

Recerca

La tensió entre el plantejament educatiu i la política pública per a la conciliació laboral-familiar.

/02

Barcelona, abril de 2019

Autor/a:
Enric Saurí

UAB
Universitat Autònoma
de Barcelona


IGOP
Institut de
Govern i
Polítiques
Públiques

Edifici MRA 1^a planta
Campus UAB
08193 Bellaterra
+34 93 586 88 14

<http://igop.uab.cat>
igop@uab.cat

Projecte realitzat amb el suport de RecerCaixa, un programa impulsat per l'Obra Social "la Caixa" amb la col·laboració de l'ACUP

recerCaixa
Avancem amb la ciència_



Per citar aquest document:

Saurí, Enric. 2019. "La tensió entre el plantejament educatiu i la política pública per a la conciliació laboral-familiar", Barcelona: IGOP (Projecte RecerCaixa "Edu 0-3").

L'**equip investigador** del projecte està format per membres de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), de la Universitat de Barcelona (UB), de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC), i de Knowledge Sharing Network (KSNET).

Investigadora principal:

- Raquel Gallego Calderón (IGOP-UAB).

Equip de recerca:

- Nicolás Barbieri (UAB)
- Jaume Blasco (Analista independent)
- Cristina de Gispert (UB)
- Sheila González (UAB)
- Paula Salinas (KSNET)
- Enric Saurí (UOC)
- Maria Teresa Vilalta (UB)

Comissió d'assessorament:

Institut Municipal de la Infància i l'Adolescència (Maria Truñó); Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (Ricard Gomà); Consorci d'Educació de Barcelona (Maribel Jiménez); Institut Municipal d'Educació de Barcelona (Teresa Salvadó); Xavier Bonal (Professor del Departament de Sociologia, UAB); Margarita León (Professora del Dept. Ciència Política i Dret Públic i investigadora de l'IGOP, UAB).

Gestor:

- Nacho Ruiz (IGOP-UAB)

SUMARI

1. La incorporació del primer cycle d'educació infantil a l'agenda educativa catalana. Entre les polítiques de conciliació i les polítiques educatives.	4
2. El desplegament de l'educació infantil de primer cycle a Catalunya. De les intencions inicials als efectes estructurals.	9
2.1 Evolució de l'escolarització 0-3 a Catalunya i impactes de la xarxa pública d'escoles bressol	11
2.2 El desenvolupament de les escoles bressol en el marc de les competències municipals	14
3. Bibliografia	18

La tensió entre el plantejament educatiu i la política pública per a la conciliació laboral-familiar

1. La incorporació del primer cicle d'educació infantil a l'agenda educativa catalana. Entre les polítiques de conciliació i les polítiques educatives.

En els darrers anys, Catalunya ha viscut un important creixement de l'escolarització dels infants d'entre 0 i 3 anys. Les dades indiquen que la cobertura de l'escola bressol a Catalunya es situa en el 34,6%, quasi quatre punts per sobre de la mitjana de l'EU-28, que és del 30%, i per sobre, per exemple, de Finlàndia, Alemanya, Regne Unit, Suïssa, Àustria o Itàlia (Blasco, 2018).

No obstant això, cal tenir present que la menor taxa de cobertura observada en d'altres països s'explica per l'existència d'altres mesures complementàries –permisos de paternitat i maternitat més extensos, existència d'un major nombre de serveis d'atenció alternatius, etc.– afavoridores de la conciliació i l'educació dels infants al marge de l'escolarització (Blasco, 2018).

Quins fenòmens socials han provocat aquest creixement a Catalunya? Sota quins pressupòsits s'han sostingut les polítiques públiques impulsores de l'augment de l'oferta pública d'escoles bressol? L'aposta política per un model protagonitzat per les escoles bressol obeeix a diferents dinàmiques sociolaborals i educatives, a la vegada que té clares conseqüències socials. L'increment de la taxa de natalitat a principis dels 2000, impulsada per l'augment dels fluxos migratoris i, sobretot, les dificultats per conciliar la vida familiar amb la vida laboral van fer créixer la demanda de serveis d'atenció a la petita infància generant una forta pressió sobre les administracions públiques perquè incrementessin l'oferta de places públiques d'escola bressol. Aquest creixement de l'oferta s'ha fonamentat a partir de dos plantejaments diferenciats. Per una banda, el consens científic al voltant de l'escola bressol com a espai privilegiat per a l'educació dels infants; i, per l'altra, aquells plantejaments on s'emfasitza l'escola bressol com a eina afavoridora de la conciliació laboral dels progenitors i, sobretot, de l'accés de la dona a l'àmbit laboral. Així, aquest creixement de la xarxa pública d'escoles bressol ha

basculat entre el paper conciliador i el paper educador i compensador de l'educació infantil de primer cicle.

Una aproximació històrica permet delimitar algunes de les dinàmiques explicatives d'aquesta expansió. El punt de partida cal situar-lo en la constatació de l'educació 0-3 com un instrument afavoridor de la conciliació. Si bé, com afirmen Cristina Sánchez i Núria Villena (2018), la situació de les polítiques de conciliació encara no ha arribat als estàndards d'una bona part dels països europeus, des de mitjans de la dècada de 1990 aquest tipus de polítiques han format part de l'agenda pública.

Les polítiques de conciliació familiar i laboral a Espanya van tenir un primer impuls entre els anys 1997 i 2010 i van iniciar un retrocés a partir de l'any 2010 com a efecte directe de la crisi socioeconòmica (Campillo, 2014). L'expansió econòmica de la primera dècada del segle XXI i un major desplegament de les reivindicacions feministes van contribuir a la introducció de nous drets i permisos parentals i a l'augment de les polítiques públiques adreçades a les famílies, gent gran i, per descomptat, a l'atenció preescolar (Sánchez i Villena, 2018). Ara bé, les polítiques d'austeritat en la despesa pública aplicades a partir de la crisi –estancament en la provisió de places d'escola bressol, augment de quotes, reducció de les ajudes públiques a l'escolarització 0-3, etc.– van frenar l'impuls de les polítiques de conciliació. Paral·lelament, l'atur i la precarietat laboral derivada de la fràgil situació econòmica van contribuir a expulsar moltes dones de l'esfera pública relegant-les, de nou, a l'esfera privada.

A partir de l'any 1985 la situació laboral de les dones catalanes comença a canviar quan es va aturar la lògica de l'abandonament del mercat laboral en el moment de casar-se o al tenir la primera criatura (Torns, 2004). Tanmateix, malgrat el retrocés generat per la crisi econòmica iniciada l'any 2008, la taxa d'ocupació femenina a Catalunya va créixer, notablement durant les dècades dels 80, 90 i 2000, passant del 23,4% l'any 1985 al 49,1% actual. La incorporació de les dones al mercat laboral, juntament amb la manca de coresponsabilitat en el repartiment del treball domèstic i familiar, va impulsar que els infants fossin cuidats fora de la llar, generant la demanda d'implementació de polítiques de conciliació i, en conseqüència, un progressiu augment de la cobertura de serveis d'atenció als infants (Sánchez i Villena, 2018). Per aquestes autores, la participació dels homes en el treball domèstic i familiar és, encara, força reduïda. Per aquest motiu, les dones han estat i són les principals protagonistes de les mesures de conciliació. Ara bé, cal tenir present que aquestes mesures de conciliació plantegen una lògica perversa atès que contribueixen a la reproducció d'un model de distribució de les tasques domèstiques on la dona es manté a l'epicentre. És a dir, aquestes mesures s'han arribat

a confondre amb polítiques pro igualtat de gènere quan, de fet, són el contrari. Des del mateix moment en què es formulen en un marc d'inevitabilitat de la càrrega de la reproducció per a les dones, tenen com a resultat el manteniment i reforçament del repartiment tradicional de papers entre homes i dones (Sánchez i Villena, 2018: 12).

En el marc de la crisi econòmica i partint d'una visió de caràcter instrumental de l'educació 0-3, s'observen plantejaments on s'emfasitza el paper de la conciliació laboral com a solució per a l'ocupació de moltes dones (Moreno, 2012). Aquesta visió entén l'increment de la cobertura de les escoles bressol com una política de caràcter laboral que pot contribuir a la incorporació de la dona al mercat laboral en temps de crisi. En aquest sentit, assenyala Moreno (2008), la reducció de la cobertura condiona les opcions laborals de moltes famílies. En definitiva, aquest és un dels marcs a partir del qual cal analitzar la taxa d'escolarització entre 0 i 3 anys a Catalunya.

És evident que l'ampliació de la xarxa d'escoles bressol afavoreix la incorporació al mercat laboral dels membres adults de la unitat familiar. Per aquesta raó, part del creixement d'aquesta xarxa obeeix al fet de plantejar l'escolarització de 0 a 3 anys com a una política de conciliació de la vida laboral i familiar. La falta d'obligatorietat d'aquest període educatiu ha restat valor al potencial socialitzador d'aquesta primera etapa, mantenint, ni que sigui de manera encoberta, la funció instrumental de *guarderia* (Moreno, 2012). Tanmateix, malgrat l'existència d'aquest valor instrumental, el relat de l'educació infantil de primer cicle com a eina compensadora de desigualtats i espai privilegiat de socialització dels infants s'ha anat consolidant en els darrers anys. En aquesta línia, diversos autors apunten la rellevància educativa d'aquesta etapa (Tedesco, 2006), enfortint així l'argumentari al voltant del qual pivota la demanda d'increment de les places públiques d'escola bressol.

Aquests autors assenyalen que el desenvolupament cognitiu en els primers anys de vida té una correlació altament significativa en la trajectòria acadèmica dels infants. És a dir, algunes de les desigualtats educatives observables a l'escola primària i secundària deriven dels desiguals estímuls cognitius que els infants reben en funció del seu origen familiar (Tedesco, 2006). En aquesta mateixa línia, a partir dels anys 90 del segle XX apareixen diversos els estudis que constaten un efecte positiu de l'activitat laboral de les dones sobre el rendiment acadèmic dels infants (Haveman et al, 1991), especialment en els casos de mares amb nivells d'instrucció baixos. La qüestió clau rau en el tipus de serveis educatius que supleixen la presència de la mare a la llar, és a dir, en la qualitat de l'atenció a l'infant en absència del referent matern (Esping-Andersen, 2005). L'opció pels serveis formals i estandarditzats d'atenció a l'infant implica una qualitat educativa

superior a la proporcionada pels serveis de caràcter informal (xarxes veïnals, suport familiar, ludoteques...) atès que aquesta escolarització, en la mesura que l'infant és educat per professionals de l'educació i interacciona amb d'altres infants (Connelly i Kimmel, 2000; Lehrer, 1989; Ribar, 1992), proporciona importants estímuls al desenvolupament cognitiu del nen que contribueixen a garantir una bona entrada al món educatiu (Leibowitz et al 1988).

Existeix un consens al voltant dels beneficis de l'educació infantil, especialment pel que fa a l'adquisició del llenguatge i el rendiment acadèmic (Cebolla-Boado, Radl i Salazar, 2014). I, de fet, diferents investigacions assenyalen que els efectes positius de l'educació primerenca s'accentuen entre els infants que viuen en famílies desfavorides i amb baixos nivells d'instrucció (Mccartney et al. 2007; Bassok 2010; Felfe i Lalive, 2012). Esping-Andersen (2006) afirma que el pas per una escola bressol de qualitat és especialment valuós en termes d'estímuls cognitius, motivació per aprendre i sociabilitat per als fills de pares pobres o amb un nivell d'educació baix, així com per als infants immigrants, als quals els estímuls rebuts durant la primera infantesa i l'adquisició del llenguatge els ajudaran a reduir o eliminar la distància existent respecte als infants nadius en iniciar l'educació obligatòria.

En aquest sentit, cal considerar l'educació infantil de primer cicle com un espai socialitzador igualador que contribueix a reduir les desigualtats inicials entre els infants i a minimitzar l'impacte que l'origen social té sobre els resultats i el rendiment acadèmic dels alumnes en el transcurs de la seva trajectòria educativa. Per assolir aquest objectiu igualador és indispensable que els infants d'aquelles famílies que parteixen amb major desavantatge accedeixin al primer cicle d'educació infantil. Això requereix el desplegament d'una política educativa orientada a l'augment de l'oferta de places públiques i a la incentivació de la demanda. No obstant això, no es pot obviar que el potencial compensador d'aquesta etapa educativa també depèn, més enllà del creixement de l'oferta, de l'índex d'accessibilitat. És a dir, de la prioritat que aquests ensenyaments tinguin dins les polítiques públiques de les diferents administracions i dels diversos factors condicionadors de l'accés com ara la distribució territorial de les places, la definició dels criteris d'accés, el sistema de preus públics, la flexibilitat horària, etc.

En definitiva, les polítiques públiques adreçades a l'augment de la cobertura en l'educació 0-3 anys s'han fonamentat, per una banda, en la progressiva demanda social de conciliació laboral i familiar i, per l'altra, en la presa de consciència sobre el potencial igualador i els avantatges de l'educació primerenca a l'hora d'assolir una major equitat

educativa, afavorir la igualtat d'oportunitats i reduir l'impacte de l'origen social sobre la trajectòria acadèmica de l'alumnat.

Aquests plantejaments es constaten en el corpus normatiu aprovat durant els darrers anys. L'anàlisi de la producció legislativa (Estatuts, lleis generals i específiques, reglaments, etc.) realitzada a l'informe *“Desigualtats en l'accés a l'escolarització de 0 a 3 anys. Una anàlisi de l'escolarització a les escoles bressol sufragades amb fons públics”* (Institut de Govern i Polítiques Públiques, 2009), permet identificar tres camps de legitimació discursiva. És a dir, tres eixos a partir dels quals des de les administracions públiques es construeix la rellevància de l'educació infantil de primer cicle. Aquests tres eixos discursius són, en primer lloc, l'escolarització 0-3 com a política de conciliació laboral-familiar; segonament, l'escolarització 0-3 com a política educativa, com a recurs a nodrir de continguts i processos pedagògics; i, finalment, l'escolarització 0-3 com a política de compensació de desigualtats familiars (especial atenció a sectors de famílies desafavorides) i educatives (especial atenció a infants en situació de partida desigual), on l'abast i criteris de cobertura representen una preocupació de primer ordre (Institut de Govern i Polítiques Públiques, 2009).

El progressiu desplegament d'aquests tres eixos discursius permet afirmar que en els darrers anys ha anat minvant, almenys dins les administracions públiques, la consideració de les escoles bressol com a instrument substitutiu de la família o com a política pública per incrementar la natalitat. En canvi, s'ha anat consolidant la conceptualització de l'educació infantil de primer cicle com a servei públic que pot contribuir a potenciar la igualtat d'oportunitats per a l'ocupació femenina i, sobretot, a millorar l'educació dels infants i compensar algunes de les desigualtats d'origen.

2. El desplegament de l'educació infantil de primer cicle a Catalunya. De les intencions inicials als efectes estructurals.

Com s'ha exposat en l'anterior punt, la incorporació massiva de la dona al mercat de treball va generar noves necessitats en relació a la conciliació laboral i familiar. De fet, una aproximació històrica a l'educació infantil de primer cicle permet descobrir la poca rellevància que en l'àmbit de les polítiques públiques tenien aquests ensenyaments a les dècades dels vuitanta i noranta del segle XX. Com assenyala Blasco (2018), l'oferta pública d'escoles bressol als anys noranta era força reduïda i no va ser fins a finals de la dècada que, atenent les demandes de l'opinió pública, el primer cicle d'educació infantil no va esdevenir una prioritat política i el Govern de la Generalitat es va comprometre a crear 30.000 places públiques d'escola bressol. Amb tot, no va ser fins a l'any 2004, amb el desenvolupament de la Llei 5/2004, de 9 de juliol, de creació de llars d'infants de qualitat, quan es va recuperar i donar forma al compromís de creació d'un mínim de 30.000 places¹.

Al seu preàmbul, la Llei 5/2004 bascula entre la rellevància educativa d'aquesta etapa – el plantejament educatiu– i les noves necessitats familiars –les polítiques de conciliació laboral i familiar– fruit, com s'ha exposat, de la incorporació de la dona al món laboral. En aquesta línia la llei declara: *“A Catalunya es fa cada dia més evident la necessitat de garantir els drets dels infants entre els zero i els tres anys i d'atendre les necessitats de les famílies i les noves realitats socials. Els infants de zero a tres anys tenen drets socials, entre els quals el dret a l'educació, un dret que el Govern ha de garantir. Les famílies actuals necessiten cada cop més compartir l'educació dels infants amb una llar d'infants que els permeti fer compatibles les responsabilitats laborals o socials amb les familiars”*. Aquest plantejament educatiu també es palesa a l'Article 4 on s'assenyala que *“el Govern ha de garantir el caràcter educatiu [de les escoles bressol], (...) i ha de considerar aquestes com una part del sistema educatiu.”*

L'anàlisi de la legislació permet observar progressos en l'estatus i la consolidació de l'educació infantil de primer cicle. Així, la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació (LEC),

¹ Segons les dades facilitades pel Síndic de Greuges (2015), entre els cursos 2003/2004 i 2011/2012 es van crear 40.493 places públiques. És a dir, unes 10.493 places més de les previstes en el mapa de llars d'infants de creació de places d'escola bressol per al període 2004-2008 (que es va allargar fins al 2012).

reconeix el caràcter educatiu d'aquesta etapa i la seva integració al sistema educatiu. Reconeixement que queda reforçat amb el Decret 101/2010, de 3 d'agost, d'ordenació dels ensenyaments del primer cicle de l'educació infantil, i amb el document *Currículum i orientacions del primer cicle d'educació infantil*, presentat l'any 2012, on es defineixen un conjunt d'actuacions que potencien el caràcter educatiu que la LEC atorga a aquesta etapa.

Com s'assenyala des del Síndic de Greuges (2015), dins dels principis generals del sistema, la LEC fa referència a l'equitat com a garantia d'igualtat d'oportunitats. Això, a priori, hauria de predisposar a les administracions públiques a fer una interpretació de l'educació infantil de primer cicle d'acord amb aquest principi. En aquest sentit, l'article 56.1 de la LEC, on es regula el primer cicle d'educació infantil, estableix com a objectiu d'aquests ensenyaments *“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”*. La norma recull, doncs, la importància de l'educació infantil de primer cicle en la compensació de desigualtats socials d'origen i el paper d'aquesta etapa educativa com a eina per assolir el principi d'igualtat d'oportunitats. De fet, l'article 21.2a de la mateixa llei, referent als drets dels alumnes, reconeix el dret a *“accedir a l'educació en condicions d'equitat i gaudir d'igualtat d'oportunitats”*. Per tant, les administracions públiques podrien fer una lectura amplia d'aquest dret a fi i efecte de desplegar mesures que garanteixin l'accés a aquest cicle educatiu i n'assegurin, més enllà d'esdevenir una eina per a la conciliació laboral, el seu paper compensador de les desigualtats socials d'origen.

A partir d'aquest marc normatiu iniciat l'any 2004 es va desenvolupar una política de promoció de l'oferta pública que, entre els anys 2004 i 2012, va permetre crear 40.493 places públiques d'escola bressol. Tanmateix, com indica Blasco (2018), malgrat que la Llei 5/2004 posa de manifest la funció compensatòria de l'escola bressol i prioritza les zones socialment desafavorides², la distribució de places d'escola bressol es va realitzar a partir d'un únic criteri per a tots els municipis, l'assoliment d'unes taxes mínimes d'escolarització pública que oscil·laven entre el 15% i el 30% en funció de les dimensions del municipi. D'aquesta manera, més enllà de la dimensió poblacional, no es van establir criteris de distribució de places que prioritzessin, tal com apuntava l'article 2 de la llei,

² A l'article 2 de la Llei 5/2004 es manifesta clarament aquesta prioritzaació en funció dels territoris més desafavorits. En aquest sentit, l'article assenyala: *“En la creació de places, el Govern ha de prioritzar les zones socialment desfavorides, ha de respectar l'equilibri territorial i ha de tenir en compte les fluctuacions de la demanda.”*

les zones socialment desfavorides i, per tant, potenciessin la funció compensadora de l'educació 0-3. Aquesta no prioritització del potencial compensador i igualador de l'educació infantil de primer cicle és el que, a continuació, es procura il·lustrar.

2.1 Evolució de l'escolarització 0-3 a Catalunya i impactes de la xarxa pública d'escoles bressol

Segons les Dades del Departament d'Ensenyament, durant el curs 1998-99 la taxa de cobertura total de les escoles bressol era del 31,1% i va arribar al màxim d'un 45,4% en el curs 2011-12. L'increment de la cobertura en l'escola bressol pública (de l'11,2 % al 28,0 %) ha estat la causant de l'increment de la cobertura total. Amb tot, a partir del curs 2012-2013 s'inicià, però, una tendència decreixent en els nivells de cobertura. La població 0-2 va començar a minvar després del pic del 2010-11, i des del curs 2011-12, també disminueix el nombre d'infants matriculats a l'escola bressol, amb la qual cosa la cobertura no ha variat. A més, des del curs 2011-12 el creixement en el nombre d'escoles bressol municipals s'ha aturat al voltant de les 880.

El canvi de tendència ascendent en els nivells de cobertura i d'escolarització esdevé, sobretot, un efecte de la crisi econòmica i la davallada demogràfica. A partir del curs 2011-2012, la crisi econòmica va generar una important reducció de la renda disponible de les famílies i un significatiu augment de l'atur que va reduir les necessitats de conciliació de les famílies. A la vegada, les polítiques d'austeritat de les administracions públiques van generar augment de les quotes de les escoles bressol municipals i una reducció dels ajuts públics que van limitar l'accessibilitat a les escoles bressol de les famílies amb les rendes més modestes. Així, els efectes socials i polítics de la crisi econòmica, conjuntament amb la reducció de la natalitat demogràfica van contribuir a partir del curs 2012-13 a un progressiu descens de la demanda que en l'actualitat s'ha consolidat.

Com assenyalen Albaigés i Ferrer-Esteban (2017), a partir del curs 2011-2012, s'inicià un procés de pèrdua sostinguda d'alumnat matriculat, i d'estancament de la taxa d'escolarització al voltant del 37%. De fet, assenyalen els autors, la reducció de la natalitat i la davallada demogràfica en la cohort de població dels 0 als 2 anys han estat les responsables que, tot i la reducció d'alumnat matriculat, les taxes d'escolarització s'hagin estabilitzades.

En el marc d'aquest procés d'expansió de l'oferta de places d'escola bressol, una qüestió que cal abordar és si la distribució de les places ha obeït uns criteris de necessitats del territori. En aquesta línia Blasco (2018) apunta que si l'escola bressol s'entén com a instrument per prevenir el fracàs i les desigualtats educatives, cal cercar indicadors que estableixin el nivell de fragilitat socioeconòmica de les famílies. En aquest sentit, l'autor determina tres indicadors que permeten copsar aquest nivell de fragilitat: *l'índex d'atur* de la població compresa entre els 25 i 49 anys; *el nivell d'instrucció de la població*, parant especial atenció en la població de 20 a 45 anys que no han cursat l'educació secundària postobligatòria (abandonament escolar prematur) i la *renda familiar disponible bruta*.

L'anàlisi de la correlació entre aquestes tres variables i la cobertura total de l'escola bressol per als municipis de més de 20.000 habitants permet concloure, assenyala Blasco (2018), que el desplegament territorial de les escoles bressol ha estat inversament proporcional a les necessitats socioeconòmiques de la població. És a dir, a més necessitats socials, menys cobertura. Així, per exemple, als municipis amb majors taxes d'atur i menor nivell d'instrucció la proporció d'infants de 0 a 2 anys que estan matriculats en una escola bressol és menor. El mateix succeeix amb la renda familiar disponible, com més renda hi ha al municipi, major és la taxa de cobertura de la xarxa d'escoles bressol. És a dir, els municipis amb menys renda per càpita presenten nivells d'escolarització més baixos.

En definitiva, a les poblacions amb una major taxa d'atur, menys renda familiar i amb un nivell d'instrucció més baix és on trobem taxes de cobertura més baixes i, per tant, l'escolarització 0-3 com a instrument per reduir les desigualtats presenta importants disfuncionalitats.

Malgrat que en l'actualitat no es disposa de dades detallades sobre el nivell d'instrucció i de renda de les famílies usuàries de les escoles bressol, tant els diferents estudis d'àmbit local realitzats, com les dades de renda disponibles en aquells municipis on es realitza la tarifació social, indiquen que, en l'actualitat, els públics majoritàriament presents a les escoles bressol són famílies de classe mitjana i alta, amb elevats nivells d'instrucció i on ambdós progenitors treballen. Es tracta, doncs, de perfils familiars amb importants necessitats de conciliació.

La prioritització de les mesures afavoridores de la conciliació laboral en el disseny de l'etapa educativa 0-3 s'observa clarament en la configuració dels criteris d'accés a les escoles bressol. A Catalunya, el primer cicle d'educació infantil no disposa d'un marc

legal específic per a regular l'accés, sinó que es regula mitjançant el Decret 75/2007, dissenyat per a les etapes on l'escolarització és universal. Ara bé, com s'assenyala a l'informe *Desigualtats en l'accés a l'escolarització de 0 a 3 anys. Una anàlisi de l'escolarització a les escoles bressol sufragades amb fons públics*, "per al 0-3 els criteris no actuen sobre l'elecció de centre sinó que esdevenen centrals per a l'entrada o exclusió de l'infant respecte a aquesta primera etapa educativa, de forma que aspectes relacionats amb la conciliació familiar i laboral acaben determinant les famílies que hi accedeixen o romanen fora del sistema educatiu en els primers anys de vida." (Institut de Govern i Polítiques Públiques, 2009: 41).

En aquest sentit, l'adjudicació de punts davant la presència de germans al centre educatiu; la proximitat del domicili familiar i/o lloc de treball; un dels progenitors treballi a l'escola bressol; o, en el cas d'alguns municipis, els dos progenitors es trobin laboralment ocupats, permet observar com la facilitació de les obligacions familiars esdevé central a l'hora de prioritzar l'accés a l'educació 0-3.

En canvi, la introducció de variables socioeconòmiques com a criteri de prioritació de l'accés és molt residual. L'única variable econòmica contemplada al Decret 75/2007 és la percepció de la Renda Mínima d'Inserció³, un criteri aplicable a una part molt poc significativa de la població i, per tant, amb un efecte quasi nul a l'hora d'afavorir la incorporació a les escoles bressol a les famílies amb menys ingressos i dèficits formatius. En alguns casos, alguns municipis han incorporat al barem de puntuació a les famílies en situació d'atur que no perceben cap subsidi i en d'altres, pocs, s'ha ampliat el criteri de renda a altres supòsits no exclusivament restringits als perceptors de la renda mínima d'inserció, amb l'objectiu d'abastir una proporció més alta de la població que experimenta certes dificultats econòmiques.

L'informe *Desigualtats en l'accés a l'escolarització de 0 a 3 anys. Una anàlisi de l'escolarització a les escoles bressol sufragades amb fons públics*, després d'analitzar un conjunt d'experiències municipals, assenyala que "la inclusió de variables indicatives de les dificultats econòmiques i instructives és molt reduïda, quedant limitada la seva atenció, en la major part dels casos, a circumstàncies econòmiques extremadament difícils. A més, en cap cas la puntuació per criteris econòmics supera a l'atorgada per criteris relacionats amb la conciliació laboral i familiar" (Institut de Govern i Polítiques Públiques, 2009: 47).

³ Segons l'IDESCAT, l'any 2017 van rebre aquesta prestació un total de 27.338 persones.

El poc pes dels criteris econòmics en els barems d'accés, conjuntament amb l'augment de l'esforç econòmic realitzat per les famílies arran de la crisi econòmica, ha comportat que l'accés a les escoles bressol de famílies amb perfils socioeconòmics baixos s'hagi reduït sensiblement. És a dir, "l'encariment de costos ha facilitat l'entrada de més classes mitjanes i les ha buidat dels grups socials amb més dificultats econòmiques" (Bonal i Saurí, 2017: 34). D'aquesta manera, una política educativa que permetria compensar desigualtats d'origen es converteix en un servei involuntàriament adreçat a les classes mitjanes i altes que poden afrontar els preus de les escoles bressol i que, a la vegada, tenen les mateixes probabilitats d'accés a la xarxa pública atesa la inexistència d'uns criteris generals d'admissió que prioritzin l'accés a les famílies de rendes baixes. Aquesta mateixa tendència també l'assenyalen Albaigés i Ferrer-Esteban (2017) quan, mitjançant l'anàlisi de les dades del cens de població 2011, observen que els grups socialment menys afavorits, amb menys capital econòmic i educatiu, presenten nivells d'escolarització infantil sensiblement més baixos o, també, com els municipis amb menor renda per càpita també presenten una menor escolarització infantil de primer cicle.

Certament, les polítiques d'expansió d'oferta pública de places d'escola bressol han ajudat a atenuar alguns dels impactes de les desigualtats socials en l'accés a l'educació infantil de primer cicle, però encara hi ha molt terreny per recórrer. La xarxa pública d'escoles bressol requereix reajustaments que assegurin les necessitats de conciliació laboral, però, també, que permetin compensar l'impacte de les desigualtats d'origen i potenciïn el sentit educatiu de l'escolarització infantil de primer cicle. Queda doncs, un llarg camí perquè l'oferta pública assoleixi els objectius establerts per les mateixes administracions públiques.

2.2 El desenvolupament de les escoles bressol en el marc de les competències municipals

Malgrat que les escoles bressol són competència de la Generalitat de Catalunya, la gestió d'aquesta competència ha estat cedida a molts ajuntaments. Ara bé, com assenyala Blasco (2018), les administracions locals han assumit la provisió d'aquest servei en un grau molt variable i han adoptat fórmules de producció diverses: tant públiques (gestió directa) com privades (gestió indirecta), amb costos igualment variats. A la vegada que també han assumit, per delegació, les competències relacionades amb el procés de preinscripció i admissió d'infants a les escoles bressol públiques.

A grans trets, aquesta cessió competencial cap els ens municipals permet marge pel que fa a la capacitat organitzativa i educativa; a la capacitat de fixar diferents sistemes i quantia pel que fa als preus públics; a la capacitat de fixar diferents sistemes i quantia pel que fa als ajuts i/o bonificacions i la capacitat per afegir d'altres criteris de prioritització de l'accés.

En el marc de la col·laboració entre Generalitat i ajuntaments un element cabdal és el sistema de cofinançament. Un sistema que ha patit modificacions durant els darrers anys. En l'actualitat aquest cofinançament no és paritari i els organismes que més recursos aporten al sistema d'escoles bressol són els ajuntaments. La segona aportació prové de la Generalitat, però des del curs 2012/2013 la seva part ha estat assumida per les Diputacions -la subvenció de la Diputació de Barcelona als ens locals és en l'actualitat de 850€ per plaça ocupada-. Finalment, la tercera aportació, prové de les quotes mensuals a les famílies determinades anualment per un sistema de preus públics que varien en funció de les aportacions de les institucions i els cost de finançament de cada plaça d'escola bressol.

Pel que fa a les quotes de les escoles bressol, aquestes són implementades pels ajuntaments mitjançant un sistema de preus públics. Les dades facilitades indiquen que a la demarcació de Barcelona, entre el 2009 i el 2015 va haver-hi un augment d'un 20,2% de mitjana de les quotes d'escolarització mensuals i d'un 32,5% de les quotes de menjador. És a dir, malgrat que les administracions locals sufraguen actualment una part considerable dels costos del servei, encara persisteixen importants desigualtats pel que fa als sistemes de quotes.

Paral·lelament a aquest sistema de quotes mensuals, els ens municipals mobilitzen una partida pressupostària en forma de beques i ajuts amb l'objectiu de millorar l'accessibilitat a les escoles bressol municipals (ajuts per a l'escolarització i/o el menjador i ajuts pels infants NEE). Una anàlisi general dels diferents sistemes d'ajuts permet afirmar que una part significativa dels ajuts s'adrecen principalment a les famílies més vulnerables. Aquesta focalització en els sectors més vulnerables ha provocat, com a contrapartida, que els sectors poblacionals amb certa fragilitat econòmica -famílies treballadores amb un perfil socioeconòmic baix-, però que no pateixen una situació de pobresa severa o no s'adeqüen estrictament als criteris establerts per la concessió d'ajuts socials no puguin, en molts casos, accedir al sistema d'ajuts. És a dir, els ajuts destinats a cobrir el cost del menjador o les quotes d'escolarització per aquelles famílies treballadores amb un perfil socioeconòmic baix esdevenen un element de correcció amb un impacte molt limitat. Sembla, doncs, que una part significativa dels sistemes d'ajuts i

bonificacions implementats pels ajuntaments no compleixen del tot l'objectiu de garantir de forma equitativa l'accés a les escoles bressol.

Un altre àmbit d'intervenció municipal fa referència als criteris d'accés a les escoles bressol municipals. Com s'ha exposat anteriorment, en el Decret 75/2007, de 27 de març, pel qual s'estableix el procediment d'admissió de l'alumnat als centres en els ensenyaments sufragats amb fons públics no és dona prioritat d'accés a les famílies de rendes baixes. Només tenen una major prioritat en l'accés les famílies perceptores de rendes mínimes d'inserció que, com assenyala el Síndic de greuges (2015), són una minoria⁴.

En la mesura que la LEC, en l'article 159, sobre competències dels ens locals, estableix que els ajuntaments tenen competències per gestionar l'admissió d'alumnes en els ensenyaments del primer cicle d'educació infantil, i establir-ne el procediment i els barems, s'obre la possibilitat que els ens municipals plantegin criteris de prioritització alternatius per afavorir la incorporació d'altres perfils socials que, per raons d'aleatorietat, actualment no accedeixen a les escoles bressol municipals. Amb tot, malgrat que els ajuntaments tenen aquest marge de discrecionalitat per establir altres criteris de prioritat, les dades indiquen que majoritàriament aquests criteris no amplien la consideració del criteri de renda ja previst per la normativa d'admissió de caràcter general i no discriminen positivament l'alumnat de rendes baixes i mitjanes-baixes en l'accés. És a dir, les famílies amb rendes més modestes competeixen en igualtat de condicions que les famílies amb major renda i atesa la limitació de places, l'accés a les escoles bressol municipals s'acaba realitzant, principalment, mitjançant un sorteig.

Majoritàriament però, la provisió dels serveis educatius a la primera infància ha estat una qüestió de perfil polític relativament baix, en què el debat s'ha limitat, principalment, a la reivindicació d'una oferta de places més gran per part dels ciutadans, i en la reivindicació, per part dels ajuntaments, d'un finançament més gran per part de la Generalitat, i de vegades, de la relaxació de les condicions que estableix el Decret 282/2006 per a la provisió del servei. Amb tot, en els darrers anys, alguns ajuntaments han començat a plantejar-se les qüestions d'equitat i l'accessibilitat a l'educació 0-3 anys. Aquesta progressiva preocupació ha permès adoptar decisions pel que fa als criteris de prioritització de l'accés i en l'adopció de sistemes de quotes basats en la tarifació social. Aquesta preocupació, assenyala Blasco (2018), ha permès repolititzar

⁴ Segons el Síndic de Greuges (2015), l'any 2014 hi havia menys de 5.000 infants menors de tres anys amb pares beneficiaris de la renda mínima d'inserció, al voltant del 2%, a la vegada que la taxa de risc de pobresa de la població infantil l'any 2013 girava al voltant del 27%).

l'educació a la primera infància en aspectes més substantius més enllà del debat al voltant del nombre de places ofertades. En són alguns bons exemples l'adopció del sistema de tarifació social a Barcelona, o l'eliminació dels punts complementaris quan ambdós progenitors treballen en els criteris d'accés a l'escola bressol a Sabadell, i la seva substitució per punts associats a la renda familiar baixa.

3. Bibliografia

- Albaigés, B. i Ferrer-Esteban, G. (2017). «Els condicionants de sistema de l'èxit educatiu: gestió dels sistemes educatius i igualtat d'oportunitats» a Albaigés B. i Pedró F. (Dir.) *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2016*. Col·lecció Polítiques, Núm. 85. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Barnett, S. i Belfield C. (2006). Early Childhood Development and Social Mobility a *The future of the children*. Vol 16. N.2. Tardor, 2006, p. 73-98.
- Bassok, D. (2010). Do Black and Hispanic children benefit more from preschool? Understanding differences in preschool effects across racial groups a *Child Development*. Nov-Dec 2010. Ed. Society for Research in Child Development.
- Blasco, J. (2015). Mesures contra la pobresa infantil: Ampliació selectiva d'escoles bressol i extensió de la tarifació social. Barcelona: UNICEF Comitè Catalunya.
- Blasco, J. (2018). De l'escola bressol a les polítiques de primera infància: l'educació i cura de la primera infància a Catalunya. Col·lecció Informes Breus, Núm. 66. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Bonal, X. i Saurí, E. (2017). «Equitat en l'accés a les escoles bressol municipals» a *Observatori de l'educació local. Informe 2016*. Col·lecció Eines, Sèrie Educació, Núm. 1, pàg. 26-35. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Campillo, I. (2014). «Desarrollo y crisis de las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en España (1997-2014). Un marco explicativo». a *Investigaciones feministas*, vol. 5, 2014.
- Catalunya. Decret 75/2007, de 27 de març, pel qual s'estableix el procediment d'admissió de l'alumnat als centres en els ensenyaments sufragats amb fons públics. (DOGC, núm. 4852, 29-03-2007, pàg. 11702-11709).
- Catalunya. Decret 101/2010, de 3 d'agost, d'ordenació dels ensenyaments del primer cicle de l'educació infantil. (DOGC, núm. 5686, 05-08-2010, pàg. 61472-61484).
- Catalunya. Llei 5/2004, de 9 de juliol, de creació de llars d'infants de qualitat. (DOGC, núm. 4175, 15-7-2004, pàg. 13439).

- Catalunya. Llei 12/2009 del 10 de juliol, d'Educació. (DOGC, núm. 5422, 16-7-2009, pàg. 56589-56682).
- Cebolla-Boado, H., Radl, J. i Salazar, L. (2014). *Aprenentatge i cicle vital. La desigualtat d'oportunitats des de l'educació preescolar fins a l'edat adulta*. Barcelona: Obra Social «La Caixa».
- Connelly, R. i Kimmel, J. (2000): "Marital status and full-time/part-time work status in childcare choices: Changing the rules of the game". *W. E. Upjohn Institute Working Paper 00099-058*.
- Esping-Andersen, G. (2005). "Children in the Welfare State. A Social Investment Approach" a *Arxius de Ciències Socials*, núm.15, desembre 2006.
- Felfe, C. i Lalive, R. (2012). «Early Child Care and Child Development: For Whom it Works and Why» a *IZA Discussion Paper*. Núm. 7100. Desembre de 2012.
- Generalitat de Catalunya. Departament d'Ensenyament (2012). *Currículum i orientacions. Educació infantil de primer cicle*. Barcelona: Servei de Comunicació i Publicacions de la Generalitat de Catalunya.
- Haveman et al. (1991). "Childhood events and circumstances influencing high school completion" a *Demography*, vol.28, núm. 1, pp.133-157.
- Institut de Govern i Polítiques Públiques (2009). *Desigualtats en l'accés a l'escolarització de 0 a 3 anys. Una anàlisi de l'escolarització a les escoles bressol sufragades amb fons públics*. Bellaterra: Institut de Govern i Polítiques Públiques. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Lehrer, E.L. (1989). "Preschoolers with working mothers: an analysis of the determinants of child care arrangements" a *Journal of Population Economics*, vol. 1, núm. 4, pp. 251-268
- Leibowitz, A., Waite, L.J. i Witsberger, C. (1988). «Child care for preschoolers: differences by child's age». Santa Monica. Ed. Rand Corporation.
- McCartney, E., Boyle, J., Forbes, J. i O'Hare, A. (2007). «An RCT and economic evaluation of direct versus indirect and individual versus group modes of speech and language therapy for children with primary language impairment» a *Health Technology Assessment*. Vol 11, núm. 11, p. 1-139.

- Moreno, S. (21 febrer 2012). «Escoles bressol, conciliar o educar?». *Diari Ara*, p. 20.
- Ribar, D. (1992). “Child care and the labor supply of married women: reduced form evidence” a *Journal of Human Resources*, vol. 27, núm. 1, pp. 134-165.
- Sánchez, C. i Villena, N. (2018). *Conciliació i corresponsabilitat Una perspectiva feminista*. Barcelona: Fundació Josep Irla.
- Síndic de greuges (2015). *Informe sobre la igualtat d'oportunitats a l'educació infantil (0-3 anys)*. *Juliol de 2015*. Barcelona: Síndic de Greuges de Catalunya.
- Tedesco, J.C. (2006). «Igualtat d'oportunitats i política educativa», a Bonal, X., Essomba, M.A., i Ferrer, F. (coord.) *Política educativa i igualtat d'oportunitats*. Barcelona: Editorial Mediterrània.
- Torns, T. (2004) *La situació laboral de les dones a Catalunya*. Col·lecció Papers de la Fundació, Núm. 143. Barcelona: Fundació Rafael Campalans.

Projecte realitzat amb el suport RecerCaixa, un programa impulsat per l'Obra Social "la Caixa" amb la col·laboració de l'ACUP

recerCaixa
Avancem amb la ciència_

ACUP 
Obra Social "la Caixa"

Per citar aquest document:

Saurí, Enric. 2019. "La tensió entre el plantejament educatiu i la política pública per a la conciliació laboral-familiar", Barcelona: IGOP (Projecte RecerCaixa "Edu 0-3").

L'**equip investigador** del projecte està format per membres de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), de la Universitat de Barcelona (UB), de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) i de Knowledge Sharing Network (KSNET).

Investigadora principal:

- Raquel Gallego Calderón (IGOP-UAB).

Equip de recerca:

- Nicolás Barbieri (UAB)
- Jaume Blasco (Analista independent)
- Cristina de Gispert (UB)
- Sheila González (UAB)
- Paula Salinas (KSNET)
- Enric Saurí (UOC)
- Maria Teresa Vilalta (UB)

Comissió d'assessorament:

Institut Municipal de la Infància i l'Adolescència (Maria Truñó); Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (Ricard Gomà); Consorci d'Educació de Barcelona (Maribel Jiménez); Institut Municipal d'Educació de Barcelona (Teresa Salvadó); Xavier Bonal (Dept. de Sociologia, UAB); Margarita León (Professora del Departament de Ciència Política i Dret Públic i investigadora de l'IGOP, UAB).

Gestor:

- Nacho Ruiz (IGOP-UAB)