



Document de treball **FUNDACIÓ JAUME BOFILL**

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

Jaume Blasco

SETEMBRE 2016

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

Aquest treball està subjecte a la llicència  
Creative Commons de Reconeixement-  
NoComercial-SenseObraDerivada



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

Primera edició: setembre de 2016  
Autor: Jaume Blasco  
Coordinació de continguts: Laura Morató  
Fotografia de la coberta: Lluís Salvadó

Amb la col·laboració de:



Aquest document és un esborrany. El definitiu es publicarà a la tardor de 2016.  
Preguem disculpeu els errors o omissions que hi pugueu detectar.

## Sumari

1. HISTORIA DE L'EDUCACIÓ EN LA PRIMERA INFÀNCIA A CATALUNYA.....	6
1.1. Els orígens de les “escoles de pàrvuls”: de l'higienisme al frobelisme.....	6
1.2. El pedagogisme noucentista.....	9
1.3. L'educació infantil a la Segona República i el període revolucionari.....	11
1.4. L'educació infantil durant el franquisme.....	13
1.5. L'educació infantil a la transició.....	15
2. ELS ENFOCAMENTS PEDAGÒGICS A L'ESCOLA BRESSOL.....	17
2.1. El discurs pedagògic dominant en l'escola bressol actual.....	17
2.2. La variabilitat en la pràctica pedagògica.....	18
2.3. Els determinants de les pràctiques pedagògiques a l'escola bressol.....	22
2.4. Principals referents pedagògics rellevants.....	25
3. EL MARC LEGAL.....	32
3.1. El dret a l'educació dels 0 als 3 anys.....	32
3.2. La concepció educativa de l'etapa 0 a 3.....	33
3.3. Continguts educatius i principis pedagògics.....	35
3.4. Els requisits dels centres educatius per a la primera infància.....	40
3.5. La distribució competencial entre administracions.....	44
4. OFERTA I COBERTURA DE L'ESCOLA BRESSOL.....	45
4.1. Una fotografia del curs 2014-15.....	46
4.2. Evolució recent de l'oferta: de l'expansió dels anys 2000 a l'estancament actual.....	46
4.3. La distribució territorial de la cobertura.....	54
4.4. La cobertura respecte la demanda.....	66
4.5. La cobertura de Catalunya en perspectiva comparada.....	67

4.6. Projeccions de cobertura per als propers 10 anys .....	73
<b>5. EL FINANÇAMENT DELS SERVEIS EDUCATIUS I D'ATENCIÓ A LA PRIMERA INFÀNCIA A CATALUNYA .....</b>	<b>75</b>
5.1. El model de finançament a Catalunya 2005-2010.....	76
5.2. La crisi i el canvi de model de finançament.....	79
5.3. L'impacte del canvi de finançament a les escoles bressol municipals.....	81
5.4. L'impacte del canvi de finançament a les escoles bressol privades.....	86
5.5. El finançament en perspectiva comparada.....	87
<b>6. ELS ACTORS.....</b>	<b>94</b>
6.1. Els actors institucionals.....	94
6.2. Els actors del sector privat.....	99
6.3. Els partits polítics.....	104
6.4. Les associacions professionals.....	106
6.5. Associacions de famílies.....	108
<b>7. MODELS ALTERNATIUS I COMPLEMENTARIS D'ATENCIÓ A LA PRIMERA INFÀNCIA</b>	<b>111</b>
7.1. L'atenció a la primera infància en llars familiars (mares de dia).....	111
7.2. Els espais familiars i els programes de suport i capacitació parental .....	118
7.3. El pro-comú en l'educació a la primera infància: grups i espais de criança compartida.....	123
<b>8. DE L'ESCOLA BRESSOL A LES POLÍTIQUES DE PRIMERA INFÀNCIA .....</b>	<b>127</b>
8.1. Conclusions .....	127
8.2. Vuit debats oberts en torn a les polítiques de primera infància .....	132

## Gràfics i taules

<b>GRÀFIC 4.1</b> EVOLUCIÓ DE LA COBERTURA DE L'ESCOLA BRESSOL A CATALUNYA (1998-1999 A 2014-15).....	49
<b>GRÀFIC 4.2:</b> EVOLUCIÓ DE LA MATRÍCULA DE L'ESCOLA BRESSOL A CATALUNYA (1998-1999 A 2014-15).....	50
<b>GRÀFIC 4.3</b> EVOLUCIÓ DE LA COBERTURA TOTAL DE L'ESCOLA BRESSOL A CATALUNYA PER GRUPS D'EDAT (1998-1999 A 2014-15).....	51
<b>GRÀFIC 4.4</b> EVOLUCIÓ DEL NÚMERO D'ESCOLES BRESSOL A CATALUNYA (1998-99 A 2014-15) .....	52
<b>GRÀFIC 4.5</b> EVOLUCIÓ DE LA CAPACITAT MÀXIMA DE LES ESCOLES BRESSOL (2006-07 A 2012-13).....	53
<b>GRÀFIC 4.6</b> EVOLUCIÓ DE L'OCUPACIÓ RESPECTE LA CAPACITAT MÀXIMA DE LES ESCOLES BRESSOL.....	54
<b>GRÀFIC 4.7</b> COBERTURA DE L'ESCOLA BRESSOL SEGONS LA MIDA DEL MUNICIPI (CURS 2013-14) .....	56
<b>GRÀFIC 4.8</b> DISTRIBUCIÓ DE LA POBLACIÓ 0-2 I DE LA COBERTURA DE L'ESCOLA BRESSOL PER COMARQUES (CURS 2013-14).....	57
<b>GRÀFIC 4.9</b> ASSOCIACIÓ ENTRE L'ÍNDEX D'ATUR DE LA POBLACIÓ 25-49 I LA COBERTURA TOTAL (CURS 2013-14) EN MUNICIPI DE MÉS DE 40.000 HABITANTS.....	59
<b>GRÀFIC 4.10</b> ASSOCIACIÓ ENTRE L'ÍNDEX D'ATUR DE LA POBLACIÓ 25-49 I LA COBERTURA TOTAL .....	60
<b>GRÀFIC 4.11</b> ASSOCIACIÓ ENTRE EL % DE POBLACIÓ DE 20 A 45 ANYS AMB NIVELL D'ESTUDIS DE SECUNDÀRIA O INFERIOR I LA COBERTURA TOTAL (CURS 2013-14) .....	61
<b>GRÀFIC 4.12</b> ASSOCIACIÓ ENTRE EL % DE POBLACIÓ DE 20 A 45 ANYS AMB NIVELL D'ESTUDIS DE SECUNDÀRIA O INFERIOR I LA COBERTURA TOTAL (CURS 2013-14) .....	61
<b>GRÀFIC 4.13</b> ASSOCIACIÓ ENTRE LA RENDA FAMILIAR DISPONIBLE BRUTA I LA COBERTURA TOTAL (CURS 2013-14) EN MUNICIPI DE MÉS DE 40.000 HABITANTS.....	62
<b>GRÀFIC 4.14</b> ASSOCIACIÓ ENTRE LA RENDA FAMILIAR DISPONIBLE BRUTA I LA COBERTURA TOTAL (CURS 2013-14) EN MUNICIPI DE 20.000 A 40.000 HABITANTS .....	62
<b>GRÀFIC 4.15</b> NECESSITAT I COBERTURA (CURS 2013-14) EN ELS MUNICIPI CATALANS DE MÉS DE 20.000 HABITANTS .....	64
<b>GRÀFIC 4.16</b> TAXA NETA D'ESCOLARITAT DELS INFANTS DE 0 A 2 ANYS (CURS 2012-13).....	69
<b>GRÀFIC 4.17</b> EVOLUCIÓ DE LA TAXA NETA D'ESCOLARITAT DELS INFANTS DE 2 ANYS .....	71
<b>GRÀFIC 4.18</b> ÍNDEX DE PARTICIPACIÓ EN SERVEIS FORMALS D'EDUCACIÓ I ATENCIÓ ALS INFANTS DE 0 A 2 ANYS (2011) .....	72
<b>GRÀFIC 4.19</b> PROJECCIONS DE L'EVOLUCIÓ DE LA CAPACITAT DE COBERTURA TOTAL.....	74
<b>GRÀFIC 5.1</b> DISTRIBUCIÓ DE L'APORTACIÓ DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA L'ANY 2009 .....	78
<b>GRÀFIC 5.2</b> EVOLUCIÓ DE L'APORTACIÓ DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA 2009-2014, EN MILIONS D'EUROS.....	79
<b>GRÀFIC 5.3</b> DISTRIBUCIÓ DE L'APORTACIÓ DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA L'ANY 2013 .....	80
<b>GRÀFIC 5.4</b> DISTRIBUCIÓ DE LES FONTS DE FINANÇAMENT DE L'ESCOLA BRESSOL MUNICIPAL ALS MUNICIPI DEL CERCLE DE COMPARACIÓ DE LA DIPUTACIÓ DE BARCELONA (2009-2013) .....	83
<b>GRÀFIC 5.5</b> EVOLUCIÓ DE LES QUOTES MENSUALS D'ESCOLARITZACIÓ I MENJADOR DE LES ESCOLES BRESSOL MUNICIPALS A LA PROVÍNCIA DE BARCELONA (2009-10 A 2014-15) .....	84
<b>GRÀFIC 5.6</b> PERCENTATGE D'AJUNTAMENT QUE COBREN MATRÍCULA O QUOTA DE MATERIAL A LES ESCOLES BRESSOL MUNICIPALS A LA PROVÍNCIA DE BARCELONA (2009-10 A 2014-15) .....	85
<b>TAULA 4.1</b> COBERTURA DE L'ESCOLA BRESSOL ALS MUNICIPI MÉS GRANS DE CATALUNYA (CURS 2013-14) .....	55
<b>TAULA 4.2</b> QUANTIFICACIÓ DEL DÈFICIT DE COBERTURA (CURS 2013-14) EN ELS MUNICIPI CATALANS DE MÉS DE 20.000 HABITANTS DE MAJOR NECESSITAT .....	64
<b>TAULA 4.3:</b> TAXA NETA D'ESCOLARITAT DELS INFANTS DE 0, 1 I 2 ANYS PER COMUNITATS AUTÒNOMES (CURS 2012-13) .	70

## 1. Història de l'educació en la primera infància a Catalunya

La història de l'atenció i educació a la primera infància a Catalunya mostra dos trets característics que s'han mantingut des de les seves primeres expressions fins als nostres dies. Primerament, la constant tensió i equilibris entre les funcions educativa, sanitària-assistencial i de facilitació de la conciliació entre la feina remunerada i la cura dels infants. Mentre que la funció educativa ha estat la que major debat, reflexions i escrits ha generat sobre com havien de ser els serveis a la primera infància, la necessitat de poder disposar d'un lloc on els infants poguessin estar-se amb un mínim de garanties de seguretat mentre les seves mares treballaven ha estat el principal motor per a la creació i extensió d'aquests serveis. En segon lloc, l'educació infantil ha estat particularment rellevant en la introducció dels corrents d'innovació pedagògica a Catalunya, si es compara amb altres etapes educatives. Això no obstant, en cada època s'ha produït un desajust notable entre la rellevància quantitativa i qualitativa d'aquests progressos, és a dir, entre les idees capdavanteres que han anat marcant la història de la pedagogia a Catalunya, i la realitat per a la major part dels infants, que constitueix, a la pràctica, el gruix de la història de l'atenció i l'educació a la primera infància.

Al llarg d'aquest capítol parlarem de d'educació i cura infantil, referida en la majoria dels casos al període de 0 a 6 anys d'edat. Aquest rang d'edats configura, de forma invariable des de la primera llei espanyola d'instrucció pública de 1857 fins a l'actualitat, l'edat prèvia a l'escolarització obligatòria. Les etapes 0-3 i 4-6 no resulten fàcilment destriables fins ben recentment: d'una banda, perquè l'escolarització prèvia als 2 anys ha estat força excepcional fins a la dècada dels 70 del segle passat. De l'altra, perquè els infants d'aquestes dues franges d'edat no han tendit a ser atesos en centres educatius diferents fins la dècada dels 80 i, molt especialment, arran de la LOGSE i de la universalització de l'etapa 4-6. D'altra banda, cal destacar que es tracta d'una revisió històrica de l'escolarització infantil a Catalunya, més que pròpiament de l'educació infantil, la qual, en la seva major part, s'ha produït en el si de les famílies.

### 1.1. Els orígens de les "escoles de pàrvuls": de l'higienisme al frobelisme

Els orígens de la institucionalització de l'atenció a la primera infància a Catalunya es remunten al procés de transició des d'una societat agrària tradicional a una d'industrial i urbana, que es produeix al segle XIX. Segons refereix Josep González-Agàpito, qui ha esdevingut un dels principals historiadors d'aquesta etapa educativa al Principat, aquesta transició mena a la ruptura de la cohesió familiar tradicional, a la creixent incorporació de la dona a la fàbrica, especialment en la indústria tèxtil, i a la consegüent desatenció dels infants durant les llargues jornades laborals de les seves mares. La primera reacció a aquesta nova necessitat social es va produir en el marc de les mesures higienistes promogudes pels liberals progressistes

barcelonins, com ara Ildefons Cerdà i Pere Felip Monlau, les quals van portar a la creació de les primeres “cases bressol” per a nadons, i d’asils per als “pàrvuls” de les famílies obreres pobres.

Malgrat que la funció d’aquestes primeres institucions era eminentment benèfica i substitutòria (atendre les necessitats bàsiques dels infants com ho faria la mateixa mare i mantenir-los allunyats dels riscos del carrer) l’ideal teòric expressat per Monlau en l’obra “De la instrucció pública en França” (1840) en destacava ja la funció educativa, sota l’influx de les innovacions pedagògiques amb les quals havia entrat en contacte a Europa. De forma especial, destaquen les primeres influències de la pedagogia de Fröbel, que aquell mateix any crearia a Alemanya els primers *Kindergarten* (“jardins d’infància”). Fröbel ha passat a la història de la pedagogia per haver estat el primer a dotar l’educació infantil d’un caràcter sistemàtic i metòdic, tant a nivell teòric com pràctic, ja que la seva obra inclou la descripció de nombrosos exercicis didàctics i joguines pedagògiques, així com prescripcions precises sobre l’espai físic de l’escola. Fröbel destaca la importància de la formació integral de les diferents potencialitats de l’infant, el paper preeminent del joc (no només com a entreteniment, sinó com a expressió de l’activitat creadora de l’infant i precursora del treball), i la conveniència d’un ambient obert que potenciï el contacte directe amb la natura. Inspirada en aquest enfocament, l’obra de Monlau recomanava l’atenció a les necessitats afectives de l’infant (i no només les fisiològiques); emfasitzava la funció del joc com a factor de desenvolupament; disposava que els centres comptessin amb una sala de joc, una galeria coberta i, si era possible, un pati o jardí; i suggeria un horari coincident amb la jornada laboral de (les 5 del matí a les 8 del vespre), amb la possibilitat que les mares visitessin els nadons per alletar-los.<sup>1,2</sup>

La primera onada de regeneracionisme educatiu adreçat a la primera infància no va ser un fet aïllat a Barcelona. A Madrid, s’havia constituït l’any 1838 la “Sociedad encargada para propagar y mejorar la educación del pueblo”, amb el propòsit de promoure la modernització educativa i superar el retard cultural, industrial i social espanyol. La Sociedad, que tindria una vida força efímera, es va centrar molt particularment en l’educació infantil, donant lloc a les primeres escoles de pàrvuls de tot l’estat (en va crear 11 a Madrid entre els anys 1838 i 1840). Particularment influent va ser la publicació, l’any 1840, de la primera edició del “Manual para los maestros de escuelas de párvulos” de Pablo Montesino, un dels vocals de la Sociedad, que divulgava les innovacions pedagògiques que havia pogut observar a Anglaterra. El manual, que esdevindria una obra de referència durant dècades, resulta particularment rellevant perquè subratlla tant la funció educativa dels centres que atendien la primera infància, com el paper de la pedagogia com a “ciència necessària per a l’educació dels pàrvuls”.<sup>3</sup>

Les escoles de pàrvuls viuen una segona fase de desenvolupament a partir de 1850, que es caracteritza per la progressiva difusió del mètode de Fröbel i el consegüent canvi en la concepció de l’educació en la primera infància, si bé amb una incidència pràctica limitada, ja que la creació de noves escoles continua avançant a un ritme molt lent. Entre les fites de l’època destaca la primera llei d’educació espanyola, la Ley de Instrucción Pública de 1857, coneguda com a Ley Moyano, que dividia l’ensenyament primari en tres etapes, de les quals la

1 Cita: Gonzalez Agapito

2 Cita: Ramos

3 Cita: Ruiz Berrio

primera era la de pàrvuls, i especificava que “el gobierno cuidará de que, por lo menos en las capitales de provincia y pueblos que lleguen a 10.000 almas, se establezcan escuelas de párvulos”, sense arribar a reglamentar com havien de ser aquestes escoles. Diversos pedagogs, com Mariano Carderera, López Catalán i Pedro de Alcántara publiquen diversos llibres per donar a conèixer l'obra del pedagog alemany, i s'estenen els primers assajos de “jardins d'infància” a l'estil dels alemanys a diverses ciutats. A Madrid s'inaugura la Escuela de Institutrices, que formava educadores de pàrvuls en la pedagogia de Fröbel (1874) i es va arribar a crear una càtedra de pedagogia especial aplicada a l'ensenyament de pàrvuls pel procediment de Fröbel (1876) que va donar lloc a la primera especialitat de magisteri infantil. Finalment, el 1882 el govern va crear un patronat general d'escoles de pàrvuls encarregat del règim general i la inspecció d'aquests centres i va crear un curs teòric-pràctic per a l'educació de les mestres de pàrvuls.<sup>4</sup>

A Catalunya, aquesta corrent dóna lloc l'any 1862 a la creació de l'Escola de Pàrvuls Model de Barcelona, ideat com a centre d'innovació i difusió pedagògica, que havia d'impulsar la transformació dels parvularis existents i promoure'n la creació de nous. L'historiador González-Agàpito destaca que l'aportació de l'escola Model i del seu director, Julià López Catalán, constitueix una adaptació del frobelisme des del conservadorisme pedagògic de l'època. D'una banda, López Catalán reforça la concepció educativa del parvulari, rebutja les pràctiques memorístiques i la precocitat en l'ensenyament de la lectura, i convida a plantejar l'educació dels pàrvuls com el desenvolupament de la intel·ligència, els sentits i el cos, essent un dels principals introductors dels jocs didàctics frobelians. De l'altra, López Catalán renega de la pedagogia frobeliana per ser anticatòlica i contenir els tres errors “d'afirmar que l'infant és naturalment bo, considerar l'educació com el desenvolupament natural de l'esser racional i respectar sempre la llibertat de l'infant” i afirma, encara, que la pissarra i la graderia són elements indispensables en el parvulari. Essent aquest el corrent més innovador des d'un punt de vista pedagògic, González-Agàpito destaca que la major part dels parvularis havien incorporat la funció educativa des d'una visió “instructivista i domadora de la infància”, en què l'assistència a l'escola, per a molts infants, consistia “a passar hores asseguts a les grades, [essent] l'alumne ideal el que s'adaptava a aquella inactivitat”.<sup>5</sup>

Aquest període d'efervescència pedagògica en l'educació infantil arriba a un punt d'inflexió l'any 1884. La victòria del partit conservador i la constitució del govern de Cánovas del Castillo dóna lloc a la supressió del curs de formació de mestres de pàrvuls i del patronat general, que és substituït per una “Junta de Señoras” presidida per la Infanta Isabel, amb funcions “d'auxiliar el govern en els serveis de beneficència”. Al retorn a la concepció fonamentalment benèfica dels serveis a la primera infància s'hi suma el replantejament educatiu d'aquesta etapa, enfocat ara a la “doctrina cristiana, deberes y formas de cortesía, letras y números, ideas claras y sencillas de cosas y canto”.<sup>6</sup>

La rellevància quantitativa d'aquest primer període d'afirmació educativa de les escoles de pàrvuls i d'introducció de la pedagogia frobeliana és força limitat. González-Agàpito destaca

<sup>4</sup> Cita: Colmenar

<sup>5</sup> González-Agàpito

<sup>6</sup> Cita: Colmenar



que la realitat en la major part dels centres infantils en els nuclis industrials catalans del segle XIX restava molt allunyada d'aquests ideals i experiències pioneres. La major part d'infants eren confiats a les "dones d'aguantar criatures", que sovint eren massa grans per treballar a les fàbriques, mentre que les escoles i asils de pàrvuls eren molt escassos i deficients, tant des del punt de vista higiènic com educatiu.<sup>7</sup> Es calcula que en el conjunt de l'estat n'hi havia un total de 95, de les quals 41 eren públiques i 54 privades.<sup>8</sup>

## 1.2. El pedagogisme noucentista

A finals del segle XIX, els ideals de regeneració social i de modernització s'imbriquen, a Catalunya, en el nacionalisme emergent. En aquest context, l'escola esdevé una peça clau en el projecte de reconstrucció nacional: ha d'estendre els beneficis de l'educació a tots els ciutadans, amb una vocació no només instructora, sinó també capaç de formar els nous ciutadans, cultes i cívics, necessaris per a la nació idealitzada. En oposició a l'escola tradicional defensada pel conservadorisme espanyol, el noucentisme aposta per una educació infantil i primària emmarcada en els moviments de renovació pedagògica europeus, que es troben en plena forja de l'"Escola Nova", entesa com a mitjà de transformació i integració social.<sup>9</sup> D'aquesta manera, el progressisme pedagògic va esdevenir un dels signes de modernitat del nacionalisme català, talment que, segons relata Gonzalez-Agàpito, "escola catalana" i "escola activa" esdevindrien expressions equivalents.<sup>10</sup> Aquest procés modernitzador de l'educació, en general, i de l'escola infantil en particular, rebria, ja endinsats en el segle XX, l'impuls d'altres corrents ideològiques, com el republicanisme, l'anarquisme i el feminisme, que valoraven igualment la importància de l'educació en la primera infància, la incorporació de la dona a la vida social i laboral, i l'escola com a instrument de transformació social i d'emancipació de les classes populars.<sup>11</sup> En aquest ambient polític, l'èmfasi en l'educació en la primera infància no es va deure, únicament, a la convicció de la seva rellevància en la formació de la personalitat, sinó també al fet que les escoles infantils i els establiments per a l'acollida de la infància eren les institucions en què més podien incidir diputacions i ajuntaments.<sup>12</sup>

Les primeres realitzacions pràctiques d'aquesta regeneració pedagògica en l'àmbit de l'educació infantil estigueren, de nou, lligades a la tradició frobeliana: l'any 1898 es funda el parvulari del Col·legi Sant Jordi, mentre que al 1905 Pau Vila funda l'Escola Horaciana, on els "alumnes s'asseien en taules, amb material sensorial i jocs, i amb les parets dotades d'un paper continu en què els pàrvuls podien dibuixar lliurement".<sup>13</sup> Segons Alexandre Galí, "Pau Vila i els seus mestres van tastar els efectes del veritable mètode, que és l'activitat ni instigada ni proposada des de fora sinó despertada per un mòbil intern: l'interès". El mateix any, Joan Palau funda el col·legi privat Mont d'Or, que segons Galí comptava amb "tots els requisits d'ambient, mètodes i procediments [frobelians]: en una planta baixa junt al jardí hi ha una

<sup>7</sup> Cita: Gonzalez-Agapito

<sup>8</sup> Colmenar, falta any

<sup>9</sup> Breu explicació escolar nova

<sup>10</sup> Cita: Gonzalez Agapito

<sup>11</sup> Cita: Sureda

<sup>12</sup> Cita: Sureda

<sup>13</sup> Cita: Gonzalez-Agapito

gran sala amb frisos amb temes infantils a les parets, flors, peixos, ocells, els *dons* clàssics de Fröbel”. Alhora que es creen aquestes noves escoles infantils, la Diputació de Barcelona crea l’any 1913 el Consell de Pedagogia, que posteriorment s’incorporarà a la Mancomunitat, que anima la difusió de les diverses aportacions de l’Escola Nova mitjançant les Escoles d’Estiu i la premsa pedagògica (“Quaderns d’Estudi” i “Butlletí dels Mestres”) que es distribueix gratuïtament als mestres catalans.<sup>14,15</sup>

D’entre les iniciatives més innovadores de renovació pedagògica europees, a Catalunya penetra amb especial força el montessorisme. Maria Montessori havia iniciat l’any 1907 el seu “experiment pedagògic” a Roma, que va menar a la creació de les “Case dei Bambini” per a nens de 3 a 7 anys. Montessori postula la centralitat de l’infant en l’educació, no com a ésser feble necessitat únicament de protecció i ajuda, sinó com a ésser “dotat d’instints subtils per construir activament la personalitat de l’home”. Igualment, afirma que les potencialitats de l’infant no es poden fomentar mitjançant una cura excessiva de l’adult, que acaba substituint l’infant, sinó que han de ser “estimulades per l’ambient”. Aquest ambient propici per fomentar el desenvolupament infantil havia d’estar exempt de pupitres i altres objectes que entorpeixin els moviments lliures de l’infant, i dotat, per contra, de “materials de desenvolupament” per a l’educació de l’intel·lecte i els sentits, com ara formes geomètriques de diferents dimensions o superfícies amb diferents textures.<sup>16</sup>

L’any 1914, Joan Palau, que havia visitat les “Case dei Bambini” de Maria Montessori a Roma per encàrrec del Consell d’Investigació Pedagògica de la Diputació de Barcelona, va rebre l’encàrrec d’assajar experimentalment el mètode montessorià amb una classe de pàrvuls orfes de la Casa de Maternitat de Barcelona. Els infants, provinents d’una aula clàssica amb grades, van passar a estar deixats en llibertat en una sala plena d’objectes a l’abast de la mà. En les notes que Palau va escriure al llarg de l’assaig de 14 setmanes s’hi llegeix: “un dels espectacles mes esperançadors que he pogut gaudir en la meua vida és veure com d’aquell caos d’impulsos sense fre ni coordinació anava sorgint, per si mateix, l’ordre, l’harmonia, la disciplina. Fe en les formidables forces espirituals de l’home, l’he tinguda sempre, però que les tendències al bé, a la bondat, a la disciplina i al saber es mostressin tan poderoses pel sol fet d’impedir i de sufocar totes les que li són contràries ha estat per a mi una revelació”.<sup>17</sup> Aquell mateix 1914, el mètode es va començar a aplicar a l’escola Mont d’Or, una escola privada per a fills de la burgesia.<sup>18</sup>

La primera Escola d’Estiu de la Diputació (1914) es va consagrar igualment a difondre el mètode Montessori, i aquell mateix any sis mestres més van ser enviades per l’Ajuntament i la Diputació de Barcelona al Curs Internacional de Montessori a Roma. L’any 1915 es va inaugurar una nova escola Montessori experimental a Barcelona dirigida per una de les col·laboradores de Maria Montessori a Roma, de la qual van ser alumnes els mateixos fills de Prat de la Riba. El 1916, la tercera edició del Curs Internacional de Montessori es va celebrar a Barcelona. El 1918 la mateixa Maria Montessori va traslladar el seu domicili a Barcelona,

<sup>14</sup> Cita: Sureda

<sup>15</sup> Cita: Gonzalez Agapito

<sup>16</sup> Cita: Pallezzo

<sup>17</sup> Gonzalez Agapito

<sup>18</sup> Sureda

convidada per la Mancomunitat, on va dirigir el Seminari-Laboratori de Pedagogia de l'Institut d'Estudis Catalans. Quan el 1933 es realitzà el XVII Curs Internacional Montessori, de nou a Barcelona, funcionaven a Catalunya 34 escoles montessorianes, fonamentalment privades.<sup>19</sup> Segons refereix González-Agàpito, l'explicació d'aquest èxit rau en les virtuts del mètode Montessori per dotar la innovació al parvulari d'un rigor científic i un corpus sistemàtic de pràctiques en un context en què abundaven les improvisacions benintencionades. Cal destacar, tanmateix, que el montessorisme va ser un fenomen singularment català, ja que a la resta de l'estat les escoles montessorianes no van arribar a la dotzena. El matís confessional i la identificació de les primeres experiències a l'estat amb el catalanisme en són, possiblement, l'explicació.<sup>20</sup>

Una altra institució destacada en la institucionalització i innovació en l'educació infantil fou l'Ajuntament de Barcelona. Des que el 1917 Manuel Ainaud passà a dirigir la política escolar de l'Ajuntament, l'objectiu d'escolarització passa per dotar les classes populars de Barcelona d'escolarització bàsica, gratuïta i de qualitat, tant d'ensenyaments de primària com de parvulari, etapa a la qual es va conferir especial importància. En l'etapa que s'estén fins a la II República, Barcelona destaca per l'assaig d'una certa diversitat d'enfocaments pedagògics dins el corrent de l'escola activa, d'entre els quals van destacar les metodologies Montessori i Decroly, i una dignificació de l'etapa del parvulari, amb mestres escollits per concurs entre el professorat oficial, exigència en la dedicació, salaris que gairebé doblaven els sous d'un mestre de l'estat, una abundant dotació de material, així com edificis de gran qualitat concebuts com a element formatiu.<sup>21</sup>

L'expansió i desenvolupament pedagògic del parvulari no va atènyer les "cases bressol" de la primera infància creades al segle XIX per als infants de famílies pobres, que van romandre dins la tradició benèfica que havia inspirat la seva creació. Això no obstant, González-Agàpito destaca una iniciativa sense èxit per trencar aquesta inèrcia: la creació, per part de la Junta de Protecció de la Infància de Barcelona, d'una escola bressol l'any 1926 al barri obrer del Poble Nou, amb una infermera titular, una cuidadora per cada 25 infants, servei de pediatria i alimentació gratuïta. Si bé el propòsit inicial era obrir-ne una en cada barri obrer, el pla no va arribar a prosperar.<sup>22</sup>

### 1.3. L'educació infantil a la Segona República i el període revolucionari

El període republicà va combinar una atenció renovada en l'educació a la primera infància amb una gran inestabilitat política i manca de recursos que van dificultar la concreció de diverses iniciatives. L'any 1932, el conseller de la Generalitat Bonaventura Gassol va crear una comissió per a la creació d'una xarxa pública de "escoles bressol" que, davant la manca de professionals capacitats per fer-la realitat, va preveure la formació d'un primer nucli d'educadores a l'estranger. Tanmateix, el projecte no es va arribar a posar en pràctica. Per contra, un any

<sup>19</sup> González-agapito

<sup>20</sup> Prellezso

<sup>21</sup> González-agapito

<sup>22</sup> González-Agapito

després, el mateix Gassol va impulsar la creació del “segell pro-infància”, un segell sense valor de franqueig que es venia durant les festes de Nadal amb l'objectiu de recaptar cabals per a l'atenció a la “higiene social de l'infant” i que podia enganxar-se a la correspondència. Sota aquest plantejament, que recuperava l'enfocament benèfic i filantròpic, es van arribar a inaugurar dues escoles bressol a Sant Andreu (Barcelona) i Terrassa.<sup>23,24,25</sup>

En l'àmbit dels parvularis, el mètode Montessori va perdre predicament a favor d'enfocaments més interessats en la socialització i el compromís social, com ara el mètode Decroly, que la pedagoga Rosa Sensat ja havia assajat a l'Escola de Bosc de Montjuic, creada el 1914. La mateixa Rosa Sensat, en un article publicat al 1932 sobre la situació de les escoles de pàrvuls a Barcelona es mostrava partidària de no aplicar de forma mecànica cap mètode, i descrivia els principis bàsics que caracteritzaven la pràctica pedagògica a la ciutat: ambient familiar i tracte maternal; atenció a la llengua materna de l'infant; respecte a la llibertat de desenvolupament; educació basada en l'activitat, el joc i el treball; desenvolupament de la consciència moral; contacte amb el món exterior; desenvolupament de l'expressió, la lectura, escriptura i càlcul; i la selecció i agrupació dels alumnes segons l'edat i el nivell de desenvolupament.<sup>26</sup>

El període revolucionari encetat a Catalunya el 19 de juliol de 1936 va donar lloc a la constitució del Consell de l'Escola Nova Unificada (CENU), el qual, assumint competències que fins a aquell moment corresponien a l'estat, va arribar a elaborar un Pla General d'Ensenyament. El pla, inspirat en un ideari pedagògic i de política educativa molt avançat per l'època, establia l'escolarització obligatòria i gratuïta fins als 15 anys, incloent l'educació infantil, ara dividida entre “escola bressol” (fins als 3 anys) i “escola materna” (de 4 a 6 anys). Aquesta mesura s'emmarcava en el projecte revolucionari de garantir la igualtat per a tots els ciutadans; formar els nens i nenes, des del naixement, en els valors de la solidaritat i la justícia; i incorporar la dona a la vida social, cultural i laboral. Per a l'escola bressol l'enfocament era triple: sanitari, social i pedagògic, i basat en el respecte a l'espontaneïtat i llibertat de l'infant en un ambient adequat.<sup>27 28</sup>

Malgrat les dificultats pròpies de la guerra i el breu període per implementar el pla, es van arribar a crear diverses “guarderies de guerra” i dos centres de puericultura pilot, definits com a “institucions actives, dedicades a una conjunció sanitària-educativa-social-investigadora”, i en què es va posar especial èmfasi per renovar la primera etapa de l'educació infantil, sota l'objectiu de superar tant la concepció benèfica i assistencial del segle XIX, com la concepció proteccionista i substitutiva de la família que havia emergit al segle XX. Dolors Canals, que havia estat directora d'una de les escoles Montessori promogudes per l'Ajuntament de Barcelona i que va dirigir el programa d'educació infantil del CENU, va definir l'educació 0-3 com un “dret de l'infant com a ciutadà” i va fixar els objectius en el desenvolupament de la individualitat, la lluita contra els efectes dels motlles culturals desfavorables per a la mentalitat infantil, i la facilitació de la vida social “en un grup en què la posició de l'infant no està fixada i es mou lliurement d'acord amb l'interès, l'activitat, l'atracció personal o el desig de

<sup>23</sup> Sureda

<sup>24</sup> Gonzalez-Agapito

<sup>25</sup> Document segell pro-infància

<sup>26</sup> Sureda

<sup>27</sup> Sureda

<sup>28</sup> Gonzalez-Agapito

companyia". Exiliada després de la guerra, Dolors Canals seria l'encarregada de la primera "guarderia de guerra" dels EUA a Nova York, creada sota el model dels dos centres que ella mateixa havia fundat a Barcelona, i concebuda pel govern federal nord-americà com a centre pilot i de referència per a les que s'anirien creant a la resta país.<sup>29</sup> Dolors Canals dona nom avui a una escola bressol municipal de Barcelona.

#### 1.4. L'educació infantil durant el franquisme

Els moviments de renovació pedagògica van quedar interromputs i la incipient estructura educativa infantil desmantellada en instaurar-se la dictadura franquista, que va retornar tant a les actuacions de caire benèfic i assistencial com a la parvitat en la inversió pública en aquesta etapa. L'estat, inscrit en l'ideari tradicional, considerava l'educació en els primers anys de vida com una funció reservada a la família i, primordialment, a la mare; i es considerava subsidiari de la iniciativa privada, majoritàriament religiosa, pel que fa al conjunt de l'educació.<sup>30</sup>

El caràcter marginal i assistencial de l'atenció a la primera infància queden palesats en la seva exclusió del sistema educatiu (les "escoles maternals" -de 0 a 2 anys- van passar a dependre de la Dirección General de Sanidad), les baixes taxes d'escolarització, i l'absència de reglamentació específica. Des del punt de vista pedagògic, la recuperació de la pedagogia tradicional espanyola i el rebuig a qualsevol aportació estrangeritzant implicava, a la pràctica, repudiar els moviments de renovació i la pedagogia científica que havien penetrat amb anterioritat a 1939.<sup>31</sup> L'historiador Jordi Monés apunta, tanmateix, que el franquisme no es pot considerar pròpiament com un període de ruptura educativa, ja que en les zones rurals i semi-urbanes, tant els esquemes de l'escola tradicional com el reduït paper de la dona a la societat havien sobreviscut el període republicà i revolucionari sense gaire canvis.<sup>32</sup>

Això no obstant, després dels anys de major repressió cultural, s'iniciaria un període de "restauració pedagògica" a Catalunya, de nou amb l'educació de la primera infància com a capdavantera, ja que estava sotmesa a un menor control ideològic i administratiu, i particularment concentrada en els centres educatius privats de la burgesia liberal. D'entre els fets que marquen l'inici del ressorgiment destaca, el 1956, la creació, un cop més, d'un parvulari d'inspiració montessoriana a l'escola Talitha, que aquell mateix any celebraria, al mateix centre, un curs clandestí sobre el mètode Montessori adreçat a mestres d'altres escoles infantils que volguessin reprendre l'enfocament educatiu d'aquesta etapa. Un any més tard es va crear l'Escola de Jardineres Educadores del CICE (Centre d'Influència Catòlica Femenina, actualment Institució Cultural del CICE), promoguda per sectors progressistes de l'església catalana, i que es declara hereva de Fröbel, Montessori i Decroly. El pla d'estudis, de dos anys, havia estat supervisat pels pedagogs Alexandre Galí i Artur Martorell, que havien participat del moviment de renovació previ a la guerra, i compaginava la formació professional i la sensibilització cultural, social i política de les alumnes. L'escola va arribar a titular 628

<sup>29</sup> Sureda

<sup>30</sup> Vintro

<sup>31</sup> Monés

<sup>32</sup> Monés

alumnes en 16 promocions abans que la Llei General d'Educació de 1970 establís l'especialitat de preescolar en la carrera de magisteri i l'aboqués a la desaparició.<sup>33, 34</sup>

El tercer gran impuls a la renovació de l'educació infantil va arribar l'any 1965 amb la creació, a la clandestinitat, de l'Escola de Mestres Rosa Sensat (embrió de l'actual Associació de Mestres, creada l'any 1980), amb l'objectiu de pal·liar la deficient formació que rebien els professionals de l'educació, en un moment en què es podia aconseguir el títol de mestre amb 16 anys, i en què els mestres de les "guarderies" no tenien encara estudis oficials propis. L'escola va començar a funcionar amb un primer curs en què hi van prendre part quinze mestres joves en exercici, i un grup de professors-orientadors constituït per mestres amb experiència en els anys de renovació pedagògica de la República, i fins i tot alguns de major edat que havien estat apartats de l'escola pel franquisme. En acabar el curs, el grup es va proposar recuperar les Escoles d'Estiu que la Mancomunitat havia organitzat entre els anys 1914 i 1923, i va celebrar-ne la primera edició amb 150 alumnes-mestres l'estiu de 1966, a l'empara d'un convent de religioses. Des dels seus inicis, l'Escola d'Estiu va tenir com a un dels seus principals objectius renovar les institucions educatives de la primera infància i pal·liar les mancances formatives de la majoria de les professionals que hi treballaven: l'any 1968 es va constituir un grup de treball específic sobre el tram 0-3, alhora que l'escola d'estiu va començar a comptar amb una secció fixa sobre aquesta etapa. A la represa inicial de la tradició montessoriana s'hi van anar incorporant metodologies més recents, fruit de la tasca intensa d'aquest grup per establir contactes amb l'estranger.<sup>35,36</sup> De la rellevància que va arribar a assolir l'aportació de l'Escola d'Estiu a la restauració pedagògica en dona fe que l'edició del curs d'estiu de 1977 va arribar a comptar amb la participació de 9.000 mestres.<sup>37</sup>

Mentre que en el terreny pedagògic es produïen aquests esdeveniments, la recuperació econòmica i industrial de Catalunya, la immigració a gran escala, la incorporació progressiva de la dona a la població activa i una fecunditat elevada, prèvia encara a la segona transició demogràfica, anaven donant lloc a una nombrosa població infantil combinada amb una creixent necessitat de conciliació. En conseqüència, ja des de finals dels anys 50 i molt especialment als anys 60 comencen a proliferar guarderies i parvularis privats, especialment als barris de major renda, sovint regentats per personal sense preparació, emparant-se en el buit de reglamentació i davant la poca consideració cap a aquesta etapa educativa per part de bona part dels mestres de l'època. L'historiador Monès afirma que, a finals de la dècada dels 60, un 95% del personal educatiu no tenia coneixements específics d'educació infantil, essent l'educació en la primera infància una activitat totalment intuïtiva. A més, els ratis d'alumnes per classe, que al curs 1964-65 eren oficialment de 45 a l'escola pública i de 36 a la privada, arribaven amb freqüència als 70 alumnes per mestre a les grans ciutats. El curs 1966-67 la proporció d'inscrits respecte el conjunt de població escolaritzable al conjunt de l'estat continuava sent negligible en els primers anys de l'infant (1,8% als 2 anys), però començava a

<sup>33</sup> Gonzalez Agapito

<sup>34</sup> Sureda

<sup>35</sup> Sureda

<sup>36</sup> Gonzalez-Agapito

<sup>37</sup> Marta Mata

adquirir cobertures rellevants a partir dels 3 anys (9,4% als 3 anys, el 40,4% als 4 anys i el 57,4% als 5).<sup>38</sup>

A finals de la dècada dels 60, a aquest sector privat florescent però amb escasses garanties, s'hi suma un corrent d'activisme social vinculat a l'activisme pedagògic, que dóna lloc a la creació de nous parvularis per part d'associacions de veïns, organitzacions religioses, cooperatives de famílies i altres fórmules autogestionàries, de vegades amb el suport de grups de mestres que abandonen les escoles privades en què havien trobat major marge per a la innovació pedagògica, per començar-la a estendre a les classes populars. Aquest moviment es va desenvolupar, fonamentalment, en barris perifèrics i obrers de les grans ciutats i nuclis industrials, els quals restaven força desproveïts d'oferta privada, i en què la participació al mercat laboral de les mares era, en molts casos, una qüestió de subsistència.<sup>39</sup>

### 1.5. L'educació infantil a la transició

El panorama en les primeres albors de la democràcia es caracteritza per una consolidació de l'escolarització a partir dels 4 anys, majoritàriament en centres privats i religiosos, i una escolarització minoritària, però ja no anecdòtica, dels infants de 0 a 3 anys. Així, al curs 1976-77, hi havia escolaritzats al conjunt de l'estat un 10,8% dels infants de 2 i 3 anys i un 63,5% dels de quatre i cinc. Dos anys abans, el curs 1974-1975, la distribució dels infants escolaritzats de 2 a 5 anys a Catalunya, segons la titularitat del centre, era del 25,1% a les escoles estatals, el 27,9% en religioses, i el 46,7% en privades. A la ciutat de Barcelona, en què hi havia nou guarderies municipals i 7 de dependents del Instituto Nacional de Asistencia Social, la distribució era del 13,1%, 24,2% i 62,7%, respectivament.

A nivell social, destaca que la demanda de guarderies i parvularis públics i gratuïts esdevé una de les principals banderes del moviment veïnal, molt actiu en l'època de la transició i de constitució dels ajuntaments democràtics. A Barcelona, l'any 1973 diversos centres i educadors es van agrupar en la Coordinadora de Guarderies de Barcelona que reivindicava arribar a tota la infància, unes quotes accessibles per a totes les famílies, la definició d'uns objectius pedagògics per a l'etapa i l'estabilització i qualificació dels llocs de treball dels mestres. A partir de 1975, la Coordinadora, en col·laboració estreta amb la Federació d'Associacions de Veïns de Barcelona, l'Escola de Mestres Rosa Sensat, i la Societat Catalana de Pediatria va desenvolupar una activa tasca de mobilització i sensibilització sobre la necessitat i naturalesa educativa de l'etapa 0-3, concretant les reivindicacions en la creació d'un Patronat Municipal de Guarderies, constituït sota l'alcaldia de Josep Maria Socias l'any 1977, que havia de donar lloc a la municipalització dels centres de la Coordinadora, molts dels quals s'havien anat creant a l'empara d'entitats cíviques, sindicats i moviments veïnals. El Patronat va garantir inicialment el finançament, i un cop constituït l'Ajuntament democràtic al 1979, es van establir les bases d'un model de nova escola infantil per a la ciutat, que recuperava la denominació de "escoles bressol" del sistema escolar impulsat pel CENU durant

<sup>38</sup> Mones

<sup>39</sup> Mones, agapito i sureda, vintro

la guerra. El sistema d'escoles bressol de Barcelona ha mantingut la seva singularitat, tant a nivell organitzatiu, pedagògic com reivindicatiu, fins a data d'avui.

A la resta de Catalunya, l'estructuració i consolidació dels serveis a la primera infància hauria d'esperar, amb l'excepció d'alguns municipis urbans, a la generalització de l'educació infantil de 4-6 anys generada per la LOGSE a partir de 1990, i en el cas del 0-3, al desenvolupament de la xarxa d'escoles bressol promoguda per la Generalitat de Catalunya en el període 2004-2011.

Esborrany



## 2. Els enfocaments pedagògics a l'escola bressol

Què hi succeeix a les aules de les escoles bressol catalanes? Quins són els fonaments pedagògics de l'etapa 0-3? Hi ha uns criteris comuns, uniformement acceptats, o hi ha diferents corrents teòrics? En quines pràctiques concretes es tradueixen aquests enfocaments pedagògics? I què determina que una escola o professional s'inclini per un o altre enfocament?

En aquest capítol identifiquem els elements comuns que configuren el discurs pedagògic actualment dominant, així com aquells que introdueixen una major variabilitat en l'aplicació pràctica d'aquests principis pedagògics en les escoles bressol catalanes: el grau d'aplicació d'un model de funcionament "escolar"; la dominància relativa d'alguna de les diverses teories pedagògiques que hi ha al darrere del discurs hegemònic en educació infantil; el desigual grau d'adaptació d'aquestes teories pedagògiques a les característiques dels infants actuals; les adaptacions per traduir en pràctiques concretes enfocaments pedagògics teòrics que no sempre fan referència directa a la primera infància; i un cert "faccionalisme" en la formació continuada, que exposa els professionals a corrents pedagògics canviants, i que els divideix, a més, entre els eclèctics i els adscrits a un determinat corrent. A continuació, analitzem quins són els factors que expliquen l'adopció d'una o altra pràctica pedagògica, entre els quals destaquem la titularitat del centre (públic o privat), el finançament (que determina, al seu torn, les condicions de treball dels professionals), el criteri dels professionals (amb una particular rellevància de qui ocupa la direcció) i el tipus d'empresa gestora (en el cas dels centres de gestió indirecta). Finalment, resumim quatre teories o corrents pedagògics que els entrevistats han esmentat com a particularment influents en el panorama actual de l'escola bressol catalana: l'experiència de Reggio Emilia, el model de Pikler-Lóczy, la pedagogia sistèmica i la teoria de les intel·ligències múltiples.

### 2.1. El discurs pedagògic dominant en l'escola bressol actual

Existeixen uns fonaments pedagògics comuns en una etapa educativa tan descentralitzada, tan poc propensa a la definició de continguts curriculars i, en general, amb una dinàmica històrica d'escassa regulació i control administratiu? Fins a on tenim coneixement, aquesta és una qüestió que no ha estat estudiada de forma rigorosa a Catalunya. Sobre la base dels testimonis de les persones entrevistades per a aquest estudi, existeix un elevat consens teòric sobre com "hauria de ser" la pedagogia en l'etapa 0-3. És un discurs hereu tant del pedagogisme noucentista i l'Escola Nova, com dels moviments de restauració i renovació pedagògica dels anys 60 i 70, centrat en conferir autonomia, oportunitats d'aprenentatge i un vincle afectiu a l'infant.

Els elements que configuren el discurs dominant són els següents:

- La concepció de l'infant de 0-3 anys com a subjecte complet, competent i amb capacitat per desenvolupar-se i construir els seus propis coneixements (en oposició a la concepció de l'infant com a mer objecte d'atenció i cura o com a pre-alumne )
- La consideració de l'etapa 0-3 com una etapa educativa singular, en què la principal funció de l'educador és, fonamentalment, oferir oportunitats, guiatge i temps a l'infant per a l'aprenentatge autònom.
- La consideració del joc com a principal activitat pedagògica
- La concepció de l'ambient (això és, els espais i materials posats a disposició de l'infant) com a recurs pedagògic primordial.
- La preeminència, per sobre qualsevol altre objectiu, del benestar afectiu de l'infant, a ser assolit mitjançant la construcció d'un vincle estable amb els educadors i amb l'escola
- La rellevància de la vinculació de les famílies a l'escola, a fi tant de facilitar la vinculació del mateix infant, com de recolzar-ne les capacitats parentals.
- La conveniència d'estructurar (sense una rigidesa excessiva) les activitats en el marc d'un projecte pedagògic, a fi de vincular teoria i pràctica i garantir el propòsit i coherència pedagògica de les activitats i ambients
- La conveniència de sistematitzar el seguiment i documentació del resultat de les activitats i del desenvolupament dels infants.

En aquest sentit, Irene Balaguer, ex-presidenta de l'Associació de Mestres Rosa Sensat, identifica la base comuna en "un enfocament pedagògic avesat a conferir autonomia a l'infant", això és, "que els espais, els materials i les activitats estiguin adreçats a que el nen faci les coses per ell mateix, sobre la base que si deixes temps perquè l'infant vagi fent, lentament i al seu ritme, el desenvolupament acaba anant molt més de pressa". Al seu torn, Vicenç Arnaiz, que fou el primer director de centres del Patronat de Guarderies de Barcelona, considera que el principi compartit unànimement és "cuidar la relació afectiva amb l'infant, amb una penalització total a les actituds autoritàries". Montserrat Payés, cap del Servei d'Ordenació Curricular d'Educació Infantil i Primària de la Generalitat, identifica un consens molt ample en què "l'infant és el centre; que s'ha de moure lliurement, tocar i embrutar-se les mans; que no ha de fer àlbums a pes ni els mestres li han de fer els treballs manuals perquè se'ls emporti a casa; que les activitats han d'estar molt basades en la quotidianitat; que s'han de planificar les activitats per saber per a què es fan les coses; que s'ha de documentar el que passa; que les famílies hi han de ser presents, que s'han de potenciar relacions entre infants d'edats diferents i que el pati ha de ser un espai d'aprenentatge".

## 2.2. La variabilitat en la pràctica pedagògica

L'hegemonia d'aquest discurs pedagògic no implica necessàriament que les pràctiques que se'n deriven conformin un model pedagògic tancat i homogeni. De fet, el discurs és prou

genèric per donar lloc a interpretacions flexibles i pràctiques variables, i l'evidència indica que, en efecte, aixopluga enfocaments pedagògics que són, de facto, relativament heterogenis. Segons explica una directora d'escola bressol, "és cert que tothom parla del respecte a l'autonomia de l'infant, però les pràctiques que hi ha al darrere són molt dispars, fins i tot quan els projectes pedagògics dels centres són calcats". Maria Àngels Geis, professora del grau en Educació Infantil i Primària a Blanquerna considera que els diferents enfocaments són tan variables que "es mouen dins del rang que va des del que busca, per sobre de qualsevol altra cosa, que els nens s'ho passin bé, fins al que vol que acabin l'escola bressol dient paraules en anglès". Vicenç Arnaiz apunta que aquesta variabilitat en les pràctiques es deriva de què "sovint és massa fàcil identificar-se amb alguns discursos pedagògics, i pensar 'jo això ja ho faig'". Afegeix que "un dels grans reptes és passar de l'enunciat teòric a estructurar uns criteris i poder avaluar el que realment s'està fent, i aquesta és una tasca en construcció".

La desviació més esmentada respecte el discurs predominant és l'anomenat **enfocament "productivista"**. Segons refereix Irene Balaguer, en aquest tipus d'enfocament "el bon mestre seria el que fa fer feina: dibuixos, fitxes o quaderns que l'infant s'emporta a casa per a què les famílies vegin tot el que ha fet". Àngels Geis s'hi refereix com el model del "nen-màquina sobre-estimulat per produir treballs manuals". Balaguer relaciona aquest enfocament amb una concepció escolar o instructivista de l'escola bressol, que treballa amb l'objectiu de "preparar el nen per a l'escola". Silvia Blanch, coordinadora del grau d'educació infantil a la Universitat Autònoma de Barcelona, explica que aquesta manera de fer, més que respondre a cap corrent teòric, correspon a "la reproducció del que sempre s'ha fet, a una inèrcia històrica que concep la forma d'ensenyar de manera unidireccional, i que pensa que cal produir un cert nombre de coses al dia per tenir la sensació que s'ha treballat adequadament". Hi coincideix una directora d'escola bressol, que explica que "ningú es reconeix en l'enfocament 'productivista', ni ho argumentarà sobre cap teoria pedagògica, qui més qui menys explica el que fa sota el paraigua de l'aprenentatge autònom de l'infant". La prevalença d'aquest enfocament seria, segons diversos entrevistats, més habitual en l'escola bressol privada que en la pública, i dins de les públiques, en les dels municipis petits, on l'ajuntament no exerceix un lideratge pedagògic i, per tant, les demandes o la pressió de les famílies, "que marxen més satisfetes si veuen el que ha fet el seu fill", és més present. Blanch considera, tanmateix, que al sector públic la prevalença de la pràctica productivista-instructivista és relativament baixa i, en qualsevol cas, força menor que al segon cicle d'educació infantil (P3 a P5).

Una segona font de variabilitat en la pràctica pedagògica s'atribueix a la relativa **joventut de la pedagogia de la primera infància**, la qual cosa explicaria el desajust entre el discurs teòric i una pràctica que resta encara pendent de concreció. Així, Sílvia Blanch afirma que el discurs dominant redefineix la concepció tradicional del mestre, la funció del qual passa a ser "acompanyar i posar a disposició de l'infant determinats materials per a l'aprenentatge; i observar i documentar, sense dirigir les activitats", però que "a la facultat, tot i que teoritzem molt sobre això, no acabem d'explicar com posar-ho en pràctica, així que no és tan estrany que cadascú ho faci a la seva manera". Hi coincideix una de les directores d'escola bressol entrevistades, que considera que "el que ens uneix és la por a 'escolaritzar' i el convenciment que hem de construir una cosa diferent, en què l'infant ha de ser el protagonista i constructor

del seu propi pensament i coneixements; però, com fer-ho... això som encara en procés de descobrir-ho". Una altra directora hi afegeix que "potser no tenim grans debats teòrics, però sí molta reflexió en els aspectes pràctics: Com intervenim en l'acte educatiu que vol fomentar l'autonomia? Deixem que l'infant ho descobreixi tot per ell mateix o hi ha algun límit? Si l'infant està desballestant alguna cosa, ho respectem com un acte de descoberta o hi intervenim? Les bases d'aquesta etapa educativa estan encara en construcció, perquè som una professió relativament jove a la cerca d'uns codis comuns".

Altres persones consideren que la variabilitat actual no només reflecteix les dificultats per posar en pràctica una teoria pedagògica comuna, sinó que respon a **diferències teòriques** de fons, que són substancials. Clara Puigventós que, com a directora d'Encís Cooperativa, coordina la gestió de 25 escoles bressol, afirma que a l'educació en la primera infància s'hi troben expressions de teories pedagògiques ben diferenciades, i cita entre les principals, el cognitivisme, el constructivisme, la pedagogia sistèmica i la pedagogia de la vida quotidiana (les quals tenen, al seu torn, diverses ramificacions): "hi ha diversos enfocaments pedagògics que responen a teories diferents, la qual cosa no vol dir que siguin mútuament excloents; de fet, crec que els professionals n'han de fer combinacions variables segons el moment, l'infant, el grup i el barri". En posa diversos exemples: "en un extrem hi ha el cognitivisme més pur, que és el sistema dels bits d'intel·ligència, que consisteix a aprendre a relacionar noms amb imatges per pura repetició, com una mena d'entrenament. Això quasi tots ho rebutgem perquè genera aprenentatges no significatius que, amb el temps, no serveixen per a gaire. Però també hi ha cognitivisme en l'adquisició d'hàbits de l'infant, ja que s'entrena una seqüència d'activitats, per exemple, per anar al WC: ho demanen, s'asseuen, tiren la cadena tot sols, es renten les mans, i així una vegada i una altra fins que ho aprenen. Després, el mateix professional, quan parla d'orientar o acompanyar l'infant en el joc per a que construeixi els seus propis coneixements, s'està basant sobretot en teories constructivistes. I potser hi haurà estones en què evitarà l'activitat estructurada i el que vulgui fer el nen ja estarà bé, que és la base de la pedagogia de la vida quotidiana". La diversitat en la pràctica pedagògica, en aquest sentit, respondria a combinacions variables de teories pedagògiques diferents, dins dels elements comuns apuntats a l'inici d'aquest capítol.

Vicenc Arnaiz introdueix una quarta font de variabilitat pedagògica en apuntar que els grans paradigmes teòrics sobre els quals es fonamenta l'educació de la primera infància estan en **procés d'actualització**: "l'enfocament actual té a Piaget, Montessori i els altres grans pedagogs de la primera meitat del segle XX com a banderes. Però els nens ja no creixen com ho feien llavors, i sense abandonar la base, hi hem anat afegint coses". Arnaiz identifica tres grans canvis que requereixen actualitzacions en l'enfocament pedagògic: "primer de tot, els infants participen amb molta més intensitat en el món dels adults i això fa que, molt aviat, ja es trobin en un món que és més simbòlic que material. Per exemple, si poses un telèfon mòbil a l'abast d'un infant d'entre de poc més d'un any, el més habitual és que se'l posi a l'orella, no pas que el llepi. Molt aviat la descoberta és més simbòlica que material, i l'interès de l'infant és més gran en els objectes que en els materials. Podríem dir que els nens tenen noves competències i, per tant, que els reptes també han de ser nous, i en canvi moltes escoles bressol continuen

molt centrades en el joc heurístic fins a edats en què, avui, ja no correspon<sup>40</sup>. En segon lloc, Arnaiz assenyala que l'entrada més prematura en el món simbòlic requereix un rol més actiu de l'educador en el joc: “venim de la descoberta que l'infant té competències, i que si li poses materials a la seva disposició i el deixes fer, el desenvolupament és superior. Això és cert i no ho hem d'abandonar. Però quan l'infant entra en el joc simbòlic fa el que veu fer als adults, perquè el psiquisme de l'infant està preparat per imitar. El nen només entra en territoris simbòlics nous de la mà d'algun adult amb qui hi té un vincle i que l'acompanya en aquesta exploració. I en això trobem que hi ha moltes desigualtats, segons les activitats que les famílies comparteixin amb l'infant. Si el mestre no s'implica en el joc, sinó participa de l'activitat perquè els infants que no estan entrant l'emulïn, llavors aquestes diferències que venen de la llar es mantenen a l'escola i hi ha nens que no juguen a determinats jocs. Per això cal rectificar una mica la tendència del mestre a no dirigir el joc quan parlem de joc simbòlic, no necessàriament dirigint-lo, però sí jugant-hi”. Finalment, Vicenç Arnaiz destaca com a tercer gran canvi el tipus de vincle dels infants amb els adults i els espais: “un infant de 12 mesos ara pot passar el dia amb 4 o 5 adults, dels quals cap és ben bé l'adult de referència tal com l'enteniem abans, i a més ja no està vinculat només a la seva llar, sinó també a l'escola i potser que a alguna altra llar addicional, com la dels avis o la del pare o mare si estan separats. Per tant, l'infant no està tan protegit per un vincle territorial i un adult de referència clar, i això pot generar patiment quan va a l'escola. La solució rau en una construcció narrativa que integri aquests vincles, que passa perquè no hi hagi una frontera clara entre aquests espais, o sigui, que el pare o la mare puguin passar una estona a l'escola cada dia; que l'infant pugui transportar objectes d'un lloc a un altre, com ara joguines o ninos; que a l'escola hi hagi fotos de la família que li permetin recordar; que els pares li puguin parlar de l'escola i del mestre, perquè els coneixen bé; que el mestre li pugui parlar dels pares perquè els coneix bé, i que els pares li puguin explicar on va i que passarà, perquè l'infant pugui anar integrant els diferents espais i persones a què està exposat. El nivell en què aquesta nova necessitat es cobreix és encara molt variable, i és freqüent que s'hi posin barreres o poc èmfasi, especialment si una família és incomoda.”

Una darrera font de variabilitat en la pràctica pedagògica es deriva de l'oferta de **formació continuada**. La formació continuada és força determinant en la pràctica dels mestres de primer cicle d'educació infantil, ja que la formació bàsica que reben a la universitat o als cercles formatius no sempre té un component prou pràctic o prou específic sobre l'etapa 0-3. Segons diversos entrevistats, aquesta oferta està força fragmentada en “faccions” o corrents pedagògics relativament aïllats. Així, una directora d'escola bressol explica que “al llarg del temps he vist aparèixer diferents corrents o modes que donaven resposta sobre com orientar la pràctica. Un exemple, ara mateix, és la pedagogia Pikler-Lóczy. La pregunta del moment és ‘tu ets Pikler?’: hi ha formació Pikler, una associació Pikler, material Pikler i fins i tot mobles Pikler. Hi ha escoles que són Pikler total”. Arnaiz refereix que “la formació ara mateix està vinculada a ‘lobbies’, com els de la pedagogia sistèmica, Pikler-Lóczy o Reggio Emilia, que generalment són molt poc permeables a altres influències. Si et cases o vas a topar amb un

<sup>40</sup> El joc heurístic consisteix en activitats no dirigides de descoberta de materials, en què els infants exploren les característiques físiques dels objectes posats a la seva disposició, com ara la mida, el volum, la textura o el color, prenen consciència de lleis físiques com la gravetat, i assagen la classificació dels objectes segons els atributs físics, per exemple, posant els petits dins dels grans.

determinat grup, quedés bastant aïllat i constret a una determinada visió”. Maria Àngels Geis coincideix a dir que la formació es mou massa per modes, més que no pas per models pedagògics de fons: “Pikler, per exemple, va proposar coses molt interessants en un context en què els nens podien arribar a estar immobilitzats, i ara hi ha qui ho fa servir per vendre canviadors Pikler i poder canviar bolquers en una ‘posició més digna’. O la moda de l’experimentació i que els nens pintin amb els peus. Està bé, però tots els nens saben que tenen peus encara que no els hagin fet servir per pintar. Pot ser divertit, però cal no oblidar què és fonamental i què és accessori”. D’altra banda, la variabilitat en la pràctica pedagògica no només respon a l’afinitat de cada mestre o escola per un o altre corrent, sinó per la tendència a mesclar-les o a adscriure’s a una de sola. Una directora d’escola bressol explica que “hi ha mestres que apliquen al peu de la lletra algun dels corrents, mentre que d’altres són més eclèctiques” i apunta a l’edat com un factor explicatiu: “es més fàcil abraçar un determinat corrent quan ets més jove; quan vas acumulant experiència ja veus que aplicar una determinada recepta és massa fàcil i massa simple, que l’habilitat del mestre rau en conèixer tots els recursos i novetats, i saber-los adaptar a l’entorn i les circumstàncies”

### 2.3. Els determinants de les pràctiques pedagògiques a l’escola bressol

Hem vist com, malgrat compartir unes bases pedagògiques comunes, existeixen diferències en la pràctica pedagògica de les escoles bressol catalanes, que s’expliquen per la inèrcia històrica del model instructivista i productivista, la diversitat d’enfocaments pedagògics teòrics que inspiren l’educació infantil, el desigual grau d’actualització d’aquestes teories pedagògiques, les dificultats per traduir en pràctiques concretes enfocaments pedagògics teòrics que no sempre fan referència directa a l’educació de la primera infància, i el faccionalisme en l’oferta de formació continuada, que exposa els professionals a corrents pedagògiques canviants, i que els divideix entre els eclèctics i els adscrits a una determinada corrent. Però, què determina que un professional o escola adoptin una determinada corrent o pràctica?

En primer lloc, l’orientació pedagògica de l’etapa 0-3 és, des d’un punt de vista **formal**, competència de la Generalitat de Catalunya, que l’exerceix mitjançant el Decret 101/2010, de 3 d’agost, d’ordenació dels ensenyaments del primer cicle de l’educació infantil i del document “Currículum i orientacions per a l’educació infantil” publicat pel Servei d’Ordenació Curricular d’Educació Infantil i Primària el juliol de 2012, i que desenvolupa amb major detall els continguts les prescripcions del detall.<sup>41</sup> Això no obstant, l’eficàcia normativa del Decret 101/2010 sembla ser escassa, a jutjar pel fet que cap de les persones entrevistades, tret dels representants del Departament d’Ensenyament, l’ha mencionat a l’hora d’explicar quins factors influeixen la seva orientació o pràctica pedagògica. Probablement, això s’explica per dos motius: primerament, per què conté prescripcions pedagògiques de caràcter més aviat nominal, d’interpretació flexible i acompliment difícil d’objectivar.<sup>42</sup> En segon lloc, per què

<sup>41</sup> L'Estatut d'Autonomia estableix la competència exclusiva de la Generalitat en la determinació dels continguts educatius del primer cicle d'educació infantil. Llei d'Educació de 2009.

<sup>42</sup> El decret cobreix aspectes rellevants i substancials sobre la participació de les famílies, les capacitats de l'infant a desenvolupar a l'escola, l'organització i l'horari, el seguiment del desenvolupament de l'infant, els continguts del projecte educatiu, la tutoria, l'atenció a la diversitat i els elements del currículum. Tanmateix el contingut del decret és poc concret

d'acord amb la mateixa responsable del Servei d'Ordenació Curricular, el decret va ser el resultat d'un procés de consulta i concertació amb diversos actors del sector, amb la qual cosa no prescriu pràctiques pedagògiques diferents del referent normatiu dominant en el moment de publicació del decret, sinó que mes aviat les pretén reflectir i formalitzar.

Un segon determinant és la **titularitat del centre**, essent l'escola privada, d'acord amb un part dels entrevistats, més procliu a un enfocament instructivista -productivista, com ja hem comentat anteriorment. Conxita Pericó, presidenta de l'Associació Catalana de Llars d'Infants, una de les organitzacions patronals de les escoles bressol privades, admet que hi ha diferències segons la titularitat, si bé argumenta que es deuen a que l'escola bressol privada posa un major èmfasi en l'estimulació cognitiva: "la diferència és que a nosaltres no ens fa por parlar de l'estimulació de l'infant, així que treballem per racons però també en estimular l'atenció i en reconèixer la figura de lletres i números, no només perquè pensem que és important, sinó perquè sabem que l'infant gaudeix més quan està aprenent". Més enllà d'aquesta qüestió, el sector privat és particularment procliu a incorporar certes innovacions i demandes de les famílies per singularitzar la seva oferta i resultar més competitiva, com ara la incorporació de la llengua anglesa o la dansa en l'etapa 0-3.

En el sector públic, alguns **ajuntaments** titulars de les escoles bressol exerceixen una influència rellevant en la pràctica pedagògica. És el cas d'alguns ajuntaments grans i d'una certa tradició històrica en l'àmbit de l'educació 0-3, com Barcelona, Terrassa o l'Hospitalet de Llobregat, que disposen de tècnics especialistes en aquesta etapa, han elaborat projectes educatius que expliciten l'enfocament pedagògic de l'etapa 0-3 per a totes les escoles bressol del municipi, elaboren plans de formació per reforçar les competències professionals requerides per al desenvolupament del projecte educatiu, i desenvolupen xarxes de reflexió i intercanvi entre els professionals, amb especial èmfasi en les qüestions pedagògiques. En el cas de les escoles de gestió indirecta, a més, tendeixen a incloure en els plecs dels concursos condicions directament o indirectament relacionades amb l'enfocament pedagògic. Això no obstant, això és l'excepció més que la regla, i en la major part dels municipis, ni regidors o tècnics municipals d'educació ni els plecs de condicions dels concursos de gestió indirecta solen mostrar indicacions clares vers una o altra orientació pedagògica.<sup>43</sup> En aquest sentit, Puigventós afirma que el debat pedagògic "és un debat, sobretot, dels professionals, que són els qui reflexionen i discuteixen sobre teories, sobre un o altre corrent pedagògic o sobre com portar-los a la pràctica; no és un debat sobre com orientar la política pública de l'educació 0-3". Per aquest motiu, "no és habitual que un regidor o tècnic municipal entrin a discutir sobre pedagogia".

Això no obstant, els ajuntaments acaben exercint una influència destacada sobre la praxi educativa en tant que determinen les **condicions materials** de l'escola bressol. Aquestes condicions no menen a l'adopció d'una o altra corrent pedagògica, però condicionen la mateixa funció educativa de l'escola bressol. Clara Puigventós explica que "la variabilitat de l'escola bressol respon, sobretot, als recursos que se li assignen. Hi ha ajuntaments que volen

---

en la prescripció pedagògica. Vegeu per exemple, l'Article 3, punt primer, en què s'estableix que "els pares, mares o persones tutores i els centres han de cooperar estretament en l'educació dels infants, per tal de garantir la coherència educativa entre la família i el centre, que son el primer referent efectiu dels infants i tenen la responsabilitat primera en l'educació"

<sup>43</sup> A això hi contribueix que les entitats supramunicipals que donen suport als municipis en matèria d'educació 0-3, com ara la Diputació de Barcelona i el seu Cercle de Comparació Intermunicipal, estan centrats exclusivament en aspectes de gestió.

un cotxe d'alta gamma i d'altres que volen un utilitari, i això es veu ràpid en el plec. Els costos d'una escola bressol són, en més d'un 80%, de personal, així que en llegir un plec veus les hores que has de fer i els diners que t'ofereixen, ho combines amb els ratis màxims que marca la llei, i ja saps quant podràs pagar al personal. En la major part dels casos en resulta el salari corresponent al conveni estatal públic ras, que ara mateix són 790 euros bruts per mestra, per a una jornada de 32 hores, i una mica menys per les tècniques de suport. Si el que vols es una guarderia on poder deixar les criatures i que en tinguin cura, potser ja esta bé. Però si vols tenir una escola que desenvolupi la funció educativa que li és pròpia, necessites professionals preparats i equips estables i motivats, una certa partida de material –hi ha llocs que es zero-, i personal especialista de suport quan hi ha un infant amb necessitats educatives especials. I això costa diners”. Encara més, afegeix Puigventós, “comença a haver-hi un cert procés d'especialització, pel qual als concursos “de guarderia” s’hi presenten empreses de serveis, que bàsicament proveeixen recursos humans i assumeixen les tasques de gestió, mentre que als concursos d'escola bressol amb vocació educativa s’hi presenten les entitats sense ànim de lucre, que tenen major experiència i cura en el contingut dels projectes educatius, personal estable i ofereixen formació continuada”. Els recursos materials són igualment rellevants al sector privat, que ofereix nivells molt variables de qualitat. Una part del sector privat és fonamentalment subsidiari del sector públic, i es nodreix de les famílies que no han pogut accedir a l'escola bressol pública, de major qualitat i preus més baixos, allà on l'oferta pública és insuficient. Una part d'aquestes escoles malden per contenir costos i preus que resultin assequibles per les famílies, les facin ser prou competitives i els hi permetin sobreviure financerament, generalment als llindars de la legalitat sobre els ratis d'infants per professional i amb escassa atenció a la funció pedagògica i als inputs que permeten desenvolupar-la, com ara la qualificació i estabilitat del professorat, formació continuada, disponibilitat de materials i espais adequats.

Un determinant molt rellevant en l'orientació pedagògica són els mateixos **professionals** de l'escola bressol. En aquest sentit, Silvia Blanch explica que pesen molt les opcions personals, tant de les educadores, individualment, com de les direccions de les escoles bressol: “en moltes escoles no hi ha una línia del tot clara, i la pràctica ve determinada pels criteris de cada mestra, que al seu torn depenen del nivell i el tipus de formació que tinguin, la formació continuada que hagin seguit, l'edat i experiència, les seves preferències... tot i també hi ha algunes escoles amb equips molt orientats a una determinada corrent. En general, són escoles relativament noves, que han arrencat amb una direcció forta i molt motivada en una direcció, que selecciona un equip de la mateixa corda i que va creant una certa tradició”. Àngels Geis coincideix que les directores són, almenys en potència, la peça clau en la definició de la línia pedagògica de l'escola: “n’hi ha amb bons coneixements pedagògics, que no es casen amb cap corrent, que promouen el debat i la reflexió amb les professionals del centre, i configuren un enfocament pedagògic adequat al context”, però que “aquests perfils són poc freqüents, ja que ajuntaments i empreses tendeixen a buscar persones amb capacitats gerencials, i no tant amb coneixements pedagògics”.

Finalment, les **empreses gestores** d'escoles bressol municipals semblen exercir una certa influència en l'enfocament pedagògic dels centres. Això és així especialment en municipis



petits amb una o dues escoles bressol, en què el volum del servei no justifica l'existència d'una estructura tècnica amb especialistes d'aquesta etapa a la regidoria d'educació, que queda suplerta per l'estructura de l'empresa proveïdora, que en ocasions pot arribar a gestionar 20 o 30 escoles bressol en diversos municipis. Xavier Puig, de l'Associació CEPS afirma que les entitats gestores "en general ens intentem adaptar al que demana l'ajuntament, però cadascun hi posa el seu accent. Nosaltres, per exemple, tenim major tradició en el desenvolupament comunitari, emfasitzem aquest component en la nostra proposta, però no crec que es puguin associar empreses i entitats del tercer sector amb enfocaments pedagògics concrets". D'opinió similar és Clara Puigventós, que veu la principal diferència entre el tercer sector amb tradició i experiència en l'àmbit de l'educació i les grans empreses de serveis, si bé sense distincions clares entre entitats del tercer sector. Àngels Geis, que ha participat en diverses formacions a professionals d'empreses gestores del tercer sector, confirma que n'hi ha "amb molta reflexió pedagògica, amb molta implicació professional i un debat molt viu, però no solen tenir una línia pedagògica clara i el més freqüent és que gestionin diferents escoles amb enfocaments una mica dispers; depèn, sobretot, de l'equip de professionals del centre".

## 2.4. Principals referents pedagògics rellevants

En aquesta darrera secció, repassem quatre teories o corrents pedagògics que els entrevistats han esmentat com a particularment rellevants en el panorama actual de l'escola bressol catalana: l'experiència de Reggio Emilia, el model de desenvolupament motor de Pikler-Lóczy, la pedagogia sistèmica i la teoria de les intel·ligències múltiples:

### L'experiència de Reggio Emilia

Reggio Emilia és una ciutat del nord d'Itàlia d'uns 150.000 habitants que ha estat la seu d'un dels referents internacionals d'innovació en l'educació infantil més influents de les darreres dècades. Entre d'altres, l'experiència de Reggio Emilia va ser un dels models de referència en constituir-se el Patronat Municipal de Guarderies de Barcelona a finals dels anys 70, i Casimir Macià, actual director de centres educatius de l'IMEB, esmenta que "Reggio continua sent el gran referent de qualitat per part dels professionals de les escoles bressol de la ciutat". Més recentment, ha inspirat centres concrets com l'escola El Martinet de Ripollet o la Llar d'Infants Piccolo Mondo a Valldoreix. A Catalunya n'ha fet especial difusió l'Associació de Mestres Rosa Sensat, que ha organitzat diversos viatges per visitar l'experiència de Reggio i ha publicat diversos articles i llibres al respecte. En el conjunt de l'estat la Red Educativa Reggiana del Estado Español (SAREL), actualment inactiva, ha difós l'experiència de Reggio Emilia i ha intentat establir les relacions i el diàleg entre les diverses aplicacions que se n'han fet a Espanya.

El municipi de Reggio Emilia va desenvolupar la seva xarxa de centres educatius per a nens de 0 a 3 i de 4 a 6 anys després de la segona guerra mundial, però no van adquirir notorietat internacional fins que, el 1963, en va assumir la coordinació el pedagog Loris Malaguzzi. N'és

un gran coneixedor el pedagog Alfredo Hoyuelos, actual coordinador de tallers d'expressió del Patronat Municipal d'Escoles Infantils de Pamplona, que va realitzar la seva tesi doctoral sobre l'experiència de Reggio i que l'ha adaptada per al sistema d'escoles infantils dels municipis de Pamplona i Berriozar, a Navarra. Hoyuelos en destaca com a element definitori la pedagogia de la relació o de l'organització: "el disseny organitzatiu reggià està pensat per promoure una relació intensa entre la societat, els professionals, les famílies i els infants, que doni lloc a un debat viu i a la confrontació de visions i idees permanent". Això s'expressa, entre d'altres coses, en l'absència de direccions escolars, a fi de promoure la coresponsabilitat entre tots els professionals, la convivència habitual a l'escola de les famílies amb els infants i els mestres, i en la "parella educativa", tret característic del model reggià, que consisteix en la presència de dos educadors a cada aula, amb la mateixa titulació i responsabilitat, que han de discutir sobre les activitats i el seguiment que en fan. "La parella educativa ha de discutir obertament per donar exemple als nens"- explica Hoyuelos- "I, de fet, Malaguzzi separava les parelles si eren massa ben avingudes i no discutien prou".

Un altre element singular del model organitzatiu és la figura de l'"atelier". L'atelierista és una persona que no ha de tenir titulació en pedagogia ni psicologia, sinó que ha de provenir, preferentment, del món de l'art i que té per funció incomodar els mestres amb una "mirada inoportuna" sobre la seva manera de treballar, això és, discutir-los com fan les coses i proporcionar-los idees des d'un punt de vista aliè a la professió. Les altres dues funcions de l'atelierista són aconseguir que l'escola sigui un lloc bonic, ja que l'estètica és considerada també un valor pedagògic, i crear documentació visual que intenti capturar la "cultura de la infància", per facilitar-ne la comprensió i la discussió. Fruit d'aquesta feina existeixen diversos documentals i exposicions fotogràfiques sobre l'experiència reggiana.

Un tercer component central de la pedagogia de Reggio Emilia és la "pedagogia de l'escolta". Malaguzzi refusava els currículums i les programacions i demanava que els educadors se centressin, en tot moment, en anar generant situacions en què els infants puguin "projectar la seva cultura", la qual cosa passava per estimular i documentar "les reaccions inesperades dels infants". El poc èmfasi en la programació es torna en una sistematització escrupolosa quant a la documentació del que passa a l'aula. Els educadors han de recollir i documentar les seves observacions sobre la vida quotidiana, individual i grupal, visibilitzar i interpretar les mostres de cultura infantil, recollir i intentar adaptar-se a les idees i iniciatives dels infants, i experimentar constantment novetats. Una de les funcions de la parella educativa és, precisament, que quan sigui necessari un dels dos professionals pugui dedicar-se a tasques d'observació i documentació, com ara prendre notes o gravar.

Altres elements distintius de l'experiència reggiana són els ratis d'alumnes per mestre baixos, l'absència de presses ni límits de temps per fer les activitats, la reserva d'estones per a què els educadors puguin allunyar-se de l'escola i "recarregar les piles", l'existència de cuina pròpia a l'escola, la participació del personal de neteja i cuina en les reflexions col·lectives sobre educació per aportar altres mirades, les sortides freqüents a les places públiques per "fer visible la infància a la ciutat", i un ambient físic molt cuidat estèticament i funcionalment, en què destaquen un espai central o "plaça" i l'atelier com a principals espais simbòlics. De fet,

una de les cites freqüents de Malaguzzi és la seva referència a l'ambient físic com a “tercer educador”, que ha d'estimular els infants a crear i descobrir.

En perspectiva històrica, Hoyuelos considera que “la genialitat de Malaguzzi rau en haver trobat, constantment, aplicacions concretes a idees que eren molt teòriques” i en promoure “una experimentació continua que ho posés tot en crisi de forma permanent, enlloc de desenvolupar un model tancat”. “L'experiència reggiana és única”—continua Hoyuelos – “perquè se centra com ningú en fer visible la cultura de la infància, però no es pròpiament un enfocament infantilista o pedocèntric, sinó que és més aviat acèntric, ja que es basa en les relacions entre infants, famílies, i tots els professionals, no només els educadors. En aquest sentit, anticipa algunes qüestions que després ha proposat la pedagogia sistèmica, si be des d'una perspectiva ben diferent”.

De les seves experiències d'aplicació del model reggià a Navarra, Hoyuelos conclou que els elements pedagògics bàsics de l'experiència de Reggio Emilia poden ser transposats a altres contextos: “hem reproduït el model arquitectònic, la parella educativa, l'absència de personal de suport extern, l'atelierista amb categoria de funcionari, la cura en el procés de documentació i el projecte sense programació”. Això no obstant, el que és més difícilment reproduïble són els elements no pedagògics: “l'experiència de Reggio Emilia apareix en un lloc i un moment molt determinat”, explica Hoyuelos: “la reemergència de la comunitat, després del feixisme i la guerra, en una ciutat amb gran tradició cooperativa, i en què la discussió pública i oberta per confrontar idees era molt freqüent, no només en l'educació infantil”. A Navarra, per contra, “costa que la participació de les famílies sigui tan intensa, i el conflicte polític que es viu des de fa anys dificulta que es discuteixi obertament, o que puguis tenir una relació entre escola i política que no incomodi algú o altre”.

En l'adaptació del model a Barcelona, l'experiència Reggiana es va mesclar amb la mateixa tradició cooperativa de moltes escoles bressol que havien nascut en els anys 70. Va existir una versió singular de la parella educativa (amb dos professionals de la mateixa categoria que solapaven només una part de la jornada al migdia), ratis educador-alumne baixos i l'absència de direccions fins a la reforma que als anys 90 va impulsar la regidora Marina Subirats. Continua vigent el servei de cuina pròpia a cada escola bressol.

## El model de Pikler-Lóczy

Emmi Pikler fou una pediatra hongaresa que l'any 1946 va ser nomenada com a directora d'una casa bressol per a infants orfes o desatesos de 0 a 3 anys, al carrer Lóczy de Budapest. En els anys previs a la guerra, Pikler ja s'havia singularitzat com a pediatra per l'interès en la cura i el desenvolupament físic i psicològic dels infants sans, la qual cosa l'havia menat a visitar mares i infants a les seves llars, i a estudiar com crear ambients òptims per al desenvolupament dels nadons.

Les reflexions de Pikler han estat particularment innovadores i influents en l'àmbit del desenvolupament psicomotriu dels nadons. Pikler va observar com és la pròpia iniciativa del nadó la que facilita el seu desenvolupament motor, i com l'edat en què s'assoleixen

determinades fites en el desenvolupament motor no impliquen cap millora en la qualitat d'aquest desenvolupament. Per aquest motiu, Pikler va formular el principi de llibertat de moviments completa, pel qual recomanava que no s'interferís en l'activitat motora del nadó ni se l'ajudés a fer cap moviment que no fes per ell mateix (com ara girar-se, asseure's, posar-se dret o caminar); que s'eliminessin els elements (com ara determinades robes, caminadors o cadiretes) que poguessin limitar els moviments o estimular la passivitat motora de l'infant, i que mares (o educadores) se centressin no tant en l'infant, sinó en organitzar un ambient que estimulés i propiciés l'activitat motora autònoma. En aquest sentit, Pikler és precursora del concepte de "infant competent", que ha estat molt influent en la pràctica pedagògica actual.

Emmi Pikler fou igualment innovadora en la promoció d'una "cultura del respecte" en el tracte, tacte, sosteniment, gestos, resposta, i atenció a l'infant, que havia de ser eminentment afectuós i sense imposicions ni presses, en oposició a les pràctiques tradicionals dels orfenats i maternitats de l'època. Pikler es proposà reproduir, en la mesura del possible, l'ambient d'una família per evitar els danys que la institucionalització provocava en els infants, la qual cosa passava per proporcionar un vincle afectiu i estable amb un adult de referència, en el marc d'un ambient tranquil i segur.

La maternitat de Loczy de Budapest va esdevenir l'Institut Pikler-Loczy l'any 1986, essent la casa bressol substituïda per una escola bressol. Anna Tardos, psicòloga, filla d'Emmi Pikler, i continuadora de la seva obra a l'Institut, ha estat en les darreres dècades la principal divulgadora de l'aproximació pikleriana al desenvolupament infantil. A Catalunya, es va constituir l'any 1992 el grup Pikler-Lóczy dins l'Associació de Mestres Rosa Sensat, el qual participa de la Xarxa Internacional Pikler (Lóczy), si bé els primers contactes i la difusió de l'enfocament pikleria per part de Rosa Sensat es remunten als anys 70.

Vicenç Arnaiz considera que el principi pikleria de l'autonomia psicomotriu és d'aplicació general a les aules de nadons: "és similar al principi de Montessori, que diu que cada cop que ajudes un infant li impedeixes que aprengui alguna cosa, però aplicat a etapes primerenques. Es tracta de respectar la capacitat del nadó per desenvolupar la seva psicomotricitat sense dirigir-lo ni introduir postures abans de compte que podrien generar distorsions, posant-li només reptes i oportunitats que pot anar superant autònomament i al seu ritme. Això es molt rellevant amb els nadons, quan tot es bàsicament motriu, i ha ajudat a conformar el discurs hegemònic del respecte a l'autonomia i capacitats de l'infant, estenent-lo als més petits". Afegeix, tanmateix, que ho considera una aportació cabdal, més que pròpiament un model, ja que "no es pot basar tota l'escola bressol només en les aportacions de Pikler".

## La pedagogia sistèmica

La pedagogia sistèmica és, probablement, un dels corrents actuals amb major implantació a Catalunya i, alhora, el que està suscitant un major debat. L'enfocament sistèmic es basa, fonamentalment, en l'aplicació de l'obra del psicoterapeuta alemany Bert Hellinger a l'àmbit educatiu. Aquest corrent postula que els processos d'ensenyament i d'aprenentatge estan molt influïts pels sistemes familiars, socials, culturals i històric, tant del docent com de l'alumne. En conseqüència, una mirada que integri informacions sobre aquests sistemes, ajuda

a interpretar i a aportar solucions al problemes de conducta, aprenentatge i relació.<sup>44</sup> Carles Parellada, explica que l'enfocament sistèmic te tres àmbits principals d'actuació. "En primer lloc" -explica Parellada- "la relació amb les famílies". "Això és compartit amb tothom"-afegeix- "Si no hi ha un bon pont de confiança entre l'escola i la família no hi ha èxit de cap tipus. Nosaltres diem que si el pare o la mare no miren amb bons ulls al mestre o al centre educatiu, la fidelitat familiar pot donar lloc a què l'infant no senti el permís intern per aprendre amb mestre". El segon àmbit és "l'organització de l'escola". En aquest sentit, "s'han d'establir uns criteris de funcionament per a què hi hagi una bona entesa dins de l'equip de professionals, ja que si no hi és, fins i tot un bon projecte educatiu es pot desdibuixar. Per a la sistèmica, aquesta bona entesa passa per un equip ben endreçat, en què cadascú s'ocupi de la seva funció. Entre d'altres coses això vol dir que hi ha d'haver una direcció, que no ha de ser jeràrquica, però que ha d' assumir la responsabilitat de prendre decisions després d'escoltar tothom. Nosaltres parlem d'una autoritat amorosa". Aquest plantejament és dels que desperta majors resistències, explica Parellada, perquè, especialment a l'escola bressol, la tradició es que "entre tots ho fem tot" i al director li costa assumir el seu paper. Finalment, el tercer àmbit és el de la intervenció pedagògica: "l'escola bressol te una tradició pedagògica impressionant, i nosaltres el que fem es recollir el que ja es feia i posar-li el vestit sistèmic. Concretament, el que fem és posar l'accent en què la criatura és un ésser global que forma part d'un sistema familiar propi i del sistema compartit, que és l'aula. I també el mestre pertany a un sistema familiar i té la seva pròpia historia al darrere. El que proposem és que si es posa molta atenció en aquestes relacions, es pot evitar que en el procés d'ensenyar i aprendre hi interfereixin negativament coses que són de fora de l'aula, de la historia i sistema familiar d'infants i mestres".

Parellada admet que la pedagogia sistèmica es més d'interpretació que d'acció: "diem que hi contenen molt les fidelitats, que hi ha unes regles inconscients dins dels sistemes que hem de saber llegir per avançar".

Vicenç Arnaiz considera que part de la crítica es deu a que "la sistèmica és que és molt misteriosa. Empra un llenguatge i conceptes que poden semblar un poc esotèrics" i al mateix temps "que pot ser massa fàcil vincular-s'hi, pensar que 'jo això ja ho faig', en part perquè la sistèmica té més recorregut com a pràctica terapèutica que com a enfocament pedagògic, amb la qual cosa es mes difícil definir concretament què és la pedagogia sistèmica". Això no obstant, Arnaiz creu que ha fet aportacions positives: "aporta renovació de llenguatge: potser diu coses que ja es deien però aporta un llenguatge fresc. Per exemple, 'participació de les famílies' s'ha emprat massa, era una paraula gastada, i en canvi la sistèmica torna a plantejar la rellevància de la família d'una manera que aporta mobilització emocional i que els mestres s'hi senten identificats". Entre les aportacions concretes, Arnaiz n'assenyala diverses de rellevants: "en primer lloc, han posat molt èmfasi en la continuïtat entre escola i casa, han insistit que hi ha d'haver una membrana permeable entre els dos espais. També han donat força al profund respecte a la família: els pares i les mares tenen el coneixement de l'estimació, que no es pot subordinar al coneixement tècnic del professional. Hi ha un accent sistèmic quan algú et diu 'moltes gràcies per haver confiat en mi, espero respondre les teves

<sup>44</sup> <http://www.institutgestalt.com/>

expectatives, jo no el podré estimar com l'estimeu a casa, però intentaré continuar aquí la feina que feu vosaltres'. Això, més o menys, ja s'havia dit abans, però la sistèmica ho reforça amb un discurs fresc". Igualment, Arnaiz menciona "la capacitat d'escoltar i interpretar el grup familiar, el que passa, el que es diu i el que no es diu. La sistèmica dóna claus per interpretar la conducta dels infants a partir del grup i la història familiar". Finalment, "entenen que les relacions escola-família no depenen tant del sistema formal, de què diem quan estem asseguts en una reunió, sinó de com t'acostes a les famílies, dels llenguatges institucionals".

El problema, creu Arnaiz, és comú al d'altres grups que advoquen per un determinat enfocament pedagògic, i és que "el nucli de la sistèmica té una actitud molt excloent respecte la resta, i una cosa és dir que el grup i la història familiar tenen rellevància en l'aprenentatge, i l'altra és dir que l'aprenentatge depèn només del grup i la història familiar".

### La teoria de les intel·ligències múltiples

El nord-americà Howard Gardner va formalitzar la teoria de les intel·ligències múltiples l'any 1983 en l'obra *"Frames of Mind: The Theory of Multiple Intelligences"*. Sobre la base de diversos experiments, Gardner postula que els éssers humans no recorren de diferents maneres a una única intel·ligència flexible, sinó que disposen d'un conjunt d'intel·ligències diferents i autònomes. Concretament, identifica vuit intel·ligències: la lingüística-verbal, la lògica-matemàtica, l'espacial, la cinètica-corporal, la musical-rítmica, la interpersonal, la intrapersonal i la naturalista. Gairebé totes les disciplines, activitats i ocupacions humanes requereixen destresa en més d'una intel·ligència, mentre que cada intel·ligència es pot aplicar a més d'un àmbit d'activitat. En aquest sentit, les persones no es distingeixen tant pel quocient intel·lectual, com pel perfil d'intel·ligències, això és, la intensitat en què s'expressa cada intel·ligència i la forma en què es combinen per realitzar diferents tasques en diferents àmbits de la vida. Una segona aportació rellevant de la teoria de Gardner és la vinculació de les intel·ligències amb l'entorn cultural en què es produeix l'aprenentatge. De fet, Gardner defineix la intel·ligència com "la capacitat de resoldre problemes o crear productes que siguin valuosos en un o més ambients culturals". En aquest sentit, les intel·ligències no rauen únicament en l'individu.

Malgrat que es tracta d'una teoria de la intel·ligència i no d'un model pedagògic pròpiament, les aplicacions pedagògiques de la teoria de Gardner són diverses. Fonamentalment, posa en entredit que els sistemes educatius s'hagin de restringir exclusivament a les intel·ligències lingüística i lògica-matemàtica, i nega que tots els alumnes puguin aprendre totes les matèries de la mateixa manera. En educació infantil, la teoria de les intel·ligències múltiples s'ha interpretat com un aval per a certes teories i pràctiques pedagògiques preexistents, és a saber, que la primera infància és un moment clau per al desenvolupament de les diverses intel·ligències i és, per tant, una etapa de gran rellevància educativa; que l'aprenentatge millora si la formació emprava un ampli repertori d'estratègies, tècniques i activitats que cobreixin i interrelacionin la diversitat d'intel·ligències de l'infant, enlloc de centrar-se únicament en fomentar de forma precoç la intel·ligència lògica-matemàtica i lingüística; que l'aprenentatge millora si la formació és menys estandarditzada i s'adapta al nivell de

desenvolupament de cada infant per a cadascuna de les intel·ligències, i que també es produeixen millores si es creen ambients i oportunitats que estimulin l'aprenentatge "integral", és a dir, que permetin articular i combinar les diferents formes intel·ligència.<sup>45</sup>

Esborrany

---

<sup>45</sup> Julio Vera, cita.

### 3. El Marc Legal

En aquest capítol presentem el marc legislatiu de l'educació en la primera infància. En primer lloc mostrem el tractament del dret a l'educació dels 0 als 3 anys a la Constitució Espanyola i les principals lleis educatives, les quals no reconeixen aquest dret però solen incloure principis programàtics que cominen els poders públics a satisfer la demanda d'aquests serveis. En segon lloc, el capítol repassa l'evolució de la concepció educativa de l'etapa 0-3, des de la LOGSE de 1990, primera reforma educativa que li confereix categoria preeminentment educativa a aquesta etapa, fins a les reformes educatives posteriors, incloent el tractament que rep la Llei d'Educació de Catalunya (LEC) de 2009.

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", segons estableix l'Estatut de 2006. Per aquest motiu, la segona part del capítol tracta la definició dels principis i continguts pedagògics i els requeriments dels centres educatius per a la primera infància en la legislació vigent catalana que regula aquesta etapa educativa: la Llei d'Educació de 2009, el Decret 1010/2010 d'ordenació dels ensenyaments del primer cicle d'educació infantil i el Decret 282/2006 pel qual es regulen el primer cicle de l'educació infantil i els requisits dels centres.

#### 3.1. El dret a l'educació dels 0 als 3 anys

La Constitució Espanyola no estableix un dret legal a l'educació en la primera infància (entesa, en aquest cas, com a escolarització). L'enunciat de l'Article 27, que atribueix a tots els espanyols el dret a l'educació i estableix el caràcter obligatori i gratuït dels ensenyaments bàsics, no permet deduir que el dret fonamental a l'educació abasti l'etapa 0-3. De fet, les successives lleis d'educació espanyoles de l'actual període democràtic han exclòs aquesta etapa de la relació d'ensenyaments amb la categoria d'ensenyament bàsic.

Això no obstant, les lleis d'educació han tendit a incorporar principis programàtics que cominen els poders públics a la prestació d'aquest servei (generalment fins a donar cobertura a la demanda), els quals estan mancats de l'eficàcia normativa d'un dret legal. Aquest tipus de principi programàtic es remunten a la primera llei d'instrucció pública i es repeteix en la major part de lleis educatives fins a l'actualitat:

- En primer lloc, l'article 105 de la Ley de Instrucción Pública de 1857 (o "Llei Moyano") estableix que "el Gobierno cuidará de que, por lo menos en las capitales de provincia y pueblos que lleguen a 10.000 almas, se establezcan [...] escuelas de párvulos".



- La primera llei d'educació franquista, la Ley de Enseñanza Primaria de 17 de juliol de 1945 determinava, en l'Article 19, que "las escuelas maternas y de párvulos serán creados en los núcleos de población que permitan matrícula suficiente", així com que "la creación en suficiente número de estas escuelas será obligatoria en los centros industriales y agrícolas donde el trabajo condicionado de la madre exija el cuidado y custodia inteligente de los niños menores de seis años".
- Ja en democràcia, l'article 7 de la LOGSE, de 1990, estableix que "les administracions públiques garantirán l'existència d'un número de places suficients [d'educació infantil] per assegurar l'escolarització de la població que la sol·liciti".
- L'any 2002, la LOCE promoguda pel govern del Partit Popular estableix que "les administracions competents atendran a les necessitats que concorrin en les famílies i coordinaran l'oferta de places suficients per satisfer la demanda".
- Finalment, la Llei orgànica d'educació 2/2006 (LOE) insta les administracions públiques a que "desenvolupin progressivament una oferta suficient de places en el primer cicle [d'educació infantil]"

En l'àmbit de Catalunya, la Llei d'Educació de 2009 no conté cap principi programàtic explícit sobre l'oferta d'educació per a la primera infància. Tanmateix:

- La Llei 14/2010 dels drets i les oportunitats d'infants i adolescents de Catalunya estableix que "els infants i els adolescents tenen dret a rebre el màxim nivell d'educació possible des de llur naixement" (art.13) i que "les administracions públiques han de crear serveis educatius adreçats als infants de 0 a 3 anys i a llurs famílies, i han de donar-hi suport"(art.48).
- L'article 15 del Decret 2006 determina que "l'administració educativa i l'administració local han d'impulsar una oferta suficient per atendre la demanda de places de primer cicle de l'educació infantil", i que "en la creació de places a les llars d'infants de titularitat pública s'han de prioritzar les zones socialment desafavorides, s'ha de respectar l'equilibri territorial, i s'han de tenir en compte les fluctuacions de la demanda".

### 3.2. La concepció educativa de l'etapa 0 a 3

L'atenció a la primera infància ha viscut, històricament, tensions i equilibris entre les funcions educativa, de cura i substitució de la llar, d'atenció social als infants i de facilitació de la conciliació laboral i familiar de mares i pares. La inclusió progressiva de l'etapa corresponent a la primera infància en les lleis d'educació ha tendit a explicitar i desenvolupar la funció educativa.

En aquest sentit, resulta particularment significativa l'aprovació de la LOGSE de 1990, ja que la LODE de 1985, primera llei educativa en democràcia, no feia altra menció a l'educació infantil que el reconeixement del centres d'educació preescolar. La LOGSE incorpora, per primer cop, l'etapa d'educació en la primera infància (0-3) en el sistema educatiu de règim general, si bé no la reconeix com a ensenyament bàsic, i per tant, no adquireix la condició d'ensenyament obligatori i gratuït.<sup>46</sup> De fet, el mateix preàmbul de la LOGSE emfasitza que la "carència de configuració educativa del tram previ a l'escolaritat obligatòria" és un dels problemes que han menat a la necessitat de la reforma educativa. A més, la LOGSE estableix que el dret a l'educació és un dret social "susceptible d'enriquir-se [...] atenent un major nombre de ciutadans i oferint-los una major extensió formativa", i que l'expansió de l'educació infantil contribuirà a "completar el gaudi d'aquest dret".

La LOGSE és també rellevant a nivell organitzatiu, ja que estableix la divisió vigent de l'educació infantil en dos cicles: el primer, dels 0 als 3 anys, i el segon, dels 3 als 6, que té precedents en la Segona República i que ha continuat fins a l'actualitat; i per contenir el primer reconeixement de la funció compensatòria de l'educació infantil, mencionada en l'article 64 de la Llei, que estableix que "les administracions educatives asseguraran una actuació preventiva i compensatòria garantint, quan escaigui, les condicions més favorables per a l'escolarització, durant l'educació infantil, de tots els infants amb condicions personals que, per la procedència d'un medi familiar de baix nivell de renda, pel seu origen geogràfic o per qualsevol altra circumstància, suposin una desigualtat inicial per accedir a l'educació obligatòria i per progressar en els nivells posteriors".

L'any 2002, la LOCE promoguda pel govern d'Aznar reestructura el sistema educatiu, talment que l'educació infantil de segon cicle (3 a 6 anys) passa a anomenar-se "educació infantil", la qual passa a ser ensenyament de règim general amb caràcter "voluntari però gratuït", mentre que en queda exclosa l'educació infantil de primer cicle (0-3), ara anomenada "educació preescolar", de caràcter voluntari, i a la qual se li atribueix la doble finalitat de "atenció educativa i assistencial a la primera infància". Igualment, la menció de la nova legislació educativa a la funció compensatòria de l'educació infantil es limita a l'etapa a l'etapa d'educació infantil, es a dir al període de 3 a 6 anys.

La LOE de 2006, ja sota el govern de Rodríguez-Zapatero, retorna a la concepció establerta originalment a la LOGSE. Així, el preàmbul de la llei concep l'educació infantil "com una etapa única [...] organitzada en dos cicles que responen ambdós a una intencionalitat educativa, no necessàriament escolar, i que obliga els centres a comptar des del primer cicle amb una proposta pedagògica específica". La LOE recupera l'èmfasi en la funció educativa compensatòria de l'educació infantil en l'Article 81, que estableix que "correspon a les autoritats educatives assegurar una actuació preventiva i compensatòria garantint les condicions més favorables per a l'escolarització, durant l'etapa d'educació infantil, de tots els infants les condicions personals dels quals suposin una desigualtat inicial per accedir a

<sup>46</sup> La Ley 14/1970 General de Educación y financiamiento de la reforma educativa incorporava la "educación preescolar", a partir dels 2 anys, com a primer "nivel educativo"

l'educació bàsica i per progressar a nivells posteriors", corresponent a les administracions educatives "adoptar mesures singulars en aquells centres escolars o zones geogràfiques en les quals resulti necessària una intervenció educativa compensatòria". Igualment, l'Article 74 estableix que "correspon a les Administracions educatives promoure l'escolarització a l'educació infantil de l'alumnat que presenta necessitats educatives especials".

Els capítols i articles relatius a l'educació infantil de la LOE continuen vigents a data d'avui, ja que no van ser modificats per la LOMCE de 2013 (coneguda com a Llei Wert),

En l'àmbit de Catalunya, la Llei 12/2009, del 10 de juliol, d'educació de Catalunya (LEC) té una orientació similar a la LOGSE i la LOE en la consideració preeminentment educativa dels serveis d'atenció a la primera infància. Concretament, l'article 56 estableix que l'educació infantil "té com a objectiu el desenvolupament global de les capacitats dels infants durant els primers anys de vida, a l'inici del procés d'aprenentatge, i ha de prevenir i compensar els efectes discriminadors de les desigualtats d'origen social, econòmic o cultural". Igualment, redunda en qüestions d'estructuració del sistema educatiu ja determinades en la legislació educativa espanyola, i estableix que l'educació infantil queda estructurada en dos cicles: "el primer comprèn entre els zero i els tres anys d'edat" i no té categoria d'ensenyament obligatori ni gratuït; i el segon, "que comprèn entre els tres i els sis anys d'edat", i té categoria d'ensenyament gratuït i universal no obligatori. De forma singular, denomina els centres que imparteixen el primer cicle d'educació infantil com a "escola bressol" o "llar d'infants".

### 3.3. Continguts educatius i principis pedagògics

No fou fins la LOGSE de 1990 que la legislació educativa va establir objectius i principis pedagògics per a l'educació dels infants de 0 a 3 anys.<sup>47</sup> Per al primer cicle d'educació infantil, la LOGSE prescriu l'atenció al "desenvolupament del moviment, el control corporal, les primeres manifestacions de la comunicació i el llenguatge, les pautes elementals de la convivència i la relació social i el descobriment de l'entorn immediat", amb l'objectiu de contribuir al "desenvolupament físic, intel·lectual, afectiu social i moral dels infants". Igualment, estableix que els continguts educatius s'organitzin en "àrees que es corresponguin amb els àmbits propis de l'experiència i el desenvolupament infantils, i que s'abordaran a través d'activitats globalitzades que tinguin interès i significat per a l'infant", amb una "metodologia educativa que es basi en les experiències, les activitats i el joc, en un ambient d'afecte i confiança".

---

<sup>47</sup> La Ley General de Educación de 1970 va introduir algunes indicacions de caire pedagògic per a l'educació preescolar (de 2 a 6 anys): "la educación preescolar comprende juegos, actividades de lenguaje, incluida, en su caso, la lengua nativa, expresión rítmica y plástica, observación de la naturaleza, ejercicios lógicos y prenuméricos, desarrollo del sentido comunitario, principios religiosos y actitudes morales". Tanmateix, la mateixa llei establia que, per als infants de 2 i 3 anys "la formación, aunque estará originada sistemáticamente, tendrá un carácter semejante a la vida del hogar".

La LOCE de 2002 fou menys detallada quant als principis i metodologies d'aquest cicle educatiu, atès que especifica que “correspon a les Comunitats Autònomes l'organització de l'atenció dirigida als infants d'aquesta etapa educativa”, si bé manté la referència a l'atenció “desenvolupament del moviment, el control corporal, les primeres manifestacions de la comunicació i el llenguatge, les pautes elementals de la convivència i la relació social i el descobriment de l'entorn immediat”.

Finalment, la LOE de 2006 estableix uns objectius i principis comuns per a tots dos cicles d'educació infantil (0-3 i 4-6), els quals continuen vigents, ja que la LOMCE no ha derogat el capítol referent a l'educació infantil:

- La finalitat de l'educació infantil es “contribuir al desenvolupament físic, afectiu, social i intel·lectual dels infants” (Article 12)
- L'objectiu de l'educació infantil és “el desenvolupament de les capacitats que permetin: conèixer el propi cos i el dels altres, les possibilitats d'acció i aprendre a respectar les diferències; observar i explorar l'entorn familiar, natural i social; adquirir progressivament autonomia en les activitats habituals; desenvolupar les capacitats afectives; relacionar-se amb els altres i adquirir progressivament pautes elementals de convivència i relació social, així com exercitar-se en la resolució pacífica de conflictes; desenvolupar habilitats comunicatives en diferents llenguatges i formes d'expressió; i iniciar-se en les habilitats lògic-matemàtiques, en la lectoescriptura i en el moviment, el gest i el ritme” (Article 13).
- El caràcter educatiu, tant del primer com del segon cicle d'educació infantil, ha de ser recollit per cada centre educatiu en una “proposta pedagògica” (Article 14)
- Els continguts educatius de l'educació infantil s'organitzaran en “àrees corresponents a àmbits propis de l'experiència i del desenvolupament infantil i s'abordaran per mitjà d'activitats globalitzades que tinguin interès i significat per als nens” (Article 14)
- Els mètodes pedagògics de treball en tots dos cicles es basaran en “les experiències, les activitats i el joc i s'aplicaran en un ambient d'afecte i confiança, per potenciar la l'autoestima i integració social.”

Finalment, la LOE prescriu a les Administracions educatives la determinació dels “continguts educatius del primer cicle de l'educació infantil”, d'acord amb el previst en la Llei, així com la regulació dels “requisits que hagin de complir els centres que imparteixin aquest cicle, relatius, en tot cas, a la relació numèrica alumnat-professor, a les instal·lacions i al nombre de places escolars”.

A Catalunya, el desenvolupament d'aquests objectius i principis pedagògics s'ha desenvolupat primerament i de forma genèrica en la Llei d'Educació de 2009, i de forma més detallada en el

Decret 1010/2010 d'ordenació dels ensenyaments del primer cicle d'educació infantil que estableix, per primera vegada, un currículum per a l'educació en la primera infància.

Així, l'article 56 de la LEC especifica que "el currículum del primer cicle de l'educació infantil s'ha de centrar en els continguts educatius relacionats amb el desenvolupament del moviment, el control corporal, les primeres manifestacions de la comunicació i el llenguatge, les pautes elementals de convivència i relació social i la descoberta de l'entorn proper dels infants. . L'article 78 afegeix que "els elements organitzatius que adoptin els centres en l'educació infantil han de contribuir específicament a:

- a) Reconèixer, facilitar i fer efectiu el compromís de les famílies en el procés educatiu de llurs fills.
- b) Garantir per a cada infant que les situacions d'aprenentatge mantenen viva i estimulen la seva curiositat per tot el que l'envolta.
- c) Garantir als infants l'estabilitat i la regularitat necessàries per a facilitar-los l'aprenentatge, i també l'autoestima amb relació a tot el que aprenen.
- d) Assegurar el seguiment sistemàtic de les activitats i els projectes de grup, i documentar els processos individuals o de grup per compartir-los amb els infants i les famílies.
- e) Escoltar els infants, atendre al que diuen i al que fan, i facilitar-los la participació en el que els afecta, per desenvolupar-ne l'autonomia responsable."

El Decret 101/2010, d'altra banda, estableix, per primera vegada, l'ordenació curricular del primer cicle d'educació infantil a Catalunya.

El Decret determina que la **finalitat de l'educació infantil** és "contribuir al desenvolupament emocional i afectiu, físic i motor, social i cognitiu dels infants, proporcionant-los un clima i entorn de confiança on se sentin acollits i amb expectatives d'aprenentatge". En aquest sentit, l'acció educativa ha de permetre "el desenvolupament afectiu, el creixement personal dels infants, la formació d'una imatge positiva i equilibrada d'ells mateixos, el descobriment de l'entorn, de les possibilitats del seu propi cos, del moviment i dels hàbits de control corporal, perquè actuïn cada vegada d'una manera més autònoma; la possibilitat d'experimentar, de relacionar-se i de comunicar-se amb les altres persones, infants i persones adultes, per mitjà dels diferents llenguatges, establint vincles i relacions amb les corresponents pautes elementals de convivència, de relació i de respecte al principi de no-discriminació".

A efectes d'assolir aquests objectius, el Decret estructura l'**ordenació curricular** en les "capacitats a desenvolupar", les "àrees d'aprenentatge" i els "continguts".

- Les "capacitats" que els infants han d'anar desenvolupant al llarg de l'etapa de l'educació infantil són les següents<sup>48</sup>:

<sup>48</sup> Sorprenentment, les capacitats que estableix l'Article 5 no coincideixen amb les que estableix l'Annex 1 del mateix Decret, que són: 1. Identificar-se com a persona, assolir el grau de seguretat afectiva i emocional corresponent al seu moment maduratiu, i esforçar-se per manifestar i expressar les pròpies emocions i sentiments; 2. Establir relacions afectives

1. Progressar en el coneixement i domini del seu cos, en el moviment i la coordinació, tot adonant-se de les seves possibilitats.
  2. Assolir progressivament seguretat afectiva i emocional i anar-se formant una imatge positiva de si mateixos i de les altres persones.
  3. Adquirir progressivament hàbits bàsics d'autonomia en accions quotidianes, per actuar amb seguretat i eficàcia.
  4. Pensar, crear, elaborar explicacions i iniciar-se en les habilitats matemàtiques bàsiques.
  5. Progressar en la comunicació i expressió ajustada als diferents contextos i situacions de comunicació habituals per mitjà de diversos llenguatges.
  6. Observar i explorar l'entorn immediat, natural i físic, amb una actitud de curiositat i respecte i participar, gradualment, en activitats socials i culturals.
  7. Mostrar iniciativa per afrontar situacions de la vida quotidiana, identificar-ne els perills i aprendre a actuar-hi en conseqüència.
  8. Convivre en la diversitat, avançant en la relació amb les altres persones i iniciant-se en la resolució pacífica de conflictes.
  9. Comportar-se d'acord amb unes pautes de convivència que els portin cap a una autonomia personal, cap a la col·laboració amb el grup i cap a la integració social.
- Les “àrees d'experiència i desenvolupament” en les que s'han de desenvolupar aquestes capacitats són:
    - a) La descoberta d'un mateix i dels altres.
    - b) La descoberta de l'entorn.
    - c) La comunicació i llenguatges.

El Decret també regula la **relació entre els centres educatius i la família** “per tal de garantir la coherència educativa” i la “cooperació estreta entre els centres i les famílies, que són el primer referent afectiu dels infants i tenen la responsabilitat primera de llur educació”, segons refereix la LEC. En aquest sentit, el Decret prescriu que el centre “ha d'establir els mecanismes de participació i col·laboració necessaris que permetin compartir amb les famílies els criteris d'intervenció i responsabilitat educativa, per afavorir la participació en el procés educatiu dels seus fills i filles, i formular una carta de compromís educatiu amb les famílies”. Igualment, cada centre “ha d'establir, a començament de curs, el calendari de reunions i entrevistes”. S'han de garantir, com a mínim, “una entrevista individual a l'inici de l'escolaritat, una altra al llarg de cada curs i una reunió col·lectiva a l'inici de cadascun dels cursos del cicle, així com aquells

---

positives, comprenent i apreciant progressivament el seu entorn immediat, iniciant-se en l'adquisició de comportaments socials que facilitin la integració en el grup; 3. Participar amb iniciativa i constància en les activitats quotidianes d'alimentació, repòs i higiene personal, iniciant-se en la pròpia autonomia i orientant-se en les seqüències temporals quotidianes i en els espais que li són habituals; 4. Comprendre el llenguatge adult i dels altres infants, comunicar-se i expressar-se a través del moviment, el gest, el joc i la paraula, amb una progressiva millora del llenguatge oral.; 5. Dominar progressivament el cos i l'adquisició de noves habilitats motrius, augmentant la seva autonomia en els desplaçaments, en l'ús dels objectes i l'orientació en l'espai quotidià.; 6. Actuar sobre la realitat immediata, descobrir-ne l'organització a partir de les pròpies vivències i establir relacions entre objectes segons les seves característiques perceptives.; 7. Projectar les pròpies vivències a través de l'activitat lúdica, i anar-les representant a través d'un incipient joc simbòlic.; 8. Iniciar-se en la descoberta i l'ús del llenguatge corporal, verbal, matemàtic, musical i plàstic.

mecanismes de relació periòdica que permetin informar sobre les activitats, les rutines i els hàbits quotidians dels infants tant al centre com a casa.”

El decret també estipula el principi d'**autonomia pedagògica i organitzativa dels centres educatius**. L'article 7 estableix que “el Departament d'Educació ha d'afavorir l'autonomia pedagògica i organitzativa dels centres”, la qual cosa inclou la distribució horària, que es definirà “en funció de les activitats quotidianes lligades a la satisfacció de les necessitats bàsiques dels infants, el nombre d'alumnes, d'espais i de recursos, i atenent la seva planificació curricular”, i el model organitzatiu i de funcionament, que ha d'estar recollit “en el projecte educatiu i ha de facilitar la protecció dels drets dels infants i la conciliació de la vida laboral” de les famílies. Igualment, l'equip educatiu podrà decidir “sobre els aspectes de l'observació i la documentació pedagògica que s'han d'incloure en la programació”.

En el marc d'aquesta autonomia, el Decret prescriu que cada centre educatiu ha d'elaborar un **projecte educatiu** en el qual s'han de concretar “els principis pedagògics i organitzatius, els valors, els objectius i les prioritats d'actuació”. El projecte ha d'incloure:

- La concreció per al desenvolupament del currículum.
- Les característiques de l'entorn social, cultural i sociolingüístic, i els criteris d'ús de la llengua catalana en el centre.
- Els criteris de no-discriminació i d'inclusió educativa.
- Els criteris per a l'atenció a la diversitat de l'alumnat.
- La concreció dels criteris metodològics, organitzatius i de seguiment i observació de l'infant.
- L'organització de l'horari escolar, que inclourà les mesures per a l'acolliment i l'adaptació dels infants.
- La concreció dels mitjans de relació amb les famílies.

Igualment, l'article 11 estableix que l'equip educatiu ha “d'elaborar, desenvolupar i avaluar les **programacions didàctiques** en coherència amb el currículum [que estableix el Decret] i els criteris acordats en el projecte educatiu de centre”. Les programacions didàctiques han de tenir “un tractament globalitzat” i, per a l'organització d'activitats, han de tenir presents “els ritmes de desenvolupament individual, de joc, d'assoliment d'hàbits i de descans de l'infant, així com les seves necessitats socioafectives i educatives.”

El Decret determina que cada grup d'infants ha de tenir una **tutora o tutor** responsable “de l'atenció i el seguiment, tant individual com de grup, del procés de desenvolupament de l'infant, i d'afavorir que tots els infants se sentin segurs i acollits i amb expectatives d'aprenentatge”. Aquest tutor o tutora ha de coordinar “l'acció del conjunt de persones que intervenen en el grup d'alumnes, vehicular la informació a les famílies i, si escau, coordinar-se amb els serveis externs que puguin intervenir en infants del grup”.

La LEC estableix que “l’avaluació del desenvolupament personal i de l’aprenentatge durant l’educació infantil ha d’ésser contínua i global, ha de verificar el grau d’assoliment dels objectius educatius i ha de facilitar l’adaptació de l’ajut pedagògic a les característiques individuals de cada infant”. En relació amb aquest procés de seguiment i documentació del desenvolupament de l’infant, el Decret estableix en l’Article 8 que s’ha de basar en “l’observació constant i sistemàtica” i “ha de possibilitar el coneixement de les condicions inicials individuals de cada infant, dels progressos que ha efectuat en el seu desenvolupament i del grau d’assoliment dels objectius educatius establerts”. També ha de permetre “conèixer i analitzar la pertinència dels recursos emprats per tal de facilitar el procés d’ensenyament i d’aprenentatge”. En aquest sentit el decret prescriu que “a l’inici del cicle, el centre educatiu ha d’obrir un arxiu personal per a cada infant amb el nom i cognoms i les dades del centre, del qual formen part els documents oficials d’avaluació, la fitxa de dades bàsiques, el resum d’escolarització i l’informe global individualitzat de final de cicle elaborat pels centres, que ha de reflectir el procés educatiu seguit per l’infant. Aquest document s’ha de trametre als mestres tutors o tutores de l’infant del cicle següent, així com aquells altres instruments d’observació i documentació pedagògica establerts per l’equip educatiu de cicle.” La fitxa de dades bàsiques i el resum d’escolarització s’han d’ajustar en el seu contingut al model que estableix la normativa per al segon cicle de l’educació infantil, i les tasques de seguiment del desenvolupament de l’infant queden subjectes a la supervisió de la Inspecció d’Educació, que ha de vetllar “per la seva adequada integració en el procés educatiu de l’infant i la seva correcció formal, així com les mesures adoptades d’atenció a la diversitat, i proposar les mesures que contribueixin a millorar-lo”.

Malgrat que el Decret no especifica els instruments per fer-ho, en l’Article 1 de “principis generals” especifica que “a la **detecció precoç** de les necessitats educatives específiques i a la intervenció en les dificultats de desenvolupament, tan bon punt es detectin”. En aquest sentit, l’Article 56 de la LEC ja s’especifica que “durant l’educació infantil s’ha d’assegurar la detecció precoç de les necessitats educatives específiques i de les manifestacions evolutives que puguin indicar un risc de trastorn dels alumnes, que han de rebre una atenció ajustada a llurs característiques singulars”.

### 3.4. Els requisits dels centres educatius per a la primera infància

El segon decret que desenvolupa tant el mandat de la LEC com de la LOE quant a la regulació de l’educació en la primera infància és el Decret 282/2006, de 4 de juliol, pel qual es regulen el primer cicle de l’educació infantil i els requisits dels centres.

En primer lloc, resulta rellevant la definició de l’**àmbit d’aplicació** d’aquest decret, ja que existeixen centres adreçats a la primera infància (tals com ludoteques o grups de criança que en romanen exclosos). Concretament, el decret es d’aplicació únicament als centres que imparteixen el primer cicle d’educació infantil, que són aquells centres “que acullen de manera regular, és a dir, continuada i sistemàtica, infants de zero a tres anys, i els donen servei



educatiu”; i que per al seu funcionament “els ha de crear o autoritzar l’Administració educativa”. Aquests centres hauran d’oferir els seus serveis “de manera continuada i sistemàtica a grups estables d’infants, amb freqüència diària, (...) durant 10 o mes mesos l’any”, si be també poden oferir de manera regular un servei “a grups estables d’infants dos o més dies a la setmana, tres o mes hores al dia, durant deu o mes mesos l’any”.

De forma explícita, el decret determina que en l’àmbit d’aplicació del decret no s’hi inclouen “la prestació de serveis a infants de zero a tres anys en centres no autoritzats a impartir el primer cicle d’educació infantil”, i per facilitar a les famílies la diferenciació entre les dues modalitats de servei, “s’estableix l’obligació de fer conèixer que el centre està autoritzat per la Administració Educativa i es prohibeix la utilització de les denominacions genèriques dels centres (“llar d’infants” o “escola bressol”) per part dels establiments que no disposin d’aquesta autorització”. No s’inclouen en l’àmbit d’aplicació del decret “els serveis que reben els infants de zero a tres anys de manera no regular”, els quals “no requereixen l’autorització de la Administració educativa, sens perjudici de la regulació referida a les condicions de seguretat, higiene i altres que l’Administració autonòmica o l’Administració local consideri oportú establir”.

Per als centres educatius (llars d’infants i escoles bressol) per als quals el decret és d’aplicació, les característiques dels centres regulades són les següents:

#### **a) Nombre màxim d’infants per grup**

L’article 12 estableix que al primer cicle d’educació infantil pot haver-hi simultàniament, com a màxim, els següent nombre d’infants per grup:

- Grups d’infants menors d’un any: 8 infants
- Grups d’infants d’un a 2 anys: 13 infants
- Grups d’infants de dos a tres anys: 20 infants”

#### **b) Qualificacions i numero mínim de professionals**

El Capítol II del Títol III de la LOE, actualment vigent, estableix que “l’atenció educativa directa als nens del primer cicle d’educació infantil serà a càrrec de professionals que posseeixin el títol de Mestre amb l’especialització en educació infantil o el títol de Grau equivalent i, si escau, d’altre personal amb la deguda titulació per a l’atenció a les nenes i nens d’aquesta edat”. “En tot cas”, continua la Llei, “l’elaboració i seguiment de la proposta pedagògica (...) estaran sota la responsabilitat d’un professional amb el títol de Mestre d’educació infantil o títol de Grau equivalent”.

A Catalunya, el Decret 282/206 estableix el nombre i la qualificació dels professionals que en els centres que imparteixen el primer cicle d’educació infantil. Concretament, l’article 11 diu que “els professionals que imparteixen el primer cicle de l’educació infantil han d’estar

en possessió del títol de mestre especialista en educació infantil o del títol de grau equivalent o del de tècnic superior en educació infantil [és a dir, el títol corresponent al Cicle Formatiu de Grau Superior], o de qualsevol altre títol declarat equivalent”.

Igualment, el Decret especifica que el numero mínim de professionals “en presència simultània ha de ser igual al nombre de grups en funcionament simultani més un, incrementat en un de més per cada tres grups”.

Sobre la distribució entre professionals amb el títol de mestre especialista i els tècnics superiors en educació infantil, el decret determina que “per cada tres grups o fracció, almenys un dels professionals ha de tenir el títol de mestre amb l’especialitat en educació infantil”.

Finalment, el Decret especifica que “cada grup estable d’alumnes ha de tenir un professional dels previstos en aquest article que fa les tasques d’educador-tutor i es el referent, fins i tot per a la relació amb les famílies “, això es, permet que el tutor del grup sigui un professional amb el títol de tècnic superior en educació infantil.

### **c) Els espais i instal·lacions**

El decret regula les condicions relatives als espais per impartir aquest cicle. Estableix una superfície mínima de dos metres quadrats per infant a totes les sales destinades a l’atenció habitual i directa als infants, amb un mínim de 30 metres quadrats a cada sala (Article 13).

Igualment, el centre ha de comptar amb un pati d’esbarjo a l’aire lliure de com a mínim 2 metres quadrats per cada infant en utilització simultània i un mínim de 75 metres quadrats, i una sala addicional i diferenciada per a usos múltiples de, com a mínim, 30 metres quadrats.

### **d) L’horari**

El Decret permet uns calendaris i règims horaris que “estant al servei de l’interès superior de l’infant, permetin conciliar la vida laboral amb la primordial responsabilitat dels pares, de les mares o dels tutors.”. L’article 10.2 estableix que l’horari “ha de respectar els límits raonables de permanència diària dels infants al centre”, però no especifica quin és aquest límit.

### **e) Oferta de places**

El Decret no preveu que hi hagi centres amb oferta de places per a un únic tram d’edat (la qual cosa es rellevant, ja que el tram inferior a 1 any sol resultar econòmicament menys rendible, pel major rati de professionals per infant i perquè la demanda sol ser més baixa). Tanmateix, s’introdueix la possibilitat que el titular de més d’una llar d’infants en un

mateix municipi pugui limitar-se als dos trams d'edat superiors en algun o alguns centres per ajustar-se millor a la demanda.

#### **f) El sistema d'accés**

La LEC determina, en l'article 47, els criteris de prioritats en l'accés que s'han d'aplicar, de forma general, "en el cas que la demanda de llocs escolars per als ensenyaments sostinguts amb fons públics sigui superior als llocs disponibles en el centre".

Concretament: "a) Si té germans que estiguin matriculats en el centre, o el fet que el pare o la mare o el tutor o tutora legal hi treballin. b) La proximitat del domicili habitual o del lloc de treball del pare o la mare o el tutor o tutora legal. c) Les rendes anuals de la unitat familiar, atenent les especificitats que per a calcular-les s'apliquen a les famílies nombroses. d) Si té discapacitat o en té el seu pare, la seva mare o algun germà o germana".

Per al cas concret dels procediments d'admissió dels alumnes als ensenyaments de primer cicle d'educació infantil sostinguts amb fons públics, la LEC (i posteriorment l'article 16 del Decret 282/2006) estableix que "els ajuntaments poden establir altres criteris generals de prioritats", a més dels establerts en el paràgraf anterior, si bé en cap cas aquest procediment no pot implicar "el dret d'accés amb relació als ensenyaments posteriors" (això es, l'accés al cicle 0-3 en un determinat centre educatiu no pot determinar preferència per accedir posteriorment al segon cicle d'educació infantil en el mateix centre).

#### **g) Participació de les famílies**

El decret regula l'obligació de constituir, la composició i les funcions del consell de participació de les llars d'infants "amb la finalitat de vetllar, juntament amb la titularitat del centre, pels drets dels infants, dels pares i dels educadors". En una llar de fins a tres grups hi han de ser presents el director/a, un representant de l'ajuntament (o de la titularitat en el cas de les llars privades sufragades amb fons públics), un del personal educador escollit pel mateix personal educador, un dels pares i mares escollit pels pares i mares i un del personal d'administració i serveis. (Art. 18). En les de més de tres grups, hi ha de ser present un segon representant de les famílies i del personal educador. El decret no especifica ni la freqüència mínima de convocatòries ni les funcions o atribucions d'aquest consell de participació.

#### **h) Modalitat rural**

El decret introdueix la figura de la llar d'infants rural, que pot tenir les seves instal·lacions distribuïdes en diferents municipis o en diferents poblacions d'un o més municipis. Segons estableix la disposició addicional segona, aquest tipus de llar rep la denominació genèrica de "llar d'infants rurals" i ha de tenir una seu central amb diverses extensions que

conformen “un únic centre educatiu amb una única direcció pedagògica”. El requeriment per poder formar part d’una llar d’infants rural es que cada nucli de població, tant en el cas de la seu central com de les extensions, tingui menys de 2500 habitants. En aquests centres els requeriments de l’espai (el mínim de metres quadrats de les aules i el pati) i de les instal·lacions (l’exigència de comptar amb una sala per a cada grup d’edat i d’una sala d’usos múltiples) es relaxen.

### 3.5. La distribució competencial entre administracions

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”, segons estableix l’Article 131.2 de l’Estatut d’Autonomia de 2006 . L’article 14 de la LOE de 2006 (actualment vigent) estableix, de forma genèrica, que correspon a les “administracions educatives” determinar els continguts educatius del primer cicle d’educació infantil i regular els requisits que han de complir els centres que l’imparteixin.

En relació amb les funcions de l’administració local, l’article 84.2 de l’Estatut disposa que “els governs locals tenen competències pròpies sobre la planificació, l’ordenació i la gestió de l’educació infantil i la participació en el procés de matriculació en els centres públics i concertats del terme municipal, el manteniment i l’aprofitament, fora de l’horari escolar, dels centres públics i el calendari escolar”, en els termes que determinin les lleis.

Així mateix, a LEC de 2009 defineix, en l’article 159, que “a petició dels ens locals, i d’acord amb la programació educativa, es poden delegar competències per a crear, organitzar i gestionar centres públics que imparteixin el primer cicle d’educació infantil”.

Al seu torn, l’article 20 decret 282/2006 preveu la delegació de competències de la Generalitat als municipis relacionades amb “el consell de participació de les llars d’infants , amb el procés de preinscripció i admissió d’infants als centres sufragats amb fons públics, i amb la resolució dels expedients administratius d’autorització, de cessament d’activitats, de modificació i de revocació de l’autorització del primer cicle de l’educació infantil dels centres privats”, a fi d’unificar en un sol organisme la tramitació de totes les autoritzacions requerides per un centre d’educació infantil.

## 4. Oferta i cobertura de l'escola bressol

Si hi ha una qüestió que ha estat hegemònica en el debat polític sobre les polítiques educatives per a la primera infància es l'oferta de places d'escola bressol, i la capacitat d'aquesta oferta per arribar a cobrir la demanda. Resulta significatiu que la Llei Llei 5/2004, de creació de llars d'infants de qualitat, sigui generalment coneguda com la "Llei de les 30.000 places", en referència a la fita que conté per a l'expansió de la xarxa pública. També va ser el principal objecte de debat en la compareixença de la Consellera 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 només el 55% de la demanda, malgrat l'expansió de la xarxa pública en els darrers anys. Com indica una de les persones que hem entrevistat, "sembla que el debat polític que hi ha sobre l'escola bressol s'acabi en si se'n fan o se'n deixen de fer".

Mes enllà d'eclipsar altres debats sobre la qualitat i característiques del servei d'escola bressol, i no només sobre la quantitat, (des de l'enfocament pedagògic, 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 escolaritzat en escoles bressol? L'ideal es necessàriament la universalitat, i per tant més cobertura és sempre millor? O bé la necessitat d'escolarització depèn del tipus d'infant, família o entorn de residència? Quin paper ha de jugar 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 jugar el sector privat en el conjunt de l'oferta del servei d'escola bressol?

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

#### 4.1. Una fotografia del curs 2014-15

- Al curs 2014-15 hi ha havia **79.031 infants de 0 a 2 anys escolaritzats** en escoles bressol, dels quals 50.033 (el 63,3%) eren en escoles bressol públiques i 28.998 (36,7%) en privades.<sup>49</sup>
- Això representa **una cobertura del 44.2%** respecte el 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.<sup>50</sup>
- 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 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 (i depenen, per tant, del Departament d'Ensenyament), i 544 són de titularitat privada. A més, hi ha 17 centres privats que ofereixen el primer i segon cicle d'educació infantil (dels 0 als 5 anys), i 177 escoles de primària privades que ofereixen, també, el primer cicle d'educació infantil.
- El curs 2012-13<sup>51</sup> 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 de 1 any, 2.632 a infants de 2 anys i 266 eren mixtes.
- Amb els ratis màxims d'alumnes per grup fixats pel Decret 282/2006, el nombre d'unitats del curs 2012-13 es correspon amb una **capacitat màxima de 97.244 infants**. El numero de matriculats d'aquell mateix curs representava el **86,6% de la capacitat màxima** (és a dir, van quedar places lliures); per als centres públics era del 89,9% i, per als privats, del 81,8%. Per edats, l'ocupació respecte la capacitat màxima va ser del 81,2% per als infants de 0 anys, del 89,7% per als de 1 any i del 85,7% per als 2 anys.

#### 4.2. Evolució recent de l'oferta: de l'expansió dels anys 2000 a l'estancament actual

La reivindicació d'un increment de places en la xarxa d'escoles bressol va retornar amb força a l'agenda política catalana a finals de la dècada dels noranta, moment en què el llavors Conseller d'Ensenyament, 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, ens els quatre anys transcorreguts entre el curs 1998-99 i el 2001-02 la cobertura de

<sup>49</sup> Malgrat se sol fer referència al primer cicle de l'educació infantil com a etapa 0-3, al llarg d'aquest capítol farem referència a l'edat de l'infant en iniciar el curs, que és sempre 0,1 i 2 anys.

<sup>50</sup> 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 dels nascuts vius a Catalunya en els dos anys anteriors al curs de referència (per exemple, 2012 i 2013 per al curs 2014-15, així com per 5/12 parts dels nascuts vius en l'any inicial del curs (per exemple, 2014 per al curs 2014-15), ja que, generalment, el límit per poder accedir a P0 és haver nascut abans del final del mes de maig.

<sup>51</sup> 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 2013-2014.

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 finals de l'any 2003 es va constituir el primer govern tripartit, i en 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 noves places de titularitat pública, a acomplir en el període 2004-2008. El "mapa de llars d'infants" que desenvolupava la llei no argumentava gaire els motius de situar la fita en 30.000 noves places (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 a ser creades entre els municipis (o comarques) seguint un únic criteri homogeni per a tots els municipis, consistent 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 i racionalització en la distribució de noves places del "mapa", la implementació es va desenvolupar de forma 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 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 el 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 a 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.<sup>52</sup>

<sup>52</sup> A partir del curs 2006-07, en què entra en vigor el Decret 282/2006 que estableix el número de màxim d'infants per grup, es pot aproximar l'oferta pública de places sobre la base 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 realitzar 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 número d'unitats constituïdes desagregat per edats). Per a comparacions amb altres cursos fora d'aquest període cal emprar el número d'infants matriculats, que es una

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, el qual, després d'un seguit de reduccions, va ser traspassat a les diputacions provincials. 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 pressupostaries de les administracions locals ha menat a un canvi de tendència per a la major part dels indicadors de cobertura en els darrers anys quatre cursos.

El gràfics 4.1 a 4.6 il·lustren l'evolució de l'ús i cobertura de l'escola bressol a Catalunya des dels curs 1998-99 fins al curs 2014-15:

- **Des del curs 1998-99 la cobertura de l'escola bressol respecte la població de referència de 0 a 2 anys ha augmentat des del 31,1% al 44,2%**, havent assolit un pic màxim al curs 2011-12 del 45,4% (Gràfic 4.1). 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 al curs 1998-99, a 178.830 el 2014-15, amb un pic màxim de 208.944 al curs 2010-11 (Gràfic 4.2).
- **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.
- **L'increment de la cobertura pública estat parcialment contrarestat per una reducció de la cobertura 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 nous infants que no haguessin anat a l'escola bressol, sinó que n'ha manllevat alguns dels que haguessin assistit a escoles bressol privades.
- **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, del 11,1% al 22,0%). Per als infants de 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 4.3).
- **El nombre d'escoles bressol municipals s'ha triplicat**. Al llarg d'aquest període de 16 anys, el nombre de centres de primer cicle 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 4.4).

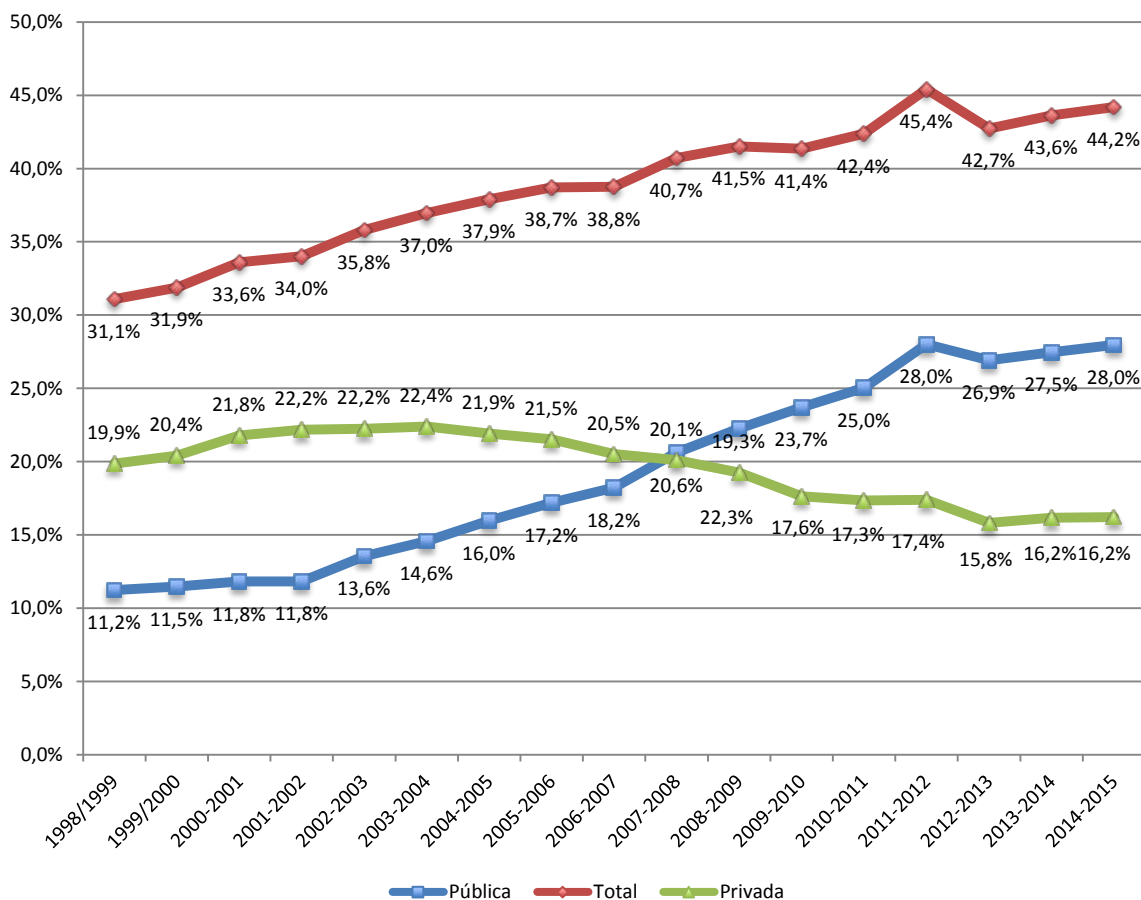
---

aproximació encara més imperfecta a l'oferta de places, ja que depèn també de la demanda per part de les famílies, que al seu torn, pot estar condicionada per la situació econòmica i del mercat laboral, pels preus públics del servei o per la localització de les escoles bressol respecte als llocs de residència de les famílies amb infants.



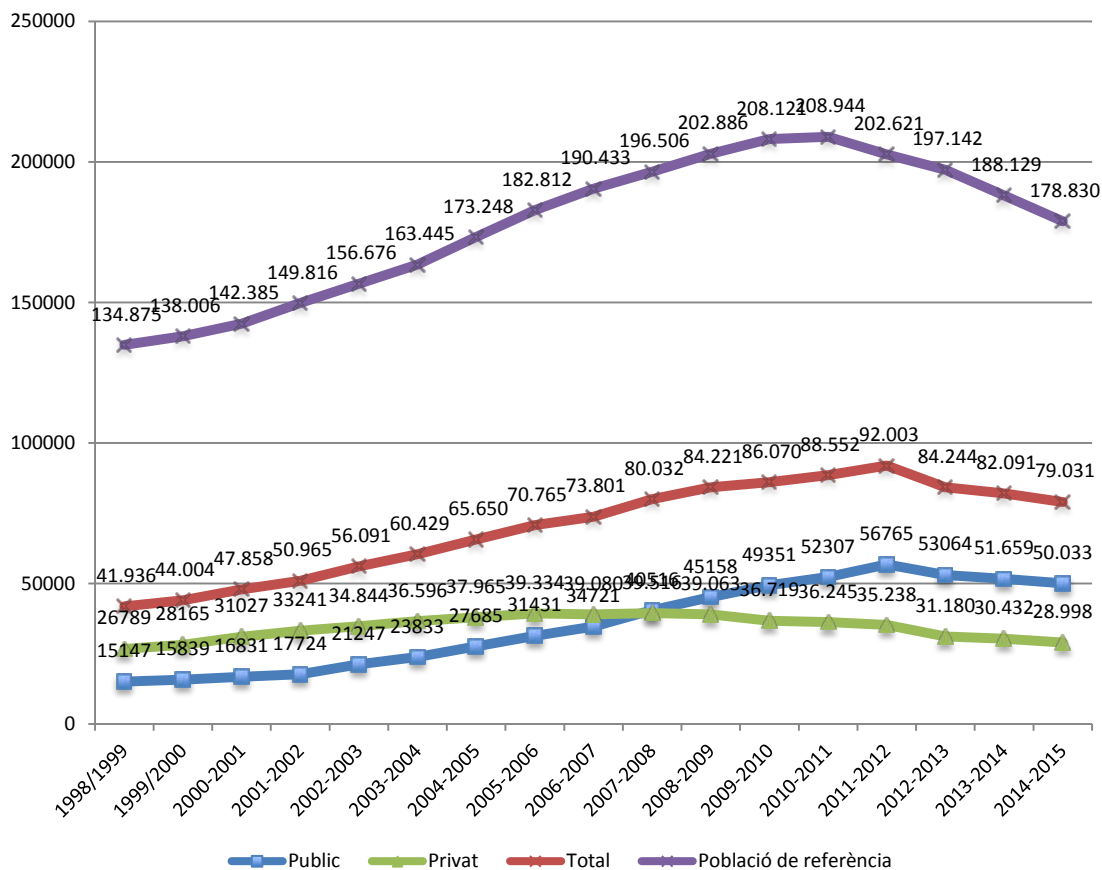
- L'ocupació de places respecte la capacitat màxima s'ha mantingut pràcticament inalterada en l'escola bressol pública, al voltant del 90%.** Aquesta taxa d'ocupació de places s'ha mantingut estable tot i que entre els cursos 2006-07 i 2012-13 (únic període amb dades disponibles) la capacitat màxima 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 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 en l'escola bressol pública (que, al curs 2012-13 corresponen a un excedent de 6.056 places) palesa que l'oferta total de places no es l'únic determinant en l'ús del servei (Gràfics 4.5 i 4.6).
- Les tendències a l'alça de la dècada dels 2000 han canviat en els primers anys 2010:** la població 0-2 va començar a declinar després del pic del 2010-11, i des del curs 2011-2012, també disminueix el numero 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 4.1 a 4.6)

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



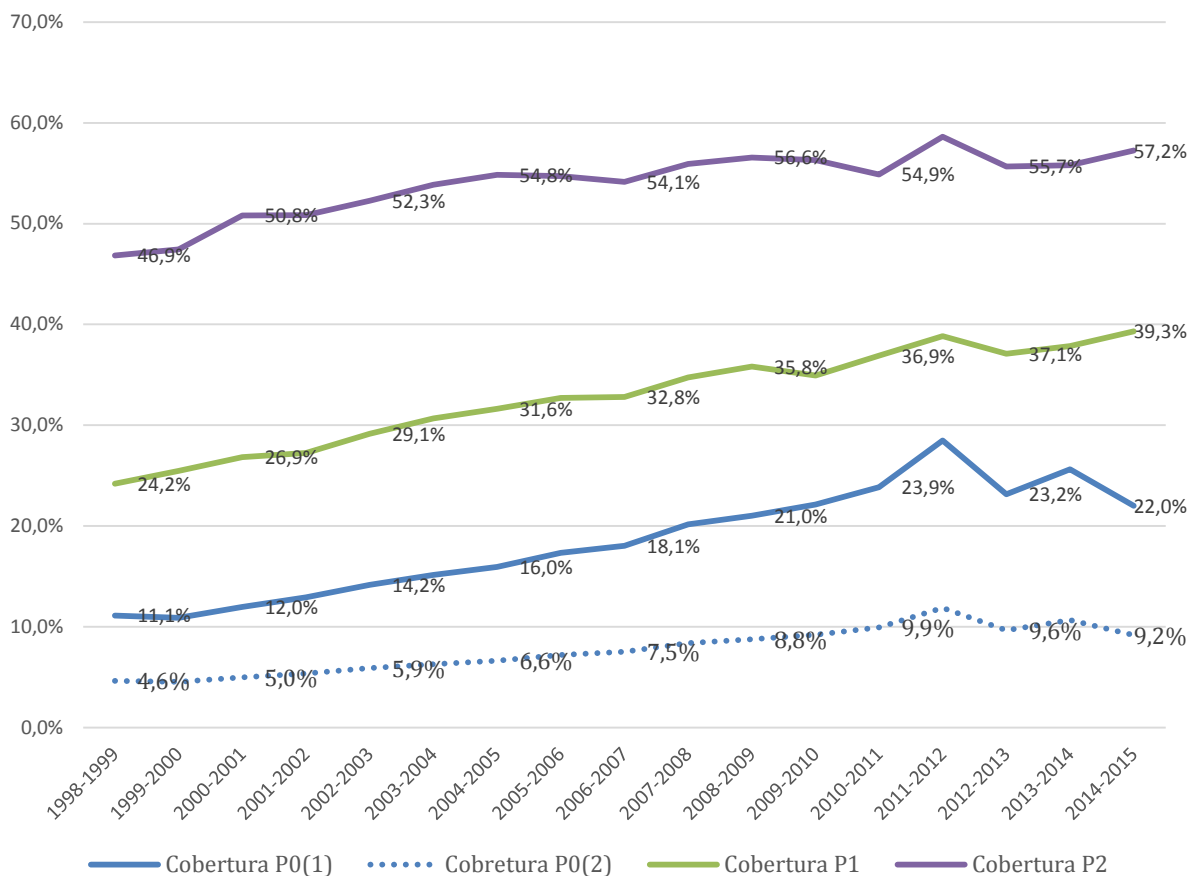
Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Ensenyament

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



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

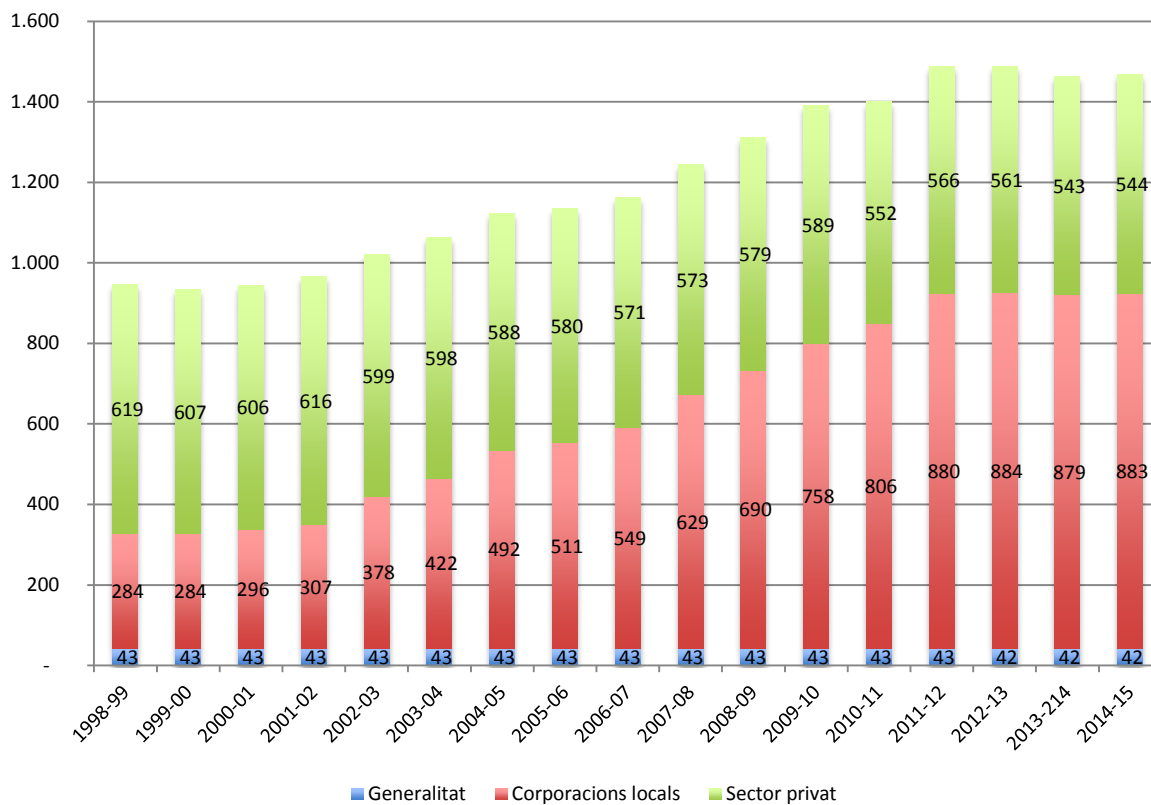
**Gràfic 4.3.**  
**Evolució de la cobertura total de l'escola bressol a Catalunya per grups d'edat (1998-1999 a 2014-15)**



\* P0 (1) correspon a la cobertura sobre el conjunt d'infants nascuts entre gener i 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). P0 (2) correspon a la cobertura respecte el conjunt d'infants nascuts en l'any d'inici del curs (per exemple, 2014 per al curs 2012-2015)

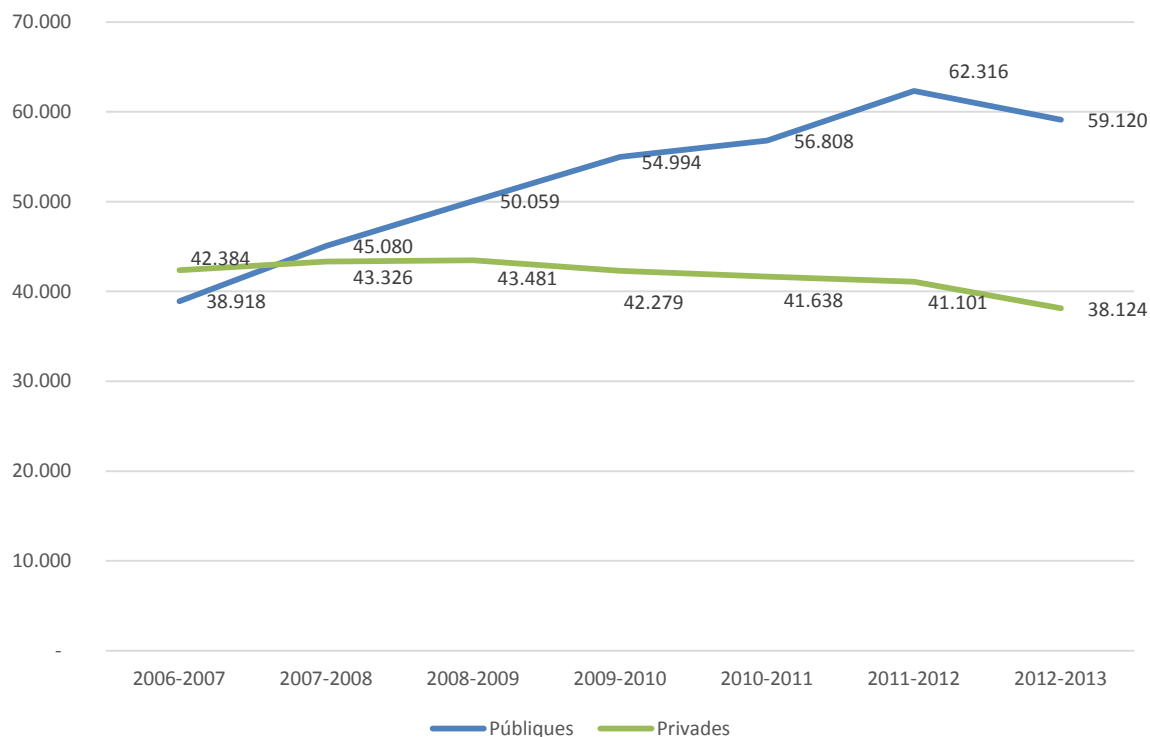
Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Ensenyament

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



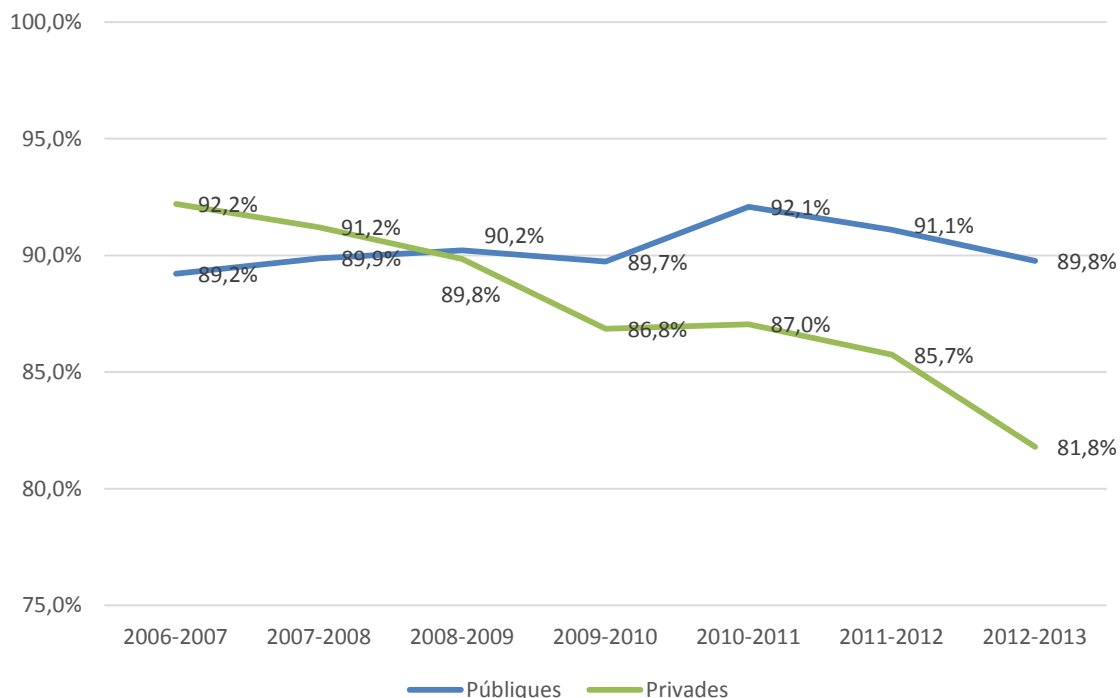
Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Ensenyament

**Gràfic 4.5.**  
**Evolució de la capacitat màxima de les escoles bressol (2006-07 a 2012-13)**



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

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



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

### 4.3. La distribució territorial de la cobertura

**La cobertura de l'escola bressol respecte la població 0-2 varia notablement entre territoris.** Això és conseqüència, a 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 capacitat de cada l'administració local i del desenvolupament de l'oferta privada les quals, son al seu torn, sensibles a les diferències de la demanda entre territoris.

La **Taula 4.1** il·lustra aquesta variabilitat en els 30 municipis de major 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, i la cobertura en escoles bressol públiques oscil·la entre el 9,9% de Badalona i el 38,5% de Sant Feliu de Llobregat.

Taula 4.1.

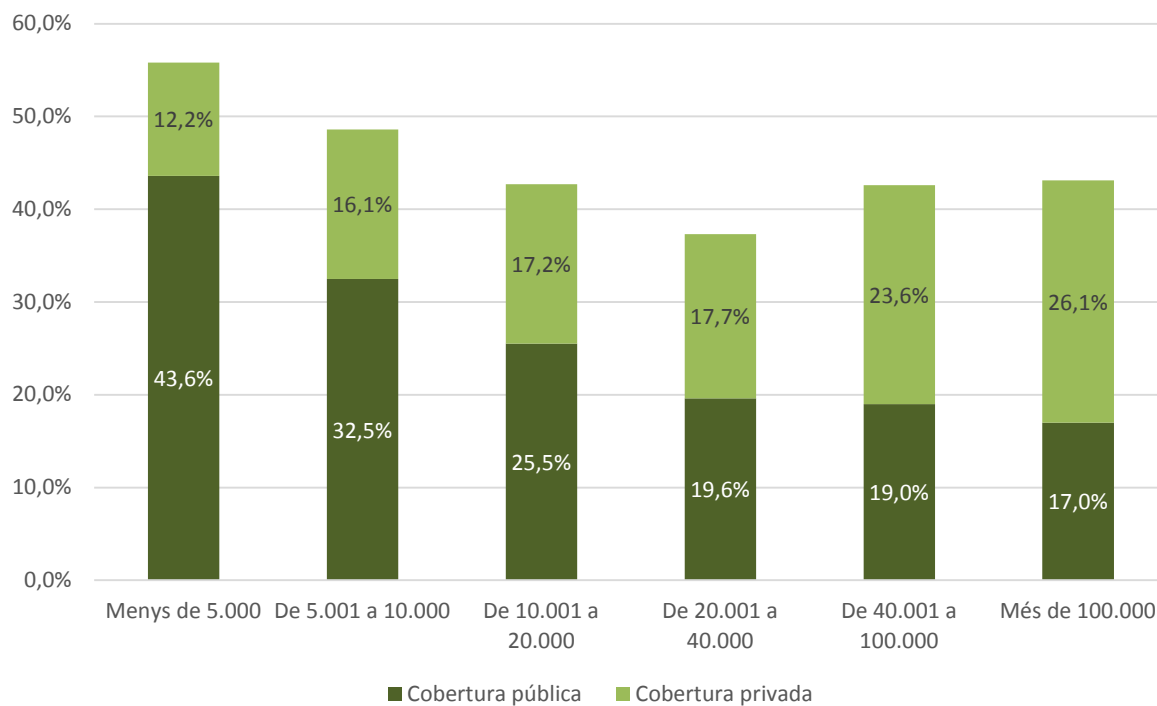
## Cobertura de l'escola bressol als municipis més grans de Catalunya (curs 2013-14)

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

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

Més enllà de les principals ciutats de Catalunya, el **Gràfic 4.7**, 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 4.7.**  
**Cobertura de l'escola bressol segons la mida del municipi (curs 2013-14)**

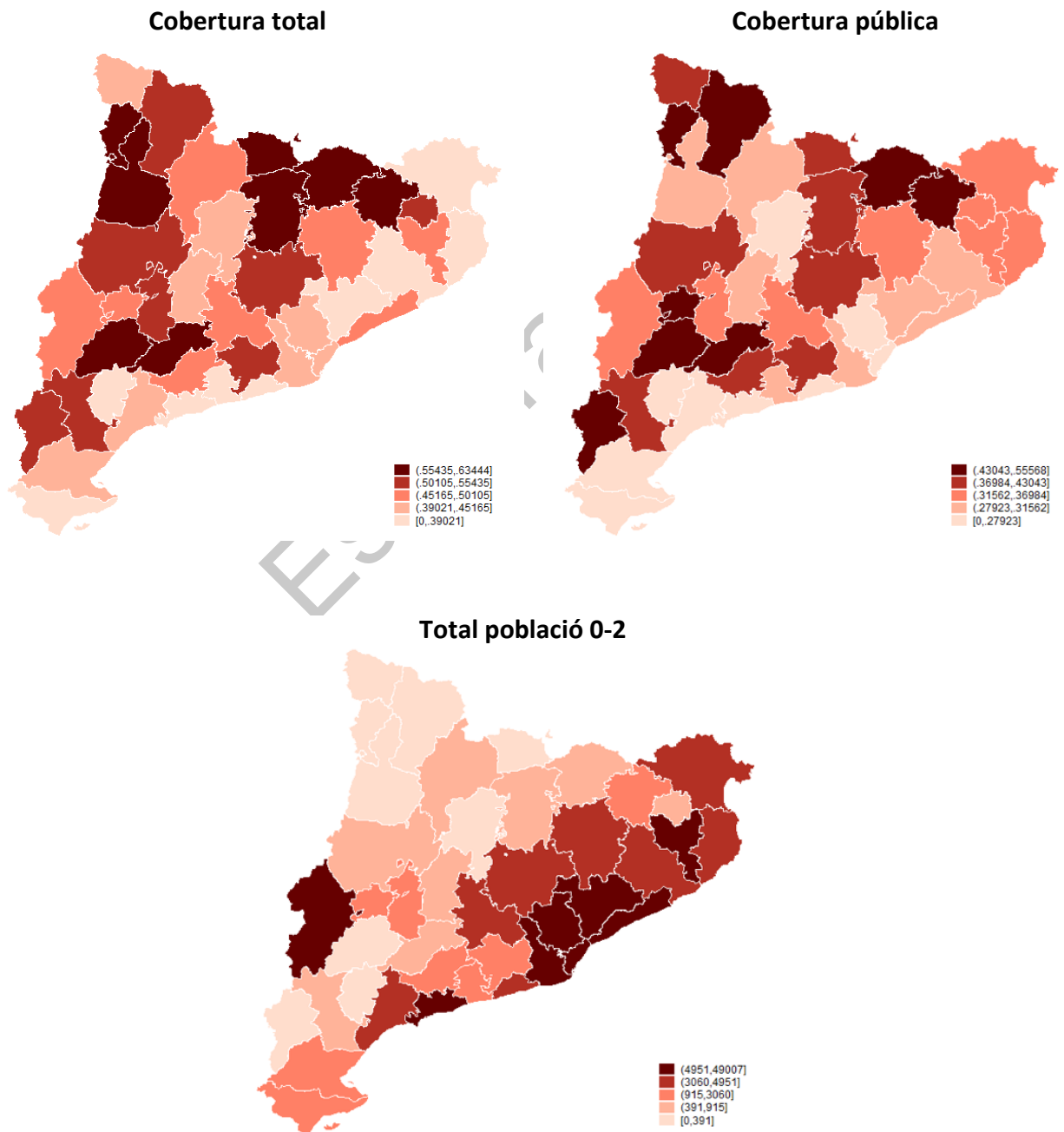


Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Ensenyament. La població 0-2 i les cobertures estan calculades incloent 5/12 de la població nascuda l'any d'inici del curs



Per comarques, la cobertura total se situa entre el 25,9% del Priorat al 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. Els mapes del **Gràfic 4.8** mostren que la cobertura també tendeix a ser més elevada a les comarques menys poblades.

**Gràfic 4.8.**  
**Distribució de la població 0-2 i de la cobertura de l'escola bressol per comarques**  
**(curs 2013-14)**



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

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 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 i, a llarg termini, en les desigualtats de renda i en l'accés a la feina, cal cercar indicadors que caracteritzin la presència, en els municipis, d'adults en edat de ser pares o mares i en major risc d'exclusió social i econòmica, i per tant, amb major probabilitat de transmetre aquestes dificultats als seus fills.

Tot i que l'escassetat de fonts de dades desagregades a nivell local ho dificulta, hi ha tres indicadors bàsics que capturen aquest constructe de necessitat<sup>53</sup>:

- **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 0-3.<sup>54</sup>
- **L'índex de baix nivell educatiu**, que correspon al percentatge d'adults (en aquest cas, de 20 a 45 anys) que no disposen d'educació secundària post-obligatòria, és a dir, que varen abandonar el sistema educatiu prematurament.<sup>55</sup>
- **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.<sup>56</sup>

Els **Gràfics 4.9 a 4.14** 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: **a major necessitat, menor cobertura**. Els dos primers indicadors seleccionats estan inversament relacionats amb la cobertura total de l'escola bressol; és a dir, a major índex d'atur i a major índex de baix nivell educatiu, menor proporció d'infants de 0 a 2 anys estan matriculats en una escola bressol; mentre que la RFDB està directament associada a la cobertura: a major renda, major cobertura. Aquesta associació entre els indicadors de necessitat i la cobertura és més forta en els municipis majors de 40.000 habitants i, tot i que no es mostren els gràfics, és molt més feble en els municipis de menys de 20.000 habitants.

<sup>53</sup> 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 major ocupació.

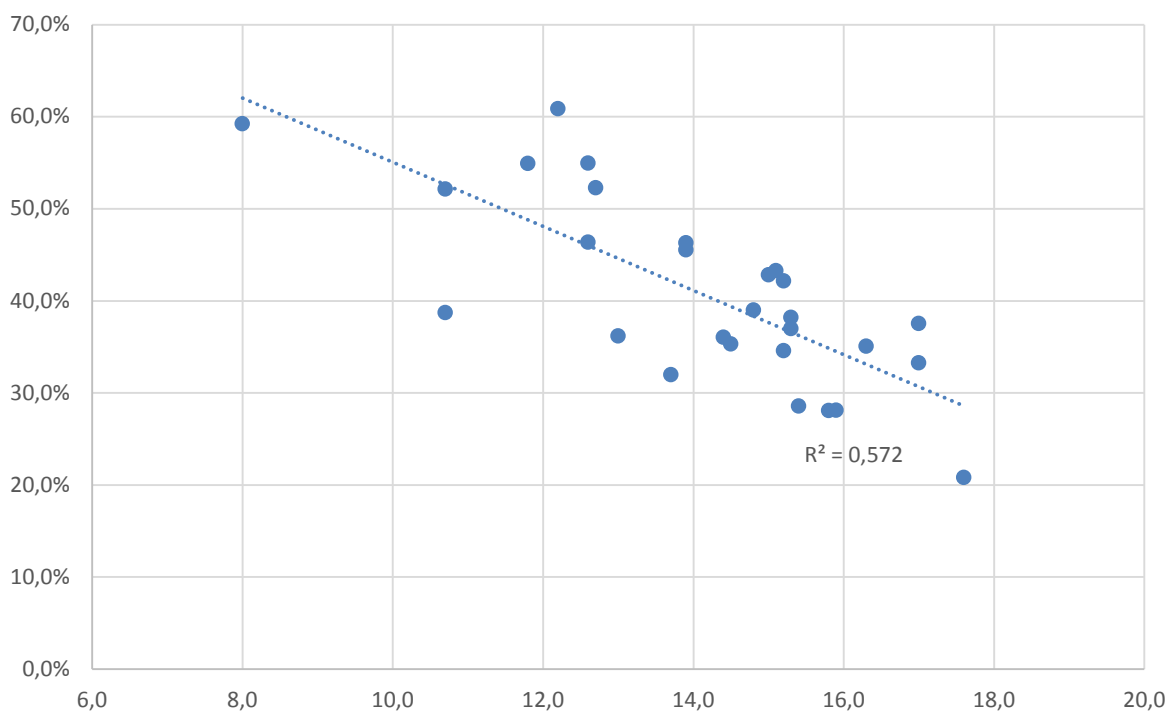
<sup>54</sup> La font emprada és l'anuari econòmic de La Caixa, amb dades de 2012.

<sup>55</sup> Provenent del cens de població de 2011.

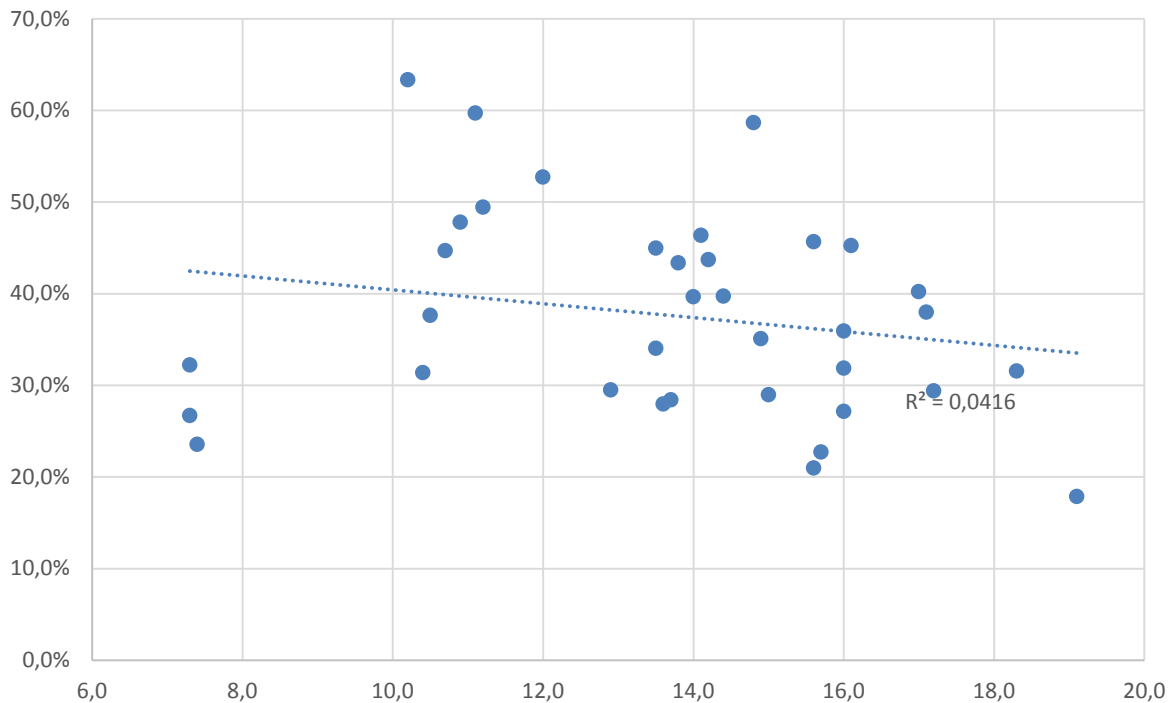
<sup>56</sup> La font emprada és l'anuari econòmic de La Caixa, amb dades de 2010.

Aquestes associacions indiquen que tant el desenvolupament d'un mercat privat com la provisió per part de l'administració local del servei d'escola bressol (que no és obligatòria) responen més a la demanda dels ciutadans que a una necessitat formulada des de l'anàlisi. I, al seu torn, la demanda està determinada per les necessitats de conciliació dels progenitors que tenen feina (i per tant major renda) i per la valoració que els ciutadans atorguen als serveis educatius de primera infància (la qual està probablement correlacionada amb el nivell educatiu de pares i mares).

**Gràfic 4.9.**  
**Associació entre l'índex d'atur de la població 25-49 i la cobertura total (curs 2013-14) en municipis de més de 40.000 habitants**

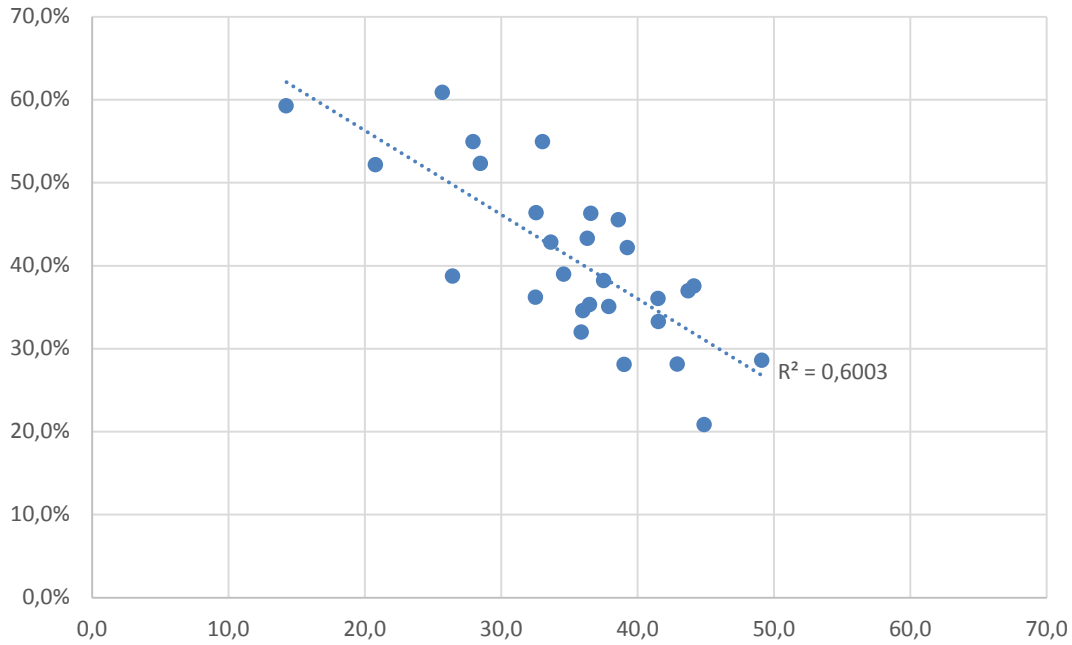


**Gràfic 4.10.**  
**Associació entre l'índex d'atur de la població 25-49 i la cobertura total**  
**(curs 2013-14) en municipis de 20.000 a 40.000 habitants**

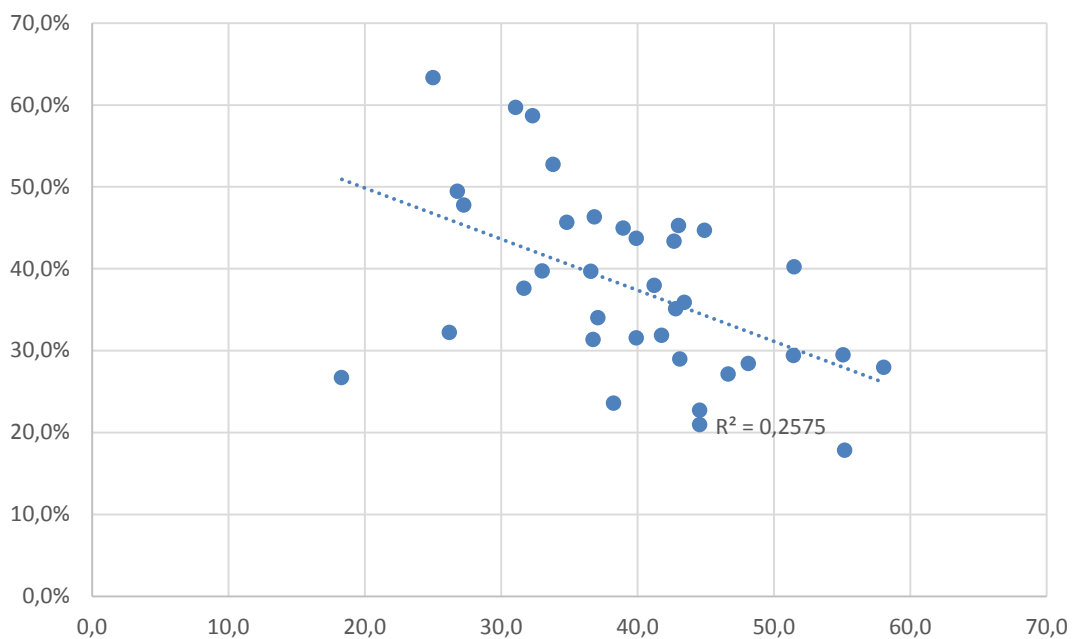


Esboi

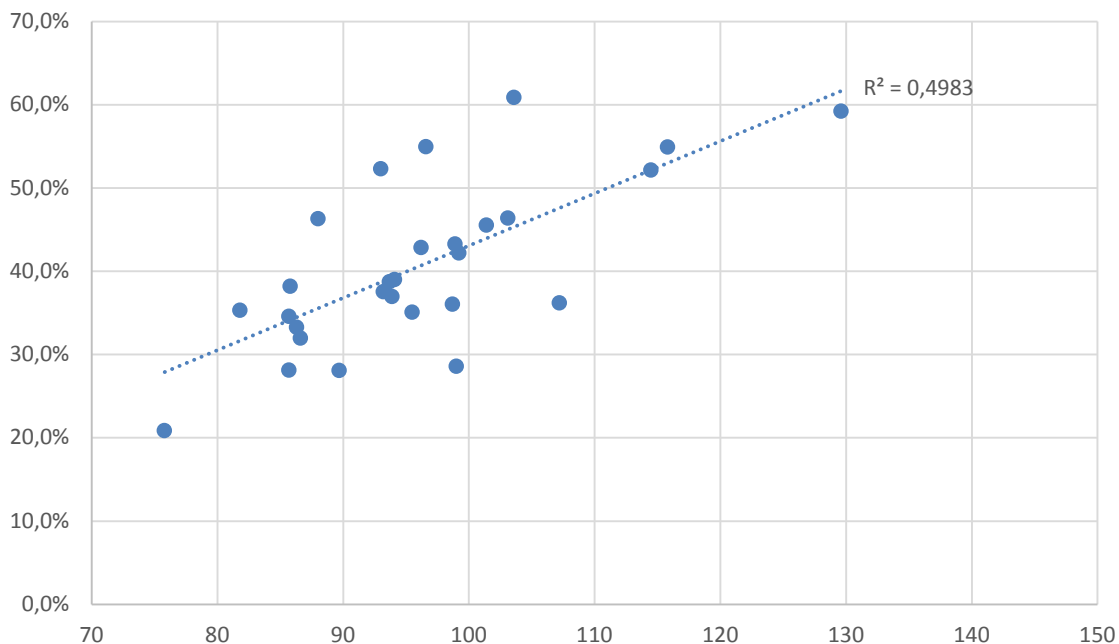
**Gràfic 4.11.**  
**Associació entre el % de població de 20 a 45 anys amb nivell d'estudis de secundària o inferior i la cobertura total (curs 2013-14) en municipis de més de 40.000 habitants**



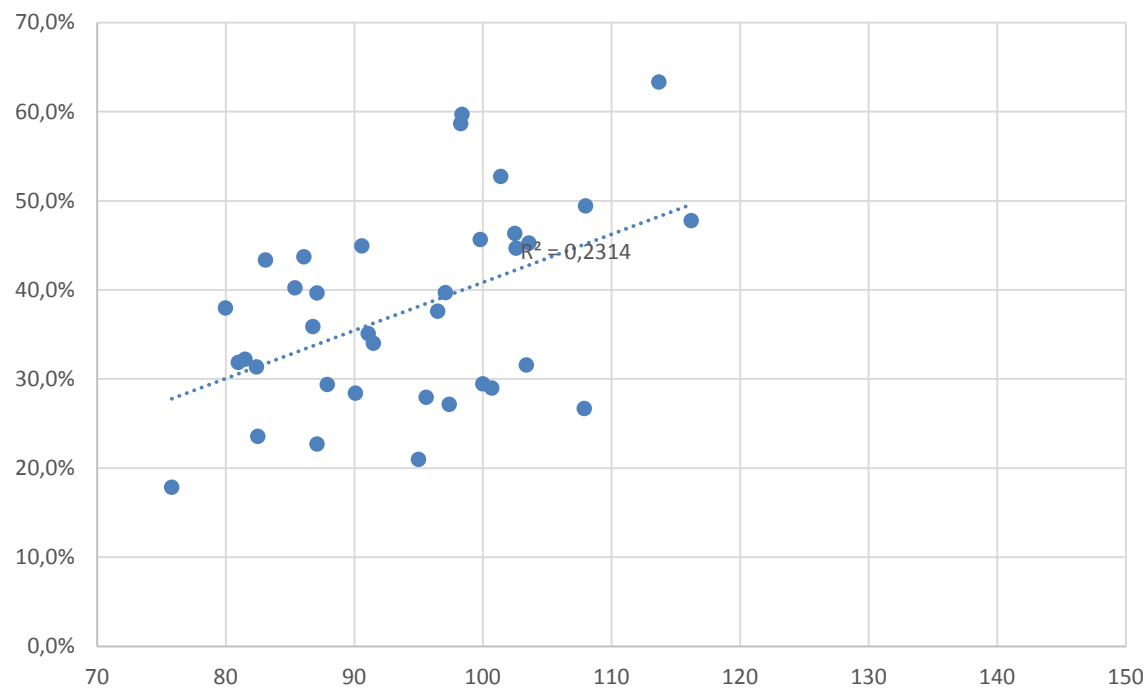
**Gràfic 4.12.**  
**Associació entre el % de població de 20 a 45 anys amb nivell d'estudis de secundària o inferior i la cobertura total (curs 2013-14) en municipis de 20.000 a 40.000 habitants**



**Gràfic 4.13.**  
**Associació entre la Renda Familiar Disponible Bruta i la cobertura total (curs 2013-14) en municipis de més de 40.000 habitants**



**Gràfic 4.14.**  
**Associació entre la Renda Familiar Disponible Bruta i la cobertura total (curs 2013-14) en municipis de 20.000 a 40.000 habitants**



Sobre la base d'aquesta definició de necessitat podem quantificar el dèficit de cobertura en els municipis de més alta necessitat.<sup>57</sup>

El **Gràfic 4.15** mostra el primer pas d'aquesta anàlisi per als 64 municipis majors de 20.000 habitants de Catalunya. Cada punt en el gràfic representa un municipi, i la mida del punt representa la mida de la població del municipi. Els municipis es distribueixen en el gràfic d'acord amb els valors per als dos primers indicadors de necessitat abans esmentats: l'índex de baix nivell educatiu (representat a l'eix horitzontal) i l'índex d'atur (representat a l'eix vertical). Finalment, el color del punt representa la cobertura de l'escola bressol al municipi: vermell viu quan la cobertura és molt baixa, vermell pàl·lid quan és baixa, gris pàl·lid quan és alta, i gris fosc quan és molt alta.<sup>58</sup>

Al gràfic, a més, hi apareixen dues línies discontinües, que indiquen el valor mitjà dels indicadors de necessitat per als 64 municipis. Aquestes línies divideixen el gràfic en quadrants: hi ha municipis que es troben per sobre la mitjana en l'índex d'atur i de baix nivell educatiu, n'hi ha que es troben per sota la mitjana per als dos indicadors, i n'hi ha que es troben per sobre la mitjana en un indicador i per sota en l'altre.

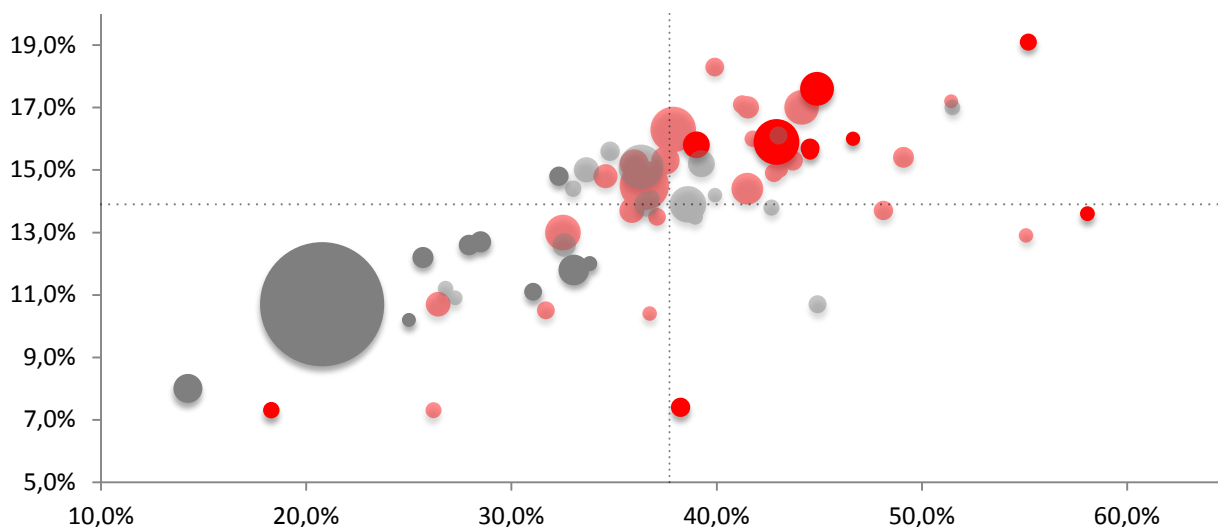
S'hi observa que pràcticament tots els municipis de més de 20.000 habitants que tenen un índex d'atur i de baix nivell educatiu per sobre la mitjana (i, per tant, una necessitat elevada segons ambdós indicadors, al quadrant dret superior) són de color vermell, indicant que la cobertura de l'escola bressol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

El segon pas per quantificar el dèficit consisteix a (1) per a tots els municipis que es troben per sobre la mitjana de l'índex d'atur i de l'índex de baix nivell educatiu, i que, a més, tenen una cobertura total d'escola bressol baixa o molt baixa, (2) calcular el número de places de l'escola bressol pública que serien necessaris per a què la cobertura total assolís el valor mitjà de la categoria (que, per als municipis de més de 20.000 habitants, és del 39,0%). Cal dir que la mitjana és un referent relatiu a la cobertura actual en el conjunt de municipis catalans, i no respon a cap objectiu normatiu, això és, no representa un valor òptim o un llindar mínim ideal de cobertura. Tanmateix, cobrir aquest dèficit de places ajudaria a equilibrar la cobertura de la xarxa d'escoles bressol en aquells municipis que més les necessiten i que, en aquests moments, pitjor proveïts estan del servei en relació amb la resta.

<sup>57</sup> Una primera versió d'aquesta anàlisi es va publicar a Blasco J., Mesures contra la pobresa infantil: Ampliació selectiva d'escoles bressol i extensió de la tarificació social", UNICEF, 2014.

<sup>58</sup> Els grups s'han definit amb els següents criteris: cobertura molt baixa: inferior a la mitjana menys una desviació típica; cobertura baixa: compresa entre la mitjana i la mitjana menys una desviació típica; cobertura alta: compresa entre la mitjana i la mitjana més una desviació típica; cobertura molt alta: superior a la mitjana més una desviació típica

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



La **Taula 4.2** mostra els municipis que compleixen el criteri (1), el número de places d'escola bressol pública necessàries per assolir el criteri (2), i el número de noves escoles bressol necessari per proveir-hi el servei, considerant una ràtio de 87 alumnes per escola bressol (que equivaldria a un grup d'infants menors d'un any, tres grups d'un a dos anys i dos grups de dos a tres anys)<sup>59</sup>, i un mínim de 40 alumnes de dèficit de cobertura per justificar la creació d'una escola bressol en un municipi donat. Hi destaca que **sis municipis acumulen el 51% del dèficit total de Catalunya**, que és d'aproximadament 4.000 places: **Badalona, Santa Coloma de Gramenet, Terrassa, Salt, Rubí i L'Hospitalet de Llobregat**. El 28,2% del dèficit es concentra en les dues primeres.

<sup>59</sup> Hem considerat el nombre màxim d'infants per grup que estableix l'article 12 del Decret 282/2006, de 4 de juliol, dels requisits dels centres del primer cicle de l'educació infantil: grups d'infants menors d'un any: 8 infants; grups d'infants d'un a dos anys: 13 infants; grups d'infants de dos a tres anys: 20 infants.



Taula 4.2.

Quantificació del dèficit de cobertura (curs 2013-14) en els municipis catalans de més de 20.000 habitants de major necessitat

Municipi	Dèficit de places	Dèficit
Badalona	598	7
Santa Coloma de	557	6
Terrassa	253	3
Salt	231	3
Rubí	226	3
Hospitalet de Llobregat,	219	3
Ripollet	180	2
Lloret de Mar	141	2
Figueres	138	2
Sant Pere de Ribes	134	2
Viladecans	133	2
Tarragona	93	1
Cornellà de Llobregat	92	1
Blanes	88	1
Reus	80	1
Mollet del Vallès	80	1
Vendrell, el	78	1
Sitges	76	1
Palafugell	67	1
Amposta	65	1
Calafell	64	1
Vila-seca	58	1
Manlleu	56	1
Sant Feliu de Guíxols	53	1
Mataró	52	1
Barberà del Vallès	48	1
Sant Vicenç dels Horts	48	1
Salou	46	1
Montcada i Reixac	37	
Vic	28	
Martorell	25	
Sant Boi de Llobregat	17	
Cambrils	13	
Sant Adrià de Besòs	11	
Castelldefels	5	
Total	4090	52

#### 4.4. La cobertura respecte la demanda

Una altra qüestió rellevant sobre la cobertura de l'escola bressol, a més de saber quina és la proporció d'infants de 0 a 2 anys que fan ús d'aquest servei, és saber quina és la proporció que ocupa una plaça en una escola bressol pública respecte el conjunt d'infants de 0 a 2 anys *que ho 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 aconseguen atendre les sol·licituds de matrícula.<sup>60</sup>

Dissortadament, a les fonts estadístiques del Departament d'Ensenyament no hi consta el numero de sol·licituds de matrícula, amb la qual cosa no es pot donar una resposta a aquesta pregunta per al conjunt de Catalunya. Tanmateix, hi ha altres fonts d'informació que proveeixen aquest indicador per a territoris concrets, i que apunten a una clara tendència a l'alça de la cobertura respecte 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 al curs 2012-13 hi va haver una cobertura respecte demanda de l'escola bressol municipal del 71,4%. La tendència és a l'alça, ja que a 2011-12 va ser del 58,8%, i a 2010-11 i 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 la major aportació econòmica requerida a les famílies des que la Generalitat de Catalunya ha alterat el model de finançament i ha reduït la seva contribució. Al curs 2012-13, la cobertura abastava, de mitjana, el 100% de la demanda en els municipis de menys de 40.000 habitants, i el 62,5% en els municipis majors 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 demanda en el conjunt de municipis del 91,2% (85,9% a P0, 87,5 a P1 i 94,4% a P2). A l'onada anterior de l'enquesta, referent al curs 2011-12, la cobertura respecte demanda era del 79,8%.
- L'Ajuntament de Barcelona informa que el curs 2014-15 es van assignar 3.927 places a un conjunt de 6.998 demandants (això és, un 56,1% de cobertura respecte demanda). Tot i així, 215 places van quedar vacants (un 5,2% del total), ja que la demanda en determinades escoles bressol no va cobrir totes les places disponibles. Des que l'Ajuntament compta amb una xarxa pública de 95 centres (curs 2012-13), la cobertura s'ha mogut entre un 54% i 57% de la demanda.
- L'ocupació del 89,8% de la capacitat màxima en l'escola bressol pública al curs 2012-13 (i el corresponent excedent de 6.053 places públiques), segons les dades del

<sup>60</sup> 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, de fet, la pròpia oferta d'escoles bressol: construir escoles bressol en un determinat barri o municipi pot induir una major demanda.

Departament d'Ensenyament (ja mostrades al Gràfic 6), indica que en altres territoris (fonamentalment fora de Barcelona i l'àrea metropolitana) hi ha un excedent d'oferta respecte demanda.<sup>61</sup>

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 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 (incloent alguns barris dins les grans ciutats que tenen més demanda que oferta, com es el cas de la ciutat de Barcelona), talment que prop d'un 10% del total de places actuals públiques de Catalunya resten vacants.

#### 4.5. La cobertura de Catalunya en perspectiva comparada

El nivell de cobertura actual del servei d'escola bressol respecte la població de 0 a 2 anys és del 44,2% (curs 2014-15), un valor molt proper al màxim històric del 45,4% del curs 2011-12. Com 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, n'hi ha d'estrictament 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 serveis d'educació i atenció a la primera infància a almenys el 90% dels infants d'entre 3 anys i l'inici de l'escolarització obligatòria i al 33% dels infants de menys de 3 anys, a ser assolit 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'hi ha mantingut sempre per sobre.<sup>62</sup> Malgrat que els motius per situar l'objectiu en el 33% no estan argumentats en l'acord del Consell, aquest valor de referència s'ha citat sovint, i fins i tot apareix esmentat en documents molt recents, ja que no se n'ha formulat cap d'actualitzat. La mateixa Unió Europea no determina cap nou objectiu per l'etapa 0-2 en l'estratègia 2020, malgrat que sí ho fa per als majors de 3 anys.

Una altra forma de referenciar la cobertura assolida a Catalunya es contraposar-la amb els valors d'altres països i territoris. La comparació més òbvia, en aquest sentit, és amb la resta de

<sup>61</sup> La Consellera 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. Això ho atribuïa al fet que, dels 560 municipis catalans que des de 2004 havien creat noves places de llars d'infants arran del "mapa d'escoles bressol", un total de 127 localitats n'havien creat en excés respecte els número d'infants nascuts al municipi, mentre que 148 n'havien creat malgrat que el "mapa" no ho preveia. La Consellera 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 realitzar aquests càlculs ens és desconeguda.

<sup>62</sup> 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 la població de 0 anys nascuts entre juny i desembre com hem fet nosaltres. La taxa neta d'escolaritat de Catalunya és del 36,8% en el curs 2014-15.

comunitats autònomes de l'Estat Espanyol, les dades de les quals recull el Ministeri d'Educació. En realitzar aquesta comparació s'observa que:

- **Catalunya se situa al cinquè lloc del rànquing**, amb una taxa neta d'escolaritat del 34,6%; per darrera del País Basc (52,5%) i Madrid (43,0%), Galícia (39,4%) i Andalusia (34,7%), i per sobre del valor del conjunt de l'Estat (31,8%) (**Gràfic 4.16**). La **Taula 4.3** mostra les taxes d'escolaritat desagregades per grups d'edat. Destaca que el valor de Catalunya per al grup de nadons (0 anys) és inferior a la taxa del conjunt de l'Estat (9,7% i 9,8% respectivament).
- **En els darrers 10 anys, Catalunya ha incrementat la cobertura de l'escola bressol en menor proporció que la majoria de comunitats autònomes**. El **Gràfic 4.17** mostra l'evolució de la taxa neta d'escolaritat entre els cursos 2002-03 i 2012-13 par als infants de 2 anys. Hi destaca que el País Basc ha mantingut una cobertura molt superior a la resta de comunitats; l'increment molt pronunciat de Madrid, Galícia, Cantàbria i Andalusia al llarg d'aquets 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 existeixen problemes de comparabilitat a nivell internacional, ja que hi ha una variabilitat força alta sobre què es consideren serveis educatius i d'atenció a la primera infància en cada país, ja que poden abastar des de serveis d'enfocament eminentment educatiu a altres més limitats a la guarda i cura dels infants, alhora que impliquen un número d'hores al dia molt dispar. A nivell europeu, l'única font que adreça aquest problema i 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, serveis de guarderia i l'atenció en centres educatius, un cop finalitzada la jornada escolar, en tots els casos, tant públics com privats. Per contra, exclou l'oferta regulada de serveis a la llar, que en alguns països té un paper important.

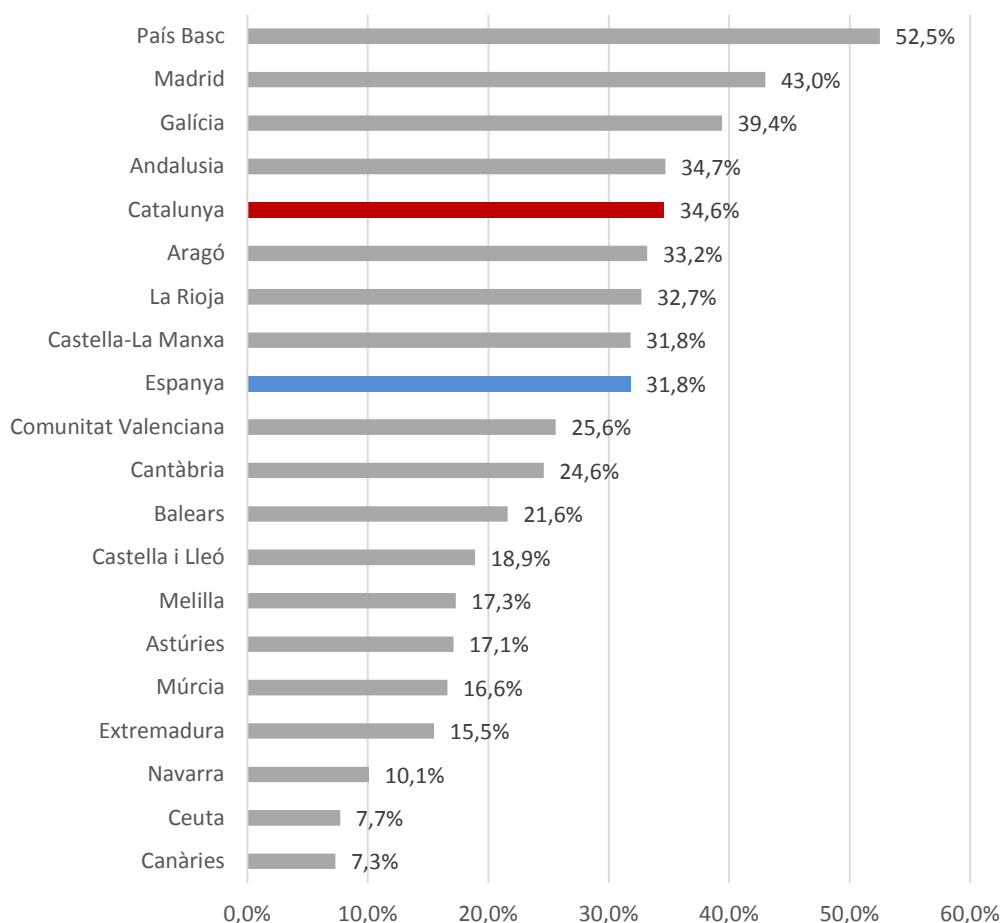
Les dades de 2011 d'EU-SILC, les més recents disponibles fins a la data, situen l'índex de participació d'Espanya en el 39%, força per sobre de la mitjana de EU-28, que és del 30%. Tot i que no podem comparar directament les dades d'EU-SILC, que provenen d'una enquesta, amb les de Catalunya, que provenen dels registres administratius del Departament d'Ensenyament, sembla assenyat assumir que si la cobertura espanyola estimada a EU-SILC és superior a la mitjana de EU-28, encara ho serà més la catalana, ja que les dades del Ministeri d'Educació espanyol situen la cobertura catalana en centres d'educació infantil de primer cicle per sobre la mitjana espanyola (34,6% i 31,8%, respectivament; **Gràfic 4.7**).

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 4.18).

En síntesi, **no es pot considerar que la cobertura de l'escola bressol a Catalunya sigui baixa per als estàndards europeus**. Mes aviat al contrari. Això no obstant, cal tenir en compte que una menor cobertura dels serveis formals d'educació i d'atenció a la primera infància en altres països pot estar associada a un sistema de permisos de paternitat i maternitat més generosos que els nostres, o a un major ús de serveis d'atenció regulats a la pròpia llar, que adreça per aquesta via els objectius de benestar de l'infant, la conciliació laboral dels progenitors, el foment de la fertilitat, i l'estimulació de l'infant en la primera etapa de la seva vida

#### Gràfic 4.16.

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



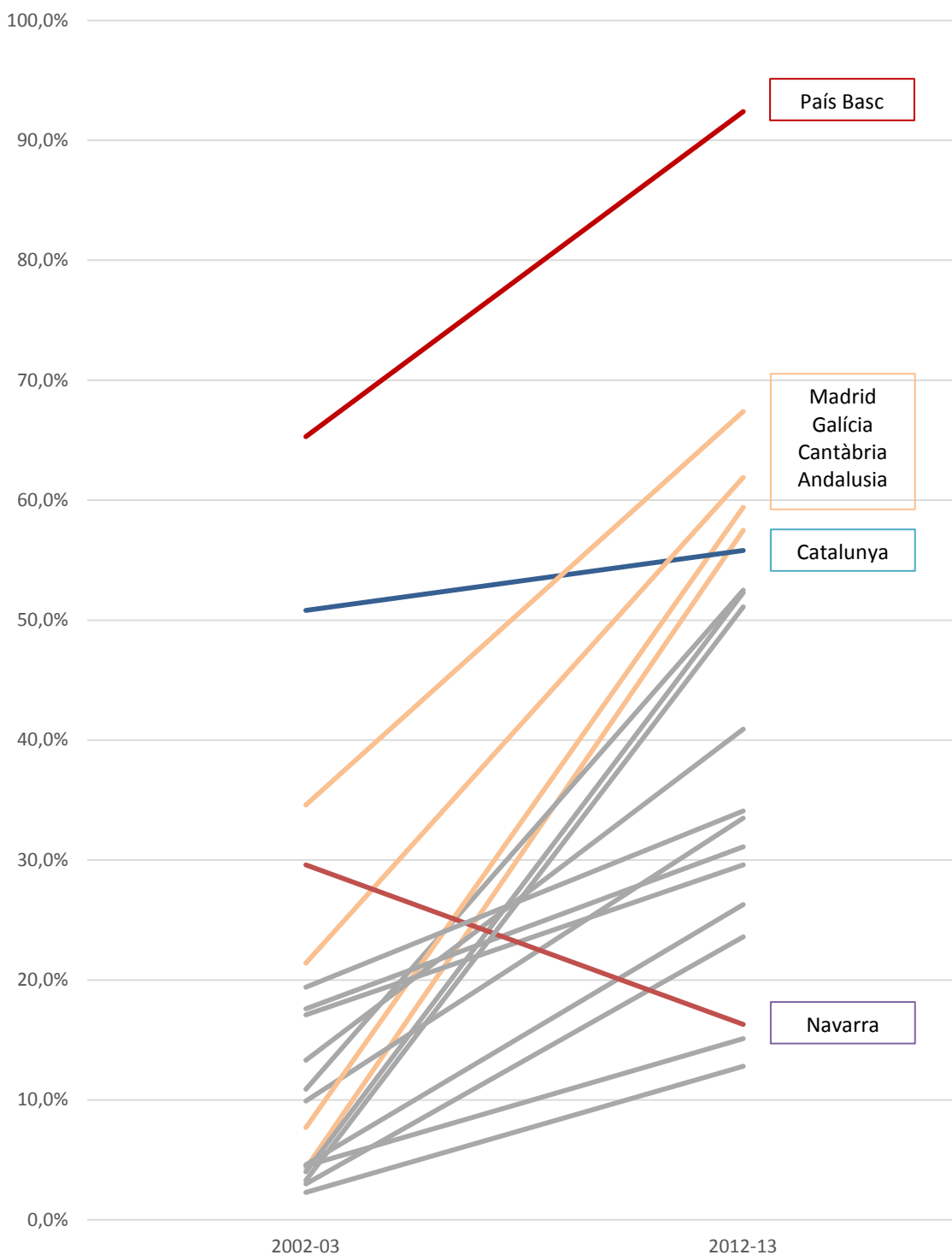
Font: Elaboració pròpia a partir de "Las cifras de la educación en España", edició 2015.

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

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

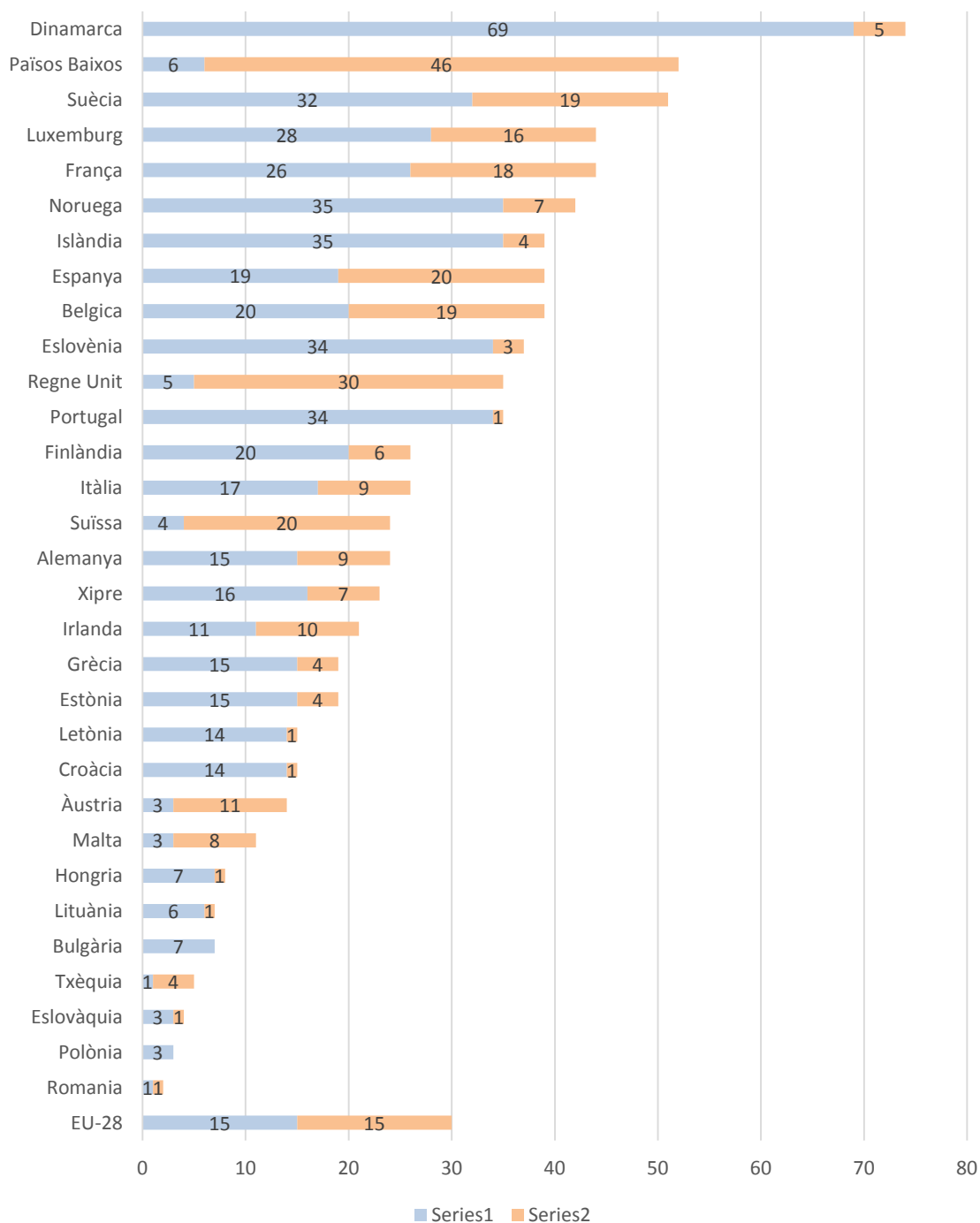
Font: "Las cifras de la educación en España", edició 2015.

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



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

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



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



## 4.6. Projeccions de cobertura per als propers 10 anys

A la introducció d'aquest capítol hem mencionat que la cobertura de l'escola bressol pública és la qüestió que més atenció acapara en el debat polític sobre l'educació i l'atenció a la primera infància a Catalunya, i que sovint s'associa a propostes de construcció de noves escoles bressol. Tanmateix, cal tenir en compte que la cobertura no depèn només del número d'escoles bressol, sinó també de la població de referència, és a dir, de quants infants de 0 a 2 anys hi ha a Catalunya en cada moment.

En aquest sentit, és important tenir en compte que les projeccions demogràfiques apunten a una caiguda notable de la natalitat a Catalunya per als propers anys, ja iniciada a 2009, i per tant, a una progressiva disminució de la població de 0 a 2 anys (que ja està caient des del pic màxim del curs 2011-12). Per tant, encara que no s'incrementés l'oferta d'escoles bressol, la cobertura tendria a augmentar per una mera qüestió demogràfica. En aquesta secció mirem d'escatir en quina magnitud.

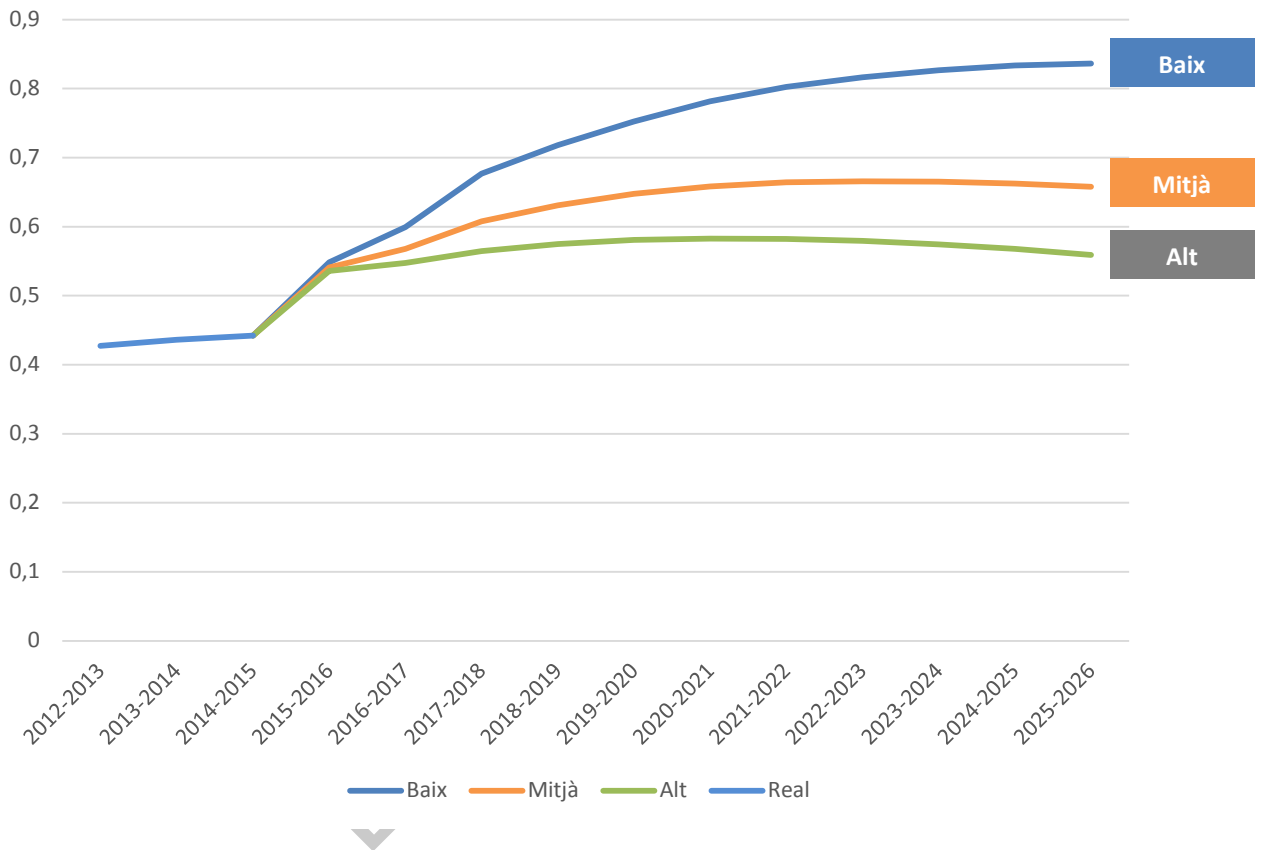
El **Gràfic 4.19** mostra quina seria l'evolució de la capacitat de cobertura total (sumant escoles bressol públiques i privades) si es mantingués la capacitat del curs 2011-12 (la màxima assolida fins a la data; vegeu el **Gràfic 4.5**). Recordem que la capacitat de cobertura l'hem calculat multiplicant les unitats (grups-classe) constituïdes per cada grup d'edat (0,1 i 2 anys) al conjunt de Catalunya pel màxim nombre d'alumnes per unitat de cada grup d'edat que permet el Decret 282/2006. Assumim que la capacitat assolida a 2011-12 es manté pràcticament invariable a data actual, ja que el número d'escoles bressol només s'ha reduït un 0,7% entre el curs 2011-12 i 2014-15. El gràfic mostra tres possibles evolucions de la cobertura, que reflecteixen els tres escenaris de natalitat (alt, mitja i baix) de les projeccions de població 2013-2051 d'Idescat (base 2013):

- En l'escenari de natalitat més alt, la capacitat de cobertura es mouria entre el 53,6% i el 58,3% dels infants de 0 a 2 en els propers 10 anys, uns 10 punts percentuals per sobre del valor de 2014-2015 (44,2%).
- En l'escenari de natalitat mitjà, la capacitat de cobertura s'enfilaria, a partir del curs 2017-18 per sobre el 60%, arribant a un màxim del 66,6% el curs 2022-23.
- En l'escenari de natalitat més baix, la capacitat de cobertura s'enfilaria per sobre el 80% de la població d'infants 0-2 a partir de curs 2021-22, arribant a un màxim del 83,6%.

Cal recordar que en tots els casos es tracta de capacitat de cobertura, és a dir, de la proporció d'infants de 0 a 2 anys que anirien a l'escola bressol si totes les places disponibles (públiques i privades) estiguessin plenes fins al màxim permès per la legislació actual (8 a les unitats de 0 anys, 13 a les de 1 any, i 20 a les de 2 anys). En la cobertura real, com hem dit, no només hi influeix l'oferta total de places sinó també els factors que determinen la demanda, com els preus, les beques o bonificacions, les preferències de les famílies sobre la criança dels seus fills, o la ubicació de les escoles bressol actuals respecte el lloc de residència de les famílies amb

infants. Recordem que, actualment, la cobertura real és del 89,8% de la capacitat de cobertura a l'escola bressol pública i del 81,8% a la privada (Gràfic 4.6).

**Gràfic 4.19.**  
**Projeccions de l'evolució de la capacitat de cobertura total**



## 5. 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 al 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 disparitat en la qualitat i la integració o 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). Igualment, 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 intervingui aportant una part de finançament, ja sigui per finançant als operadors privats que proveeixen el servei (subvencions a l'oferta) o finançant les famílies per a què 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. En la majoria de països de la UE-28 i la 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 el nivell municipal) tendeix a assumir la provisió pública del servei per a una part de la població. Aquesta provisió pública co-existeix amb l'oferta privada, que sol rebre suport públic en forma de subvencions, que habitualment ho són 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 en ocasions, també aportacions empresarials).

Catalunya és un cas paradigmàtic de sistema amb mecanismes mixtes. Al curs 2014-15, el 63,3% dels infants eren en centres públics (fonamentalment, de titularitat municipal) i el 36,7% en centres privats. El finançament dels centres públics, tanmateix, no és totalment públic. Fins al curs 2011-12, operava un sistema de terços, pels quals Generalitat i 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 en els centres públics, per contra, ha tendit a recaure íntegrament en les famílies, amb l'excepció de 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, no existeix a Catalunya finançament a la demanda com la que existeix a 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 a 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 de 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 al debat internacional sobre com el sistema de finançament escollit afecta la cobertura, qualitat i equitat dels serveis educatius i d'atenció a la primera infància.

### 5.1. 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 manteniment de les 30.000 noves places, el "Mapa de Llars d'Infants de Catalunya 2004-2008" que la desenvolupava va establir que "a partir del curs 2005-2006, el Govern aportarà fins a 5.000 € per a la creació de cada plaça de titularitat pública nova i incrementarà els 1.100 € actuals fins a un màxim de 1.800 € 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 assumiran la part restant del cost de despeses de funcionament conjuntament amb les famílies". La quantia 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”.

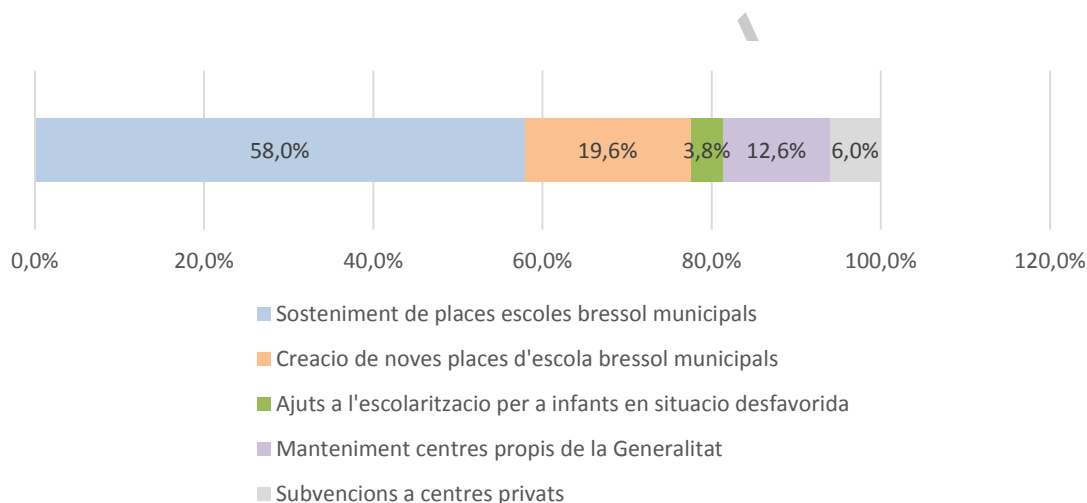
A la pràctica, el “mapa” es va implementar de forma força descentralitzada, com hem explicat en el capítol anterior, amb un caràcter més aviat reactiu a les demandes dels municipis que no pas guiat pels objectius de cobertura i distribució territorial establerts al “mapa”. Als anys 2005 i 2006, la Generalitat 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, inclosos, l'aportació de la Generalitat a la creació de noves places públiques va comptar amb el suport financer del programa Educa 3 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 nova plaça, amb la qual cosa la subvenció de 5.000 euros de la Generalitat (que en alguns municipis amb menor capacitat financera va arribar a ser de 6.000) 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 € per cobrir una part dels costos de funcionament.

Quan l'any 2009 el Parlament aprova la Llei d'Educació de Catalunya, actualment vigent, 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 a satisfer les necessitats d'escolarització d'infants en entorns socioeconòmics o culturals desfavorits i en zones rurals, d'acord amb la programació i els requisits que s'hagin establert prèviament”. Igualment, 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 desfavorits i en zones rurals”, especificant, 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 se'n 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 estava contribuint al finançament amb cinc aportacions diferents: tres subvencions a administracions locals (per a la creació de noves places d'escola bressol públiques; per al sosteniment de les places d'escola 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 5.1**, estava enfocat exclusivament a la subvenció a l'oferta de servei (en oposició als models de finançament a la demanda, és a dir, els ajuts a les famílies per a adquirir el servei). El 94,0% dels fons de la Generalitat anaven destinats a finançar la provisió pública, i en un 6,0% la provisió privada.

### Gràfic 5.20.

#### Distribució de l'aportació de la Generalitat de Catalunya l'any 2009



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

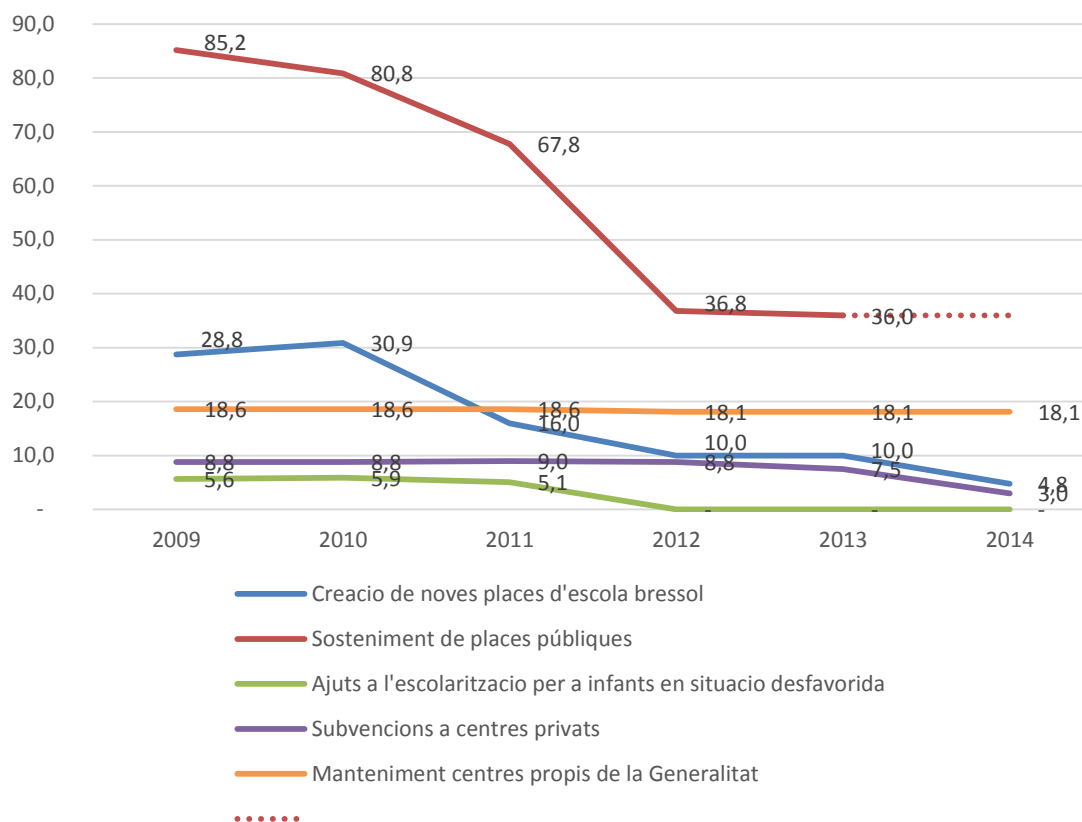
D'altra banda, el finançament públic de l'oferta privada es basava en la convocatòria anual de subvencions no competitives. És a dir, la concessió de les subvencions no es basava en la prelación de sol·licituds presentades d'acord amb uns criteris de valoració prèviament fixats a la convocatòria, i en l'adjudicació de les que haguessin obtingut major valoració, 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 amb els requisits de la convocatòria: estar autoritzats pel Departament d'Ensenyament per impartir el primer cicle de l'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 a distribuir es calculava sobre la base 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 d'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).

## 5.2. 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 realitzava a través del programa Educa 3, 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 5.2 mostra com, a partir de 2011 les subvencions a les administracions locals per noves places i pel manteniment de les existents cauen, mentre que els ajuts per 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 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 5.21.**  
**Evolució de l'aportació de la Generalitat de Catalunya 2009-2014, en milions d'euros**

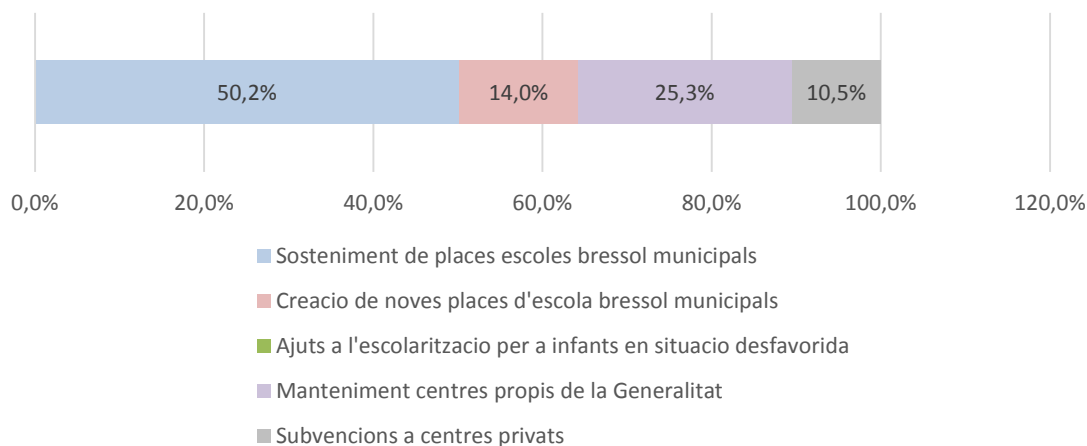


Font: Elaboració pròpia a partir de les dades publicades a l'informe del Síndic de Greuges, 2015. Les subvencions a l'escolarització d'infants en situacions desfavorides i a centres privats són les corresponents al curs 2008-09. La despesa en centres propis de la Generalitat no apareix a la font original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

El gràfic 5.3, d'altra banda, mostra la distribució de les aportacions de Generalitat i Diputacions, conjuntament, a 2013. Respecte 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 què la quantitat total distribuïda s'ha reduït a la meitat: dels gairebé 147 milions d'euros de 2009 a poc més de 71,5 de 2013.



**Gràfic 5.22.**  
**Distribució de l'aportació de la Generalitat de Catalunya l'any 2013**



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

### 5.3. 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 de 2009 als menys de 36 de 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 el 2011-12 i a 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 a 2014-15 ja no l'ha efectuada la Generalitat sinó que s'ha realitzat 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 de finalitzat 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 mig curs o han reclamat aportacions addicionals, incomplint 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 seus fills. En resposta al Síndic, el Departament d'Ensenyament va manifestar que al mes de juny de 2015 ja havia liquidat tota la despesa corresponent al curs 2010-11 i pràcticament tota la corresponent al 2011-12.

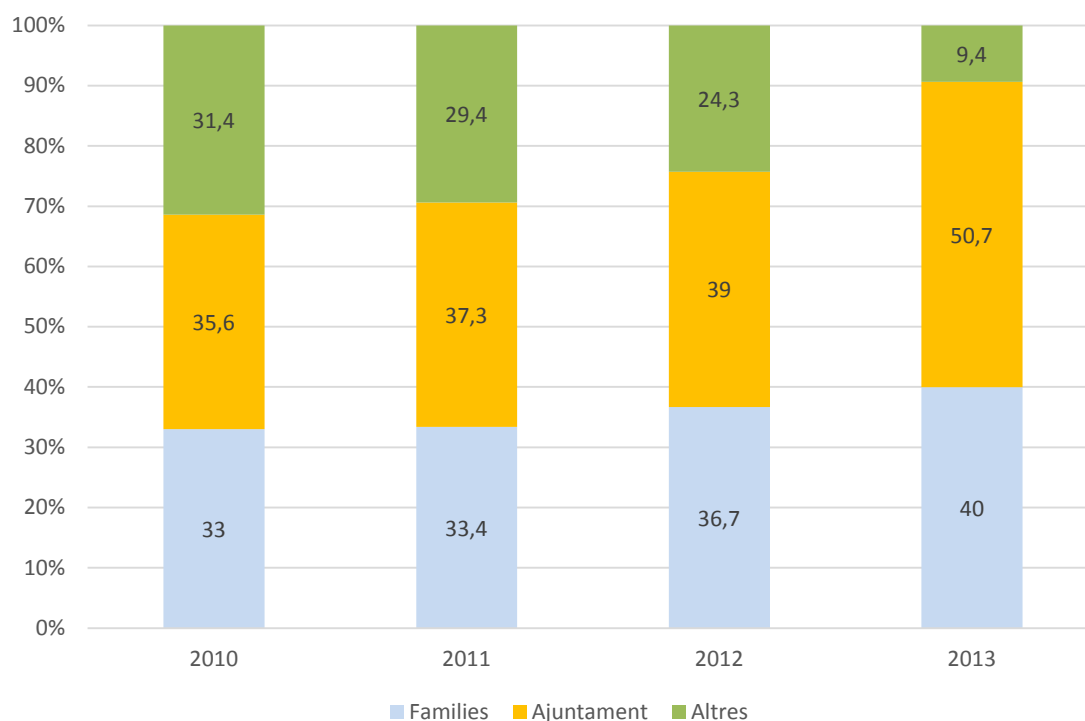
La reacció dels ajuntaments a aquesta reducció de l'aportació de la Generalitat (i als retards i incerteses que l'han acompanyat) podria haver consistit bé a reduir el número de places públiques i/o de la despesa per plaça (i, per tant, una minoració de la cobertura i, possiblement, de la qualitat del servei), 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 a 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, allà on la reducció del finançament ha coincidit amb una major caiguda de la demanda deguda a la crisi, però la reacció més comú ha estat "una aposta per mantenir l'oferta".

Les dades del conjunt de Catalunya corroboren una tendència a la baixa en el número 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 bressol municipals s'ha mantingut estable. Tanmateix, aquesta caiguda en la matrícula no es pot atribuir únicament a la reducció del finançament, ja que també 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 caigut 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 conèixer del cert el que ha succeït en el conjunt de 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% del conjunt d'infants de 0 a 3 anys, entre 2010 i 2013) i han reduït només 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 passat per absorbir 2/3 del cost de la retirada de la Generalitat i repercutir a les famílies el 1/3 restant. El **Gràfic 5.4** 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, 15 punts els han assumit els ajuntaments i 7 les famílies. Si la reacció dels municipis del Cercle de Comparació de Barcelona és indicativa del conjunt de Catalunya, del model de finançament per terços s'hauria passat al del 50-40-10.

## Gràfic 5.23.

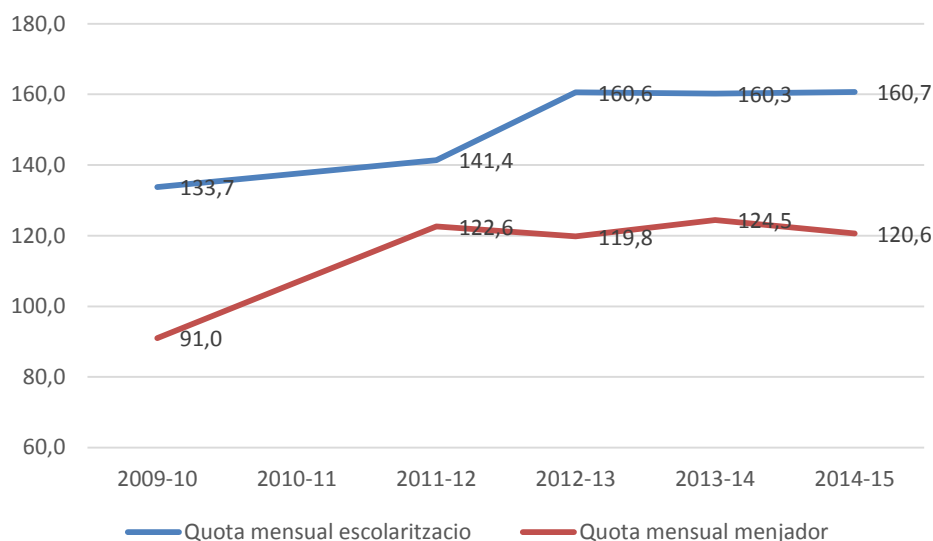
## Distribució de les fonts de finançament de l'escola bressol municipal als municipis del Cercle de Comparació de la Diputació de Barcelona (2009-2013)



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades publicades a l'informe 2013 del Cercle de Comparació de la Diputació de Barcelona

La següent qüestió a escatir és com ha afectat aquest major proporció de finançament assumida per les famílies les quotes que han de pagar mensualment, les quals poden afectar potencialment l'equitat en l'accés. Dissortadament, les dades del Cercle de Comparació no permeten escatir-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, des 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 sobre la base d'una enquesta en panel als municipis de la província, i que compta amb una sèrie més llarga de temps i un nombre major d'observacions (entre 120 i 143 municipis, segons la pregunta), si bé recull menys variables sobre finançament i preus. El Gràfic 5.5 mostra un increment de quotes mitjanes d'escolarització del 13,6% entre el curs 2011-12 i el 2012-13, moment en què es produeix la reducció del finançament de la Generalitat, i que aquest preu mitjà s'estabilitza en els cursos posteriors. Corregint 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%.

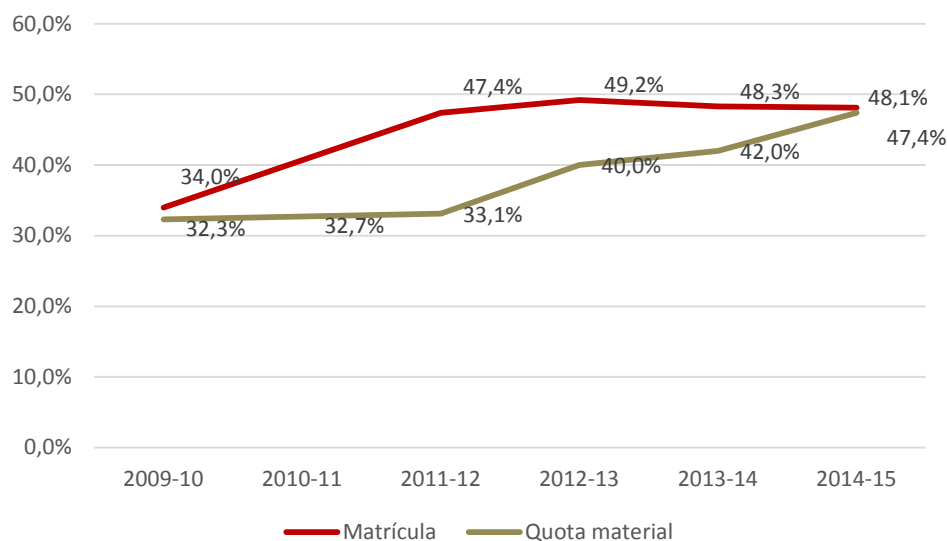
**Gràfic 5.24.**  
**Evolució de les quotes mensuals d'escolarització i menjador de les escoles bressol municipals a la província de Barcelona (2009-10 a 2014-15)**



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

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 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 del 32,3% al 47,4%, com es mostra al **Gràfic 5.6**. Cal dir, tanmateix, que la quota mitjana de material ha anat decreixent a mesura que nous municipis l'aplicaven fins assolir un preu mitjà el curs 2014-15 de 26,2 euros anuals. 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 5.25.**  
**Percentatge d'ajuntament que cobren matrícula o quota de material a les escoles bressol municipals a la província de Barcelona (2009-10 a 2014-15)**



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

Per evitar que aquest increment de les quotes afecti linealment totes les famílies, arribant a constituir una barrera inaccessible per a les de menor renda, en els darrers anys s'han succeït les notícies de municipis que adoptaven sistemes de bonificacions en funció de la renda o de tarifació 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 què, 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 2010 i 2013 del 29,7% al 25,8%, essent la major caiguda entre 2011 i 2012 (del 30,4% al 21,2%, per posteriorment tornar a créixer 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 i/o al servei de menjador el curs 2009-10 va caure al 35,3% en l'onada del curs 2011-12, per tornar a remuntar fins al 60,8% al 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 desfavorida (i, de fet, a la incertesa general sobre el finançament de l'escola bressol pública) eliminant o reduint els ajuts, els quals

han tendit a restaurar un cop s'ha clarificat i estabilitzat el finançament extern, encara que hagi estat molt a la baixa.

A efectes 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 rebí l'ajut de la renda mínima d'inserció, estigui inclòs en un pla d'intervenció dels serveis socials, i/o tingui 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 desafavorides econòmicament es vegin 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'apliquen 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 en 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 (en els 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 determinats inputs de la qualitat del servei. Aquesta és, si més no, la percepció que expressen els representants d'empreses gestores d'escoles bressol municipals en regim de gestió indirecta, que refereixen que és habitual que els contractes surtin a concurs o es renovin amb retallades d'entre el 15% i el 25% , o fins i tot del 40% allà on el servei era més generós. Això obliga les empreses, al seu torn a afectar certs aspectes que conformen o determinen la qualitat del servei: "no tot es tant 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 ho 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 els ratis legals, ja que amb la crisi els grups solen ser més petits"

#### 5.4. L'impacte del canvi de finançament a les escoles bressol privades

El finançament públic de l'oferta privada també s'ha vist 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 el 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 de 1.500.000 d'euros a 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 la data, ha estat l'única diputació a fer-ho.

Els representants de les organitzacions patronals de les escoles bressol privades assenyalen els diversos prejudicis 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 en les subvencions, més que les subvencions pròpiament, ja que denuncia que els centres es troben 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 que, 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 repercutir a les famílies perquè depassa el seu poder adquisitiu. Refereixen que molts centres 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 d'Escoles Bressol destaquen que, davant els 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 ajustaments han consistit, sobretot, a que es contracti el nou personal al sou mínim que permet el conveni, que la directora faci de docent a temps complet enlloc de dirigir, i que no es realitzi cap inversió ni renovació que no sigui imprescindible, "per poder aguantar".

### 5.5. El finançament en perspectiva comparada

Els models de finançament de l'educació i atenció a la primera infància varien substancialment entre els diferents sistemes educatius de la UE-28 i del conjunt de països de la OCDE. En un extrem, hi ha els països amb règims de benestar liberals, en què els serveis d'educació i atenció als mes petits queda exclusivament en mans del sector privat i les famílies han de pagar el cost íntegre del servei, mentre que en l'altre hi ha països nòrdics que els consideren un servei públic essencial i els infants tenen dret a rebre el servei gairebé gratuït des dels primers anys de vida. El més freqüent, tanmateix, és que el sector públic assumeixi la provisió del servei per a una part de la població amb aportacions econòmiques de les famílies que solen dependre de la seva renda, en combinació amb l'oferta privada, que sol rebre suport públic en forma de subvencions, com succeeix a Catalunya. En conseqüència, el finançament del sistema d'educació i atenció a la primera infància prové, en proporcions variades, tant de fonts públiques com de les quotes que paguen les famílies.

Una primera qüestió rellevant rau en determinar quants diners dedica cada país a l'educació i atenció a la primera infància cada país. Tanmateix, les comparacions internacionals estan

dificultats per l'absència d'una criteri comú sobre què es pot considerar educació a la primera infància i sobre els criteris de mesura dels costos. A més, les organitzacions internacionals que generen dades comparatives entre països, com Eurostat/EURYDICE i la OCDE, empen la Classificació Internacional Normalitzada de l'Educació, que agrupa tota l'educació prèvia a la obligatòria en una mateixa categoria CINE-0 (que, a l'Estat espanyol, implica agrupar els dos cicles d'educació infantil, 0-2 i 3-5).

Considerant aquestes precaucions, l'informe de EURYDICE de 2014 indica que la despesa pública anual per alumne de CINE-0 a Espanya a 2010 va ser de 5.600 euros EPA (Estàndard de Poder Adquisitiu, és a dir, euros ajustats per controlar les diferències de poder adquisitiu entre els diferents països de la UE).<sup>63</sup> Aquesta mesura inclou la despesa corrent i en inversió consolidada per a tots els nivells de l'administració, i exclou la despesa privada, és a dir, les aportacions de les famílies. Com que és una mesura per infant atès, i no per infant total, un país amb una cobertura baixa pot tenir un valor més alt que un altre amb una cobertura més elevada. Dit això, en comparació amb altres països de la UE, és un valor relativament alt, només superat per Luxemburg (16.900), Xipre (7.400), Dinamarca (6.400) i el Regne Unit (5.700). Com succeeix en la major part de països, la despesa anual pública per càpita a CINE-0 a Espanya és la més baixa de tots els nivells educatiu (és de 6.200 euros EPA a CINE 1 -educació primària-; 8.400 a CINE 2-4 -educació secundària obligatòria i post-obligatòria-, i de 9.200 a CINE 5-6 -educació superior-). Hi ha, tanmateix, excepcions, com Bèlgica, França, Luxemburg o Hongria, en què la despesa pública en CINE-0 és pràcticament igual o fins i tot supera CINE 1.

Respecte a la tendència temporal, la despesa pública a CINE-0 creix a la major part de països europeus. Mesurada com a percentatge del PIB, la mitjana de la UE-28 es va incrementar entre el 0,46% de 2006 al 0,52% de 2010. En aquest mateix període, Espanya va incrementar la despesa pública del 0,55% al 0,70% del PIB, la qual cosa l'informe de EURYDICE atribueix al Plan Educa 3, de suport a les Comunitats Autònomes per al desenvolupament d'escoles bressol públiques. A 2010, el país capdavanter en despesa a CINE-0 en relació amb el PIB era Dinamarca, amb un 1,01%, seguit de Bèlgica (0,92%) i Letònia (0,84%). Espanya ocupava el setè lloc de la UE-28.

En relació amb el nivell de govern del qual prové l'aportació pública, les administracions locals solen jugar un paper preeminent en el finançament de l'educació i atenció dels infants més petits (en aquest cas sí, referit als menors de 3 anys). Tot i que en el conjunt de la UE la font més freqüent de finançament és una combinació entre les administracions central i local, l'administració local és responsable gairebé única del finançament de tot CINE-0 a Dinamarca, Croàcia, Polònia, Islàndia i Noruega, i de la dels infants més petits (menors de 3 anys) a Suècia, Bulgària, Txèquia, Letònia, Romania i Eslovàquia. Amb combinació amb les administracions regionals, és responsable principal a Alemanya, Espanya, Itàlia, Àustria, la comunitat francesa de Bèlgica i Portugal. L'informe de la OCDE de 2006 sobre els sistemes d'educació i atenció a la

<sup>63</sup> Comisión Europea/EACEA/Eurydice/Eurostat, 2014. Cifras clave de la educación y atención a la primera infancia en Europa. Edición 2014. Informe de Eurydice y Eurostat. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.



primera infància de 20 països membres detecta la tendència a diversos països a respondre a la demanda creixent d'aquests serveis amb un "pooling" de recursos tant entre administracions (central, regional i local) com entre departaments (educació, salut i política social).

Una segona qüestió rellevant fa referència a la participació de les famílies en el finançament dels serveis públics. La meitat dels països europeus, entre ells l'Estat espanyol, proveeixen educació CINE-0 de forma gratuïta i universal, però només a partir dels 3 anys d'edat. De fet, solament Lituània, Letònia i Romania reconeixen també la gratuïtat de l'etapa de 0 a 2, però en aquests països no existeix un dret legal a l'educació en aquesta primera etapa ni el compromís per part de les administracions de garantir la cobertura universal en aquest rang d'edat, amb la qual cosa la demanda excedeix l'oferta amb escreix. Bèlgica es també un cas especial, ja que el dret a l'educació i atenció a la primera infància gratuïta s'inicia als 2 anys i mig. En conseqüència, el model més habitual per l'etapa 0-2 és que, encara que la provisió sigui pública, les famílies co-paguin pel servei mitjançant quotes mensuals. Els preus del servei són molt variats, depenent del país i el tipus d'oferta educativa, i les quotes de menor quantia corresponen als països nòrdics i de l'est d'Europa. Les quotes més baixes són, com hem vist, a Letònia, Lituània i Romania, en que només es paga pel servei de menjador, si bé a costa de cobrir una part petita de la demanda. Els països nòrdics són els que aconseguen combinar preus baixos amb cobertures altes: Suècia, amb quotes de 110 euros EPA mensuals; Dinamarca, de 270; Finlàndia, de 216; i Noruega, de 200 (per al curs 2012-13). Aquests països reconeixen el dret legat als serveis educatius a la primera infància finançada amb fons públics, però no necessàriament gratuïta.

D'altra banda, la major part dels països compten amb un sistema de bonificacions, i fins i tot d'exempcions dels preus públics, que solen tenir per objectiu que el co-pagament no constitueixi una barrera a l'accés als serveis d'educació i atenció a la primera infància, sobretot per a les famílies de renda baixa. El criteri predominant en les bonificacions és el de necessitat econòmica, calculada sobre la base de la renda familiar, present als 25 països europeus coberts per l'informe d'EURYDICE. El segon criteri més emprat és el de número de fills, o bé el del número de fills que assisteixen al mateix temps a un centre d'educació per a la primera infància. En tercer lloc, els preus poden variar segons l'edat de l'infant, essent més elevats per als infants més petits, per compensar el major cost que suposa un rati d'infants per professional substancialment més baix. Altres criteris de bonificació presents a alguns països estan associats a territoris en risc de despoblament, a que els progenitors estudiïn a temps complet, o que siguin treballadors autònoms. Alguns països, compten amb regulacions sobre la proporció màxima del cost corrent que es pot carregar a les famílies (és el cas de Dinamarca, en què el topall és del 25%), o sobre la proporció respecte el salari mínim o els ingressos nets familiars (Estònia i Hongria, respectivament).

Com a resultat d'aquests sistemes de co-pagaments i bonificacions, l'any 2010 les llars de la UE-28 aportaven, de mitjana, el 14,4% de la despesa educativa en CINE-0, mitjançant les quotes i els serveis complementaris com ara el menjador, transport, o activitats extres (i comptant com a despesa pública tant les transferències directes als centres públics, com les

subvencions als centres privats i els ajuts a les llars per a pagar els serveis). Espanya destaca per ser el segon país en què la proporció provinent de les llars és més elevada, amb el 26,8% (gairebé el doble de la mitjana europea) només per darrera d'Àustria, malgrat que el segon cicle d'educació infantil és gratuït. L'informe ho atribueix a l'elevat pes de les quotes que s'abonen per menjador escolar i activitats extraescolars en el segon cicle d'educació infantil. L'informe de la OCDE de 2006 ofereix dades només sobre l'etapa 0 a 2 pels 20 països analitzats: en els països nòrdics, amb l'excepció de Dinamarca, les famílies assumeixen entre el 10 i el 15% del cost, de mitjana. Als països europeus continentals les famílies contribueixen entre el 25 i el 30%, a Irlanda és el 50% i al Canadà i els EUA poden arribar a pagar entre el 80 i el 100% del cost.

Un tercer aspecte rellevant en els sistemes de finançament són els mecanismes de subvenció a la demanda. Tots els països europeus, sense excepció, disposen d'ajudes econòmiques a les famílies, que es mantenen fins que els fills compleixen determinada edat. Generalment, es tracta de deduccions fiscals; "baby bonus", com el xec-nadó espanyol, o una ajuda monetària addicional en els primers anys de vida de l'infant. La major part d'aquests ajuts no estan vinculats a l'educació i atenció de la primera infància i, per tant, no es poden considerar pròpiament subvencions a la demanda. Això no obstant, hi ha alguns sistemes que vinculen determinades deduccions o transferències monetàries a les famílies a l'ús d'aquests serveis:

- El més habitual és permetre la deducció de les despeses en educació i atenció a la primera infància de les obligacions tributàries, la qual cosa succeeix a Alemanya, Malta, Portugal, Àustria, Eslovàquia, Regne Unit, Noruega, Bèlgica, França, Itàlia i la major part de Suïssa. En ocasions són deduïbles els pagaments tant a proveïdors públics com privats, i tant d'escolarització com d'atenció a la pròpia llar.
- Un segon instrument són els xecs-guarderia, pels quals el sector públic enlloc de finançar directament l'oferta privada transfereix els fons i la decisió a les famílies perquè siguin elles les que triïn l'oferta que més s'ajusta a les seves necessitats i preferències en el mercat privat. A Europa es limiten al Regne Unit, Luxemburg i, dins de l'Estat espanyol, les comunitats de Madrid i el País Valencià. En altres països europeus, els xecs-guarderia existeixen no pròpiament com una política pública sinó com una forma autoritzada de pagament en espècies de les empreses als seus treballadors.
- En tercer lloc, alguns països han previst compensacions (deduccions o transferències monetàries) per ajudar a les famílies que optin per no emprar els serveis públics o concertats sostinguts amb fons públics. Els ofereixen Finlàndia, Suècia, Noruega, Dinamarca, Alemanya (des de 2013), Àustria, Bèlgica, Eslovènia i Bulgària. El fonament d'aquests instruments és la llibertat d'elecció per part de les famílies per educar i tenir cura dels seus infants, i solen estar limitades fins als 3 anys d'edat.
- Finalment, alguns països vinculen els programes de renda mínima o subsidis a les famílies de renda baixa a que els seus fills més petits participin dels serveis educatius a la primera infància. És el cas de la comunitat flamenca de Bèlgica, que ho pot emprar

com a condició per a la percepció de la renda mínima, o de Portugal i Hongria, que disposen d'un subsidi complementari per a les famílies de renda baixa amb infants petits que utilitzin aquests serveis.

La disjuntiva entre un model basat en el finançament de l'oferta (via provisió pública o subvenció de proveïdors privats) o la subvenció a la demanda (mitjançant deduccions, transferències monetàries, o xecs-guarderia) ha estat el que ha suscitat, fins a la data, major debat polític i acadèmic internacional.

El mecanisme teòric del finançament a la demanda rau en què els recursos posats en mans de les famílies indueixen la creació de mercats de cura i educació infantil. En aquests mercats, la supervisió, gestió i inspecció governamental, burocràtica i costosa, se substitueixen pel mecanisme de mercat pel qual proveïdors privats competeixen per obtenir clients, que decideixen suficientment informats sobre les diferents alternatives, la qual cosa acaba produint una major qualitat a menor cost i, per tant, una major eficiència. A més, un mercat dinàmic dóna majors opcions d'elecció i control a les famílies, les quals poden triar entre una oferta més flexible de serveis. Això es considera particularment desitjable atesa l'heterogeneïtat de les preferències de les famílies (per exemple, entre escolarització i atenció a la llar, o entre diferents orientacions pedagògiques) i de les seves necessitats (segons la situació laboral, l'estructura familiar o la disponibilitat de suports familiars). Finalment, la "mercatització" pot donar una resposta més ràpida i flexible a les fluctuacions de la demanda que la provisió pública, que requereix més temps i és difícilment reversible si després la demanda o la necessitat decau, per exemple, per causes demogràfiques. La "mercatització" i el finançament públic a la demanda és l'opció hegemònica als règims de benestar liberals (EUA, Canada, Regne Unit i Austràlia), però també a països com Corea, Irlanda i Holanda, aquest darrer particularment interessant com a cas d'estudi, perquè va substituir un sistema de provisió pública municipal per un de basat en la subvenció a la demanda.

Això no obstant, l'informe de la OCDE Starting Strong II, de 2006, que es basa en la revisió d'avaluacions del sistema d'educació i atenció a la primera infància en 20 països membres, conclou que els models basats en el finançament a l'oferta generen millors resultats que els de finançament a la demanda pels següents motius:

- La "mercatització" estricta s'allunya, per definició, de la universalitzat en l'educació, això és, de l'ideal de proveir una oportunitat igual a tot infants, i a la pràctica tendeix a produir cobertures més baixes que els sistemes de provisió pública. De fet, els sistemes de provisió privada i finançament a la demanda solen requerir una major aportació econòmica de les famílies, ja que l'estalvi de despesa pública no es compensa únicament amb un guany d'eficiència. A més, donat que la capacitat de les famílies per adquirir el servei varia per barris, els proveïdors privats tenen menys incentius per invertir i instal·lar-se als entorns més pobres. Això se sol intentar corregir assignant majors subsidis a les famílies de renda més baixa, però aquestes correccions tendeixen a excloure les famílies de renda moderada, que són les que acaben patint

l'exclusió del sistema. D'altra banda, segons quin sigui el mecanisme triat, hi ha l'opció que les famílies no dediquin tot l'ajut econòmic als infants; o que una part de la població de baixa renda no demani els ajuts encara que hi tingui dret.

- En un sistema de provisió privada i finançament a la demanda, la capacitat de coordinació i gestió dels governs per proveir garanties d'igualtat es veu molt compromesa. L'estudi de la OCDE indica que la qualitat sol ser més uniforme en un sistema públic, ja que hi sol haver majors regulacions sobre la mida màxima dels grups, els ratis màxims d'infants per professional, i les qualificacions obligatòries del personal. A més, solen disposar d'algun mecanisme de supervisió o inspecció centralitzat; compten serveis tècnics i d'administració que proveeixen suport als centres educatius; estan coordinats amb altres serveis públics, com els serveis socials, de salut o de suport a les famílies; desenvolupen funcions d'avaluació de necessitats i planificació serveis; disposen de sistemes de formació continuada dels professionals; i gestionen el sistema sobre la base sistemes de benchmarking; i tot això amb economies d'escala respecte un sistema fragmentat. Per contra, en els sistemes "mercatitzats" es tendeixen a relaxar les regulacions per facilitar la contenció de costos, i entre altres conseqüències, el número de professionals qualificats sol ser menor i el rati d'infants per professional sol ser major. Quan les regulacions són més estrictes i el marge de benefici disminueix, és fàcil que hi hagi una rotació de proveïdors elevada. Quan les regulacions son massa febles, per contra, la qualitat baixa i en sol resultar una xarxa difusa de proveïdors, en què predominin els serveis de cura per sobre els educatius, i es produeixin pràctiques indesitjables com ara els serveis d'oferta de guarda per "estones", en què desapareix qualsevol noció de continuïtat, vincle programació o progrés en el desenvolupament dels infants.
- Finalment, els sistemes de provisió pública tendeixen a assolir una major mescla d'infants de llars culturalment, socialment i econòmicament dispars en els mateixos centres (fins a on permet la segregació residencial), que els sistemes de provisió privada.

En conseqüència, l'informe de la OCDE conclou que l'evidència és prou convincent per afirmar que, sense una inversió pública substancial en la política, els serveis i la gestió de l'educació i cura a la primera infància, el resultat és un sistema fragmentat i de baixa qualitat, excepte per als barris i llars de major renda. Aquest resultat és just l'oposat al propòsit principal de l'educació a la primera infància, que és proveir cura i oportunitats d'aprenentatge i desenvolupament de qualitat per a tots els infants, especialment per als infants en situació de risc, per a qui l'educació en la primera infància pot ser un mecanisme "predistributiu", que previngui la reproducció intergeneracional de la pobresa i els desavantatges socials i eviti la necessitat, més endavant en el cicle vital, d'una plèthora de polítiques pal·liatives pròpies de societats desiguals. Tanmateix, conclou, que els retorns superin els costos i que la política d'educació i curs a la primera infància exerceixi aquesta funció predistributiva depèn críticament de la qualitat i l'equitat dels serveis, les quals són difícilment assolibles en un sistema de mercat.

Això no obstant, el mateix informe de la OCDE adverteix que els avantatges d'una major flexibilitat i diversitat d'opcions, que són més fàcils d'assolir amb l'opció de provisió privada i finançament de la demanda, no haurien de ser subestimats pels sistemes de provisió pública, que solen tenir problemes per innovar i diversificar. El repte, apunta l'informe, és assolir una major nivell d'autonomia i innovació entre els proveïdors (públics i/o privats), en el marc d'una xarxa integrada de responsabilitat pública i amb garanties d'equitat.

Esborrany

## 6. Els actors

### 6.1. Els actors institucionals

#### El Departament d'Ensenyament de la Generalitat

Segons 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", segons estableix l'Article 131.2 de l'Estatut d'Autonomia de 2006.

Això no obstant, la Generalitat no compta amb cap direcció general, subdirecció general o servei específicament dedicat al primer cicle d'educació infantil, i exerceix la competència mitjançant, fonamentalment, les següents tres direccions generals:

- 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 zero a tres 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 es responsable del lideratge pedagògic i de la inspecció.

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; decret 94/2009 9, 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 (vegeu 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

(arran del curs 2011-12), funció en la qual ha estat substituïda per les diputacions, en principi temporalment; i per la reducció, incerteses i retards en la contribució econòmica als centres privats, funció en la qual també està sent complementada 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 del 0-3, fins al punt que "..."

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, tant per la singularitat de l'etapa 0-3, que "ni és ni hauria de ser" objecte d'una ordenació curricular i sistema d'avaluació com la de les altres etapes educatives; com per què la titularitat dels centres és fonamentalment municipal o privada, i per què per a la major part de tècnics del Departament d'Ensenyament, incloent la inspecció educativa, és un cicle relativament poc conegut des de la perspectiva pedagògica. L'estratègia del Departament des del punt de vista pedagògic passa per un lideratge "difós però actiu" de la xarxa del 0-3 respectant l'autonomia municipal i dels centres, i basat en les aliances amb els altres actors: "un cop desenvolupada la normativa bàsica, ara el que ens toca es fer esforços de difusió i reflexió compartida. Hem elaborat documents, com el d'orientacions pedagògiques, que desenvolupa els continguts del Decret 101/2010 i anant-los a presentar als municipis, a les patronals privades, a l'XTEC, a la pàgina web d'educació infantil o a les formacions que fem per les nostres escoles bressol i que estan obertes a altres professionals". En aquest sentit, Payés creu que seria molt convenient que tots els serveis territorials del Departament comptessin amb persones especialitzades en el 0-3 per poder teixir aquesta xarxa a tot el país.

L'agenda del Departament per als propers anys hi destaca els següents objectius:

- Acabar de desenvolupar i difondre les orientacions per a l'avaluació i 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 major càrrega de formació pràctica, perquè aprenguin "el que passa a l'aula", en el marc del programa de millora de la formació inicial dels mestres.
- Assolir un major equilibri en l'oferta, ja que hi ha territoris amb excés d'oferta i d'altres amb grans dèficits de places de 0 a 3.
- 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 millorar les condicions d'aquest tipus de serveis però també implica legitimar-los, o optar per prohibir-los (o bé discernir quins serveis es regulen i quins es prohibeixen). Fins a la data nomé s'han regulat les ludoteques mitjançant el Decret

94/2009 9, de 9 de juny, però des de llavors han aparegut les mares de dia i altres espais sota etiquetes alternatives.

- Estudiar, ampliar, orientar i enfortir els espais familiars com a espais oberts per l'aprenentatge comunitari, amb un enfocament transversal que compti amb la participació de Salut i de Benestar social.

## 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, com hem vist al capítol sobre la història de l'educació 0-3 a Catalunya. Tanmateix, en l'actualitat 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:** la Diputació acorda amb els ajuntaments el finançament per a inversions, renovacions i manteniment en el marc de les mesures de concertació, i durant els anys de desenvolupament del "mapa de les 30.000 places" la Diputació va cofinançar per aquesta via la construcció, reforma i el mobiliari d'escoles bressol. En l'actualitat les sol·licituds per a inversions en educació infantil han caigut. Per contra, a mesura que la Generalitat reduïa el seu finançament, han crescut 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, compta a més amb el programa complementari d'escoles bressol que supleix la contribució de la Generalitat de Catalunya amb els fons provinents del PUOSC (veieu el capítol sobre finançament). Des de 2009 compta també amb 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 compta amb un servei de suport a la gestió i funcionament dels centres i serveis educatius municipals. El servei funciona a demanda dels municipis, i en el moment de creació del servei d'escoles bressol a molts municipis se centrava fonamentalment en assessorar el disseny de projectes educatius i l'elaboració de plecs de prescripcions tècniques per als centres de gestió indirecta, mentre que, en l'actualitat, es concentra en assessorar en l'anàlisi de costos i 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, l'anàlisi de costos a l'oferta que s'ofereix des de cada escola bressol municipal, els instruments per al control i 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 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 qual 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 realitzen propostes de millora sobre la base de la comparació dels propis resultats amb els dels altres municipis i del debat entre tots els participants. Segons refereix Araceli Rodríguez, cap de l'Oficina de Planificació Educativa de la Diputació de Barcelona, les qüestions que susciten major preocupació i debat en el cercle són els requeriments de suport educatiu (personal de suport als mestres en determinats horaris); les necessitats i 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 tarifació, dels ajuts i les bonificacions; i el finançament i gestió econòmica, especialment en els anys de major 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 onades bianuals, que inclou dades referents a la cobertura, gestió, i estructura dels serveis. Sobre la base d'aquestes fonts d'informació, la Diputació elabora documents i informes relacionats amb la producció i la prestació del servei d'escola bressol municipal.

## El Síndic de Greuges

El Síndic de Greuges té la funció, reconeguda en l'Estatut d'Autonomia de 2006, de protegir i defensar els drets i les llibertats que reconeixen la Constitució i el mateix Estatut. Amb aquesta finalitat supervisa l'activitat de l'Administració de la Generalitat, la dels organismes públics o privats vinculats o que en depenen, i la de les empreses privades que gestionen serveis públics o compleixen activitats d'interès general o universal. També supervisa l'activitat de l'Administració local de Catalunya i la dels organismes públics o privats vinculats o que en depenen.

Més enllà 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 donar-ne publicitat a traves de la memòria anual presentada al Parlament de Catalunya, el Síndic ha intervingut en el debat dels serveis d'educació i atenció a l'etapa de 0 a 3 anys amb dos informes monogràfics presentats al Parlament de Catalunya:

- L'informe extraordinari sobre l'escolarització de 0 a 3 anys a Catalunya, de setembre de 2007, que identificava diverses mancances del sistema i formulava recomanacions

de millora en relació amb: desigualtats socials relacionats amb l'accessibilitat econòmica a l'oferta educativa; baixa escolarització i insuficiència d'oferta pública; desigualtats territorials en la provisió d'oferta; dèficits relacionats amb els criteris de prioritat en l'accés i amb la gestió del procés d'admissió d'alumnat; dèficits de regulació del conjunt dels serveis d'atenció a la primera infància, i dèficits relacionats amb les condicions de 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 juliol de 2015, en què constata els progressos assolits i el compliment d'algunes recomanacions de l'informe de 2007, sobre tot en la promoció de l'oferta pública i el reforçament del caràcter educatiu d'aquesta etapa. A més, el Síndic hi explica que rep menys queixes relacionades amb la gestió del procés d'admissió de l'alumnat i amb el compliment de les ràtios d'alumnat i dels requeriments de dotació i qualificació dels professionals que en moment de publicació del primer informe. 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 apunta que les mesures d'austeritat no 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 dificulta l'accessibilitat de les famílies més desfavorides. Malgrat que alguns ajuntaments han desenvolupat mecanismes d'accessibilitat econòmica amb fons propis (com beques, ajuts, bonificacions o tarifació social), no tots ho han fet i alguns han aplicat criteris d'atorgament restrictius, com ara llindars de renda baixos que 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, destaca la desigualtat territorial en l'oferta pública i les taxes d'escolarització, la qual està associada a les desigualtats socioeconòmiques, ja que els municipis amb més oferta tendeixen a tenir una renda per càpita més elevada. Per últim, el Síndic assenyalava 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 dels 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, a 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".

## 6.2. 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, amb i sense ànim de lucre, que correspon aproximadament al 55% dels centres privats de Catalunya 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 seu gerent, Jordi Fibla, “els centres privats solen ser molt petits, amb una directora que fa també de mestra, i sense estructura administrativa perquè la mida del centre no ho justifica” . L'Associació intenta oferir-los atenció integral. Refereixen que el servei consisteix a ser a l'altre costat del telèfon en tot moment i per a qualsevol qüestió, “des de qui necessita tramitar un expedient o contractar una assegurança, fins algú que te una mare que diu que el pare no ha de anar buscar el nen sota cap concepte, el pare es presenta, i no saben que han de fer. Igualment, negocien descomptes per als centres membres per determinats serveis, com a ara assegurances. Encara que l'Associació també ofereix ocasionalment tallers o xerrades formatives als professionals dels centres associats, la formació roman com a 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 Rosa Sensat o la Fundació Pere Tarrés.
- Opera com a representant patronal del sector privat. En aquest sentit, refereixen mantenir 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 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 tant sobre el mapa d'oferta i demanda de la ciutat, que analitzava en quins barris de la ciutat hi ha excés o mancances de places, comptant conjuntament l'oferta pública i privada, com sobre una 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. Malgrat que el nivell de sindicació es bastant baix, també mantenen interlocució amb els sindicats CC.OO, USOC i UGT, majoritàriament, ja que l'Associació és a la mesa on es negocia el conveni col·lectiu espanyol.

Els posicionaments de l'Associació com a organització patronal es defineixen a la trobada que se celebra anualment i que sol estructurar-se al voltant de tres ponències. En síntesi, l'Associació reclama que el sector privat "ha de pintar alguna cosa", i es consideren un actor menystingut en el debat polític sobre el 0-3. Les seves principals reivindicacions són:

- Que la planificació de l'oferta pública prengui en consideració tant l'oferta privada existent a cada barri o municipi com les projeccions de natalitat, la qual cosa entenen que no ha succeït en el desenvolupament del mapa de les 30.000 places i ha menat a un efecte de *crowding out* del sector privat, pel qual que alguns centres han hagut de plegar.
- Que se cerqui "alguna fórmula d'encaix" dels centres privats en el sistema públic "allà on encara hi ha més demanda que oferta". Aquest encaix es podria instrumentar mitjançant el concert de places, si bé admeten que l'Associació no aposta per cap model concret.
- Que es recuperi la quantia i puntualitat en el pagament de la subvenció de la Generalitat de Catalunya als infants matriculats en centres privats, a fi de poder contenir i fer competitiu el preu de les quotes.
- 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 en forma de "centres de suport familiar" o "centres d'atenció primerenca" que ofereixen serveis similars a una llar d'infants però no estan subjectes ni a la normativa (que regula ratis 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, els posicionaments i reivindicacions que defensen són força similars als de l'Associació de Llars d'Infants de Catalunya i, de fet, els representants d'ambdues associacions expliquen que van "sempre de la mà a totes les reunions" amb les institucions. Es diferencien, per contra, en què 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 servei de borsa de treball. Igualment, en el marc de la promoció de la qualitat en l'oferta formativa dels seus associats, promouen unes jornades pedagògiques amb periodicitat gairebé 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 la 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. Disposen de pàgina web, presència (força limitada limitada) a les xarxes socials i es regeixen per una junta directiva que es reuneix quinzenalment o mensualment.

L'Associació Catalana compta amb 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 major participació tendeixen a triar la seva associació.

En el seu ideari hi figuren la defensa de la llibertat de l'ensenyament i del dret a escollir el centre desitjat per a educar els fills; la defensa de la llibertat de creació i direcció de centres d'educació infantil, així com la seva autonomia de gestió, i la defensa del finançament educatiu 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 que allà on hi ha major necessitat "es concertin places enlloc de fer escoles públiques noves que són molt més cares", condicionat a que els centres privats acompleixin els estàndards requerits en la normativa i presentin un projecte educatiu adequat; la restauració de les subvencions del Departament d'Ensenyament i la millora en la puntualitat de les convocatòries, que en els territoris de major necessitat, i una regulació que abasti tots els serveis educatius a la primera infància, ja que actualment "tot queda a expenses de què l'ajuntament hi vulgui fer alguna cosa", ja que si no es tracta de centres d'educació infantil autoritzats pel Departament d'Ensenyament, la Inspecció Educativa no hi té cap competència.

## La Fundació Escola Cristiana de Catalunya

La Fundació Escola Cristiana de Catalunya (FECC) representa 402 escoles d'inspiració cristiana, fonamental concertada. D'entre elles, unes 20 són centres d'educació infantil (0-3, però també algunes 0-6) i unes 80 escoles d'infantil i primària (i en ocasions, 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. I, tot i que la FECC no és pròpiament una organització patronal, està vinculada a l'Associació Professional 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 existeix un model d'escola cristiana en cap etapa educativa, i que en l'etapa 0-3 "és encara més difícil singularitzar una aproximació educativa singular". 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 capacitats de l'infant, si bé després cada centre opta pel model que

considera més idoni o pot cedir a certes “modes o pressions de les famílies” com, per exemple, incorporar l’anglès al 0-3.

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 mes llarg termini, la FECC considera que el sistema de subvencions “igual per a tots” és obsolet, i que cal definir un model de prestació del 0-3, bé gratuït i universal, bé amb copagament en funció de renda. 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 bé amb un sistema de beques o ajuts a les famílies vinculats a renda que hauria de operar tant a 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 no es tant un mecanisme de conciliació sinó un pal·liatiu per la manca de conciliació. En aquest sentit, aposten per un model d’atenció més flexible en que l’escola bressol sigui un instrument però no l’únic, en contra del que consideren que és la tendència generalitzada de les administracions. La innovació i assaig vers un model més flexible topa actualment amb les tensions econòmiques dels centres, i amb “les rigideses administratives del sistema d’autoritzacions i de subvencions” que obliguen a complir condicions pensades estrictament per a un format d’escola bressol. Igualment, la FECC admet que un model que suposi que l’infant passi poques hores en la llar d’infants pot no ser sostenible econòmicament per als centres privats.

## 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 com el lleure educatiu i sociocultural, l’atenció domiciliària, la intervenció social amb infants, joves, famílies i altres col·lectius en risc d’exclusió social, la discapacitat física, la discapacitat intel·lectual, la gent gran o l’atenció precoç. 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 son 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 de les treballadores. Això no obstant, lamenten que els altres actors els perceben sovint com a mers proveïdors del servei.

En els darrers anys, la Confederació ha emès diversos comunicats en què denuncien i lamenten les successives retallades en la partida pressupostaria de la Generalitat de Catalunya destinada al finançament de les escoles bressol municipals. En el darrer comunicat, de 9 de desembre de 2014, alerten de l'impacte de la inestabilitat del finançament del servei "tant pel possible increment de les quotes que hauran d'assumir les famílies com pel risc que suposa per la sostenibilitat i qualitat del servei".

Igualment, la Confederació lamenta que la gestió indirecta d'escoles bressol s'instrumenti mitjançant concessió administrativa, la qual cosa implica que l'empresa gestora assumeix 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, esta succeint a la majoria de municipis 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 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), adaptar-se a les necessitats flexibles de les famílies, i ajustar-se a les realitats heterogènies de cada municipi, alhora que es preservi la qualitat educativa. Concretament, la Confederació suggereix:

- Centrar l'activitat docent en la franja de 9 a 12h i realitzar agrupacions d'infants mixtes 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'omplen, i possibilitar que no s'ofereixin places de 0 a 1 anys en les escoles molt petites en què no és econòmicament viable.
- Reduir el numero de titulacions de magisteri exigides al Decret 282/2006, de manera que n'hi hagi només 1 o 2 per escola (en funció del numero d'aules) i no exigir en les licitacions que les educadores tutores d'aula hagin de disposar de la titulació de magisteri (això es, permetre que puguin tenir la titulació de Grau Superior en Educació Infantil).
- Incrementar l'oferta de serveis complementaris (tallers, piscina o canguratge) que possibilitin incrementar els ingressos i l'horari laboral dels educadors.
- Garantir una directora alliberada (sense funcions a l'aula) en les escoles de més de 4 aules o bé limitar a un terç de jornada la seva dedicació a activitats docents quan hagi

un administratiu a mitja jornada; i acceptar la possibilitat d'una mateixa direcció per un grup d'escoles bressol ubicades en una zona propera.

- Disposar d'un mínim de 2 hores setmanals per educadora sense atenció als infants per programació, avaluació i 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 finals de juliol per avaluar el funcionament global del curs i realitzar la memòria anual.
- Comptar amb personal de suport durant els primers 20 dies del curs per a 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 igual o per sobre del conveni estatal més un 25%. (cita: document: "aportacions").

### 6.3. Els partits polítics

**Junts pel Si**, dins el l'apartat "Cap a una escola catalana inclusiva i d'èxit educatiu", defensa destinar, "quan la situació pressupostària ho permeti" les partides pressupostàries suficients per, entre d'altres, "donar suport a les escoles de mares i pares" i "al sosteniment de les escoles bressol municipals i d'iniciativa social (0-3 anys)". En l'apartat del programa dedicat al suport a les famílies, hi consten com a objectius "L'afavoriment de la conciliació de la vida familiar, personal i laboral. Contribuir a la coresponsabilitat dels homes i de les dones en l'àmbit familiar, especialment en la cura i l'educació dels fills i filles" i "Incrementar la qualitat de vida de les famílies des del punt de vista emocional, promovent programes d'acompanyament familiar que ajudin a reforçar les habilitats parentals, així com serveis d'assessorament que atenguin situacions de dificultat relacional i de comunicació". Entre les mesures concretes per fer-ho possible hi apareix "potenciar la inversió pública en l'educació de 0 a 3 anys per cobrir la demanda insatisfeta existent d'escoles bressol"; "diversificar els serveis per a la primera infància, com ara espais familiars o ludoteques, per fomentar l'acompanyament a les famílies en la criança i l'educació" i "programes d'acompanyament familiar que ajudin a reforçar les habilitats parentals, així com serveis d'assessorament que atenguin situacions de dificultat relacional i de comunicació." Finalment, en l'apartat sobre "polítiques d'igualtat efectiva i per la no discriminació" hi torna aparèixer "garantir escoles bressol dels 0 als 3 anys, per a les famílies que ho sol·licitin.", així com "avançar cap a flexibilitats horàries i de permisos laborals que permetin la coresponsabilitat familiar".

**Ciudadans – Partido de la Ciudadanía** inclou dins l'apartat de mesures de suport a les famílies "l'augment del permís de maternitat fins a les 20 setmanes i el de paternitat a les 4 setmanes" i "donar a l'etapa de 0 a 3 anys un abast universal i gratuït". Per cobrir la demanda social es compromet a "augmentar el nombre de places públiques i concertades a les escoles infantils". L'apartat sobre educació, tanmateix, parla de potenciar l'educació infantil, impulsant "l'augment de places en educació infantil de 0 a 3 anys, garantint la seva gratuïtat en funció de la renda per càpita familiar, facilitant així la conciliació de la vida laboral i familiar." A més, es



compromet a “augmentar substancialment la proporció de nens de famílies menys afavorides que tenen accés a una educació precoç (abans dels 3 anys)”.

El **Partit dels Socialistes de Catalunya**, dins l'apartat de polítiques d'infància, menciona “la garantia d'accés a l'educació infantil” i els “ajuts compensatoris i beques per a famílies vulnerables en tot el procés educatiu”. En l'apartat sobre accés a l'educació com a garantia per a la igualtat d'oportunitats, el programa precisa “la defensa de la progressiva universalització i desenvolupament de l'educació 0-3 pública, buscant fórmules viables de finançament de les escoles bressol”. Finalment, en l'apartat sobre treball digne per a tothom, el programa es compromet a “protegir la maternitat i la paternitat, desenvolupant les fórmules i els incentius necessaris per fer compatible la creació de famílies i el desenvolupament professional”, incloent “la progressiva expansió de les baixes maternals i paternals”.

El **Partit Popular de Catalunya**, és més concret en l'assignació pressupostària i es compromet a destinar “88 milions el primer any de govern a finançar places públiques i concertades per a nens de 0 a 3 anys” i “anar ampliant el pressupost per garantir-ne la universalització”. En un altre apartat, el programa parla d'implantar “el xec escolar” en el marc “d'un model de doble llibertat que protegeixi els drets dels infants. Cada escola desenvoluparà el seu model educatiu i lingüístic, i cada família escollirà el centre que cregui convenient”, si bé aquest no es un punt específic de l'educació infantil de primer cicle.

**Catalunya Sí que es pot** és la coalició amb el programa més extens. Dins l'apartat de “treball domèstic i de cura, hi apareix el “disseny i implantació d'una xarxa de socialització de les cures, tant en relació amb la cura d'infants com per a persones dependents” que consistiria en “serveis d'ajuda a domicili però sobretot d'espais de cura i trobada de proximitat i per barris”. Igualment, s'hi menciona el compromís a “instar al govern central a igualar els permisos per naixement i adopció, pagats al 100% per a totes les persones progenitores, sense importar el seu sexe, orientació sexual o tipus de família, en consonància amb l'objectiu d'igualtat i coresponsabilitat en les cures”. Finalment, el programa es compromet a introduir “bonificacions fiscals a les empreses que donin als seus treballadors i treballadores beneficis socials pel pagament de les escoles bressol dels seus fills/es”. Dins l'apartat d'educació, el programa proposa “crear una xarxa d'escoles bressol públiques de 0 a 3 anys amb la consideració que de 0 a 6 anys l'entorn ha de ser fonamentalment lúdic i de socialització, amb personal específicament preparat per dur a terme una tasca tan important”. Hi afegeix el compromís d'establir “uns criteris mínims funcionals i de qualitat per a totes les escoles bressol de la xarxa pública, evitant l'augment de ràtios i la disminució del nombre d'educadors i d'educadores i assegurant les mateixes condicions de treball a tots i a totes els/les professionals de les escoles bressol de titularitat pública”. En un altre punt especifica el compromís a “recuperar, com a mínim, en el pressupost del curs 2015-2016 de les ràtios, de les plantilles de personal, la inversió en programes de cohesió social i el finançament a les escoles bressols municipals del curs 2009-2010.”. També es menciona l'equitat en l'accés amb els compromís a “fer accessible el servei al conjunt de la ciutadania [...] recuperant la convocatòria de beques d'escolaritat a les escoles bressol i aportant la dotació econòmica

suficient per a les beques menjador”. En un altre punt del programa hi apareix el compromís de gratuïtat amb “l’inici del procés per aconseguir un finançament íntegre de l’educació pública amb càrrec als pressupostos de les administracions públiques, el que es coneix com a gratuïtat completa de l’educació pública a tots els seus nivells”. Per acabar, el programa conté una menció a la planificació en el compromís d’elaborar un “mapa de recursos públics per a la cura” i d’impulsar “un pla per a la restitució de serveis públics de cura afectats per les retallades i per a la implantació de nous serveis com les escoles bressol o els serveis d’atenció domiciliària, amb equitat territorial”.

La **Candidatura d’Unitat Popular – Crida Constituent** planteja “desobeir la LOMQUE, la LEC i la llei de racionalització i sostenibilitat de l’administració local (LRSAL) i donar suport a les bases de la iniciativa legislativa popular per un nou sistema educatiu a Catalunya” que ha d’entrar aquesta legislatura al Parlament. Sobre les bases d’aquesta proposta de llei, es compromet a impulsar “un debat públic i obert durant el procés constituent popular, per triar i decidir com ha de desenvolupar-se aquest model educatiu de la nova República Catalana”. La CUP afegeix que la seva prioritat serà “lluitar contra el procés de privatització i avançar cap un model de gestió 100% pública i amb la gratuïtat de l’ensenyament, des de l’escola bressol fins a la universitat.

#### 6.4. 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 estudis oficials propis. Com ja hem relatat al capítol sobre la història de l’educació 0 a 3 a Catalunya, l’escola de mestres va engegar amb un primer curs en què hi van prendre part quinze mestres joves en exercici, i un grup de professors-orientadors constituït per mestres que havien viscut l’experiència del moviment de renovació pedagògica de la República. Un cop acabat el curs, el grup es va proposar recuperar les “Escoles d’Estiu” que havia organitzat la Mancomunitat, i va celebrar l’any 1966 la primera edició amb 153 “alumnes-mestres” participants. 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. De la rellevància l’Escola d’Estiu de Rosa Sensat en el procés de renovació i recuperació pedagògica del període de la transició en dona fe que al curs d’estiu de 1977 hi van arribar a assistir 9.000 mestres. L’Escola d’Estiu és un dels trets d’identitat de Rosa Sensat, que n’ha celebrat la cinquantesima edició l’any 2015

L’Associació de Mestres Rosa Sensat ha desenvolupat un paper rellevant en el debat, reflexió i 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. En l’actualitat, Rosa Sensat manté la formació permanent de

mestres i professors en l'escola d'estiu (que manté la secció sobre el 0-3 creada l'any 1968), les escoles de tardor i hivern, així com 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 (que des de 1990 té una versió especial en castellà per al conjunt de l'Estat, des de 2001 una d'europea, i des de 2011 una versió especial per a Llatinoamèrica).

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'etapa 0-3 (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 Emilia; 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 l'avui inactiva Coordinadora d'Escoles Bressol de Catalunya. Es tracta d'una xarxa de professionals de l'educació infantil de 0 a 6 anys que treballa, segons explica la pàgina web, per "aprofundir en el coneixement de les necessitats i 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 trimestrals. Finalment, cal esmentar que 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 qualsevol altra política o instrument d'educació i cura a la primera infància, ja que consideren que cap alternativa ofereix la "regularitat, estabilitat, vincle i estímul" de l'escola bressol; la preeminència de la funció educativa de l'escola bressol per sobre les funcions de conciliació, i la defensa del manteniment de la qualitat de l'escola bressol, que consideren en risc davant 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" i ha fet la vista grossa a centres privats que incompleixen la regulació vigent, al mateix temps que enduria les condicions de les escoles bressol públiques a través de l'externalització del servei, l'increment dels ratis d'infants per professional, i la reducció de temps per a observar i documentar el progrés dels infants i treballar amb les famílies. Des del punt de vista pedagògic, Rosa Sensat s'alinea amb els enfocaments centrats a respectar l'autonomia de l'infant per desenvolupar les seves capacitats, i molt especialment amb el referents de Reggio Emilia i Pikler Loczy.

De la centralitat de 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 singularitat com a prescriptor pedagògic a Catalunya, com perquè "continua sent un referent per a la major part dels treballadors". En aquest sentit, Rosa Sensat destaca com un dels actors més bel·ligerants tant en l'onada normativa empresa a Catalunya entre 2004 i 2010, com en els diversos conflictes de la ciutat de Barcelona (vegeu més endavant la secció sobre el subsistema d'actors de la ciutat). En el

cas de Barcelona, a més, es dona la circumstància que el vincle de Rosa Sensat amb el sistema d'escoles bressol és molt fort perquè l'Irene Balaguer, fins fa poc presidenta de Rosa Sensat, va ser responsable d'escoles al Patronat de Guarderies de Barcelona (el precedent de l'actual Institut Municipal d'Educació de Barcelona), la qual cosa explica tant part de la seva ascendència sobre una part dels professionals del sector, com la seva bel·ligerància, ja que té la impressió que s'està desmuntant el model original.

L'Associació de Mestres Rosa Sensat es també un actor avesat a la controvèrsia, de vegades agra, amb diversos actors i en diversos fronts, més enllà de la crítica a les administracions, ja esmentada. Així, manté un posicionament bel·ligerant contra la pedagogia sistèmica, contra les mares de dia, el tercer sector social que gestiona escoles bressol en regim de gestió directa o contra el sistema d'avaluació del desenvolupament dels infants que pretén desenvolupar la Generalitat.

Aquest seguit de controvèrsies dona lloc a que diversos actors entrevistats no s'hi senten representats, tot i reconèixer la rellevància històrica de l'associació i el seu paper encara central en el debat sobre l'educació i cura de la primera infància. Alguns ho atribueixen a Rosa Sensat ha anat assumint un paper més polític i, sobretot, sindical que estrictament pedagògic; d'altres lamenten que es trobin ancorats en els mateixos referents pedagògics que als anys 80, d'altres consideren que l'associació ha tingut dificultats per adaptar-se a des dels temps "en que tots els mestres passaven per Rosa Sensat per conèixer les novetats" a un escenari més normalitzat, en què la recerca, la producció de teoria i el debat s'ha anat desplaçant cap a les universitats, i el nombre d'interlocutors sobre pedagogia s'ha anat fent més plural.

Finalment, altres critiquen que Rosa Sensat continuï instal·lada en el discurs que informalment s'anomena "infantilista", que tot ho sotmet "a la capacitat, l'autonomia i l'espontaneïtat de l'infant" i que relega a una posició secundària el que no s'esdevé entre les parets de l'escola bressol, incloent la mateixa família o la resta de polítiques d'infància. Aquest discurs, que emfasitza la reducció de les ràtios i l'excel·lència pedagògica, i que va ser molt rellevant en un determinat moment per a la pròpia concepció del 0-3 com a etapa educativa, estaria ara dificultant el diàleg per avançar vers l'extensió o universalització de l'etapa, ja que davant l'"així o res" alguns municipis han optat per evitar conflictes i no estendre la xarxa.

Els polítics de municipis que volien endegar alguna cosa quan els han dit "o així o res" han preferit evitar conflictes i que fos res. En part la LODE i la LOGSE en la implementació de l'etapa 0-3 com a etapa educativa no van acabar d'avançar perquè els va faltar un cert suport dels infantilstes que es mantenien en un estàndards de qualitat que dificultaven l'extensió de l'etapa. No es que ells ho paressin, però no ho van facilitar.

## 6.5. 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 (escola bressol, educació infantil, educació primària i educació secundària), incloent associacions de centres tant públics com privats, concertats i no concertats. Segons les dades de la mateixa FaPaC, la federació aplega el 76% d'AMPA de Catalunya, que representen el 66% de famílies. Concretament, el 95% de les AMPA de primària de centres públics; el 66,1% d'instituts públics, i el 18% d'escola concertada. A més, aplega un nombre indeterminat d'associacions d'escoles bressol, llars d'infants i centres d'educació especial. En conjunt, més de 2.100 AMPA, repartides en més de 750 municipis.

Segons els seus estatuts, la missió de la FaPaC és treballar amb les AMPA federades per “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 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 rebufl 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 per a la creació de places públiques d'escola bressol de 2004. Entre els anys 2011 i 2013, l'activitat de la FaPaC en el 0-3 es va revifar arran tant de les polèmiques 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) així com per les progressives retallades en el finançament de la Generalitat a les escoles bressol municipals. Així, a febrer de 2011 es va constituir la comissió de bressol de la delegació de Barcelona Ciutat, a juliol de 2012 es crea 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 FaPaC en educació per a les eleccions municipals de 2015, la federació va incloure “l'augment de l'oferta de places bressols de gestió pública per tal d'avançar cap al 100% de la cobertura (actualment el 60%) de la demanda de famílies que sol·liciten escola bressol”, “garantir tarifes socials que assegurin que cap família quedi exclosa per manca de recursos econòmics”, “mantenir la gestió directa per a totes les escoles bressols

públiques, velles i noves” i “garantir el funcionament en xarxa amb d’altres serveis bàsics com són sanitat i serveis socials que atenen a la petita infància, fer una tasca preventiva i de recolzament a les famílies.” Al programa (pla d’acció) de la FaPaC per a 2015, sota el títol “escola 0-3” hi 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 desfavorits, i fomentar la Plataforma 0-3 Catalunya.

Això no obstant, el cicle breu d’una família en una escola bressol (generalment, entre 1 i 2 anys per infant) genera inestabilitat en les MPA de bressol i una elevada rotació dels representants que dificulta la seva presència en una associació de segon ordre.

Esborrany

## 7. Models alternatius i complementaris d'atenció a la primera infància

### 7.1. L'atenció a la primera infància en llars familiars (mares de dia)

Les mares de dia constitueixen una de les alternatives per a l'atenció i educació a la primera infància que major notorietat ha adquirit darrerament, especialment arran de la creació de l'Associació Llars de Criança que les agrupa i representa (entre d'altres associacions que han anat apareixent arreu de l'Estat), de les recents iniciatives d'algunes Comunitats Autònomes per regularitzar aquesta activitat (Navarra al 2006 i Madrid al 2015) i fins i tot d'incorporar-la a l'oferta pública (Navarra al 2006, el País Basc, entre 2011 i 2012 i Galícia, des de 2015); així com de les diverses notícies i debats a l'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 hi viu una família), amb un nombre d'infants reduït (habitualment quatre, a Catalunya; incloent-hi, de vegades, els fills de la mare de dia) que s'estan a càrrec d'una persona auto-ocupada (treballadora autònoma o informal), que treballa sola i assumeix les diverses tasques pròpies de la 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, al conjunt de l'estat espanyol, els darrers desenvolupaments d'aquest servei estan associats a l'emergència de corrents pedagògics alternatius (en ocasions, oposats a l'educació institucionalitzada en la primera infància) i de l'economia cooperativa (combinat, a més, amb un context d'escasses oportunitats laborals per als mestres d'infantil més joves).

Malgrat l'interès recent, l'atenció a la primera infància en el domicili de la persona cuidadora no és particularment innovador: a Catalunya té precedents tan històrics com contemporanis (des de les "dones d'aguantar nens" del segle XIX fins a les mainaderes informals, al SADAPI, un Servei d'Atenció Domiciliària a la Petita Infància finançat amb fons públics en funcionament entre 2001 i 2010) i és un servei ben establert a nombrosos països, en els quals, sota noms com "family day care", "home-based care", "childminding" 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, particularment des de finals dels anys 70 del segle passat. En l'actualitat, és un recurs regulat a països amb sistemes de cura tan diversos com Austràlia, Canadà, Anglaterra i Gales, Escòcia, Alemanya, Irlanda, Japó, Noruega, Nova Zelanda, Suècia, Suïssa, França i els EUA, és a dir, en règims de benestar liberals, corporativistes-estatistes, social-demòcrates. La *International Family Day Care Organisation* que representa els professionals d'aquest tipus de servei estimava l'any 2012 que hi havia

300.000 infants als EUA, 287.500 a Anglaterra, 124.000 a Alemanya, 142.300 a Canadà, 102.900 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 d'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: primer, 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 seus fills (tant en un mateix dia, com al llarg de tota la primera infància), la qual cosa, tendeixen a considerar les famílies s'ajusta millor al caràcter i necessitats del seu infant. El segon lloc, les majors facilitats per a la conciliació familiar-laboral derivades d'una major flexibilitat horària: atès que el servei es proveeix 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, més aviat al matí o més tard a la tarda, i amb períodes de vacances que es corresponen a la 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 serveis d'atenció a la infància (Davis et al. 2012). A determinades zones de Catalunya, caldria afegir-hi, probablement, la capacitat de les mares de dia d'absorbir la demanda no atesa pel sistema d'escoles bressol públiques.

Aquest mateix estudi presenta una anàlisi comparativa dels sistemes de cura en llars familiars de diferents països, el qual detecta una gran varietat en les dues grans fórmules d'intervenció pública que structuren aquests sistemes: la regulació i requeriments per poder exercir i el suport financer:

- Quant a la **regulació**, sol ser obligatori el registre de 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 requeriments inicials com d'inspecció de l'acompliment 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 reflexió entre les professionals). Singularment, alguns països tenen un sistema de registre d'àmbit nacional, i altres permeten la provisió del servei sense llicència sempre i quan el cuidador no superi determinat nombre d'infants (per exemple, Canadà, Irlanda, diversos estats dels EUA i Nova Zelanda). Alguns països preveuen visites merament d'inspecció de les condicions exigides per la regulació (amb freqüència anual o bianuals) mentre que d'altres en preveuen de més freqüents (per exemple, mensuals) per part d'un “coordinador de zona”, que combinen 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 requeriments 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 de l'espai que ha de servir com a sala de joc, obligació d'un espai exterior, o determinats requeriments per a garantir la seguretat i salut dels infants). Austràlia i Nova Zelanda són els únics que requereixen, a més, la presència d'un **equipament** adequat per al desenvolupament dels infants. Solen existir, igualment, requeriments de **ràtios** màxims d'infants per adult, incloent els propis fills del proveïdor, que es mouen entre 3 i 10, si bé amb límits especials més restrictius per als menors de 2, 3 o 5 anys. Alguns països inclouen requeriments o **recomanacions curriculars**, en forma de llista d'aspectes del desenvolupament de l'infant a tenir presents i d'activitats per promoure'ls (Japó, Anglaterra i Gales, EUA, Austràlia o Nova Zelanda), 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 **requeriments personals** per operar solen ser força laxes: 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 Japó, alguns municipis suecs i algunes províncies canadenques requereixen un nivell d'educació post-obligatòria relacionada amb la cura dels infants, ja sigui abans d'operar o a obtenir durant el primer any. En canvi, són més freqüents els requeriments de formació continuada, en forma d'un mínim d'activitats o d'hores de formació a completar al llarg de l'any. Quant a les condicions laborals, Suècia resulta un cas excepcional perquè, a diferència de la tendència general a què 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 (ja siguin universals o amb comprovació de rendes, com a Canadà, Irlanda i els EUA). En ocasions, existeixen subvencions a l'oferta, en forma de suport a "start-ups" per persones que volen endegar una llar de criança i necessiten realitzar petites inversions per adequar la seva llar o formar-se.

Finalment, l'estudi de la *International Family Day Care Organisation* identifica els principals reptes que afronta aquest servei actualment, si més no en els 10 països objecte d'anàlisi:

- **Els requeriments per operar són excessivament laxes:** malgrat que diversos estudis demostren que la qualitat del servei està estretament associat al nivell educatiu i 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 formació estructurada un cop es comença a operar), si bé reconeixent el risc que una regulació més estricta indueixi la provisió informal i no acreditada del servei.
- **Cal garantir un major enfocament educatiu:** l'informe reconeix que les garanties de qualitat educativa són generalment baixes i que, malgrat la primera infància no requereix un currículum com el d'altres etapes educatives, s'hauria de garantir

(mitjançant els requeriments inicials de formació de la professional, de l'espai i de l'equipament; la formació continuada, i la inspecció i 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'elles incompatibles; i inestabilitat en els ingressos. El desenvolupament de serveis de suport que amorteixin aquestes situacions poden acabar revertint en el benestar de la educadora i en la qualitat del servei. El repte perquè les organitzacions de coordinació que puguin oferir aquest suport disposin d'un finançament adequat.
- **Prevenir i reduir la rotació en l'activitat:** les dificultats mencionades a l'apartat anterior, particularment la precarietat i inestabilitat dels ingressos, combinada amb la baixa consideració professional que pateixen les mares de dia en alguns països, genera una baixa retenció i, per tant, una elevada rotació en el sector. Això resulta particularment problemàtic perquè prevé, d'una banda, l'acumulació d'experiència i 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 continuïtat, l'estabilitat i el vincle amb un únic espai i adult de referència.
- **Provisió per part de professionals no acreditades:** fins i tot on està permesa, l'existència de professionals no acreditades constitueix un problema, en tant que es concep com una forma de competència deslleial de menor preu i qualitat, 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 i/o informal, i en qualsevol cas, subsidiària respecte el sistema d'escoles bressol.

En síntesi, *International Family Day Care Organisation* suggereix seguir als 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, formació de qualitat, 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 existeixen diverses iniciatives, relativament recents, per intentar-lo establir a diferents Comunitats Autònomes.

A Navarra, el servei d'atenció a la infància en el 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 persona cuidador ha de disposar de formació acadèmica o experiència acreditada (sense especificar cap de dels dos requeriments) i ha d'estar sota la coordinació d'una persona amb titulació superior relacionada amb l'educació; una ràtio de quatre infants per educador; i alguns requeriments de l'espai i dels materials. Defineix com a població usuària "les famílies amb infants menors de 3 anys que necessiten un servei amb flexibilitat horària, atenció personalitzada i cobertura durant tot l'any". El servei va continuar gestionat per dos entitats no lucratives i cofinançat fins al 60% pel govern navarrès. L'any 2012 les treballadores d'una de les organitzacions van constituir l'empresa Madres de día-Pamplona, que gestiona 6 llars, i des de 2013 el govern navarrès va retirar el cofinançament en el marc de les retallades pressupostaries. A 2010 les dues entitats gestionaven 20 domicilis amb 112 infants.

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. Els requeriments obligatoris per poder ser cuidador eren ser major de 30 anys i disposar d'un habitatge en propietat o lloguer amb 8 m<sup>2</sup> per infant i 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 atendien 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 havia de ser primordialment educatiu i no merament assistencial i, per tant, que havia de passar exclusivament per la xarxa d'escoles bressol. A 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 que s'atenia als infants, restant fora del control de l'administració qüestions com la formació, les instal·lacions o les condicions higièniques; així com per evitar una xarxa duplicada respecte 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, 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 les necessitats de cada família per facilitar la conciliació" (cita de El Diario Norte 11/5/2014)

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 a 2013, són un "servei públic destinat a

menors de 3 anys en nuclis rurals que no competeixin amb 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 adicional 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 de la que va estar vigent entre 2001 i 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 de la cuidadora. L'origen de la iniciativa es troba en un estudi que la Fundació Innovació per a l'Acció Social (FIAS) va realitzar per a la Diputació de Barcelona l'any 1996, entre d'altres de l'època, en que 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 mateixes cuidadores (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 realitzar una feina remunerada malgrat tenir una "edat i preparació que dificulten entrar al mercat laboral". El servei s'oferia tant amb freqüència diària com per només 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 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 rellevància. El rati màxim previst era de 4 infants per cuidadora, incloent els fills propis, i formalment s'articulava mitjançant un contracte de les cuidadores amb la Fundació FIAS.

El projecte comptava amb 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: Esparraguera, Sant Feliu de Guíxols, Sant Andreu de Llavaneres, Rubí i, molt especialment, Sabadell, on el projecte va atènyer un major nombre 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 Esparraguera, on encara subsistia, ja que la Generalitat i la Diputació van anunciar que retiraven la subvenció. Les dificultats pressupostàries del moment, l'elevat co-pagament que implicava per a les famílies (entre 300 i 400 euros mensuals, superior a 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 In-fàn-ci-a 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 fundava a Barcelona l'Associació Llars de Criança – Mares de Dia amb l'objectiu 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 existeix un sistema de registre legal, l'associació ofereix un sistema d'acreditació informal de les llars de criança, basat en els requeriments 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 següents condicions:

- 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 a que estiguin en procés d'obtenir-les.
- 80 hores de formació en "educació centrada en la persona", els quals poden ser coberts amb la formació que ofereix la mateixa associació o per 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 les seves 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 pròpia llar de la mare de dia, amb les adaptacions de seguretat per als infants que marca la normativa.
- 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'edats)
- Disposar d'un espai exterior, jardí o terrat, o que la mare de dia ha de tenir un parc a prop on puguin anar diàriament.
- Un cop en exercici, realitzar formació continuada cada any

L'associació té actualment un centenar de membres (incloent mares de dies, persones que tenen en projecte esdevenir-ne i simpatitzants). A febrer de 2016 hi havia acreditades 37 llars de criança a la demarcació de Barcelona, 3 a Tarragona, 1 a Girona, i cap a Lleida, la qual cosa implicaria, aproximadament, 84 infants atesos "oficialment" per mares de dia de la xarxa. En tractar-se d'una activitat informal el compliment de les condicions un cop iniciada l'activitat és voluntari, ja que l'associació acredita informalment l'acompliment dels requeriments de partida, però no té capacitat de seguiment o inspecció. La major part de les mares de dia realitzen la seva 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, incloent l'alimentació, lleugerament inferiors del cost 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 vocacionals de la mare de dia, i valoren aquest tipus d'atenció i educació pels seus infants, especialment fins als 3 anys, ja que després la majoria ja els porta a escola", malgrat que en principi les mares ofereixen el servei per infants de fins a 6 anys. Opina que la flexibilitat horària és un criteri només en alguns casos, ja que algunes mares ofereixen un servei dins un horari relativament estricte. Tanmateix, d'altres ofereixen jornades més llargues, d'altres només alguns dies a la setmana, d'altres només tardes, i n'hi ha que 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, fins a la data, no ha rebut resposta de l'administració educativa. Segons fonts del Departament d'Ensenyament, la manca de resposta es deu al debat no resolt entre els avantatges d'una regulació que ordeni i garanteixi uns mínims de qualitat (d'aquesta i altres fórmules alternatives d'atenció i educació a la primera infància), i l'inconvenient de donar legitimitat a models d'atenció sobre els quals hi ha dubtes de la seva conveniència. D'altra banda, l'Associació Llars de Criança-Mares de Dia ha rebut molt recentment el reconeixement de l'Ajuntament de Barcelona per la seva tasca i ha estat convidada a participar en un grup de treball sobre necessitats i models emergents en l'educació a la petita infància a la ciutat. A mig termini, l'Ajuntament preveu ampliar l'oferta de serveis complementaris i alternatius a l'escola bressol, i es troba en fase de reflexió sobre els components d'aquesta oferta més diversificada.

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 del llistat de les mares de dia associades que presten els seus serveis a la web de l'associació.

## 7.2. Els espais familiars i els programes de suport i capacitació parental

Un segon servei d'educació i cura a la primera infància, és el suport i capacitació de pares i mares per el desenvolupament de la seva tasca educadora, al qual la literatura acadèmica s'hi refereix, generalment, com a polítiques "parenting support". Es tracta de pàgines web, telèfons d'assistència i ajuda, materials informatius, grups o xarxes de suport professional i/o

entre iguals amb diferent grau de formalitat, sessions individuals, cursos o tallers que cerquen millorar els 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 la població objectiu no són els infants sinó els seus progenitors, malgrat que el principal objectiu és la millora en el benestar, desenvolupament i educació dels infants, i per tant els infants en són la població diana.

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 seus infants a la llar. En segon lloc, també és indicatiu de l'emergència d'un referent normatiu sobre criança o parentalitat socialment desitjable, que distingeix la parentalitat positiva de la negativa, i que deixa de ser quelcom que s'aprèn i es desenvolupa espontàniament a través de processos d'interacció social, sinó que pot ser transmès, ensenyat i après en el marc d'activitats formatives o d'interacció amb iguals. Això està associat, d'una banda, a un procés de construcció de la parentalitat 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 a llarg termini que tenen una afectació social (per exemple, l'èxit educatiu, la participació al mercat laboral o els comportaments delictius). D'altra banda, també està associat a la construcció de la parentalitat 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 un ofici, i per tant requereix habilitats i coneixements. Això explicaria no només l'oferta sinó l'elevada demanda que solen tenir aquests serveis.

Per la seva banda, Blanch (2015) explica 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 des de la conciliació laboral dels pares al benestar dels infants; la cerca de mesures preventives en infància i adolescència davant les limitacions de les correctives; i la transició de la parentalitat 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 als anys noranta, amb el govern del New Labour, que ho 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 arquitecturada ben elaborada: d'una banda, existeix una xarxa nacional de centres de suport parental això com un conjunt de programes estandarditzats i aprovats sobre la base de la seva "eficàcia demostrada", que es desenvolupen no només als centres sinó també per part d'altres proveïdors. Els municipis disposen d'un "parenting commissioner", les escoles compten amb assessors en parentalitat

per a les famílies, i es varen 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, disposen de tres intervencions específicament adreçades les famílies amb dificultats amb un enfocament de tractament i correcció de la parentalitat 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 em risc, i un sistema de "parenting orders" pel qual els jutges poden ordenar la participació en activitats d'educació parental en processos penals.

En l'altre extrem del rang, França disposa d'una estructura molt menys desenvolupada i estandarditzada, que es basa en intervencions dissenyades i proveïdes a nivell local, i per tant des d'una perspectiva de baix a dalt. Un element central en el sistema són els REAAPs (Réseaux d'Ecoute, d'Appui et d'Accompagnement des Parents), d'àmbit municipal, que promouen xarxes de suport i orientació als pares i mares, en les quals hi van participar, l'any 2009, mig milió de persones. La idea fundacional no és el de la capacitació parental, pròpiament, sinó la d'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 capacitació, sota la amenaça de retirar-los la prestació si no hi assisteixen.

A Catalunya l'oferta de serveis de suport i capacitació parental està constituït, fonamentalment, per iniciatives d'inspiració francesa, si bé més fragmentades, ja que no existeix cap organisme anàleg als REAAPs, 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, mes recentment, pel programa Crèixer 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 el seu nadó després del part. La durada és de 2 hores setmanals durant 6-8 setmanes: es pot iniciar a les 2-4 setmanes 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 de la parella en el procés de reajustament dels rols familiars. Alguns grups de postpart que incorporen les tècniques de massatge infantil com un element important en la relació mare/parella-nadó, a més de proporcionar benestar al nadó. També inclou entrenament físic de la dona per millorar i recuperar l'estat corporal i la valoració del sòl pelvià. Els grups de postpart estan coordinats per llevadores i es realitzen habitualment en els 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 varen 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 realitzen 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 orientació d'un professional. En alguns casos s'estructuren en dues estones, una primera d'un joc educatiu proposat per l'orientador en què els adults observen les reaccions i comportaments dels infants, amb una segona part de tertúlia dels adults i joc lliure dels infants. Sovint hi ha grups específics per a nadons de fins a uns 9 mesos (espais nadó, "ja tenim un fill") i altres per a infants de 1 a 3 anys. Els objectius dels espais familiars son múltiples: des de l'enfortiment del vincle dels pares amb els infants, l'aprenentatge d'estratègies de parentalitat positiva, l'aprenentatge de jocs amb intencionalitat educativa per realitzar amb els infants, proveir una estona de relaxació a mares i pares, evitar l'aïllament que pot provocar la maternitat durant el període inicial, proveir 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, les quals es poden proveir suport mutu mes enllà de l'espai familiar. Generalment, són gratuïts i de vocació universal.

Els espais familiars poden estar integrats a escoles bressol o a equipaments cívics, de lleure, o de salut. Alguns municipis com Castelldefels i Sant Feliu de Guíxols van desenvolupar ja als anys 90 centres multifuncionals que integraven l'escola bressol i els espais familiars, entre altres activitats com 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 escolaritzen els infants; facilita que els mateixos professionals puguin treballar als dos serveis; permet adaptar-se a les necessitats, demandes i models molt variats de les famílies; permet flexibilitzar l'oferta d'un o altre servei segons les variacions de la demanda, i evita que les famílies hagin d'optar per una plaça d'escola bressol quan hi poden trobar altres combinacions alternatives de serveis que satisfan millor les seves necessitats. També a Barcelona, alguns dels set espais familiars actualment en funcionament estan integrats en escoles bressol. Tanmateix, el model dominant es a 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 dels anys 2000, moment en el qual la Diputació de Barcelona va arribar a constituir una "pre-xarxa" d'espais familiars, que finalment no va reeixir. El tancament d'espais familiars es deu, segons l'APEFAC, a les retallades pressupostàries i la concentració de recursos en el manteniment de les escola bressol. Solen tenir llista d'espera. Igualment, la Llei 18/2003, de suport a les famílies, establia que "les administracions

competents han de regular els serveis complementaris que tinguin com a finalitat l'atenció educativa de l'infant, entre els quals (...) els espais educatius d'orientació familiar, que tenen com a objectiu constituir llocs de trobada per a infants de fins a tres anys i per a llurs famílies, per tal d'afavorir l'ajuda mútua entre famílies per mitjà d'intercanvis i l'assessorament professional i oferir formació prematernal i postmaternal, orientació i suport a les famílies en els primers anys de la vida dels infants", la qual cosa no es va arribar a desenvolupar.

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 el conjunt de polítiques d'infància, com a complement a l'escola bressol: d'una banda, perquè incideixen sobre l'actor educatiu més rellevant per a l'infant, que és la seva mateixa família, en un moment en què es forgen els vincles entre pares i fills i s'adopten els patrons de parentalitat. Aquesta funció rellevant no és coberta per l'escola bressol, malgrat les seves importants funcions educatives i conciliatòries. De l'altra, perquè permeten atènyer el conjunt de famílies infants que no han accedit o que no requereixen escola bressol perquè un dels progenitors no treballa (ja sigui perquè no té feina o perquè ha optat per dedicar-se a la criança del seu fill), les quals solen romandre desatenses i gairebé invisibles. Per als infants de menys d'una any, això suposa la immensa majoria de les famílies, ja que l'escolarització és l'excepció. Per als majors d'un any suposa proveir als pares dels infants no escolaritzats d'oportunitats de socialització, recursos i estratègies de parentalitat 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 familiar sobre la base d'un estudi realitzat a Sant Feliu de Guíxols: 720 euros anuals respecte els 6.025 d'un nado de 0 a 1 any escolaritzat, i 1.280 respecte 3.371 en els 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 es 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 està exclusivament orientat a la primera infància (entre una quarta i una cinquena part es van adreçar, segons l'any, a l'etapa 0-3). L'avaluació del primer any del programa, realitzada per la Fundació Jaume Bofill, va revelar canvis positius en les habilitats comunicatives dels pares (capacitat de parlar amb respecte i escoltar activament), respecte amb paciència als temps i ritmes dels infants; capacitat de posar límits amb afecte i sense autoritarisme; una parentalitat més reflexiva, una millora del coneixement sobre els recursos a l'abast de les famílies, i l'ampliació de les xarxes de suport de pares mares, per efecte de les coneixences i amistats nascudes en els grups. En síntesi, el programa sembla assolir l'objectiu de millorar les pràctiques educatives sobre la base de l'aprenentatge de tècniques i eines associades a models parentals positius.

Igualment interessant resulta 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 major per part d'aquells que ja disposen d'un major nivell formatiu i que, presumiblement, tenen ja un millor accés a altres recursos sobre parentalitat positiva.

### 7.3. El pro-comú 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, particularment a la ciutat de Barcelona, per al desenvolupament d'iniciatives del pro-comú 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 voluntat dels ciutadans per resoldre els seus propis problemes i necessitats compartides, no només al marge del mercat, sinó també "més enllà" de l'estat. En aquest sentit, es distingeixen del paradigma de la governança, en el qual les administracions i organitzacions de la societat civil col·laboren en la producció de serveis, però en què la provisió continua sent una responsabilitat pública, o bé que depenen del finançament públic, i per tant estan subjectes a alguna forma de control burocràtic.

En el cas de l'educació i cura a la primera infància, la lògica dels comuns urbans 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 mares es co-responsabilitzin i estiguin presents en la cura dels seus 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 coneixin, 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 de la ciutat de Barcelona 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 existeix cap registre oficial que permeti conèixer quantes iniciatives hi ha en marxa ni quants infants que hi estan sent 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 distingeix en dos grans tipus de projectes de criança, que es distingeixen per la distribució de responsabilitats entre pares i mares, d'un costat, i els acompanyants (que es el terme amb que la XELL prefereix referir-se als educadors en la primera infància) contractats, per l'altre: .

- Els **espais de criança**, que compten, de forma permanent, amb un o més acompanyants contractats; i que generalment atenen les necessitats de conciliació de les famílies, això es, 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 un tercer tipus compta amb pares i mares per fer funcions d'acompanyant (juntament amb el l'acompanyant contractat) de forma regular (cada pare o mare hi ha de ser present un o mes dies a la setmana).

- Els **grups de criança** que compten, de forma permanent, amb la presència de pares i mares 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 seves famílies, i els que estan completament autogestionats i no compten amb suport professional. Serveixen com a espai de co—maternitat co-paternitat per enfortir els vincles i eixamplar la xarxa de suport de les famílies, i desenvolupar amb els infants activitats diferents a les de la llar (per exemple, activitats de psicomotricitat o massatge).

Inicialment la XELL era reticent a recolzar el primer tipus de projectes (els espais de criança) ja que consideren que la prioritat per als infants menors de 3 anys és estar-se el màxim de temps possible acompanyats per la mare i el pare. No obstant això, la XELL va constatar que les necessitats de conciliació de les famílies estaven donant lloc a nombroses iniciatives en que els pares i mares no hi són presents de forma permanent, essent l'acompanyament delegat a un acompanyant-educador contractat, sota formats de funcionament auto-gestionats i inspirats pedagògicament en els principis de l'educació lliure, és a dir, "amb una ratio 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'estaven organitzant, 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 recolzament a aquestes iniciatives, a la qual els projectes s'hi 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 compta amb una sèrie de requeriments que els projectes de criança han d'acomplir per a ser reconeguts:

- Garantir un període d'adaptació que permeti als infants i les seves famílies tant temps com sigui necessari per respondre a les seves necessitats particulars
- No atendre a infants de menys de 9 mesos
- Garantir la participació i implicació de les famílies en el projecte
- Una ratio màxima de 3 infants menors de 2 anys per adult (la qual cosa inclou no només els acompanyants sinó altres familiars que puguin estar presents)

- Criteris pedagògics en la línia de l'educació lliure, la qual al seu torn beu de referents com 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 seva família
- 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, consistent en la visita d'una 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 serveis de suport, com ara assessoraments pedagògics i legals, trobades pedagògiques mensuals, formacions, monogràfics i xerrades.

Una dels projectes vinculats a la XELL que ofereix el servei a infants de menys de dos anys es **l'Associació Babàlia - Grup de Comaternitat i Criança Compartida**, al Poble Sec de Barcelona. El grup va néixer l'any 2012, impulsat per un grup de famílies "amb ganes d'implicar-nos en la criança de manera cooperativa (...), trencar l'aïllament i la invisibilitat social que suposa la criança, i continuar amb el model participatiu i de col·laboració que havíem trobat al grup de postpart del barri, on ens vam conèixer, i on vam decidir prendre les regnes del procés d'aprenentatge i creixement dels nostres fills i filles". Babàlia es proposa respondre "a les condicions de flexibilitat vital a les quals vivim abocades compartint la criança i la cura, acompanyant les nostres criatures, compartint les nostres vivències i ajudant-nos de manera cooperativa i autònoma amb el suport de dues educadores (...), la autoformació i la difusió de sabers i pràctiques relacionades amb la maternitat, la criança i l'educació".

Babàlia s'estructura en dos espais diferents: als matins, de 9 a 16, funciona com un espai de criança compartida en què "les dues educadores prenen les regnes", ja que l'objectiu és ajudar a conciliar la vida laboral de les famílies. Això no obstant, pares i mares es coordinen per acompanyar els infants, havent-n'hi sempre un fent tasques d'auxiliar de les educadores, i més d'un quan es realitzen sortides fora del local. La participació com a auxiliar no és obligatòria. El grup, que es componia originalment de cinc infants nascuts entre el setembre de 2011 i el maig de 2012, va anar incorporant altres criatures més petites, fins arribar a les 30 actuals, la qual cosa va determinar la conformació de dos grups de treball: el de caminants (dels 13 als 25 mesos) i el de no caminants (de 6 als 13 mesos).

A les tardes, de 17 a 20, l'espai es transforma en una "ludoteca autogestionada", a mode del que la XELL anomena grups de criança: "un entorn on trobar-te i xerrar amb les comares mentre les criatures creixen juntes, explorant i descobrint, coneixent-se, experimentant a través d'elles mateixes els dies de joc lliure, o a través d'activitats proposades per les mateixes famílies".

L'associació ocupa un local d'uns 80 metres quadrats amb pati que havia estat històricament utilitzat per altres projectes cooperatius, en règim de lloguer, reformat i adaptat per les mateixes famílies, per la qual cosa es va recórrer a un *crowdfunding*.

El projecte pedagògic es basa en “un model d'educació lliure que respecta els temps i el desenvolupament de cada infant, i en què l'educador estimula l'interès dels infants sense posar obligacions, mitjançant un acompanyament no dirigista, que respecta al procés d'aprenentatge de cada nen o nena, confiant en la seva autonomia i motivació interna a l'aprenentatge”. La persona o persones adultes són només testimonis d'aquest procés “ coordinant-lo però no actuant de manera autoritària ni impositiva”.

L'associació és, jurídicament, una entitat sense ànim de lucre, i s'autofinança amb les quotes de les famílies per cobrir el lloguer del local i les seves despeses, els materials, la neteja i el sou de les educadores. Les famílies paguen proporcionalment segons les hores d'ús i de les hores d'implicació de pares i mares, però mai passa, actualment, dels 150€ al mes. No esdevenir econòmicament exclouent es un dels senyals d'identitat de l'associació. A nivell intern es coordina mitjançant una assemblea de famílies sòcies, en què es discuteixen les decisions, i si cal es vota (no funciona necessàriament per consens); i amb diversos grups de treball.

Esborranys

## 8. De l'escola bressol a les polítiques de primera infància

### 8.1. Conclusions

Les polítiques d'atenció a la primera infància a Catalunya es caracteritzen per una vocació eminentment educativa, essent el principal instrument 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 atènyer el 44,2% dels infants d'entre 5 mesos i 3 anys al curs 2014-15. D'entre els infants escolaritzats, el 63,3% dels infants escolaritzats ho està 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, empès, sobretot, pel desplegament de la Llei 5/2004 de creació de llars d'infants de qualitat, la "Llei de les 30.000 places", que va impulsar la Generalitat a cofinançar la creació de noves escoles bressol i a incrementar substancialment la seva contribució als costos de funcionament. En va resultar un gran increment del número d'escoles bressol municipals, que van passar de 307 al curs 2001-02 a 880 al 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% de 2001-02 al 45,4% de 2011-12, en un context de fort increment de la natalitat i, per tant, de la població de 0 a 3 anys. Aquest increment ha situat Catalunya per sobre la mitjana espanyola (excepte per al grup d'edat de 0 a 1 any) i també de la EU-28. Alhora, la creació d'escoles bressols municipals va suposar la inversió de posicions entre el sector públic i privat: el curs 2007-08 va ser el primer en què el número d'infants escolaritzats en centres públics va superar als del sector privat, el qual havia incorporat pocs infants entre 2001-02 i 2007-08, malgrat l'increment de la natalitat i el baix atur, 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, abasta des del 25,9% del Priorat al 63,4% del Berguedà.

L'expansió de l'oferta pública d'escoles bressol i de les taxes d'escolarització en la dècada dels 2000 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 al període 2002-2006) sense la condició d'ensenyament gratuït i obligatori, i la institució, al 2008, del Plan Educa 3, pel qual l'Estat aportava a les Comunitats Autònomes finançament per a la construcció i equipament d'escoles bressol, cancel·lat l'any 2011 pel mateix govern de Rodríguez Zapatero que l'havia creat. Tanmateix, els dos nivells institucionals amb major rellevància en els serveis a la primera infància són la Generalitat, que ostenta la competència exclusiva del primer cicle d'educació infantil; i l'administració local, que tradicionalment ha proveït el servei, excepció feta de 42 centres dels quals és titular la Generalitat.

A la dècada dels 2000, 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: primer, l'establiment d'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 placa 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 de forma força més minuciosa que les normatives precedents, i que estableix, entre d'altres, el nombre màxim d'infants per grup, les qualificacions i número mínim de professionals, les característiques dels espais i instal·lacions, el sistema d'accés, 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 del 0-3.

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 abans esmentades 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 constrènyer 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 als inputs que podien ser més fàcilment objecte de regulació (titulació dels professionals, espais o ràtios) i que, tot i ser rellevants, no són els únics determinats de la qualitat i característiques del servei. Finalment, l'eficàcia normativa del Decret 101/2010 sembla haver estat més aviat escassa, ja que conté prescripcions pedagògiques de caràcter nominal, interpretació flexible i difícil verificació; no prescriu



principis ni pràctiques diferents a 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, la qual ha restat fragmentada 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 apart mereix, en aquest sentit, la ciutat de Barcelona, amb 98 escoles bressol, i un sistema d'actors i agenda política pròpia. 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 plec de condicions per concursos de gestió indirecta d'escoles bressol, o la formació de directores), l'aportació de finançament per 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 regim de gestió indirecta, administren diverses escoles bressol en municipis diferents, i que poden comptar amb 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 amb gran dependència de les capacitats i iniciativa d'algun càrrec tècnic municipal, la directora del centre, i/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 a la guarda ocasional i per hores dels 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 Educa 3, inicien una etapa de progressives reduccions en les aportacions econòmiques de la Generalitat, fins a la seva pràctica desaparició. Així, l'aportació anual per infant escolaritzat es redueix de 1.800 a 1.600 al curs 2011-12 i, finalment, a 875 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 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 minoraions 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, a mantenir el servei i reduir la despesa (per exemple, rebaixant les condicions en els nous concursos per a les escoles bressol de gestió indirecta), internalitzar la major part del sobrecost amb recursos propis, i a 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 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 a 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, i/o que tinguin menor capacitat econòmica per co-pagar el servei. Això ha menat 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, a data d'avui, 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. A nivell agregat, l'ocupació respecte la capacitat màxima de les escoles bressol públiques a Catalunya, era del 89,8% al 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: primer, un desequilibri a favor de l'escolarització en detriment d'altres polítiques públiques, especialment aquelles orientades a que la cura i educació en la primera infància es pugui donar a la llar amb els propis progenitors, el màxim de temps possible a la llar, en el marc dels estímuls i vincles propis d'una parentalitat 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 està dificultant 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, en no tractar-se d'escoles bressol, romanen totalment desregulats, ja que no estan subjectes als requeriments del decret ni a l'autorització i inspecció de l'autoritat educativa. Tercer, existeix 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, existeix una tensió entre qualitat i quantitat, ja que s'ofereix un servei de qualitat als afortunats en el sorteig i el no 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 existeix un desequilibri entre les escoles bressol públiques i privades, ja que els recursos i instal·lacions amb que compten les primeres solen ser molt superiors, fins a l'extrem la inspecció educativa i els ajuntaments fan, en ocasions, els ulls grossos amb l'acompliment de les ràtios i amb l'obtenció d'algunes llicències per no comprometre'n la viabilitat. Això implica que quan una família no obté plaça en una 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 compten amb els mecanismes de bonificació o tarifació social que són cada cop més freqüents en les públiques. Finalment, existeix possiblement 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 "predistributiva" 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 dels anys 2000, 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 anys (que presenta una taxa d'escolarització del 9,2%, i del 22,0% dels majors de 5 mesos al curs 2014-15) i per al grup de 1 a 2 anys (taxa d'escolarització del 39,3%). Per a aquests infants, com hem dit, les polítiques de suport són gairebé inexistentes, més enllà dels permisos de paternitat i maternitat, magres en comparació als d'altres països de la OCDE: dues 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 que es poden distribuir entre els dos progenitors, en tots els casos retribuïdes al 100% amb càrrec a l'empresa. Per tant, més enllà dels primers quatre mesos les famílies han de recórrer a una combinació de recursos per poder tenir cura dels seus fills i/o poder anar a treballar: la cura de l'infant a càrrec de la mare i/o pare que no treballen durant aquest període de la vida dels seus fills, voluntàriament o involuntàriament, la reducció de jornada de mare o 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 noves iniciatives mentre que d'altres intenten consolidar-se. Des del vessant del mercat, les mares de dia o llars de criança intenten importar un model molt desenvolupat en alguns països, consistent a oferir un servei de cura i educació en 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 major adaptació 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 millor 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, conformats per grups estables de pares i/o mares i els seus infants, que es reuneixen de forma periòdica en espais per conversar de forma relativament informal sobre la criança dels seus fills, amb l'acompanyament i 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'empoderament parental i el desenvolupament de la parentalitat 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 pro-comú cerquen constituir solucions cooperatives per a necessitats col·lectives més enllà del mercat i de l'estat.

## 8.2. Vuit debats oberts en torn a les polítiques de primera infància

### Quines polítiques d'infància 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. Es 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) enlloc de fer-ho en termes del problema en si mateix (això es, quina es la millor manera d'atendre les necessitats de cura i educatives 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 altra, tota la primera infància i les seves famílies. Però aquesta voluntat està topant amb la dificultat d'identificar quins són els instruments més adequats. Primer de tot, cal conèixer 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 en el nostre? Una de les alternatives més clares la constitueixen els programes d'empoderament 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, ates el seu modest progrés al nostre país? Cal vincular-los al sistema de rendes mínimes i al sistema de justícia penal, com succeeix a altres països? Quin lligam ha de tenir aquest instrument amb l'escola bressol? I amb els serveis socials? Una altra funció q desenvolupar és el sistema detecció, prevenció i tractament de problemes de desenvolupament en la primera infància, parcialment coberta pels Centres de desenvolupament infantil i atenció precoç (CDIAP). Quin sistema és el més adequat per cobrir la tant la població que atén l'escola bressol com la que no perquè tots els

infants que ho precisin arribin a P3 correctament diagnosticats i amb el tractament necessari iniciat?

### 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 capacitats de l'infant, al qual oferir oportunitats no dirigides d'aprenentatge. Però l'hegemonia d'aquest discurs pedagògic no implica necessàriament que les pràctiques que se'n deriven conformin un model pedagògic tancat i homogeni. De fet, el discurs és prou genèric per donar lloc a interpretacions flexibles i pràctiques variables, i inconcret i 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 de d'un currículum. Què hi 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 per al 0-3?

Com s'ha de governar l'etapa del 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 i/o a la inspecció educativa) amb capacitat per assumir un lideratge relacional d'aquesta etapa conjuntament amb els ajuntaments. D'això se n'ha derivat un conjunt de subsistemes, i una constel·lació de municipis i escoles bressol que en queden al marge i que es funcionen aïllades de qualsevol cosa que s'assembli a un sistema educatiu. Quin paper hauria de jugar 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 adequats? És la programació de formació continuada per als professionals un recurs a explotar per exercir aquest lideratge i proveir 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 (ja sigui en regim de gestió directa o indirecta dels centres) en la qualitat del servei, i no tant en els inputs i procediments, sense vulnerar l'autonomia dels centres i professionals ni imposar excessives carregues burocràtiques?

### Quin és el proper pas en el mapa d'escoles bressol?

La implementació de la "Llei de les 30.000 places" va donar lloc a una distribució territorial d'escoles bressol relativament desendreçada. 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 dècada dels 2000) requereix definir un criteri de necessitat amb el

qual poder identificar els territoris (municipis, i barris dins d'aquests municipis) en els quals focalitzar l'ampliació de la xarxa. Cal derivar la necessitat de la demanda, generalment concentrada allà on hi ha major ocupació femenina i per tant major necessitat de conciliació? O és millor definir la necessitat en termes de dèficits dels progenitors (formatius, econòmics, ocupacionals) dels progenitors, 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 la crisi?

El sector privat, tradicionalment hegemònic en l'educació a la primera infància juga actualment un paper subsidiari respecte l'escola bressol pública (és, en la majoria dels casos, l'alternativa per qui no pot accedir a una escola bressol pública, millor dotada de recursos i de preu més baix; o bé per qui necessita horaris més extensos per 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 inestabilitat en les subvencions de la Generalitat. Quin paper ha de jugar 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 (en el benentès que compleixin estrictament la normativa) enlloc 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 a l'escot, 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 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 el 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 baixa renda. Cal conèixer millor la distribució de la renda dels usuaris respecte el conjunt de famílies amb infants 0-3 i els motius per a no usar el servei d'escola bressol en determinats grups socialment vulnerables. I sobre la base d'aquesta informació 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 el preu màxim per cobrir una major porció 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, derivacions des de serveis socials, l'obligació de matricular els infants a l'escola bressol en certes situacions d'infants en risc, o 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/o 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, es vist per diversos actors com un encotillament excessiu impedeix la innovació i l'adaptació a circumstàncies i necessitats que varien en el temps, entre territoris, i entre famílies. Això està dificultant, 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 unes 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, que en no oferir el primer cicle d'educació infantil no estan subjectes als requeriments del decret ni a l'autorització i 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?

### Cal regularitzar els serveis de cura i educació al marge de l'escola bressol?

Fora de la política d'escolarització i dels requeriments del decret 282/2006 ha emergit un sector semi-formal de serveis de cura i educació, de magnitud poc coneguda, i que romanen no regulats. El control i regulació d'aquests serveis és 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 la seva regularització implicaria donar a aquest servei un reconeixement que les autoritzats educatives no estan segures de voler 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, altres, com els grups de criança compartida i les mares de dia

o llars de criança, tenen ressonàncies amb l'economia col·laborativa i les iniciatives del pro-comú, i donen resposta a la preferència d'algunes famílies per formules de cura i educació sense escolarització, amb grups més petits, amb major participació de les famílies i/o inspirades amb nous corrents pedagògics. Quins serveis haurien de ser regularitzats i quins proscrius i activament perseguits? I en el cas dels serveis a ser reconeguts, com regular-los sense soscavar els components de flexibilitat que els donen raó de ser?

Esborrany



## Bibliografia

Blanch S. i Badia G., A criar fills se n'aprèn? Una anàlisi de programes que enforteixen les capacitats parentals, Fundació Jaume Bofill, Informe Breu núm 57, 2015

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

Daly, M., Parenting Support Policies in Europe', Families, Relationships and Society, Vol. 2, no. 2, 2013

Davis E. et al., An international perspective on regulated family day care Systems, Australasian Journal of Early Childhood, Vol. 37 Issue 4, 2012

Diputació de Barcelona, 10a edició del cercle de comparació intermunicipal d'escoles bressol: Resultats any 2014, 2015

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

Diputació de Barcelona, Els espais familiars de petita infància (0-3 anys) Prexarxa d'Espais Familiars de Petita Infància: document marc, 2006

EURYDICE & EUROSTAT, Cifras clave de y atención Informe a la primera infancia en Europa, Edición 2014

Gonzalez-Agapito J., Educación infantil e industrialización en Cataluña, Historia de la educación: Revista interuniversitaria, Num 10, 1991

OCDE, Starting Strong II: Early Childhood Education and Care, 2006

Sanchidrian C. [Coord.], Historia y perspectiva actual de la educación infantil, Ed. Graó, 2010

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Anuario estadístico. Las cifras de la educación en España, Edición 2015

Síndic de Greuges de Catalunya, Informe sobre la igualtat d'oportunitats a l'educació infantil (0 - 3 anys), 2015

Síndic de Greuges de Catalunya, Informe extraordinari: L'escolarització de 0 a 3 anys a Catalunya, 2007