	Població 0-2
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
Sta. 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-hi 5/12 de la població nascuda l'any d'inici del curs.

Més enllà de les principals ciutats de Catalunya, el gràfic 7 mostra com la cobertura total i la pública tendeixen a disminuir a mesura que creix la població del municipi, mentre que la cobertura privada ho fa en sentit contrari.

Gràfic 7.
Cobertura de l'escola bressol segons la mida del municipi (curs 2013-14)



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Ensenyament. La població 0-2 i les cobertures estan calculades incloent-hi 5/12 de la població nascuda l'any d'inici del curs.

Per comarques, la cobertura total se situa entre el 25,9% del Priorat i el 63,4% del Berguedà, i la de l'escola bressol pública s'estén en el rang entre el 20,7% del Barcelonès i el 55,6% de l'Alta Ribagorça. Com és habitual per a la major part de serveis, la cobertura tendeix a ser més elevada a les comarques menys poblades.

A continuació, ens preguntem si la cobertura d'un determinat territori (en aquest cas, dels municipis, que són els que tenen la competència delegada) respon a la distribució territorial de les necessitats. Per respondre aquesta pregunta necessitem, en primer lloc, concretar el concepte de *necessitat*. Si donem preeminència a la funció de l'escola bressol com a instrument per prevenir el fracàs i les desigualtats educatives, cal cercar indicadors que caracteritzin la concentració municipal d'adults en edat de ser pares o mares i en major risc d'exclusió social i econòmica i, per tant, amb més probabilitats de transmetre aquestes dificultats als seus fills.

Hi ha tres indicadors bàsics que capturen aquest constructe de necessitat en l'àmbit municipal:⁵

- **L'índex d'atur**, que correspon al nombre de persones registrades a l'atur al municipi com a percentatge de la població potencialment activa. En el nostre cas, hem pres el valor per a la franja d'edat compresa entre els 25 i 49 anys, que es correspon, aproximadament, amb l'edat en què els adults poden ser progenitors d'infants de 0 a 2 anys.⁶
- **L'índex de baix nivell educatiu**, que correspon al percentatge d'adults (en aquest cas, de 20 a 45 anys) que no han cursat l'educació secundària postobligatòria; és a dir, que van abandonar el sistema educatiu prematurament.⁷

.....

5. Cal fer notar que aquesta definició de *necessitat* és justament la contrària que si s'emfasitza la funció de l'escola bressol com a instrument de conciliació, ja que, en aquest cas, la necessitat es concentra allà on hi ha una ocupació més gran.

6. La font emprada és l'anuari econòmic de «la Caixa» amb dades de 2012.

7. Provenient del cens de població de 2011.

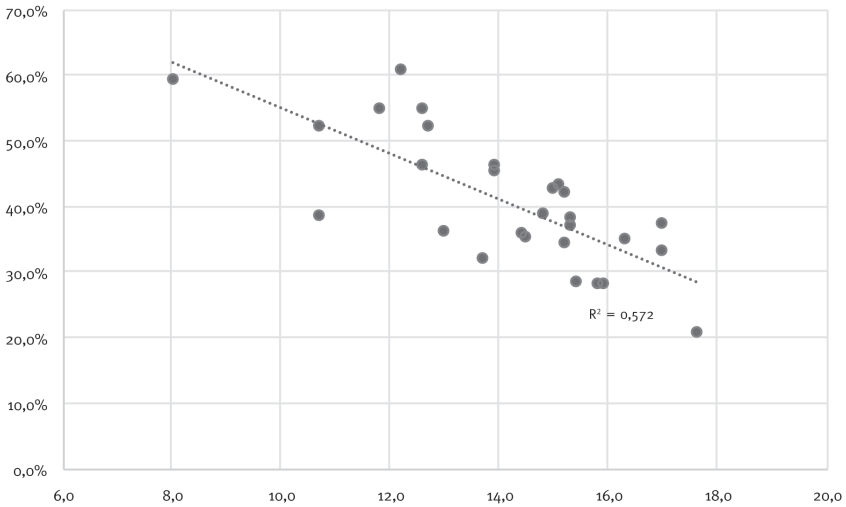
- La renda familiar disponible bruta (RFDB), que mesura els ingressos de què disposen els residents del municipi per destinar-los al consum o a l'estalvi i és, per tant, un indicador de la situació econòmica de les famílies.⁸

Els gràfics que van del 8 al 13 mostren la correlació entre aquestes tres variables i la cobertura total (pública i privada) de l'escola bressol per als municipis de més de 20.000 habitants. La conclusió és clara: **com més necessitat, menys cobertura**. Els dos primers indicadors seleccionats estan inversament relacionats amb la cobertura total de l'escola bressol; és a dir, com més gran és l'índex d'atur i l'índex de baix nivell educatiu en un municipi, més petita és la proporció d'infants de 0 a 2 anys que estan matriculats en una escola bressol. D'altra banda, la RFDB està directament associada a la cobertura: com més renda municipal, més cobertura de l'escola bressol. Aquesta associació entre els indicadors de necessitat i la cobertura és més forta als municipis de més de 40.000 habitants i, tot i que no en mostrem els gràfics, és molt més feble als municipis de menys de 20.000 habitants.

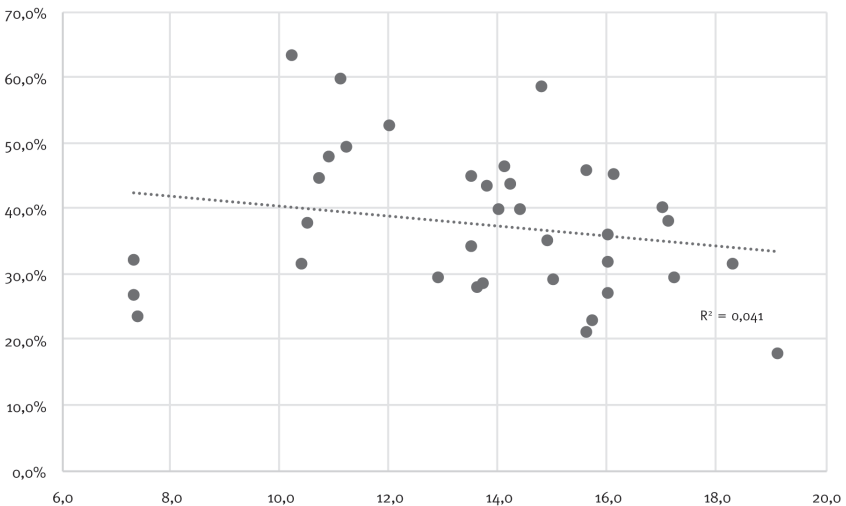
8. La font emprada és l'anuari econòmic de «la Caixa» amb dades de 2010.

Gràfic 8.

Relació entre l'índex d'atur de la població de 25 a 49 anys i la cobertura total de 0 a 2 anys (curs 2013-14) en municipis de més de 40.000 habitants

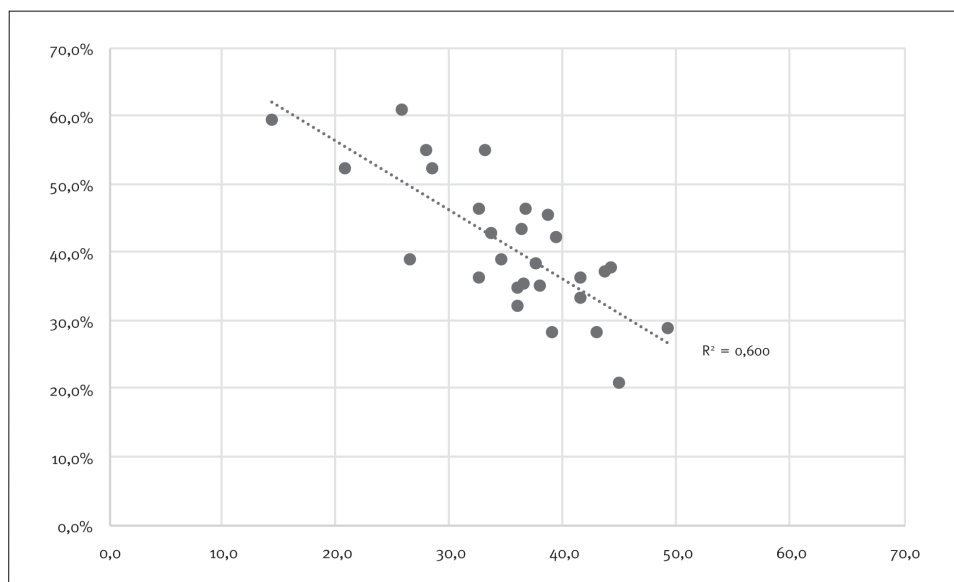
**Gràfic 9.**

Relació entre l'índex d'atur de la població de 25 a 49 anys i la cobertura total (curs 2013-14) en municipis de 20.000 a 40.000 habitants



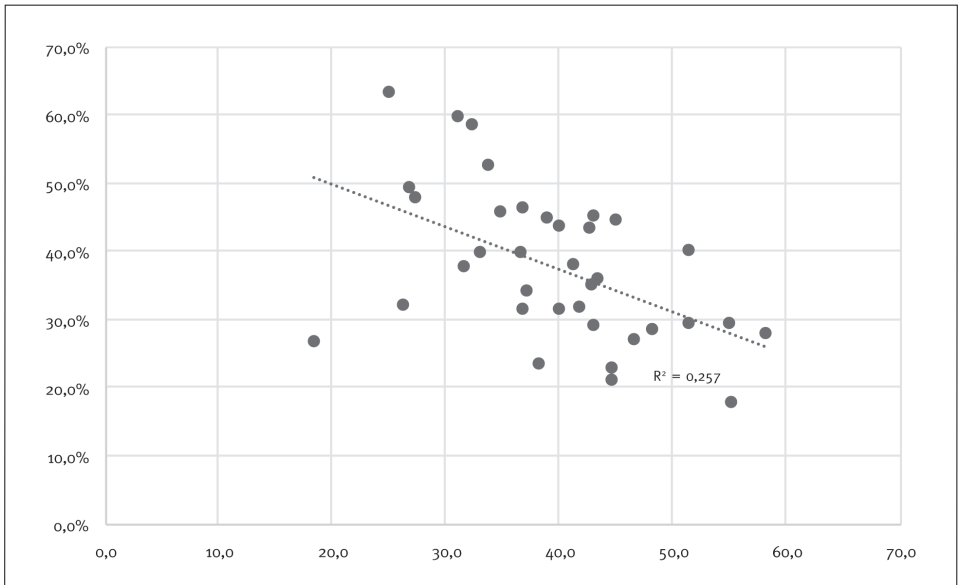
Gràfic 10.

Relació entre el% de població de 20 a 45 anys amb nivell d'estudis de secundària o inferior i la cobertura total de 0 a 2 anys (curs 2013-14) en municipis de més de 40.000 habitants



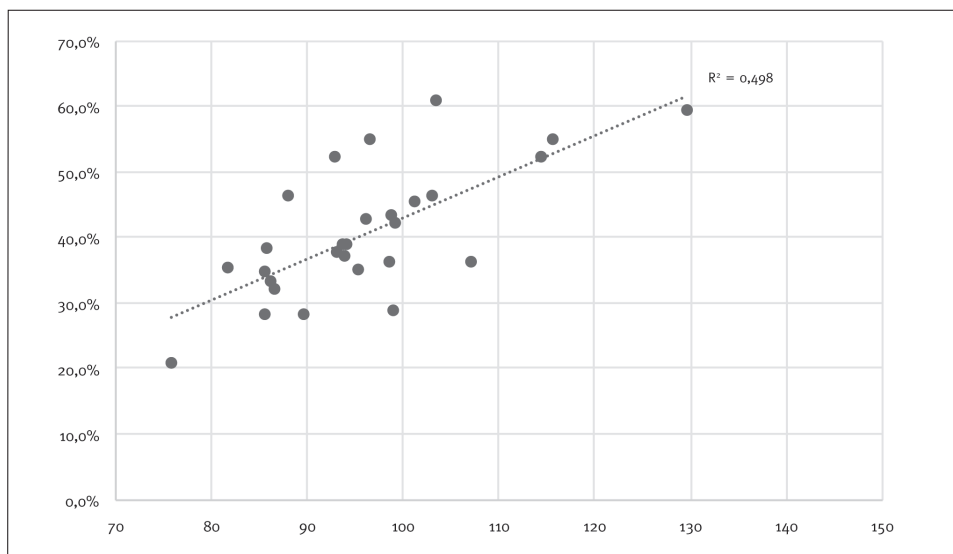
Gràfic 11.

Relació entre el % de població de 20 a 45 anys amb nivell d'estudis de secundària o inferior i la cobertura total de 0 a 2 anys (curs 2013-14) en municipis de 20.000 a 40.000 habitants



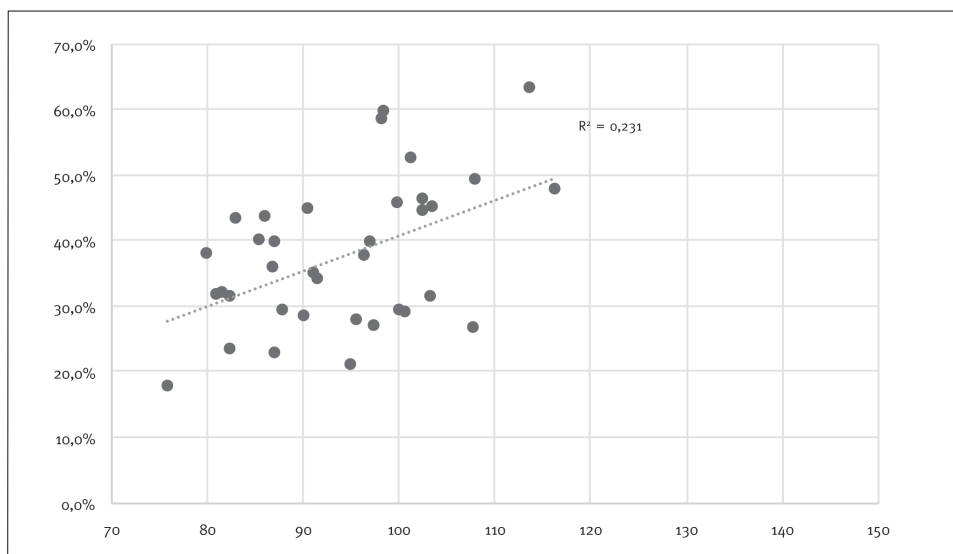
Gràfic 12.

Relació entre la renda familiar disponible bruta i la cobertura total o-2 (curs 2013-14) en municipis de més de 40.000 habitants



Gràfic 13.

Relació entre la renda familiar disponible bruta i la cobertura total o-2 (curs 2013-14) en municipis de 20.000 a 40.000 habitants

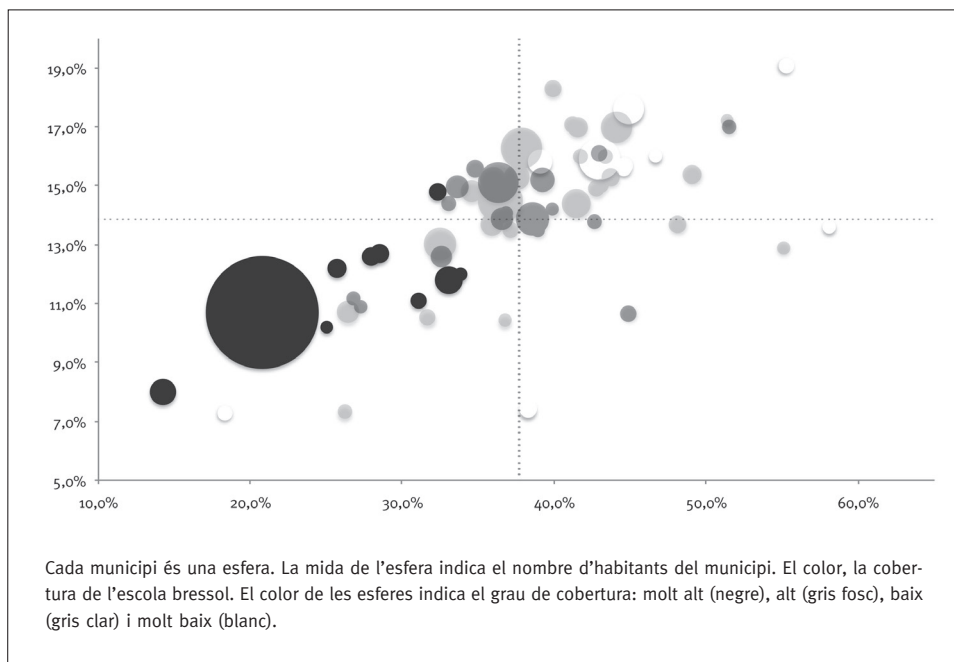


El gràfic 14, a la pàgina següent, sintetitza aquesta conclusió: s'hi observa que pràcticament tots els municipis de més de 20.000 habitants que tenen un índex d'atur i de baix nivell educatiu per sobre de la mitjana (i, per tant, una necessitat elevada segons ambdós indicadors, al quadrant dret superior) són de colors clars (gris clar i blanc), cosa que indica que la cobertura de l'escola bressol és baixa o molt baixa. Per contra, els colors foscos (gris fosc i negre) predominen clarament (això és, una cobertura d'escola bressol alta o molt alta) als municipis que estan per sota la mitjana en ambdós indicadors (i que, per tant, tenen una necessitat més baixa). Això il·lustra el que ja s'ha dit anteriorment: als municipis amb un nivell educatiu més baix i més atur és on hi ha un dèficit més gran d'escoles bressol i, per tant, l'escola bressol entesa com a instrument per reduir les desigualtats falla quant a la implantació territorial.

Finalment, cal tenir en compte que el que és veritablement rellevant no és si el servei d'escola bressol és més present als territoris amb més necessitat, sinó si dona cobertura a les famílies i infants amb una necessitat més gran. Malgrat no disposar de dades sobre la renda ni el nivell educatiu de les persones usuàries respecte del conjunt de la ciutadania amb infants de 0 a 3 anys, les percepcions expressades pels responsables tècnics i polítics dels serveis d'escola bressol entrevistats fan pensar que dins cada municipi els infants que atenen les escoles bressol públiques podrien sobrerrepresentar 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 preu públic del servei. En aquest sentit, estarien davant d'una política que podria qualificar-se de regressiva.

Gràfic 14.

Necessitat i cobertura (curs 2013-14) als municipis catalans de més de 20.000 habitants



LA COBERTURA RESPECTE DE LA DEMANDA

Una altra qüestió rellevant sobre la cobertura de l'escola bressol és saber quina és la proporció que ocupa una plaça en una escola bressol pública respecte del conjunt d'infants de 0 a 2 anys que l'han sol·licitat. Aquest indicador respon a un concepte de cobertura sobre la demanda i no sobre el conjunt de la població de referència, i mostra, per tant, en quin grau les administracions públiques aconsegueixen atendre les sol·licituds de matrícula.⁹

9. Cal dir que la demanda d'escoles bressol no és estàtica, sinó que varia amb el temps depenent de factors com el context econòmic, la situació del mercat laboral i,

Dissortadament, a les fonts estadístiques del Departament d'Ensenyament no consta el nombre de sol·licituds de matrícula, amb la qual cosa no es pot donar una resposta a aquesta pregunta per a tot Catalunya. Tanmateix, hi ha altres fonts d'informació que proporcionen aquest indicador per a territoris concrets, i que indiquen una clara tendència a l'alça de la cobertura respecte de la demanda en els darrers anys, si bé amb una gran variabilitat entre municipis:

- Els 34 municipis del Cercle de comparació intermunicipal d'escoles bressol de la Diputació de Barcelona informen que en el curs 2012-13 hi va haver una cobertura respecte de la demanda de l'escola bressol municipal del 71,4%. La tendència és a l'alça, ja que el 2011-12 va ser del 58,8%, i el 2010-11 i el 2011-12, del 55,6%. Els participants del cercle ho atribueixen a una reducció de la demanda deguda al descens del nombre d'infants, l'increment de l'atur i l'aportació econòmica més gran requerida a les famílies des que la Generalitat de Catalunya ha alterat el model de finançament. En el curs 2012-13, la cobertura abastava, de mitjana, el 100% de la demanda als municipis de menys de 40.000 habitants, i el 62,5% als municipis de més de 40.000.
- La Diputació de Barcelona, a l'*Informe sobre l'Escola Bressol Municipal a la Demarcació de Barcelona 2013-2014*, basat en una enquesta a una mostra de 143 ajuntaments de la demarcació, informa d'una cobertura respecte de la demanda a tots els municipis del 91,2% (85,9% a 0 anys, 87,5% a 1 any i 94,4% a 2 anys). A l'onada anterior de l'enquesta, referent al curs 2011-12, la cobertura respecte de la demanda era del 79,8%.
- L'Ajuntament de Barcelona informa que el curs 2014-15 es van assignar 3.927 places a un total de 6.998 demandants (això és, un 56,1% de cobertura respecte de la demanda). Tot i així, 215 places van quedar vacants (un 5,2% del total), ja que la demanda en determinades

.....
de fet, l'oferta mateixa d'escoles bressol: construir escoles bressol en un determinat barri o municipi pot induir a una demanda més gran.

escoles bressol no va cobrir totes les places disponibles. Des que l'Ajuntament disposa d'una xarxa pública de 95 centres (curs 2012-13), la cobertura s'ha mogut entre un 54% i un 57% de la demanda.

- L'ocupació del 89,8% de la capacitat màxima en l'escola bressol pública en el curs 2012-13 (i el corresponent excedent de 6.053 places públiques), segons les dades del Departament d'Ensenyament (ja mostrades al gràfic 6), indica que en altres territoris (fonamentalment fora de Barcelona i de l'àrea metropolitana) hi ha un excedent d'oferta respecte de la demanda.¹⁰

En síntesi, podem dir que l'oferta actual no cobreix la demanda a les grans ciutats de l'àrea metropolitana de Barcelona, tot i que l'increment d'oferta de la primera dècada del segle XXI i la reducció de la demanda dels darrers anys ha tendit a incrementar la cobertura; que a les ciutats de menys de 40.000 habitants de la demarcació de Barcelona oferta i demanda semblen estar en equilibri, i que l'oferta excedeix la demanda en altres territoris, talment que prop d'un 10% del total de places actuals públiques de Catalunya resten vacants.

LA COBERTURA DE CATALUNYA EN PERSPECTIVA COMPARADA

Com hem vist a la secció 1.1, el nivell de cobertura actual del servei d'escola bressol respecte de la població de 0 a 2 anys és del 44,2%

.....

10. L'exconsellera d'Ensenyament, Irene Rigau, va informar el 17 de maig de 2012 al Parlament de Catalunya de l'existència d'un excedent de places d'escola bressol municipal a Catalunya xifrat en 14.233 places buides, que correspondrien a un 22% del total de places disponibles. Ho atribuïa al fet que, dels 560 municipis catalans que des de 2004 havien creat places noves de llars d'infants arran del Mapa d'escoles bressol, un total de 127 localitats n'havien creat en excés respecte del nombre d'infants nascuts al municipi, mentre que 148 n'havien creat malgrat que el mapa no ho preveia. L'exconsellera xifrava les places creades durant el període de vigència del mapa en 40.493, unes 10.000 més de les previstes. Les fonts sobre les quals es van fer aquests càlculs ens són desconegudes.

(curs 2014-15), un valor molt proper al màxim històric del 45,4 % del curs 2011-12. Com ja hem esmentat a la introducció, aquest nivell no es pot qualificar fàcilment d'alt, adequat o baix, ja que no hi ha un valor de referència clar amb el qual es pugui ponderar el nivell de cobertura assolit. Tanmateix, existeixen alguns valors de referència que permeten fer comparacions. En primer lloc, alguns de normatius. El més conegut es va determinar en la cimera del Consell d'Europa de 2002 celebrada a Barcelona, en què els estats membres van establir l'objectiu de proveir de serveis d'educació i atenció a la primera infància almenys el 90% dels infants entre 3 anys i l'inici de l'escolarització obligatòria i el 33% dels infants de menys de 3 anys, i que s'havia d'assolir abans de 2010. En aquest sentit, Catalunya va atènyer aquesta taxa d'escolaritat el curs 2008-09, això és, dins del calendari previst, i de llavors ençà s'ha mantingut sempre per sobre.¹¹ Malgrat que els motius per situar l'objectiu en el 33 % no estan argumentats en l'acord del Consell, aquest valor de referència se cita sovint, fins i tot en documents recents, ja que no se n'ha formulat cap d'actualitzat. La mateixa Unió Europea no determina cap objectiu nou per a l'etapa 0-2 en l'estratègia 2020, malgrat que sí que ho fa per als més grans de 3 anys.

Una altra manera de referenciar la cobertura assolida a Catalunya és contrastar-la amb els valors d'altres països i territoris. La comparació més òbvia, en aquest sentit, és amb la resta de comunitats autònomes de l'Estat espanyol, les dades de les quals recull el Ministeri d'Educació.

Després de fer aquesta comparació s'observa que:

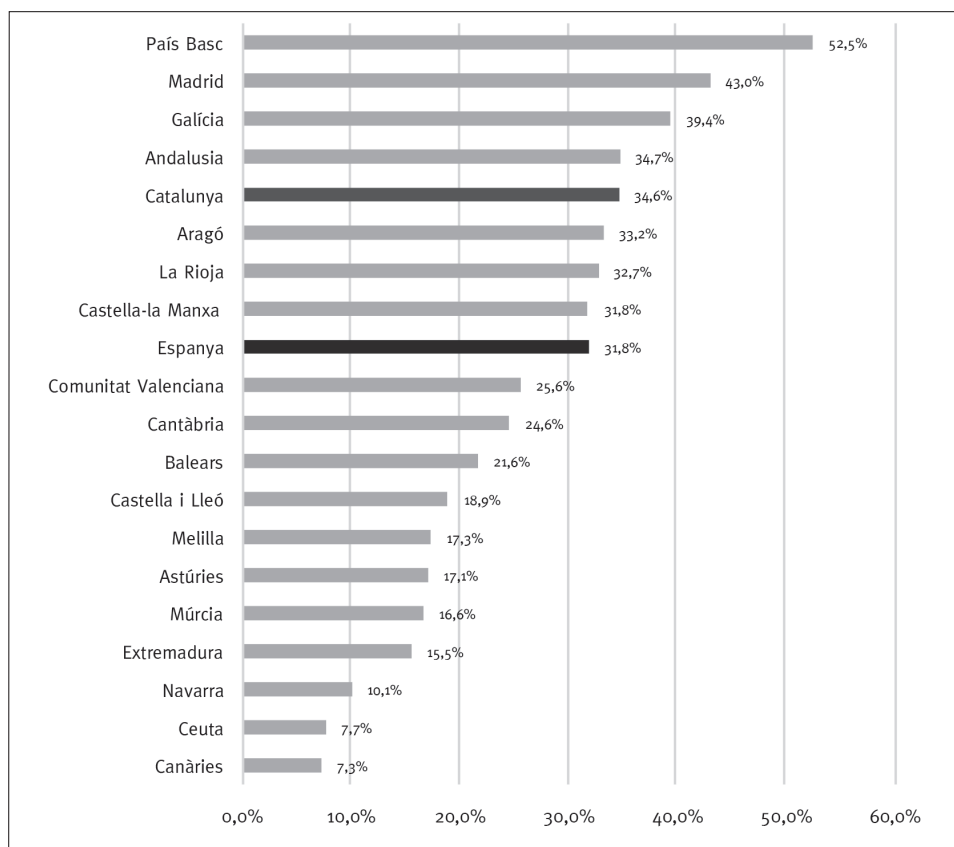
- Catalunya se situa al cinquè lloc del rànquing, amb una taxa neta d'escolaritat del 34,6%, per darrere del País Basc (52,5 %), Madrid (43,0 %), Galícia (39,4 %) i Andalusia (34,7 %), i per sobre del

11. La taxa neta d'escolaritat és similar al concepte de cobertura emprat fins ara, si bé utilitza com a població de referència el conjunt d'infants de 0 a 2 anys, sense excloure'n la població de 0 anys nascuts entre el juny i el desembre com hem fet nosaltres. La taxa neta d'escolaritat de Catalunya és del 36,8% en el curs 2014-15.

valor de tot l'Estat (31,8 %) (gràfic 15). La taula 2 mostra les taxes d'escolaritat desagregades per grups d'edat. Destaca que el valor de Catalunya per al grup de nadons (o anys) és inferior al de tot l'Estat (9,7 % i 9,8%, respectivament).

Gràfic 15.

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



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

Taula 2.

Taxa neta d'escolaritat dels infants de 0, 1 i 2 anys per comunitats autònomes (curs 2012-13)

	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 %
Espanya	31,8 %	9,8 %	32,6 %	51,8 %

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

- En els darrers 10 anys, Catalunya ha incrementat la cobertura de l'escola bressol en una proporció més petita que la majoria de comunitats autònomes. El gràfic 16 mostra l'evolució de la taxa

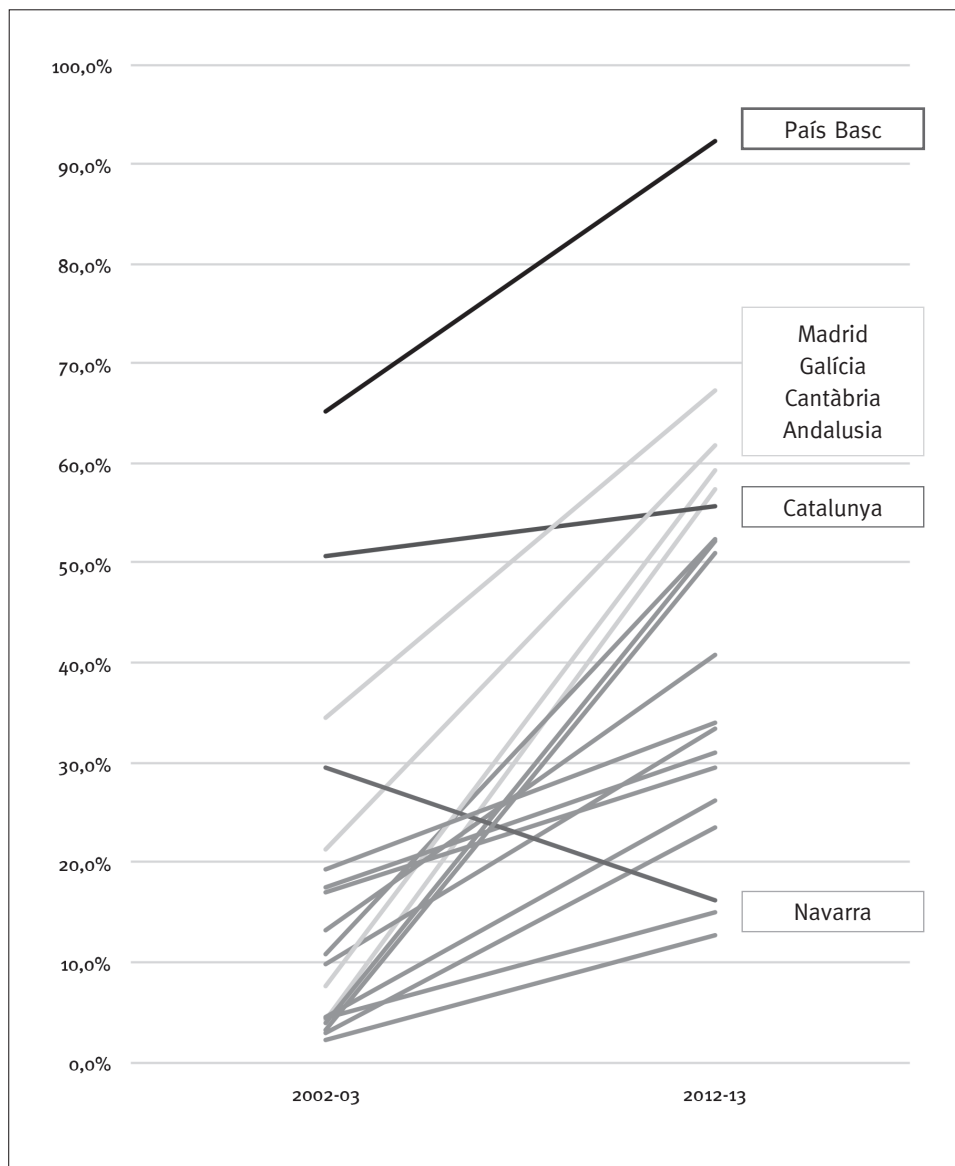
neta d'escolaritat entre els cursos 2002-03 i 2012-13 per als infants de 2 anys: hi destaca el País Basc amb una cobertura molt superior a la resta de comunitats (associada a la incorporació de P2 a les escoles d'infantil i primària); l'increment molt pronunciat de Madrid, Galícia, Cantàbria i Andalusia al llarg d'aquests 10 anys, i l'excepció de Navarra, que ha estat l'única comunitat autònoma que en aquest període ha reduït la taxa d'escolaritat dels infants de 2 anys.

En segon lloc, podem comparar els valors de cobertura de Catalunya amb els d'altres països del seu entorn. Tanmateix, cal tenir en compte que hi ha problemes de comparabilitat en l'àmbit internacional, ja que hi ha una variabilitat força alta sobre què es consideren serveis educatius i d'atenció a la primera infància a cada país, atès que poden comprendre des de serveis d'enfocament eminentment educatiu fins a altres limitats a la cura dels infants, alhora que impliquen un nombre d'hores al dia molt dispar. En l'àmbit europeu, l'única font que adreça aquest problema i que intenta mesurar de forma homogènia l'ús de serveis d'educació i atenció a la primera infància és l'estadística europea sobre renda i condicions de vida (EU-SILC). Aquesta estadística conté un indicador sobre la participació d'infants de menys de tres anys en serveis «formals» d'educació i atenció a la primera infància, la qual cosa inclou serveis educatius obligatoris o previs a l'etapa obligatòria i serveis de guarderia i atenció en centres educatius, un cop finalitzada la jornada escolar, tant públics com privats. Per contra, exclou l'oferta regulada de serveis de cura a la llar, que en alguns països té un paper important.

Les dades de 2011 de l'EU-SILC, les més recents disponibles de moment, situen la cobertura a Espanya en el 39 %, força per sobre de la mitjana de l'EU-28, que és del 30 %. Tot i que no podem comparar directament les dades de l'EU-SILC, que provenen d'una enquesta, amb les de Catalunya, que provenen dels registres administratius del Departament d'Ensenyament, sembla assenyat assumir que si la cobertura espanyola estimada a l'EU-SILC és superior a la mitjana de l'EU-28, encara ho serà més la

Gràfic 16.

Evolutió de la taxa neta d'escolaritat dels infants de 2 anys (de 2002-03 a 2012-13)



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

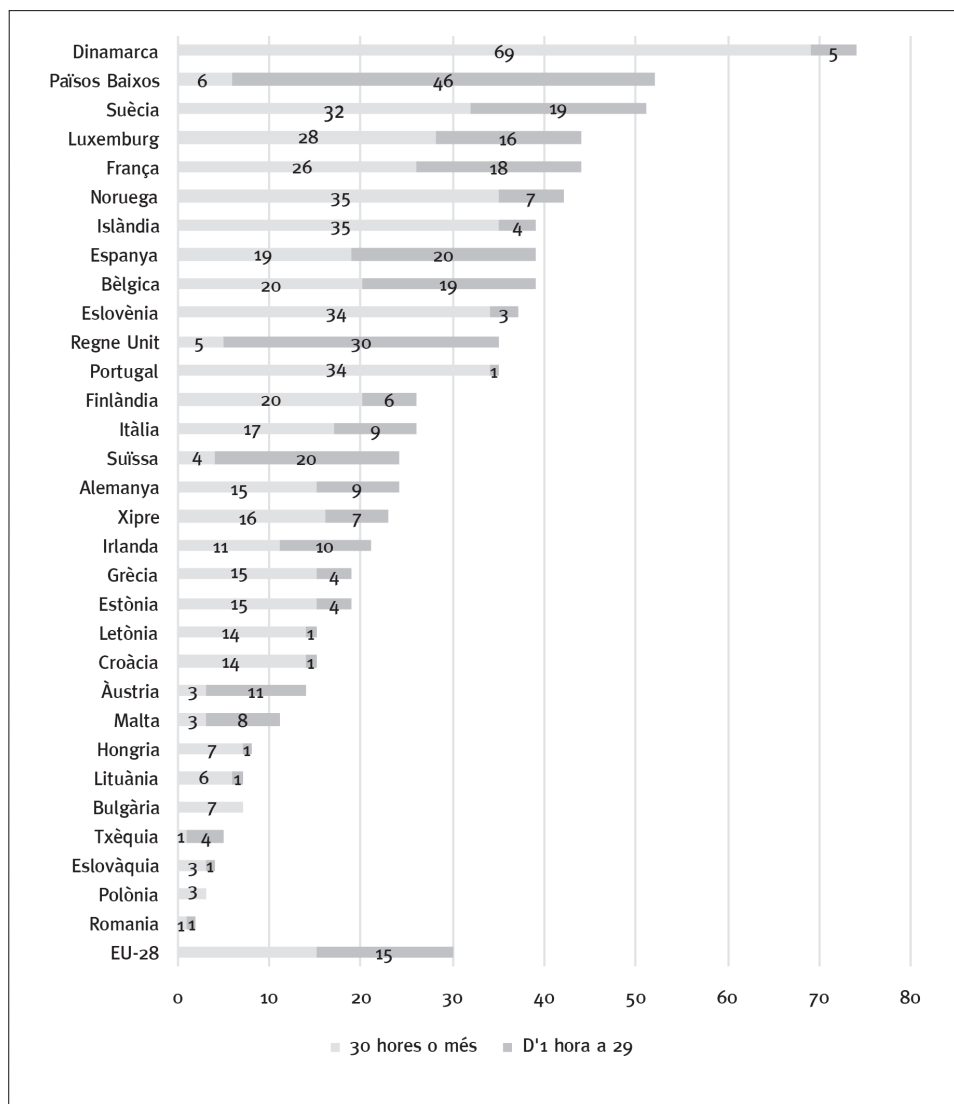
catalana, ja que les dades del Ministeri d'Educació espanyol situen la cobertura catalana en centres d'educació infantil de primer cicle per sobre de la mitjana espanyola (34,6% i 31,8%, respectivament).

Si prenem com a referència el valor d'Espanya, la cobertura assolida se situa lluny de països com Dinamarca, els Països Baixos o Suècia, que són els capdavanters europeus, amb valors superiors al 50%, però notablement per sobre d'altres països com Finlàndia (referent freqüent d'èxit educatiu), el Regne Unit, Suïssa, Àustria o Alemanya (gràfic 17).

En síntesi, no es pot considerar que la cobertura de l'escola bressol a Catalunya sigui baixa per als estàndards europeus, més aviat al contrari. Això no obstant, cal tenir en compte que l'escola bressol sol formar part d'una combinació de polítiques i serveis per facilitar la conciliació laboral dels progenitors i l'educació de l'infant en els primers anys de la seva vida. Per tant, la menor cobertura dels serveis formals d'educació i d'atenció a la primera infància en escoles en altres països sol estar associada a altres combinacions, amb uns permisos de paternitat i maternitat més generosos o a un ús més gran de serveis d'atenció regulats a la mateixa llar de l'infant o de la cuidadora/educadora.

Gràfic 17.

Percentatge d'infants de 0 a 2 anys que participen en serveis formals d'educació i cura a la primera infància (2011)



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

2 El finançament dels serveis educatius i d'atenció a la primera infància a Catalunya

El finançament dels serveis d'educació i atenció a la primera infància és un factor determinant tant per a la quantitat com per a la qualitat del servei. En aquest sentit, no només resulta rellevant el finançament total a disposició del servei, sinó també el mecanisme de finançament: la distribució dels ingressos en el sistema entre el sector públic i les famílies, i la distribució de la despesa entre proveïdors públics i privats és igualment determinant per a l'equitat en l'accés al servei, l'homogeneïtat o la disparitat en la qualitat i la integració o la segregació d'infants de diferents entorns culturals i socioeconòmics entre centres educatius.

En relació amb el finançament, resulten rellevants diferents aspectes sobre la provisió i producció dels serveis educatius a la primera infància. En primer lloc, la provisió del servei (entesa com la responsabilitat sobre el servei i el seu finançament) pot ser pública, privada o mixta. En els sistemes de provisió pública, la producció del servei pot ser igualment pública (és a dir, l'administració pot gestionar directament els serveis) o pot ser privada (mitjançant mecanismes de contractació externa a operadors privats per a la gestió de centres públics, o de concert de places públiques en centres privats). Així mateix, en un sistema de provisió pública, la responsabilitat sobre el finançament pot ser totalment pública o compartida amb les famílies usuàries, a les quals es requereix que facin aportacions econòmiques en forma de quotes mensuals. De forma similar, quan la provisió del servei és privada, és

possible que el sector públic hi intervingui aportant una part de finançament, ja sigui finançant els operadors privats que subministren el servei (subvencions a l'oferta) o finançant les famílies perquè facin ús del servei (subvencions a la demanda en forma, per exemple, de deduccions fiscals, beques condicionades a la renda de la família o xecs escolars).

En perspectiva comparada, qui aporta els diners, com es distribueixen les despeses i quants diners hi ha disponibles per a cada infant varia substancialment entre països. A la majoria de països de la UE-28 i l'OCDE, el sistema és mixt. No sol existir el dret a l'educació en la primera infància universal i gratuïta, però el sector públic (habitualment municipal) tendeix a assumir la provisió pública del servei per a una part de la població. Aquesta provisió pública coexisteix amb l'oferta privada, que sol rebre suport públic en forma de subvencions, que habitualment es proporcionen a l'oferta (és a dir, al proveïdor del servei i no a la família usuària), però no exclusivament. En conseqüència, el finançament del sistema d'educació i atenció a la primera infància prové, en proporcions variades segons el país, tant de fonts públiques com privades (fonamentalment, les quotes que paguen les famílies, però de vegades també aportacions empresarials).

Catalunya és un cas paradigmàtic de sistema amb mecanismes mixtos. En el curs 2014-15, el 63,3 % dels infants assistien a centres públics (fonamentalment, de titularitat municipal) i el 36,7 %, a centres privats. El finançament dels centres públics, tanmateix, no és totalment públic. Fins al curs 2011-12, hi operava un sistema de terços, pel qual la Generalitat i els ajuntaments aportaven (de mitjana) un terç del finançament de l'escolarització cadascun, i les famílies usuàries, el terç restant. A partir de 2011-12, la Generalitat ha anat retirant-se i el finançament ha tendit vers una distribució 50-40-10 entre ajuntaments, famílies i diputacions. El finançament del servei de menjador als centres públics, per contra, ha tendit a recaure íntegrament en les famílies, excepte a la província de Barcelona. L'escolarització en centres privats

ha estat parcialment finançada per la Generalitat a través d'un mòdul de subvenció fix per infant i curs atorgat a tots els centres educatius, que cobria aproximadament un 20% dels costos. Per contra, a Catalunya no hi ha cap finançament a la demanda com la que tenen en altres països, ja que els diversos ajuts i deduccions a les famílies amb infants (per part de l'Estat, les deduccions corresponents al «mínim personal i familiar de l'IRPF», les corresponents als infants de 0 a 3 anys de mares treballadores i entre 2007 i 2010 el xec nadó, i per part de la Generalitat, l'ajut per infant a càrrec de 0 a 3 anys —que fins al juliol de 2011 era universal i ara està condicionat a un topall de renda— i la Renda Mínima d'Inserció) són, en tots els casos, independents que l'infant assisteixi a una escola bressol.

La primera secció del capítol explica el model de finançament vigent a Catalunya entre el desenvolupament del mapa de 2004 i l'inici de la crisi econòmica. A continuació, es relata com la retirada de la Generalitat ha alterat el model de finançament i les conseqüències que ha tingut tant en els serveis de provisió pública com en els privats. Finalment, la darrera secció presenta algunes dades en perspectiva comparada i sintetitza el debat internacional sobre com el sistema de finançament escollit afecta la cobertura, la qualitat i l'equitat dels serveis educatius i d'atenció a la primera infància.

EL MODEL DE FINANÇAMENT A CATALUNYA 2005-2010

Tot i que la Llei 5/2004, de creació de llars d'infants de qualitat, no especificava cap model de finançament per a la creació i el manteniment de les 30.000 places noves, el Mapa de llars d'infants de Catalunya 2004-2008 que la desenvolupava va establir que «a partir del curs 2005-06, el Govern aportarà fins a 5.000 euros per a la creació de cada plaça de titularitat pública nova i incrementarà els 1.100 euros actuals fins a un màxim de 1.800 euros anuals per contribuir a les despeses de funcionament de les llars d'infants». Els ajuntaments

s'havien de fer càrrec «de la part d'inversió no coberta pel Govern i assumir la part restant del cost de despeses de funcionament conjuntament amb les famílies». La quantitat de 1.800 euros per curs i infant responia a un plantejament de cofinançament per terços, entre la Generalitat, l'ajuntament i les famílies, sobre la base d'una estimació del cost total anual per infant de 5.400 euros. Igualment, el mapa explicava que, amb la finalitat de «garantir la prestació d'un servei educatiu similar a tot el país», el Departament d'Educació havia previst «una subvenció anivelladora adreçada a determinats municipis amb poca capacitat tributària» i anunciava que faria, en cooperació amb els ajuntaments, «una aportació significativa en concepte de beques adreçades a les famílies amb més dificultats».

A la pràctica, el mapa es va implementar d'una manera força descentralitzada, com hem explicat en el capítol anterior, amb un caràcter més aviat reactiu a les demandes dels municipis que no pas guiat pels objectius de cobertura i distribució territorial que s'hi establien. Els anys 2005 i 2006, la Generalitat va estimular la creació de les places amb una subvenció per a la creació d'escoles bressol, que es va atorgar per mitjà de convocatòries de concurrència competitiva, però eren les administracions locals les que havien d'impulsar la construcció de les escoles bressol i fer-se càrrec de la provisió del servei. A partir de 2007, la subvenció va passar a proveir-se mitjançant convenis entre el Departament d'Ensenyament i les administracions locals. Entre 2008 i 2011, ambdós inclosos, l'aportació de la Generalitat a la creació de places públiques noves va gaudir del suport financer del programa Educa3 del Govern espanyol, que aportava a la Generalitat uns 17 milions d'euros anuals per a la «construcció i equipament d'escoles bressol». Els responsables de les regidories d'educació d'alguns municipis entrevistats estimen entre 10.000 i 15.000 euros la inversió necessària per crear una plaça nova, amb la qual cosa la subvenció de 5.000 euros de la Generalitat (que en alguns municipis amb menys capacitat financera va arribar a ser de 6.000 euros) cobria entre un terç i la meitat del cost. A la demarcació de Barcelona, d'altra banda,

els municipis podien recórrer a les meses de concertació en què la Diputació acorda amb els ajuntaments el finançament per a inversions, renovacions i manteniment, la qual cosa, segons expliquen els tècnics de la Gerència de Serveis d'Educació, era freqüent en els anys de desenvolupament del mapa. Un cop construïdes, la Generalitat concedia una segona subvenció lineal per infant matriculat i curs de 1.800 euros per cobrir una part dels costos de funcionament.

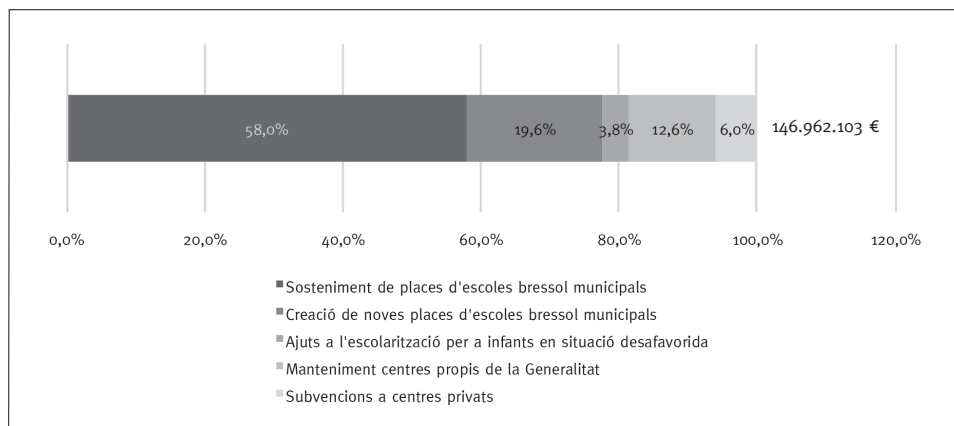
L'any 2009 el Parlament va aprovar la Llei d'educació de Catalunya, actualment vigent, i l'article 198, sobre el finançament del primer cicle d'educació infantil, estableix que el Departament d'Ensenyament «*ha de subvencionar la creació, la consolidació i el sosteniment de places per a infants de zero a tres anys en llars d'infants de titularitat municipal (...) preferentment per satisfer les necessitats d'escolarització d'infants en entorns socioeconòmics o culturals desafavorits i en zones rurals, d'acord amb la programació i els requisits que s'hagin establert prèviament*». De la mateixa manera, determina que «el Departament *pot* subvencionar l'escolarització d'infants en llars d'infants de titularitat privada que desenvolupen l'activitat amb finalitat essencial de servei, d'acord amb la programació i els criteris de preferència que s'estableixin per reglament, entre els quals hi ha d'haver la satisfacció de necessitats d'escolarització d'infants en entorns socioeconòmics o culturals desafavorits i en zones rurals», i especifica, a més, que «aquestes subvencions han de representar per a les famílies una disminució del cost de l'escolarització». Cal entendre, per tant, que de la LEC no es deriva un model de finançament concret, sinó un mer reconeixement de la responsabilitat de la Generalitat en el finançament del servei, sense especificar-ne ni la magnitud ni el mecanisme.

Aquell mateix any 2009 (darrer pressupost abans que la contribució de la Generalitat de Catalunya al primer cicle d'educació infantil comencés a declinar abruptament), la Generalitat contribuïa al finançament amb cinc aportacions diferents: tres subvencions a administracions locals (per a la creació de places noves d'escoles bressol públiques, per al

sosteniment de les places d'escoles bressol públiques ja existents i per a ajuts d'escolarització d'infants en situacions socioeconòmiques desfavorides); una subvenció als centres de titularitat privada d'educació infantil de primer cicle, i el finançament dels 43 centres dels quals la Generalitat és titular i que gestiona directament. El model de finançament vigent en els anys d'implementació del mapa, tal com il·lustra el gràfic 18, estava enfocat exclusivament a la subvenció a l'oferta de servei (en oposició amb els models de finançament a la demanda; és a dir, els ajuts a les famílies per adquirir el servei). El 94,0% dels fons de la Generalitat es destinaven a finançar la provisió pública i en un 6,0%, la provisió privada.

Gràfic 18.

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 en 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 infants per centre, que és la ràtio del curs 2013-14 dels centres de la Generalitat, i 5.400 euros de despesa per infant i curs.

D'altra banda, el finançament públic de l'oferta privada es basava en la convocatòria anual de subvencions no competitives. És a dir, la concessió de les subvencions no es basava en la prelació de sol·licituds presentades d'acord amb uns criteris de valoració prèviament fixats a la convocatòria i en l'adjudicació de les que haguessin obtingut una valoració més alta, dins el límit de crèdit disponible, sinó que es distribuïa el crèdit disponible de la convocatòria a parts iguals entre tots els sol·licitants que complissin els requisits de la convocatòria: estar autoritzats pel Departament d'Ensenyament per impartir el primer cicle d'educació infantil, estar constituïts legalment com a entitats sense ànim de lucre, no superar en cap cas la capacitat autoritzada del centre, i que el director i el personal educador dels centres sol·licitants estiguessin en possessió de les titulacions que indica el Decret 282/2006. A fi que els centres poguessin preveure la quantitat que rebrien per infant, l'import de la convocatòria que s'havia de distribuir es calculava a partir d'un «mòdul de subvenció» fix per infant/curs que, entre els cursos 2008-09 i 2011-12, era de 800 euros (no disposem d'informació de cursos anteriors). D'acord amb Jordi Fibla, gerent de l'Associació de Llars d'Infants de Catalunya, el cost anual d'escolarització en un centre privat l'any 2012 a Catalunya era entre 3.500 i 4.000 euros, per la qual cosa la subvenció cobria aproximadament un 20% del cost (mentre que el 80% restant era assumit per les famílies usuàries).

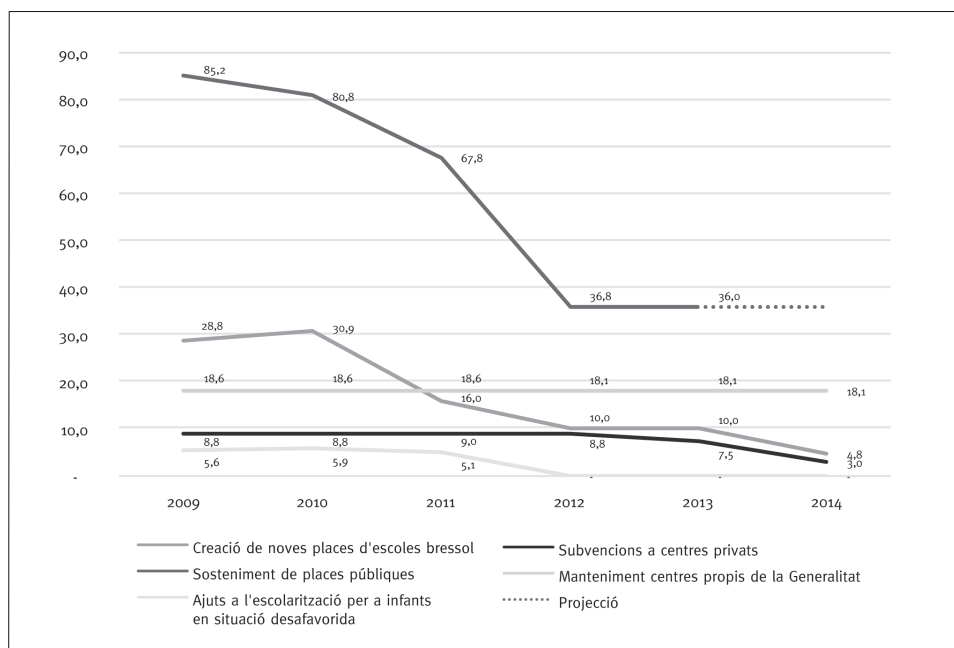
LA CRISI I EL CANVI DE MODEL DE FINANÇAMENT

El model de finançament per terços va entrar en crisi el curs 2011-12. El canvi de govern, les dificultats pressupostàries de la Generalitat —que a més havia perdut l'aportació que l'Estat li feia a través del programa Educa3—, i l'expiració de la segona onada de convenis amb els ajuntaments (2008-12) derivada del mapa, mena a una reducció molt substancial de la contribució al primer cicle d'educació infantil de la Generalitat de Catalunya. Després d'anys d'increments, el gràfic 19 mostra com, a partir de 2011, les subvencions a les administracions

locals per a places noves i per al manteniment de les existents cauen, mentre que els ajuts per a l'escolarització d'infants en situacions econòmiques desfavorides desapareixen, i l'aportació a l'oferta privada per a la reducció del preu de les quotes es redueix a un terç. En conjunt, l'aportació de la Generalitat a les administracions locals (comptant l'aportació de les diputacions a partir de 2012, que es detalla més endavant) s'ha reduït en un 61,6% entre 2009 i 2013, mentre que l'aportació als centres privats s'ha reduït un 65,9% entre 2009 i 2014.

Gràfic 19.

Evolució de l'aportació de la Generalitat de Catalunya 2009-2014 en milions d'euros

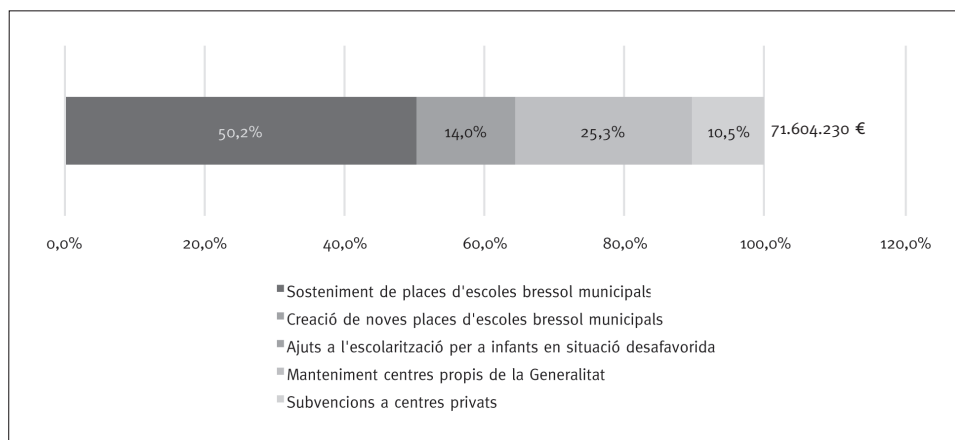


Font: Elaboració pròpia a partir de les dades publicades a l'Informe del Síndic de Greuges, 2015. Les subvencions a l'escolarització d'infants en situacions desfavorides i en centres privats són les corresponents al curs 2008-09. La despesa en centres propis de la Generalitat no apareix a la font original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

El gràfic 20, d'altra banda, mostra la distribució de les aportacions de la Generalitat i les diputacions, conjuntament, el 2013. Respecte de la distribució de la despesa de 2009, hi destaca que perden pes les subvencions a les administracions locals i en guanyen les subvencions al sector privat (del 6,0% al 10,5 %, malgrat la retallada) i, sobretot, el manteniment dels centres propis de la Generalitat (del 12,6% al 25,3%). Tanmateix, la principal diferència rau en el fet que la quantitat total distribuïda s'ha reduït a la meitat: dels gairebé 147 milions d'euros de 2009 a poc més de 71,5 milions el 2013.

Gràfic 20.

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 infants per centre, que és la ràtio del curs 2013-14 dels centres de la Generalitat, i 5.400 euros de despesa per infant i curs.

L'IMPACTE DEL CANVI DE FINANÇAMENT A LES ESCOLES BRESSOL MUNICIPALS

La minoració dels aproximadament 85 milions d'euros per al manteniment de places públiques municipals del 2009 als menys de 36 milions del 2013 va implicar, a efectes pràctics, que l'assignació per plaça i curs passés dels 1.800 euros vigents fins al curs 2010-11, a 1.600 euros el 2011-12 i 875 el 2012-13; això és, una retallada de l'aportació per infant i curs del 51,4%. D'altra banda, l'aportació d'aproximadament 36 milions d'euros anuals per al finançament de llars d'infants de titularitat municipal dels cursos 2012-13 i 2014-15, ja no l'ha efectuada la Generalitat, sinó que s'ha fet mitjançant un conveni amb les diputacions provincials. Aquest acord, que busca mantenir l'aportació per al manteniment en els 875 euros per plaça i any, prové de l'aportació que les diputacions han de fer per llei al Pla Únic d'Obres i Serveis de Catalunya.

A la reducció en l'import de l'aportació de la Generalitat, cal afegir-hi el retard generalitzat en el pagament i la incertesa de la partida pressupostària finalment destinada, que s'ha estès més enllà de l'inici del curs, i fins i tot més enllà de la seva finalització. El Síndic de Greuges destaca que la convocatòria de subvencions per a llars d'infants privades per al curs 2013-14 es convocà el 5 de desembre de 2014, sis mesos després d'haver acabat el curs, i que un ajuntament va denunciar que l'abonament de la subvenció del curs 2011-12 no es va fer el dia 30 d'agost de 2013. Això, indica l'Informe del Síndic, ha provocat dificultats de gestió financera per a escoles públiques i privades, fins al punt que alguns centres han hagut d'aplicar un increment de quotes a mitjan curs o han reclamat aportacions addicionals, i s'ha incomplert així la mateixa Llei d'educació de 2009 i el Decret 75/2007, de 27 de març, que regula el procés de preinscripció i matrícula, i que obliga, com és lògic, a informar les famílies del preu de les quotes i altres aportacions abans de matricular els fills. En resposta al Síndic, el Departament d'Ensenyament va manifestar que el mes de juny de 2015

ja havia liquidat tota la despesa corresponent al curs 2010-11 i pràcticament tota la corresponent al 2011-12.

La reacció dels ajuntaments a aquesta reducció de l'aportació de la Generalitat (i als retards i incerteses que l'han acompanyat) podria haver consistit a reduir el nombre de places públiques o de la despesa per plaça (i, per tant, una minoració de la cobertura i, possiblement, de la qualitat del servei), o bé a redistribuir l'aportació que anteriorment feia la Generalitat entre el mateix ajuntament i les famílies. Jordi Plana, gerent de Serveis d'Educació de la Diputació de Barcelona, explica que la tendència general ha estat internalitzar el cost que ha deixat de cobrir la Generalitat, traspasar-ne una part a les famílies en forma d'increment de quotes i, en alguns casos, compensar-ho amb la introducció de sistemes de tarifació social o bonificacions en funció de la renda familiar. Tot i així, reconeix que hi ha hagut una reducció de places, grups i fins i tot el tancament d'alguna escola als centres on la reducció del finançament ha coincidit amb una caiguda més gran de la demanda deguda a la crisi, però la reacció més comuna ha estat «una aposta per mantenir l'oferta».

Les dades del conjunt de Catalunya corroboren una tendència a la baixa en el nombre d'infants matriculats, que ha baixat un 14,1% entre el pic màxim de 2011-12 i el curs 2014-15, si bé el total d'escoles bresol municipals s'ha mantingut estable. Tanmateix, aquesta caiguda en la matrícula no es pot atribuir únicament a la reducció del finançament, ja que també hi té una influència molt important la reducció de la demanda, tant per la caiguda de la natalitat (la població de referència de 0 a 2 anys ha minvat un 14,4% en el mateix període), com per l'efecte de la crisi en la situació laboral i econòmica de les llars, que pot fer més convenient tenir cura dels fills petits a la llar.

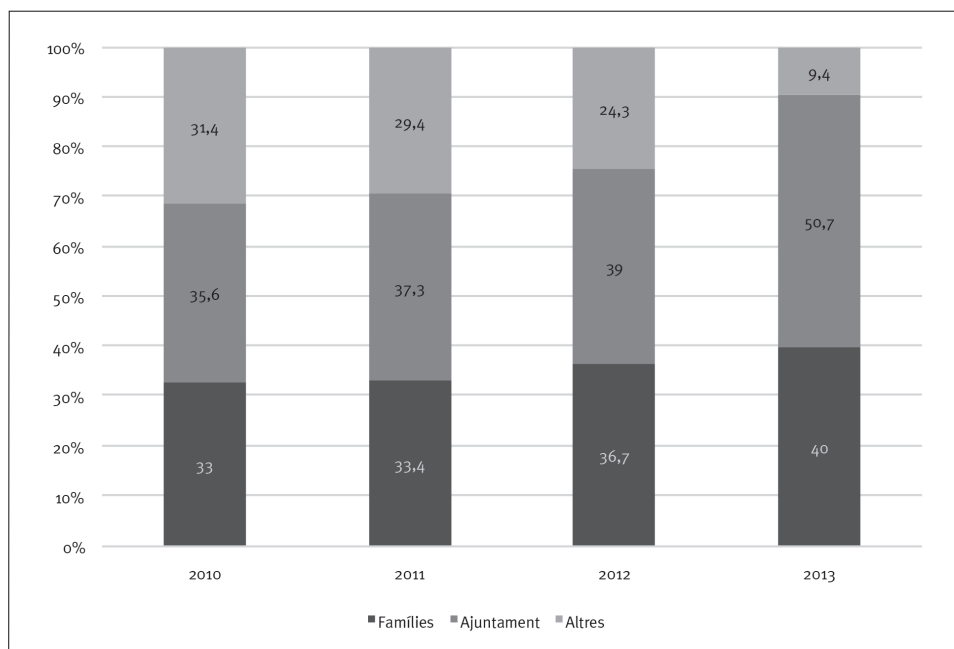
Dissortadament, no es pot saber del cert què ha succeït a tot Catalunya en relació amb la despesa per plaça, el preu de les quotes i els sistemes de bonificacions o tarifació social per la manca de dades

municipals integrades sobre el primer cicle d'educació infantil. Això no obstant, a la demarcació de Barcelona, les dades del Cercle de comparació d'escoles bressol promogut per la Diputació mostren que, de mitjana, els 28 ajuntaments participants en el Cercle des de 2010 han tendit a mantenir la cobertura (de fet, s'ha incrementat lleugerament, del 14,1% al 15,2%, dels infants de 0 a 3 anys entre 2010 i 2013) i han reduït mínimament la despesa per alumne i curs de les escoles bressol municipals (un 2,8%, dels 5.551 euros de l'any 2010 als 5.397 de l'any 2013). La resposta dels municipis, tal com indicava Jordi Plana, ha consistit a absorbir dos terços del cost de la retirada de la Generalitat i a carregar a les famílies el terç restant. El gràfic 21 mostra la distribució de les fonts de finançament de les escoles bressol municipals del Cercle de comparació entre 2010 i 2013: dels 22 punts percentuals de reducció de l'aportació que rebien d'altres institucions (Departament d'Ensenyament de la Generalitat i Diputació de Barcelona), n'han assumit 15 els ajuntaments i 7 les famílies. Si la reacció dels municipis del Cercle de comparació de Barcelona és indicativa de tot Catalunya, del model de finançament per terços s'hauria passat al del 50-40-10.

La qüestió que cal escatir a continuació és com ha afectat aquesta major proporció de finançament assumida per les famílies les quotes que han de pagar mensualment, que pot perjudicar potencialment l'equitat en l'accés. Dissortadament, les dades del Cercle de comparació no ens permeten esbrinar-ho, ja que la quota mensual només es recull des de l'any 2012, tot i que entre 2012 i 2013 ja es pot observar un increment del 9,6% de la quota mitjana del servei d'escola bressol, dels 156 als 171 euros mensuals. Una segona font d'informació és l'*Informe sobre l'Escola Bressol Municipal i els Serveis a la Petita Infància a la Demarcació de Barcelona* que elabora la Diputació a partir d'una enquesta panel als municipis de la província, i que abraça un període més llarg de temps i un nombre més gran d'observacions (entre 120 i 143 municipis, segons la pregunta), si bé recull menys variables sobre finançament i preus. El gràfic 22 mostra un increment de quotes mitjanes d'escolarització del 13,6% entre el curs 2011-12 i el 2012-13,

Gràfic 21.

Distribució de les fonts de finançament de l'escola bressol municipal als municipis del Cercle de comparació de la Diputació de Barcelona (2009-2013)

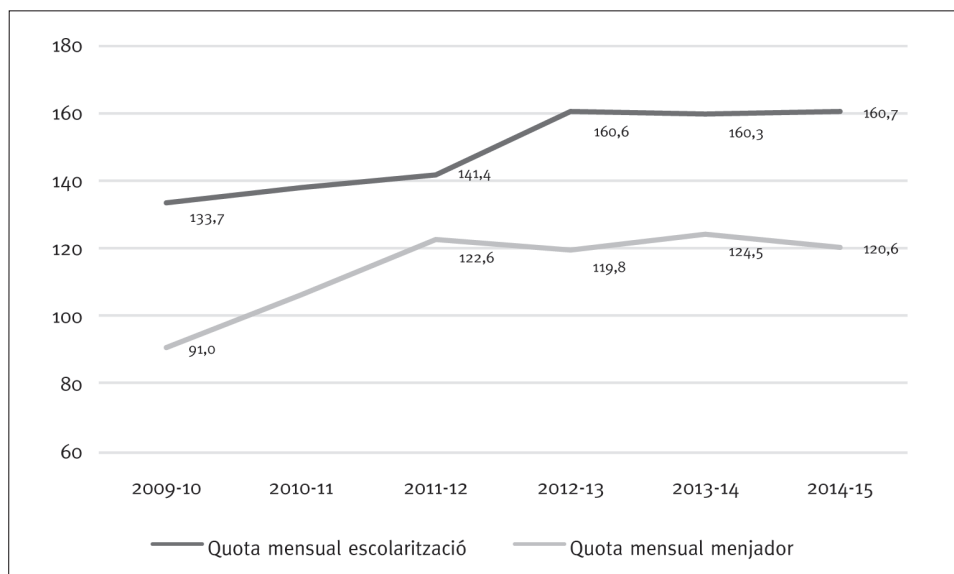


Font: Elaboració pròpia a partir de les dades publicades a l'Informe 2013 del Cercle de comparació de la Diputació de Barcelona.

moment en què es produeix la reducció del finançament de la Generalitat, i que aquest preu mitjà s'estabilitza en els cursos posteriors. Corregit per la inflació, des del curs 2009-10 fins al 2014-15 l'increment de la quota mensual mitjana d'escolarització ha estat del 10,1%, i el de la quota mitjana mensual de menjador, del 21,5 %.

Gràfic 22.

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

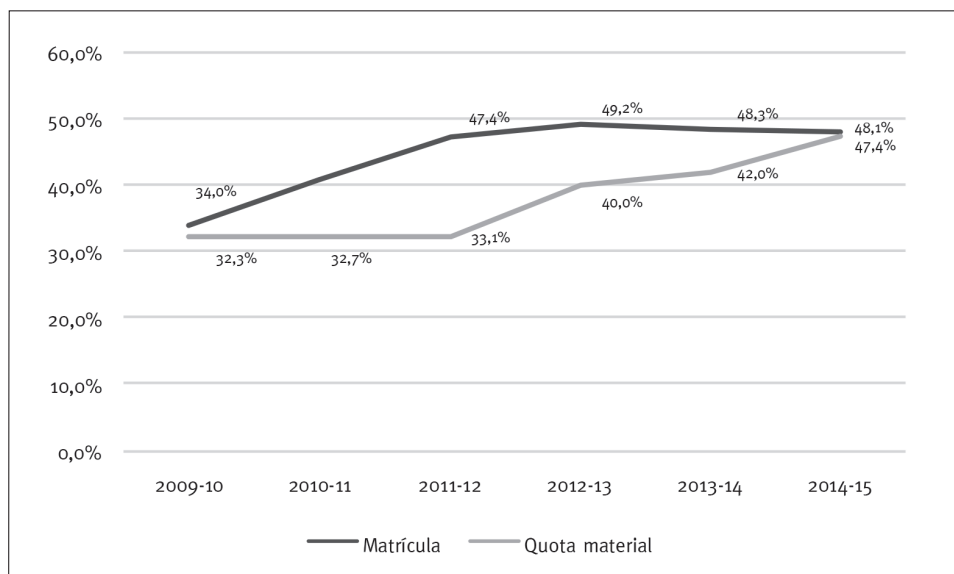


Font: Elaboració pròpia a partir de les dades publicades a l'*Informe sobre l'Escola Bressol Municipal i els Serveis a la Petita Infància a la Demarcació de Barcelona* de 2015.

D'altra banda, el panel de la Diputació detecta una fórmula menys evident d'incrementar la participació econòmica de les famílies en el finançament de l'escola bressol. Entre el curs 2009-10 i el 2014-15, el percentatge de municipis que cobraven un import en concepte de matrícula, a més de les quotes mensuals, va passar del 34,0% al 48,1%, mentre que els que cobraven una quota anual de material va créixer entre el 32,3% i el 47,4%, com es mostra al gràfic 23. Cal dir, tanmateix, que la quota mitjana de material ha anat decreixent a mesura que l'aplicaven més municipis, fins que ha assolit un preu mitjà de 26,2 euros anuals en el curs 2014-15. El preu mitjà de matrícula ha ascendit lleugerament des dels 88,2 euros del curs 2009-10 fins als 96,1 euros del curs 2014-15.

Gràfic 23.

Percentatge d'ajuntaments que cobren matrícula o quota de material a les escoles bressol municipals a la província de Barcelona (de 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.

Per evitar que aquest increment de les quotes afecti linealment totes les famílies i arribi a constituir una barrera inaccessible per a les de renda més baixa, en els darrers anys s'han succeït les notícies de municipis que adoptaven sistemes de bonificacions en funció de la renda o de tarificació social. En essència, ambdós sistemes són idèntics, ja que el preu que acaba pagant cada família depèn del tram de renda, i el que resulta veritablement rellevant són els trams de renda que s'estableixen i les quotes que corresponen a cada tram. La diferència entre ambdós sistemes és bàsicament formal i rau en el fet que, mentre que en un sistema de bonificacions s'entén que hi ha un únic preu públic, que es bonifica a les famílies de renda baixa, en un sistema de

tarifació social hi ha tants preus com trams de renda, amb la qual cosa s'entén que ningú està bonificat, sinó que tothom aporta segons les seves possibilitats.

Les dades del Cercle de comparació de la Diputació de Barcelona mostren que, malgrat les notícies aparegudes, el percentatge d'infants que reben algun tipus de bonificació o descompte s'ha reduït entre el 2010 i el 2013 del 29,7 % al 25,8 %, i la caiguda més gran ha tingut lloc entre el 2011 i el 2012 (del 30,4 % al 21,2 %, encara que posteriorment ha tornat a augmentar fins al 25,8 % de 2013). D'altra banda, les dades de l'enquesta panel de la Diputació, que recullen el percentatge de municipis que disposen d'algun tipus de beca o bonificació, mostren una tendència similar: el 97,5 % de municipis que disposaven d'ajuts a l'escolarització o al servei de menjador el curs 2009-10 va caure al 35,3 % en el curs 2011-12, i va tornar a remuntar fins al 60,8 % en el curs 2013-14. Això probablement reflecteix que, en un primer moment, una part dels ajuntaments van reaccionar a la retirada de les subvencions de la Generalitat per a l'escolarització d'infants en situació socioeconòmica desafavorida (i, de fet, a la incertesa general sobre el finançament de l'escola bressol pública) eliminant o reduint els ajuts, que han tendit a restaurar un cop s'ha aclarit i estabilitzat el finançament extern, encara que hagi estat molt a la baixa.

A l'efecte de contribuir a l'equitat en l'accés, la Generalitat ha publicat recentment l'Ordre ENS/188/2015, de 17 de juny, per la qual convoca subvencions als ajuntaments titulars de llars d'infants, destinades a minorar el cost del servei de menjador escolar dels infants per al curs acadèmic 2015-16. Aquesta nova convocatòria, dotada amb 2.300.000 euros, defineix com a beneficiaris els infants el pare, mare o tutor legal dels quals rebi l'ajut de la renda mínima d'inserció, que estiguin inclosos en un pla d'intervenció dels serveis socials o tinguin algun germà que cursi ensenyaments obligatoris i sigui beneficiari d'un ajut o beca de menjador escolar atorgat pel consell comarcal. Fins a la publicació de la convocatòria d'aquest nou ajut, només la Diputació

de Barcelona disposava d'un programa de suport econòmic al servei de menjador de les escoles bressol municipals, destinat a evitar que les famílies més desfavorides econòmicament estiguin obligades a renunciar al servei de menjador. Els ajuntaments reben una quantitat assignada basant-se en criteris demogràfics, el nombre de places d'escola bressol existents al municipi, la taxa d'atur registrada i altres criteris de necessitat, destinada al pagament, total o parcial, del servei de menjador i de les despeses derivades de les exempcions d'aquest pagament que s'apliquin a les famílies.

Finalment, cal destacar que, malgrat que la mitjana de la despesa per plaça d'escola bressol entre els municipis del Cercle de comparació mostri una tendència estable, això no implica necessàriament que s'hagi mantingut estable a tots els municipis, ni que no pugui implicar una baixada de la despesa total. De fet, si el nombre total d'infants escolaritzats a Catalunya ha baixat un 14,1% i la despesa per infant escolaritzat (als municipis del Cercle) s'ha reduït en un 2,8%, la despesa total s'hauria reduït en un 16,5%. Això pot haver repercutit en determinades entrades de la qualitat del servei. Aquesta és, si més no, la percepció que expressen els representants d'empreses gestores d'escoles bressol municipals en règim de gestió indirecta, que refereixen que és habitual que els contractes surtin a concurs o es renovin amb retallades del 15 % al 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: «No tot és tan fàcil com tancar un grup i prescindir d'un professional, perquè la reducció d'infants pot estar molt repartida entre els grups. Menys finançament ens força a reduir el marge de gestió, però també el sou dels treballadors, que limitem a un màxim del 5 %, a disminuir les hores de servei, i a ajuntar grups en certs horaris, la qual cosa potser no és idònia però es pot fer sense vulnerar les ràtios legals, ja que amb la crisi els grups solen ser més petits».

L'IMPACTE DEL CANVI DE FINANÇAMENT A LES ESCOLES BRESSOL PRIVADES

El finançament públic de l'oferta privada també ha estat afectat per una substancial reducció de l'aportació de la Generalitat. El mòdul de subvenció de 800 euros per infant vigent fins al curs 2011-12 va caure als 720 euros del curs 2012-13 i, finalment, als 300 euros del curs 2013-14. A la demarcació de Barcelona, la Diputació ha compensat parcialment aquesta reducció amb una convocatòria pròpia d'1.500.000 euros el 2015, distribuïda amb els mateixos criteris que la de la Generalitat, i que ha correspost a un mòdul d'aproximadament 250 euros per infant i curs. Fins a aquest moment, ha estat l'única diputació que ho ha fet.

Els representants de les organitzacions patronals de les escoles bressol privades indiquen els diversos perjudicis que els han ocasionat tant la reducció de la subvenció com la incertesa i els retards en el pagament dels darrers anys. La Fundació Escola Cristiana de Catalunya vindica certes es en les subvencions, més que les subvencions pròpiament, ja que denuncia que els centres estan en la disjuntiva d'aplicar a les famílies un «preu amb descompte a compte d'una subvenció que potser no cobraran o el preu complet a risc de perdre infants matriculats i, si llavors arriba la subvenció, no la poden justificar». D'altra banda, els representants de l'Associació d'Escoles Bressol de Catalunya argüeixen que la reducció de la subvenció amenaça la supervivència de les escoles bressol, especialment als barris on no es pot carregar a les famílies perquè depassa el seu poder adquisitiu. Referien que molts centres hi han reaccionat adoptant una «economia de supervivència» i incrementant el preu i la diversitat dels serveis complementaris (això és, «més horari, més anglès, més música»), si bé només ha estat possible als barris «en què les famílies s'ho poden permetre». A l'Associació Catalana de Llars d'Infants destaquen que, arran dels retards, algunes escoles han hagut de demanar préstecs

fins que han rebut la subvenció, o han abandonat la pràctica habitual de descomptar la subvenció a la quota de la família, ja que l'import era imprevisible. Igualment, expliquen que els ajusts han consistit, sobretot, a contractar el personal nou amb el sou mínim que permet el conveni, que la directora faci de docent a temps complet en lloc de dirigir, i que no es faci cap inversió ni renovació que no sigui imprescindible «per poder aguantar».

3 Models alternatius i complementaris d'atenció a la primera infància

L'escolarització dels infants de 0 a 3 anys, malgrat l'expansió dels anys 2004-2012, és encara una opció minoritària. Els infants no escolaritzats constitueixen, el curs 2014-15, el 90,8% dels de 0 a 1 any; el 60,7% dels d'1 a 2 anys, i el 42,8% dels de 2 a 3 anys. Per a aquests infants, i per a les seves famílies, les polítiques de suport són gairebé inexistents. Això no obstant, en els marges del sistema d'escola bresol emergeixen algunes iniciatives, públiques i privades, que intenten atendre les famílies que no demanen serveis d'educació i cura, o bé que tenen demandes o necessitats específiques. En aquest capítol en destaquem tres de particularment rellevants: una que emergeix de les administracions públiques (els espais familiars), una altra de la iniciativa privada (les mares de dia) i una de la iniciativa comunitària (els grups i espais de criança compartida).

L'ATENCIÓ A LA PRIMERA INFÀNCIA EN LLARS FAMILIARS: MARES DE DIA O LLARS DE CRIANÇA

Les mares de dia constitueixen una de les alternatives per a l'atenció i l'educació a la primera infància que ha adquirit una notorietat més gran darrerament, especialment arran de la creació de l'Associació Llars de Criança, que les agrupa i representa (entre altres associacions que han anat apareixent arreu de l'Estat), de les recents iniciatives d'algunes comunitats autònomes per regular aquesta activitat (Navarra

el 2006 i Madrid el 2015) i fins i tot d'incorporar-la a l'oferta pública (Navarra el 2006; el País Basc, entre 2011 i 2012 i Galícia, des de 2015); així com de les diverses notícies i debats entorn d'aquesta figura apareguts recentment als mitjans de comunicació.

El servei de les mares de dia es caracteritza per desenvolupar-se a la mateixa llar de la persona cuidadora (per tant, en un espai on habitualment viu una família), amb un nombre d'infants reduït (normalment quatre, i de vegades comptant-hi els fills de la mare de dia) que estan a càrrec d'una persona autoocupada (treballadora autònoma o informal), que treballa sola i assumeix les diverses tasques pròpies de cura, educació i alimentació; la interacció amb les famílies dels infants i la gestió i administració del servei. A més a més, a Catalunya i en general a tot l'Estat espanyol, el desenvolupament d'aquest servei està associat a l'emergència de corrents pedagògics alternatius (de vegades, oposats a l'educació institucionalitzada en la primera infància) i a l'economia cooperativa; combinats, a més, amb un context d'escasses oportunitats laborals per als mestres d'infantil més joves i de dèficit d'oferta d'escola bressol pública a les grans ciutats.

Malgrat l'interès recent, l'atenció a la primera infància al domicili de la persona cuidadora no és una opció particularment innovadora a Catalunya, ja que hi ha precedents tant històrics com contemporanis: des de les «dones d'aguantar nens» del segle XIX, fins a les mainaderes informals i el SADAPI, el Servei d'Atenció Domiciliària a la Petita Infància, finançat amb fons públics, que va estar en funcionament entre el 2001 i el 2010. D'altra banda, és un servei ben establert en nombrosos països, on sota noms com ara *family day care*, *home-based care*, *child-minding* o *assistants maternelles*, constitueix un component molt rellevant de l'oferta de serveis de cura i educació a la primera infància, sovint regulat i fins i tot finançat pel sector públic. En l'actualitat, és un recurs regulat a països amb sistemes de cura tan diversos com Austràlia, el Canadà, Anglaterra i Gal·les, Escòcia, Alemanya, Irlanda, el Japó, Noruega, Nova Zelanda, Suècia, Suïssa, França i els EUA; és a

dir, en règims de benestar liberals, estatistes corporativistes i social-demòcrates. La International Family Day Care Organisation, que representa els professionals d'aquest tipus de servei, estima que l'any 2012 hi havia 300.000 infants als EUA, 287.500 a Anglaterra, 124.000 a Alemanya, 142.300 al Canadà, 102.900 a Austràlia, 100.000 a Irlanda o 25.000 a Suècia en un règim regulat de «cura en llars familiars» (Davis *et al.*, 2012).

El recurs de l'atenció en llars familiars es justifica, segons un estudi de la International Family Day Care Organisation, per l'existència d'una demanda específica basada en dues motivacions: la primera, la preferència per l'ambient propi d'una llar, amb una ràtio d'infants per adult molt baixa, i una única persona adulta que té cura dels nens (tant en un mateix dia, com al llarg de tota la primera infància), cosa que algunes famílies consideren que s'ajusta millor al caràcter i les necessitats de l'infant. En segon lloc, més facilitats per a la conciliació familiar i laboral, derivades d'una flexibilitat horària més gran: atès que el servei es proporciona a la llar de la mare de dia, sovint ofereix l'oportunitat d'atendre els infants en moments excepcionals en què la feina dels progenitors ho requereix, començar més aviat al matí o acabar més tard a la tarda, i amb períodes de vacances que es corresponen amb els dels adults. Finalment, hi ha un tercer motiu del costat de l'oferta: en zones rurals amb població molt dispersa i pocs infants, un servei regulat de mares de dia és sovint l'única alternativa econòmicament viable per proveir de serveis d'atenció a la infància (Davis *et al.*, 2012).

Aquest mateix estudi presenta una anàlisi comparativa dels sistemes de cura en llars familiars de diferents països que detecta una gran varietat en els dos mecanismes d'intervenció pública que estructurin aquests sistemes: la regulació i els requisits per poder exercir i el finançament públic.

- Quant a la regulació, sol ser obligatori registrar les mares de dia, sovint a l'administració local o en una organització professional

amb funcions d'acreditació que concedeix la llicència per poder operar, i que exerceix funcions tant de comprovació dels requisits inicials com d'inspecció del compliment de la normativa un cop s'inicia l'activitat. En el cas de les organitzacions professionals, aquestes funcions se solen complementar amb serveis de suport divers a les mares de dia (com ara informació, formació o promoció de xarxes d'intercanvi i de reflexió entre les professionals). Singularment, alguns països tenen un sistema de registre d'àmbit nacional, i alguns altres permeten la provisió del servei sense llicència, sempre que el cuidador no superi un determinat nombre d'infants (per exemple, el Canadà, Irlanda, diversos estats dels EUA i Nova Zelanda). Alguns països preveuen visites merament d'inspecció de les condicions exigides per la regulació (de freqüència anual o bianual), mentre que d'altres en preveuen de més freqüents (per exemple, mensuals) per part d'un «coordinador de zona» que combina les funcions d'inspecció amb tasques de seguiment del desenvolupament i aprenentatge dels infants i de suport professional a les mares de dia (per exemple, a Austràlia i Nova Zelanda). Els requisits per operar són molt variables: generalment, hi ha estàndards quant a l'espai físic de la llar on es desenvolupa l'activitat (superfície mínima per infant, superfície mínima de l'espai que ha de servir de sala de joc, obligació que hi hagi un espai exterior, o determinats requisits per garantir la seguretat i la salut dels infants). Austràlia i Nova Zelanda són els únics països que requereixen, a més, la presència d'un equipament adequat per al desenvolupament dels infants. Hi sol haver, a més, requisits de ràtios màximes d'infants per adult comptant els fills del proveïdor, que es mouen entre 3 i 10, si bé amb límits especials més restrictius per als infants més petits. Alguns països inclouen requisits o recomanacions curriculars en forma de llista d'aspectes del desenvolupament de l'infant que cal tenir presents i d'activitats per promoure'ls, o bé estableixen la forma en què s'ha de desenvolupar la comunicació amb les famílies (entrevistes en profunditat, llibretes de seguiment o informes periòdics

del desenvolupament de l'infant). Per contra, els **requisits personals** per operar solen ser força laxos: en general, només cal ser major d'edat, no tenir antecedents penals i aprovar una formació bàsica en primers auxilis per poder exercir. Només Austràlia i el Japó, alguns municipis suecs i algunes províncies canadenques requereixen un nivell d'educació postobligatòria relacionada amb la cura dels infants, sigui abans d'operar o que cal obtenir durant el primer any de funcionament. En canvi, són més freqüents els requisits de formació continuada, en forma d'un mínim d'activitats o d'hores de formació que es poden completar al llarg de l'any. Quant a les condicions laborals, Suècia resulta un cas excepcional perquè, a diferència de la tendència general que les mares de dia siguin treballadores autònomes o informals, el 92 % tenen l'estatus d'empleades de les autoritats locals. En l'estudi no consten, finalment, limitacions quant a les **hores màximes d'operació** (per dia o setmana) o bé els períodes mínims de vacances.

- Quant al **suport financer** al servei, són habituals les subvencions a la demanda —és a dir, a les famílies—, perquè puguin contractar el servei, siguin universals o amb comprovació de rendes, com per exemple, al Canadà, Irlanda i els EUA. De vegades, hi ha subvencions a l'oferta en forma de suport a empreses emergents per a persones que volen endegar una llar de criança i necessiten fer petites inversions per adequar la llar o formar-se.

Finalment, l'estudi de la International Family Day Care Organisation identifica els principals reptes que afronta aquest servei actualment als 10 països objecte d'anàlisi:

- Els **requisits per operar** són excessivament laxos. Malgrat que diversos estudis demostren que la qualitat del servei està estretament associada al nivell educatiu i a les qualificacions professionals de la mare de dia, pocs països reclamen encara estudis específics en educació infantil per poder operar. Per aquest

motiu, l'associació reivindica que es requereixi un títol universitari (o bé una formació estructurada un cop es comença a operar), si bé reconeix també el risc que una regulació més estricta induïxi a la provisió informal i no acreditada del servei.

- **Cal garantir un enfocament educatiu més gran.** L'informe reconeix que les garanties de qualitat educativa són generalment baixes i que, malgrat que la primera infància no requereix un currículum com el d'altres etapes educatives, s'hauria de garantir (mitjançant els requisits inicials de formació del o la professional, de l'espai i de l'equipament; la formació continuada, la inspecció i el seguiment) que la cura en llars familiars implica que l'infant participa en activitats de desenvolupament de qualitat, si bé adaptades a la realitat d'una llar.
- **Cal desenvolupar un sistema de suport** que atengui els problemes que dificulten i poden arribar a fer precària la feina de les professionals: jornades de 55 hores setmanals, treball solitari, poques oportunitats de formació, reflexió i desenvolupament professional; combinació simultània de múltiples tasques, algunes d'aquestes, incompatibles, i inestabilitat en els ingressos. El desenvolupament de serveis de suport que amorteixin aquestes situacions pot acabar revertint en el benestar de l'educadora i en la qualitat del servei que ofereix. El repte rau en el fet que les organitzacions de coordinació que puguin oferir aquest suport disposin d'un finançament adequat.
- **Prevenir i reduir la rotació en l'activitat.** Les dificultats esmentades a l'apartat anterior, particularment la precarietat i la inestabilitat dels ingressos, combinada amb la baixa consideració professional que pateixen les mares de dia en alguns països, genera una elevada rotació en el sector. Això és particularment problemàtic perquè prevé, d'una banda, l'acumulació d'experiència i la formació de les mares de dia (que acabaria revertint positivament en la qualitat del servei) i, de l'altra, perquè provoca canvis de proveïdor que afecten, precisament, un dels trets distintius que motiva la demanda de mares de dia per part de les famílies: la

continuitat, l'estabilitat i el vincle amb un espai i un adult de referència únics.

- **Provisió del servei per part de professionals no acreditades.** Fins i tot on és permesa, l'existència de professionals no acreditades constitueix un problema, en tant que es concep com una forma de competència deslleial de preu i qualitat inferiors, que, a més, reverteix negativament en les percepcions sobre el conjunt del sector.
- **Poca atenció per part de les administracions públiques,** que consideren aquest servei com una opció privada o informal, i en qualsevol cas, subsidiària respecte del sistema d'escoles bressol.

En síntesi, la International Family Day Care Organisation suggereix seguir els països que han apostat per una cura a la llar familiar d'alta qualitat i educativa, i per tant, fer més restrictius els criteris per acreditar les professionals i desenvolupar un sistema de suport que inclogui la pertinença a xarxes amb altres professionals, una formació de qualitat, el desenvolupament professional, visites a les cases i serveis complementaris (econòmics, administratius, suport d'una segona professional en moments o dies concrets, etc.).

A l'Estat espanyol aquest recurs no existeix de forma generalitzada, però hi ha diverses iniciatives, relativament recents, per intentar-lo establir a diverses comunitats autònomes. A Navarra, el servei d'atenció a la infància al domicili de la persona cuidadora es va iniciar l'any 2002, en el marc del projecte Casas Amigas, endegat per una fundació privada amb fons del programa europeu Equal, i amb l'objectiu de fomentar la incorporació de les dones al mercat laboral en sectors econòmics i professionals emergents i de dignificar i treure de la informalitat la professió de cuidadora. Un cop finalitzat el finançament europeu, la iniciativa va ser assumida pel govern navarrès, que va ser pioner a regular aquest tipus de servei amb l'Ordre foral 27/2006. La regulació, poc detallada i encara vigent, determina que les activitats han de ser d'educació primerenca, alimentació i higiene; que el personal cuidador ha de disposar de formació acadèmica o experiència

acreditada (sense especificar cap dels dos requisits) i ha d'estar sota la coordinació d'una persona amb titulació superior relacionada amb l'educació; hi ha d'haver una ràtio de quatre infants per educador, i alguns requisits de l'espai i dels materials. El servei va continuar gestionat per dues entitats no lucratives i cofinançat fins al 60% pel govern navarrès. Des de 2013, el govern navarrès va retirar el cofinançament en el context de les retallades pressupostàries.

Al seu torn, el País Basc va intentar impulsar un programa públic de mares de dia, si bé la seva història va ser tan breu com atribolada. La Conselleria d'Ocupació i Assumptes Socials del govern socialista va endegar l'any 2011 el projecte pilot Haur Etxeak amb cinc «nius familiars» i la previsió d'obrir-ne 22 d'addicionals al llarg de 2012. La Conselleria havia d'acreditar els cuidadors després de fer-los cursar una formació de 250 hores sobre com acollir els infants a les seves cases. Per poder ser cuidador calia ser major de 30 anys i disposar d'un habitatge en propietat o lloguer amb 8 metres quadrats per infant, un espai adequat per al descans i un altre per a la higiene dels nadons. Els criteris preferents per a la selecció dels candidats eren estar a l'atur i tenir fills propis. El servei tenia un preu fixat per a les famílies de 100 euros mensuals, i podia oferir un màxim de 8 hores diàries, de dilluns a divendres, i l'obligació de respectar els dies festius. Cada niu podia acollir des d'un mínim de 2 infants fins a un màxim de 10. Els cuidadors rebrien el salari mínim i fins a 1.200 euros mensuals si atenien almenys 4 infants. Tanmateix, només set mesos després d'anunciar el projecte pilot, la Conselleria d'Educació del mateix govern basc va anunciar que el projecte no tindria continuïtat, atès que l'enfocament per al tram de 0 a 3 anys havia de ser primordialment educatiu i no merament assistencial i, per tant, havia de passar exclusivament per la xarxa d'escoles bressol. L'any 2013, el nou govern del PNB va confirmar que cancel·lava el projecte, ja que no s'emmarcava en una regulació dels mínims que havien de complir les persones cuidadores i els espais en què s'atenia als infants, així com per evitar una xarxa duplicada respecte de la d'escoles bressol. Això no obstant,

una part de les cases niu continuen operant sense ajuts públics, unides en una cooperativa d'iniciativa social, amb una aposta pedagògica que «prioritza l'infant, el seu benestar i el seu propi ritme de desenvolupament» i un horari molt flexible «per adequar-se a les necessitats de cada família i facilitar la conciliació».

A Galícia, la Xunta ha projectat recentment «cases niu» rurals en el marc del Pla Gallec de Política Familiar 2015-18. Les cases niu, ja anunciades el 2013, són un «servei públic destinat a menors de 3 anys en nuclis rurals que no disposin d'altres serveis d'atenció a la infància», amb l'objectiu de «crear ocupació, assentar la població rural» i fomentar la natalitat. Per ara, s'ha iniciat el curs de 175 hores de formació de cuidadores (obligatori per poder formar part del sistema públic) amb un curs previ addicional de 400 hores per a qui no tingui formació superior relacionada amb l'educació. Igualment, s'ha instaurat una línia d'ajuts per a l'adequació de les cases, i s'ha establert una ràtio màxima de 4 infants per cuidadora. Catalunya, per la seva banda, va ser pionera en l'impuls d'un servei d'atenció a la llar que va estar vigent entre el 2001 i el 2010: el SADAPI, el Servei d'Atenció Domiciliària a la Petita Infància, un nom certament confús, ja que l'atenció no es desenvolupava al domicili de l'infant, sinó al de la persona cuidadora. L'origen de la iniciativa es troba en un estudi que la Fundació Innovació per a l'Acció Social (FIAS) va elaborar per a la Diputació de Barcelona l'any 1996, entre d'altres de l'època, en què alertava sobre les necessitats de cura de la petita infància i posava de manifest la «conveniència de crear nous serveis que permetin la conciliació de la família i la feina, alhora que creïn nous jaciments d'ocupació». La mateixa fundació FIAS va rebre l'encàrrec d'implementar el projecte pilot l'any 2000. El servei preveia com a beneficiaris tant les famílies dels infants, que podrien disposar d'un horari lliure per poder treballar o formar-se, com les cuidadores mateixes (que havien de ser mares), que podrien conciliar la responsabilitat d'atendre el seu fill petit amb una activitat reconeguda laboralment o bé, si ja tenien els fills grans, podrien fer una feina remunerada malgrat tenir una «edat i preparació que els

dificulten entrar al mercat laboral». El servei s'oferia tant amb freqüència diària com per determinats dies a la setmana, amb la possibilitat d'extensions horàries en ocasions especials. Inicialment la flexibilitat horària que facilitava la conciliació i la possibilitat de generar oportunitats laborals per a dones eren els trets distintius del projecte, si bé amb el temps la possibilitat d'oferir un servei de cura dels infants en un ambient familiar i la proximitat van anar guanyant-hi rellevància. La ràtio màxima prevista era de 4 infants per cuidadora, comptant els seus fills propis, i formalment s'articulava mitjançant un contracte de les cuidadores amb la FIAS.

El projecte disposava del finançament de la Secretaria de Família del Departament de Benestar Social de la Generalitat, de la Diputació de Barcelona i dels ajuntaments on es va desenvolupar el projecte: Esparreguera, Sant Feliu de Guíxols, Sant Andreu de Llavaneres, Rubí i, molt especialment, Sabadell, on el projecte va atènyer un nombre més gran de famílies. Alguns ajuntaments van deixar d'oferir el servei a mesura que s'implementava el mapa d'escoles bressol, i l'any 2010 el va acabar eliminant Sabadell i Esparreguera, on encara subsistia, ja que la Generalitat i la Diputació van anunciar que li retiraven la subvenció. Les dificultats pressupostàries del moment, l'elevat copagament que implicava per a les famílies (entre 300 i 400 euros mensuals, superior al de l'escola bressol) i la manca de regulació que emparés l'activitat van ser els motius adduïts. Altrament, el projecte ja havia rebut crítiques de l'Associació de Mestres Rosa Sensat en un article a la revista *Infància*, i de l'oposició al govern de CiU al Parlament de Catalunya des dels seus inicis, en un moment en què la principal reivindicació era l'extensió de la xarxa d'escoles bressol públiques. El servei va arribar a atendre 328 infants l'any 2008.

L'any 2012, poc després del decaïment del SADAPI, es va fundar a Barcelona l'Associació Llars de Criança – Associació de Mares de Dia amb l'objectiu de sensibilitzar sobre aquesta opció educativa per a la primera infància, reclamar el reconeixement legal i la regulació d'aquesta activitat

i oferir una xarxa de suport a les professionals que s'hi dediquen. Mentre no existeixi un sistema de registre legal, l'associació ofereix un sistema d'acreditació informal de les llars de criança basat en els requisits de la normativa navarresa. Així, per aparèixer anunciades a la web de l'associació i poder-se emparar en l'assegurança de l'associació, les mares de dia catalanes han de complir les condicions següents:

- Disposar d'una titulació oficial de tècnica superior en Educació Infantil (cicle formatiu de grau superior) o titulació universitària en Magisteri, Pedagogia, Psicologia, Psicopedagogia o Educació Social (amb experiència amb infants). L'associació accepta casos de persones amb experiència i sense aquestes titulacions, condicionats al fet que estiguin en procés d'obtenir-les.
- 80 hores de formació en «educació centrada en la persona», que es poden cobrir amb la formació que ofereix la mateixa associació o amb altres formacions que es corresponguin amb la visió «respectuosa i no intervencionista d'acompanyament a l'infant, centrada en les seves necessitats i interessos, i respectant-ne les etapes evolutives» com, per exemple, les pedagogies Waldorf, Pikler, Montessori, Wild, o Educació Viva.
- 60 hores de pràctiques en projectes de mares de dia o altres experiències amb infants, prioritàriament basades en l'educació centrada en la persona.
- Haver aprovat un curs de primers auxilis amb nens petits i nadons, i un altre de manipulació d'aliments.
- Que l'espai sigui a la llar de la mare de dia, amb les adaptacions de seguretat per als infants que marca la normativa navarresa (mentre no es desenvolupa una normativa pròpia a Catalunya).
- Una ràtio màxima de 4 infants per una mare, o de 8 per dues, amb algunes excepcions (menys infants si hi ha més d'un nadó, o fins a cinc si els infants són tots del rang alt d'edat).
- Disposar d'un espai exterior, jardí o terrat, o que hi hagi un parc públic a prop per poder anar-hi diàriament amb els infants.
- Un cop en exercici, realitzar formació continuada cada any.

L'associació té actualment un centenar de membres (comptant-hi mares de dia, persones que tenen en projecte esdevenir-ne i simpatitzants). El juny de 2017 hi havia acreditades 58 llars de criança, la qual cosa implicaria, aproximadament, 224 infants atesos «oficialment» per mares de dia de la xarxa. Com que es tracta d'una activitat informal, el compliment de les condicions un cop iniciada l'activitat és voluntari, ja que l'associació acredita informalment el compliment dels requisits de partida, però no té capacitat de seguiment o inspecció. La major part de les mares de dia fan l'activitat informalment, si bé algunes estan donades d'alta com a treballadores autònomes, generalment com a treballadores de la llar. Els preus, depenent del nombre d'hores, oscil·len entre els 350 i els 450 euros per infant i mes, sense comptar l'alimentació (que cada família ha de preparar i portar diàriament), un preu lleugerament inferior al cost mitjà d'una escola bressol privada.

Segons refereix Raquel Pastor, membre fundadora de l'associació, la major part de les mares de dia associades tenen actualment un excés de demanda, i per tant, llista d'espera. Les famílies usuàries cerquen, sobretot, «l'ambient familiar i el caràcter molt vocacional de la mare de dia, i valoren aquest tipus d'atenció i educació per als seus infants, especialment fins als 3 anys, ja que després la majoria ja els porta a escola», malgrat que les mares ofereixen el servei per a infants de fins a 6 anys. Opina que la flexibilitat horària és un criteri només en alguns casos, ja que bona part de les mares ofereixen un servei dins un horari relativament estricte. Tanmateix, n'hi ha que ofereixen jornades més llargues, o bé només alguns dies a la setmana, només a la tarda, o només unes poques hores al dia. «En general —afirma Raquel Pastor—, s'ajusten millor a necessitats de conciliació singulars o la necessitat d'unes poques hores o dies: hi ha flexibilitat pels dos extrems». Quant a representació del col·lectiu, la principal reivindicació de l'associació és el reconeixement legal vinculat a un sistema d'acreditació que ofereixi garanties de qualitat. Per aquest motiu, s'han reunit diverses vegades amb la Generalitat de Catalunya per presentar-los una

proposta de regulació que, de moment, no ha rebut resposta de l'administració educativa.

Finalment, l'associació ofereix serveis de suport a les mares de dia associades, que actualment consisteixen en serveis d'orientació pedagògica, legal i fiscal; l'assegurança col·lectiva, l'organització d'espais de trobada, d'intercanvi d'experiències i de formació continuada, i la publicitat de la llista de les mares de dia associades que presten els seus serveis a la web de l'associació.

ELS ESPAIS FAMILIARS I ELS PROGRAMES DE SUPORT I CAPACITACIÓ PARENTAL

Un altre servei d'educació i cura a la primera infància és el suport i la capacitat de pares i mares per al desenvolupament de la seva tasca educadora, al qual la literatura acadèmica es refereix, generalment, com a *polítiques de suport o apoderament parental*. Es tracta de pàgines web, telèfons d'assistència i ajuda, materials informatius, grups o xarxes de suport professional o entre iguals amb diferent grau de formalitat; sessions individuals, cursos o tallers que cerquen millorar el coneixement; recursos, habilitats i competències de pares i mares per a la criança dels fills. Com a política d'infància, l'element singular d'aquest tipus d'intervenció és que no actua sobre els infants, sinó sobre els progenitors, malgrat que l'objectiu final és la millora en el benestar, el desenvolupament i l'educació dels infants. Daly (2013) destaca que aquest tipus d'intervenció indica el grau en què s'han arribat a difuminar els límits de la intervenció de l'estat en la vida familiar, ja que les polítiques públiques no només modulen les interaccions de la família, l'estat i el mercat en l'educació, sinó que s'impliquen directament en el que fins ara es concebia com una activitat estrictament privada: com els progenitors tenen cura dels infants a la llar. A més, l'aparició d'aquests programes és indicativa de l'emergència d'un referent normatiu sobre criança «socialment desitjable», que

distingeix la criança positiva de la negativa, que deixa de ser quelcom que s'aprèn i es desenvolupa espontàniament a través de processos d'interacció social, i que pot ser transmesa, ensenyada i apresada en el marc d'activitats formatives o d'interacció amb iguals. Això està associat, d'una banda, a un procés de construcció de la criança com a problema públic, ja que la psicologia del desenvolupament, la psicologia del comportament i més recentment la neurociència han associat determinades pràctiques parentals amb comportaments que, a llarg termini, tenen una afectació social (per exemple, l'èxit educatiu, la participació en el mercat laboral o els comportaments delictius). D'altra banda, també s'associa a la construcció de la criança com un problema privat, especialment des que l'eclosió de la literatura popular sobre la criança ha anat creant la concepció que ser bon pare o mare és una mena d'ofici que requereix habilitats i coneixements. Això explicaria no només l'oferta, sinó l'elevada demanda que, en alguns països, tenen aquests serveis.

Per la seva banda, Blanch i Badia (*A criar fills se n'aprèn? Una anàlisi de programes que enforceixen les capacitats parentals*, Barcelona: Fundació Jaume Bofill. Informe Breu núm. 57, 2015) expliquen l'oportunitat d'aquests serveis sobre la base de la reconsideració de la família com a principal actor educatiu i de la primera infància com a etapa clau en el desenvolupament; el canvi de focus de les polítiques d'infància de la conciliació laboral dels pares al benestar dels infants; la cerca de mesures preventives en infància i adolescència ateses les limitacions de les correctives, i la transició de la criança com un automatisme dins el cicle vital a la decisió conscient i voluntària de tenir fills, associada a la voluntat de ser bons pares.

En perspectiva internacional, les activitats de suport parental prenen diverses formes: a Anglaterra, les polítiques de suport parental van viure un gran desenvolupament en els anys noranta, amb el govern del New Labour, que les va connectar a objectius de reducció de la pobresa infantil, èxit educatiu i mobilitat social, i de prevenció de

l'exclusió social i de comportaments delictius. La política de suport parental disposa d'una arquitectura ben elaborada: d'una banda, existeix una xarxa nacional de centres de suport parental, així com un conjunt de programes estandarditzats i aprovats sobre la base de la seva «eficàcia demostrada», que es desenvolupen no només als centres de suport, sinó també per part d'altres proveïdors. Els municipis disposaven d'un *parenting commissioner*, les escoles d'assessors en criança per a les famílies, i es van crear un institut de recerca per generar coneixement sobre aquest àmbit de les polítiques públiques i un organisme per a la formació continuada dels formadors i assessors. A més de les activitats de vocació universal, hi ha tres intervencions específicament adreçades a les famílies amb dificultats, amb un enfocament de tractament i correcció de la criança negativa: un programa per a mares joves basat en visites a la llar i un enfocament en la salut de l'infant; capacitacions intensives per a famílies amb infants en risc, i un sistema de *parenting orders* pel qual els jutges poden ordenar, en el marc de processos penals, la participació de pares i mares en activitats d'educació parental.

A l'altre extrem del rang, França disposa d'una estructura molt menys desenvolupada i estandarditzada, que es basa en intervencions dissenyades i proveïdes localment i, per tant, des d'una perspectiva de baix a dalt. Un element central en el sistema són les REAAP (*Réseaux d'Ecoute, d'Appui et d'Accompagnement des Parents*) d'àmbit municipal, unes xarxes de suport i orientació als pares i mares, en les quals van participar, l'any 2009, mig milió de persones. La idea fundacional no és la capacitat parental pròpiament, sinó l'assessorament entre iguals, mitjançant grups constituïts per pares i mares, que funcionen de forma autònoma o amb el suport d'un orientador professional, de caràcter poc intervencionista, basades en la participació voluntària i amb vocació universal, tot i que alguns municipis els enfoquen particularment a les famílies en risc. Al seu torn, França disposa de «contractes de responsabilitat» vinculats al programa de rendes mínimes, pels quals en situacions d'absentisme escolar o altres problemes associats a un «dèficit

parental» es pot forçar les famílies a participar en activitats de capaciació, sota l'amenaça de retirar-los la prestació si no hi assisteixen.

A Catalunya l'oferta de serveis de suport i capaciació parental està constituïda, fonamentalment, per iniciatives d'inspiració francesa, si bé més fragmentades, ja que no existeix cap organisme anàleg a les REAAP, ni una regulació o assignació pressupostària pròpies, i generalment centrades en la primera infància. Els tres grans components de la política de suport parental a Catalunya són els grups postpart, els espais familiars i, més recentment, el programa Créixer en família.

Els **grups de recuperació psicofísica postpart** és un dels serveis que presta l'Institut Català de la Salut. Consisteix en una activitat grupal d'educació sanitària adreçada a la dona i al nadó després del part. La durada és de 2 hores setmanals durant 6-8 setmanes: es pot iniciar 2-4 setmanes després del part i el seu objectiu és proporcionar informació i assessorament sobre el puerperi, la lactància i les cures del nadó per millorar l'habilitat i els coneixements de la mare. Inclou també assessorament sobre aspectes relacionats amb les relacions familiars i el nadó, l'autoestima de la mare i el paper del company o companya en el procés de reajustament dels rols familiars. Alguns grups de postpart incorporen les tècniques de massatge infantil com un element important en la relació de la mare i el company o la companya amb el nadó, a més de proporcionar benestar a aquest darrer. També inclou entrenament físic de la dona per millorar-ne i recuperar-ne l'estat corporal i la valoració del sòl pelvià. Els grups de postpart estan coordinats per llevadores i habitualment es duen a terme als centres d'atenció primària i en alguns hospitals.

Els **espais familiars** són serveis municipals d'atenció a les famílies amb infants de 0 a 3 anys, de caràcter psicosocioeducatiu, que es van posar en marxa, en la majoria dels casos, en la dècada dels noranta. Consisteixen en sessions grupals de pares i mares, acompanyats dels seus infants, que es fan de forma regular (generalment, de dues a tres

hores un o dos cops per setmana i al llarg d'un any). Les sessions combinen el joc lliure dels infants amb la dinàmica grupal dels adults que, de forma relativament informal, conversen i comparteixen dubtes, experiències i estratègies sobre el procés de criança, amb l'acompanyament i l'orientació d'un professional. En alguns casos s'estructuren en dues parts, una primera de joc educatiu proposat per l'orientador, en què els adults observen les reaccions i els comportaments dels infants, i una segona de tertúlia dels adults i joc lliure dels infants. Sovint hi ha grups específics per a nadons de fins a prop de 9 mesos (espais nadó, programa «Ja tenim un fill») i altres per a infants d'1 a 3 anys. Els objectius dels espais familiars són múltiples: des de l'enfortiment del vincle dels pares amb els infants, l'aprenentatge d'estratègies de criança positiva, l'aprenentatge de jocs amb intencionalitat educativa per fer amb els infants, oferir una estona de relaxació a mares i pares, evitar l'aïllament que pot provocar la maternitat durant el període inicial, proporcionar informació sobre altres recursos a disposició de les famílies amb infants, i facilitar la generació de xarxes de relacions socials entre famílies amb infants d'edats similars, que es poden donar suport mutu més enllà de l'espai familiar. Generalment, són gratuïts o impliquen el pagament d'una quota relativament baixa, i de vocació universal.

Els espais familiars poden estar integrats en escoles bressol o en equipaments cívics, de lleure, de salut o de serveis socials. Alguns municipis com Castelldefels i Sant Feliu de Guíxols van desenvolupar ja en els anys noranta centres multifuncionals que integraven l'escola bressol i els espais familiars, entre altres activitats, com ara tallers de música o massatge per a nadons. Això facilita que els centres esdevinguin un espai de trobada i activitats per a totes les famílies, no només per a les que hi escolaritzen els infants; fa possible que els mateixos professionals puguin treballar en els dos serveis; permet adaptar-se a les necessitats, demandes i models molt variats de les famílies; permet flexibilitzar l'oferta d'un servei o de l'altre segons les variacions de la demanda, i evita que les famílies hagin d'optar per una plaça

d'escola bressol quan poden trobar combinacions alternatives de serveis que els satisfan millor les necessitats. També a Barcelona, alguns dels set espais familiars actualment en funcionament estan integrats en escoles bressol. Tanmateix, el model dominant és oferir els dos serveis desvinculats i en espais diferents.

D'acord amb l'Associació de Professionals d'Espais Familiars de Catalunya (APEFAC), que agrupa uns 60 professionals, actualment hi ha en funcionament a Catalunya uns 80 espais familiars en uns 40 municipis, tot i que la fragmentació del servei fa que no n'hi hagi un registre centralitzat. Això implica un retrocés des dels aproximadament 120 que hi havia hagut en funcionament a mitjan primera dècada del segle XXI, moment en el qual la Diputació de Barcelona va arribar a constituir una «prexarxa» d'espais familiars que finalment no va reeixir. El tancament d'espais familiars es deu, segons l'APEFAC, a les retallades pressupostàries i a la concentració de recursos en el manteniment de les escoles bressol.

Alguns experts, com Vicenç de Febrer o Vicenç Arnaiz, reivindiquen que els espais de suport parental haurien de tenir un paper molt més rellevant en les polítiques d'infància: d'una banda, perquè incideixen sobre l'actor educatiu més rellevant per a l'infant, que és la seva família mateixa, en un moment en què es forgen els vincles entre pares i fills i s'adopten els patrons de criança, que és una funció rellevant que no cobreix l'escola bressol. De l'altra, perquè permeten atènyer les famílies i els infants que no han accedit a l'escola bressol o que no en requereixen, que solen romandre desateses i gairebé invisibles, i oferir-los oportunitats de socialització, recursos i estratègies de criança positiva que els pares dels infants escolaritzats sovint tenen l'oportunitat de conèixer i adoptar a la mateixa escola bressol, conversant o per emulació de les educadores i per relació amb la resta de famílies. De Febrer, a més, destaca el cost relativament més baix dels espais familiars a partir d'un estudi elaborat a Sant Feliu de Guíxols: 720 euros anuals respecte dels 6.025 d'un nadó de 0 a 1 any escolaritzat, i 1.280 euros respecte dels 3.371 dels de més d'un any.

Finalment, l'any 2013 el Departament de Benestar i Família de la Generalitat, amb el suport de l'Obra Social «la Caixa», va endegar el programa **Créixer en família**. La lògica del programa és similar a la dels espais familiars: aprenentatge entre iguals amb orientació professional, però amb una intensitat molt menor (es tracta de sis sessions), una cobertura més elevada (155 tallers anuals, que abasten unes 2.500 famílies), i no exclusivament orientat a la primera infància (si bé entre una quarta part i una cinquena es va adreçar, segons l'any, a l'etapa 0-3). L'avaluació del primer any del programa, elaborada per la Fundació Jaume Bofill, va revelar canvis positius en les habilitats comunicatives dels pares (capacitat de parlar amb respecte i d'escoltar activament), que van respectar amb paciència els temps i ritmes dels infants; la capacitat de posar límits amb afecte i sense autoritarisme; una criança més reflexiva, una millora del coneixement dels recursos a l'abast de les famílies, i l'ampliació de les xarxes de suport de pares i mares, gràcies a les coneixences i amistats nascudes en els grups. Igualment interessant és que el 49,4 % dels participants tenien estudis superiors, la qual cosa suggereix la possible existència de l'efecte Mateu en la formació parental; això és, que la demanda de formació és més gran per part d'aquells que ja disposen d'un nivell formatiu més elevat i que, presumiblement, ja tenen més accés a altres recursos sobre criança positiva.

EL PROCOMÚ EN L'EDUCACIÓ A LA PRIMERA INFÀNCIA: GRUPS I ESPAIS DE CRIANÇA COMPARTIDA

En els darrers anys, l'atenció i educació a la primera infància ha estat un terreny adobat per al desenvolupament d'iniciatives del procomú en la provisió de serveis, en forma de grups i espais de criança compartida. Aquestes iniciatives, autogestionades i de base cooperativa, parteixen de la capacitat i la voluntat dels ciutadans per resoldre els seus propis problemes i necessitats compartides, no només al marge del mercat, sinó també de l'estat.

En el cas de l'educació i cura a la primera infància, la lògica del pro-comú ha convergit amb l'ideari de l'educació lliure i altres pedagogies alternatives, abraçades per una proporció creixent de famílies, que emfasitzen la conveniència que els pares i les mares es corresponsabilitzin i siguin presents en la cura dels infants. Els grups i espais de criança s'han nodrit, igualment, dels grups postpart que s'organitzen als centres de salut d'atenció primària, i que faciliten que les mares d'una cohort d'infants d'un mateix barri es coneguin, precisament en un context d'acompanyament i orientació entre iguals amb suport professional, la qual cosa genera, d'una banda, el desig de continuar disposant d'un espai de col·laboració i redueix, de l'altra, els costos de coordinació, ja que les mares ja es coneixen. Finalment, la manca de capacitat de la xarxa d'escoles bressol a la zona metropolitana per atendre tota la demanda i l'elevat cost de les escoles bressol privades han impulsat les famílies a cercar una solució econòmicament assequible i de qualitat, en què la participació activa de les famílies pot arribar a reduir considerablement els costos.

Precisament pel seu caràcter no formal, no hi ha cap registre oficial que permeti saber quantes iniciatives estan en marxa ni quants infants hi són atesos. Això no obstant, la Xarxa d'Educació Lliure (XELL) actua d'estructura de segon nivell que agrupa una part d'aquests projectes. La XELL reconeix dos grans tipus de projectes de criança, que es distingeixen per la distribució de responsabilitats entre pares i mares, d'una banda, i els acompanyants professionals (que és el terme amb què la XELL prefereix referir-se als educadors en la primera infància), de l'altra.

- Els **espais de criança**, que disposen d'un acompanyant contractat de forma permanent o més, i que generalment atenen les necessitats de conciliació de les famílies; això és, funcionen de forma anàloga a una escola bressol i els infants hi passen una part substancial de la jornada mentre els seus progenitors treballen. Alguns funcionen sempre sense la presència de pares i mares; d'altres, amb la presència voluntària de pares i mares, i en el

darrer tipus, hi ha pares i mares que fan funcions d'acompanyant (juntament amb l'acompanyant contractat) de forma regular (cada pare o mare hi ha de ser present un dia a la setmana o més).

- Els **grups de criança** en què els pares i les mares són presents de forma permanent juntament amb els infants, amb la qual cosa funcionen de forma anàloga als espais familiars. Es divideixen entre els que disposen d'un acompanyant-educador contractat per atendre les necessitats dels infants i de les famílies, i els que estan completament autogestionats i no disposen de suport professional. Serveixen com a espai de comaternitat i copaternitat, per enfortir els vincles i eixamplar la xarxa de suport de les famílies, i desenvolupar amb els infants activitats diferents de les de la llar (per exemple, activitats de psicomotricitat o massatge).

Inicialment la XELL era reticent a donar suport al primer tipus de projectes (els espais de criança), ja que considerava que la prioritat per als infants menors de 3 anys és estar el màxim de temps possible acompanyats per la mare o el pare. No obstant això, la XELL va constatar que les necessitats de conciliació de les famílies donaven lloc a nombroses iniciatives en què els pares i mares no són presents de forma permanent, i en què l'acompanyament es delega a un acompanyant-educador contractat, sota formats de funcionament autogestionats i inspirats pedagògicament en els principis de l'educació lliure, és a dir, «amb una ràtio d'infants per adult que fa possible un bon acompanyament, on es té cura del procés d'adaptació, les propostes als infants estan mirades amb amor i no són obligades, i on es creen vincles entre acompanyants, infants i famílies forts i profunds». Després d'un temps de seguiment, i d'atendre consultes de diversos grups que s'organitzaven, la XELL va optar per donar suport a «les propostes que, tot i que estan adreçades a donar solucions per la necessitat de conciliació de pares i mares, tinguessin presents les necessitats dels infants». Mitjançant la creació de la Xarxa de Criança, la XELL ofereix una estructura de suport a aquestes iniciatives, a la qual els projectes es poden adherir.

En el marc d'aquesta xarxa, la XELL desenvolupa una funció d'acreditació no formal similar a la de l'Associació de Llars de Criança amb les mares de dia, ja que estableix una sèrie de requisits que els projectes de criança han de complir per ser-hi reconeguts:

- Garantir un període d'adaptació que ofereixi als infants i les seves famílies tant temps com sigui necessari per respondre a les seves necessitats particulars.
- No atendre infants de menys de 9 mesos.
- Garantir la participació i la implicació de les famílies en el projecte.
- Una ràtio màxima de 3 infants menors de 2 anys per adult (la qual cosa inclou no només els acompanyants, sinó altres familiars que puguin ser-hi presents).
- Criteris pedagògics en la línia de l'educació lliure, la qual al seu torn beu d'altres corrents com ara Pikler, Odet, Laura Gutman, Rebeca Wild, Maria Montessori, Arno Stern i la pedagogia sistèmica.
- Els infants no poden passar més de 5 hores al dia allunyats de la família.
- Els representants del projecte de criança han de participar en almenys 3 trobades pedagògiques anuals organitzades per la XELL per a aquests espais.
- Acceptar la supervisió de la XELL, que consisteix en la visita d'un membre del grup de treball per conèixer el funcionament real del projecte.

D'altra banda, els projectes integrats a la Xarxa de Criança de la XELL es poden beneficiar dels seus serveis de suport, com ara l'assessorament pedagògic i legal, trobades pedagògiques mensuals, formacions, monogràfics i xerrades.

4

**El sistema d'actors en l'educació
i cura a la primera infància**

L'àmbit de les polítiques d'educació i cura a la primera infància té un conjunt d'actors relativament estables que contribueixen tant a la definició i l'impuls dels problemes en l'agenda pública, com a la construcció de solucions noves o reformes de les existents, o a l'oposició a les proposades per altres actors. En aquest capítol repassem qui és qui en la comunitat de les polítiques d'educació i cura a la primera infància a Catalunya: des de les administracions públiques als actors del sector privat, les associacions professionals i les associacions de famílies.

ELS ACTORS INSTITUCIONALS

El Departament d'Ensenyament de la Generalitat

Segons el que estableix l'article 131.2 de l'Estatut d'autonomia de 2006, la Generalitat de Catalunya té competència exclusiva en educació infantil, la qual cosa inclou «la determinació dels continguts educatius del primer cicle de l'educació infantil i la regulació dels centres en què s'imparteix aquest cicle, i també la definició de les plantilles del professorat i de les titulacions i les especialitzacions de la resta del personal». Això no obstant, la Generalitat no disposa de cap direcció general, subdirecció general o servei específicament dedicat al primer

cicle d'educació infantil, i hi exerceix la competència mitjançant, fonamentalment, les tres direccions generals següents:

- La Direcció General de Centres Públics, que gestiona les llars d'infants pròpies del Departament d'Ensenyament i és responsable de les subvencions a les escoles bressol municipals.
- La Direcció General de Centres Concertats i Centres Privats, que és responsable del procés d'autorització dels centres privats de primer cicle d'educació infantil i de la convocatòria de subvencions destinades a l'escolarització d'infants de 0 a 3 anys a les llars d'infants de titularitat privada d'iniciativa social.
- La Direcció General d'Educació Infantil i Primària, i dins d'aquesta direcció, el Servei d'Ordenació Curricular d'Educació Infantil i Primària, que és el responsable del lideratge pedagògic.

El Departament d'Ensenyament va adoptar un paper molt actiu durant els dos governs tripartits, en els quals es van aprovar la Llei 5/2004, de 9 de juliol, de creació de llars d'infants de qualitat; el Mapa de llars d'infants de Catalunya 2004-2008; el Decret 282/2006, de 4 de juliol, pel qual es regulen el primer cicle de l'educació infantil i els requisits dels centres; el Decret 94/2009, de 9 de juny, pel qual es regulen les ludoteques, i el Decret 101/2010, de 3 d'agost, d'ordenació dels ensenyaments del primer cicle de l'educació infantil, que estableix un currículum bàsic per a aquesta etapa educativa (en teniu més informació al capítol sobre el marc legal).

En els darrers anys, el rol de la Generalitat ha estat marcat per la reducció, els retards i finalment la pràctica supressió de la contribució econòmica a les escoles bressol municipals (funció en la qual ha estat substituïda per les diputacions, en principi temporalment), i per la reducció, les incerteses i els retards en la contribució econòmica als centres privats, funció en la qual també és complementada actualment per la Diputació de Barcelona (vegeu el capítol sobre el finançament de l'escola bressol). Algunes persones entrevistades expliquen que la

reducció de l'aportació econòmica ha posat el Departament d'Ensenyament en una posició incòmoda, la qual cosa ha acabat implicant un replegament en la interlocució amb els altres actors sobre la política educativa de 0 a 3 anys.

Tanmateix, el Servei d'Ordenació Curricular d'Educació Infantil i Primària ha continuat desenvolupant les seves funcions de lideratge pedagògic. La cap del Servei, Montserrat Payés, explica que el desenvolupament d'aquesta funció enclou una certa complexitat, per la singularitat de l'etapa 0-3, que «ni és, ni hauria de ser» objecte d'una ordenació curricular i un sistema d'avaluació com els de les altres etapes educatives, perquè la titularitat dels centres és fonamentalment municipal o privada, i perquè és un cicle relativament poc conegut des de la perspectiva pedagògica per la major part de tècnics del Departament d'Ensenyament, incloent-hi el d'inspecció educativa. L'estratègia del Departament des del punt de vista pedagògic passa per un lideratge «difós però actiu» de la xarxa, respectant l'autonomia municipal i dels centres, i basat en les aliances amb els altres actors. En aquest sentit, Payés creu que seria molt convenient que en tots els serveis territorials del Departament hi hagués persones especialitzades en l'etapa dels 0-3 per poder teixir aquesta xarxa a tot el país.

En l'agenda del Departament d'Ensenyament per als anys vinents destaquen:

- Acabar de desenvolupar i difondre les orientacions per a l'avaluació i la documentació pedagògica del desenvolupament de l'infant.
- Millorar la formació inicial dels professionals del primer cicle d'educació infantil, tant des d'una formació teòrica actualitzada com amb una càrrega de formació pràctica més gran, en el marc del programa de millora de la formació inicial dels mestres.
- Assolir un equilibri més gran entre oferta i demanda.
- Millorar el procés d'autorització i inspecció de centres privats, ja

que hi ha centres que no compleixen les condicions que marca la normativa.

- Reaccionar a la difusió dels nous serveis d'atenció a la primera infància que no estan autoritzats ni regulats i que, per tant, escapen a la inspecció educativa. En aquest sentit, reconeix que el debat és obert entre «regular, autoritzar i inspeccionar», la qual cosa pot garantir uns mínims de qualitat en aquest tipus de serveis alhora que implica legitimar-los o optar per prohibir-los. Fins a la data s'han regulat les ludoteques mitjançant el Decret 94/2009, de 9 de juny.
- Estudiar, ampliar, orientar i enfortir els espais familiars com a espais oberts per a l'aprenentatge comunitari, amb un enfocament transversal en què participi Salut i Benestar Social.

Els ajuntaments

Tot i que la Generalitat de Catalunya té la competència exclusiva en el primer cicle d'educació infantil, les seves funcions se centren, com hem vist, en la regulació de les escoles bressol i les ludoteques, el cofinançament del servei d'escola bressol, la inspecció educativa i, de forma relativament marginal, l'orientació pedagògica. Per contra, la creació, el manteniment i la gestió de les escoles bressol ha recaigut tradicionalment en les administracions locals, per delegació de competències, a excepció de les 42 llars d'infants de les quals és titular la Generalitat, i que són majoritàriament herència de les que havia creat l'Estat en els darrers anys del franquisme i el període de transició.

Com que no té un caràcter universal ni obligatori, les administracions locals han assumit la provisió d'aquest servei en un grau molt variable, com es reflecteix en la diversitat de les taxes de cobertura, i han adoptat fórmules de producció diverses: tant públiques (gestió directa) com privades (gestió indirecta), amb costos igualment variats. Generalment, els municipis més grans, amb una tradició més gran en la

provisió del servei i prou escoles bressol i infants escolaritzats per justificar l'existència d'una regidoria d'educació amb estructura tècnica pròpia, han tendit a adoptar fórmules de gestió directa i amb un cost més gran per infant, i n'és el sistema més destacat el de la ciutat de Barcelona, que actualment inclou 98 escoles bressol (a més de 5 llars d'infants de la Generalitat) i 8.175 infants escolaritzats. Per contra, els municipis mitjans i petits, molts dels quals van començar a proveir el servei durant la primera dècada del segle XXI amb l'incentiu del finançament de la «lleï de les 30.000 places», han optat majoritàriament per la gestió indirecta.

Igualment, el Decret 282/2006 preveu la possibilitat que els ajuntaments assumeixin, per delegació, les competències relacionades amb el procés de preinscripció i admissió d'infants a les escoles bressol públiques, la qual cosa han sol·licitat diversos ajuntaments urbans, ja que els atorga un cert marge de maniobra en l'establiment dels criteris de prioritització de les sol·licituds quan hi ha excés de demanda (això és, més infants sol·licitants que places). A més, els ajuntaments poden assumir les competències 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, si bé pocs ajuntaments ho han sol·licitat.

Finalment, els ajuntaments disposen també de plena discrecionalitat en la fixació dels preus públics del servei d'escola bressol, així com en l'establiment de bonificacions, beques o sistemes de tarifació social, la qual cosa té una influència determinant en l'equitat en l'accés al servei.

Més enllà del servei d'escola bressol, les administracions locals tenen un paper molt rellevant en el desenvolupament dels serveis alternatius o complementaris. D'una banda, els serveis d'apoderament parental (és a dir, els espais familiars) són majoritàriament d'iniciativa, disseny, finançament i gestió municipals, de vegades vinculats a les regidories d'educació i d'altres, a les de serveis socials. El grau en què

aquests serveis s'han desenvolupat o s'han reduït o eliminat amb l'adveniment de la crisi econòmica respon, fonamentalment, a motivacions i dinàmiques locals.

D'altra banda, les iniciatives comunitàries (com espais i grups de criança compartida), i algunes iniciatives privades (com les llars de criança) estan excloses de la regulació del Decret 282/2006, ja que l'àmbit d'aplicació del decret se circumscriu a aquells «centres que imparteixen el primer cicle d'educació infantil», i que, per tant, hagin estat creats o autoritzats per l'administració educativa. En conseqüència, els establiments o iniciatives que no sol·liciten aquesta autorització resten sense regular i no estan sotmesos a la inspecció educativa, amb l'única condició que no emprin el nom de llar d'infants ni d'escola bressol. En aquesta situació, en què certament estan les llars de criança i la major part dels projectes comunitaris, però també algunes iniciatives privades que ofereixen el servei de bressol sense declarar-ho, és l'administració local la que, mitjançant l'atorgament de la llicència d'activitats, els requisits per al compliment de les condicions de seguretat i higiene i la inspecció d'establiments, acaba determinant el grau de tolerància amb aquest tipus de serveis alegal. Els promotors d'aquestes activitats refereixen que les administracions locals tendeixen a actuar només de forma reactiva si hi ha denúncies de veïns o d'escoles bressol privades.

La provisió dels serveis educatius a la primera infància ha estat, per a la major part d'ajuntaments, una qüestió de perfil polític relativament baix, en què el debat s'ha limitat, tradicionalment, a la reivindicació d'una oferta més gran per part dels ciutadans —i, generalment, dels partits de l'oposició— en els casos en què el servei no cobria tota la demanda, i en la reivindicació, per part dels ajuntaments, d'un finançament més gran per part de la Generalitat, i de vegades, de la relaxació de les condicions que estableix el Decret 282/2006 per a la provisió del servei. N'ha estat una excepció la ciutat de Barcelona, en què un subsistema propi d'actors i qüestions de debat, les tensions

per canviar —o preservar— un model constituït a finals dels anys setanta amb una qualitat molt alta i una cobertura molt baixa, i una tradició reivindicativa per part de les professionals del sector de l'educació 0-3, han fet emergir de forma recurrent el debat sobre l'escola bressol a l'agenda política local. Això no obstant, en cursos recents, diversos ajuntaments han tendit a adoptar decisions en la modificació dels criteris d'accés i en l'adopció de sistemes de tarifació social que els han diferenciat d'altres municipis, i que han repolititzat l'educació a la primera infància en aspectes que transcendeixen el debat tradicional sobre la quantitat de places. En són alguns bons exemples l'adopció del sistema de tarifació social a Barcelona, o l'eliminació dels punts complementaris quan ambdós progenitors treballen en els criteris d'accés a l'escola bressol a Sabadell, i la seva substitució per punts associats a la renda familiar baixa.

La Diputació de Barcelona

Les vinculacions de la Diputació de Barcelona amb l'educació de la primera infància es remunten al procés de renovació pedagògica de les primeres dècades del segle xx. Tanmateix, la Diputació ja no desenvolupa cap funció en l'àmbit pedagògic, i en el marc de les seves funcions de suport als municipis, es concentra en el finançament, el suport a la gestió i l'anàlisi dels serveis educatius a la primera infància.

- **El finançament als municipis i al sector privat.** Durant els anys de desenvolupament del «mapa de les 30.000 places», la Diputació va cofinançar, mitjançant les meses de concertació per al finançament per a inversions, renovacions i manteniment, la construcció, la reforma i el mobiliari d'escoles bressol. En l'actualitat, les sol·licituds per a inversions en educació infantil han caigut, però a mesura que la Generalitat ha reduït el finançament, han augmentat les sol·licituds per al servei d'escola bressol en la convocatòria unificada d'ajuts i programes a serveis i activitats municipals.

Des del curs 2013-14, la Diputació ofereix, a més, el programa complementari d'escoles bressol que supleix la contribució de la Generalitat de Catalunya amb els fons provinents del PUOSC (vegeu el capítol sobre finançament). Des de 2009 també disposa d'un fons de prestació per al suport al servei de menjador de les escoles bressol municipals i, finalment, l'any 2015 ha convocat subvencions per als centres privats sense ànim de lucre per complementar la baixada de l'import de les subvencions de la Generalitat.

- **Suport tècnic.** La Gerència d'Educació de la Diputació té un servei de suport a la gestió i el funcionament dels centres i serveis educatius municipals. El servei funciona a demanda dels municipis, i en el moment de creació de les escoles bressol a molts municipis que mai n'havien disposat, l'activitat del servei de la Diputació se centrava a assessorar el disseny de projectes educatius i a elaborar plecs de prescripcions tècniques per als centres de gestió indirecta. En l'actualitat, es concentra a assessorar en l'anàlisi de costos i la gestió de plantilles. Igualment, la Diputació organitza formacions sobre la gestió del servei local d'escola bressol, les metodologies i eines per al càlcul del cost d'escoles bressol municipals, els instruments per al control i l'avaluació continuada dels proveïdors de serveis d'escola bressol municipal i, en anys anteriors, oferia el programa de direcció d'escoles bressol (per enfortir les capacitats directives i gerencials de les directores de centre).
- **Estratègia, anàlisi i espais de reflexió.** La Diputació va impulsar l'any 2006 la creació del Cercle de comparació d'escoles bressol, en el marc del programa dels cercles de comparació intermunicipals. Es tracta d'un instrument de suport a l'avaluació i la millora de la prestació i la gestió dels serveis públics municipals, que dinamitza el Servei de Programació de l'Àrea de Coordinació i Govern Local de la Diputació de Barcelona, conjuntament amb la Gerència d'Educació en el cas de les escoles bressol. En el cercle, els representants dels ajuntaments participants pacten un conjunt

d'objectius i indicadors per al servei, recullen les dades i alimenten el sistema d'indicadors anualment, i finalment avaluen el servei i fan propostes de millora a partir de la comparació dels seus resultats amb els dels altres municipis i del debat entre tots els participants. Les qüestions que susciten més preocupació i debat en el cercle d'escoles bressol són els requisits de suport educatiu (personal de suport als mestres en determinats horaris); les necessitats i els recursos per a la formació continuada del personal; el foment de la participació de les famílies; la flexibilització d'horaris i calendaris (es debat sobre l'equilibri adequat entre les necessitats de les famílies i els criteris pedagògics); el disseny de la tarificació, dels ajuts i les bonificacions, i el finançament i la gestió econòmica, especialment en els anys de més incertesa i retards en la contribució de la Generalitat. Igualment, des del curs 2009-10 la Diputació administra el Panel d'informació sobre l'escola bressol municipal i els serveis a la petita infància a la província de Barcelona, amb periodicitat bianual, que inclou dades referents a la cobertura, la gestió i l'estructura dels serveis. A partir d'aquestes fonts d'informació, la Diputació elabora documents i informes relacionats amb la producció i la prestació del servei d'escola bressol municipal.

La Sindicatura de Greuges de Catalunya

El Síndic de Greuges té la funció, reconeguda a l'Estatut d'autonomia de 2006, de protegir i defensar els drets i les llibertats que reconeixen la Constitució i l'Estatut mateix. Amb aquesta finalitat, supervisa l'activitat de l'Administració de la Generalitat i la de l'Administració local de Catalunya, així com la dels organismes públics o privats vinculats o que en depenen.

A més de rebre i atendre les queixes que alguns ciutadans li han plantejat amb relació a l'educació de la primera infància, emetre les

resolucions corresponents i fer-ne publicitat a través de la memòria anual presentada al Parlament de Catalunya, el Síndic ha intervingut en el debat dels serveis d'educació i cura a la primera infància amb dos informes monogràfics presentats al Parlament de Catalunya:

- L'informe extraordinari sobre *L'escolarització de 0 a 3 anys a Catalunya*, de 2007, que identificava diverses mancances del sistema i formulava recomanacions de millora en relació amb les desigualtats socials en l'accés degudes a l'accessibilitat econòmica; la baixa escolarització i insuficiència d'oferta pública; les desigualtats territorials en la provisió d'oferta; els dèficits relacionats amb els criteris de prioritat en l'accés i amb la gestió del procés d'admissió d'alumnat; els dèficits de regulació del conjunt dels serveis d'atenció a la primera infància, i els dèficits en el compliment de la normativa i la qualitat de l'atenció, especialment referits al compliment dels requisits de ràtio i de quantitat i qualificació dels professionals previstos en la normativa.
- *L'Informe sobre la igualtat d'oportunitats a l'educació infantil (0-3 anys)*, de 2015, en què constata els progressos assolits i el compliment d'algunes recomanacions de l'informe de 2007, sobretot en la promoció de l'oferta pública i el reforçament del caràcter educatiu d'aquesta etapa. El Síndic hi explica que, des del primer informe, s'han reduït les queixes relacionades amb el procés d'admissió de l'alumnat i amb el compliment de les ràtios d'alumnes per professional, així com amb els requisits de dotació i qualificació dels professionals. Per contra, el Síndic destaca l'impacte negatiu de la crisi, tant per la reducció de la demanda de les famílies en què l'atur ha reduït les necessitats de conciliació, com per la reducció de la despesa pública, fonamentalment per part del Departament d'Ensenyament. L'informe indica que les mesures d'austeritat han afectat tant la qualitat com l'accés al servei. En aquest sentit, destaca que tant les escoles bressol municipals com les privades han tendit a incrementar les quotes a les famílies com a reacció a la reducció de la subvenció pública,

la qual cosa hi dificulta l'accessibilitat de les famílies més desfavorides. Els mecanismes d'accessibilitat econòmica amb fons propis municipals (com ara beques, ajuts, bonificacions o tarificació social) no s'apliquen arreu i alguns ajuntaments els apliquen amb criteris d'atorgament massa restrictius, com ara l·lindars de renda tan baixos que en deixen fora famílies amb dificultats, o discriminatoris, com ara no tenir deutes amb l'administració o determinats anys d'empadronament al municipi. L'informe destaca, a més, que el servei de menjador també està sotmès a una forta desigualtat d'accés i que no sempre està cobert per les mesures d'accessibilitat. Igualment, esmenta que la desigualtat territorial en l'oferta pública i les taxes d'escolarització està associada a les desigualtats socioeconòmiques, ja que els municipis amb més oferta tendeixen a tenir una renda per càpita més elevada. En darrer lloc, el Síndic enumera els problemes derivats de la manca de regulació dels serveis que funcionen de manera anàloga a les escoles bressol i que no són ludoteques; els dèficits de control en els processos d'externalització de la gestió de les escoles bressol, i alguns dèficits relacionats amb el compliment dels requisits previstos en el Decret 282/2006. L'informe conclou que l'equitat en l'accés i la consolidació de l'oferta són els principals reptes per assolir un sistema que garanteixi el dret a l'educació dels infants de 0 a 3 anys, la qual cosa implica, segons el criteri del Síndic, «facilitar l'accés a plaça (pública o privada) a tot infant que ho sol·liciti, i també estimular la demanda dels infants socialment menys afavorits, que estan infrarepresentats, les famílies dels quals sovint ni tan sols manifesten la intenció de participar-hi».

ELS ACTORS DEL SECTOR PRIVAT

L'Associació de Llars d'Infants de Catalunya

L'Associació de Llars d'Infants de Catalunya és una organització de representació patronal i serveis constituïda l'any 1983, que agrupa uns 300 centres de titularitat privada, tant amb ànim de lucre com sense, la qual cosa correspon, aproximadament, al 55 % dels centres privats de Catalunya. L'associació compleix una doble funció:

- Ofereix serveis professionals als centres membres. Per una quota de 15 euros mensuals, els centres membres reben assessorament de tipus administratiu, comptable i legal. Segons explica el gerent, Jordi Fibla: «Els centres privats solen ser molt petits, amb una directora que fa també de mestra, i sense estructura administrativa». L'associació intenta oferir-los atenció integral per atendre «des de qui necessita tramitar un expedient o contractar una assegurança, fins a algú que té un conflicte de pares divorciats, i un dels dos es presenta quan no li toca». Així mateix, negocien descomptes per als centres membres per determinats serveis, com ara assegurances. Encara que l'associació també ofereix ocasionalment tallers o xerrades, la formació roman com una funció secundària, ja que l'associació no actua com a prescriptora pedagògica i els professionals del sector privat solen adreçar-se, per actualitzar-se i formar-se, a associacions professionals com ara Rosa Sensat o la Fundació Pere Tarrés.
- Opera com a representant patronal del sector privat. En aquest sentit, refereixen que mantenen una interlocució periòdica (conjunta amb l'Associació Catalana de Llars d'Infants, amb la qual comparteixen «idees i reivindicacions») amb la Direcció de Centres Privats i Concertats del Departament d'Ensenyament, que és responsable de la convocatòria de subvencions anuals als centres privats, amb la Gerència de la Diputació de Barcelona, arran

de la convocatòria de subvencions pròpia de 2015, i amb la Regidoria d'Educació i l'Institut Municipal d'Educació de Barcelona, amb qui abans del canvi de govern municipal havien mantingut converses sobre un possible model de concertació de places privades en el sistema públic. Igualment, l'associació rep periòdicament denúncies de casos de competència deslleial per part de centres d'atenció a la infància no autoritzats pel Departament d'Ensenyament i les fa arribar als ajuntaments.

Les posicions de l'associació com a organització patronal es defineixen a la trobada que se celebra anualment. En síntesi, l'associació reclama que el sector privat «hi pinti alguna cosa», i es consideren un actor menystingut en el debat polític sobre l'etapa de 0 a 3 anys. Les seves reivindicacions principals són:

- Que la planificació de l'oferta pública prengui en consideració tant l'oferta privada que hi ha a cada barri o municipi com les projeccions de natalitat, contràriament al que va succeir en el desenvolupament de la llei de les 30.000 places i va menar al desplaçament del sector privat, cosa que va forçar alguns centres a plegar.
- Que se cerqui alguna fórmula d'encaix dels centres privats en el sistema públic allà on hi ha més demanda que oferta. Aquest encaix es podria instrumentar mitjançant el concert de places, si bé l'associació no es decanta per cap model concret.
- Que es recuperi la quantia i la puntualitat en el pagament de la subvenció de la Generalitat de Catalunya als infants matriculats en centres privats, a fi de poder contenir el preu de les quotes i fer-lo competitiu i assequible.
- Que les despeses per serveis educatius a la primera infància siguin deduïbles de l'IRPF.
- Que l'administració combati més activament la competència deslleial als centres privats que sota noms com ara «centre de suport familiar» o «centre d'atenció primerenca» ofereixen serveis similars als d'una llar d'infants però no estan subjectes ni a la

normativa (que regula ràtios d'infants per professional, qualificacions dels professionals o espais) ni a la inspecció del Departament d'Ensenyament, la qual cosa els permet abaixar costos i preus.

L'Associació Catalana de Llars d'Infants

L'Associació Catalana de Llars d'Infants es va constituir a Barcelona l'any 1981 com a organització de les llars d'infants privades de Catalunya. En l'actualitat, les posicions i reivindicacions que defensen són molt similars a les de l'Associació de Llars d'Infants de Catalunya i, de fet, els representants d'ambdues associacions expliquen que van sempre en la mateixa línia en totes les reunions amb les institucions. Es diferencien, per contra, en el fet que la seva funció principal és la representació del sector privat, si bé ofereixen també serveis d'orientació i assessorament jurídic, laboral, fiscal i administratiu als centres associats; compres conjuntes de material i un servei de borsa de treball. Així mateix, en el marc de la promoció de la qualitat en l'oferta formativa dels seus associats, promouen unes jornades pedagògiques de periodicitat anual, si bé no es consideren prescriptors de cap enfocament pedagògic i es declaren hereus de diferents tradicions i teories. Tot i no ser pròpiament una organització patronal, s'integren a la Confederació de Centres Autònoms d'Ensenyament de Catalunya, que al seu torn participa en la negociació del conveni col·lectiu estatal a través de l'Asociación de Centros Autónomos de Enseñanza Privada. Finalment, l'Associació Catalana de Llars d'Infants tramita denúncies als ajuntaments quan un centre associat denuncia la competència deslleial d'un centre no homologat.

L'Associació Catalana té un nombre d'associats indeterminat, però que estimen lleugerament inferior al de l'Associació de Llars d'Infants de Catalunya. Consideren que a les escoles més petites «els va molt bé disposar del servei de gestoria i representació tot en un» que ofereix

l'Associació de Llars d'Infants de Catalunya i que, per contra, les escoles més grans o les que tenen voluntat d'una participació més gran tendeixen a triar la seva associació.

En el seu ideari figuren la defensa de la llibertat de l'ensenyament i del dret a escollir el centre que es vulgui per educar els fills; la defensa de la llibertat de creació i direcció de centres d'educació infantil, així com la defensa de l'autonomia de gestió, i de les subvencions a la demanda per a les famílies, mitjançant xecs escolars i deduccions. També han defensat històricament la conveniència que l'educació infantil no estigui segregada en dos cicles i centres educatius diferents i, en aquest sentit, es van oposar a l'ordenació que va introduir la LOGSE.

Les seves principals reivindicacions actuals són «el concert de places amb el sector privat en lloc de fer escoles públiques noves, que són molt més cares», allà on hi ha més demanda que oferta pública, subjecte a la condició que els centres privats compleixin els estàndards requerits en la normativa i presentin un projecte educatiu adequat; la restauració de les subvencions del Departament d'Ensenyament als centres privats i la millora en la puntualitat de les convocatòries, i una regulació que abasti tots els serveis educatius a la primera infància; ja que, actualment, si no es tracta de centres d'educació infantil autoritzats pel Departament d'Ensenyament, «tot depèn que l'ajuntament hi vulgui fer alguna cosa».

La Fundació Escola Cristiana de Catalunya

La Fundació Escola Cristiana de Catalunya (FECC) representa 402 escoles d'inspiració cristiana, fonamentalment concertades. D'aquestes, unes 20 són centres d'educació infantil (de primer cicle, però també algunes de primer i segon cicle) i prop de 80, escoles d'infantil i primària (i algunes, també d'ESO), que han incorporat el primer cicle d'educació

infantil. Exerceixen una doble funció, de representació i de provisió de serveis al col·lectiu, centrats en la formació i en el suport a la gestió. Tot i que la FECC no és pròpiament una organització patronal, està vinculada a l'Associació Professional de Serveis Educatius de Catalunya, que és l'associació patronal dels titulars d'escoles cristianes.

Carles Armengol, fins fa poc Secretari General Adjunt de la FECC, explica que no hi ha un model d'escola cristiana en cap etapa educativa, i que a l'etapa 0-3 «és encara més difícil singularitzar una aproximació educativa». Tanmateix, considera que les formacions i jornades promogudes per la FECC s'orienten vers la innovació pedagògica i un enfocament de promoció de l'autonomia i les capacitats de l'infant, si bé després cada centre tria el model que considera més idoni o pot cedir a certes «modes o pressions de les famílies», com, per exemple, incorporar l'anglès a l'escola bressol.

Entre les reivindicacions de la FECC per a l'etapa 0-3 a curt termini, hi ha un aclariment en el sistema de subvencions a infants matriculats en centres privats, ja que en els darrers anys els centres han patit «la reducció a la meitat de les quanties, la incertesa i el retard permanent», que han ocasionat molts problemes de gestió als centres i, indirectament, a les famílies. A un termini més llarg, la FECC considera que el sistema de subvencions al sector privat «igual per a tots» és obsolet, i que cal definir un model de prestació de l'educació a la primera infància, bé gratuït i universal, bé amb copagament en funció de la renda (això és, tarifació social). En qualsevol dels dos sistemes, els centres de la FECC hi volen participar, ja sigui mitjançant la concertació de places allà on la demanda excedeixi l'oferta pública, o amb un sistema de beques o ajuts a les famílies vinculats a la renda que hauria d'operar tant en centres públics com privats.

D'altra banda, la FECC vindica un model de conciliació real amb permisos de maternitat i paternitat ampliat, ja que consideren que l'escola bressol és més aviat «un pal·liatiu per a la manca de conciliació»

que no pas un mecanisme de conciliació. En aquest sentit, es decanten per un model d'atenció més flexible en què l'escola bressol sigui un instrument més, però no l'únic, en contra del que consideren que és la tendència generalitzada de les administracions. La innovació i l'assaig vers un model més flexible topa actualment amb «les rigideses administratives del sistema d'autoritzacions i de subvencions» que obliguen a complir condicions pensades estrictament per a un únic format d'escola bressol, així com amb les tensions econòmiques dels centres privats, que no volen assajar fórmules que suposin que l'infant passi poques hores a la llar d'infants perquè els podrien fer perdre ingressos i no ser econòmicament sostenibles.

La Confederació

La Confederació és l'organització patronal del Tercer Sector Social de Catalunya que representa les entitats no lucratives que presten serveis d'atenció a les persones a Catalunya. Nascuda l'any 1997, agrupa actualment unes 1.200 organitzacions que ofereixen, sense voluntat mercantil, serveis en diferents àmbits d'activitat. En l'àmbit de la petita infància, les entitats de la Confederació gestionen 71 escoles bressol i 65 serveis de petita infància de naturalesa diversa. En són membres, entre d'altres, la Fundació Catalana de l'Esplai, la Fundació Pere Tarrés, Entitats Catalanes d'Acció Social-ECAS, Cooperatives d'Iniciativa Social - Federació de Cooperatives de Treball de Catalunya i el Moviment Laic i Progressista.

La Confederació es reivindica com a actor social que vol tenir veu en la definició del model d'escola bressol pública, tant sobre les bases pedagògiques com en la definició del finançament, dels sistemes d'externalització del servei, els criteris organitzatius de les escoles, els criteris de qualitat o la preservació dels drets laborals dels treballadors. Això no obstant, lamenten que la resta d'actors sovint els perceben com a mers proveïdors del servei.

En els darrers anys, la Confederació ha emès diversos comunicats en què denuncia i lamenta les successives retallades en la partida presupostària de la Generalitat de Catalunya destinada al finançament de les escoles bressol municipals i alerta de l'impacte de la inestabilitat del finançament «tant pel possible increment de les quotes que hauran d'assumir les famílies, com pel risc que suposa per a la sostenibilitat i la qualitat del servei». A més, la Confederació lamenta que la gestió indirecta d'escoles bressol s'instrumenti mitjançant concessió administrativa, la qual cosa implica que l'empresa gestora assumeixi la provisió del servei a risc i ventura, sense cap mecanisme de compensació econòmica per al cas en què la matrícula d'infants baixi (com, de fet, passa a nombrosos municipis). Això implica, d'una banda, que les empreses s'assegurin la viabilitat econòmica amb ajustaments molt estrictes en les partides de personal (al voltant dels mínims marcats pel conveni, que són de 12.239,74 euros per 38 hores en el cas dels tècnics superiors d'educació infantil, i de 18.807,74 euros per 32 hores setmanals en el cas dels mestres). D'altra banda, consideren que la provisió d'un servei de responsabilitat pública s'instrumentaria millor mitjançant un contracte de serveis.

Per aquest motiu, la Confederació planteja diverses reivindicacions per ajustar el model d'escola bressol de gestió indirecta actual, de tal manera que es puguin contenir els costos (d'acord amb la situació econòmica actual); s'adapti a les necessitats flexibles de les famílies, i s'ajusti a les realitats heterogènies de cada municipi, alhora que es preservi la qualitat educativa. Concretament, la Confederació suggereix:

- Centrar l'activitat educativa en la franja de 9 a 12 hores i fer agrupacions mixtes d'infants amb activitats no dirigides a la tarda, talment que les ràtios de professionals per aula oberta i d'infants per aula del Decret 282/2006 s'apliquin només a la franja del matí.
- Autoritzar aules mixtes de 15 infants quan hi hagi dues aules de P1 i P2 que no s'omplin, i no oferir places de 0 a 1 any a les escoles molt petites en què no sigui econòmicament viable.

- Reduir el nombre de titulacions de Magisteri exigides al Decret 282/2006, de manera que n'hi hagi només una o dues per escola (en funció del nombre d'aules) i no exigir a les licitacions que les educadores tutores d'aula hagin de disposar de la titulació de Magisteri.
- Incrementar l'oferta de serveis complementaris (tallers, piscina o *canguratge*) que permetin augmentar els ingressos i l'horari laboral dels educadors.
- Garantir una directora alliberada (sense funcions a l'aula) a les escoles de més de 4 aules, o bé limitar a un terç de jornada la seva dedicació a activitats docents quan hi hagi un administratiu a mitja jornada, i acceptar la possibilitat d'una mateixa direcció per a un grup d'escoles bressol ubicades en una mateixa zona.
- Disposar d'un mínim de 2 hores setmanals per educadora sense atenció als infants per programar, avaluar i fer el treball en equip, així com un mínim de 3 dies al setembre sense infants per planificar i preparar el curs escolar, i un mínim de 3 dies a final de juliol per avaluar el funcionament global del curs i elaborar la memòria anual.
- Disposar de personal de suport durant els primers 20 dies del curs per facilitar l'adaptació dels infants.
- En les licitacions, limitar els criteris econòmics a un màxim del 30% de la puntuació, i limitar la rebaixa màxima en el preu que confereix punts addicionals.
- Establir els sous del personal educatiu un 25 % per sobre del conveni estatal.

LES ASSOCIACIONS PROFESSIONALS

L'Associació de Mestres Rosa Sensat

L'Associació de Mestres Rosa Sensat es va crear clandestinament l'any 1965 amb el nom original d'Escola de Mestres Rosa Sensat, amb l'objectiu de pal·liar la deficient formació que rebien els professionals de l'educació, especialment els de les «guarderies», que no disposaven en aquell moment d'estudis oficials propis. L'any 1968 es va constituir a l'associació un grup de treball específic sobre el tram 0-3, i l'escola d'estiu va incorporar una secció fixa sobre aquesta etapa educativa.

L'Associació de Mestres Rosa Sensat ha desenvolupat un paper rellevant en el debat, la reflexió i la prescripció pedagògica i en la difusió de nous enfocaments, tendències i experiències pedagògiques internacionals mitjançant les formacions, publicacions i viatges d'estudi i els grups de treball de l'associació. Actualment, la Rosa Sensat manté la formació permanent de mestres i professors a l'escola d'estiu (que manté la secció sobre l'etapa 0-3), les escoles de tardor i hivern, i també formacions a demanda en centres educatius.

Des de 1981 es publica de forma bimestral la revista *Infància* sobre atenció i l'educació dels infants de 0 a 6 anys. L'associació també publica des de l'any 1986 la col·lecció «Temes d'Infància», que ja acumula 72 monogràfics sobre diferents matèries d'educació infantil. Entre els grups de treball actius, en destaquen alguns d'específics sobre l'educació en la primera infància (o sobre el conjunt de l'educació infantil), com el seminari de reflexió dels principis de l'Institut Pikler-Lóczy; el grup de debat d'educació infantil de Vacarisses; el d'ètica i estètica a les escoles de Reggio de l'Emília; el d'innovació didàctica a infantil, primària i educació especial; i el d'ambients de joc a l'escola infantil. A més, Rosa Sensat participa en la Xarxa Territorial d'Educació Infantil de Catalunya 0-6, constituïda l'any 2004 conjuntament

amb la Coordinadora d'Escoles Bressol de Catalunya, que avui ja és inactiva. Es tracta d'una xarxa de professionals de l'educació infantil que treballa per «aprofundir en el coneixement de les necessitats i els drets dels infants d'aquestes edats, donar una resposta educativa coherent en tota l'etapa i cohesionar la pedagogia per donar resposta als infants d'avui, tant si estan a l'escola bressol com al parvulari». La xarxa manté actualment trobades periòdiques. Finalment, cal esmentar que la Rosa Sensat manté un perfil públic en el debat sobre el 0-3 a través d'articles d'opinió ocasionals als mitjans de comunicació generalistes i d'un blog propi vinculat al *Diari de l'Educació*.

En l'àmbit de l'educació 0-3, l'Associació de Mestres Rosa Sensat s'ha significat per la defensa de l'escola bressol per sobre de qualsevol altra política o instrument d'educació i cura a la primera infància, ja que consideren que cap alternativa ofereix la mateixa «regularitat, estabilitat, vincle i estímul»; la preeminència de la funció educativa de l'escola bressol per sobre de les funcions de conciliació, i la defensa de la qualitat de l'escola bressol, que consideren en risc atesa la «inhibició de responsabilitats per part de les administracions públiques». En aquest sentit, denuncien que l'administració ha permès l'aparició de tota mena de tipologies de servei que no compleixen uns mínims de qualitat i seguretat, que la inspecció no ha mirat prim als centres privats que incompleixen la regulació vigent, i que han empitjorat les condicions de les escoles bressol públiques a través de l'externalització del servei, l'increment de les ràtios d'infants per professional, i la reducció de temps per observar i documentar el progrés dels infants i treballar amb les famílies. Des del punt de vista pedagògic, la Rosa Sensat s'alinea amb els enfocaments centrats a respectar l'autonomia de l'infant per desenvolupar les seves capacitats, i molt especialment amb els referents de Reggio de l'Emília i Pikler-Lóczy.

De la centralitat de la Rosa Sensat en el sistema d'actors del 0-3, en donen fe els actors institucionals, que assenyalen l'associació de mestres com un «actor de control educatiu de primer ordre», tant per la

seva legitimitat històrica i per la singularitat com a prescriptora pedagògica a Catalunya, com perquè continua sent un referent per a la major part dels mestres d'educació infantil. En aquest sentit, la Rosa Sensat destaca com un dels actors més actius tant en la negociació de l'onada normativa empresa a Catalunya entre 2004 i 2010, com en els diversos conflictes de la xarxa d'escoles bressol de Barcelona.

L'Associació de Mestres Rosa Sensat és un actor avesat a la controvèrsia, de vegades agra, amb altres actors i en diversos fronts, no només amb les administracions. Així, ha mantingut una posició bel·ligerant contra la pedagogia sistèmica, les mares de dia, el Tercer Sector Social que gestiona escoles bressol en règim de gestió indirecta, així com amb el sistema d'avaluació del desenvolupament dels infants que pretén desenvolupar la Generalitat. Diversos actors entrevistats, tot i reconèixer la rellevància històrica de l'associació i el seu paper central en el debat sobre l'educació i cura de la primera infància, expressen que actualment no s'hi senten representats. Alguns ho atribueixen al fet que la Rosa Sensat ha anat assumint un paper més polític i, sobretot, més corporatiu que estrictament pedagògic; n'hi ha que lamenten que estiguin ancorats en els mateixos referents pedagògics que en els anys vuitanta, i d'altres consideren que l'associació ha tingut dificultats per adaptar-se des dels temps «en què tots els mestres passaven per la Rosa Sensat per conèixer les novetats» a un escenari més normalitzat, en què la recerca, la producció de teoria i el debat s'han anat desplaçant cap a les universitats, alhora que el nombre d'interlocutors sobre pedagogia s'ha anat fent més plural. Finalment, n'hi ha d'altres que critiquen la posició anomenada «infantilista» de la Rosa Sensat, molt centrada en l'infant i en l'excel·lència pedagògica, però que relega a una posició secundària tot el que no s'esdevé dins l'escola bressol, incloent-hi els dèficits de cobertura, les necessitats de conciliació les famílies o la resta de polítiques d'infància. Aquest discurs, molt rellevant per a la concepció mateixa de l'etapa 0-3 com a etapa educativa, dificultaria ara el diàleg per avançar vers l'extensió i la universalització de l'etapa, en el marc d'una combinació que inclogués altres

polítiques públiques per a la primera infància que atengués demandes i necessitats diverses.

ASSOCIACIONS DE FAMÍLIES

La FaPaC

La Federació d'Associacions de Mares i Pares d'Alumnes de Catalunya (FaPaC) és una federació creada l'any 1975 que agrupa la major part de les associacions de mares i pares d'alumnes (AMPA) de Catalunya de tots els nivells educatius no universitaris, que inclouen associacions de centres públics i privats, concertats i no concertats. Segons les dades de la mateixa FaPaC, la federació aplega el 76% de les AMPA de Catalunya, amb un nombre indeterminat d'AMPA d'escoles bressol, llars d'infants i centres d'educació especial.

Segons els seus estatuts, la missió de la FaPaC és treballar amb les AMPA federades per a «una educació pública de qualitat, catalana, laica, equitativa, integradora, inclusiva, gratuïta, democràtica i coeducativa». Les funcions principals de l'associació són el foment de la participació associativa, la provisió de serveis de suport a les AMPA i l'actuació com a agent d'influència social i política, exercint tant de grup de pressió envers les administracions educatives com de participant en òrgans formals de participació, com el Consell Escolar de Catalunya, consells escolars locals i comissions d'escolarització.

L'activitat de la FaPaC en l'àmbit del 0-3 ha estat discontinua. L'any 1993 es va crear a Barcelona una coordinadora d'associacions de pares de guarderies, que reclamava l'increment de l'oferta de places públiques per atendre la demanda, a rebuf del reconeixement que la LOGSE havia fet del caràcter educatiu d'aquesta etapa. La coordinadora es va integrar ràpidament en la FaPaC, i la federació va incorporar

tant la reivindicació del caràcter educatiu del primer cicle d'educació infantil com la reclamació d'una oferta pública suficient. L'any 1997 la federació va recollir instàncies de famílies que s'havien quedat sense escola bressol pública i les va lliurar al Parlament de Catalunya, i l'any 2002 va presentar al Parlament (juntament amb la Federació de Moviments de Renovació Pedagògica, els sindicats Comissions Obreres, Unió General de Treballadors, USTEC, Sindicat d'Estudiants, Associació de Joves Estudiants de Catalunya, Associació d'Estudiants Progressistes, Confederació d'Associacions de Veïns de Catalunya i la Unió de Consumidors de Catalunya) la iniciativa legislativa popular (ILP) per a la creació de 30.000 places a escoles bressol públiques, que acabaria donant lloc a la Llei 5/2004, de 9 de juliol, de creació de llars d'infants de qualitat. Entre els anys 2011 i 2013, l'activitat de la FaPaC en el 0-3 es va revifar arran de la polèmica dels canvis organitzatius empresos a Barcelona pel govern municipal de Xavier Trias (introducció de la gestió indirecta, increment de ràtios fins al màxim permès pel Decret 282/2006 i reducció de les hores de suport educatiu), i també per les progressives retallades en el finançament de la Generalitat a les escoles bressol municipals. Així, el febrer del 2011 es va constituir la Comissió de bressol de la Delegació de Barcelona Ciutat; el juliol del 2012 es va crear la Plataforma per l'Educació 0-3 Catalunya en defensa de les escoles bressol de Catalunya, juntament amb la CONFAVC, FMRPC, FETE-UGT, Rosa Sensat, CCOO, USTEC-STEs, ICV, PSC i ERC.

En el decàleg de propostes de la FaPaC en educació per a les eleccions municipals de 2015, la federació va incloure «l'augment de l'oferta de places de gestió pública per tal d'avançar cap al 100% de la cobertura de la demanda de famílies que sol·liciten escola bressol», «garantir tarifes socials que assegurin que cap família en quedi exclosa per manca de recursos econòmics», «mantenir la gestió directa per a totes les escoles bressol públiques, velles i noves» i «garantir el funcionament en xarxa amb altres serveis bàsics, com són la sanitat i els serveis socials que atenen a la petita infància, i fer una tasca preventiva i de suport a les famílies». Al programa (pla d'acció) de la

FaPaC per al 2015, sota el títol «Escola 0-3» apareixen els objectius de fomentar la creació d'AMPA a les escoles bressol, reivindicar la necessitat d'aquesta etapa educativa, en especial en els sectors socials més desafavorits, i enfortir la Plataforma 0-3 Catalunya.

Això no obstant, el cicle breu d'una família en una escola bressol (generalment, dos anys per infant) genera inestabilitat en les AMPA de bressol i una elevada rotació dels representants, la qual cosa en dificulta la presència i les reivindicacions en una associació de segon ordre com la FaPaC.

ORGANITZACIONS ACTIVISTES

Escoles Bressol Indignades

L'activisme organitzat en l'àmbit de l'educació i cura a la primera infància s'ha manifestat molt especialment a la ciutat de Barcelona, on l'existència d'un subsistema propi i l'origen d'algunes escoles bressol, creades en els anys de la transició per iniciativa popular i veïnal en el marc de reivindicacions per reclamar la provisió de serveis als barris, van formar una cultura corporativa activa i contestatària. D'altra banda, Barcelona parteix de l'adopció a la ciutat d'un model de funcionament inspirat en el de Reggio de l'Emília, que combinava una alta qualitat amb una cobertura molt baixa respecte de la demanda, que fins i tot després d'anys de creixement de l'oferta es manté encara per sota del 60%. Això ha menat a dos tipus de protesta: d'una banda, la reivindicació perquè l'Ajuntament incrementés el nombre d'escoles bressol (i que la Generalitat financés aquest servei), i de l'altra, la resistència de les professionals del sector als intents de l'Ajuntament per contenir i reduir el cost per infant, com ara l'eliminació de la parella educativa, l'increment de les ràtios al màxim legal o la contractació externa del personal que ofereix suport educatiu a les hores de dinar i migdiada.

Ambdós tipus de reivindicació han combinat, en les darreres dècades, moments de més conflictivitat i activisme amb altres de quietud, així com algunes lluites compartides amb la resta de Catalunya amb altres totalment pròpies del subsistema barceloní. Entre els moments de bel·ligerància més gran destaquen la reforma del servei, empresa en un primer moment per la regidora Eulàlia Vintró i posteriorment per Marina Subirats (en els anys noranta i la dècada següent), en què finalment es va eliminar la parella educativa (dues educadores simultàniament per grup, es creen les direccions de centre, i s'introdueix el suport educatiu i el servei de cuina externalitzat) com a condició per a l'extensió de la xarxa d'escoles bressol municipals, i la campanya «El 0-3 hi és», en els mateixos inicis del segle XXI, que reclamava a la Generalitat el finançament d'una oferta pública d'escoles bressol ajustada a la demanda real i que va promoure una iniciativa legislativa popular (ILP) presentada al Parlament de Catalunya el desembre de 2002.

Més recentment, les protestes contra els canvis organitzatius introduïts a Barcelona pel govern municipal de Xavier Trias el curs 2011-12 (això és, la introducció de la gestió indirecta en tres escoles bressol, l'increment de ràtios fins al màxim permès pel Decret 282/2006 i la reducció de les hores de suport educatiu), combinades amb les progressives retallades en el finançament de la Generalitat a les escoles bressol municipals, van donar lloc a la creació de la plataforma Escoles Bressol Indignades, formada per professionals de les escoles bressol municipals i dels serveis complementaris de l'Ajuntament de Barcelona, que es van associar amb la FaPac, la CONFAVC, FMRPC, FETE-UGT, Rosa Sensat, CCOO, USTEC-STEs, ICV, PSC i ERC, en la Plataforma per l'Educació 0-3 de Barcelona.

En l'actual mandat municipal, la reversió de la gestió indirecta (anomenada *remunicipalització* de les tres escoles bressol que operaven en règim de gestió indirecta) i l'increment de les hores de suport educatiu han retornat la pau al sector, amb la qual cosa Escoles Bressol Indignades i la Plataforma 0-3, tot i que es mantenen actives, s'han

desmobilitzat. Això no obstant, mantenen la interlocució amb l'Ajuntament, i la seva reivindicació més prominent és la reducció de ràtios, que és l'únic dels canvis organitzatius que no s'ha revertit, atès el seu impacte en la proporció d'infants no atesos.

ORGANITZACIONS VINCULADES A MODELS ALTERNATIU O COMPLEMENTARIS A L'ESCOLA BRESSOL

La Xarxa d'Educació Lliure

La Xarxa d'Educació Lliure (XELL) es va constituir formalment com a associació sense ànim de lucre l'any 2009 amb dos objectius: d'una banda, ajudar als projectes d'educació lliure a néixer i créixer i a facilitar l'intercanvi entre aquests, i de l'altra, difondre la mirada envers la infància que postula l'educació lliure. Formen part de la xarxa tant projectes educatius com persones, sigui a títol individual o com a participants o membres dels projectes associats.

La XELL defineix l'educació lliure com «un tipus de relació educativa que es basa en el respecte als processos vitals dels infants i dels adults del seu entorn». La XELL no postula l'aplicació estricta de cap metodologia en concret, ja que pretén, precisament, adaptar-se a les singularitats de cada espai, grup d'acompanyants, famílies i infants. Això no obstant, entre els principis que orienten l'educació lliure, el «Manifest de suport a la XELL» i la pàgina web de la XELL destaquen:

- El reconeixement i el respecte a les necessitats dels infants, les més importants de les quals són l'acceptació incondicional, un entorn ric per facilitar-los el desenvolupament motriu, afectiu, cognitiu i social; la llibertat per seguir els seus propis ritmes i formes de creixement i aprenentatge, i uns límits clars pel que fa

a la seguretat, al respecte als altres i a l'entorn, ja que és el fonament de la socialització.

- Una actitud de l'adult vers els infants oberta i flexible, que respecti els ritmes de maduració, els interessos, i la forma de ser de cada infant. En conseqüència, l'adult present no es concep com un mestre o un guia amb apriorismes, sinó com un observador que actua perquè les necessitats íntimes dels infants siguin satisfetes. La XELL s'hi refereix habitualment com a «acompanyant».
- Una metodologia vivencial, per espais diferenciats, on cada infant pugui definir el seu procés de maduració i aprenentatge segons les seves necessitats. L'acompanyant ha de fer un seguiment acurat del procés de maduració motriu, afectiu, cognitiu i social de l'infant sense imposar una programació única per a tot el grup, sense marcar els ritmes ni les rutines en funció d'horaris o dies de la setmana, ni imposar un aprenentatge general i estandarditzat orientat al desenvolupament d'un currículum.
- La limitació del temps diari que un infant pot estar separat de la família. Per a l'etapa de criança, un màxim de 4 hores. Per a l'etapa de 2 a 6 anys, al voltant d'un màxim de 6 hores. Per a infants més grans, es pot ampliar en funció del grup i els individus.
- La limitació de la ràtio d'infants per adult per permetre que s'atenguin les necessitats d'acompanyament emocional de cada infant: entorn de 3 criatures per adult en la criança, 7 en el segon cicle de l'etapa d'educació infantil, i posteriorment, uns 10; això sempre condicionat per les realitats individuals.
- Procurar que els adults desenvolupin capacitats per a l'empatia, la tolerància i el no judici vers els infants.
- La combinació de les contribucions de diversos referents pedagògics, entre els quals destaquen Pikler, Pestalozzi, Waldorf i Montessori; la pedagogia sistèmica, l'educació creadora i altres enfocaments i pràctiques com la pràctica psicomotriu, els llenguatges expressius, el massatge infantil, l'artteràpia, la Gestalt, la teràpia psicocorporal i el Seitai, per adaptar-les a contextos i infants concrets.

Els projectes que participen en la XELL es distingeixen, en primer lloc, segons les edats i la presència de les famílies en:

1. Criança, per a infants de fins a 3 anys, que es divideix en:

- Grups de criança, en què un familiar de cada infant és sempre present.
- Espais de criança, on els infants es queden a càrrec d'un acompanyant sense la presència estable d'un familiar.

2. Projectes per a infants de 2 anys en amunt. Segons el grau d'implicació i pertinença a la XELL, es divideixen, igualment, en:

- Projectes afins XELL. Iniciatives que s'apropen a la XELL per afinitats pedagògiques però que no compleixen, per voluntat pròpia, algun dels principis pedagògics rellevants (com ara ràtios, edats o objectius vers els infants). Pertanyen a aquesta categoria tots els projectes de criança que acullin infants d'una edat inferior als 2 anys sense la presència estable d'un progenitor com a mínim (per tant, els espais de criança).
- Projectes emergents XELL. Són projectes en gestació o amb menys d'un any en funcionament, amb voluntat de seguir els principis pedagògics de la XELL, i als quals la XELL assessora i assisteix en la difusió per trobar famílies, espais o acompanyants. Actualment n'hi ha 5.
- Projectes adherits XELL. Es tracta d'«espais d'acompanyament» en funcionament, on adults acompanyants o mares i pares tenen cura de diverses criatures a partir de dos anys, i en què l'espai i l'actitud dels adults es basen en els principis d'educació lliure de la XELL, si bé amb característiques pròpies que els diferencien. L'adhesió dels projectes requereix una primera visita de supervisió per part de la XELL, després de la qual es decideix conjuntament si se'n promou l'adhesió. Actualment hi ha 25 projectes d'aquesta categoria.

Les activitats de l'associació consisteixen, fonamentalment, a oferir formació, assessorament i suport pedagògic, logístic i legal, i a difondre els projectes educatius associats.

- Quant a la formació pedagògica, la XELL ofereix tallers monogràfics de criança, trobades pedagògiques dinamitzades per algun acompanyant d'un projecte adherit, tallers amb experts en disciplines o temes afins amb els plantejaments de la XELL, i formacions «experiencials» en què el participant es pot formar en el marc de les activitats dels projectes i espais adherits. Per als projectes i els «acompanyants» de projectes, la XELL ofereix assessorament pedagògic, especialment per a les iniciatives incipients, sobre aspectes com la distribució de l'espai, els materials, les propostes de tallers per als infants o qüestions sobrevingudes que puguin beneficiar-se d'una mirada externa.
- L'assessorament logístic inclou qüestions com les maneres d'organitzar el grup, eines per facilitar tasques de gestió i organització i mediacions en cas de conflicte intern. L'assessorament legal cobreix qüestions sobre la forma jurídica que cal adoptar i les corresponents implicacions i obligacions de cadascuna; les llicències d'activitat i la situació legal de l'espai; la situació legal de les famílies en cas de renunciar a l'escolarització oficial; les alternatives per a la contractació laboral dels «acompanyants», i les obligacions fiscals i les assegurances.

Finalment, la XELL actua de representant i altaveu de les pedagogies d'educació lliure i dels projectes que la concreten, generalment mitjançant xerrades i la presència en fires, i difon els projectes adherits i emergents a la seva web, talment que les famílies interessades n'hi poden trobar el directori.

L'Associació Llars de Criança

L'any 2012 es va fundar a Barcelona l'Associació Llars de Criança amb l'objectiu de sensibilitzar sobre aquesta opció educativa per a la primera infància, reclamar el reconeixement legal i la regulació d'aquesta activitat i oferir una xarxa de suport i formació continuada a les professionals que s'hi dediquen.

L'associació té actualment més d'un centenar de membres (entre les quals hi ha mares i pares de dia responsables de llars de criança acreditades, persones que tenen en projecte esdevenir-ne i simpatitzants). El juny de 2017 hi havia acreditades 58 llars de criança, que donaven servei a, aproximadament, 224 infants atesos «oficialment» pels membres de l'associació. Com que es tracta d'una activitat informal, el compliment de les condicions un cop iniciada l'activitat és voluntari, ja que l'associació acredita informalment el compliment dels requisits de partida, però no té capacitat de seguiment o inspecció.

Mentre no existeixi una regulació i un sistema de registre legal, que en el moment de redactar aquest document estava en fase de tramitació per part del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies de la Generalitat de Catalunya, l'associació ofereix un sistema d'acreditació informal de les llars de criança, basat en els requisits de la normativa navarresa. El compliment d'aquests requisits ha estat una condició per poder aparèixer anunciades a la web de l'associació i poder-se emparar en la seva assegurança.

Quant a l'oferta i els requisits formatius de l'associació per als membres, se centra en referents pedagògics «pròxims a l'Educació Viva i la criança natural, per tal de desenvolupar la seva tasca d'acompanyament des d'una mirada especialment respectuosa cap a les necessitats vitals dels infants [...] respectant-ne les etapes evolutives», propers i compartits amb els de la Xarxa d'Educació Lliure.

L'Associació de Professionals d'Espais Familiars de Catalunya (APEFAC)

L'Associació de Professionals d'Espais Familiars de Catalunya (APEFAC) és una associació sense ànim de lucre creada l'any 2010 que actualment agrupa uns 60 professionals «acollidors i acompanyants» d'espais familiars. L'associació està constituïda per una xarxa de professionals que es reuneixen periòdicament per tractar i debatre els reptes de la seva pràctica professional, i acollir els nous professionals que s'inicien en aquest tipus de servei i donar-los suport. L'associació organitza trobades professionals periòdicament, organitza seminaris i tallers de formació per als membres, produeix documents de reflexió conjunta sobre la pràctica dels professionals dels espais familiars, i representa la professió en el seu intent per atènyer un reconeixement més gran com a «servei bàsic», tant per part de les institucions públiques, com per les famílies amb infants petits, els mitjans de comunicació i altres actors relacionats amb els serveis a la primera infància. Aquesta funció de reconeixement es produeix, des del final de la primera dècada del segle XXI, en el marc d'una tendència al tancament d'espais familiars municipals a causa de les retallades pressupostàries i la concentració de recursos en el manteniment de les escoles bressol.

L'any 2005, prèviament a la formalització de l'associació, el grup de professionals d'espais familiars que es reunia regularment i que finalment constituïria l'APEFAC va promoure, conjuntament amb la Diputació de Barcelona, una «prexarxa» d'espais familiars que no ha acabat de reeixir i que ha mantingut activitats intermitents, malgrat un segon intent de reactivar-la l'any 2012. Això no obstant, l'any 2006 la prexarxa va consensuar i publicar el document *Els espais familiars de petita infància (0-3 anys)*, que l'APEFAC reivindica com el document marc que ha de guiar la promoció o, eventualment, la regulació del servei, ja que s'hi tracten aspectes com els objectius, les característiques i les formes d'organització del servei; les funcions, habilitats i perfil que han de tenir els professionals, així com les necessitats de formació

continuada, i els instruments per a l'avaluació del servei. Igualment, l'any 2010 la Diputació de Barcelona va publicar *Els espais familiars de petita infància: guia d'avaluació*, que proposa un sistema d'indicadors per a l'avaluació del servei, que puguin ser usats tant per guiar la reflexió dels professionals com per al seguiment i suport a la gestió per part de les administracions locals.

Alguns membres de l'APEFAC estan vinculats al recent màster en Criança 0-3 i Atenció Socioeducativa que ofereix la Facultat de Ciències de l'Educació de la Universitat de Barcelona i que pretén enfortir les competències professionals per a l'acompanyament a les famílies amb infants de 0-3 anys.

5 De l'escola bressol a les polítiques de primera infància

CONCLUSIONS

Les polítiques d'atenció a la primera infància a Catalunya es caracteritzen per una vocació eminentment educativa, i n'és l'instrument principal la provisió pública del servei d'escola bressol i, en segon terme, la subvenció a l'oferta d'escoles bressol privades. Sota l'influx d'aquestes polítiques, l'escolarització de la primera infància ha anat creixent de forma sostinguda en les darreres dècades, fins que ha atès el 44,2% dels infants de 5 mesos a 3 anys en el curs 2014-15. Dels infants escolaritzats, el 63,3% hi estan en centres públics, fonamentalment municipals, i el 36,7%, en centres privats.

El creixement de l'escolarització va ser particularment intens en la dècada compresa entre 2002 i 2012, i va ser empès, sobretot, pel desplegament de la Llei 5/2004 de creació de llars d'infants de qualitat, la «lleï de les 30.000 places», que va impulsar la Generalitat a cofinançar la creació d'escoles bressol noves i a incrementar substancialment la seva contribució als costos de funcionament. En va resultar un gran increment del nombre d'escoles bressol municipals, que van passar de 307 en el curs 2001-02 a 880 en el curs 2011-12. Això va ser especialment rellevant fora de l'àrea metropolitana, ja que, per a molts municipis mitjans i petits va implicar emprendre el servei d'escola bressol per primer cop a la història. La creació d'escoles bressol va fer augmentar

en més d'un terç la taxa d'escolarització de la primera infància, des del 34,0% del curs 2001-02 fins al 45,4% de 2011-12, en un context d'un gran increment de la natalitat i, per tant, de la població de 0 a 3 anys. Aquest increment ha situat Catalunya per sobre de la mitjana espanyola (excepte per al grup d'edat de 0 a 1 any) i també de la UE-28. Alhora, la creació d'escoles bressol municipals va suposar la inversió de posicions entre el sector públic i privat: el curs 2007-08 va ser el primer en què el nombre d'infants escolaritzats en centres públics va superar el del sector privat, que havia incorporat pocs infants entre els cursos 2001-02 i 2007-08, malgrat l'increment de la natalitat i la baixa desocupació, i des de llavors no n'ha parat de perdre. Finalment, la implementació de la llei va donar lloc a un mapa amb grans desigualtats territorials, tant en l'oferta pública d'escola bressol com en la taxa d'escolarització total: en nuclis urbans, el percentatge d'escolarització en centres públics va del 38,5% de Sant Feliu de Llobregat al 9,9% de Badalona, i la taxa d'escolarització total per comarques oscil·la des del 25,9% del Priorat fins al 63,4% del Berguedà.

L'expansió de l'oferta pública d'escoles bressol i de les taxes d'escolarització en la primera dècada del segle XXI no es va acompanyar del desenvolupament d'un sistema educatiu per a la primera infància pròpiament dit. Per part de l'Estat, les successives lleis d'educació han anat modificant el reconeixement de la funció educativa de l'etapa 0-3, més enllà de les funcions de cura i conciliació, si bé això ha tingut escasses repercussions pràctiques. Les més rellevants, la consagració de l'etapa com a «primer cicle d'educació infantil» a la LOGSE de 1990 (que s'ha mantingut amb el parèntesi de la LOCE durant el període 2002-2006) sense la condició d'ensenyament gratuït i obligatori, i la institució, el 2008, del Plan Educa3, pel qual l'Estat aportava a les comunitats autònomes finançament per construir i equipar escoles bressol, cancel·lat l'any 2011 pel mateix govern de Rodríguez Zapatero que l'havia creat. Tanmateix, els dos nivells institucionals amb més rellevància en els serveis a la primera infància són la Generalitat, a la qual pertany la competència exclusiva del primer cicle d'educació in-

fantil, i l'administració local, que tradicionalment ha proveït el servei, a excepció de 42 centres dels quals és titular la Generalitat.

En la primera dècada del segle ^{xxi}, els governs tripartits de la Generalitat van intentar estructurar l'exercici de la seva competència en el primer cicle d'educació infantil amb tres instruments: en primer lloc, va establir un nou model de finançament, en el marc del desenvolupament de la Llei 5/2004 de creació de llars d'infants de qualitat, que augmentava substancialment la participació econòmica de la Generalitat: 5.000 euros per cada plaça de titularitat pública de nova creació i 1.800 euros anuals per curs i infant per a despeses de funcionament (respecte als 1.100 euros precedents), la qual cosa responia a un plantejament de cofinançament per terços entre la Generalitat, l'ajuntament i les famílies usuàries. En segon lloc, el govern va aprovar el Decret 282/2006, que regula el primer cicle d'educació infantil i els requisits dels centres d'una manera força més minuciosa que les normatives precedents, i que estableix, entre d'altres, el nombre màxim d'infants per grup, les qualificacions i el nombre mínim de professionals; les característiques dels espais i les instal·lacions, el sistema d'accés, i els mecanismes de participació de les famílies. Finalment, la Generalitat va aspirar també a assumir el lideratge pedagògic d'aquesta etapa amb el Decret 101/2010, d'ordenació dels ensenyaments del primer cicle d'educació infantil, que desenvolupava, per primer cop, un currículum i un conjunt d'orientacions pedagògiques per a l'etapa de 0 a 3 anys.

Aquestes iniciatives, per bé que molt influents, no van acabar de reeixir en l'estructuració d'un sistema educatiu. D'una banda, l'aplicació de la Llei 5/2004 va tenir, com hem vist, un clar efecte expansiu en la creació de nous centres, però la distribució territorial d'escoles bressol que es va acabar generant no reflectia tant els criteris de planificació originals (que, d'altra banda, no estaven gaire argumentats sobre una diagnosi de necessitats) com un procés reactiu d'assignació de recursos segons les demandes de les administracions locals que eren, a la fi, les que havien de crear i gestionar els centres. Les desigualtats territorials

esmentades abans responen, per tant, a diferències en les prioritats, iniciativa i capacitat de cofinançament entre administracions locals, més que a disparitats en la necessitat dels serveis educatius a la primera infància. Alhora, el Decret 282/2006 va aconseguir prescriure com havia de ser una escola bressol per poder fer ús d'aquesta denominació i beneficiar-se del cofinançament de la Generalitat, però es va limitar a les entrades o *inputs* que podien ser més fàcilment objecte de regulació (titulació dels professionals, espais o ràtios) i que, tot i ser rellevants, no són les úniques que determinen la qualitat i les característiques del servei. Finalment, l'eficàcia normativa del Decret 101/2010 sembla que ha estat més aviat escassa, ja que conté prescripcions pedagògiques de caràcter nominal, interpretació flexible i difícil verificació; no prescriu principis ni pràctiques diferents de les habituals en el moment de publicació del decret, sinó que les pretén resumir i formalitzar, i de forma general, és poc conegut pels professionals del sector.

En síntesi, la Generalitat va finançar l'expansió de la xarxa pública d'escoles bressol i va regular els atributs bàsics del servei, però no va conduir la governança de la xarxa d'escoles bressol que havia ajudat a crear, que s'ha fragmentat en diversos subsistemes. En alguns casos aquests subsistemes són d'àmbit local, especialment quan els municipis són prou grans per disposar de diverses escoles bressol i tècnics municipals dedicats a la gestió de la xarxa, com és el cas de l'Hospitalet de Llobregat o Sabadell. Un capítol a part mereix, en aquest sentit, la ciutat de Barcelona, amb 98 escoles bressol i un sistema d'actors i agenda política propis. També la Diputació de Barcelona exerceix un lideratge relacional especialment en l'àmbit de la gestió del servei, mitjançant els serveis de suport a la gestió (com, per exemple, l'elaboració de models de plecs de condicions per als concursos de gestió indirecta d'escoles bressol, o la formació de directores), l'aportació de finançament per a inversions i despesa corrent, o l'intercanvi d'informació promogut pel Cercle de comparació d'escoles bressol. En altres ocasions, les xarxes les estructuren les empreses educatives que, en règim de gestió indirecta, administren diverses escoles

bressol en municipis diferents, i que poden disposar de mecanismes de formació, reflexió i intercanvi per als professionals, o sistemes de gestió o personal de suport compartit. En altres casos, tanmateix, les escoles bressol han quedat força aïllades, i i depenen sobretot de les capacitats i la iniciativa d'algun càrrec tècnic municipal, la directora del centre o del suport del regidor.

En segon lloc, cal destacar que la Generalitat va desenvolupar una política fonamentalment escolar, circumscrita a la promoció d'escoles bressol, més que un conjunt de serveis educatius i de cura que constituïssin una política integral de primera infància. De forma marginal es van desenvolupar algunes iniciatives escadusseres, com la regulació de les ludoteques, per tractar d'evitar la competència deslleial i desregulada a les escoles bressol, el programa Minuts Menuts del Departament d'Acció Social i Ciutadania per guardar ocasionalment i per hores els infants, o el suport d'aquest mateix departament als espais familiars d'alguns municipis o a serveis experimentals de mainaderes.

Finalment, el lideratge de la Generalitat va entrar en crisi a partir del curs 2011-12. El canvi de govern i les dificultats pressupostàries de la Generalitat, agreujades per la cancel·lació del programa Educa3, inicien una etapa de progressives reduccions en les aportacions econòmiques de la Generalitat, fins que gairebé desapareixen. Així, l'aportació anual per infant escolaritzat es redueix de 1.800 a 1.600 en el curs 2011-12 i, finalment, a 875 durant els cursos 2012-13 i 2013-14, en què, a més, passa a ser assumida per les diputacions, a compte de la seva aportació al Pla Únic d'Obres i Serveis de Catalunya. Desapareixen igualment altres línies de finançament, com ara els ajuts a l'escolarització d'infants en situacions econòmiques desfavorides, i l'aportació de la Generalitat a l'oferta privada per a la reducció de les quotes que han de pagar les famílies es redueix a un terç. Aquestes minoracions en la contribució es produeixen, a més, acompanyades d'una gran incertesa sobre el pressupost finalment assignat en cada exercici, i de retards generalitzats en els pagaments, la qual cosa va provocar problemes de gestió financera

tant en les escoles bressol municipals com en les privades. La reacció dels ajuntaments a la retirada del finançament de la Generalitat ha estat, generalment, de mantenir el servei i reduir la despesa (per exemple, rebaixant les condicions en els nous concursos per a les escoles bressol de gestió indirecta); d'internalitzar la major part del sobrecost amb recursos propis i de revertir-ne una altra part a les famílies, en forma d'increment de les quotes. En alguns casos, això s'ha compensat amb la introducció o l'ampliació dels sistemes de beques, bonificacions o tarifació social per intentar evitar l'exclusió de les famílies amb rendes baixes. D'altra banda, aquest increment de preus ha coincidit amb la reducció de la demanda del servei causada tant per la baixada de la natalitat, iniciada el 2009, com per la crisi i l'increment de l'atur, que han motivat que en una proporció creixent de famílies un dels progenitors no necessiti conciliar la criança dels fills amb una feina, o que tinguin menys capacitat econòmica per copagar el servei. Això ha portat a una reducció, des del pic màxim del curs 2011-12 i al llarg dels darrers anys, tant del nombre d'infants escolaritzats com de la taxa d'escolarització. Aquesta caiguda de la demanda, combinada amb la implementació desendregada de la Llei 5/2004, ha provocat que, ara per ara, alguns municipis maldin per mantenir obertes escoles bressol amb excés de capacitat i greus problemes de sostenibilitat financera, mentre que en altres, com a la ciutat de Barcelona, l'oferta d'escoles bressol públiques continua sent insuficient per atendre el conjunt de la demanda. En conjunt, l'ocupació respecte de la capacitat màxima de les escoles bressol públiques a Catalunya era del 89,8% en el curs 2012-13.

Així, doncs, el sistema d'educació i cura a la primera infància que n'ha resultat, arribats a 2016, presenta diversos desequilibris: en primer lloc, un desequilibri a favor de l'escolarització en detriment d'altres polítiques públiques, especialment aquelles orientades al fet que la cura i l'educació en la primera infància es pugui proporcionar a la llar amb els progenitors mateixos, el màxim de temps possible, en el marc dels estímuls i vincles propis d'una criança positiva. En segon lloc, un desequilibri en el nivell de regulació i control dels serveis existents: d'una

banda, el servei d'escola bressol està força encotillat pel Decret 282/2006, la qual cosa implica una garantia de qualitat, però també una barrera a la innovació i a l'adaptació a circumstàncies i necessitats que són canviants en el temps i dispersos entre territoris i entre famílies. Això dificulta l'adaptació de l'escola bressol, en molts municipis, a la caiguda en la demanda, les restriccions pressupostàries i l'heterogeneïtat de les demandes de les famílies, particularment quant a l'horari (menys hores o dies, en uns casos, i horaris més ben adaptats a la jornada laboral, en d'altres). D'altra banda, han emergit al marge de l'escola bressol tota mena de serveis privats que, com que no són escoles bressol, romanen totalment desregulats, ja que no estan subjectes als requisits del decret ni a l'autorització i la inspecció de l'autoritat educativa. En tercer lloc, hi ha un desequilibri en la distribució territorial del servei d'escola bressol, amb municipis que malden per aconseguir matricular el mínim d'infants que fan viable el servei, i altres, especialment els metropolitans, que no poden atendre tota la demanda. En aquests darrers municipis, hi ha una tensió entre qualitat i quantitat, ja que s'ofereix un servei de qualitat als afortunats en el sorteig i res a la resta, la qual cosa sembla incompatible amb la premissa que la població objectiu de les polítiques de primera infància han de ser tots els infants de 0 a 3 anys d'un municipi. També hi ha un desequilibri entre les escoles bressol públiques i privades, ja que els recursos i les instal·lacions de què disposen les primeres solen ser molt superiors, fins a l'extrem que la inspecció educativa i els ajuntaments fan, de vegades, els ulls grossos pel que fa al compliment de les ràtios i l'obtenció d'algunes llicències per no comprometre'n la viabilitat. Això implica que quan una família no obté plaça en una escola bressol pública, ha de recórrer a una alternativa privada que sol oferir un servei en pitjors condicions a un preu més elevat, i això en el cas que s'ho pugui permetre, ja que les escoles privades no disposen dels mecanismes de bonificació o tarifació social que són cada cop més freqüents a les públiques. Finalment, hi ha un desequilibri en l'accés a l'escola bressol, talment que la població usuària sobrerrepresenta les famílies de classes mitjanes i altes, 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. Això és contrari a una de les justificacions de l'escola bressol, que és la funció compensatòria o redistributiva d'una educació de qualitat en la primera infància per prevenir que els dèficits i les disparitats educatives comencin a produir-se ja des d'abans de començar l'escola, i compensar-los abans no sigui massa tard.

Finalment, cal remarcar que l'escolarització en escoles bressol és encara, malgrat l'expansió de la primera dècada d'aquest segle, una opció minoritària. Per a la major part dels infants de 0 a 3 anys, la realitat dominant és la criança sense escolarització, que transcorre fonamentalment a casa seva. Això és particularment cert per al grup d'edat de 0 a 1 any (que presenta una taxa d'escolarització del 9,2%, i del 22,0% dels més grans de 5 mesos en el curs 2014-15) i per al grup d'1 a 2 anys (taxa d'escolarització del 39,3%). Per a aquests infants, com hem dit, les polítiques de suport són gairebé inexistents, més enllà dels permisos de paternitat i maternitat, magres en comparació amb els d'altres països de l'OCDE: quatre setmanes de permís de paternitat intransferible a la mare, i setze setmanes de permís de maternitat —les primeres sis obligatòries per a la mare i les deu restants es poden distribuir entre els dos progenitors, en tots els casos retribuïdes al 100% amb càrrec a la Seguretat Social. Per tant, més enllà d'aquests quatre mesos, les famílies han de recórrer a una combinació de recursos per poder tenir cura dels fills i poder anar a treballar: la cura de l'infant a càrrec de la mare o el pare que no treballa durant aquest període de la vida dels fills, voluntàriament o involuntàriament; la reducció de jornada de la mare o el pare; el suport de familiars directes (fonamentalment, les àvies), i el recurs al mercat privat informal (cangurs) o al formal no regulat, és a dir, als centres que ofereixen serveis de cura sense impartir el primer cicle d'educació infantil i que, per tant, no estan subjectes a regulació i control de l'administració.

En els marges d'aquest sistema dominat per l'escolarització emergeixen iniciatives noves mentre que d'altres intenten consolidar-se. Des del

punt de vista del mercat, les mares de dia o llars de criança intenten importar un model molt desenvolupat en alguns països, que consisteix a oferir un servei de cura i educació a la llar de la mateixa cuidadora-educadora que es vol distingir per oferir una cura en grups molt petits i en l'ambient propi d'una llar; un enfocament educatiu inspirat en els corrents pedagògics de l'educació lliure, i una adaptació més gran a les necessitats de conciliació de les famílies, amb horaris que poden ser més o menys extensos que els de l'escola bressol i fins i tot irregulars i, per tant, més ben adaptats a jornades laborals i períodes de vacances poc habituals. Des de les polítiques públiques, algunes administracions locals fa anys que desenvolupen i intenten consolidar els espais familiars, formats per grups estables de pares i mares i els seus infants, que es reuneixen de forma periòdica en espais per conversar de forma relativament informal sobre la criança dels fills, amb l'acompanyament i el suport d'un professional. Aquest recurs, que de vegades està vinculat a les regidories d'educació i de vegades a serveis socials, té per objectiu l'apoderament parental i el desenvolupament de la criança positiva, que omplen el buit de serveis per atendre les necessitats de les famílies d'infants no atesos per l'escola bressol alhora que reconeixen la rellevància de la família com a principal agent educatiu, particularment en els primers anys de vida dels infants. Finalment, les estratègies del procomú cerquen constituir solucions cooperatives per a necessitats col·lectives més enllà del mercat i de l'estat.

VUIT DEBATS OBERTS ENTORN DE LES POLÍTIQUES DE PRIMERA INFÀNCIA

Quines polítiques d'infància hi ha més enllà de l'escola bressol?

A Catalunya el debat s'ha circumscrit a les reivindicacions d'ampliació de la xarxa d'escoles bressol fins al punt que el problema de la primera

infància, en els darrers anys, s'ha construït en termes del dèficit d'escoles bressol. És un exemple de salt normatiu, pel qual es defineix el problema en termes d'absència d'una determinada solució (en aquest cas, la manca d'escoles bressol), en lloc de fer-ho en termes del problema en si mateix (això és, quina és la millor manera d'atendre les necessitats de cura i educació dels infants petits, i alhora facilitar la conciliació laboral als progenitors). Això no obstant, hi ha, òbviament, polítiques d'infància més enllà de les polítiques educatives, i hi ha polítiques educatives més enllà de les escolars. Per exemple, el govern actual de l'Ajuntament de Barcelona ha expressat la voluntat d'obrir les polítiques d'infància més enllà de l'escola bressol i d'atènyer, amb una fórmula o una altra, tota la primera infància i les seves famílies. Però aquesta voluntat topa amb la dificultat d'identificar quins són els instruments més adequats. Primer de tot, cal saber què fa actualment la majoria de la població infantil —i les seves famílies— que no va a l'escola bressol? Quines són les seves necessitats i demandes? I un cop identificades, quins instruments són els més adequats per donar-hi resposta? Què fan a altres països que podria ser pertinent al nostre? Una de les alternatives més clares, la constitueixen els programes d'apoderament parental, amb experiència a Catalunya des de fa més de 20 anys. Els espais familiars són l'instrument més adequat? Com es poden desenvolupar millor, atès el seu modest progrés al nostre país? Cal vincular-los al sistema de rendes mínimes i al sistema de justícia penal, com es fa en altres països? Quin lligam ha de tenir aquest instrument amb l'escola bressol? I amb els serveis socials? Una altra funció que cal desenvolupar és el sistema de detecció, prevenció i tractament de problemes de desenvolupament en la primera infància, que actualment està parcialment coberta pels centres de desenvolupament infantil i atenció precoç (CDIAP). Quin sistema és el més adequat per cobrir tant la població que va a l'escola bressol com la que no perquè tots els infants que ho necessitin arribin a P3 correctament diagnosticats i, si escau, amb el tractament necessari iniciat i al mateix temps evitar el problema de la sobrediagnosi?

Quin és (i quin ha de ser) l'enfocament pedagògic del primer cicle d'educació infantil?

Les escoles bressol catalanes es caracteritzen per un discurs pedagògic hegemònic basat en el respecte a l'autonomia i les capacitats de l'infant, a qui s'ofereixen oportunitats no dirigides d'aprenentatge. Però l'hegemonia d'aquest discurs pedagògic no implica necessàriament que les pràctiques que se'n deriven formin un model pedagògic tancat i homogeni. De fet, el discurs és prou genèric i inconcret per donar lloc a interpretacions flexibles i pràctiques variables; la percepció dominant és que les pràctiques emparades per un mateix discurs són força disperses. Fins i tot models pedagògics reivindicats amb orgull corporatiu, com el de les escoles bressol de Barcelona, tenen dificultats per definir-se i concretar-se, atesa la idiosincràsia d'aquesta etapa, poc propensa a la definició d'un currículum. Què passa a les aules de les escoles bressol catalanes? Quines són les pràctiques que segueixen el discurs? Què explica les diferències en aquestes pràctiques? I què hi hauria de passar? Quins mecanismes de prescripció pedagògica i gestió del sistema són més adequats per guiar aquesta pràctica pedagògica?

Quin model de governança hi ha d'haver per a l'etapa 0-3?

Com s'ha de governar l'etapa 0-3? El Departament d'Ensenyament, més enllà de la regulació dels centres i el model de finançament (actualment en fallida), no va arribar a constituir una unitat responsable ni un grup d'especialistes en aquesta etapa (als serveis centrals, territorials o a la inspecció educativa) amb capacitat per assumir un lideratge relacional d'aquesta etapa conjuntament amb els ajuntaments. D'això s'ha derivat un conjunt de subsistemes i una constel·lació de municipis i escoles bressol que en queden al marge i que funcionen aïllats de qualsevol cosa que s'assembli a un sistema educatiu. Quin paper hi hauria de tenir la Generalitat? Quin ha de ser el model de

finançament? Vista l'eficàcia molt limitada del Decret 101/2010, quins són els mecanismes de lideratge pedagògic més adequat? És la programació de formació continuada per als professionals un recurs que cal explotar per exercir aquest lideratge i proporcionar coherència pedagògica a l'etapa? I, des del punt de vista dels municipis, com es pot posar el focus del sistema de gestió i seguiment de les escoles bressol (en règim de gestió dels centres tant directa com indirecta) en la qualitat del servei, i no tant en les entrades i procediments, sense vulnerar l'autonomia dels centres i els professionals ni imposar-los excessives càrregues burocràtiques?

Quin és el pas següent en el mapa d'escoles bressol?

La implementació de la «lleï de les 30.000 places» va donar lloc a una distribució territorial d'escoles bressol relativament desendregada. Com cal procedir per completar, racionalitzar i equilibrar el mapa? Una ampliació selectiva, adaptada als pressupostos públics actuals (força més migrats que els de la primera dècada del segle XXI) requereix definir un criteri de necessitat amb el qual poder identificar els territoris (municipis, i barris dins d'aquests municipis) en els quals cal focalitzar l'ampliació de la xarxa. Cal derivar la necessitat de la demanda, generalment concentrada allà on hi ha més ocupació femenina i, per tant, més necessitat de conciliació? O és millor definir la necessitat en termes de dèficits dels progenitors (formatius, econòmics, ocupacionals) en risc de ser transmesos als infants (emfasitzant, per tant, la funció compensatòria de l'escola bressol)? Cal tenir en compte, a més, que la identificació tècnica de la necessitat no es tradueix de forma automàtica en demanda per part de les famílies i que, per tant, cal idear mecanismes per garantir que la població diana d'aquesta ampliació accedeixi, efectivament, al recurs.

Quin paper ha de tenir el sector privat que ha sobreviscut a la crisi?

El sector privat, tradicionalment hegemònic en l'educació a la primera infància, té actualment un paper subsidiari respecte de l'escola bressol pública (és, en la majoria dels casos, l'alternativa per a qui no pot accedir a una escola bressol pública, més ben dotada de recursos i de preu més baix, o bé per a qui necessita uns horaris més extensos per poder-los conciliar amb la feina). En els darrers temps, la privada ha sobreviscut a la limitació de l'etapa dels 0 als 3 anys amb la generalització del P3 que es va consolidar amb la LOGSE, a l'increment de la competència de l'escola bressol pública amb el «mapa de les 30.000 places», i a la reducció dràstica i la inestabilitat de les subvencions de la Generalitat. Quin paper ha de tenir l'escola bressol privada en el sistema educatiu de 0 a 3 anys? Allà on la demanda supera l'oferta pública, és preferible concertar places en centres privats (amb el benentès que compleixin estrictament la normativa) en lloc d'escometre la construcció de nous centres o deixar sense cap servei les famílies que no obtenen plaça en un centre públic? Té sentit l'actual sistema de subvenció per cap, pel qual la subvenció pública a l'oferta privada es reparteix entre tots els infants matriculats de forma equitativa? No tindria més sentit assignar aquests recursos de forma inversament proporcional a la renda de les famílies?

Quin sistema de preus públics cal per garantir la igualtat en l'accés?

Sobre l'escola bressol plana la sospita que es tracta d'una política regressiva, en el sentit que la població usuària sobrerrepresenta les famílies de classes mitjanes i altes, 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. Això no obstant, els mecanismes de bonificació o tarifació social condicionada a la renda

familiar pretenen compensar l'incentiu negatiu que un preu del servei relativament alt pot suposar per a les famílies amb rendes més baixes. Però ni els sistemes de beques, bonificacions o tarifació social estan estesos a tots els municipis, ni són iguals arreu; ni està comprovat que el preu sigui l'única barrera a l'accés per a determinats grups socials de renda baixa. Cal conèixer millor la distribució de la renda dels usuaris respecte del conjunt de famílies amb infants de 0 a 3 anys i els motius pels quals no s'usa el servei d'escola bressol en determinats grups socialment vulnerables. I a partir d'aquesta informació, cal escatir si és necessari introduir la tarifació social com a condició per poder rebre el finançament de la Generalitat (en cas que es restableixi). Si és així, en quins termes? Cal estendre els preus diferenciats al rang de rendes mitjanes o només a les rendes baixes? Quins descomptes cal aplicar? És convenient la gratuïtat per a les rendes més baixes o és més adequat mantenir un preu mínim? Cal elevar-ne el preu màxim per cobrir una porció més gran dels costos reals per plaça? I, més enllà del preu del copagament, quins mecanismes són necessaris per induir l'accés de famílies vulnerables, com per exemple, les derivacions des dels serveis socials, l'obligació de matricular els infants a l'escola bressol en certes situacions d'infants en risc, o la incorporació de nous criteris de prioritat en les preinscripcions? I, finalment, quin ha de ser l'equilibri adequat entre millorar l'accés dels infants de grups més vulnerables i la vocació universalista de l'escola bressol? Cal tenir en compte, en aquest sentit, que els impactes positius es concentren en els infants d'estatus socioeconòmic baix, d'origen immigrant i amb necessitats educatives especials, especialment quan la participació es produeix en grups heterogenis quant al nivell socioeconòmic de les famílies, la qual cosa planteja un *trade-off* entre incrementar la cobertura per als grups socioeconòmics amb més necessitat, a risc de comprometre l'efectivitat, o incrementar l'impacte per a aquests mateixos grups, però mantenint un cert nivell de diversitat en la composició de l'alumnat.

Cal flexibilitzar el servei d'escola bressol?

Les condicions en què es pot oferir el servei d'escola bressol estan molt acotades pel Decret 282/2006, pel qual es regulen el primer cicle de l'educació infantil i els requisits dels centres. El decret, ideat com una garantia de qualitat i coherència del servei, és vist per diversos actors com un encotillament excessiu que impedeix la innovació i l'adaptació a circumstàncies i necessitats que varien en el temps, entre territoris, i entre famílies. Això dificulta, per exemple, l'adaptació de l'escola bressol a la caiguda en la demanda i a les restriccions pressupostàries en alguns municipis, i a l'heterogeneïtat de les demandes de les famílies, que de vegades demanen un servei més flexible, menys extensiu, per combinar-lo amb la criança a la llar, o més extensiu per facilitar la conciliació amb la feina. A més, la rigidesa de l'escola bressol ha facilitat l'emergència de fórmules més flexibles i econòmiques en el sector privat, de vegades sense les garanties de qualitat mínimes, perquè com que no ofereixen el primer cicle d'educació infantil no estan subjectes als requisits del decret ni a l'autorització i la inspecció de l'autoritat educativa i romanen desregulades. Quin ha de ser l'equilibri entre les garanties de qualitat i flexibilitat per adaptar-se a condicions diverses? Cal relaxar algunes condicions del decret? Quines i en quines circumstàncies?

S'han de regular els serveis de cura i educació al marge de l'escola bressol?

Fora de la política d'escolarització i dels requisits del Decret 282/2006 ha emergit un sector semiformal de serveis de cura i educació, de magnitud poc coneguda, i que romanen no regulats. El control i la regulació d'aquests serveis són un repte perquè la seva prohibició i tancament implicaria deixar sense servei famílies a les quals l'administració no ofereix cap altra alternativa de suport, mentre que regular-los implicaria donar-los un reconeixement que les autoritats educatives no

estan segures de voler-los atorgar. Alhora, aquests serveis són de naturalesa molt diversa: mentre que alguns tenen una vocació mercantilista per explotar una demanda no coberta pel servei d'escola bressol, de vegades amb dubtosa qualitat i garanties, n'hi ha d'altres, com els grups de criança compartida i les mares de dia o llars de criança, que tenen ressonàncies amb l'economia col·laborativa i les iniciatives del procomú, i donen resposta a la preferència d'algunes famílies per fórmules de cura i educació sense escolarització, amb grups més petits, amb una participació més gran de les famílies i inspirades en nous corrents pedagògics. Quins serveis s'haurien de regular i quins s'haurien de proscriure i perseguir-se activament? I en el cas dels serveis que cal reconèixer, com s'haurien de regular sense soscavar els components de flexibilitat que els donen raó de ser?

Post scriptum:

el seminari «De l'escola bressol a les polítiques per a la primera infància»

Els dies 26 de setembre i 10 d'octubre de 2016 es va celebrar al Palau Macaya de Barcelona un seminari organitzat per la Fundació Jaume Bofill i facilitat per Momentum Lab, de reflexió sobre les polítiques de primera infància i formulació de propostes. En el seminari van participar acadèmics, representants de les administracions, d'associacions professionals i d'organitzacions patronals de l'escola bressol, que a partir d'una presentació prèvia de la diagnosi i les recomanacions contingudes en aquest document, van desplegar les crítiques i aportacions següents al document.

De l'escola bressol a la política de suport a la petita infància i les famílies

Els participants del seminari van coincidir, majoritàriament, que aquest document reflecteix les limitacions de la mateixa política de primera infància a Catalunya: se centra, gairebé exclusivament, en l'escola bressol. Per posar-hi remei, els participants van suggerir la necessitat d'ampliar l'abast de la nova política de primera infància de la manera següent:

- Desenvolupar un pacte per al desenvolupament infantil que contingui una oferta diversa i integrada de suports a la petita infància i a les famílies.

- Basar el disseny de l'oferta en una **diagnosi** prèvia de les necessitats i demandes de la primera infància i de les famílies.
- Desplaçar la racionalitat de la política de primera infància des d'una lògica de la conciliació basada a facilitar la participació laboral a una altra orientada a facilitar la criança. El model nou hauria de proporcionar temps perquè la família pugui fer de família.
- Formular una oferta de suport de vocació **universal**, que totes les famílies coneguin i a la qual puguin tenir accés si volen; que sigui alhora **flexible**, talment que cada família pugui fer ús de la combinació de suports que sigui més avinent a les seves necessitats i preferències en la criança dels fills.
- Incorporar en el procés de formulació del pacte per al desenvolupament infantil **actors no educatius**, fonamentalment del sector de les polítiques de salut i socials, i **representants de les famílies**, a fi que el resultat sigui una política integral i transversal.

Una política de primera infància per etapes: des de la decisió de tenir un fill fins als 3 anys (com a mínim)

Els participants del seminari van coincidir que les accions de suport que han de constituir la nova política per a la primera infància i les famílies s'haurien d'estructurar per etapes, ja que des del moment de prendre la decisió de tenir fills fins a l'edat de 3 anys, passant per l'embaràs i el puerperi, les necessitats de les famílies i els infants són específiques de cada etapa. A la taula 3 es recullen les accions que cal desenvolupar esmentades al llarg del seminari, si bé no totes van suscitar la unanimitat dels participants. A continuació de la taula es recullen també els matisos o opinions divergents formulats per alguns participants.

Taula 3.
Accions proposades en el seminari

Etapa	Accions que cal desenvolupar
Decisió de tenir fills	• Ampliar els permisos parentals actuals en consonància amb els que hi ha als països europeus: introduir el permís de maternitat d'1 a 2 anys i un permís de paternitat d'un mínim de 6 mesos. • Incentivar la configuració de plans d'estalvi per a la criança adreçats a famílies que volen tenir fills: es tracta d'una mesura de promoció de l'estalvi en la línia dels plans de pensions.
Embaràs	• Reforçar i potenciar la figura del centre familiar i dels espais d'informació a les famílies com a espais en els quals un professional de capçalera acompanyat d'un equip de professionals diversos informen i orienten les famílies sobre les diferents opcions de suport. Aquests espais haurien de ser interdisciplinaris (amb professionals de salut, benestar, educació...) i haurien de tractar qüestions com l'embaràs i els diferents suports existents, el part i les primeres hores de vida, la formació a les famílies, o les possibilitats i serveis de suport a la criança disponibles. Aquests serveis haurien de ser universals i el seu suport s'hauria d'estendre des de l'embaràs i al llarg de tota la primera infància. • Donar a conèixer els grups de preparació per al naixement, fomentar-ne l'ús i possibilitar-hi l'assistència. • Oferir mecanismes de suport intensiu a gestants en situació de risc social.
Part i puerperi	• Diversificar les opcions de part: a casa, en cases de part i a l'hospital. Estendre els programes de part respectat, informar sobre les alternatives i respectar els desitjos en relació amb l'alternativa escollida, respectant el part fisiològic sempre que sigui possible i amb les degudes garanties sanitàries. • Desenvolupar el suport i la informació per al foment de la lactància materna. • Potenciar l'atenció a domicili durant el puerperi.

Etapa	Accions que cal desenvolupar
Primera infància	• Configurar una cartera diversificada i normalitzada de serveis i informar les famílies sobre la varietat d'opcions. Una primera llista (no exhaustiva) de suports que cal tenir en compte inclou: • Espais familiars, com a serveis d'acompanyament a grups de famílies amb suports de professionals. En aquest àmbit n'hi ha de diversos, com ara els espais nadó (0-12 mesos aprox.), els grups de criança compartida, els espais de criança, els grups de pares i mares amb un professional i sense infants (a partir d'1 any), o els grups de suport a la lactància. • Escoles bressol, amb un ventall de modalitats diverses. • Les llars de criança (mares de dia). • Els serveis de suport a la criança de base comunitària i d'inspiració en l'educació lliure. • Altres serveis, com les <i>bebetèques</i>, biblioteques i ludoteques. • Mantenir l'atenció multidisciplinària amb professionals amb formació adequada per atendre els infants i les famílies. • Flexibilitzar la feina per adaptar-la a les necessitats de les famílies amb fills petits (horaris, malalties, etc.). • Oferir suports específics per cobrir les necessitats de les famílies amb infants amb malalties o necessitats específiques. • Oferir itineraris a mida per a famílies en situació de risc social.
Transversal	• Cercar i divulgar experiències reeixides d'altres països per utilitzar-les en la formulació de polítiques de primera infància a Catalunya. • Ampliar i flexibilitzar els horaris i calendari dels serveis d'atenció a la petita infància i desvincular-los de la lògica dels calendaris escolars. • Avaluar i revisar la formació que reben els professionals de l'educació i cura a la primera infància. • Dignificar les condicions laborals dels professionals involucrats en el suport a la primera infància. • Articular una xarxa multidisciplinària d'atenció i suport a la primera infància. • Potenciar els consells de família per reforçar la participació de les famílies en el disseny de polítiques públiques de suport a la primera infància.

Alguns participants van plantejar les objeccions o reflexions següents sobre aquestes propostes:

- L'extensió dels permisos de paternitat com a principal fórmula de conciliar la feina amb la cura dels infants obvia que el cost econòmic

pot ser inassolible a curt termini i en el grau d'extensió suggerits, així com el fet que, per a una part dels pares i mares, la preferència (no només la necessitat) és poder treballar al cap d'uns mesos del naixement dels infants, per la qual cosa cal pensar també solucions alternatives que, possiblement, preveuen millorar l'oferta actual d'escola bressol.

- El model d'atenció multidisciplinària universal presumeix que totes les famílies necessiten suports externs per a la criança dels infants, quan per a una fracció considerable tenir un fill pot ser una cosa normal i ben resolta dins la seva cultura familiar i no es pot presuposar el contrari. Per aquest motiu, se suggereix que l'accés als serveis de suport pugui ser universal, però que es pensi, sobretot, per a les famílies en risc social que en tinguin més necessitat.
- No s'ha reflexionat sobre quin hauria de ser el perfil professional dels orientadors-informadors familiars (tant el professional de capçalera com l'equip de suport).
- El suggeriment que es desenvolupin suports diversos i universals amb finançament i responsabilitat d'inspecció públics s'ha fet sense ponderar els recursos i les capacitats actuals de les administracions catalanes.
- Les escoles bressol públiques són les que, actualment, ofereixen menys la flexibilització horària i de calendari que es reivindica per adaptar-se a les necessitats i preferències d'infants i famílies.
- La diversificació de les opcions de part cal que prioritzi les garanties sanitàries, i que asseguri els coneixements i la professionalitat dels informadors.

Encetar una reflexió sobre els límits de la primera infància i l'edat d'escolarització

Diversos participants van insistir que el fet de limitar la primera infància als 3 anys és arbitrari, i que algunes de les necessitats específiques de la primera infància s'estenen més enllà d'aquesta edat.

Aquest debat sembla particularment adient en un moment en què, d'una banda, algunes comunitats autònomes han avançat als 2 anys l'edat d'escolarització als centres d'educació infantil i primària, aprofitant els recursos alliberats pel descens de la natalitat i, de l'altra, alguns països debaten la conveniència de retardar l'edat d'escolarització.

Una governança en xarxa liderada per la Generalitat de Catalunya, però no només pel Departament d'Ensenyament

Els participants en el seminari van considerar que el lideratge del pacte per al desenvolupament infantil i del sistema de suports que en resulti hauria de correspondre a la Generalitat de Catalunya, si bé no només al Departament d'Ensenyament, com se suggereix en aquest document. La Generalitat hauria d'exercir les funcions següents:

- Regular i controlar, amb el suport dels centres de recerca i la participació dels actors implicats, la qualitat dels diferents serveis i accions de suport.
- Donar a conèixer a les famílies els diferents serveis i accions de suport, així com els drets dels infants.
- Promoure el treball en xarxa dels professionals i dels diferents agents del sistema, integrant tots els tipus de suports existents i donant estabilitat als projectes petits per tal que hi puguin participar.
- Prestar el servei de manera subsidiària en aquells indrets on sigui necessari (és a dir, allà on les xarxes locals, amb els seus agents públics, privats i comunitaris, no cobreixin les necessitats).
- Fomentar la connexió entre les escoles bressol i els centres d'educació infantil i primària per promoure la continuïtat i la coherència educativa.
- Finançar adequadament el sistema.

De nou, alguns participants van plantejar dubtes sobre la capacitat de l'administració per liderar, supervisar i finançar la diversitat d'opcions que s'indiquen a la taula 3.

Finançar el sistema donant un tractament diferencial tant als municipis com a les famílies usuàries segons la seva capacitat econòmica

Finalment, els participants del seminari van coincidir que la base del sistema de finançament hauria de ser garantir el dret universal d'infants i famílies a rebre els suports necessaris, la qual cosa requereix compensar els municipis de renda molt baixa per poder finançar-hi l'oferta de serveis, i desenvolupar bonificacions o sistemes de tarifació social per garantir l'accés als serveis i condicionar-ne el preu a la capacitat econòmica de cada família.

Partint de la situació actual, se suggereix que es desenvolupin criteris amb els quals es puguin identificar disparitats entre l'oferta i la necessitat dels serveis, a fi d'orientar el finançament de la Generalitat per al desenvolupament de serveis nous.

Bibliografia

BLANCH, S.; BADIA, G. (2015). *A criar fills se n'aprèn? Una anàlisi de programes que enforteixen les capacitats parentals*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill. Informes breus núm. 57. Disponible a: <<http://www.fbofill.cat/publicacions/criar-fills-se-napren>>.

BLASCO, J. (2015). *Mesures contra la pobresa infantil: Ampliació selectiva d'escoles bressol i extensió de la tarifació social*. Barcelona: Comitè UNICEF Catalunya.

COMISSIÓ EUROPEA/EACEA/EURYDICE/EUROSTAT (2014). *Cifras clave de la educación y atención a la primera infancia en Europa. Edición 2014*. Informe d'Eurydice i Eurostat. Luxemburg: Oficina de Publicacions de la Unió Europea.

DALY, M. (2013). «Parenting Support Policies in Europe». *Families, Relationships and Societies*, vol. 2, núm. 2.

DAVIS, E. (et al.) (2012). «An International Perspective on Regulated Family Day Care Systems». *Australasian Journal of Early Childhood*, vol. 37, núm. 4.

DIPUTACIÓ DE BARCELONA (2006). *Els espais familiars de petita infància (0-3 anys)*. *Prexarxa d'Espais Familiars de Petita Infància. Document marc*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

— (2015a). *10a edició del Cercle de comparació intermunicipal d'escoles bressol. Resultats any 2014*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

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

GONZÁLEZ-AGAPITO, J. (1991). «Educación infantil e industrialización en Cataluña». *Historia de la educación. Revista interuniversitaria*, núm. 10.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (2015). *Anuario estadístico. Las cifras de la educación en España. Curso 2012-2013 (Edición 2015)*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

OCDE (2006). *Starting Strong II. Early Childhood Education and Care*. OCDE.

SANCHIDRIAN, C. (coord.) (2010). *Historia y perspectiva actual de la educación infantil*. Barcelona: Ed. Graó.

SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA (2015). *Informe sobre la igualtat d'oportunitats a l'educació infantil (0-3 anys). Juliol 2015*. Barcelona: Síndic de Greuges

SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA (2007). *L'escolarització de 0 a 3 anys a Catalunya. Informe extraordinari. Setembre 2007*. Barcelona: Síndic de Greuges.

INFORMES BREUS

- 1 **Les desigualtats educatives a Catalunya: PISA 2003**
Ferran Ferrer (dir.), Gerard Ferrer i José Luis Castel
- 2 **El paper crucial del professorat. Atraure, preparar i mantenir professors de qualitat**
OCDE. Polítiques d'Educació i de Formació
- 3 **El procés de normalització d'estrangers 2005. Balanç i perspectives**
Maria Helena Bedoya Muriel i Eduard Solé Alamarja
- 4 **Itineraris de formació i inserció laboral dels joves a Catalunya**
Rafael Merino i Maribel Garcia
- 5 **Els imams de Catalunya: rols, expectatives i propostes de formació**
Jordi Moreras
- 6 **Sisena hora: una oportunitat o una dificultat per avançar?**
Joaquín Garín, Isabel Sánchez i Jesús Viñas
- 7 **Joves i política**
Núria Valls i Andrea Borison
- 8 **Els sistemes educatius als països d'origen de l'alumnat immigrant. Una aproximació**
Miquel Àngel Alegre, Ricard Benito i Sheila González
- 9 **Els plans educatius d'entorn: debats, balanç i reptes**
Miquel Àngel Alegre i Jordi Collet
- 10 **Formació i professionalització del professorat de secundària a Catalunya**
Gemma Tribó
- 11 **La desafecció política a Catalunya. Una mirada qualitativa**
Ismael Blanco i Pau Mas
- 12 **Històries d'immigració: la comprensió dels patrons de rendiment escolar dels joves immigrants nous**
Carola Suárez-Orozco i Marcelo Suárez-Orozco
- 13 **L'educació catalana a la premsa**
Jaume Carbonell i Sebarroja i Antoni Tort i Bardolet
- 14 **Simbologies en l'espai públic. Els debats sobre l'ús del hijab a Europa**
Jordi Moreras
- 15 **Actituds, comportament polític i xarxes organitzatives dels immigrants a la ciutat de Barcelona**
Laura Morales i Eva Anduiza (directores), Laia Jorba, Josep San Martín i Amparo González
- 16 **Les responsabilitats legals en les activitats educatives realitzades més enllà del temps lectiu**
Neus Soriano, Ramon Plandiura i Eva Izquierdo
- 17 **El salari de reserva de les dones desocupades a Catalunya**
Dídac Queralt Jiménez
- 18 **Models educatius familiars a Catalunya**
Javier Elzo Imaz (coordinador), María Teresa Laespada Martínez i Ana Martínez Pampliega
- 19 **L'escola del segle XXI. Una mirada des de la societat civil**
Mireia Cívils i Zaragoza, Jordi Riera i Romaní, Annabel Fontanet i Caparrós i Elena S. Ojando i Pons
- 20 **Les persones en situació de sense llar de Barcelona: perfils, estat de salut i atenció sanitària**
Joan Uribe i Sara Alonso
- 21 **Crònica de la Llei d'Educació de Catalunya**
Ramon Farré Roure

- 22 De l'acollida a la ciutadania: la formació de la població adulta immigrada
Xavier Aranda, Miquel Casanovas, Alfons Formariz (coordinador) i Pep Vidal
- 23 El reagrupament familiar a Catalunya, una aproximació qualitativa
Rosalina Alcalde, Andreu Domingo, Diana López, Jordi Bayona i Amparo González
- 24 Trajectòries sociolaborals de la població immigrada. Factors explicatius
Sarai Samper i Raquel Moreno (D-CAS, Col·lectiu d'Analistes Socials)
- 25 L'opinió dels catalans sobre la immigració
Mónica Méndez Lago
- 26 Continuar o abandonar. L'alumnat estranger a l'educació secundària
Carles Serra i Josep Miquel Palaudàries
- 27 Impacte de la crisi econòmica en la immigració internacional a Catalunya l'any 2008
Andreu Domingo i Albert Sabater
- 28 De l'aula d'acollida a l'aula ordinària. Orientacions per a la transició
Ricard Benito Pérez i Sheila González Motos
- 29 Educació i ascens social a Catalunya
Xavier Martínez Celorrio i Antoni Marín Saldo
- 30 Mercat de treball i polítiques actives d'ocupació
Maria Caprile Elola-Olaso i Jordi Potrony Hernando
- 31 Els patis de les escoles: espais d'oportunitats educatives
IPA Espanya, Associació Internacional pel Dret dels Infants a Jugar
Imma Marín (directora), Cris Molins, Maite Martínez, Esther Hierro i Xavier Aragay
- 32 Canvis a curt termini en la identificació nacional a Catalunya
María José Hierro Hernández
- 33 Les llengües a Catalunya, 2001-2005
Albert Fabà i Mireia Llaberia
- 34 Conciliar per educar
Esther Sánchez Torres. Amb les aportacions de Cristina Brullet, Dolors Comas
d'Argemir, Miquel Martínez i Sara Pons
- 35 Famílies, escola i èxit. Millorar els vincles per millorar els resultats
Jordi Collet i Antoni Tort (coordinadors)
- 36 Nous comportaments residencials a les llars catalanes
Cristina López Villanueva
- 37 Competències lectores i èxit escolar
Aurora Rincón Bonet
- 38 Les escoles *magnet*. Una aposta per l'excel·lència i l'equitat
Aina Tarabini (coordinadora)
- 39 Educació avui. Indicadors i propostes de l'Anuari 2011
Bernat Albaigés i Miquel Martínez
- 40 A les tres a casa? L'impacte social i educatiu de la jornada escolar contínua
Elena Sintés Pascual
- 41 Crisi, desigualtats i benestar vulnerable. Anàlisi longitudinal del PaD (2003-2009)
Xavier Martínez Celorrio i Antoni Marín Saldo
- 42 Educació, competències i mercat de treball. Els reptes de Catalunya a partir
de l'estratègia de l'OCDE
Queralt Capsada (coordinadora), Kathrin Hoeckel i Luis Ortiz
- 43 Esport i valors. Avaluació del programa FutbolNet a Catalunya, 2012-2013
Albert Julià Cano i Maria Prat Grau
- 44 Més que un gra de sorra. Les Associacions de Mares i Pares d'Alumnes (AMPA) a Catalunya
Marta Comas (directora), Sandra Escapa, Carlos Abellán i Ana Alcantud
- 45 L'agenda de la política educativa a Catalunya: una anàlisi de les opcions de govern
(2011-2013)
Xavier Bonal i Antoni Verger

- 46 **Liderar per aprendre. Del diàleg entre la recerca i la pràctica**
David Istance, Louise Stoll, Anna Jolouch, Màrius Martínez i Joan Badia
- 47 **Educació avui. Indicadors i propostes de l'Anuari 2013**
Bernat Albaigés Blasi i Miquel Martínez Martín
- 48 **Consells escolars i participació de les famílies a l'escola. Una lectura marcada per la LOMCE**
Marta Comas Sàbat (directora), Carlos Abellán Cano i Ramon Plandiura Vilacís
- 49 **Com participen mares i pares a l'escola? Diversitat familiar i d'implicació en educació**
Marta Comas Sàbat (directora), Sandra Escapa Solanas i Carlos Abellán Cano
- 50 **Polítiques educatives locals. El paper dels municipis en el nou context competencial i econòmic**
Florencia Kliczkowski (coordinadora), Bernat Albaigés Blasi i Ramon Plandiura Vilacís
- 51 **Llibre Blanc de la participació de les famílies a l'escola**
Marta Comas Sàbat (directora), Carlos Abellán Cano, Ana Alcantud Torrent i Sandra Escapa Solanas
- 52 **Nous lideratges en moments de canvi. Reflexions sobre lideratge i transformació social**
Marc Parés, Carola Castellà i Joan Subirats (coordinadors)
- 53 **Com les notes condicionen les expectatives educatives de l'alumnat**
Queralt Capsada (coordinadora), Alba Castejón, Guillermo Montt, Aina Tarabini i Adrián Zancejo
- 54 **Un model de formació professional dual per Catalunya? Reptes en el disseny i implementació de la reforma**
Òscar Valiente (coordinador), Rosario Scandurra, Adrián Zancajo i Chris Brown
- 55 **L'avaluació de l'educació als països de l'OCDE. Reptes per a Catalunya**
Miquel Àngel Alegre (coordinador), Paulo Santiago i Eugeni García Alegre
- 56 **Després de l'ESO què puc fer? Diagnosi i propostes per a l'orientació educativa de 12 a 16 anys**
Màrius Martínez (director), Laura Arnau. Amb la col·laboració de Marta Sabaté
- 57 **A criar fills se n'aprèn? Una anàlisi de programes que enforteixen les capacitats parentals**
Sílvia Blanch Gelabert i Gemma Badia Muniente
- 58 **Aprenentatge mòbil. Com incorporar els dispositius mòbils a l'aprenentatge?**
Mercè Gisbert Cervera (coordinadora), Miquel Àngel Prats Fernández, Nati Cabrera Lanzo
- 59 **Educació a temps complet. Cap a un model d'educació compartida**
Elena Sintés Pascual
- 60 **Equitat i resultats educatius a Catalunya. Una mirada a partir de PISA 2012**
Xavier Bonal i Sarró (director), Alba Castejón i Company, Adrián Zancajo i Silla, José Luis Castel i Baldellou
- 61 **Les beques a examen. Repensar el sistema d'ajudes a l'estudi**
Xavier Martínez-Celorrío
- 62 **Via Universitària: Ser estudiant universitari avui**
Antonio Ariño Villarroya, Elena Sintés Pascual
- 63 **Una agenda per transformar l'educació a Catalunya. Propostes de l'Anuari 2015**
Josep M. Vilalta
- 65 **L'escola no és per a tu: el rol dels centres educatius en l'abandonament escolar**
Aina Tarabini

Com ha de tenir cura la societat dels infants més petits? Les polítiques de primera infància intenten abordar diversos reptes a la vegada: prevenir les desigualtats educatives, facilitar la conciliació laboral, evitar la pobresa infantil, igualar les oportunitats entre homes i dones, permetre que la gent pugui tenir el nombre de fills que vulgui i, quelcom no menys important, proporcionar a tots els nens i nenes l'oportunitat d'una bona primera infància.

En aquest Informe breu analitzem les polítiques d'educació i cura a la primera infància vigents a Catalunya i plantegem encetar vuit debats sobre com han de ser les polítiques de primera infància en el futur.

Informes breus #66

De l'escola bressol a les polítiques de primera infància: l'educació i cura de la primera infància a Catalunya

Jaume Blasco

ISBN: 978-84-946591-8-8

