



L'ESCOLARITZACIÓ DE 0 A 3 ANYS A CATALUNYA

LA ESCOLARIZACIÓN DE 0 A 3 AÑOS EN CATALUÑA

SCHOOL ENROLMENT FOR CHILDREN 0 TO 3 IN CATALONIA

INFORME EXTRAORDINARI
Setembre 2007

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

L'ESCOLARITZACIÓ DE
0 A 3 ANYS A CATALUNYA

LA ESCOLARIZACIÓN DE
0 A 3 AÑOS EN CATALUÑA

SCHOOL ENROLMENT
FOR CHILDREN 0 TO 3
IN CATALONIA

INFORME EXTRAORDINARI
Setembre 2007

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Catalunya. Síndic de Greuges

Síndic de Greuges de Catalunya

1a edició: setembre 2007

Informe extraordinari: L'escolarització de 0 a 3 anys a Catalunya

ISBN: 84-393-7543-2

Dipòsit legal: ??????????

Impressió: Tallers Gràfics Hostench S.A.

Imprès sobre paper ecològic

Disseny original: America Sanchez

Foto coberta: Síndic

ÍNDIX GENERAL

VERSIÓ CATALANA

1. INTRODUCCIÓ	7
2. LA IMPORTÀNCIA DE LA INVERSIÓ EN LA PRIMERA INFÀNCIA	9
2.1. L'impacte de la inversió en educació en la primera infància per al desenvolupament dels infants.	9
2.2. L'impacte de la inversió en educació en la primera infància sobre les oportunitats de conciliació laboral i familiar.	10
2.3. L'atenció a la primera infància com a estratègia d'inversió social	11
2.4. L'impacte de la inversió en educació en la primera infància sobre la reducció de les desigualtats socioeducatives	12
3. LA SITUACIÓ DE CATALUNYA EN EL MARC DE LES POLÍTIQUES D'EDUCACIÓ I CURA DE LA PRIMERA INFÀNCIA ALS PAÏSOS EUROPEUS I A L'ESTAT ESPANYOL	13
3.1. Polítiques d'educació i cura de la primera infància als països europeus.	13
3.1.1. Les llicències parentals als països de la UE-15	14
3.1.2. Els serveis d'escolarització i cura infantil als països de la UE	17
3.2. El model de cura de la primera infància a l'Estat espanyol	20
3.2.1. Excedències per a la cura infantil: iniciatives puntuals portades a terme per diverses comunitats autònomes	21
3.2.2. Escolarització infantil a les comunitats autònomes	22
4. EVOLUCIÓ DE L'ESCOLARITZACIÓ INFANTIL A CATALUNYA	25
4.1. Evolució de les taxes d'escolarització infantil	25
4.2. Evolució del marc normatiu	27
4.3. Principals dèficits del marc normatiu actual	31
5. LA DISTRIBUCIÓ DE L'OFERTA AL TERRITORI: LES DESIGUALTATS TERRITORIALS	33
5.1. Mapa comarcal d'escolarització infantil	33
5.2. Mapa municipal d'escolarització infantil	35
6. L'ACCÉS A L'OFERTA: LES DESIGUALTATS SOCIALS	41
6.1. Dèficits d'oferta i prevalença del sector privat.	43
6.2. Dèficits relacionats amb els criteris d'admissió al sector públic i la seva baremació	44
6.3. Costos d'accés al sector públic	48
7. CREACIÓ DE PLACES D'ESCOLA BRESSOL I LLAR D'INFANTS	53

8. LA QUALITAT EDUCATIVA I LA GESTIÓ DE L'OFERTA	59
8.1. Dèficits relacionats amb l'accés als serveis de suport a l'escolarització	59
8.2. Dèficits relacionats amb la fragmentació de competències relacionades amb la gestió de l'escolarització de 0 a 3 anys	61
8.3. Dèficits relacionats amb el procés d'admissió d'alumnat	63
8.4. Dèficits relacionats amb el control i la supervisió de la qualitat educativa de l'oferta	65
8.5. Dèficits relacionats amb la regulació del conjunt dels serveis d'atenció a la primera infància ..	66
8.6. Dèficits relacionats amb les ràtios d'infants	68
8.7. Dèficits relacionats amb la quantitat i la qualificació dels professionals	71
8.8. Dèficits relacionats amb les condicions de treball	75
9. CONCLUSIONS	81
9.1. Bona posició comparada de Catalunya amb relació als nivells de cobertura dels serveis adreçats a la primera infància	81
9.2. Baixa escolarització pública dels infants dels 0 als 2 anys	81
9.3. Desigualtats territorials significatives en l'escolarització dels infants de 0 a 2 anys	81
9.4. Baixa diversificació de les polítiques de cura a la primera infància	82
9.5. Dèficits de regulació dels serveis adreçats a la primera infància	83
9.6. Estancament i altres limitacions del marc normatiu que regula l'etapa de 0 a 3 anys	83
9.7. Dèficits relacionats amb les condicions de qualitat de l'atenció	84
9.8. Dèficits de qualitat educativa relacionats amb la supervisió i el suport a l'escolarització de la primera infància	84
9.9. Manca de reconeixement educatiu de l'educació infantil de primer cicle	85
9.10. Desigualtats socials i dèficits relacionats amb l'accessibilitat a l'oferta educativa	85
10. RECOMANACIONS I SUGGERIMENTS	87
10.1. Principis orientadors	87
10.2. Orientacions a l'acció política	88

ÍNDICE GENERAL

VERSIÓN CASTELLANA

1. INTRODUCCIÓN	99
2. LA IMPORTANCIA DE LA INVERSIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA	101
2.1. El impacto de la inversión en educación en la primera infancia para el desarrollo de los niños	101
2.2. El impacto de la inversión en educación en la primera infancia sobre las oportunidades de conciliación laboral y familiar	102
2.3. La atención en la primera infancia como estrategia de inversión social.....	103
2.4. El impacto de la inversión en educación en la primera infancia sobre la reducción de las desigualdades socioeducativas	104
3. LA SITUACIÓN DE CATALUÑA EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN Y CUIDADO DE LA PRIMERA INFANCIA EN LOS PAÍSES EUROPEOS Y EN EL ESTADO ESPAÑOL	105
3.1. Políticas de educación y cuidado de la primera infancia en los países europeos.....	105
3.1.1. Las licencias parentales en los países de la UE-15.....	107
3.1.2. Los servicios de escolarización y cuidado infantil en los países de la UE	110
3.2. El modelo de cuidado de la primera infancia en el Estado español	112
3.2.1. Excedencias para el cuidado infantil: iniciativas puntuales llevadas a cabo por diferentes comunidades autónomas	113
3.2.2. Escolarización infantil en las comunidades autónomas.....	114
4. EVOLUCIÓN DE LA ESCOLARIZACIÓN INFANTIL EN CATALUÑA	117
4.1. Evolución de las tasas de escolarización infantil.....	117
4.2. Evolución del marco normativo	119
4.3. Principales carencias del marco normativo actual	123
5. LA DISTRIBUCIÓN DE LA OFERTA EN EL TERRITORIO: LAS DESIGUALDADES TERRITORIALES	125
5.1. Mapa comarcal de escolarización infantil.....	125
5.2. Mapa municipal de escolarización infantil.....	128
6. EL ACCESO A LA OFERTA: LAS DESIGUALDADES SOCIALES	133
6.1. Déficit de oferta y prevalencia del sector privado	135
6.2. Déficit relacionado con los criterios de admisión en el sector público y su baremación	136
6.3. Costes de acceso en el sector público	140
7. CREACIÓN DE PLAZAS DE ESCUELA INFANTIL Y GUARDERÍA	145

8. LA CALIDAD EDUCATIVA Y LA GESTIÓN DE LA OFERTA	151
8.1. Déficit relacionado con el acceso a los servicios de apoyo a la escolarización.....	151
8.2. Carencias relacionadas con la fragmentación de competencias relacionadas con la gestión de la escolarización de 0 a 3 años	153
8.3. Deficiencias relacionadas con el proceso de admisión de alumnado.....	155
8.4. Deficiencias relacionadas con el control y la supervisión de la calidad educativa de la oferta... ..	157
8.5. Deficiencias relacionadas con la regulación del conjunto de los servicios de atención a la primera infancia.....	158
8.6. Carencias relacionadas con las ratios de niños	160
8.7. Deficiencias relacionadas con la cantidad y cualificación de los profesionales.....	163
8.8. Déficit relacionado con las condiciones de trabajo	168
9. CONCLUSIONES	173
9.1. Buena posición comparada de Cataluña con relación a los niveles de cobertura de los servicios dirigidos a la primera infancia	173
9.2. Baja escolarización pública de los niños de 0 a los 2 años.....	173
9.3. Desigualdades territoriales significativas en la escolarización de los niños de 0 a 2 años.....	173
9.4. Baja diversificación de las políticas de cuidado a la primera infancia.....	174
9.5. Déficit de regulación de los servicios dirigidos a la primera infancia	175
9.6. Estancamiento y otras limitaciones del marco normativo que regula la etapa de 0 a 3 años ..	175
9.7. Déficit relacionado con las condiciones de calidad de la atención.....	176
9.8. Déficit de calidad educativa relacionado con la supervisión y el apoyo a la escolarización de la primera infancia	176
9.9. Falta de reconocimiento educativo de la educación infantil de primer ciclo	177
9.10. Desigualdades sociales y déficit relacionado con la accesibilidad a la oferta educativa.....	177
10. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS	179
10.1. Principios orientadores.....	179
10.2. Orientaciones a la acción política.....	180

GENERAL INDEX

ENGLISH VERSION

SUMMARY	191
----------------------	-----

L'ESCOLARITZACIÓ DE 0 A 3 ANYS A CATALUNYA

INFORME EXTRAORDINARI
Setembre 2007

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

1. INTRODUCCIÓ

En els darrers temps, l'escolarització dels infants menors de tres anys ha esdevingut un àmbit d'una especial rellevància social i política. L'augment de la taxa d'activitat femenina, el decrement de les taxes de natalitat, l'expansió dels processos i els drets educatius de la població, l'afebliment de les xarxes informals de cura a la infància o la prevalença de les desigualtats socials en el sistema educatiu, entre altres, són factors que han comportat un increment important tant de la demanda per part de les famílies com de la prioritització política per part dels poders públics sobre la creació d'oferta.

La importància que ha adquirit l'escolarització de la primera infància s'ha posat de manifest amb les darreres iniciatives legislatives que s'ocupen de promoure el creixement de l'oferta i de regular-ne el funcionament. En aquest sentit, convé destacar tres canvis legislatius recents. En primer lloc, la Llei 5/2004, de 9 de juliol, de creació de llars d'infants de qualitat, que insta la Generalitat de Catalunya, en coordinació i col·laboració amb els ajuntaments, a assegurar una oferta suficient per a la població menor de tres anys que sol·liciti una plaça en qualsevol lloc del territori català. En segon lloc, la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, que reforça el caràcter educatiu d'aquesta etapa i la seva incorporació al sistema educatiu. I en tercer lloc, el Decret 282/2006, de 4 de juliol, que s'ocupa de regular específicament el primer cicle d'educació infantil, pel que fa a les condicions i els requeriments de qualitat exigits.

Malgrat aquests esforços d'ordenació, val a dir que el desenvolupament de l'oferta s'ha produït d'un temps ençà en un context de dèficits importants tant de places com de planificació educativa. Aquests dèficits, accentuats per l'augment de la demanda, han anat afavorint l'emergència de desajustos i mancances a l'entorn de la xarxa d'escoles bressol i llars d'infants a Catalunya.

L'activitat del Síndic de Greuges no ha estat aliena a la situació del sector. Al llarg dels darrers anys, la institució ha rebut nombroses queixes, 227 en el darrer lustre, sobre problemes relacionats amb aquest àmbit educatiu. Les problemàtiques més prevalents han fet referència a la insuficiència de

places, a la manca de regulació de serveis no autoritzats com a escoles bressol que atenen infants de forma regular, a incompliments de la normativa relacionada amb les ràtios d'infants i de professionals, a presumptes maltractaments a infants per determinats professionals, a les condicions de treball del personal educador, a determinades restriccions en els criteris d'admissió i als costos d'accés. Totes són queixes que posen en relleu una certa precarietat del subsistema d'educació infantil de primer cicle al nostre país.

Davant la importància creixent de l'escolarització dels infants de zero a dos anys i també dels dèficits relacionats amb l'oferta, el Síndic de Greuges va assumir el compromís d'elaborar un informe extraordinari per analitzar la situació d'aquest àmbit educatiu, tal com s'anuncià en l'*Informe al Parlament* dels anys 2005 i 2006.

La mateixa Convenció sobre els drets dels infants, adoptada per l'Assemblea General de les Nacions Unides l'any 1989 i ratificada per l'Estat espanyol l'any 1990, evidencia la responsabilitat de l'Administració pública de vetllar pel dret dels infants a l'educació. La Convenció reconeix en l'article 28 el dret a l'educació en igualtat d'oportunitats, i en l'article 3 estableix que els estats han de donar l'ajut als progenitors perquè puguin complir les responsabilitats d'educar els seus fills, i han d'assegurar la creació d'institucions, equipaments i serveis per a l'atenció dels infants.

L'Estatut d'autonomia de Catalunya, aprovat el juliol de 2006, atorga a la institució, per mitjà de l'article 78, la missió de protegir i de defensar els drets dels infants, tot supervisant "l'activitat de l'Administració de la Generalitat, la dels organismes públics o privats vinculats o que en depenen, la de les empreses privades que gestionen serveis públics o acompleixen activitats d'interès general o universal o activitats equivalents de manera concertada o indirecta i la de les altres persones amb un vincle contractual amb l'Administració de la Generalitat i amb les entitats públiques que en depenen. També supervisa l'activitat de l'Administració local de Catalunya i la dels organismes públics o privats vinculats o que en depenen." Aquesta funció de supervisió se centra en aspectes

que afectin les matèries en què l'Estatut d'autonomia de Catalunya atorgui competències a la Generalitat. Precisament, el mateix Estatut d'autonomia de Catalunya atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en l'educació infantil de primer cicle.

Amb aquesta finalitat, el Síndic de Greuges va obrir una actuació d'ofici (A/O 2/2006), amb data 2 de gener del 2006, anomenada *Igualtat d'oportunitats i qualitat a l'educació de 0 a 3 anys*. Aquesta actuació, precisament, es proposava abordar l'estat de l'escolarització de la primera infància a Catalunya, atenent especialment la desigualtat d'oportunitats i la qualitat de l'oferta.

En el marc d'aquesta actuació d'ofici, es va realitzar una enquesta a 331 ajuntaments, 243 dels quals han contestat (amb un percentatge de resposta del 73,4%), tot facilitant informació relativa a les llars d'infants i escoles bressol de titularitat municipal. La informació facilitada, que feia referència al model de gestió, al nombre de places, d'infants matriculats, de grups i de professionals, a la qualificació d'aquests darrers, al projecte educatiu, al model organitzatiu i a la programació de serveis oferts ha estat molt útil per a l'elaboració del present informe.

En l'elaboració de l'informe, s'ha considerat també el conjunt de queixes i consultes de ciutadans que s'han adreçat a aquesta institució relacionades amb l'escolarització dels infants menors de tres anys. Els canvis experimentats en el context social i polític d'aquesta etapa han fet que, de manera especial, s'hagin analitzat les queixes presentades durant els anys 2006 i 2007.

Així mateix, l'informe inclou alguns dels resultats de l'estudi que a mitjan 2005 el Síndic de Greuges va encarregar, amb el títol "L'educació i cura de la primera infància a Catalunya"¹. Aquest estudi ha servit de base tant per a la comparació de les polítiques de cura de la primera infància per països de la Unió Europea i per comunitats autònomes (capítols 3r i 4t), com per a l'anàlisi de la distribució de l'oferta (capítol 5è).

El mateix Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya també ha proporcionat informació sobre l'escolarització en aquestes edats i sobre el desplegament del Pla de creació de 30.000 noves

places d'oferta pública durant el període 2004-2008, en el marc de la Llei 5/2004, de 9 de juliol, de creació de llars d'infants de qualitat.

L'anàlisi de tota aquesta informació, continguda en el present informe, s'estructura en deu capítols. El capítol 2n, que segueix aquesta introducció, exposa alguns dels principals arguments que justifiquen la conveniència que les administracions públiques inverteixin actualment en serveis educatius adreçats a la primera infància. El capítol 3r, per la seva banda, compara la situació de Catalunya amb la resta de comunitats autònomes i de països europeus respecte a les polítiques d'educació i cura dels infants menors de tres anys. I el capítol 4t, en canvi, exposa l'evolució experimentada en els darrers temps a Catalunya, tant en els nivells d'escolarització dels infants de zero a dos anys, com del seu marc normatiu.

Després d'aquests apartats de contextualització i composició de lloc, l'informe se centra en les principals desigualtats que afecten la xarxa de llars d'infants i escoles bressol de Catalunya. En primer lloc, el capítol 5è analitza les desigualtats territorials de l'oferta, per comarques i municipis, i en segon lloc, el capítol 6è se centra en les desigualtats socials i econòmiques relacionades amb l'accés. El capítol 7è, que gira entorn del Pla de creació de places públiques d'escola bressol i llars d'infants 2004-2008 engegat per la Generalitat de Catalunya, valora l'impacte d'aquesta mesura política a l'hora de reduir les esmentades desigualtats territorials i socials.

Posteriorment, el capítol 8è posa l'accent en aquells aspectes que condicionen la qualitat de l'oferta i la seva gestió. Aquí s'incorpora l'anàlisi del marc normatiu i de les condicions que afecten el funcionament dels centres (implicació de les administracions, ràtios, qualificació dels professionals, condicions de treball, etc.).

Finalment, després de les conclusions (capítol 9è), que revisen els diversos arguments tractats en l'informe, especialment pel que fa als aspectes més deficitaris de l'oferta, hi ha l'apartat de recomanacions i suggeriments (capítol 10è). Aquest apartat recull les propostes polítiques que formula el Síndic de Greuges per optimitzar la situació de l'escolarització dels infants de zero als dos anys al nostre país.

¹ L'estudi ha estat elaborat per la professora Maria José González, del Departament de Ciències Polítiques i Socials de la Universitat Pompeu Fabra, i per un equip de recerca integrat per Irene Lapuerta i Sergi Vidal.

2. LA IMPORTÀNCIA DE LA INVERSIÓ EN LA PRIMERA INFÀNCIA

Educar 'com més aviat millor' ha esdevingut una de les prioritats presents en les recomanacions d'organismes internacionals com l'OCDE o la UNESCO. L'OCDE, per exemple, ha fet recomanacions als països membres sobre la importància d'invertir en serveis d'atenció a la primera infància i de garantir la qualitat d'aquests serveis com a mecanismes per reforçar els fonaments de l'aprenentatge permanent al llarg de la vida dels infants i per satisfer les necessitats socials de les famílies. En les polítiques de desenvolupament, tant dels països avançats com dels més endarrerits, la provisió de serveis d'educació i cura de la primera infància ha esdevingut un àmbit que es considera clau per assegurar les oportunitats socials i laborals de la ciutadania.

Efectivament, els beneficis de proveir amplis i bons serveis d'atenció a la primera infància són molts, i afecten aspectes tan diversos com ara la conciliació de la vida laboral i familiar, el desenvolupament psicoafectiu dels infants, l'equitat en les seves oportunitats educatives futures, la fertilitat, la generació d'ocupació, la contribució econòmica de les dones derivada de la no-interrupció del treball, etc.

Tot i no tractar-se en les legislacions nacionals d'uns serveis universals ni obligatoris, les evidències recents posen l'accent en el caràcter fonamental de l'atenció a la primera infància. Nombrosos experts, com el mateix Esping-Andersen, destaquen la important aportació que representen aquests serveis de caràcter educatiu (siguin escolars o no), especialment a partir del primer any. Des d'aquest punt de vista, es pot parlar de l'existència d'un dret dels infants a rebre una atenció educativa primerenca de qualitat.

Aquesta introducció sintetitza alguns arguments que demostren que la inversió en la primera infància genera rendibilitat social d'innegables i extensos beneficis. Els arguments que s'exposen a continuació s'ordenen en quatre grans apartats, corresponents a alguns dels principals efectes positius d'aquesta inversió.

2.1. L'IMPACTE DE LA INVERSIÓ EN EDUCACIÓ EN LA PRIMERA INFÀNCIA PER AL DESENVOLUPAMENT DELS INFANTS

Són molts els estudis que mostren que les oportunitats de desenvolupament personal, social, cognitiu i emocional dels infants estan estretament lligades a l'estimulació educativa primerenca. Tant des de la psicologia evolutiva com des de diferents disciplines de les ciències de l'educació, s'ha posat èmfasi en els beneficis que suposa per a l'infant iniciar en els primers anys de vida un procés educatiu que és generador d'habilitats en el terreny sensorial i cognitiu, i en la sociabilitat amb els iguals i els adults.

La psicologia infantil s'ha ocupat de mostrar que una escola bressol de qualitat té uns efectes positius en el desenvolupament de l'infant, especialment a partir del primer any. A més, la incorporació de la mare al mercat de treball també té efectes positius sobre els resultats escolars. De fet, les dades de l'informe PISA de l'OCDE mostren que el rendiment escolar és netament superior entre els adolescents que van accedir a una escola bressol. I això s'explica, en part, pels guanys que genera des del punt de vista dels estímuls cognitius o de la motivació per a l'aprenentatge.

Una escola bressol de qualitat beneficia el desenvolupament de l'infant

No cal dir que aquests guanys són especialment decisius per a infants provinents de situacions de pobresa o d'entorns familiars amb baix capital educatiu. Són estímuls que poden ajudar a reduir la distància en aspectes, per exemple, com l'adquisició del llenguatge respecte a infants provi-

nents d'altres entorns socials caracteritzats per un capital educatiu familiar més alt. Així mateix, l'escolarització en la primera infància permet que l'infant entri en contacte aviat amb el sistema educatiu i adquireixi abans les pautes de socialització escolar.

D'aquesta manera, l'escolarització en llars d'infants de qualitat en la primera infància comporta clarament guanys en termes absoluts i relatius. En termes absoluts, perquè permet que tots els infants que hi accedeixen puguin gaudir d'oportunitats d'estimulació cognitiva i de motivació per a l'aprenentatge. En termes relatius, perquè la rendibilitat de l'oportunitat és especialment rellevant per als infants provinents de llars en situacions de desavantatge social. Com es veurà més endavant, aquesta és una inversió central per trencar el cicle intergeneracional de reproducció de la pobresa.

2.2. L'IMPACTE DE LA INVERSIÓ EN EDUCACIÓ EN LA PRIMERA INFÀNCIA SOBRE LES OPORTUNITATS DE CONCILIACIÓ LABORAL I FAMILIAR

Entre els canvis sociodemogràfics que tenen lloc en les societats occidentals europees, cal esmentar la creixent incorporació de la dona al mercat de treball. Les transformacions en el paper social de la dona i els canvis en l'estructura de la família han estat, sens dubte, la base de l'afebliment progressiu de les xarxes informals de familiars i coneguts que tradicionalment s'han encarregat de la cura infantil; un afebliment que s'ha estès a diversos països del sud d'Europa. Aquesta situació ha estat la principal causant de l'emergència dels problemes de conciliació entre el treball remunerat i la vida familiar, i ha fet encara més evidents les desigualtats de gènere en la distribució dels temps i les dedicacions a les esferes pública i privada. I lògicament, aquesta situació és la principal causant del creixement de la demanda de serveis d'atenció i cura de la primera infància.

La manca d'aquests serveis és absolutament decisiva per entendre el comportament de les taxes de fertilitat i els efectes sobre les interrupcions en les trajectòries laborals de les dones. Els estudis sobre aquesta qüestió posen en relleu que el cost d'oportunitat de tenir fills és molt alt si no hi ha aquests serveis, qüestió que explica que la natalitat sigui més baixa allà on estan menys desenvolupats els serveis de cura a la primera infància i on més creix simultàniament l'ocupació femenina (cas típic del sud d'Europa). També es fa evident com les mancances de provisió afecten les diferències

entre el nombre de fills desitjats i les taxes de natalitat o en el retard temporal a l'hora de tenir un segon fill².

D'altra banda, també són clars els efectes de la manca de serveis sobre les interrupcions en les trajectòries professionals de les dones. Aquestes interrupcions laborals provoquen pèrdues d'ingressos que, en contextos amb nivells baixos de permisos remunerats, poden ser molt elevades. Les interrupcions laborals són molt més elevades a Espanya que a Dinamarca, per exemple, i són també més freqüents entre les dones amb nivell educatiu més baix. Si la cobertura de serveis és baixa i els costos d'accés a aquests serveis són cars, la decisió de moltes dones passa per assumir quantioses pèrdues econòmiques i d'oportunitats professionals al llarg del cicle vital, o bé passa per no tenir fills. Les expectatives de pèrdua són prou importants com per explicar que a Espanya la taxa de natalitat, per exemple, se situés a principi dels anys 2000 en un 1,2, entre les més baixes del món.

En formacions socials com la nostra, precisament, la provisió de serveis d'atenció a la primera infància pren una rellevància especial per la baixa cobertura i intensitat d'altres polítiques d'ajuda a la família, tant per la via fiscal com mitjançant transferències. A més, cal afegir-hi l'escassa cobertura remunerada del permís de maternitat i paternitat, el creixement que experimenta el nombre de llars monoparentals (les quals majoritàriament són encapçalades per dones) o el caràcter incomplet dels canvis de rol de gènere que facin que els homes participin més en les tasques de l'àmbit privat.

Els serveis d'atenció a la primera infància estan menys desenvolupats als països del sud d'Europa

En aquesta línia, és evident que la provisió de serveis de qualitat d'atenció a la primera infància no és l'únic aspecte que cal considerar en la provisió d'oportunitats de conciliació laboral i familiar. Altres polítiques d'ajuda a la família –especialment en l'àmbit de la cobertura del permís de

² Esping-Andersen, G. (2006). "El doble avantatge de l'educació dels menors de tres anys". A: Bonal, X. *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2005*. Polítiques 53. Barcelona: Editorial Mediterrània. Fundació Jaume Bofill.

maternitat- són necessàries, com ho és també especialment la introducció de reformes laborals que introdueixin flexibilitat horària o canvis en els incentius a les empreses (i en la cultura professional d'aquestes) que facin viables les possibilitats de compatibilitzar millor els temps laboral i familiar. En tot cas, els efectes positius d'una bona cobertura i d'una bona qualitat dels serveis públics d'atenció a la primera infància sobre les oportunitats de conciliació són innegables.

2.3. L'ATENCIÓ A LA PRIMERA INFÀNCIA COM A ESTRATÈGIA D'INVERSIÓ SOCIAL

Si les raons exposades fins ara justifiquen àmpliament els avantatges de la inversió social en els serveis d'atenció a la primera infància des del punt de vista dels beneficis individuals per als infants i les seves famílies, hi ha altres factors que reforcen la utilitat d'aquesta inversió des d'una perspectiva col·lectiva o social. Com assenyala la mateixa OCDE, és cada vegada més estesa la idea de l'educació i l'atenció primerenca dels infants com a bé públic, equivalent, per tant, a qualsevol altre bé bàsic com ara l'educació obligatòria o els serveis de salut.

Els beneficis socials de la inversió en serveis educatius i de cura a la primera infància abasten diferents dimensions. D'una banda, la societat del coneixement requereix unes habilitats cognitives i comunicatives sòlides com a capital necessari per a una bona inserció professional. En aquest sentit, és clau considerar que la base d'aquestes habilitats es constitueix durant els primers anys de vida, i que l'estimulació precoç i la motivació per a l'aprenentatge són aspectes que fonamenten el desenvolupament d'habilitats posteriors. Per tant, els requeriments associats a les necessitats laborals de flexibilitat, versatilitat i creativitat de la força de treball, aspectes considerats fonamentals per a la competitivitat econòmica en la societat de la informació, fan aconsellable la inversió social en serveis de qualitat d'atenció a la primera infància.

Complementàriament, la correspondència ja esmentada de l'accés a una llar d'infants amb indicadors relatius al rendiment acadèmic, a l'abandonament educatiu o a les conductes socialment disruptives són factors que justifiquen la utilitat pública de la inversió en escoles bressol. Això es tradueix tant en guanys de cohesió social com en estalvi econòmic.

Tampoc són menys importants els efectes de la inversió pública en aquests serveis sobre la generació d'ocupació, i especialment sobre la generació

d'ocupació femenina. Bona part dels factors que expliquen el creixement de l'activitat laboral femenina en les societats avançades correspon al creixement de l'ocupació dels serveis, i especialment dels serveis d'atenció a les persones.

Si és destacable la importància de la provisió d'aquests serveis com a política activa d'ocupació, també ho és com a política de natalitat, aspectes especialment importants en societats que presenten encara nivells relativament baixos d'ocupació femenina i, alhora, nivells baixos de fertilitat.

I finalment, tal com ja s'ha comentat anteriorment, un dels guanys més significatius derivats de la inversió social en serveis d'atenció a la primera infància es palesa a facilitar la no-interrupció de la trajectòria professional de les dones. Aconseguir cobrir amb finançament públic el cost d'oportunitat de tenir fills suposa no solament compensar els costos privats directes i indirectes que es deriven de la interrupció laboral, sinó que comporta un guany fiscal net si s'evita la interrupció laboral, la qual, en països mediterranis, es pot allargar gairebé tres anys o, fins i tot, esdevenir definitiva. Qualsevol càlcul cost-benefici que associï la provisió d'una plaça en una llar d'infants i la compensació fiscal de la no-interrupció laboral de la mare (calculant la pèrdua d'ingressos al llarg del cicle vital) fa evident el guany net que resulta la inversió pública en aquests serveis.

La inversió social en serveis per a l'etapa 0-3 beneficia la inserció laboral de les dones

Aquest aspecte és, evidentment, molt important a l'hora de valorar les opcions dels models de provisió de serveis d'atenció a la primera infància. Nivells elevats de cobertura del servei poden tenir un efecte marginal sobre la no-interrupció de la trajectòria laboral de les mares si el cost per a l'usuari és elevat. Lògicament, un model de provisió que comporti a l'usuari elevats costos tindrà també efectes sobre l'equitat del sistema, i deixarà fora de l'accés al servei els sectors socials amb més propensió a la interrupció laboral temporal o definitiva. Contràriament, un nivell de provisió pública amb un baix cost per a l'usuari resulta més car a curt termini per a l'Administració pública, però a mig termini comporta elevats guanys des del punt de vista de tots els aspectes assenyalats fins ara.

2.4. L'IMPACTE DE LA INVERSIÓ EN EDUCACIÓ EN LA PRIMERA INFÀNCIA SOBRE LA REDUCCIÓ DE LES DESIGUALTATS SOCIOEDUCATIVES

Finalment, un darrer àmbit de conseqüències positives que es deriven de la inversió social en serveis d'atenció i cura a la primera infància se situa en el terreny de la reducció de les desigualtats educatives. Ja s'ha comentat anteriorment l'impacte que genera l'accés als serveis educatius sobre el rendiment i la socialització escolar dels infants, i com aquest accés neutralitza les desigualtats de capital educatiu familiar.

Val a dir, però, que l'escassetat d'oferta pública produeix desigualtats socioeconòmiques en l'accés al servei. I també afavoreix l'emergència de desigualtats territorials en els territoris que no són capaços de desenvolupar oferta privada. És per aquest motiu que esdevé essencial la inversió pública en la generació d'aquests serveis.

L'escolarització en la primera infància neutralitza les desigualtats de capital educatiu familiar

Convé tenir present que aquestes desigualtats no solament tenen conseqüències directes sobre l'accés, sinó que tenen notables efectes encadenats sobre altres qüestions, algunes de les quals ja s'han assenyalat en aquesta introducció.

Així, es pot parlar d'efectes desiguals sobre la probabilitat d'interrompre la trajectòria laboral i, per tant, sobre les pèrdues potencials d'ingressos al llarg del cicle vital, d'efectes desiguals en les oportunitats de socialització dels infants en entorns educatius decisius de cara a les oportunitats educatives posteriors, d'efectes desiguals sobre el grau de necessitat d'unes xarxes familiars que es tendeixen a debilitar en les societats meridionals, o d'efectes desiguals sobre la distribució social de l'atur femení i de les possibilitats d'emancipació econòmica de les dones.

És interessant, a més, constatar que aquestes desigualtats produeixen efectes diferents sobre el grau de pressió i desenvolupament de serveis d'atenció a la primera infància. És a dir, no solament es fa evident que aquests serveis són més necessaris allà on hi ha més ocupació femenina, sinó que en la mesura que faciliten l'activitat laboral femenina acaben sent serveis més demanats i estesos en aquests entorns. L'accés a l'esfera laboral i a l'esfera pública de les dones comporta que hi hagi també més pressió per aquest tipus de serveis, com ho mostra la correlació positiva, en el cas de Catalunya, entre la presència de dones registrades als ajuntaments i el nombre de places en llars d'infants³. La pressió de la demanda, en canvi, és més baixa en els entorns en els quals la taxa d'activitat femenina és més baixa, o l'abandonament de les trajectòries laborals de les mares és més probable com a conseqüència de la manca de serveis o de l'elevat cost d'aquests. Una política que només s'ocupi de satisfer la demanda que pressiona, per tant, pot oblidar la importància d'atendre les necessitats en els entorns socials i territoris amb menys veu, però on és més important invertir des del punt de vista de l'equitat educativa, tant present com futura.

³ González, M.J. (2005). "Igualando por la base: oportunidades de educación y de cuidado de la primera infancia en España". A: Navarro, V. (Coord.) *La situación social en España*. Barcelona: Biblioteca Nueva; vol.I.

3. LA SITUACIÓ DE CATALUNYA EN EL MARC DE LES POLÍTIQUES D'EDUCACIÓ I CURA DE LA PRIMERA INFÀNCIA ALS PAÏSOS EUROPEUS I A L'ESTAT ESPANYOL

Els beneficis socials que genera la inversió en serveis d'atenció a la primera infància han fet que molts països prioritzin el desenvolupament de les polítiques d'educació i cura adreçada als infants menors de tres anys. A escala europea, la importància d'aquestes polítiques es posà de manifest, per exemple, en la darrera reunió del Consell Europeu tinguda a Barcelona l'any 2002, que va servir per evidenciar l'escassa cobertura de centres adreçats a aquest col·lectiu i el dèficit estructural de polítiques específiques. En aquesta reunió, es va instar els Estats membres de la Unió Europea a assolir la fita mínima d'un 33% d'infants menors de tres anys escolaritzats abans de l'any 2010, i d'un 90 % per als de tres anys⁴. Això mostra que des de l'àmbit polític hi ha un clar reconeixement de les necessitats d'ampliar l'oferta de places en centres de cura infantil.

Precisament, l'objectiu d'aquest apartat de l'informe consisteix a descriure l'estat de la qüestió pel que fa a les polítiques d'atenció a la primera infància i al desenvolupament actual dels serveis d'educació i cura infantil als països occidentals europeus, i en el cas específic de l'Estat espanyol. Aquesta anàlisi és interessant per contextualitzar la situació de Catalunya i valorar des d'una perspectiva comparada les polítiques que es duen a terme al nostre país.

3.1. POLÍTIQUES D'EDUCACIÓ I CURA DE LA PRIMERA INFÀNCIA ALS PAÏSOS EUROPEUS

Quan es parla de polítiques d'educació i cura de la primera infància, és important tenir en compte que s'està fent referència a una gran diversitat de mesures, no delimitades exclusivament a la provi-

sió de serveis de caràcter escolar. Catalunya presenta un model de provisió de serveis caracteritzat eminentment per l'oferta escolar de zero a dos anys, però aquesta situació difereix sensiblement de molts altres països europeus.

En aquesta línia, diversos estudiosos suggereixen que l'estudi de la cura i l'educació infantil requereix una visió integral que tingui en compte el conjunt d'opcions que tenen les famílies a l'abast per educar i tenir cura dels fills (centres educatius, serveis de cura a la llar, programes d'atenció a la família de caràcter comunitari, etc.). Aquest enfocament permet copsar de forma completa els diversos models existents i dimensionar convenientment l'esforç financer realitzat pels diferents estats en aquest àmbit, alhora que posa sobre la taula la possibilitat de diversificar les polítiques d'educació i cura de la primera infància, d'acord amb unes necessitats familiars que actualment estan cada cop més diversificades.

Aquest plantejament ha estat assumit per alguns organismes internacionals, com l'OCDE, que utilitza el terme genèric de serveis d'escolarització i cura a una edat primerenca (*Early Childhood Education and Childcare*, ECEC) per fer referència a l'etapa prèvia a l'educació obligatòria, independentment del lloc on s'organitzi la cura (a l'entorn familiar o en un centre), de l'administració encarregada de proveir el servei, del finançament disponible o dels objectius perseguits. En conseqüència, des d'aquesta visió, a més dels centres educatius, també s'inclouen les prestacions econòmiques que tenen com a objectiu directe l'atenció i la cura dels infants, així com les llicències que ofereixen temps als pares i les mares per fer-se càrrec personalment de la cura dels fills. En quedarien excloses, en canvi, les prestacions econòmiques per fill a càrrec o les beques per naixement adreçades a compensar el cost de la formació familiar.

De fet, no solament hi ha diferències entre països amb relació als models adoptats d'educació i cura

⁴ Consell Europeu (2002). *Conclusiones de la Presidència. Consejo Europeo de Barcelona*. 15 i 16 de Març de 2002. (Disponible a: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/7082.pdf, consultat: 1/8/2004).

de la primera infància, sinó també en la manera d'entendre i articular els drets educatius i la cura dels menors. No és el mateix un centre de guarda i custòdia, un centre de caràcter assistencial per a menors amb risc d'exclusió social o un centre de caràcter educatiu, per posar-ne alguns exemples. De la mateixa manera, hi ha països generosos en la creació de serveis i ajudes directes per a la cura de la infància, i països que es decanten més per les desgravacions o les prestacions econòmiques perquè les famílies decideixin, dins de les seves possibilitats, el tipus d'atenció o de serveis que prefereixen. En funció de com es configuren els drets, l'educació i la cura de la primera infància recauran més en el sector públic o en el privat.

Les polítiques d'atenció i cura no es limiten a la provisió de serveis de caràcter escolar

Alhora, també cal tenir present les diferències entre països en el context polític, cultural, educatiu i social. Dins dels països europeus, hi ha diferències quant a les tradicions culturals de cura infantil, als sistemes educatius i a l'organització de l'educació escolar, als models de l'estat del benestar o a la seva percepció sobre la responsabilitat pública o privada de la cura de la primera infància. Aquest darrer factor té una importància clau, atès que cada país desenvolupa el seu propi sistema de cura d'acord amb la seva tradició en la identificació de necessitats i en la provisió de benestar. Les diferències en les estructures familiars, la disponibilitat de l'ajuda informal, l'impacte dels moviments feministes en el desenvolupament de les polítiques socials o la participació de les dones amb fills en el mercat de treball, entre altres, són també factors que han influenciat la configuració de les mesures destinades a l'atenció de la infància als països europeus occidentals.

Per tot això, resulta extraordinàriament complex fer una comparació a escala internacional de les polítiques d'atenció a la infància. Aquí cal afegir la dificultat provocada per l'escassetat de dades disponibles i, sobretot, per la manca de dades realment comparables entre països⁵. En els darrers

anys, la Comissió Europea ha encarregat diferents informes comparatius per avaluar la disponibilitat i l'accessibilitat de les dades estadístiques sobre els serveis de cura infantil. Aquests estudis assenyalen l'extraordinària dificultat per obtenir dades estadístiques fiables i comparables dins de l'àmbit europeu⁶, com a conseqüència de la manca d'harmonització dels diferents sistemes d'indicadors estadístics nacionals i de l'enorme diversitat de polítiques de cura de la infància que caldria considerar. Només en el cas català, hi ha serveis de cura a domicili, centres privats subvencionats, centres privats no regulats, centres escolars públics, guarderies laborals, ludoteques, etc.

Les dificultats per estudiar els serveis d'educació i cura dels infants reflecteixen, en certa manera, el desinterès que hi ha hagut fins ara dels poders públics en el tram d'edat de zero a tres anys. L'explicació d'aquesta manca d'interès rau en la percepció, força generalitzada, que les polítiques d'atenció i cura de la infància constitueixen una actuació transversal amb repercussions en diferents àmbits socials, de tal manera que la responsabilitat d'impulsar aquestes polítiques queda més dissolta. Sense anar més lluny, ja s'ha comentat anteriorment que el desenvolupament de serveis d'atenció a la primera infància incideix de manera positiva en l'activació del mercat laboral i en la igualtat d'oportunitats de gènere, i constitueix una de les eines fonamentals per promoure la conciliació entre la vida laboral i familiar⁷.

A continuació, es compara la situació dels diferents països de la Unió Europea (15) amb relació a les polítiques d'educació i cura de la primera infància, i més específicament, en relació amb algunes de les principals opcions de què disposen les famílies, com ara les llicències parentals i els serveis de cura i educació infantil.

3.1.1. Les llicències parentals als països de la UE-15

Les llicències per a la cura dels infants són formes regulades d'absència del lloc de treball o d'interrupció de les prestacions laborals habituals amb la finalitat d'atendre el naixement i la cria dels

⁵ Eurostat (2004). *Development of a methodology for collection of harmonised on childcare*. Working papers and Studies. THEME 3: Population and social conditions. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. (Disponible a: http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/reco ncil_en.html consultat: 1/8/2004).

⁶ El 1996 la Comissió Europea establí una xarxa d'estudis sobre els serveis d'atenció a la infància i sobre les mesures de conciliació de l'ocupació amb les responsabilitats familiars (*European Commission Network on Childcare*).

⁷ De fet, les directives aprovades pel Consell de Ministres de la UE en aquesta matèria són mesures mixtes de política laboral i familiar. Un exemple d'això és la decisió, esmentada a l'inici d'aquest apartat, d'incrementar els serveis d'atenció als infants entre zero i tres anys aprovada pel Consell Europeu l'any 2002 amb l'objectiu d'impulsar l'ocupació femenina.

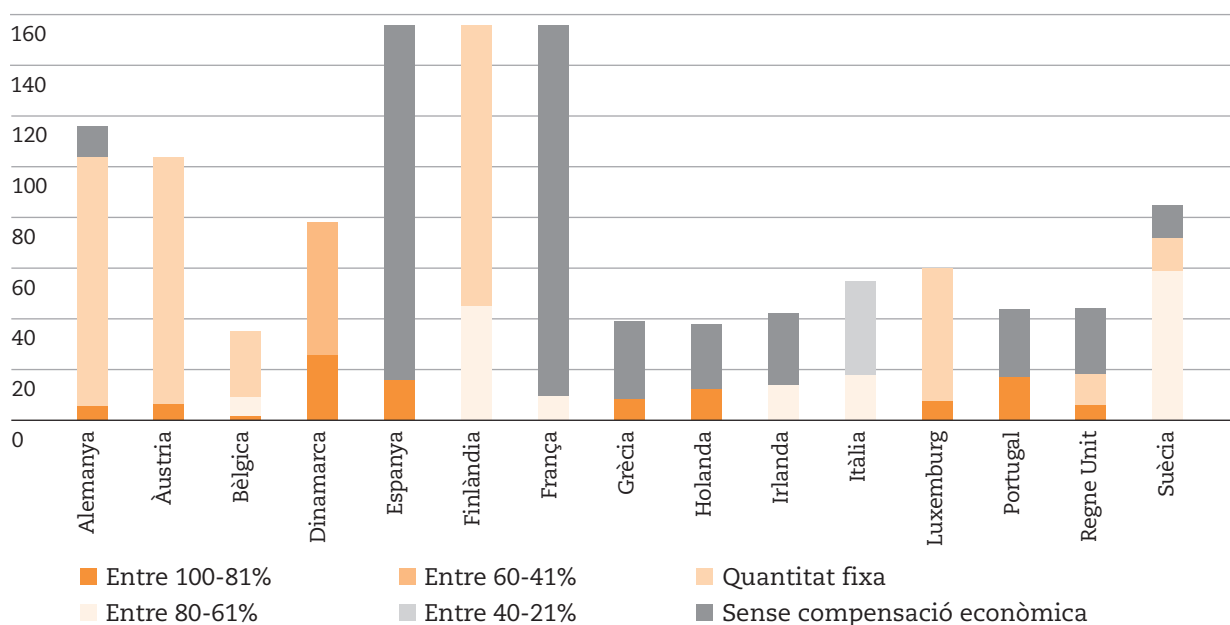
fills. Aquestes llicències, a més, comporten beneficis socials ja sigui en forma de prestacions econòmiques o de drets de protecció social. Actualment, hi ha tres tipus de llicències que concedeixen temps a les famílies amb fills:

- Llicència de maternitat: adreçada a protegir la salut de la mare i el nadó durant les darreres setmanes de l'embaràs i el naixement;
- Llicència de paternitat: adreçada a facultar el pare perquè pugui fer-se càrrec de les responsabilitats familiars durant els primers dies posteriors al part;

c) Llicència parental: estrictament relacionada amb la cura dels fills.

El gràfic 1 ofereix una representació visual de la coordinació de les tres llicències (maternal, paterna i parental) en cadascun dels estats de la Unió Europea (UE-15) l'any 2000, i il·lustra, a tall de síntesi, el nombre total de setmanes que podria gaudir una unitat familiar biparental en el supòsit que tant el pare com la mare gaudissin de tots els permisos al seu abast de manera consecutiva després del naixement del fill. Igualment, les diferents trames del diagrama representen els pagaments que comporta cada període d'excedència.

Gràfic 1. Nombre consecutiu de setmanes amb llicències a temps complert disponibles després del naixement segons el tram de substitució salarial: Estats de la UE-15 (2000)



* El gràfic mostra el nombre total de setmanes de llicència parental que poden utilitzar els pares després del naixement de manera consecutiva.

Font: Lapuerta, I. 2004.

El gràfic 1 també il·lustra les diferències pel que fa a la intensitat protectora de les llicències dins dels països de la UE (UE-15). Hi ha un primer grup de països que es caracteritza per oferir llicències relativament breus d'unes 40 setmanes i períodes encara més breus de compensació econòmica que en cap cas supera les 17 setmanes. Dins d'aquest grup es troben països com ara Grècia, Holanda, Irlanda, Portugal i el Regne Unit. Bèlgica també es podria incloure dins d'aquest grup pel que fa a la duració, encara que tot el període de llicència comporta algun tipus de compensació econòmica.

Un segon grup de països es caracteritza pel fet d'oferir el dret a les llicències parentals durant un període molt més ampli, que oscil·la entre les 55 setmanes (Itàlia) i les 116 (Alemanya). Aquest grup de països comparteix un tret en comú: l'existència de retribucions en pràcticament tot el període de duració de la llicència.

I finalment, un tercer grup de països, entre els quals es troba Catalunya, està constituït per països molt heterogenis que ofereixen períodes molt amplis de llicència, fins a 156 setmanes, amb intensitats protectores —mesurades en termes de

substitució salarial— molt diferents. Així, per exemple, Espanya, i per extensió Catalunya, només reconeix una compensació monetària equivalent al 100% del salari durant les 16 setmanes de la llicència per maternitat, i durant els 15 dies de permís exclusiu de paternitat que incorpora per primera vegada la Llei orgànica d'igualtat aprovada el 2007 pel Govern espanyol, mentre que la resta del període de llicència no comporta cap retribució. La situació és més o menys similar a França, amb la particularitat que després del naixement del primer fill només té 10 setmanes de llicència per maternitat amb una compensació econòmica del 84% del salari. Aquests percentatges, però, varien depenent de l'ordre de naixement del fill. Per exemple, a França, a partir del segon fill es pot gaudir de tot el període de llicència amb una compensació fixa de 477,32 € mensuals (dades del 2002). En països com Finlàndia, en canvi, durant les primeres 45 setmanes s'aplica un percentatge de substitució salarial del 70% i les 111 setmanes restants s'aplica una quantitat fixa.

Hi ha una gran diversitat entre els estats de la UE en les llicències parentals

De totes les llicències abans esmentades, la parental és la modalitat específicament adreçada a la cura dels infants una vegada exhaurida la baixa per maternitat/paternitat. Les llicències parentals, per tant, són les úniques que poden constituir un recurs alternatiu o complementari als serveis de cura. A l'hora d'analitzar les llicències parentals, a més de la duració i la compensació econòmica que comporten, s'han de tenir en compte altres factors igualment rellevants.

El primer d'aquests és la configuració i la titularitat d'aquest dret. Hi ha països que han dissenyat la llicència parental com un dret familiar que es pot compartir entre el pare i la mare, enfront d'altres països que només reconeixen el dret individual en l'ús de les llicències. Així, per exemple, Alemanya, Àustria, Dinamarca, Finlàndia, França i Itàlia han optat per la primera d'aquestes opcions, mentre que Bèlgica, Holanda, Irlanda, Luxemburg, Portugal o el Regne Unit han optat per la segona. Espanya i, per extensió, Catalunya, s'inclouen entre aquests darrers. En països com Suècia es produeix una situació mixta, perquè un dels pares pot transferir a l'altre la titularitat de la llicència, a excepció de dos mesos que són de gaudiment obligatori per part del pare (comunament, es

coneix com un recurs que el pare "utilitza o es perd").

La flexibilitat per gaudir de les llicències parentals també presenta diferències importants entre els estats de la UE-15. Alguns dels països reconeixen la possibilitat de gaudir de la llicència a temps parcial o de dividir-ne la duració total en períodes temporals més breus per atendre necessitats puntuals relacionades amb la cura dels fills. En concret, deu dels quinze països han regulat la possibilitat de reduir la jornada laboral. Aquests països, entre els quals hi ha Catalunya, són Espanya, Alemanya, Àustria, Bèlgica, Dinamarca, Finlàndia, França, Luxemburg, Portugal i Suècia. La majoria reconeix compensacions econòmiques proporcionals a la reducció de la jornada laboral, a excepció d'Espanya i Portugal, on les reduccions no són retribuïdes. El nombre d'anys durant els quals es reconeix el dret a la llicència parental està vinculat en tots els països a l'edat del fill. Així, a Àustria es pot fer ús de la llicència fins que l'infant faci els dos anys, a Espanya (i Catalunya), Alemanya, Finlàndia, França i Grècia, fins que en faci tres, a Bèlgica, fins als quatre anys, a Irlanda, Luxemburg i Regne Unit, fins als cinc anys, a Portugal, fins als sis anys, a Holanda, Itàlia i Suècia, fins als vuit anys, i a Dinamarca, fins als nou anys de l'infant.

Pel que fa a la duració de les llicències parentals, hi ha països que ofereixen excedències relativament llargues que oscil·len entre un mínim de tres mesos (el cas de Bèlgica o Portugal) i un màxim de tres anys (el cas d'Alemanya, Finlàndia o França). Entre aquests darrers s'hi troba Espanya i, per extensió, Catalunya. Igualment, la diversitat és molt gran pel que fa a la quantitat econòmica que comporten les llicències. Diversos països (Espanya, Grècia, Holanda, Irlanda, Portugal i el Regne Unit) no reconeixen cap mena de compensació econòmica durant el període de gaudiment de la llicència, entre els quals hi ha Catalunya, mentre que altres reconeixen algun tipus de compensació econòmica. Dins d'aquest grup s'hi troben, d'una banda, els països que garanteixen una determinada taxa de substitució salarial (a Itàlia és del 30% del salari i a Dinamarca, del 60% de la prestació equivalent per situacions d'atur) i, d'altra banda, els països que concedeixen una quantitat fixa. En aquest darrer grup, hi ha països com Alemanya i Àustria (en ambdós casos la percepció de l'ajut està condicionada a un determinat nivell de renda familiar), o Bèlgica, Luxemburg i França (només reconeix la compensació econòmica a partir del segon fill). Per la seva banda, Suècia i Finlàndia han establert un sistema mixt d'ajudes. Així, per exemple, Suècia concedeix una quantitat equivalent al 80% del salari durant dotze mesos, seguits de tres mesos durant els quals la quantitat és fixa i de tres

mesos addicionals sense compensació econòmica. I Finlàndia atorga una compensació del 70% del salari durant aproximadament set mesos (en concret, 158 dies laborables) i cobreix la resta del període de llicència parental amb una quantitat fixa a la qual s'afegeixen determinats suplementes en funció de l'edat de l'infant, la grandària de la llar i la renda de la unitat familiar.

Catalunya té permisos parentals extensos en el temps, però restrictius econòmicament

Finalment, cal recordar que l'existència de diferents opcions per obtenir temps per prendre cura dels infants no implica necessàriament que les famílies facin ús d'aquestes excedències. El fet que s'utilitzin depèn de molts factors, com ara la quantitat de les prestacions, les facilitats donades per les empreses per gaudir d'aquestes absències laborals, els estímuls i la publicitat que en reben dels poders públics i, fins i tot, del seu prestigi o concepció social, tema especialment rellevant pel que fa a l'ús d'aquests instruments pels pares. Val a dir que l'ús de les llicències parentals pot implicar despeses molt elevades, especialment si les excedències són de llarga durada, així com dificultats per incorporar-se al mercat de treball sense comptar els perjudicis per la pèrdua de la categoria laboral o salarial.

La utilització de les excedències per a la cura dels infants actualment té un clar biaix de gènere, atès que els usuaris principals en són les mares. Per aquesta raó alguns països han creat mesures de discriminació positiva adreçades als pares per tal d'engrescar-los a sol·licitar excedències, ja sigui mitjançant complements en temps o en diners. Aquestes mesures han animat un nombre més alt de pares a gaudir de les llicències parentals, però les xifres són encara força testimonials. Concretament, a Suècia, l'any 2000 aproximadament el 75% dels pares va gaudir d'una part de la llicència de paternitat, però després els pares només van tenir la titularitat del 15% de totes les llicències parentals⁸. Un percentatge, aquest últim, que a primera

vista, pot semblar insignificant, però que és comparativament superior al d'altres països. A Finlàndia, per exemple, mentre l'any 2000 el 63% dels pares va gaudir de la llicència per paternitat, només un 2% va fer ús de la llicència parental. Una proporció molt semblant de pares va gaudir de les llicències parentals a França i una proporció encara més baixa, d'un 1%, a països com Alemanya. En realitat, pocs països porten a terme polítiques per incentivar la participació dels pares en les tasques de cura. Una excepció significativa és la iniciativa sueca d'oferir uns mesos exclusivament adreçats als pares.

En resum, l'anàlisi de les llicències per a la cura dels infants posa de manifest que Catalunya, en comparació amb la resta de països europeus, presenta polítiques de permisos extensos des del punt de vista de la duració temporal, però restrictius des del punt de vista de la compensació econòmica. Aquesta situació, similar a la de països del sud d'Europa com Grècia o Portugal, resulta coherent amb el model d'estat del benestar imperant al nostre país, caracteritzat pels baixos nivells de despesa social, pel poc desenvolupament dels serveis públics i per l'elevada responsabilitat de les xarxes informals en la cobertura de les necessitats socials bàsiques. La situació és oposada, en canvi, a la de països nòrdics com Finlàndia, Suècia o Dinamarca, amb models de benestar socialdemòcrates caracteritzats pel paper central de l'Estat i dels serveis públics a l'hora de garantir la solidaritat, la igualtat d'oportunitats i la provisió de drets socials bàsics, com és el de la cura a la primera infància. Igualment, també és oposada a la de països continentals com Alemanya o Àustria, amb models de benestar conservadors, caracteritzats pel paper subsidiari de l'Estat i per la intervenció de serveis públics quan la família no aconsegueix cobrir les necessitats socials bàsiques. Per la seva banda, en països anglosaxons com Irlanda o el Regne Unit, situats en el model de benestar liberal en què l'Estat juga un paper residual, en què el mercat és el responsable de proveir els serveis bàsics, les llicències també són restrictives des del punt de vista de la retribució econòmica, com succeeix a Catalunya, però també ho són des del punt de vista de la durada temporal.

3.1.2. Els serveis d'escolarització i cura infantil als països de la UE

Una altra opció per atendre els infants un cop exhaurides les llicències parentals, o en cas que aquestes no hagin estat utilitzades, consisteix a transferir la responsabilitat de la cura infantil a terceres persones o a centres especialitzats. El gràfic 2 mostra el percentatge de menors de tres

⁸ Vegeu Eurostat (2004). *Development of a methodology for collection of harmonised on childcare. Working papers and Studies. THEME 3: Population and social conditions.* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. (Disponible a: http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/reconcil_en.html consultat: 1/8/2004).

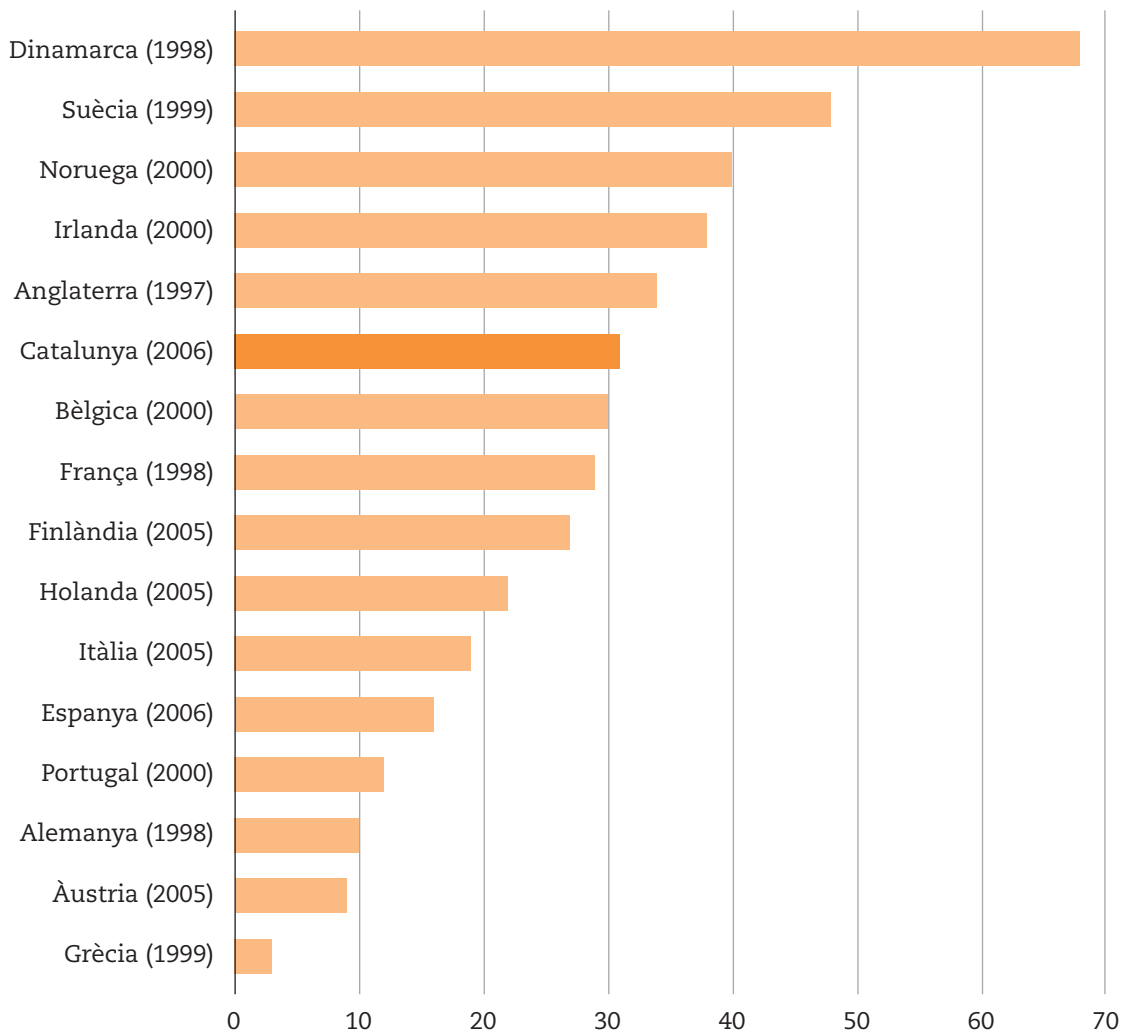
anys que utilitzen serveis d'educació i cura segons la definició genèrica de l'OCDE descrita al començament de l'apartat anterior (aquí s'inclou des de la cura a domicili fins als centres educatius).

El gràfic posa en evidència la gran distància que encara separa un nombre important de països pel que fa als nivells de cobertura recomanats pel Consell Europeu. Els països que actualment estan molt per sobre dels nivells recomanats són Dinamarca (68%), Suècia (48%) i Noruega (40%). Dinamarca és, de fet, un dels països amb els nivells més alts de cobertura en serveis per a la primera infància dels països industrialitzats occidentals. Angla-

terra (34%) i Irlanda (38%) apareixen, també segons les dades de l'OCDE, amb nivells just per sobre del 33% recomanat.

Per la seva banda, Catalunya es troba just per sota, però està ben posicionada per poder assolir l'objectiu del 33% per al 2010. En la franja mitjana-baixa, al voltant del 30%, també hi ha països com Finlàndia, França, Bèlgica i Holanda. Espanya, en canvi, està situada entre els països amb els percentatges més baixos en l'ús dels serveis de cura infantil, amb percentatges inferiors al 20%, juntament amb Grècia, Itàlia o Portugal, països del sud d'Europa, o Àustria i Alemanya.

Gràfic 2. Ús de serveis d'escolarització i cura infantil dels infants de 0 a 2 anys en països europeus (1997-2006)



Font: elaboració pròpia a partir de dades de l'OCDE (2001, 2005) i del MEC (2006).

Nota: l'any de l'estadística apareix entre parèntesi. Les dades d'Irlanda corresponen a la proporció de menors de cinc anys en centres privats, informació no disponible per al conjunt del Regne Unit en l'informe de l'OCDE (2001)⁹. Les dades per a Espanya i Catalunya reflecteixen únicament la proporció d'infants escolaritzats.

⁹ OECD (2001). *Starting strong: Early childhood education and care*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.

Tal com s'ha comentat anteriorment, el model de serveis d'atenció i cura a la primera infància difereix substancialment entre països, no solament pels nivells de cobertura, sinó també per les característiques del servei. Catalunya, a diferència de molts altres països, té un model eminentment d'atenció escolar. Aquesta diversitat de models provoca que els patrons d'escolarització per països siguin diferents i no es corresponguin necessàriament amb els nivells de cobertura descrits al gràfic 2 (sobre l'ús dels serveis generals de cura infantil). Mentre que Catalunya se situa en una posició intermèdia en la provisió de serveis a la primera infància, ocupa una de les posicions capdavanteres en l'escolarització dels zero als dos anys.

De forma similar, la taula 1 recull la situació comparada de Catalunya en els nivells d'escolarització als tres anys. L'objectiu marcat pel Consell Europeu per al 2010 se situa en el 90% de la població infantil escolaritzada, i Catalunya ja supera aquesta previsió. Igualment com succeïa amb l'objectiu d'atenció de la població infantil de zero a dos anys, en aquesta edat també hi ha països que s'allunyen considerablement de l'objectiu marcat pel Consell Europeu. Aquest és el cas, per exemple, d'Alemanya, Luxemburg, Àustria, Finlàndia, Irlanda, Holanda i Grècia, països que presenten tots una taxa d'escolarització inferior al 60%. La dada realment significativa de la taula 1 és, però, que països tan heterogenis com França, Bèlgica, Itàlia o Espanya estiguin per sobre de països capdavanteres

Taula 1. Edat d'inici de l'educació voluntària, de l'educació obligatòria i percentatge d'infants de 3 anys escolaritzats als països de la UE-15 (2004)

	Edat típica a l'escolarització voluntària	Edat a l'escolarització obligatòria	Escolarització als 3 anys (%)
França	2-3	6	100
Bèlgica	2,5-3	6	99,8
Itàlia	3	5,5	98,7
Catalunya	2-3	6	97,6
Espanya	2-3	6	94,1
Dinamarca	2-5	7	83
Suècia	3-5	7	82,1
Alemanya	3	6	71,1
Portugal	3-5	6	63,2
Regne Unit	2-4	5	55,2
Àustria	3-5	6	46,5
Luxemburg	3	6	38,6
Finlàndia	3-6	7	37,9
Irlanda	3-4	6	2,6
Holanda	4	5	0,1
Grècia	4-5	6	—

Font: elaboració pròpia a partir de dades d'Eurostat i del MEC.

en serveis de cura per a la primera infància com Dinamarca o Suècia (vegeu gràfic 2). La raó per la qual països del sud d'Europa abasten nivells d'escolarització relativament alts als tres anys rau en una presència més gran del sector públic en l'educació en el tram 3-6 anys i en la integració de la cura infantil dins del sistema educatiu.

La cobertura, no obstant això, no és l'única variable que cal tenir en compte a l'hora de valorar l'adequació dels serveis d'atenció i cura dels infants. Dit d'una altra manera, el fet de disposar d'un nombre elevat de serveis no necessàriament comporta un millor model d'atenció a la infància. A més d'atendre els menors, cal garantir una oferta adequada de serveis de qualitat, accessibles des del punt de vista econòmic i geogràfic, així com flexibles per a les famílies. En conseqüència, s'han d'introduir altres dimensions de caràcter més qualitatiu per valorar realment els diferents models d'atenció a la primera infància. A continuació se n'exposen algunes.

Les competències en la gestió de l'oferta

La primera dimensió que cal tenir en compte és la gestió administrativa dels serveis. Actualment, hi ha una clara tendència cap a la descentralització administrativa de les competències en l'àmbit de l'educació i cura de la primera infància. En principi, la descentralització és positiva en tant que facilita la gestió, la planificació dels serveis i la relació de les famílies amb els centres. Tanmateix, aquesta descentralització afavoreix patrons territorials de creixement molt diversos tenint en compte innumerables factors, com ara els grups de pressió, la riquesa del territori, la ideologia política dels governs locals, etc. Les diferències territorials pel que fa als nivells de cobertura i als enfocaments de les escoles infantils són molt freqüents dins dels països europeus.

Es tendeix cap a la descentralització administrativa de les competències en educació i cura a la primera infància

A Bèlgica, per exemple, conviuen diferents models de cura infantil: una orientació més assistencial a la comunitat francòfona i una orientació més educativa a la comunitat de Flandes. A Itàlia, on hi ha enormes desigualtats territorials, les escoles són

gestionades pels governs locals que, tanmateix, tenen un marge d'acció molt limitat per respondre a la demanda de places públiques per part de les famílies, atès que no poden recaptar fons específics per al finançament de les escoles. La situació actual dibuixa un mapa de grans desequilibris territorials en el desenvolupament dels serveis de cura i d'una oferta pública molt reduïda. Aquesta situació és molt semblant al cas català, on els municipis poden prendre iniciatives per crear serveis, tot i que no sempre poden assumir totes les despeses.

Als països nòrdics els governs locals no solament tenen competències en la gestió de serveis públics, sinó que, a més, tenen la competència de recaptar fons específics i gestionar, per a les famílies que així ho sol·liciten, personal de cura a domicili oficialment registrat, l'ús del qual està subjecte a desgravacions fiscals. En aquest cas, els municipis assumeixen la plena responsabilitat d'atendre la primera infància i ofereixen, fins i tot, la possibilitat que les famílies puguin reclamar compensacions econòmiques als ajuntaments que no els garanteixin places a les escoles infantils públiques. Es pot afirmar que en aquests països el sector públic ha donat una resposta força eficaç a la demanda de serveis per a la primera infància per part de les famílies i, de retruc, n'ha aconseguit un alt grau d'acceptació i d'ús indistintament del nivell de renda de les famílies.

Les competències en l'ordenació i la regulació de l'oferta

La segona dimensió que defineix el tipus de models d'atenció a la infància està relacionada amb l'administració que assumeix la responsabilitat de proveir els serveis i vetllar perquè aquests siguin de qualitat (Ministeri d'Educació, Benestar Social, Salut Pública, etc.). En principi, els sistemes educatius normalment es valoren més positivament que no pas els assistencials pel seu vessant pedagògic, a més de la seva coherència i continuïtat pel que fa al cicle formatiu dels infants tan bon punt neixen (*European Commission Network on Childcare*¹⁰). La integració de la cura infantil en el sistema educatiu implica entendre els serveis com un bé públic d'accés universal i no pas com un servei adreçat a cobrir les necessitats específiques de les famílies. Els serveis integrats dins del sistema educatiu tenen, a més, l'avantatge de ser menys dependents dels cicles econòmics per garantir-ne el finançament. Tanmateix, pocs països han aplicat la integració de l'etapa voluntària (0-3 anys) dins del sistema educatiu. Els països que, com Catalunya, sí que ho han fet són França,

Itàlia, Espanya i els països escandinaus. La integració dels infants menors de tres anys dins del sistema d'educació infantil, però, no ha implicat la realització d'esforços pressupostaris similars (desenvolupament del sector públic) o models de finançament. Per això, models educatius semblants han aportat resultats molt desiguals en termes de cobertura i de costos per a les famílies.

L'accessibilitat econòmica a l'oferta

Finalment, un altre aspecte clau dels models d'atenció als infants és l'accessibilitat, és a dir, el cost que assumeixen les famílies. El preu generalment exerceix un efecte dissuasiu en l'ús dels serveis, especialment entre les famílies menys benestants. De les dades disponibles, Suècia és un dels països on les famílies assumeixen una part més baixa del cost (un 15%) dels serveis d'atenció i cura de caràcter públic, mentre que als altres països europeus el cost en cap cas supera el 30%. El cost que assumeixen les famílies catalanes per a la cura dels fills a les escoles bressol públiques es troba entorn del 25%, però menys del 50% dels infants accedeix als centres públics, atesa la limitada oferta de places. Per tant, moltes famílies es veuen abocades al sector informal (familiars, amics o coneguts) o als centres privats.

3.2. EL MODEL DE CURA DE LA PRIMERA INFÀNCIA A L'ESTAT ESPANYOL

L'anàlisi fins aquí exposada ha ofert una panoràmica de les dimensions principals que configuren els models d'atenció i cura dels infants en l'àmbit europeu. S'han observat diferències notables entre països quant a la responsabilitat que adopta l'Administració pública en la cura de la primera infància, a la diversitat i la intensitat de les polítiques, a l'existència i la cobertura de centres i serveis de cura, al caràcter d'aquests centres (educatiu, assistencial o merament de guarda i custòdia), etc.

Catalunya té bones taxes d'escolarització de 0 a 3 anys en comparació amb la resta de l'Estat

Comparativament parlant, també s'ha observat que Catalunya i Espanya presenten dèficits relacionats amb els serveis d'atenció a la primera infàn-

¹⁰ European Commission Network on Childcare (1996) *A Review of Services for Young Children in the European Union 1990-1995*. European Commission. DGV. Brussels: European Commission.

cia, segons la concepció integral abans descrita, així com amb polítiques públiques que afavoreixin i donin suport a la cura familiar (licències parentals llargues, però no remunerades, per exemple). També s'ha comentat que Espanya i, en menor grau, Catalunya estan relativament mal situades amb relació a l'escolarització primerenca (encara que no en l'escolarització a partir dels tres anys).

De fet, en el context polític europeu, Catalunya i Espanya representen casos típics de models d'estat del benestar del sud d'Europa, caracteritzats per la importància de la família com a institució bàsica per garantir el benestar dels seus membres i, especialment, de la primera infància. Aquesta particularitat del sistema espanyol ha donat origen al qualificatiu d'estat *familista*, que també s'utilitza per fer referència a altres països del sud d'Europa, o de societat basada en el model de "solidaritat de la família extensa"¹¹ (Ferrera, 1996; Naldini, 2002). Aquest terme fa referència al fet que les xarxes de suport transcendeixen l'àmbit de la família nuclear i impliquen diverses generacions. L'articulació d'aquests mecanismes de suport reflecteix l'escàs desenvolupament de les polítiques d'atenció a la infància.

3.2.1. Excedències per a la cura infantil: iniciatives puntuals portades a terme per diverses comunitats autònomes

La legislació espanyola estableix la possibilitat que el pare o la mare, sense distinció, s'aculli a les excedències per a la cura de fills de fins a tres anys o redueixi la seva jornada laboral fins que l'infant faci els sis anys. Per gaudir d'ambdós drets, és necessari disposar d'un contracte per compte d'altri. Els treballadors autònoms no poden acollir-se a aquestes excedències. No es reconeix cap compensació econòmica en cap cas, per la qual cosa fer-ne ús pot comportar una disminució considerable dels ingressos de la llar. Aquesta situació s'agreuja en el cas d'excedències de llarga durada, pel fet que després del primer any es produeix la baixa de la seguretat social, cosa que afecta els drets derivats de la cotització, com ara la prestació d'atur o la jubilació. A més, la reincorporació al mateix lloc de treball només és garantida durant el primer any d'excedència, mentre que en el període restant només s'assegura el retorn a una categoria laboral equivalent.

Davant les carències del sistema de licències parentals en l'àmbit estatal, tres comunitats autò-

nomes —Castella i Lleó, Navarra i el País Basc— han posat en marxa polítiques d'ajuts econòmics per promoure l'ús de les excedències parentals i, paral·lelament, facilitar la conciliació entre la vida laboral i familiar.

A Castella i Lleó, les famílies poden sol·licitar un ajut per excedència laboral equivalent al 100% del salari mínim interprofessional (SMI) anual i al 125% del SMI en cas d'unitats familiars monoparentals. El període d'ús de la licència és d'un any i gaudir-la està condicionat al fet d'estar per sota d'uns llindars de renda familiar que s'estableixen anualment. L'ingrés de l'ajut es realitza en un únic pagament al final de l'excedència.

Castella i Lleó, Navarra i el País Basc han impulsat polítiques per promoure les excedències parentals

La Comunitat Foral de Navarra ha regulat un ajut amb caràcter universal a partir del segon fill. En aquest cas, el pare o la mare que s'acull a l'excedència percep una quantitat fixa de 330,56 euros mensuals fins que el fill compleix l'any (també extensible al primer fill si presenta un grau d'incapacitat superior al 25%) o fins que compleix tres anys si es tracta del tercer fill o successius (o el segon si presenta un grau d'incapacitat superior al 25%).

Al País Basc, les famílies reben un ajut fins que l'infant compleix tres anys amb una quantitat fixa amb caràcter universal que ascendeix a 200 euros mensuals en cas que la mare sigui la titular de l'excedència i 250 euros si el titular és el pare. Aquest és un altre exemple de discriminació positiva per promoure la implicació dels pares en la cura infantil.

A més, Navarra, País Basc i Catalunya han creat incentius econòmics per a la reducció de la jornada laboral per motius de cura infantil. En el cas català, aquests ajuts són només aplicables al personal funcionari de la Generalitat de Catalunya.

Finalment, la preocupació dels governs autonòmics pels baixos índexs de fecunditat ha provocat que diverses comunitats autònomes hagin optat per la protecció de les famílies mitjançant el desenvolupament d'ajuts com ara prestacions econòmiques directes o deduccions fiscals en cas de naixements.

¹¹ Vegeu Ferrera, M. (1996). "The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe". A: *Journal of European Social Policy*. Vol. 1, núm. 6, pàg. 17-37; Naldini, M. (2002). *The Family in the Mediterranean Welfare States*. London: Frank Cass

3.2.2. Escolarització infantil a les comunitats autònomes

Una altra possibilitat d'atenció dels infants menors de tres anys consisteix en l'escolarització en centres d'educació infantil. Si anteriorment s'ha fet esment que la provisió d'aquest tipus de servei al nostre país se situa en nivells mitjans en relació amb el context europeu, val a dir que la posició de Catalunya és força destacada en comparació amb la situació del conjunt de l'Estat espanyol. Així, la taula 2 mostra que, per al curs 2005-2006, l'accés dels infants de zero a dos anys a aquests centres es troba per sobre del 30% a Cata-

lunya, mentre que a Espanya, amb un 16,3%, la magnitud de l'escolarització és quasi la meitat. Aquests són percentatges que han mantingut un ritme de creixement constant força significatiu d'ençà la dècada dels noranta.

Contràriament al que succeeix amb la primera infància, l'escolarització als tres anys és quasi universal, amb taxes properes al 100%. L'existència de polítiques públiques decidides en l'escolarització dels infants abans de l'etapa obligatòria, especialment com a resultat de la universalització de l'educació infantil de segon cicle promoguda per la LOGSE, explica l'evolució de la taxa als tres anys.

Taula 2. Evolució de la taxa d'escolarització infantil per grups d'edat a Catalunya i Espanya, 1992-2006

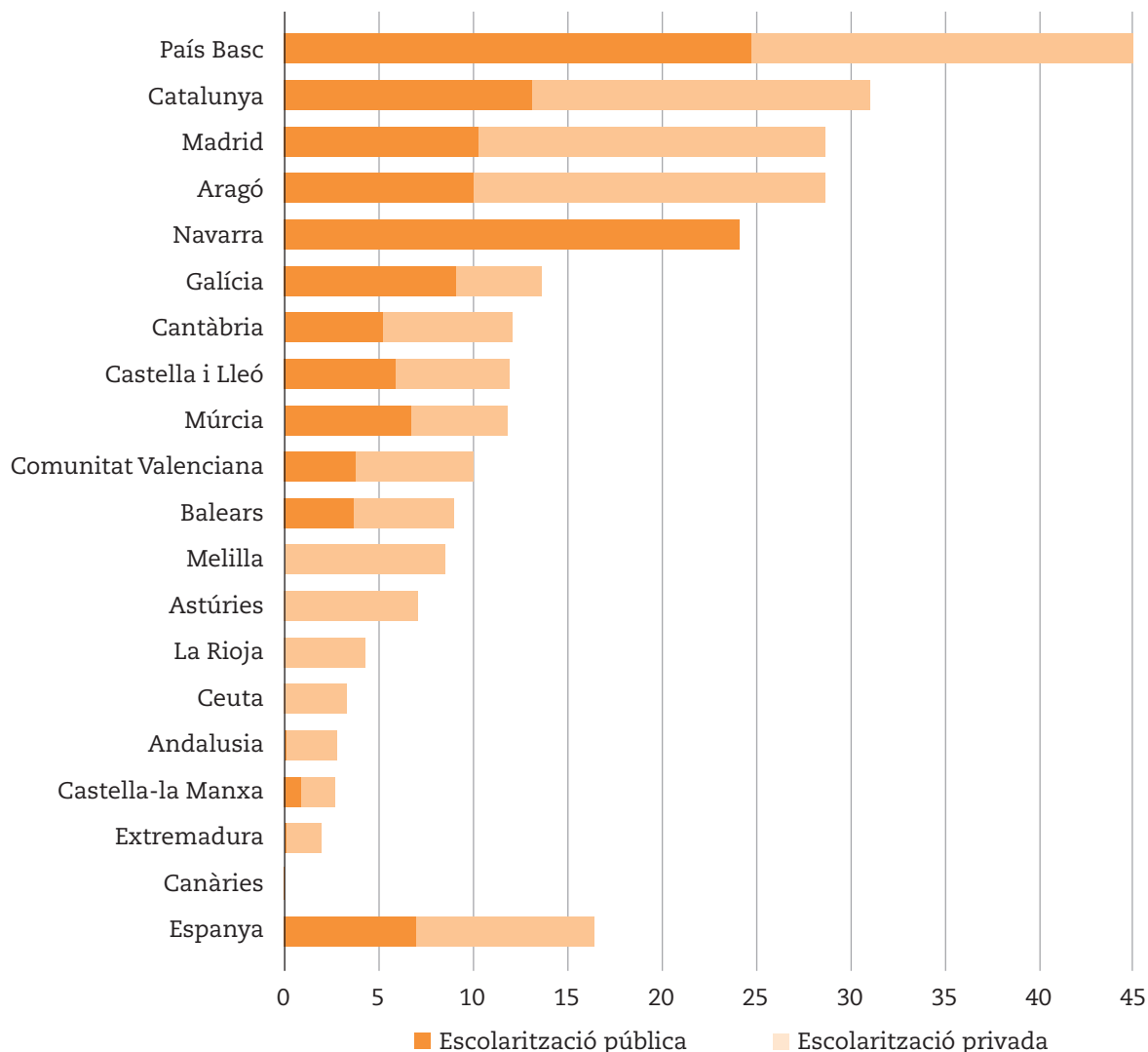
0-2 anys	1992-93	1994-95	1997-98	1999-00	2001-02	2003-04	2004-05	2005-06
Catalunya	-	-	-	27,7	27,6	29,3	29,8	31
Espanya	4	5,6	6,6	9	11,7	14,2	15,9	16,3
3 anys	1992-93	1994-95	1997-98	1999-00	2001-02	2003-04	2004-05	2005-06
Catalunya	-	-	-	101,1	100,2	97,6	95,7	96,3
Espanya	45,9	57,4	72,6	87,6	95,7	97,1	95,8	-

Font: elaboració pròpia a partir de dades del MEC i del padró continu d'habitants.

Per comunitats autònomes, convé destacar que hi ha diferències importants en l'escolarització primerenca i en el pes dels sectors públic i privat. El gràfic 3 il·lustra que Catalunya es troba entre les comunitats autònomes amb els nivells més alts

d'escolarització dels zero als dos anys, només superada pel País Basc, i seguida per Madrid, Aragó i Navarra. En la resta de comunitats, els percentatges se situen per sota de la mitjana estatal (16,3%).

Gràfic 3. Percentatge d'escolarització per comunitats autònomes en el tram 0-2 anys, segons el tipus de centre. Curs 2005-2006



Font: elaboració pròpia a partir de dades del MEC i del padró continu d'habitants.

Pel que fa a la titularitat de les places, convé esmentar que a Catalunya l'oferta és eminentment privada (42,2% de places públiques), a diferència del País Basc i Navarra¹², en què el pes del sector públic és superior (55% i 100%, respectivament). Aragó (35%) i Madrid (36%), comunitats que també presenten nivells d'escolarització superiors a la mitjana estatal, tenen percentatges d'oferta pública encara més baixos que Catalunya.

Això afavoreix que el País Basc (24,7%) i Navarra (24,1%) presentin les taxes més altes d'escolarit-

zació pública, seguits a una gran distància per Catalunya (13,1%), Madrid (10,3%) i Aragó (10%). Llevat de Galícia (9,1%), la resta de comunitats presenta taxes d'escolarització en el sector públic situades clarament per sota de la mitjana del conjunt estatal (7%). L'escenari més desfavorable per a les famílies correspon a les comunitats autònomes que combinen taxes d'escolarització baixes, inferiors al 10%, amb una presència pràcticament nul·la del sector públic. Aquest és el cas de La Rioja, Astúries, Castella-la Manxa, Andalusia i Extremadura.

¹² En el cas de la Comunitat Foral de Navarra només es disposa del percentatge d'escolarització d'infants menors de tres anys en centres públics.

4. EVOLUCIÓ DE L'ESCOLARITZACIÓ INFANTIL A CATALUNYA

4.1. EVOLUCIÓ DE LES TAXES D'ESCOLARITZACIÓ INFANTIL

La situació de Catalunya amb relació a la resta de comunitats autònomes s'explica per diversos motius. Les diferències entre comunitats respecte a les taxes d'activitat femenina, les competències i els recursos pressupostaris de les administracions autonòmiques o els nivells de renda de les famílies, per exemple, generen efectes diferenciats sobre la provisió educativa. En el cas de Catalunya, però, cal esmentar l'impacte que ha tingut la presència de moviments reformistes sobre el desenvolupament de polítiques educatives adreçades a aquesta franja d'edat.

De fet, a l'Estat espanyol, les polítiques educatives directament adreçades a la primera infància tenen una història relativament recent. Inicialment, els centres d'atenció i cura dels infants van néixer com una necessitat per atendre els infants desemparats, les famílies treballadores i especialment les mares que s'incorporaven al mercat de treball i no disposaven de xarxes informals o altres recursos d'atenció. Eren les anomenades *guarderies*, de guarda i custòdia de la primera infància durant l'horari laboral dels progenitors. A Catalunya, però, els Moviments de Renovació Pedagògica van ser pioners en la defensa d'una política educativa feta i pensada, no tant per cobrir les necessitats de les famílies, sinó per les necessitats de l'infant com a persona amb drets educatius propis “bell punt neix”¹³. És en aquest context que emergeixen les anomenades *escoles bressol*. Aquesta tradició histò-

rica és una de les raons per les quals Catalunya es troba actualment, juntament amb altres comunitats autònomes com el País Basc o Navarra, en una posició capdavantera en el percentatge d'alumnes escolaritzats en el primer cicle d'educació infantil.

En efecte, en l'apartat anterior s'ha mostrat que l'escolarització en el primer cicle d'educació infantil a Catalunya se situa en un 31%, a uns nivells relativament alts en comparació amb el conjunt de l'Estat espanyol. En el context europeu, la situació és menys favorable, però comparable a l'escolarització de països d'important tradició en polítiques socials com França (28%) o Finlàndia (27%), encara que molt per sota de països com Dinamarca (68%) o Suècia (48%) (vegeu gràfic 2). En qualsevol cas, Catalunya ha assolit actualment la fita proposada pel Consell Europeu de cara a l'any 2010, que recomana un 33% de la població menor de tres anys escolaritzada.

Catalunya ha assolit la fita del Consell d'Europa d'un 33% d'escolarització dels menors de 3 anys

En l'apartat de comparativa internacional, precisament, s'ha fet esment de les enormes dificultats per obtenir dades estadístiques sobre escolarització i utilització de serveis de cura infantil. Val a dir que, per a Catalunya, la situació és relativament millor. El Departament d'Educació publica regularment les dades d'escolarització creuades per edat, sector de titularitat i àmbit geogràfic, entre altres variables. Dit això, però, també cal advertir que no hi ha fonts amb dades d'accés als serveis que comptabilitzin el nombre significatiu d'infants que recorre a les llars d'infants no autoritzades pel Departament d'Educació, als serveis de cura infantil que ofereixen atenció regular (ludoteques, etc.) o a les aules de P2 en determinats centres privats concertats. D'una banda, aquesta omisió, forçada per la manca de dades oficials, no és del tot proble-

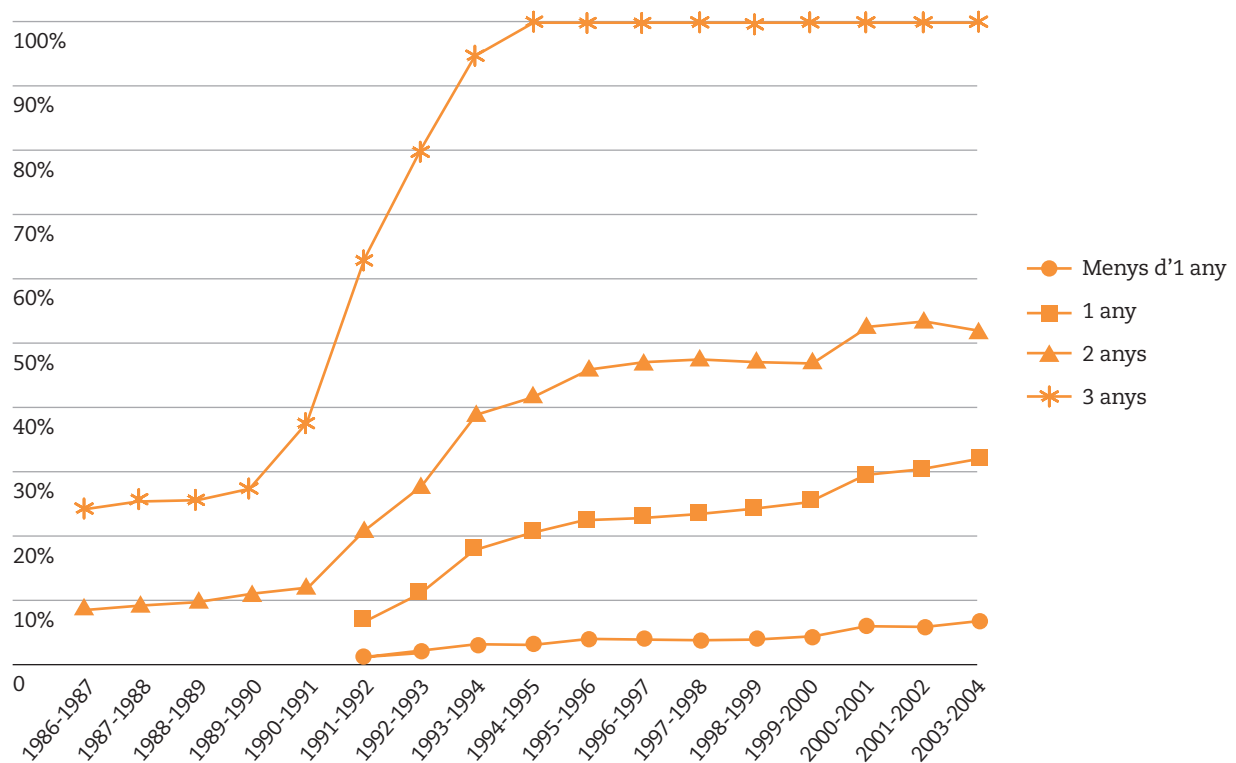
¹³ La creació d'escoles bressol, de zero a tres anys, amb principis pedagògics durant el període de la Guerra Civil espanyola (1936-1939) ha estat considerada per molts autors com una alternativa revolucionària de l'ensenyament infantil dins de l'Estat espanyol. Durant el període en què el sistema públic d'ensenyament va dependre directament del CENU (Comitè de l'Escola Nova Unificada, fundat l'any 1936, després anomenat Consell de l'Escola Nova Unificada), es crearen al voltant de 128.000 places escolars (Navarro 1979). Als anys setanta, el moviment professional i veïnal a favor de l'educació de la primera infància recupera el nom d'*Escola Bressol* en record del CENU. L'any 1974 es creà el Patronat Municipal de Guarderies Infantils de l'Ajuntament de Barcelona i els anys 1975 i 1976 es creà el document “Per una nova escola pública catalana”, que inclogué les escoles bressol (Amoròs et al. 2003).

màtica si s'entén que les estadístiques utilitzades només reflecteixen els serveis que compleixen uns mínims requisits de qualitat per ser reconeguts oficialment des del punt de vista educatiu. De l'altra, però, no permet fer una fotografia més o menys acurada sobre l'ús real dels serveis d'educació i cura infantil a Catalunya.

Anteriorment, també s'ha fet esment que, en els darrers anys, l'escolarització ha experimentat a Catalunya un creixement sostingut força significatiu. El gràfic 4 recull la tendència d'ençà de mitjan

els anys vuitanta, i il·lustra clarament l'impacte positiu que va suposar l'aprovació de la LOGSE a principi dels noranta sobre les pautes d'escolarització. La LOGSE va contribuir a universalitzar definitivament l'educació infantil de segon cicle i a incorporar el primer cicle al sistema educatiu. És en aquest moment, també, quan s'inicia el procés de regularització i reglamentació dels centres d'educació infantil de primer cicle, i el Departament d'Educació assumeix les competències en aquesta matèria (cessió dels centres de Benestar Social al Departament d'Ensenyament).

Gràfic 4. Taxa d'escolarització infantil per edats significatives (Catalunya 1986-2004)



Font: Departament d'Educació (Estadística de l'ensenyament) període 1986-2000, percentatges calculats a partir del nombre d'alumnes i la població infantil per al període 2001-2004 (M. José González, 2005, estudi elaborat per al Síndic de Greuges).

Per edats significatives, la tendència ha experimentat algunes diferències. L'escolarització dels menors d'un any (infants que tenen entre 4 i 12 mesos) s'ha mantingut relativament estable i a nivells molt baixos en els darrers anys. En concret, ha passat d'un 4%, a mitjan anys noranta, a un 7% a principi dels anys 2000. Pel que fa als infants d'un any, la taxa d'escolarització ha passat del 20%, a mitjan anys noranta, al 32%. Les xifres d'escolarització són relativament més altes entre els infants de dos anys, encara que el ritme de creixement ha estat molt semblant al seguit pels infants d'un any. L'escolarització als dos anys ha passat d'un 42%, a mitjan anys noranta, al 53% actual. Aquestes xifres, en tot cas, podrien ser més altes si es comptabilitzessin els infants que recorren de forma regular a serveis educatius no autoritzats pel Departament d'Ensenyament (aules de P2 en determinats centres concertats, llars d'infants no autoritzades, etc.).

No hi ha dades sobre l'accés a altres serveis existents, com ara llars d'infants no autoritzades o ludoteques

La gran diferència entre les taxes d'escolarització dels infants de tres anys (100%) i dels menors de tres anys (31%) s'explica per l'increment de la demanda, que creix amb el pas de l'edat, però principalment també per un compromís més gran de les administracions públiques a l'hora de promoure polítiques educatives de progressiva universalització de l'accés a l'educació.

Per titularitat (curs 2005-2006), destaca el pes més important del sector privat que del públic (43%) en l'escolarització dels zero als dos anys, fet que contrasta notablement amb la prevalença del sector públic als tres anys (63%). Aquesta dada és prou indicativa sobre la importància de l'oferta privada per comprendre els nivells d'escolarització al nostre país.

Precisament, la incidència del sector públic està molt condicionada, i condiciona alhora la distribució de l'oferta al territori i l'accessibilitat dels diferents grups socials a aquesta etapa educativa. Els següents dos capítols exposen, en aquest sentit, el mapa de l'escolarització pública i privada al primer cicle d'educació infantil per comarques i municipis al nostre país, així com les principals desigual-

tats socials d'accés. La situació de l'escolarització infantil, precisament, també es veu afectada per les característiques del marc normatiu. De fet, a continuació, s'analitza l'evolució de la regulació de l'etapa 0-3.

4.2. EVOLUCIÓ DEL MARC NORMATIU

La revisió de l'evolució de la normativa que regula l'activitat de les escoles bressol i llars d'infants permet comprendre, en bona part, la situació actual d'aquest àmbit educatiu.

La Constitució espanyola (CE) de 1978 inclou en el marc del capítol II del títol I, anomenat *Dels drets fonamentals i les llibertats públiques*, el dret a l'educació (article 27 CE). La ubicació de l'article en aquest espai té una implicació doble. D'una banda, determina que el dret ha de ser desplegat d'acord amb el que disposa l'article 14, punt de referència de tots els drets reconeguts en el capítol II del títol I. L'article 14 comporta l'obligació dels poders públics de promoure les condicions necessàries perquè totes les persones tinguin garantit el dret a l'educació en condicions d'igualtat i eliminar els obstacles que impedeixen o dificulten l'exercici d'aquest dret. Per tant, l'educació és un dret universal reconegut per la Constitució espanyola i que té com a objectiu "el desenvolupament ple de la personalitat humana en el respecte als principis democràtics de convivència i als drets i les llibertats fonamentals". Aquest reconeixement és garantit pel caràcter obligatori i gratuït de l'educació bàsica (art. 27.5 CE). D'altra banda, el fet que el dret a l'educació el reculli l'article 27 li atribueix la protecció màxima o reforçada de l'article 53 CE, és a dir, que el desplegament del contingut del dret queda reservat a una norma de llei orgànica.

Per obtenir una panoràmica detallada de les implicacions de l'ordenament constitucional pel que fa a la regulació del cicle educatiu 0-3, cal fer esment de l'estructura jurídica i política del dret de l'educació amb dues altres referències. La primera d'aquestes és la distribució territorial de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes, que està marcada pel procés de descentralització iniciat els anys vuitanta. Actualment, s'ha transferit la competència educativa a totes les comunitats autònomes, a excepció de les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla, i resta la regulació de les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els ciutadans respecte al contingut essencial del dret a l'educació en mans de l'Estat, tal com es dedueix de l'article 149, apartat 1r, punt 1. La segona referència, amb un caràcter més filosòfic que no pas d'organització, està relacionada amb els principis rectors de la política social i econò-

mica, que conté el capítol III del títol I de la CE, en què l'article 39 requereix dels poders públics la protecció social, econòmica i jurídica de la família. D'aquesta manera, el text constitucional dóna rellevància a la família com a institució bàsica de cohesió social i estableix que "els infants gaudiran de la protecció proposada en acords internacionals que vetllin pels seus drets" (art. 39.4 CE).

La Convenció dels drets de l'infant insta a crear serveis d'atenció a la primera infància

En l'àmbit internacional cal destacar especialment la Convenció sobre els drets de l'infant, adoptada per l'Assemblea General de les Nacions Unides l'any 1989 i que l'Estat espanyol va ratificar l'any 1990, per la qual cosa va entrar a formar part des d'aleshores del nostre ordenament. La Convenció incideix en l'educació en el tram de zero a tres anys des d'una doble perspectiva: d'una banda, reconeix el dret dels infants a l'educació, i basa la consecució del dret en la igualtat d'oportunitats. D'altra banda, l'educació i l'atenció dels infants de zero a tres anys és abordada des de la perspectiva de la responsabilitat en la criança dels infants i així, partint de la responsabilitat primordial dels pares o tutors, també s'estableix que els estats han de donar ajuts als pares perquè puguin complir les seves responsabilitats d'educar l'infant, i han d'assegurar la creació d'institucions, equipaments i serveis per a l'atenció dels infants (art.18.3). De forma encara més específica s'estableix l'obligació, també dels estats, de prendre mesures apropiades perquè els infants de pares que treballen es beneficiïn dels serveis i els equipaments de guarda d'infants a què tinguin dret.

Cal assenyalar que abans de la Convenció, a començament dels anys vuitanta, a Catalunya es regula per mitjà del Decret 65/1982, de 9 de març, l'atenció assistencial i educativa als infants de fins a sis anys no inscrits en centres d'ensenyament. Aquest decret, derogat pel Decret 282/2006, es dictava en exercici de les competències que l'Estatut de 1979 atribuïa a la Generalitat en matèria d'higiene i ensenyament. El seu objecte era regular l'atenció que rebien els infants de fins a sis anys en tots els centres, els serveis i els establiments radicats a Catalunya, públics o privats, fos quina en fos la denominació, sempre que no estiguessin autoritzats com a centres d'ensenyament.

Per mitjà d'aquest decret, i de les ordres posteriors del Departament de Sanitat i Seguretat Social, s'es-

tablia quines havien de ser les condicions materials, higiènicosanitàries i de puericultura d'aquests centres, així com el nombre d'infants per unitat i les titulacions dels professionals. S'establia, així mateix, que s'havien de sotmetre a les orientacions educatives del Departament d'Ensenyament, que aquest va desenvolupar mitjançant una ordre posterior (vegeu l'Ordre d'11 de maig de 1983, per la qual s'aproven les orientacions educatives que han de regir les activitats en tots els centres assistencials i educatius de fins a sis anys).

L'obertura de tots els centres que atenguessin infants de fins a sis anys, a excepció dels autoritzats pel Departament d'Ensenyament, exclosos del Decret, quedava sotmesa al règim d'autorització administrativa, que havia d'atorgar el Departament de Sanitat i Seguretat Social amb l'informe preceptiu del Departament d'Ensenyament. S'atribuïa a aquests departaments, per mitjà dels "corresponents control i inspecció", l'obligació de vetllar pel compliment d'aquesta normativa.

La rellevància actual del Decret 65/1982 i de les seves normes successives rau, entre altres, en dos aspectes. D'una banda, sorprèn que els requeriments de qualitat exigits als centres fossin, pel que fa a ràtios d'infants, més alts que les condicions establertes pel vigent Decret 282/2006, que regula actualment l'educació infantil de primer cicle. I de l'altra, cal destacar que intentava regular els centres no autoritzats pel Departament d'Ensenyament, tot obligant l'Administració educativa a emetre'n informe en cas d'obertura i a controlar-ne el funcionament. Com es veurà més endavant, un dels dèficits més importants de l'oferta d'avui dia té a veure amb la manca d'autorització administrativa i de control de determinats centres que obren de forma equivalent a les escoles bressol.

La LOGSE va suposar un punt d'inflexió en la regulació dels serveis d'atenció d'infants

Un altre referent normatiu per a l'àmbit de les escoles bressol i llars d'infants és la Llei d'ordenació general del sistema educatiu (LOGSE)¹⁴. La LOGSE, aprovada el 1990 i derogada el passat any 2006 per la Llei orgànica 2/2006, d'educació (LOE),

¹⁴ Llei orgànica 1/1990, de 3 d'octubre, d'ordenació general del sistema educatiu, publicada en el BOE el 4 d'octubre de 1990.

va suposar un punt d'inflexió en la regulació dels serveis d'atenció i cura d'infants. Per primera vegada l'educació infantil es reconeix com una etapa integrada dins el sistema educatiu i no pas com un servei assistencial de "guarda i custòdia" adreçat a les classes menys benestants. La LOGSE reconeix l'educació infantil com a primera etapa del sistema educatiu amb caràcter voluntari i organitzat en dos cicles. El primer cicle d'educació infantil comprèn els infants a partir dels quatre mesos fins als tres anys, i el segon cicle, els infants entre tres i sis anys.

D'aquesta manera, l'obligació de l'Administració educativa es limita a garantir "[...] l'existència d'un nombre de places suficients per tal d'assegurar l'escolarització de la població que ho sol·liciti", així com coordinar "[...] l'oferta de places d'educació infantil de les diferents administracions públiques" (art. 7.2 de la Llei). Així doncs, les administracions que tenen competències en educació han de gestionar, d'acord amb les seves possibilitats o voluntat política, el desenvolupament de centres d'educació infantil de manera individual o mitjançant convenis amb altres administracions públiques o entitats privades.

La LOGSE va incloure gran part de les demandes dels Moviments de Renovació Pedagògica, com ara la inclusió dels infants menors de tres anys en el sistema educatiu, l'establiment d'uns nivells mínims de qualitat i la transferència de la responsabilitat pública en el desenvolupament dels serveis d'escola bressol. A més, la Llei va suposar l'adaptació de la legislació espanyola a les disposicions de la Unió Europea en aquesta matèria (Defensora del Pueblo de Navarra, 2004)¹⁵.

Més enllà d'aquestes consideracions, la Llei va representar un avenç molt important perquè aspirava a regular l'atenció dels més petits en un marc curricular orientat a estimular el desenvolupament de les capacitats físiques, afectives, intel·lectuals i socials dels infants. Concretament, l'article 9 de la LOGSE estableix que "en el primer cicle de l'educació infantil s'ha d'atendre al desenvolupament del

moviment, el control corporal, les primeres manifestacions de la comunicació i del llenguatge, les pautes elementals de convivència i relació social i el descobriment de l'entorn immediat". A més, per primera vegada, es regulen les condicions mínimes dels centres educatius per ser reconeguts oficialment, desplegadas en el Reial decret 1004/1991, de 14 de juny, pel qual s'estableixen els requisits mínims dels centres que imparteixen ensenyaments de règim general no universitaris, es reconeixen components pedagògics i s'estableixen els requisits per als educadors. En termes generals, els paràmetres de qualitat requerits pel Reial decret 1004/1991 eren menys exigents que els del Decret 65/1982 i de les seves normes successives, i són equivalents als establerts pel vigent Decret 282/2006.

El Reial decret de 1991 estableix requisits mínims dels centres docents similars als actuals

La LOGSE, d'altra banda, va estendre el règim d'autorització administrativa a tots els centres privats que acullissin de forma regular infants d'edats corresponents a l'educació infantil, de forma que qualsevol centre que atengués infants d'aquest grup d'edat, amb independència de la seva titularitat o denominació, quedava obligat al compliment de les condicions mínimes dels centres educatius i al règim d'autorització de l'Administració educativa. Per fer-ho, es va establir un període transitori, que incloïa l'adaptació de tots els centres, inclosos els que no disposaven d'autorització com a centres d'educació preescolar, en el termini de deu anys des de l'entrada en vigor de la LOGSE. Més de quinze anys més tard, com s'assenyala en apartats posteriors, encara hi ha nombrosos centres que estan en funcionament sense autorització de l'Administració educativa.

Els avenços que suposava la LOGSE respecte al reconeixement educatiu d'aquesta etapa van aturar-se amb l'aprovació de la Llei orgànica 10/2002, de 23 de desembre, de qualitat de l'educació (LOCE). La LOCE proposava la divisió entre una etapa preescolar (0-2) i l'etapa d'educació infantil (3-6). S'establí que l'educació preescolar tindria caràcter educatiu assistencial i, tot i que inclosa dins l'estructura del sistema educatiu, restava exclosa dels anomenats ensenyaments escolars.

En qualsevol cas, la importància de la provisió educativa a l'etapa 0-3 augmenta progressiva-

¹⁵ Cal assenyalar que el Comitè de Ministres del Consell d'Europa havia aprovat anteriorment una recomanació relativa a l'acollida i l'educació de l'infant des del naixement fins als vuit anys. En la recomanació esmentada es disposava el següent: "Tenint en compte la importància de l'educació dels infants des del naixement fins als vuit anys en la societat europea dels vuitanta, els Estats membres han d'organitzar l'educació dels infants en cooperació estreta amb els pares, com a complement a l'educació familiar i com a primera etapa educativa permanent: (a) amb fons suficients, (b) millorant la legislació familiar, social i de treball, (c) planificant un sistema educatiu per mantenir la continuïtat i formar l'adult de forma creativa i innovadora [...]" (Recomanació del Comitè de Ministres del Consell d'Europa de 23 de gener de 1981).

ment, i les diverses iniciatives legislatives en els àmbits educatius, de suport a la família, ocupacional, etc. n'incorporen cada cop més referències. De fet, la demanda social de places en el tram 0-3 va començar a aparèixer recollida en altres normes no estrictament educatives. Així, la Llei 18/2003, de 4 de juliol, de suport a les famílies i, de forma encara molt tímida, recull la referència a l'obligació del Govern de promoure la dotació de places d'educació infantil en conveni amb altres administracions. Aquesta mateixa norma estableix l'obligació de les "administracions competents" de regular serveis complementaris d'atenció als infants de zero a tres anys, regulació que a hores d'ara està pendent.

La demanda social es tradueix també en un increment de la regulació específica. Així, el juliol de 2004, s'aprova la Llei 5/2004, de 9 de juliol, de creació de llars d'infants de qualitat, fruit d'una iniciativa legislativa popular començada l'any 2002, i amb l'objectiu, com n'indica el preàmbul, de ser un primer pas cap a una oferta pública ajustada a la demanda real i respondre a una reclamació generalitzada. Aquesta llei es fonamenta tant en la necessitat de garantir els drets dels infants de zero a tres anys, com d'atendre les necessitats de les famílies i les noves realitats socials. Així, s'estableix que el Govern ha de garantir que al final del període 2004-2008 la xarxa de llars d'infants de titularitat pública de Catalunya inclogui un mínim de 30.000 places de nova creació, i que aquestes es mantinguin en el futur, prioritzant les zones socialment desafavorides, respectant l'equilibri territorial i tenint en compte les fluctuacions de la demanda. Tanmateix, s'atribueix al Govern, per mitjà del departament competent en matèria d'educació i amb la participació dels ajuntaments i altres sectors, l'obligació de crear el mapa de llars d'infants de Catalunya, i de garantir el caràcter educatiu, la qualitat i els requisits mínims de les llars d'infants.

En desplegament d'aquesta llei es publica el Decret 282/2006, de 4 de juliol, pel qual es regulen el primer cicle de l'educació infantil i els requisits dels centres, ara vigent.

Amb tot, abans d'aquest decret entra en vigor la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació (LOE), que deroga les lleis orgàniques d'ordenació general del sistema educatiu (LOGSE) i la Llei de qualitat de l'educació (LOCE).

La LOE recupera l'educació infantil com una etapa única amb identitat pròpia, organitzada en dos cicles, un fins als tres anys, i el segon dels tres als sis anys, i estableix el caràcter educatiu dels dos cicles.

De la LOE, cal destacar-ne tres aspectes fonamentals. Pel que fa a l'oferta de llocs escolars, estableix

que les administracions públiques han de promoure un increment progressiu de l'oferta de places públiques de primer cicle d'educació infantil, i estableix que han de coordinar les seves polítiques de cooperació amb altres entitats "per assegurar l'oferta educativa en aquest cicle". S'accentua, com ja va reconèixer la LOGSE, l'obligació de les administracions educatives de promoure l'oferta.

El 2004 s'aprova la Llei de creació de llars d'infants de qualitat

Pel que fa a l'accés, cal destacar el capítol de la LOE referent a la compensació de les desigualtats en educació. Aquest es refereix de forma expressa a l'etapa d'educació infantil i estableix que les administracions educatives han d'assegurar una actuació preventiva i compensatòria que garanteixi les condicions més favorables dels infants les condicions personals dels quals suposin una desigualtat inicial per accedir a l'educació bàsica i per progressar en els nivells posteriors.

I quant al funcionament, la LOE obliga els centres a disposar d'una proposta pedagògica específica, i reforça el caràcter educatiu de l'etapa. A més, la LOE potencia el paper de les administracions educatives en la determinació dels continguts educatius del primer cicle d'educació infantil, que en tots els casos han de respectar allò que disposa la Llei, i també en la regulació dels requisits que han de complir els centres que imparteixin aquest cicle, que s'han de referir, en qualsevol cas, a la relació numèrica alumnat-professor, a les instal·lacions i al nombre de llocs escolars.

En aquesta línia, la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, aprovat el juliol de 2006, introdueix una referència a l'educació infantil en el títol relatiu a les competències. Així, s'atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en aquest tram educatiu, i inclou de forma expressa, a banda d'altres aspectes comuns a la resta d'ensenyaments, la determinació dels continguts educatius del primer cicle d'educació infantil, 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 de personal.

Aquest protagonisme de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, ja introduït per la LOCE respecte a les comunitats autònomes, reforça

encara més que a Catalunya s'aprovi el Decret 282/2006, de 4 de juliol, el qual regula específicament el primer cicle d'educació infantil.

Des d'una perspectiva històrica, es poden destacar diverses aportacions del Decret 282/2006. D'una banda, és important perquè actualitza l'ordenament jurídic entorn d'aquesta etapa educativa. L'articulat del Decret estableix quines són les finalitats d'aquest cicle, els objectius a assolir, les condicions relatives als professionals, als espais i les instal·lacions, així com altres aspectes relacionats amb l'autorització dels centres, la programació, l'oferta de places i l'admissió de l'alumnat. La importància del Decret es constata en el mateix preàmbul, que afirma que el seu objectiu és la protecció dels drets de l'infant per mitjà de la regulació d'aquest tram educatiu.

De l'altra, el mateix decret palesa la importància dels ajuntaments en la gestió de l'escolarització. Per exemple, en els procediments d'admissió d'alumnat a les llars d'infants, que es regeix pel règim establert per la normativa general d'accés als centres sostinguts amb fons públics, es recull la possibilitat, després ampliada pel Decret 75/2007, de 27 de març, que els ajuntaments estableixin criteris d'admissió i un barem diferent del que estableix aquesta normativa.

Després de la LOCE, la LOE incorpora de nou l'educació infantil al sistema educatiu

El decret que regula l'educació infantil disposa també la possibilitat d'intervenció dels ajuntaments, per mitjà de la delegació de competències, en la resolució dels expedients d'autorització, de cessament d'activitats i de revocació de l'autorització de les llars d'infants, i les relacionades amb el consell de participació dels centres.

I finalment, incorpora millores en els requeriments de qualitat relacionats amb el personal. S'augmenten lleugerament les ràtios de professionals i la seva qualificació.

4.3. PRINCIPALS DÈFICITS DEL MARC NORMATIU ACTUAL

Amb relació a la normativa, cal destacar alguns dèficits importants. D'una banda, pel que fa a les

condicions exigides, no incorpora excessives millores en els requeriments de qualitat de l'oferta. En general, es mantenen les ràtios que establia el Reial decret 1004/1991, dictat en desplegament de la LOGSE, i en alguns aspectes es redueix el nivell d'exigència que disposava el Decret 65/1982 per als centres no inscrits com d'ensenyament, actualment derogat.

Als centres que funcionen sense autorització prèvia per impartir el primer cicle no se'ls insta a seguir els criteris de qualitat

I de l'altra, pel que fa a l'àmbit d'aplicació, el Decret presenta algunes ambigüitats destacables. És cert que l'article 1, en el primer apartat, estableix que és aplicable als centres que imparteixen el primer cicle d'educació infantil. En el mateix sentit, i de forma més aclaridora, el preàmbul afirma que no s'inclou en l'àmbit d'aplicació d'aquest decret la prestació de serveis a infants de zero a tres anys en centres no autoritzats a impartir el primer cicle d'educació infantil. Això significa que els centres que atenen infants i que funcionen sense haver estat prèviament autoritzats per impartir el primer cicle no són instats a seguir els criteris.

En articles posteriors, s'introdueix una definició material dels centres que imparteixen aquest cicle, tot establint que són "aquells que acullen de manera regular, és a dir continuada i sistemàtica, infants de zero a tres anys", i els donen servei educatiu segons les condicions descrites. I seguidament, s'exclou de l'aplicació de forma expressa els centres que atenen infants de forma no regular. En cap cas, però, es fa referència directa o indirecta als centres no autoritzats que atenen infants de forma regular. De fet, amb la derogació del Decret 65/1982, de 9 de març, a què també s'ha fet referència, i que regulava l'atenció assistencial i educativa als infants de fins a sis anys no inscrits en centres d'ensenyament, aquests centres no autoritzats queden sense regulació.

Val a dir que aquesta ambigüitat sobre la regulació dels centres no autoritzats contrasta amb allò que estableix l'article 24.2 de la Llei orgànica reguladora del dret a l'educació, en la redacció que li va donar la disposició adicional sisena de

la LOGSE, de què ja s'ha fet esment, segons la qual per raons de protecció a la infància els centres privats que acullen de forma regular infants d'edats corresponents a l'educació infantil estan sotmesos a la mateixa autorització que els centres docents.

Aquestes debilitats del marc normatiu, en definitiva, condicionen el desenvolupament i la qualitat de l'oferta. Precisament, el capítol 8è analitza més detalladament la incidència de l'ordenament legal en la configuració de la xarxa d'escoles bressol i llars d'infants.

5. LA DISTRIBUCIÓ DE L'OFERTA AL TERRITORI: LES DESIGUALTATS TERRITORIALS

Els centres educatius, especialment les escoles bressol i les llars d'infants, són per excel·lència serveis de proximitat integrats a l'entorn social i familiar de l'infant. La distribució d'aquests serveis en el territori, doncs, és un factor clau per comprendre la qualitat del model de provisió educativa adreçada a la primera infància.

Els efectes d'una distribució desigual i insuficient de l'oferta són prou evidents des d'una perspectiva de les desigualtats territorials. D'una banda, els infants que resideixen en territoris amb oferta deficient tenen limitades les oportunitats d'accés als recursos educatius. De l'altra, igualment, la manca d'oferta redueix les oportunitats dels progenitors de conciliar les responsabilitats d'educació i cura infantil amb el treball remunerat. Les implicacions de les desigualtats territorials en les oportunitats educatives, socials i econòmiques de la població són prou evidents.

En aquest apartat, es descriu la distribució de l'escolarització en funció de diferents escales geogràfiques. L'escala municipal és rellevant pel caràcter de servei de proximitat de les llars d'infants, així com per la importància de l'Administració local en la promoció i la gestió de l'oferta. L'escala comarcal, per la seva banda, és interessant perquè contribueix a identificar més clarament patrons de desenvolupament dels serveis per divisions administratives més àmplies, segons determinades dinàmiques demogràfiques, socials i econòmiques territorials.

5.1. MAPA COMARCAL D'ESCOLARITZACIÓ INFANTIL

El mapa 1 mostra la taxa d'escolarització per al curs 2005-2006 en relació amb el nombre d'habitants menors de tres anys per comarques. Les dues dimensions relacionades són interessants per valorar el mapa escolar, no solament sobre la base de la cobertura relativa de la demanda, sinó també sobre la base del nombre d'infants que abasta un determinat nivell de desenvolupament dels serveis.

El mapa 1 constata que la manca de previsió i de planificació de l'oferta ha generat importants desigualtats territorials a Catalunya, amb comarques ben proveïdes de places de zero a dos anys i comarques amb poques oportunitats d'escolarització per als infants que hi resideixen.

Hi ha fortes desigualtats territorials entre comarques pel que fa a l'escolarització infantil

Aquestes desigualtats territorials permeten identificar diferents grups de comarques que mostren patrons d'escolarització més o menys homogenis. D'una banda, hi ha un primer grup, constituït principalment per comarques que assoleixen taxes d'escolarització infantil relativament altes, properes al 50%, amb un volum reduït de demanda. Són comarques rurals, ubicades moltes en la zona pirinenca del país, com la Garrotxa, el Ripollès, el Berguedà, l'Alta Ribagorça i el Pallars Sobirà, a més de les Garrigues i la Conca de Barberà, que es caracteritzen per ser territoris poc poblats, relativament envellits, no especialment dinàmics des del punt de vista demogràfic i econòmic. Entre altres factors, aquesta elevada taxa d'escolarització s'explica per la presència d'un sector públic potent, per una facilitat més gran d'integrar un nombre reduït d'infants en la xarxa escolar, com a conseqüència del seu poc pes demogràfic, i per l'aplicació de possibles estratègies mancomunades (municipis petits organitzats a l'entorn dels centres comarcals) per fer front a les despeses dels serveis.

De l'altra, hi ha un segon grup, oposat a l'anterior, que està format per les comarques amb taxes d'escolarització mitjanes o relativament baixes, properes o inferiors a la mitjana catalana (31%) que presenten volums elevats de demanda potencial. Són comarques urbanes, especialment situades a l'Àrea Metropolitana de Barcelona i al Camp de Tarragona, com el Barcelonès, el Vallès Occidental, el Baix Llobregat, el Maresme, el Garraf, el Vallès

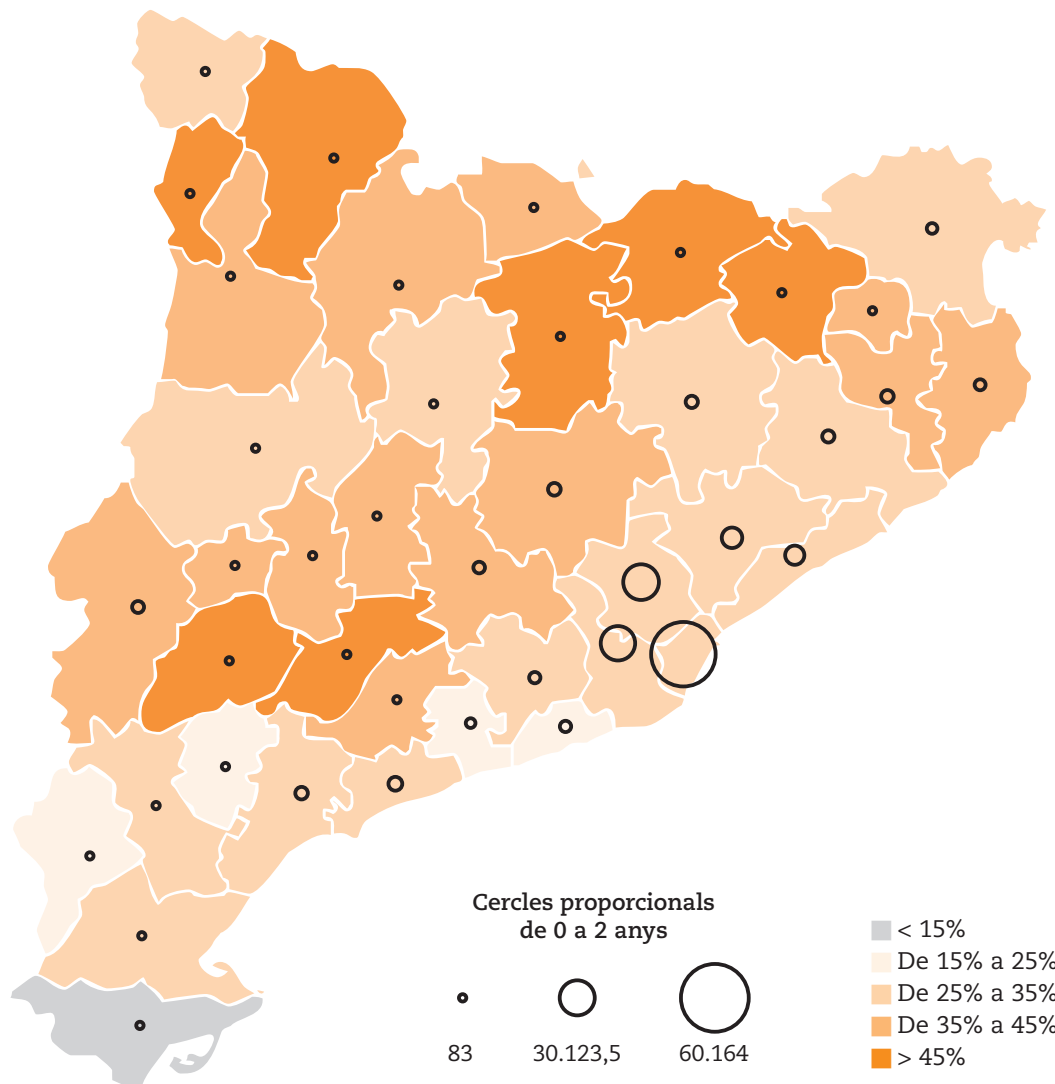
Oriental, el Tarragonès, l'Alt Penedès o el Baix Penedès, dinàmiques des del punt de vista demogràfic i econòmic, que troben dificultats per estructurar una xarxa de serveis que doni cobertura al conjunt de la demanda real. És el cas de les comarques catalanes més poblades, amb les taxes d'ocupació femenina més elevades, que presenten una oferta limitada des del punt de vista de l'impacte relatiu sobre la demanda potencial. Aquí cal destacar el Garraf i el Baix Penedès, que són unes de les comarques catalanes amb la taxa d'escolarització més baixa.

I finalment, hi ha un tercer grup, que està representat per comarques amb baixos nivells de demanda potencial i que, malgrat tot, presenten taxes d'escolarització clarament per sota de la mitjana de Catalunya (amb percentatges inferiors

al 25%). Són comarques eminentment rurals, sobretot ubicades a les Terres de l'Ebre, però també en altres zones del país (amb comarques com l'Alt Empordà, Osona, la Selva, la Noguera o el Solsonès), demogràficament no gaire poblades, en què l'oferta és escassa, tant en valors absoluts com en valors relatius. En aquest grup s'hi troben les comarques amb més dèficits relatius d'escolarització, com ara el Montsià, el Priorat o la Terra Alta.

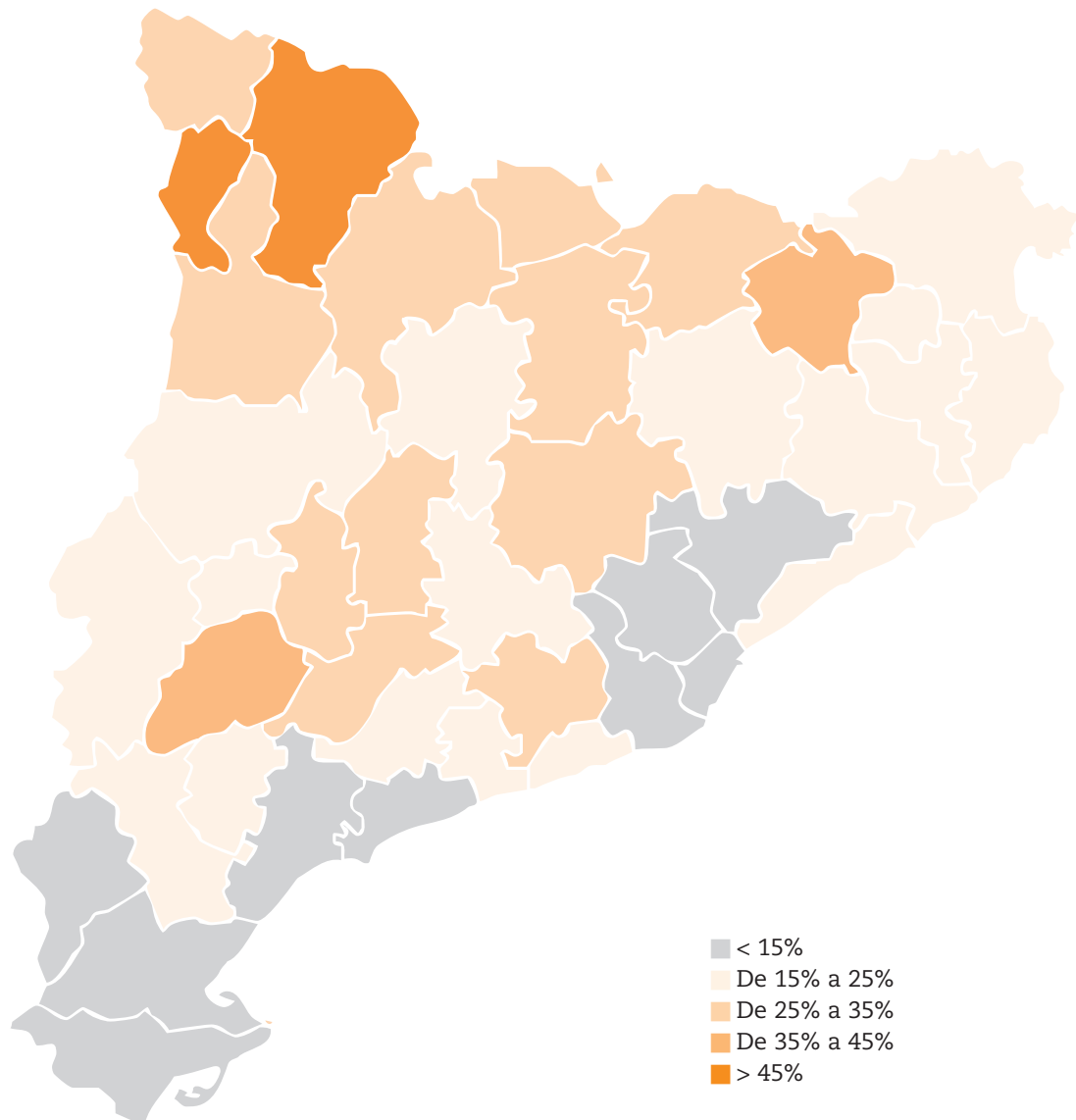
Aquesta classificació és útil per demostrar que el caràcter rural, que condiona els nivells de concentració de la població, representa un eix fonamental per entendre les desigualtats territorials, però també per constatar que les comarques urbanes, més densament poblades, tenen dificultats objectives a l'hora de construir una oferta amb capacitat d'absorbir la demanda existent.

Mapa 1. Taxa d'escolarització i nombre d'infants de 0 a 2 anys per comarques a Catalunya 2005-2006



Font: elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya i del padró municipal d'habitants.

Mapa 2. Taxa d'escolarització dels infants de 0 a 2 anys en centres de finançament públic per comarques: Catalunya 2005-2006



Font: dades estimades amb dades de registre del Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya i el padró municipal d'habitants.

L'oferta pública, entre altres factors, és important per reduir les desigualtats entre zones urbanes i rurals i per promoure l'accés a l'escolarització als infants dels territoris demogràficament menys densos i menys atractius per al sector privat. En aquest sentit, el mapa 2 permet valorar l'impacte de l'escolarització pública, i s'hi observa que les comarques rurals que integren el grup amb nivells d'accés més elevats disposen d'una oferta pública consistent.

En general, la comparativa dels mapes 1 i 2 posa de manifest el dèficit d'escolarització pública en la majoria de comarques catalanes, a excepció,

només, de les comarques pirinenques abans esmentades. En qualsevol cas, destaquen dos territoris com a eminentment deficitaris: d'una banda, el territori integrat per les comarques del Barcelonès i de la seva primera corona (Baix Llobregat, Vallès Occidental, Vallès Oriental i Maresme); i de l'altra, el territori format per les comarques del Camp de Tarragona i de les Terres de l'Ebre (Tarragonès, Baix Camp, Montsià, Baix Ebre, Terra Alta, etc.). En el primer cas, el dèficit es compensa parcialment amb el sector públic. El segon, però, especialment a les Terres de l'Ebre, correspon a comarques sense quasi oferta pública ni privada.

5.2. MAPA MUNICIPAL D'ESCOLARITZACIÓ INFANTIL

Les dades d'escolarització per municipis permeten localitzar clarament els dèficits d'oferta. En primer lloc, convé esmentar que hi ha un nombre molt significatiu de municipis que no ofereix cap plaça, ni en el sector públic ni en el privat. Les taxes d'escolarització total, recollides en el mapa 3, conclouen que el curs 2003-2004, just abans del desplegament del Pla 2004-2008 de creació de 30.000 places d'escola bressol promogut per la Generalitat de Catalunya, aquesta era la situació de 561 municipis (dels 946 municipis catalans).

Dels municipis sense escolarització infantil, se'n poden diferenciar dos tipus. El primer d'aquests, per raons òbvies, està integrat pels municipis petits, que tenen poca demanda potencial i poques possibilitats de fer front a la creació i el manteniment d'escoles bressol. El segon, però, fa referència a municipis grans, mitjans o petits, amb un volum de demanda potencial que fa pensar en possibilitats de poder sostenir econòmicament els serveis. Segons les dades de 2003-2004, aquest era el cas de 239 municipis, entre els quals destaca Montgat, Montmeló i Vilanova del Camí a la província de Barcelona, o Alcanar, Deltebre, Roquetes i Sant Carles de la Ràpita a la província de Tarragona, que tenen més de 200 infants menors de tres anys potencialment usuaris d'escoles bressol. Davant d'aquesta realitat, doncs, l'aprovació de la Llei 5/2004, de 9 de juliol, de creació de llars d'infants de qualitat, amb el conseqüent pla de creació de places, representa una iniciativa política certament necessària.

Hi ha bastants municipis que no ofereixen cap plaça, ni pública ni privada

En general, la grandària del municipi i la concentració de població són uns dels indicadors que més expliquen les diferències d'escolarització en l'àmbit local, especialment pel que fa al sector privat. Els mapes 3 i 5, aquest darrer amb les taxes en el sector privat, mostren que les zones costaneres, properes als nuclis més densament poblats, presenten els nivells d'escolarització més elevats.

De fet, els factors explicatius que més condicionen la distribució de l'oferta privada tenen a veure amb la renda familiar mitjana del municipi i sobretot amb la concentració de la demanda potencial. En el mapa 5 s'observa que el sector privat es concentra a les grans poblacions (muni-

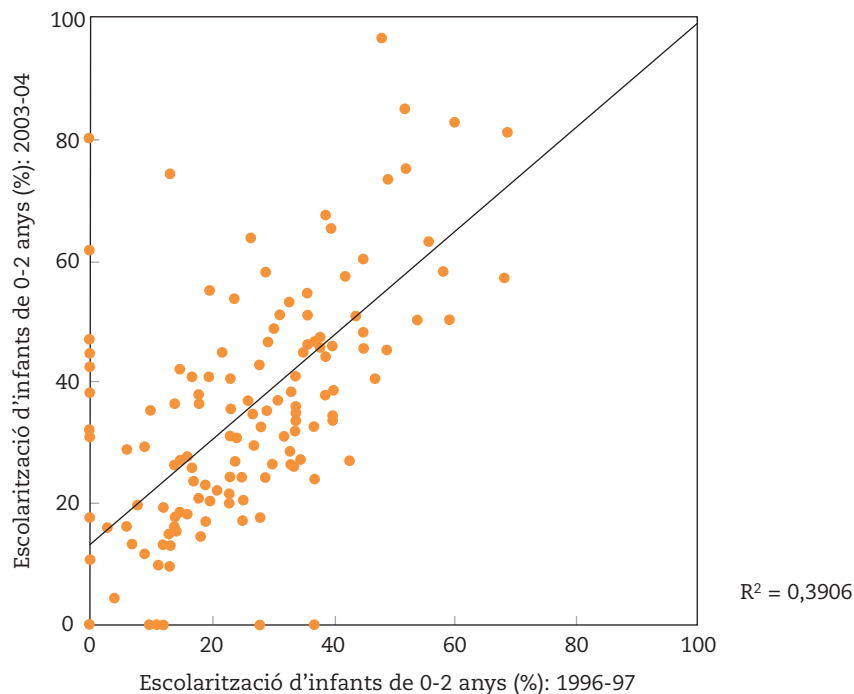
cipis del Barcelonès, del Vallès Occidental o del Tarragonès) i en un nombre reduït de municipis de l'interior. En aquest sentit, el nombre de municipis que ofereix places d'educació infantil en centres de titularitat privada és molt reduït, tot i atènyer en valors absoluts més del 50% de la població infantil catalana escolaritzada.

Malgrat que aquesta situació hauria de ser equivalent per al sector públic, ja que els ajuntaments de municipis més poblats tenen més contribuents i recursos financers, aquesta relació no és tan clara. Això s'explica, en part, perquè el desenvolupament del sector públic, en un context d'escassa planificació, respon a lògiques no gaire clares. D'una banda, el sector públic ha tendit, de vegades, a corregir desigualtats relacionades amb el pes demogràfic dels territoris. El mapa 4 mostra, per exemple, que la tendència general és que l'oferta pública sigui més present, proporcionalment, a les zones interiors rurals i a les zones litorals menys poblades.

De l'altra, però, el sector públic ha depès molt del compromís polític que cadascun dels diversos ajuntaments, sense tenir-ne les competències explícites durant molts anys, ha estat disposat a assumir. Això va fer, per exemple, que en el curs 2003-2004, abans del desplegament de l'esmentat Pla de creació de places públiques promogut per la Generalitat de Catalunya, hi hagués 34 municipis amb més de 300 infants menors de tres anys que no tenien cap plaça pública d'educació infantil. Entre aquests, s'hi trobaven municipis de més de 40.000 habitants com Viladecans, Cerdanyola del Vallès o Mollet del Vallès. Altres poblacions sense centres públics, menys grans, eren capitals de comarca o centres urbans importants com Banyoles, la Garriga o Vic.

El gràfic 5, que conté la relació entre les taxes d'escolarització als municipis de la província de Barcelona entre els cursos 1996-1997 i 2001-2002, reafirma la importància de l'orientació de les polítiques educatives dels diversos ajuntaments. En general, a principi dels anys noranta va començar un cert procés d'expansió moderada de l'oferta d'educació infantil. El gràfic posa de manifest la reproducció de les pautes de desigualtat d'escolarització per municipis amb el pas del temps. Malgrat que molts municipis incrementaren la seva taxa d'escolarització, els ritmes de creixement foren més accentuats entre els municipis que ja oferien una certa cobertura del servei a mitjan els anys noranta. En altres paraules, els municipis que van assumir el compromís d'invertir en educació infantil pública, doncs, van continuar reforçant aquesta aposta durant els anys successius. En canvi, els municipis que no van contraure el compromís d'invertir en escoles públiques a l'inici dels anys noranta, semblaven ajornar la inversió en aquest tipus de polítiques educatives.

Gràfic 5. Dispersió de la taxa d'escolarització dels infants de 0 a 2 anys per municipis de la província de Barcelona (curs 1996-1997 i 2001-2002*)



Font: elaboració a partir de dades d'escolarització del Departament d'Educació per al curs 2001-2002 i de la Diputació de Barcelona per al curs 1996-1997 (M. José González, 2005, estudi elaborat per al Síndic de Greuges).

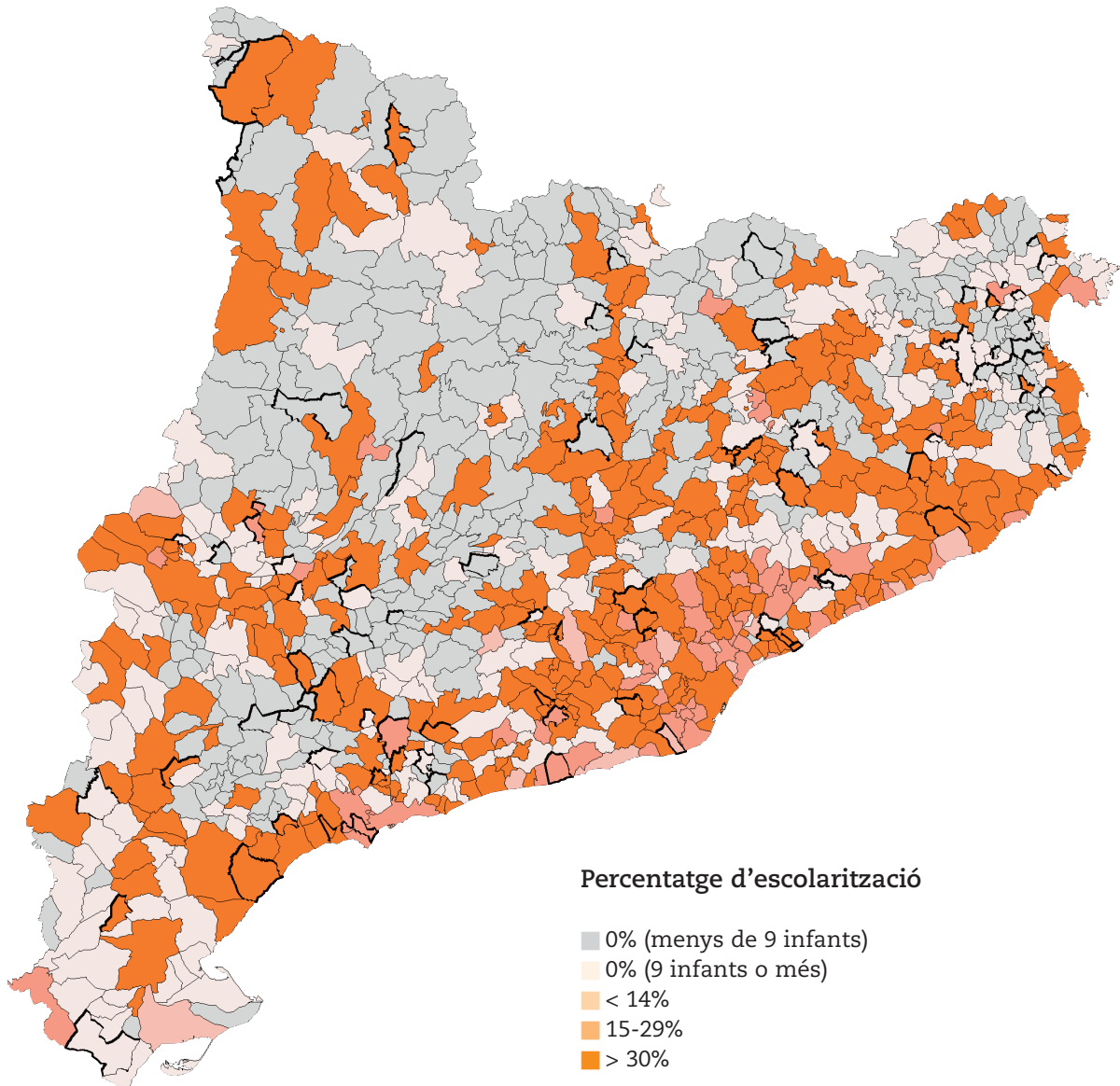
* Només s'inclouen dades de municipis que tenien algun infant escolaritzat entre zero i tres anys per al curs acadèmic 1996-1997.

Finalment, la comparació dels mapes comarcals i municipals dona pistes sobre les diferències entre els patrons de distribució de l'oferta entre els territoris urbans i rurals. Aquesta comparació estableix que, paradoxalment, mentre en l'àmbit comarcal els dèficits en les taxes d'escolarització se situen a les zones del litoral, eminentment urbanes, en l'àmbit municipal es localitzen a les zones de l'interior, eminentment rurals.

Aquest contrast s'explica pels models de provisió de l'oferta. Al si de les comarques rurals, hi ha més desigualtats territorials perquè l'oferta es concentra a les capitals de comarca. Les capitals —i altres

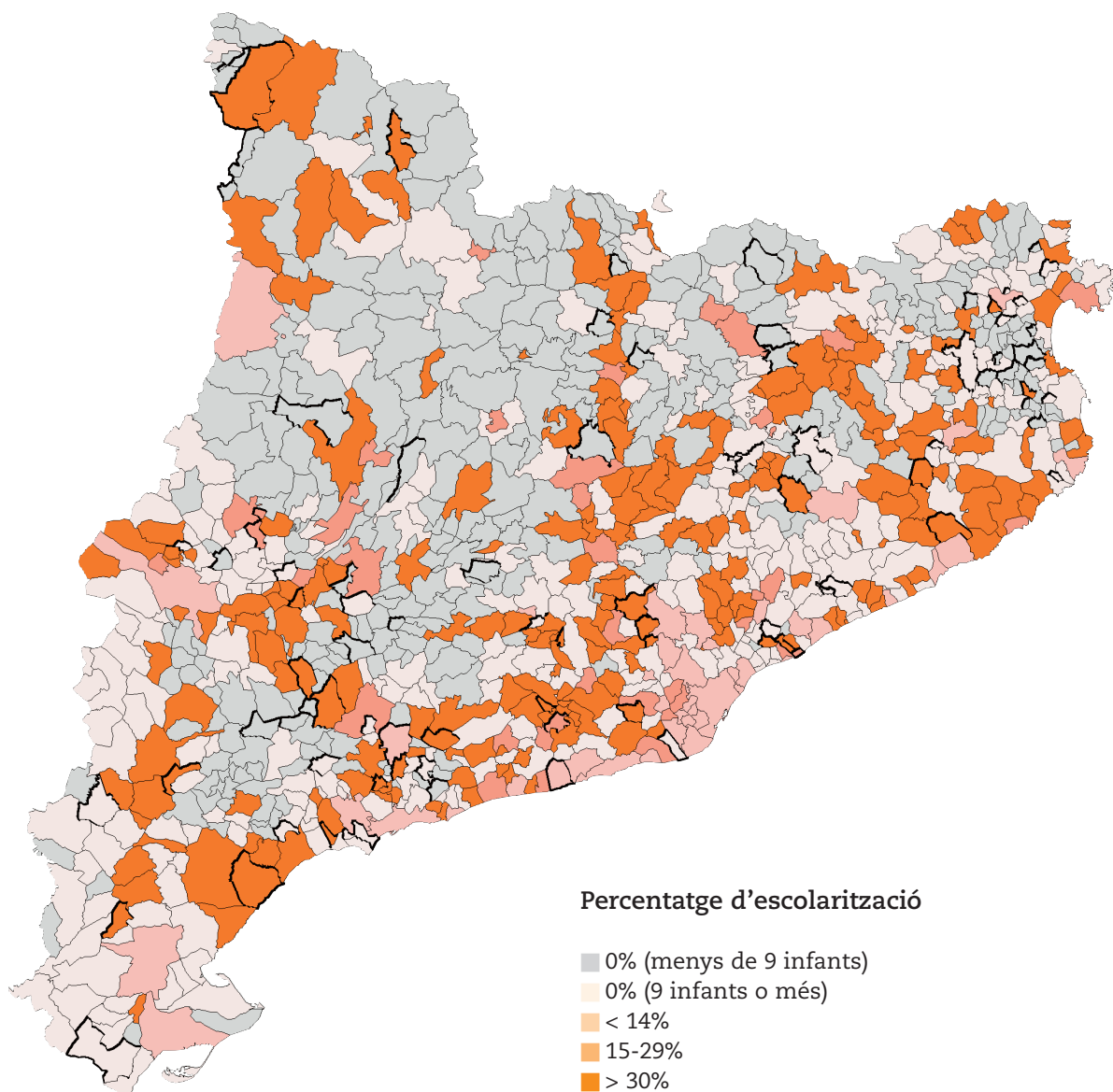
enclavaments geogràfics i demogràfics— integrades en àrees poc poblades juguen un paper clau com a proveïdores de serveis als municipis del seu entorn. El poc pes demogràfic d'aquestes comarques fa que, malgrat les desigualtats comarcals internes, l'oferta centralitzada sigui suficient per aconseguir nivells acceptables d'escolarització en el conjunt del territori. En canvi, al si de les comarques urbanes, hi ha menys desigualtats internes, però els municipis presenten més dificultats per aconseguir taxes d'escolarització consistents, com a conseqüència del seu pes demogràfic. Això afecta negativament les possibilitats d'assolir nivells d'escolarització consistents en l'àmbit comarcal.

Mapa 3. Taxa d'escolarització total dels infants de 0 a 2 anys per municipis a Catalunya (2003-2004)



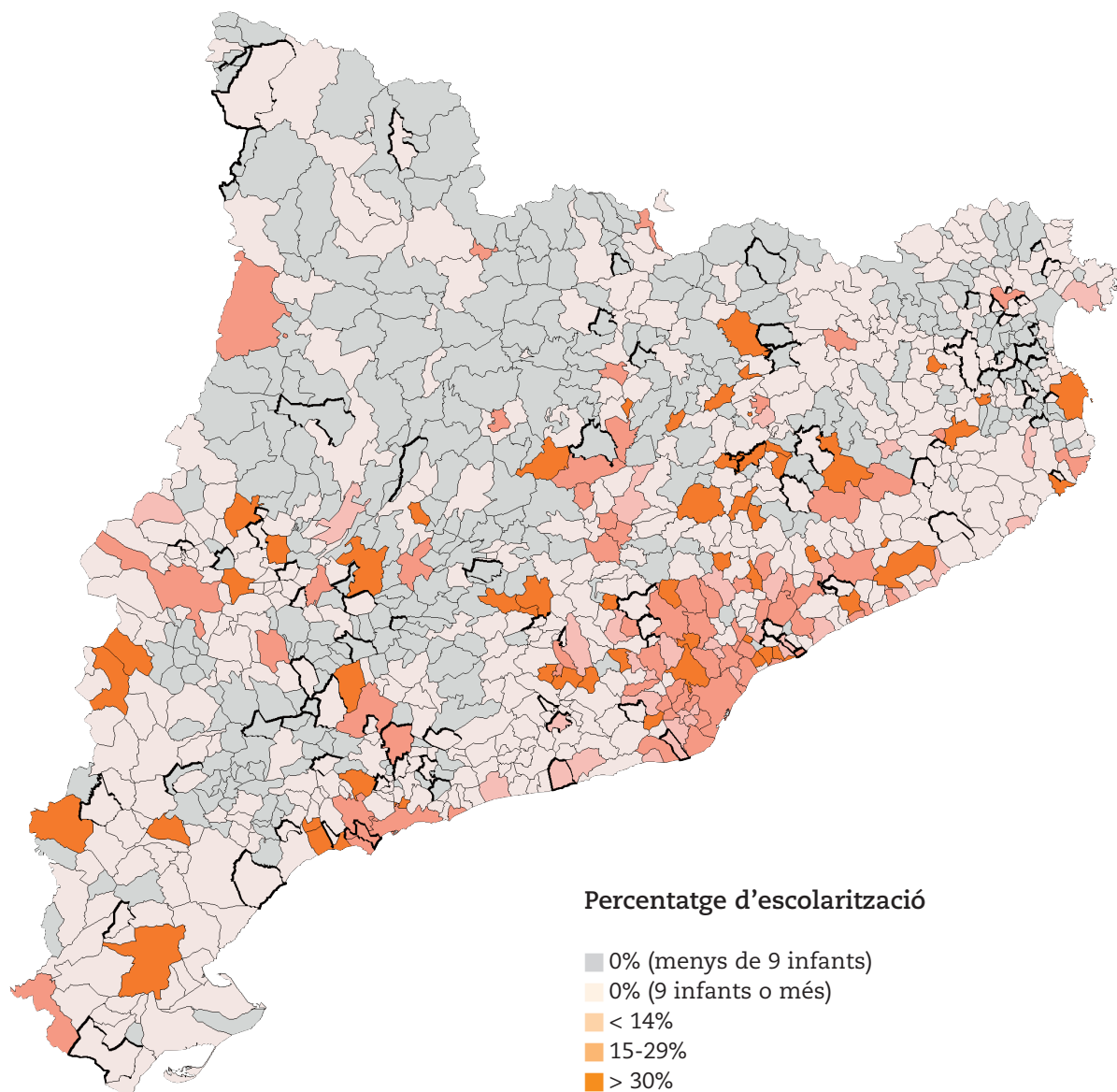
Font: dades estimades amb dades de registre del Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya i el padró municipal d'habitants (M. José González, 2005, estudi elaborat per al Síndic de Greuges).

Mapa 4. Taxa d'escolarització pública dels infants de 0 a 2 anys per municipis a Catalunya (2003-2004)



Font: dades estimades amb dades de registre del Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya i el padró municipal d'habitants (M. José González, 2005, estudi elaborat per al Síndic de Greuges).

Mapa 5. Taxa d'escolarització privada dels infants de 0 a 2 anys per municipis a Catalunya (2003-2004)



Font: dades estimades amb dades de registre del Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya i el padró municipal d'habitants (M. José González, 2005, estudi elaborat per al Síndic de Greuges).

6. L'ACCÉS A L'OFERTA: LES DESIGUALTATS SOCIALS

En la introducció, s'ha fet referència a la importància que té l'educació infantil per promoure la igualtat d'oportunitats educatives, especialment perquè contribueix a compensar l'impacte que exerceix el capital cultural i econòmic familiar sobre les posteriors trajectòries escolars dels infants. Diversos treballs posen de manifest que els infants de famílies de classes treballadores, de mitjana, obtenen pitjors resultats acadèmics i abandonen abans el sistema educatiu que els infants de famílies de classes mitjanes professionals, i que les desigualtats es redueixen entre els infants que han estat escolaritzats de forma primerenca. És a dir, l'accés dels infants a l'educació infantil de primer cicle minimitza l'efecte de determinades situacions socioeducatives i socioeconòmiques precàries.

Les famílies de capital educatiu elevat orienten més els fills envers l'escolarització preobligatòria

Ara bé, la taula 3 demostra que hi ha notables desigualtats en l'accés a l'escolarització dels infants de zero a dos anys: els fills de directius i tècnics qualificats (categoritzats com a *classes mitjanes professionals supraordinades*), o els de progenitors amb nivell d'estudis superiors, estan més escolaritzats en aquestes edats que els fills de treballadors no qualificats (categoritzats com a *classes treballadores*), o els de progenitors amb nivell d'estudis primaris o inferior.

Aquestes desigualtats s'expliquen per múltiples causes. Algunes són de caràcter socioeconòmic, i remetent principalment als costos d'accés de l'oferta, i també a les condicions d'ocupació dels progenitors. Els ingressos familiars, especialment de les *classes treballadores*, no sempre són suficients per poder cobrir la despesa que suposa l'escolarització en aquesta etapa educativa. A més, les famílies de *classes mitjanes professionals* tendeixen a tenir taxes d'ocupació superiors dels dos progeni-

Taula 3. Taxa d'escolarització de 0 a 2 anys per perfil socioeconòmic a Catalunya (2001)

Variable de creuament	Total
Total	43,7
Gènere	Total
Homes	43,9
Dones	43,5
Nacionalitat de l'alumnat	Total
Nacionalitat estrangera	32,2
Nacionalitat espanyola	44,4
Condició socioeconòmica de la persona de referència	Total
Classe empresarial	47,4
Classes mitjanes patrimonials	44,1
Classes mitjanes professionals supraordinades (directius i tècnics qualificats)	49,3
Classes mitjanes subordinades (personal de suport)	45,7
Classes treballadores	40
Nivell educatiu de persona de referència	Total
Educació primària o inferior (ISCED 1 o sense estudis)	36,5
Educació secundària obligatòria (ISCED 2)	40,6
Educació secundària postobligatòria (ISCED 3 i 4)	44,1
Educació terciària (ISCED 5 i 6)	48,6

Font: Informe sobre l'Estat de l'Educació a Catalunya. Anuari 2005. Fundació Jaume Bofill. A partir de dades del cens de població (2001).

Nota: La classe empresarial correspon a empresaris amb assalariats; les classes mitjanes patrimonials, a empresaris sense assalariats (comerciants, etc.) i a membres de cooperatives; les classes mitjanes professionals supraordinades, a professionals i tècnics (per compte propi o d'altri), a directius i caps de departament d'empreses i de l'Administració pública; les classes mitjanes subordinades, a la resta de personal administratiu i comercial, als contramestres i capatassos no agraris i als professionals de les Forces Armades; i les classes treballadores, a la resta de personal dels serveis, als operaris no agraris especialitzats i sense especialitzar i a la resta de treballadors agraris.

tors. Això incrementa les possibilitats econòmiques i també les necessitats de fer ús dels serveis d'atenció a la primera infància entre aquest grup social.

Altres causes són de tipus socioeducatiu i fan referència principalment a la concepció de l'escolarització primerenca dels progenitors. La recerca sociològica ha constatat que les famílies de capital educatiu elevat orienten més els fills envers l'escolarització preobligatòria i postobligatòria. Entre altres motius, això succeeix perquè les possibilitats socioeconòmiques d'aquestes famílies depenen sovint del seu capital educatiu, i la millor forma de transmetre a la seva descendència aquesta posició social passa per l'escolarització extensiva dels fills. Sobre la base d'aquesta lògica, aquestes famílies tendeixen a entendre l'educació infantil com a etapa de pas necessària, més que altres famílies de menys capital educatiu. Aquí cal afegir una altra consideració relativa a la relació entre nivell d'estudis i activitat: com més alt és el nivell d'estudis, més elevada és la taxa d'activitat, la qual cosa afavoreix la demanda d'accés a aquest tipus de serveis per les famílies amb més capital educatiu.

La taula 3 també sembla constatar que les causes de caràcter socioeducatiu són més determinants que les de tipus socioeconòmic. D'una banda, les dades mostren que les diferències entre categories socials són més pronunciades pel que fa a la variable de nivell educatiu de la persona de referència de la llar, que pel que fa a la seva condició socioeconòmica. I de l'altra, la categoria social que més escolaritza els fills no és la de més capital econòmic, la classe empresarial, sinó les de més capital educatiu, les classes mitjanes professionals.

La major importància del capital educatiu respecte al capital econòmic es podria deure a l'existència de determinades polítiques d'accessibilitat que han intentat compensar la manca d'equitat provocada per l'escassetat d'oferta pública existent a Catalunya. Davant dels dèficits de cobertura, les administracions competents van fer prevaldre l'accés de determinats col·lectius socioeconòmicament precaritzats, per sobre d'altres col·lectius socials, la qual cosa ha contribuït a reduir (sense eliminar) les desigualtats de base econòmica, més que no pas les de tipus educatiu.

En qualsevol cas, la taula 3 evidencia que l'educació infantil, lluny de minimitzar les desigualtats, contribueix a reproduir-les. És a dir, els infants que pertanyen a famílies amb un capital educatiu més elevat, que parteixen a priori d'una situació socioeducativament més favorable per a l'èxit de la seva trajectòria escolar, són els que més accedeixen a aquests recursos educatius, els que abans es socialitzen i entren en contacte amb la institució escolar.

Aquesta mateixa reflexió es pot fer amb relació a l'escolarització dels infants d'origen immigrant. Les dades del cens exposades a la taula 3 ja posen de

manifest que els infants de nacionalitat estrangera accedeixen menys a aquest àmbit educatiu. La taula 4, igualment, recull l'índex de normalització en l'accés dels infants estrangers a l'educació infantil. Aquest índex reflecteix si l'escolarització dels infants estrangers és proporcional al seu pes demogràfic en el territori (la situació de normalització correspon a valor igual a 1). En el cas de Catalunya, aquest índex se situa en el 0,59.

La taula 4 també permet comparar, encara que parcialment, la prevalença i la intensitat de les desigualtats socials a Catalunya en relació amb la resta de comunitats autònomes. Per al cas de l'escolarització dels infants estrangers, Catalunya representa la comunitat autònoma amb un accés més desigual, menys normalitzat, amb un índex situat clarament per sota d'altres comunitats amb taxes d'escolarització similars a la catalana, com és el cas del País Basc (0,93), Navarra (0,95) o Madrid (0,71).

Per comprendre aquestes desigualtats d'accés, convé fer referència a tres aspectes fonamentals: d'una banda, als dèficits d'oferta i la prevalença

Taula 4. Índex de normalització en l'accés dels infants estrangers a l'educació infantil (de primer i segon cicle) per CA (curs 2005-2006)

CA	Índex
Espanya	0,74
Andalusia	0,86
Aragó	0,79
Astúries	1,04
Balears	0,72
Canàries	0,78
Cantàbria	1,14
Castella i Lleó	0,97
Castella-la Manxa	0,84
Catalunya	0,59
Comunitat Valenciana	0,73
Extremadura	0,90
Galícia	0,81
Madrid	0,71
Múrcia	0,84
Navarra	0,95
País Basc	0,93
La Rioja	0,91

Font: Informe sobre l'Estat de l'Educació a Catalunya. Anuari 2005. Fundació Jaume Bofill.

Nota: L'índex de normalització en l'accés dels infants estrangers a l'educació infantil (de primer i segon cicle) correspon al quocient entre la presència d'alumnat estranger sobre el total i la presència d'infants estrangers al territori de referència (el valor 1 correspon a presència normalitzada).

del sector privat; de l'altra, als dèficits relacionats amb els criteris d'admissió al sector públic i la seva baremació; i finalment, als costos d'accés. A continuació s'analitzen en profunditat aquests aspectes.

6.1. DÈFICITS D'OFERTA I PREVALENÇA DEL SECTOR PRIVAT

En una etapa d'escolarització no garantida de forma universal, en què l'oferta disponible és deficitària, el sector públic esdevé fonamental per evitar que la capacitat adquisitiva de les famílies es converteixi en el criteri de selecció de la demanda. En altres paraules, el sector públic vetlla a priori per la igualtat d'oportunitats dels infants a l'hora d'accedir a l'educació infantil de primer cicle, i aquest fet és especialment pertinent quan l'accés no és garantit.

Hi ha municipis on la demanda del servei pot arribar a doblar l'oferta

Aquesta realitat s'il·lustra especialment amb una queixa rebuda (Q 2568/07) sobre l'escassa oferta de places de llars d'infants públiques al municipi de Ripollet. La persona interessada es queixa que el municipi només disposi d'una llar d'infants pública, de la qual s'ha quedat sense plaça un total de 30 infants, i que la llar d'infants privada costi més de 400 euros mensuals, quantitat que és inasumible per la seva economia familiar. La manca d'oferta pública, combinada amb els costos del sector privat, provoca l'exclusió d'aquesta família de les oportunitats educatives i de conciliació que representa l'accés a l'escolarització dels infants menors de tres anys. En l'informe presentat al Síndic de Greuges, l'Ajuntament de Ripollet manifesta que, en conveni amb el Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya, té prevista la creació de 164 places més d'escola bressol pública, a més de les 61 de què ja disposa el municipi, les quals permetran incrementar substancialment l'oferta educativa per a aquesta franja d'edat en els propers anys. Tot i aquests esforços per crear progressivament places, en la resolució del Síndic de Greuges es clarifica que l'oferta prevista de 225 places públiques pot resultar encara insuficient. Segons dades del padró d'habitants de 2006, el municipi té 1.523 infants de zero a dos anys, potencialment usuaris d'aquest tipus de serveis. La creació de les 225 pla-

ces situaria la taxa d'escolarització pública al municipi en un 14,8%. Aquesta xifra es troba sensiblement per sota de la taxa d'escolarització pública estimada en el període 2008-2009 a la comarca del Vallès Occidental (23%) o al conjunt de Catalunya (26%). D'acord amb això, se suggereix la conveniència de seguir promovent la creació d'oferta, en col·laboració amb el Departament d'Educació, un cop finalitzi el conveni actualment en curs.

Cal tenir present que hi ha municipis en què la demanda del servei pot arribar a doblar l'oferta. Això és el que podria estar succeint, per exemple, al municipi de Barcelona, segons càlculs del Consorci Institut d'Infància i Món Urbà (CIIMU) realitzats a partir de les dades del Departament d'Educació¹⁶. La demanda insatisfeta en el sector públic va ser de 2.542 places durant el curs 2003-2004, mentre que l'oferta pública efectiva de places va ser de 2.097. Part d'aquesta demanda insatisfeta es trasllada al sector privat, sempre que hi hagi places disponibles i les famílies puguin assumir el cost d'accedir-hi.

Precisament, hi ha diferències significatives entre sectors de titularitat relatives a les quotes requerides per fer ús del servei. El fet que l'oferta pública sigui sufragada parcialment amb finançament de les administracions competents afavoreix que l'aportació econòmica que han de realitzar les famílies sigui més baixa en el sector públic.

La taula 5 constata empíricament la importància que adquireix el sector públic a l'hora d'escolaritzar grups socials socioeconòmicament precaritzats, com és el cas de la població infantil d'origen immigrant. L'índex d'equitat estableix la diferència en la distribució de l'alumnat estranger per sector de titularitat. Segons aquest índex, el sector públic escolaritza 3,9 vegades més alumnat estranger que el sector privat. És a dir, el sector públic és més permeable a aquest grup social que el privat.

Aquesta realitat pren una especial rellevància quan hom revisa la provisió de places en el sector públic, i s'adona que aquesta representa només el 44,4% de l'oferta total a Catalunya, i que aquest sector escolaritza només el 13,6% de la demanda potencial (curs 2005-2006). La poca prevalença del sector públic redueix les possibilitats de la xarxa de llars d'infants i escoles bressol de Catalunya de fer front al repte de la igualtat social en l'accés. Les desigualtats territorials en la provisió de l'oferta, a més, diversifiquen aquestes possibilitats entre els diferents municipis: els municipis que no disposen

¹⁶ Dades disponibles a: http://www.ciimu.org/fotos/taules_2_inf/educacio.htm; consultat: 10/11/2005.

Taula 5. Indicadors sobre l'accés dels infants estrangers a l'educació infantil de primer cicle per sector de titularitat a Catalunya (curs 2005-2006)

Indicadors	Valor
Taxa d'escolarització en el sector públic (0-2 anys)	13,6
Percentatge de l'alumnat en el sector públic (0-2 anys)	44,4
Percentatge d'alumnat estranger sobre el total (0-5 anys)	8
Percentatge d'alumnat estranger en el sector públic (0-5 anys)	11,4
Índex d'equitat en la distribució de l'alumnat estranger per sector de titularitat (0-5 anys)	3,9
Índex de normalització en l'accés dels infants estrangers a l'educació infantil (de primer i segon cicle) (0-5 anys)	0,59

Font: Informe sobre l'Estat de l'Educació a Catalunya. Anuari 2005, Fundació Jaume Bofill.

Nota 1: L'índex de normalització en l'accés dels infants estrangers a l'educació infantil (de primer i segon cicle) correspon al quocient entre la presència d'alumnat estranger sobre el total i la presència d'infants estrangers al territori de referència (el valor 1 correspon a presència normalitzada).

Nota 2: L'índex d'equitat correspon a: Percentatge d'alumnat estranger (sector públic) / percentatge d'alumnat estranger (sector privat). Una distribució equitativa d'alumnat estranger per sectors de titularitat comporta un índex d'equitat igual a 1. Quan l'índex és superior a 1, com succeeix en el cas de Catalunya, indica un desequilibri de l'escolarització de l'alumnat estranger en benefici del sector públic. Com més s'allunya el valor de l'índex de l'1, menys equitativa és la distribució de l'alumnat.

de places d'escola bressol públiques tenen més limitades les possibilitats de lluitar contra les desigualtats socials. El Pla de creació de 30.000 places públiques d'escola bressol previstes per al període 2004-2008 contribuirà, en principi, a capgirar aquesta situació.

La poca prevalença del sector públic redueix la possibilitat d'assolir la igualtat social en l'accés

En qualsevol cas, l'anàlisi de l'índex d'equitat també posa en relleu la necessitat de no reduir l'escolarització de determinats grups socioeconòmicament precaritzats en el sector públic. Alhora, convé estimular les administracions competents a buscar estratègies (suport econòmic, etc.) que

millorin la implicació del sector privat en l'escolarització d'aquests grups. La important diferència entre sectors de titularitat en l'escolarització de l'alumnat estranger incrementa el risc de segregació escolar, així com de convertir les escoles bressol públiques en els centres dels infants socialment més desfavorits. Aquesta situació reverteix negativament sobre la qualitat de la xarxa i sobre les oportunitats educatives que els infants poden trobar en aquest àmbit educatiu (especialment en el sector públic).

6.2. DÈFICITS RELACIONATS AMB ELS CRITERIS D'ADMISSIÓ AL SECTOR PÚBLIC I LA SEVA BAREMACIÓ

El dèficit de places obliga les institucions públiques a crear criteris d'accés als centres per gestionar les sol·licituds. El Síndic de Greuges rep nombroses queixes relacionades amb els esmentats criteris d'admissió. Per il·lustrar la incidència d'aquests criteris sobre la igualtat d'oportunitats en l'accés, val la pena exposar dues queixes.

La primera d'aquestes (Q 3358/2005) fa referència als criteris establerts per a les escoles bressol de Cornellà de Llobregat, que en el darrer curs escolar exigien la necessitat d'acreditar l'arrelament al municipi amb l'empadronament, i també que aquest fos d'un any de durada. Més endavant, es descriu detalladament aquesta queixa i la seva resolució. En aquest punt, no obstant això, és interessant per exemplificar com la incorporació d'aquest criteri penalitza l'accés de la població nouvinguda al municipi. Si abans es comentava que la població d'origen immigrat mostra un accés poc normalitzat a l'educació infantil de primer cicle, aquest tipus de criteri n'accentua encara més la desigualtat.

La segona de les queixes (Q 5954/2005), presentada per l'Associació de Famílies Monoparentals de Catalunya, és útil per il·lustrar l'absència de discriminació positiva envers determinats col·lectius amb necessitats socials i econòmiques més clares, com pot ser el de les famílies monoparentals. L'esmentada associació mostrava la disconformitat respecte a la no-priorització de l'accés a les escoles bressol d'aquesta tipologia de família, per les dificultats que presenta de conciliació de la vida laboral i familiar. En el moment de rebre la queixa, el Departament d'Educació estava elaborant el projecte de decret que regulava el primer cicle d'educació infantil. Aquest projecte, en fase aleshores d'informació pública, recollia la condició de família monoparental com a criteri de prioritat en l'accés. El Síndic de Greuges, en el marc d'altres queixes rebudes, ja havia suggerit que els

critèris de prioritat en l'accés a les escoles bressol tinguessin en compte la situació de les famílies monoparentals. Finalment, ni el Decret 282/2006, de 4 de juliol, pel qual es regulen el primer cicle d'educació infantil i els requisits dels centres, ni el Decret 75/2007, de 27 de març, pel qual s'estableixen els procediments d'admissió per als centres amb ensenyaments sufragats amb fons públics, actualment vigents, inclouen el criteri esmentat.

El Departament d'Educació estudia introduir avantatges per a les famílies monoparentals

En el marc d'una altra queixa (Q 1376/2007), el Departament d'Educació justifica l'exclusió d'aquest criteri en el Decret 75/2007 perquè a l'hora d'elaborar-lo va prendre en consideració la normativa vigent, i que, per al cas de les famílies monoparentals (i a diferència de les famílies nombroses, que compten amb la Llei 40/2003, de 18 de novembre, de protecció a les famílies nombroses), no hi ha cap normativa amb rang de llei, tant en l'àmbit estatal com català, que estableixi el dret de preferència en el procés d'admissió d'alumnat per a les situacions de monoparentalitat. El Departament d'Educació, no obstant això, també informa que està estudiant la manera d'introduir avantatges per a les famílies monoparentals en properes regulacions. Per fer-ho, espera resoldre amb el Departament d'Acció Social i Ciutadania, sobretot, la falta d'acreditació oficial de la condició legal de família monoparental.

Finalment, el Decret 75/2007, de 27 de març, que regula l'admissió d'alumnat, entre altres, per a les escoles bressol i les llars d'infants sufragades amb fons públics, especifica en l'article 7 i annex els següents criteris generals de prioritat, amb la seva corresponent baremació:

- Existència de germans matriculats al centre o de pares o tutors legals que hi treballin en el moment en què es presenta la preinscripció (40 punts).
- Proximitat del domicili de l'alumne al centre o, si s'escau, la proximitat del lloc de treball del pare, la mare, tutor, guardador de fet, o de l'alumne quan sigui major d'edat (30 punts, en el cas que es prengui en consideració el domicili, o 20 punts, en el cas que es prengui el lloc de treball).¹⁷

- Renda anual de la unitat familiar, en funció de si el pare, la mare o el tutor són beneficiaris de l'ajut de la renda mínima d'inserció, calculat en funció dels fills a càrrec de la persona perceptora (10 punts).
- Discapacitat en l'alumne, pare, mare o germans, de grau igual a 33% o superior (10 punts).
- Pel fet de formar part de família nombrosa (15 punts).
- Existència de malaltia crònica de l'alumne que li afecti el sistema digestiu, endocrí o metabòlic, inclosos els celíacs (10 punts).

La disposició addicional quarta del decret esmentat especifica que aquests criteris són extensius per al conjunt de les llars d'infants públiques. Els ajuntaments que hagin assumit la competència en matèria d'admissió d'alumnat del primer cicle d'educació infantil dels centres públics, tal com disposa l'article 20 del Decret 282/2006, de 4 de juliol, pel qual es regula aquest cicle educatiu, poden afegir, a més dels anteriors, nous criteris i el seu propi barem per a cadascun, en l'exercici de les seves competències. L'anàlisi de la informació facilitada pels mateixos ajuntaments posa de manifest que, en aquestes ocasions, és relativament freqüent incorporar el criteri que prioritza l'alumne amb els dos progenitors ocupats.

Els criteris de prioritat seleccionats i el barem desfavoreixen els intents d'una equitat més alta en l'accés

Anteriorment, s'ha fet referència a les desigualtats d'accés a l'educació infantil de primer cicle, i s'ha comentat que els grups socials amb menys capital econòmic i educatiu són els que menys es beneficien d'aquesta etapa educativa. És cert que aquests són menys presents perquè representen el col·lectiu que, en valors relatius, menys explicita la demanda que els fills accedeixin a l'educació infantil de primer cicle. Ara bé, també és cert que

¹⁷ En el cas de la ciutat de Barcelona, quan el domicili de la persona sol·licitant és al mateix districte municipal on és ubicat el centre sol·licitat en primer lloc, però no en la seva àrea de proximitat, s'assigna 15 punts. Quan el domicili de la persona sol·licitant és al mateix municipi on és ubicat el centre sol·licitat en primer lloc, però no en la seva àrea de proximitat, s'assigna 10 punts.

els criteris de prioritats seleccionats i la seva baremació reproduïxen i reforcen aquest escenari de manca d'equitat en l'accés.

En primer lloc, perquè el criteri de renda de la unitat familiar representa una puntuació residual sobre el conjunt de la baremació (10 sobre 115 punts possibles). En altres paraules, aquest criteri esdevé poc prioritari i determinant a l'hora de decidir l'admissió de l'alumnat als centres d'educació infantil de primer cicle, i no reforça substancialment l'accés del col·lectiu amb menys capital econòmic.

El factor d'ingressos és poc prioritari a l'hora de decidir l'admissió de l'alumnat

En segon lloc, perquè el criteri d'ingressos econòmics només puntua en el cas que algun dels progenitors sigui beneficiari de la renda mínima d'inserció (RMI). Segons dades de l'ICASS del 31 de desembre de l'any 2005, aquesta és una realitat que afecta 13.080 beneficiaris directes, la qual cosa representa el 0,32% de la població entre 25 i 64 anys. Cal recordar que la renda mínima d'inserció suposa no disposar d'ingressos familiars suficients per subsistir, calculada a partir del següent llindar: que durant els dotze mesos anteriors la unitat familiar no hagi percebut més ingressos que els que li correspondria en concepte d'RMI —5.201,3 euros anuals en el cas d'unitats familiars amb dos membres, i 5.685,7, en el cas de tres membres—.

En principi, el criteri de renda de la unitat familiar té sentit si serveix realment per garantir des del sector públic la igualtat d'oportunitats en l'accés de les famílies que, per causes socioeconòmiques, no poden accedir de forma normalitzada a aquests recursos educatius —públics o privats—. A tall il·lustratiu, i amb la finalitat d'estimar la població que es troba en aquestes circumstàncies, hom podria prendre com a referència diversos indicadors, com ara la taxa de risc de pobresa o la proporció de llars amb dificultats econòmiques per arribar a final de mes. Segons dades de l'Enquesta de condicions de vida (2004), el 17,7% de la població se situa per sota el llindar de la pobresa a Catalunya (segons el llindar català). Segons l'Enquesta contínua de pressupostos familiars (4t trimestre de 2005), el 53,6% de les llars catalanes té dificultats per arribar a final de mes (20% amb dificultat mitjana o severa). Aquesta darrera proporció, encara que com a referència pot semblar exagerada, és similar al pes sobre el conjunt de la població que té la categoria

Taula 6. Indicadors de dificultats econòmiques entre la població a Catalunya (2004)

Indicadors	Pes sobre el conjunt de la població (%)	Impacte estimat (%)
Taxa de risc de pobresa	17,7	2,2
Taxa de risc de pobresa abans de transferències socials	36,9	...
Taxa de risc de pobresa abans de transferències socials (diferents de les pensions de jubilació i supervivència)	21,3	...
Taxa de risc de pobresa per a les llars amb un adult amb un fill dependent o més	40,2	...
Taxa de risc de pobresa per a les llars amb dos adults amb un fill dependent o més	19,3	...
Taxa de risc de pobresa per a altres llars amb fills dependents	16,5	...
Llars que no es poden permetre la despesa de vacances almenys una setmana/any	35,4	0,9
Llars amb alguna dificultat	53,6	0,6
Llars amb molta dificultat	5,3	6
Llars amb dificultat	14,7	2,2
Llars amb poca dificultat	33,6	1

Font: elaboració pròpia amb dades de l'Enquesta de condicions de vida (2004) i l'Enquesta de pressupostos familiars (2005, 4t trimestre).

Nota: La primera columna recull el percentatge de població que respon a determinats grups socials amb dificultats econòmiques (p. ex. taxa de risc de pobresa per a les llars amb un adult amb un fill dependent o més correspon al percentatge de llars monoparentals que pateixen risc de pobresa). La segona columna, en canvi, correspon a l'impacte del criteri de renda (població perceptora de RMI) sobre els grups de població amb dificultats econòmiques, amb el benentès que els beneficiaris directes de RMI formen part íntegrament dels esmentats grups socials (p. ex. segons les dades exposades, el criteri de renda beneficiaria només el 2,2% de la població amb risc de pobresa).

de classes treballadores utilitzada en la taula 3, que gira al voltant del 45%. Cal recordar que la taula mostra que aquest és el grup social que menys escolaritza els fills.

En qualsevol cas, aquests percentatges posen de manifest l'impacte escàs que té el criteri de renda en el procés d'admissió d'alumnat. De fet, la taula 6 estima l'impacte al voltant del 2,2% sobre la població que es troba per sota el llindar de pobresa, o del 6% sobre la població que té moltes dificultats per arribar a final de mes.

En tercer lloc, perquè el criteri de germans al centre, encara que sigui oportú per garantir-ne l'agru-

pament escolar i per donar un servei integral d'atenció a les unitats familiars que hi tenen accés, afavoreix indirectament la població que està més orientada envers l'escolarització de la primera infància, que concep l'accés a l'escola bressol com a etapa de pas necessària per a l'educació i la cura dels fills. Nombrosos estudis sociològics s'han ocupat de demostrar que la població amb més capital educatiu, les *classes mitjanes professionals*, per la seva experiència escolar prèvia, més extensiva i intensiva, així com també pel rendiment que han obtingut dels estudis en les seves trajectòries laborals, entre altres factors explicatius, representen el col·lectiu que més orienta els fills envers l'escolarització preobligatòria i postobligatòria. Les dades de la taula 3 constaten que, efectivament, hi ha diferències en l'accés entre grups socials en funció del nivell educatiu. La població amb més capital educatiu, doncs, és aquella que més demana fer ús de les llars d'infants, i més possibilitats té d'haver escolaritzat prèviament el primer fill. Per tant, també representa el grup social que més es beneficia, indirectament, del criteri de germans al centre.

El criteri de germans al centre és el més determinant i beneficia l'accés dels grups socials que ja són dins del sistema

En quart lloc, perquè el criteri de germans al centre, que, pel seu barem, és el més determinant en el procés d'admissió, beneficia l'accés dels grups socials que ja són dins del sistema. Si aquells que ja fan ús de les llars d'infants responen més a determinades categories socials, aquestes categories socials tendiran a veure's comparativament més beneficiades per l'aplicació del criteri. En altres paraules, si hom parteix d'un accés poc equitatiu, aquest criteri no farà altra cosa que reproduir l'escenari de desigualtat. Així, les *classes mitjanes professionals* i les *classes empresarials*, que són les categories socials més presents en aquesta etapa educativa, tindran més oportunitats en comparació amb les *classes treballadores*, menys presents.

I en cinquè lloc, perquè el criteri dels dos progenitors ocupats, no recollit al Decret 75/2007, però incorporat sovint a la baremació per ajuntaments que assumeixen la competència en matèria d'admissió d'alumnat del primer cicle d'educació

infantil dels centres públics, beneficia els grups socials amb taxes d'activitat i d'ocupació més elevades. Un cop més, les *classes mitjanes professionals* i els grups socials amb més capital educatiu representen el col·lectiu més ocupat, o més disposat a estar-ho. Per tant, també serà el col·lectiu més beneficiat per l'aplicació d'aquest criteri.

La baremació actual no afavoreix l'accés de les classes treballadores

En definitiva, en anteriors apartats, s'ha comentat la importància que els fills de famílies amb capitals econòmic i educatiu precaris accedeixin a l'educació infantil de primer cicle com a estratègia per promoure'n la igualtat d'oportunitats educatives enfront dels fills de famílies amb més capitals. En la taula 3 s'ha observat que la realitat de l'escolarització dels zero als tres anys a Catalunya s'allunya d'aquest escenari. En aquest subapartat s'ha intentat argumentar que els criteris d'admissió d'alumnat, que s'ocupen de seleccionar la demanda, no contribueixen a capgirar aquesta tendència, ans el contrari: en valors relatius, reforcen l'accés de les *classes mitjanes*, i no afavoreixen l'accés de les *classes treballadores*.

De fet, els criteris semblen partir d'una concepció de l'educació infantil de primer cicle com a recurs per a la conciliació de la vida laboral i familiar, en què es valora fonamentalment l'agrupament escolar dels germans i la proximitat del centre al domicili o al lloc de treball. En canvi, no s'incorporen criteris que de forma manifesta concebin aquesta etapa com a recurs per a l'equitat educativa, en tant que genera efectes positius demostrables sobre els processos d'escolarització dels infants en el futur. Les dades PISA, per exemple, constaten que, un cop aïllat el factor socioeconòmic, els alumnes que han estat escolaritzats en aquesta etapa educativa obtenen més bons resultats en les proves de competència als quinze anys (Ferrer, F., 2006).

Finalment, val a dir que aquests criteris d'admissió són iguals per a tots els centres amb ensenyaments sufragats amb fons públics, encara que les condicions d'accés a l'educació infantil de primer cicle són molt diferents de les de la resta d'ensenyaments. Com s'ha afirmat, aquests criteris d'admissió són poc adequats per a una etapa educativa no universal, no obligatòria, amb dèficits importants d'oferta en el sector públic.

6.3. COSTOS D'ACCÉS AL SECTOR PÚBLIC

A més dels criteris de prioritat en l'admissió, el factor determinant per entendre la desigualtat d'accés en aquesta etapa educativa té a veure amb el cost que representa l'escolarització per a les famílies. A tall il·lustratiu, es pot destacar la queixa (Q 2568/07), ja exposada anteriorment, que fa referència a l'escassa oferta de places de llars d'infants públiques al municipi de Ripollet. Aquesta escassetat de places, combinada amb els costos d'accés a l'oferta privada existent, representa un factor d'exclusió respecte a les oportunitats educatives dels infants i de conciliació per part de les famílies. La persona interessada manifesta que no ha pogut accedir a la llar d'infants pública, per manca de places, i tampoc a la llar d'infants privada, perquè no pot assumir els més de 400 euros mensuals que representa l'accés del seu fill. En la resolució del Síndic de Greuges, es fa avinent a l'Ajuntament de Ripollet la necessitat de combatre les desigualtats econòmiques que hi ha en l'accés, derivades de les dificultats que tenen moltes famílies a l'hora d'assumir el pagament de les quotes en el sector privat, però també, encara que en menor grau, en el públic. D'una banda, és cert que la mateixa creació de places públiques, en què l'accés és menys costós, és una política fonamental per afavorir l'accés de les famílies amb menys capacitat adquisitiva. Però, de l'altra, també és cert que les places en el sector públic són insuficients, i que el cost d'accedir als recursos sempre genera desigualtats. D'acord amb això, se suggereix la necessitat de desenvolupar polítiques que millorin l'accessibilitat de les famílies amb menys recursos econòmics a aquesta etapa educativa en col·laboració amb el Departament d'Educació. Les administracions

públiques implicades han de vetllar per la igualtat d'oportunitats dels infants a l'hora d'accedir a l'educació infantil de primer cicle, especialment quan l'accés no és garantit de forma universal.

Si es pren com a referència orientativa la informació facilitada pels ajuntaments respecte a les seves escoles bressol municipals, el cost mensual mitjà per infant pel servei bàsic d'escolaritat és de 117,7 euros, i pel servei de menjador, 99,5 euros de mitjana. En total, això suposa un cost mensual global (aproximat) per infant de 217,2 euros (2.172 euros anuals). Aquí caldria afegir costos addicionals per hores extres, com el servei d'acollida, per activitats complementàries, per matriculació inicial, etc. L'alternativa al sector públic és el privat, en què els costos d'accés són significativament superiors.

El cost anual mitjà per infant escolaritzat en una escola bressol és de 2.172 euros

La quota que s'ha de pagar representa una quantitat força significativa sobre els ingressos econòmics d'una unitat familiar catalana. La taula 7 mostra que, segons l'Enquesta de condicions de vida (2004), la renda mitjana per llar a Catalunya és de 24.804 euros. L'esforç econòmic que realitza una família mitjana per escolaritzar un fill en una escola bressol, doncs, equival al 8,8% dels seus ingressos. Si s'escolaritzen dos fills d'aquesta edat, ja representa el 17,5%. En el cas de llars monoparentals, aquesta despesa podria arribar a suposar

Taula 7. Indicadors d'ingressos i despeses de les llars a Catalunya (2004)

Ingressos anuals	Mitjana (€)	Esforç econòmic (1 fill)	Esforç econòmic (2 fills)
Renda mitjana per llar	24.804 €	8,8 %	17,5 %
Un adult amb un fill dependent o més *	15.116 €	14,4 %	28,7 %
Dos adults amb un fill dependent o més *	28.114 €	7,7 %	15,5 %
Altres llars amb fills dependents*	33.651 €	6,5 %	12,9 %

Despesa anual	Mitjana (€)	Esforç econòmic (1 fill)	Esforç econòmic (2 fills)
Despesa mitjana	24.431 €	8,9 %	17,8 %
Despesa en ensenyament	324 €	x 6,7	x 13,4
Parella amb un fill	27.863 €	7,8 %	15,6 %
Parella amb dos fills i més	32.744 €	6,6 %	13,3 %
Monoparental	17.629 €	12,3 %	24,6 %

Font: elaboració pròpia amb dades de l'Enquesta de condicions de vida (2004) i l'Enquesta de pressupostos familiars (2005, 4t trimestre).

Nota: Els ingressos anuals per tipus de llar són una estimació a partir de dades per al conjunt de l'Estat.

Taula 8. Indicadors d'ingressos per composició de la llar a Catalunya (2004)

Ingressos anuals	Fins a 14.000 € (%)	De 14.001 a 25.000 € (%)	Més de 25.000 € (%)	Total
Total	26,8	27,4	40,6	100
Un adult amb un fill dependent o més	46,3	100
Dos adults amb un fill dependent o més	14,4	29,3	52,2	100
Altres llars amb fills dependents	..	19,2	67,6	100
Esforç econòmic estimat (1 fill)	Més del 15,5%	Del 15,5% al 8,7%	Menys del 8,7%	-
Esforç econòmic estimat (2 fills)	Més del 31%	Del 31% al 17,4%	Menys del 17,4%	-

Font: elaboració pròpia amb dades de l'Enquesta de condicions de vida (2004).

Nota: El símbol .. representa dades poc significatives per al càlcul.

fins al 14,4% i el 28,7% dels ingressos, depenent del nombre de fills.

Així mateix, segons l'Enquesta de pressupostos familiars, convé destacar que la despesa mitjana per llar en ensenyaments és de 324 euros. L'escolarització, en aquest cas, representa multiplicar 6,7 vegades aquesta despesa (en cas d'un fill, o 13,4 vegades, en cas de dos).

Tal com s'observa en la taula 8, el 46,3% de les llars monoparentals amb fills a càrrec disposa d'uns ingressos inferiors a 14.000 euros i el 43,7% de les llars biparentals, inferiors a 25.000. En aquest percentatge de llars, l'escolarització, en cas que es produís, comprometria fins al 8,7% dels ingressos familiars (en cas d'un fill i el 17,4%, en cas de dos). Davant d'aquesta situació, doncs, les possibilitats de privació de l'escolarització entre aquesta meitat de les llars amb fills és elevada.

Aquesta tendència queda clarament il·lustrada en analitzar la proporció de llars amb parelles de doble ingrés que fa ús de serveis remunerats, tal com ho recull la taula 9. El fet que tots dos progenitors estiguin ocupats implica buscar estratègies de cura infantil alternatives a l'atenció per part d'un dels membres de la parella. Davant d'aquesta situació, les parelles que tenen més ingressos (quartil 4t) tendeixen a doblar l'accés a serveis remunerats, com pot ser el d'escola bressol, respecte a les parelles que en tenen menys (1r quartil).

La clara relació entre ingressos familiars i utilització de les escoles infantils, que fa que, a mesura que augmenten les rendes familiars augmenti la proporció d'usuaris, constata que el model actual d'escolarització infantil no està complint adequadament la seva funció com a institució compensadora de les desigualtats socials. Ans al contrari, com ja s'ha comentat anteriorment, ben sovint, des de l'educació infantil de primer cicle es reforcen els eixos d'estratificació social.

Taula 9. Percentatge de llars amb parelles de doble-ingrés (tots dos progenitors ocupats) que utilitzen serveis de cura infantil remunerats segons el quartil d'ingressos familiars (persones de 18-45 anys amb almenys un fill de 0-2 anys), Espanya, 2000

Ingressos nets de la llar (€)	Utilització dels serveis de cura (%)
1r quartil	18,7 ^a
2n quartil	25 ^a
3r quartil	30,2
4t quartil	38,6

Font: 7a onada del Panel de llars europeu (PHOGUE).

^a Menys de 14 casos amb les dades no ponderades.

Nota: s'ha utilitzat l'escala d'equivalència de l'OCDE modificada per ajustar la renda familiar a l'estructura de la llar i les economies d'escala de les famílies.

Aquestes desigualtats socials poden generar impactes no desitjats, tant sobre el procés de socialització de l'infant com sobre la posició de la seva família en l'estructura econòmica. Les alternatives de què disposen molts progenitors amb baixos ingressos són, o bé deixar de treballar (inactivitat temporal, un cop superat el període de baixa de paternitat o maternitat), o bé, si es vol continuar treballant, confiar l'atenció del fill a suports de caràcter informal (avis, veïns, etc.), combinats amb l'ús de serveis remunerats més o menys eventuals (cangurs, ludoteques, etc.).

La primera de les opcions afecta negativament la situació econòmica de la família, tant pels salaris que deixa de percebre durant la interrupció laboral, com per la pèrdua acumulada al llarg de la vida laboral de la progressió salarial corresponent al període de baixa. Esping-Andersen (2006), sobre la base d'estudis internacionals, dimensiona aquesta pèrdua en el 40% dels ingressos que hauria pogut guanyar una dona típica durant la seva vida laboral. Així, les famílies amb ingressos precaris que

opten per deixar de treballar precaritzen encara més la seva situació econòmica, i limiten encara més les oportunitats socioeconòmiques que tindrà l'infant en el futur.

Les alternatives dels progenitors amb ingressos baixos són deixar de treballar o l'ajuda informal de familiars i veïns

La segona de les opcions pot ser perjudicial per al procés de socialització de l'infant, sempre que no es garanteixi la qualitat de l'atenció rebuda. La manca d'estabilitat i de suport afectiu amb els agents que s'ocupen de prendre'n cura, la inexperiència en l'exercici de l'atenció infantil pels eventuals cuidadors o la impossibilitat de garantir-ne l'atenció personalitzada permanent durant el temps de cura (per la compaginació de la cura amb altres tasques), per posar-ne alguns exemples, són situacions que poden afectar negativament la qualitat del procés de socialització de l'infant. Aquesta situació incrementa les desigualtats respecte a les oportunitats educatives que troben els infants que són atesos pels progenitors o que fan ús de la xarxa d'escoles bressol.

Aquesta realitat contrasta amb la conveniència que les mateixes famílies facin aportacions econòmiques que complementin la inversió realitzada per la Generalitat de Catalunya i els ajuntaments. No cal perdre de vista que l'educació infantil de primer cicle no és una etapa educativa d'accés universal, la qual cosa no obliga l'Administració a garantir-ne la gratuïtat.

Amb el Pla de creació de places públiques d'escola bressol, la Generalitat de Catalunya ha incrementat significativament la inversió econòmica per plaça escolar: 5.000 euros, si són de nova creació, i 1.800 euros anuals per sostenir-les, quan abans eren 2.950 euros i 1.100 euros respectivament (Del Pozo, 2006). Segons dades de la Diputació de Barcelona¹⁸, aquesta aportació cobreix entre el 19 i el 33% del cost mitjà d'una plaça escolar, segons el municipi de referència.

Les famílies i els ajuntaments aporten la resta de finançament. La manca de criteris més o menys unificats, així com l'autonomia de les corporacions locals per establir criteris propis per determinar el cost d'accés a l'oferta pública, fan que hi hagi situacions força diverses en els diferents municipis. En general, l'aportació econòmica dels ajuntaments és més quantiosa i oscil·la entre el 33 i el 70% , mentre que la de les famílies es troba entre el 17 i el 38%¹⁹.

A tall d'exemple, les places de llar d'infants de la xarxa d'escoles bressol del municipi de Barcelona²⁰ tenen un cost mitjà total de 7.422 € anuals per al curs 2006-2007. El preu públic fixat per a les famílies durant el curs 2006-2007 és de 241 euros mensuals, dels quals 140 euros corresponen a l'escolarització i 101, al servei complet d'alimentació. Del cost total, les famílies n'assumeixen el 25%, la Generalitat de Catalunya, el 26%, i l'Ajuntament de Barcelona, el 49%.

A Terrassa, en canvi, el preu públic fixat per a les famílies gira al voltant dels 254 euros mensuals, comptant servei bàsic i menjador. L'aportació de les famílies suposa el 22% del finançament necessari per al manteniment ordinari, mentre que la de la Generalitat de Catalunya, el 26%, i la de l'Ajuntament de Terrassa, el 53%.

La Generalitat ha incrementat significativament la inversió econòmica per plaça escolar

Aquestes diferències entre municipis quant al finançament públic de les escoles bressol provoquen també importants diferències quant a les quotes que han de pagar les famílies per accedir al servei. Si es pren com a referència orientativa la informació facilitada pels ajuntaments respecte a les seves escoles bressol municipals, els preus oscil·len entre els 75 i els 200 euros mensuals per al servei bàsic, i els 30 i els 150 euros mensuals per al servei de menjador. Això comporta, per exemple, que ciutats com Barcelona, Terrassa, Cerdà

¹⁸ Vegeu Serra, A. (2006). "Aproximació a l'anàlisi dels models de gestió de les polítiques locals d'atenció a la infància 0-3". XII FÒRUM LOCAL D'EDUCACIÓ. Document de la ponència, Terrassa, 22 de juny de 2006.

¹⁹ Vegeu Serra, A. (2006). "Aproximació a l'anàlisi dels models de gestió de les polítiques locals d'atenció a la infància 0-3". XII FÒRUM LOCAL D'EDUCACIÓ. Document de la ponència, Terrassa, 22 de juny de 2006.

²⁰ Dades obtingudes al web de la Xarxa Municipal d'Escoles Bressol.

nyola del Vallès o Igualada tinguin quotes mensuals pel servei complet de 240, 254, 276 i 211 euros, respectivament.

Així mateix, també hi ha una important diversificació quant a les polítiques d'accessibilitat existents. En molts casos, els ajuntaments donen ajuts a les famílies més desfavorides, en forma de reduccions o bonificacions de la quota mensual segons els ingressos econòmics. En altres casos, reserven places a preus reduïts o simbòlics. Ara bé, cal tenir present que aquesta situació no és extensible al conjunt de municipis, la quantitat de la bonificació no sempre afavoreix l'accés a les famílies amb dificultats econòmiques severes, l'aplicació de la bonificació no sempre comprèn el conjunt de serveis (acollida, menjador, etc.), i els criteris d'adjudicació d'ajuts no sempre integren com a possibles destinatàries les famílies amb dificultats econòmiques lleus. Això succeeix, a més, en un context laboral caracteritzat per la precarietat de l'ocupació, la qual cosa genera inestabilitat i incertesa en els ingressos salarials, així com fluctuacions contínues i inesperades respecte a la situació econòmica de moltes famílies.

Les administracions haurien de reflexionar sobre les polítiques d'accessibilitat que es posen en pràctica

Tot plegat obliga les administracions competents a reflexionar entorn de les polítiques d'accessibilitat que es posen en pràctica. La incorporació de quotes condicionades als ingressos familiars, els sistemes de control i validació de la renda, els criteris d'adjudicació, els graus de bonificació, les escales d'aplicació, etc. són factors que caldria revisar.

Des d'aquesta perspectiva, representa un avenç significatiu l'Ordre EDU/223/2007, promoguda pel Departament d'Educació amb data 27 de juny de 2007, per la qual s'aproven les bases reguladores per a l'atorgament d'ajuts als ajuntaments titulars de llars d'infants, per a l'escolarització de nens i nenes de 0 a 3 anys que es trobin en situacions socioeconòmiques desfavorides. Aquesta recent iniciativa, un avenç important per millorar l'accessibilitat a aquests serveis, estableix ajuts d'un màxim de 1.350 euros per alumne beneficiari per a les famílies amb rendes que no superin els límits màxims de renda familiar que s'estableixen a continuació: 14.778 euros per a famílies de dos membres, 19.407 euros per a famílies de tres membres, 23.020 euros per a famílies de quatre membres, 26.123 euros per a famílies de cinc membres, etc.

D'aquesta iniciativa, no obstant això, convé destacar-ne dues mancances fonamentals. La primera d'aquestes fa referència al perfil de família al qual va dirigit l'ajut. Les rendes familiars màximes fixades limiten els ajuts a les famílies amb un nivell de precarietat econòmica força elevat. Els problemes d'accessibilitat són més greus en aquest col·lectiu, però no exclusivament. I la segona fa referència a la quantitat establerta per a l'ajut. Atès que aquesta política va adreçada a les famílies amb una situació socioeconòmicament més precària, cal destacar que l'ajut màxim previst (1.350 euros) només assumeix prop del 62% del cost mitjà d'accés a les escoles bressol públiques (segons la informació facilitada pels ajuntaments, 2.172 euros). La part restant (822 euros), assumida per la mateixa família, encara pot representar un obstacle important per a aquestes famílies desfavorides. A tall il·lustratiu, per a una família monoparental beneficiària amb un fill que té la renda familiar màxima segons el límit establert (14.778 euros), la despesa de l'escolarització (822 euros) encara representa el 6% dels seus ingressos bruts. A més, les famílies amb pocs recursos econòmics que es veuen obligades a escolaritzar els fills al sector privat per l'escassetat d'oferta pública queden excloses dels ajuts.

7. CREACIÓ DE PLACES D'ESCOLA BRESSOL I LLAR D'INFANTS

La Llei 5/2004 de creació de llars d'infants recull el compromís del Govern de la Generalitat pel que fa a la creació de 30.000 places públiques d'educació infantil de primer cicle per al període 2004-2008. La creació d'aquestes noves places es realitza amb l'objectiu de doblar l'oferta pública actual i augmentar en un 50% l'oferta total actual.

En anteriors apartats, es feia referència a les mancances tant d'oferta existent com d'accessibilitat, com a resultat del desenvolupament deficient del sector públic. Les queixes rebudes al Síndic de Greuges posen de manifest la pressió que hi ha sobre l'oferta pública i sobre la disconformitat dels criteris que intenten ordenar-la i prioritzar-hi l'accés.

La Generalitat té el compromís de crear 30.000 places públiques

És el cas, per exemple, de la queixa (Q 5892/2006) presentada per una família resident a Arenys de Mar que mostrava la seva disconformitat respecte que les dues llars d'infants sostingudes amb fons públics tinguessin criteris d'admissió diferents, i també tinguessin delimitades àrees d'influència diferents a efectes de matriculació (la municipal correspon amb una part del municipi, mentre que la de titularitat privada abasta el conjunt de barris). Això col·loca en situació de desavantatge les famílies que resideixen fora de l'àrea d'influència de l'escola bressol municipal, que només tenen prioritat d'accés pel domicili al centre privat. En la base de la queixa, de fet, la persona interessada es referia al nombre de places insuficients de primer cicle d'educació infantil al municipi, i al fet que aquest any i en cursos anteriors molts infants s'haguessin quedat sense plaça.

Pel que fa al nombre de places, l'Ajuntament d'Arenys va informar que per donar cabuda als

infants que s'havien quedat sense plaça havia llogat mòduls d'escola bressol per al curs 2006-2007. D'altra banda, pel que fa al procediment d'accés als centres docents, el Departament d'Educació va informar que al municipi d'Arenys no es van implantar àrees territorials de proximitat als centres privats sufragats amb fons públics (concertats), però que aquest fet responia a la normativa aleshores vigent. Cal recordar que la Llei orgànica d'educació (LOE) del 4 de maig de 2006 ja estableix que les àrees territorials de proximitat siguin les mateixes per als centres de titularitat pública i concertada.

Els dèficits d'oferta també es denoten en el cas, per exemple, de queixes relacionades amb l'edat requerida per a l'accés. Només en el primer semestre del 2007 s'han rebut cinc queixes sobre el particular pel que fa als municipis de Sant Joan Despí (Q 693/2007), Sant Sadurní d'Anoia (Q 745/2007), el Vendrell (Q 834/2007), Cerdanyola del Vallès (Q 2228/2007) i Vilanova del Camí (Q 2401/2007). El requisit de tenir com a mínim setze setmanes el dia 1 de setembre el recull la resolució que anualment publica el Departament d'Educació amb les normes de preinscripció i matrícula de l'alumnat als centres docents. Val a dir que aquest sistema pot perjudicar els nascuts en un període respecte als nascuts en un altre, però és difícilment evitable siguin quines siguin les dates d'inici i acabament de la preinscripció. Cal tenir en compte, d'altra banda, que la mateixa normativa, tot i la limitació d'edat per a la matrícula, també recull la possibilitat que els centres puguin admetre al llarg del curs nens i nenes de més de setze setmanes.

D'acord amb això, es constata que el problema de fons és el nombre de places d'escola bressol, encara insuficient per atendre la demanda existent, que fa que els infants que no han pogut formalitzar la seva sol·licitud dins el termini de preinscripció tinguin més dificultats, pel fet d'accedir-hi després, d'obtenir una plaça. En aquest sentit, el Síndic de Greuges ha plantejat en les seves resolucions al Departament d'Educació la necessitat d'incrementar el nombre de places de llars d'infants de titularitat pública, ja que, tot i l'esforç realitzat per les administracions públiques en els últims anys, sembla encara insuficient.

En definitiva, moltes d'aquestes queixes no són provocades per aplicacions irregulars de la normativa, sinó, en general, per la insuficiència de places en llars d'infants de titularitat pública.

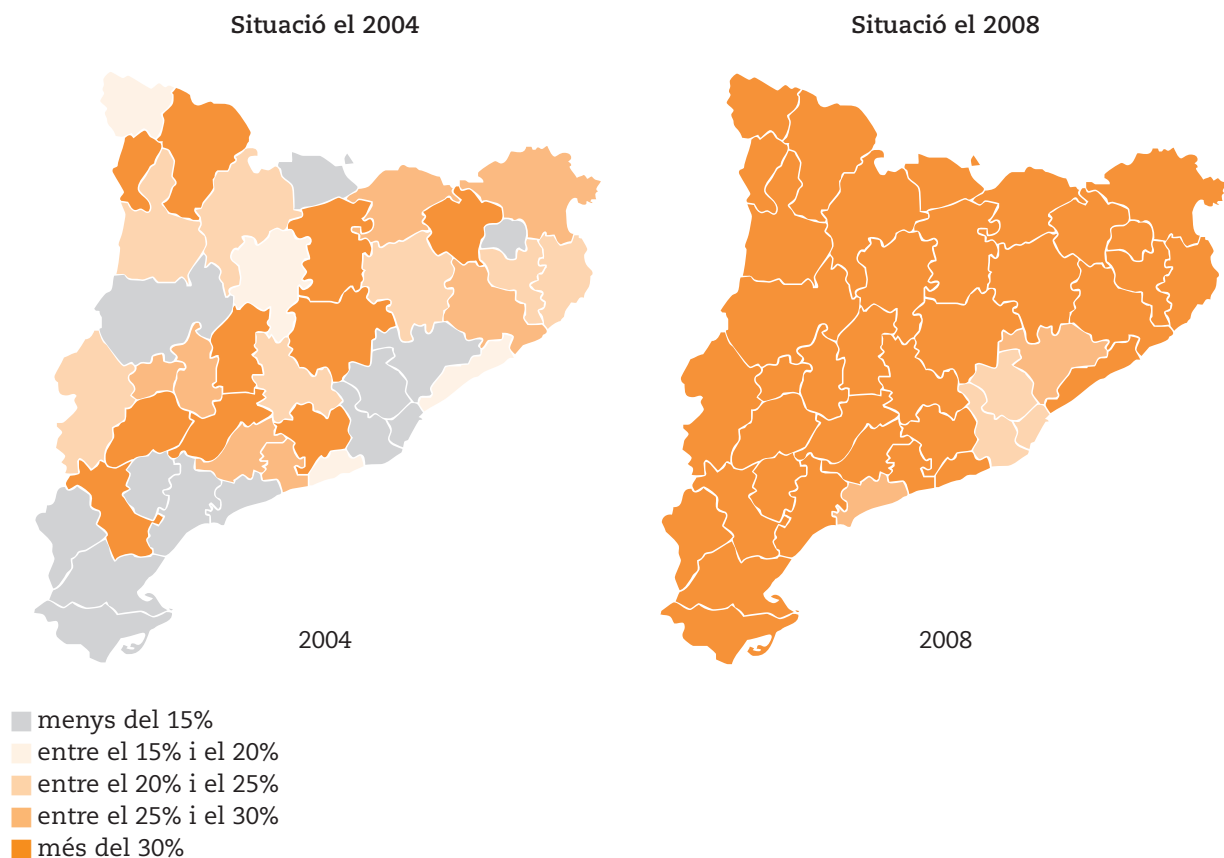
Per aquest motiu, convé posar de manifest l'impacte positiu que es deriva de l'aplicació del Pla de creació de 30.000 places previst pel Govern. Per al conjunt de Catalunya, el nombre de places de caràcter públic a l'etapa de llars d'infants es preveu que passi de les quasi 30.000 existents l'any 2004 a més de 50.000 places l'any 2008 (Generalitat de Catalunya, 2004:19). Aquest augment representa passar d'una taxa d'escolarització pública del 14% l'any 2004 al 26% l'any 2008, així com reduir parcialment la pressió que les famílies exerceixen sobre l'oferta.

En apartats precedents també es destacaven les importants desigualtats existents entre comarques quant a les taxes d'escolarització. En aquest sentit, cal valorar que un dels objectius del Pla és aconseguir uns nivells mínims d'oferta pública en el conjunt del territori, amb variacions entre el 15% i el 30% en funció de la grandària demo-

gràfica dels diferents municipis. En els municipis de fins a 20.000 habitants, la taxa es preveu situar entre el 25% i el 30%; en els municipis de 20.000 a 50.000 habitants, entre el 20% i el 25%; i en els municipis de més de 50.000 habitants, entre el 15% i el 20%.

D'aquesta manera, els esforços més grans es concentren als municipis petits, on hi ha menys demanda potencial (en valors absoluts) i, conseqüentment també, menys oferta privada i més dificultats a l'hora de cobrir i finançar les places. La prioritització dels municipis més petits respon, a parer de les administracions públiques implicades, a la necessitat de garantir que les zones rurals puguin disposar d'una oferta no condicionada a criteris de població i a les possibilitats de finançament. Això afavoriria, a priori, una certa igualació de les condicions a partir de les quals les escoles bressol i les llars d'infants es desenvolupen. El mapa 6 il·lustra el punt de partida i el d'arribada del Pla, i com la seva aplicació ha de representar, especialment a les comarques rurals amb dèficits d'oferta, una reducció de les desigualtats territorials apuntades.

Mapa 6. Escolarització pública a les comarques catalanes: proposta d'ampliació de l'oferta de cara a l'any 2008



Font: Generalitat de Catalunya (2004).

Precisament, però, un dels aspectes més controvertits de la planificació del Pla es deriva dels criteris d'assignació territorial de places. D'una banda, és ben cert que el Pla contribuirà a reduir els dèficits estructurals flagrants que pateixen determinades comarques rurals catalanes, com ara el Montsià, el Baix Camp, el Bages, la Terra

Alta o el Baix Ebre. Però, de l'altra, també ho és que les desigualtats territorials en els nivells de cobertura de l'oferta segueixen persistint. En calcular la taxa d'escolarització pública estimada i projectada per al 2008, que incorpora l'impacte que representa la creació de places prevista inicialment pel Pla (vegeu taula 10), s'hi observa

Taula 10. Indicadors d'escolarització pública per comarques a Catalunya (2006)

Àmbit territorial	Places assignades	% compromís assolit	Places compromeses - Places assignades	Places / Demanda potencial (2004)	Taxa d'escolarització pública (2005-2006)	Taxa d'escolarització total (2005-2006)	Taxa d'escolarització pública estimada (2008)	% sector públic (2005-2006)	Places creades entre 2003/04 i 2005/06
Catalunya	30.000	95,7	-1302	14,6	13,6	30,6	26	44,4	7.598
Alt Camp	375	54,9	-169	31,9	23,8	36,7	50	64,9	44
Alt Empordà	540	120,6	111	17,9	23,3	29,9	30	78	285
Alt Penedès	405	176,3	309	13	26,5	34,5	33	76,8	149
Alt Urgell	165	97	-5	38,4	25,2	38	41	66,4	43
Alta Ribagorça	30	50	-15	42,3	54,2	54,2	75	100	5
Anoia	570	130,2	172	16,6	20,8	35,4	30	58,7	232
Bages	390	226,4	493	8,2	30,4	44,1	32	69	552
Baix Camp	1.155	81,3	-216	21,6	11	31,6	28	34,9	144
Baix Ebre	390	140,8	159	23,3	13	32,9	28	39,7	136
Baix Empordà	615	105	31	18,1	23,6	35	34	67,4	321
Baix Llobregat	2.910	106,4	187	11,3	12,7	25,7	23	49,4	914
Baix Penedès	375	160	225	16,1	19,1	22,3	27	86	52
Barcelonès	5.985	68,9	-1862	10,5	7,1	32	20	22,2	568
Berguedà	105	105,7	6	12,9	29,1	50,1	37	58	37
Cerdanya	195	65,1	-68	45	29,4	39,1	55	75,2	12
Conca de Barberà	135	77,8	-30	25,9	33,6	46	54	73	31
Garraf	660	64,8	-232	15,9	15,5	19,8	28	78,2	235
Garrigues	90	197,8	88	26,7	40,7	51,2	48	79,5	46
Garrotxa	195	151,3	100	14,8	37,4	51,3	45	72,9	52
Gironès	750	75,6	-183	13,8	18,2	38,8	26	46,9	404
Maresme	1.755	109,7	170	13,9	15,8	31,5	27	50,1	620
Montsià	450	92	-36	27,2	9,4	9,4	30	100	111
Noguera	360	66,1	-122	41	18,7	32,1	47	58,3	13
Osona	780	167,2	524	17,6	15,7	34,8	31	45,1	118
Pallars Jussà	75	74,7	-19	31,9	31,1	43,8	62	70,9	11
Pallars Sobirà	30	183,3	25	19	52,9	52,9	55	100	26
Pla d'Urgell	390	59,2	-159	42,5	22,4	35,2	56	63,7	144
Pla de l'Estany	285	84,2	-45	30,8	19,5	39,5	40	49,4	80
Priorat	90	40	-54	51,7	15	15	59	100	3
Ribera d'Ebre	165	33,9	-109	36,8	20,6	33,5	55	61,4	2
Ripollès	165	91,5	-14	32	27,5	49,3	46	55,8	29
Segarra	90	62,2	-34	16,6	31,2	42,6	37	73,1	87
Segrià	705	125,1	177	13,6	17,4	37,3	30	46,7	252
Selva	525	138,7	203	12	22,1	28,4	33	77,8	183
Solsonès	150	17,3	-124	42,4	15,3	32,2	43	47,5	6
Tarragonès	1.230	92	-98	18,6	9,1	26,1	22	35	249
Terra Alta	120	125	30	55,8	11,2	17,2	46	65,2	4
Urgell	300	84,3	-47	31,4	26	44,9	49	57,9	84
Val d'Aran	90	112,2	11	37	33,9	33,9	55	100	23
Vallès Occidental	3.840	82	-692	13,9	10,2	26,8	23	37,9	640
Vallès Oriental	2.370	100,4	10	19,1	12,6	25,5	29	49,3	651

Font: elaboració pròpia amb dades del Departament d'Educació.

que el Pallars Jussà, la Conca de Barberà o la Cerdanya, per exemple, obtenen taxes força superiors a les de la Segarra, l'Alt Empordà o la Selva, per esmentar algunes de les comarques. Convé recordar que totes aquestes comarques presenten un pes del sector privat similar, la qual cosa significa que les taxes d'escolarització globals diferiran sensiblement.

Això significa que, si bé el Pla de creació de places 2004-2008 contribueix a reduir les "desigualtats per baix" i a promoure l'escolarització a les comarques rurals amb més mancances, les "desigualtats per dalt" segueixen persistent. Malgrat que la previsió del Pla de creació de places es mantingui, hi continuaran havent notables diferències territorials entre comarques.

Moltes de les queixes rebudes al Síndic són per la falta de places en llars d'infants públiques

Un altre element controvertit de la planificació té a veure amb la manca d'impacte que preveu tenir el Pla en les zones urbanes. En primer lloc, perquè el Pla no contribueix a millorar substancialment la situació allà on es concentra el gruix més important de població infantil. El mapa 6 mostra que la taxa d'escolarització pública a les zones menys poblades es preveu superior al 30%, mentre que a les zones més poblades no arribarà al 20%. Aquest és el cas de les comarques del Barcelonès, el Baix Llobregat i el Vallès Occidental, les quals concentren pràcticament la meitat dels infants de Catalunya.

En segon lloc, perquè la taxa d'activitat femenina és més alta a les zones urbanes que a les rurals i, alhora, les xarxes de solidaritat informal són més febles. Això podria indicar nivells de necessitat més alts de poder accedir a aquest recurs per part de la població que resideix a les ciutats.

I en tercer lloc, perquè, si bé les comarques urbanes tenen més nivells d'oferta privada, també són les zones que concentren més nivells de precarietat. En certa manera, doncs, són les comarques que tenen més població amb problemes d'accessibilitat al sector privat, i que més poden necessitar una oferta pública ben desenvolupada.

D'altra banda, sobre el desplegament del Pla, cal destacar el bon nivell d'assoliment, el 2007, dels

compromisos de creació de les 30.000 places públiques inicialment previstes. Per al conjunt de Catalunya, tal com ho mostra la taula 10, el percentatge de compromís assolit és del 95,7%, i només queden 1.302 places per comprometre. Aquesta bona valoració, no obstant això, convé matisar-la per diversos motius.

El primer dels motius fa referència al tipus de dades obtingudes. La Llei 5/2004, de 9 de juliol, de creació de llars d'infants de qualitat, en l'article 2, afirma que "El Govern ha de garantir que al final de període 2004-2008 la xarxa de llars d'infants de titularitat pública a Catalunya inclogui un mínim de 30.000 places de nova creació". Les dades, en canvi, no són de places creades, ja en funcionament, sinó de places compromeses pels ajuntaments. De fet, les dades d'escolarització efectiva, obtingudes per l'Estadística del Departament d'Educació, no reflecteixen encara la posada en funcionament d'una part important de les places compromeses. Això podria indicar un ritme de desplegament més baix del que estava inicialment previst.

I el segon dels motius té a veure amb les diferències mostrades entre comarques en el desplegament. D'una banda, convé destacar la presència de comarques amb municipis que superen a bastament el 100% de les places inicialment previstes. L'Alt Penedès, el Bages, Osona, la Garrotxa o les Garrigues, per exemple, obtenen percentatges de compromís assolit superiors al 150%. D'altra banda, en comarques com ara el Priorat, el Solsonès, la Ribera d'Ebre o l'Alta Ribagorça, aquest percentatge és inferior al 50% (vegeu taula 10).

El Barcelonès té un dèficit de 1.862 places segons la previsió inicial del Pla

Precisament, si es tenen en compte només les comarques amb mancances de desplegament, el dèficit de places compromeses en funció de l'assignació prevista en el Pla és de 4.333. En valors absoluts, destaca la comarca del Barcelonès, amb un dèficit de 1.862 places segons la previsió inicial, o el Vallès Occidental, amb 692. Cal recordar que aquestes comarques urbanes, juntament amb el Baix Llobregat, eren aquelles en què el Pla hi preveia un impacte més baix sobre la taxa d'escolarització. En aquest sentit, doncs, llevat del Baix Llobregat, també són unes de les comarques que presenten un nivell de desplegament més modest.

El desplegament del Pla al Barcelonès i també al Garraf, a la Noguera, al Priorat, a la Ribera d'Ebre i al Solsonès és negatiu, especialment si es té en compte que també són les comarques amb més dèficits d'escolarització pública i total. La situació contrària es troba al Bages, al Berguedà, a la Garrotxa o al Pallars Sobirà, que malgrat presentar nivells elevats d'escolarització, el percentatge de compliment del Pla és molt positiu.

Abans es feia referència que la planificació prevista pel Pla no reduïa "per dalt" les desigualtats territorials existents. Aquí cal comentar que el procés de desplegament del Pla pot contribuir, en el cas d'algunes comarques, a accentuar determinades desigualtats territorials. El quadre 1 mostra el comportament de les diferents comarques en funció del nivell de compliment de les previsions del Pla i de les taxes d'escolarització.

Quadre 1. Desplegament del Pla de creació de les 30.000 places de llars d'infants a Catalunya (2007)

	% compliment >100		% compliment >70 i <100		% compliment <70	
	% Places previstes/Demanda potencial >20	% Places previstes/Demanda potencial <20	% Places previstes/Demanda potencial >20	% Places previstes/Demanda potencial <20	% Places previstes/Demanda potencial >20	% Places previstes/Demanda potencial <20
Taxa d'escolarització pública baixa (< 22,7)						
Taxa d'escolarització total baixa (<35,1)	Baix Ebre Terra Alta	Baix Llobregat Baix Penedès Maresme Osona Selva Vallès Oriental	Baix Camp Montsià	Tarragonès Vallès Occidental	Noguera Priorat Ribera d'Ebre Solsonès	Barcelonès Garraf
Taxa d'escolarització total alta (>35,1)	Segrià	Anoia	Pla de l'Estany	Gironès	Pla d'Urgell	
Taxa d'escolarització pública alta (>22,7)						
Taxa d'escolarització total baixa (<35,1)	Val d'Aran	Alt Empordà Baix Empordà Alt Penedès	Conca de Barberà			
Taxa d'escolarització total alta (>35,1)	Garrigues	Bages Berguedà Garrotxa Pallars Sobirà	Alt Urgell Pallars Jussà Ripollès Urgell		Alt Camp Alta Ribagorça Cerdanya	Segarra

Font: elaboració pròpia amb dades del Departament d'Educació.

Nota: El percentatge de places previstes sobre la demanda potencial existent permet ponderar l'impacte que es proposa el Pla. En general, les comarques urbanes més poblades se situen, com ja s'ha comentat, en una previsió d'impacte baixa (en valors relatius).

8. LA QUALITAT EDUCATIVA I LA GESTIÓ DE L'OFERTA

En l'*Informe al Parlament* 2006, el Síndic de Greuges exposava que la institució rebia un nombre creixent de queixes que feien referència a l'atenció als infants de zero a tres anys. Només en el darrer lustre, el Síndic ha rebut 227 queixes relacionades amb l'escolarització en aquesta edat. L'increment de la demanda, la percepció creixent entre la ciutadania del dret a l'accés a aquests recursos educatius, l'expansió de l'oferta i els dèficits de regulació i supervisió sobre els quals aquesta s'ha anat desenvolupant, que afecten negativament la qualitat del servei ofert, són alguns dels factors que expliquen l'augment de queixes experimentat en els darrers anys.

Hi ha una dispersió de models d'escola bressol i de requisits exigits

En l'*Informe al Parlament* també s'esmentava que les queixes referides a la manca de places disminuïen en proporció, però augmentaven les relatives a qüestions de funcionament i qualitat de l'atenció educativa prestada. A mesura que l'escolarització s'estén i que augmenta la valoració de la importància de l'educació a la primera infància, s'incrementen també les exigències de qualitat sobre l'oferta.

Val a dir que l'oferta d'educació infantil de primer cicle a Catalunya s'ha anat configurant en un context de manca de criteris normatius clars sobre la regulació del seu funcionament. Els ajuntaments han anat generant escoles bressol i llars d'infants, sovint sense criteris unificats sobre les condicions que havien de regir la prestació del servei. Aquesta situació ha derivat en una important dispersió de models d'escola bressol, així com també de requeriments exigits. I paral·lelament, també, això ha contribuït a generar situacions en les quals la qualitat no es garantia suficientment.

Un dels exemples més evidents d'aquesta dispersió de models és l'existència, paral·lelament a l'estructura bàsica i autoritzada d'escoles bressol i

llars d'infants públiques i privades del país, d'un conjunt de serveis complementaris d'atenció a la primera infància (aules adaptades en centres de primària, serveis complementaris municipals, serveis culturals lúdics, etc.), que sovint exerceixen de substituïts de l'oferta escolar normalitzada, i que actuen al marge de qualsevol regulació.

Els mateixos professionals del sector han reclamat que s'incrementin les garanties i la qualitat de la xarxa d'escoles bressol i llars d'infants i que també augmenti el reconeixement del caràcter educatiu d'aquesta etapa. Precisament, en el moment de creixement actual, la regulació dels requeriments de qualitat de l'oferta i la pressió de complir-los hauria de permetre reduir el cost i el sobreesforç que comportaria ordenar una oferta ja consolidada en el futur.

De fet, la poca regulació de la provisió de serveis a la primera infància ha contribuït a donar respostes a les demandes, bé des dels governs locals, bé des del sector privat, de forma no sempre estructurada i integrada. Anteriorment, s'ha fet referència a les diferències/desigualtats territorials i també a les diferències/desigualtats relacionades amb l'accés. Aquí es fa referència especialment a les diferències i als dèficits relacionats amb el funcionament i amb les formes de gestió de l'oferta (finançament, tipus de serveis, etc.).

8.1. DÈFICITS RELACIONATS AMB L'ACCÉS ALS SERVEIS DE SUPORT A L'ESCOLARITZACIÓ

Anteriorment, s'ha fet referència a les diferents consideracions que la legislació en matèria d'educació ha dispensat a aquest àmbit educatiu. L'any 1990, la LOGSE (LO 1/1990), que incorporava canvis substancials en l'ordenació de les etapes educatives que establia la LODE (LO 8/1985), va integrar l'etapa 0-3 al sistema escolar com a primer cicle de l'educació infantil. Després d'uns anys d'aplicació de la LOCE (10/2002), que tornava a concebre l'educació preescolar separatament de l'oferta concebuda com a pròpiament escolar, la LOE (2/2006) integrava de nou l'etapa 0-3 a l'educació infantil.

Aquest vaivé en el marc legal és el resultat de la tensió que experimenta aquesta etapa entre concepcions eminentment educatives i concepcions eminentment assistencials. Els plantejaments polítics que no atorguen caràcter escolar a l'oferta de llars d'infants han condicionat negativament, i encara avui ho fan, la plena incorporació de l'educació infantil de primer cicle al sistema educatiu, i limiten alhora la responsabilitat i l'esforç financer que realitzen les administracions educatives competents per garantir la qualitat de l'atenció prestada. En altres paraules, els professionals de les escoles bressol i de les llars d'infants no disposen dels recursos de què disposen els centres escolars d'etapes posteriors per tractar amb garanties situacions específiques generades per la diversitat de l'alumnat.

Els professionals de les escoles bressol tenen menys recursos que els de la resta d'etapes educatives

A tall d'exemple, i amb la finalitat d'il·lustrar aquesta situació, convé fer esment d'una queixa (Q 5410/06) rebuda pel Síndic de Greuges l'any 2006 entorn de les dificultats de comptar amb la intervenció dels serveis de suport a l'escolarització que el Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya té distribuïts en el territori.

En concret, la queixa fou presentada per l'equip de coordinació de les escoles bressol municipals de l'Institut Municipal d'Educació (IME) de Mataró, en disconformitat amb la manca de competència dels equips d'assessorament psicopedagògic (EAP) en l'atenció dels alumnes amb necessitats educatives especials escolaritzats a l'etapa 0-3. L'equip que presenta la queixa manifesta, a més, que sovint aquesta situació afecta alumnes que, per edat, no haurien d'estar escolaritzats a educació infantil de primer cicle, sinó que ho estan per decisió de l'EAP. Com que estan matriculats en centres que no depenen de la Generalitat, se'ls denega el reforç individualitzat que figura com a necessari en el dictamen dels psicopedagogs.

Enfront d'aquesta situació, l'IME de Mataró reconeix que les famílies cada cop escolaritzen a edats més primerenques els fills, també els que necessiten una atenció especial, però exposa que el suport individual a l'infant i el reforç a l'equip d'educadors suposa destinar uns recursos que no sempre estan a l'abast dels pressupostos municipals. Per

això, i en el cas dels infants més grans de tres anys, l'IME recomana en l'escolarització en un CEIP, perquè aquests disposen de recursos específics per a l'atenció dels infants amb necessitats educatives especials (suport de personal de reforç individual, assessors psicopedagògics, educadors d'educació especial del centre, etc.). Tot i així, l'IME també manifesta que, quan el dictamen dels serveis educatius pertinents prescriu que un determinat infant continuï a l'escola bressol municipal, l'Ajuntament dota l'aula i el centre del suport que el cas requereix. El nombre reduït de casos que es presenten havia permès fins ara proveir d'aquests recursos, situació que, segons l'IME, no es podria mantenir en el futur en el cas que es multipliquessin les necessitats.

L'IME de Mataró també insta el Departament d'Educació i Universitats a ampliar la col·laboració amb els ajuntaments en aquest camp, tal com ho han demanat reiteradament els municipis per mitjà de la Comissió Mixta Departament-Ajuntaments. L'entrada en vigor del Decret 282/2006, de 4 de juliol, pel qual es regulen el primer cicle de l'educació infantil i els requisits dels centres (DOGC núm. 4670- 06/07/2006), particularment de l'article 3.4, que determina que "els infants amb necessitats educatives específiques reben l'atenció d'acord amb les seves necessitats singulars des del moment en què són detectades i valorades pels serveis educatius", obliga encara més a aquesta col·laboració.

Les administracions han de garantir l'atenció de les necessitats educatives específiques

Per la seva banda, el Departament d'Educació, en resposta a la queixa, manifesta donar prioritat a l'atenció de l'alumnat en l'ensenyament obligatori, encara que, progressivament, i en la mesura que la disponibilitat pressupostària ho permeti, amplii l'atenció a l'alumnat del segon cicle d'educació infantil (3-6 anys) i, en situacions específiques, de l'etapa 0-3. El Departament deixa constància que té la intenció d'avançar en la cobertura de les necessitats de l'alumnat de tot el sistema a mesura que els recursos disponibles ho permetin, encara que no hi hagi previst ampliar properament la partida disponible per donar resposta a aquest aspecte.

Cal tenir present que el marc legal de referència estableix l'obligació de les administracions públi-

ques de garantir l'atenció de les necessitats educatives específiques en el sistema educatiu. En paràgrafs anteriors ja s'ha fet esment de l'article 3.4 del Decret 282/2006, pel qual es regula el primer cicle d'educació infantil. El mateix Estatut d'autonomia, en l'article 21.7, estableix que "les persones amb necessitats educatives especials tenen dret a rebre el suport necessari que els permeti accedir al sistema educatiu, d'acord amb el que estableixen les lleis". O la mateixa Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, en l'article 71, manifesta que l'atenció integral a l'alumnat amb necessitat específica de suport educatiu s'iniciarà des del mateix moment en què aquesta necessitat sigui identificada.

En aquest sentit, i en el marc del tràmit corresponent a la queixa comentada, el Síndic de Greuges recomanava al Departament d'Educació ampliar progressivament l'atenció a l'alumnat de zero a tres anys en situacions específiques, avançant en la cobertura de les necessitats educatives especials dels infants que ho requerissin des del moment en què es detectessin.

8.2. DÈFICITS RELACIONATS AMB LA FRAGMENTACIÓ DE COMPETÈNCIES RELACIONADES AMB LA GESTIÓ DE L'ESCOLARITZACIÓ DE 0 A 3 ANYS

Anteriorment s'ha fet referència a les possibilitats pressupostàries limitades dels ajuntaments, així com també a la necessitat d'intensificar la coordinació entre el Departament d'Educació i els governs locals per a la gestió de l'etapa educativa 0-3.

Cal destacar que la política pública d'atenció a la primera infància a Catalunya s'ha desenvolupat especialment perquè molts municipis, en un context en què els ajuntaments tenien poc poder i disposaven de pocs recursos per abordar amb garanties el repte de la provisió educativa, assumiren el compromís de crear oferta escolar de zero a tres anys. L'avantatge de la proximitat, que feia més sensibles els governs locals a les demandes de la població, es veié contrarestada per la debilitat organitzativa i la corresponent dificultat per desenvolupar polítiques de provisió educativa.

Aquest model de desenvolupament generà algunes mancances relacionades amb la consistència interna de la xarxa d'escoles bressol i llars d'infants, com ara:

- d'una banda, dèficits puntuals vinculats a la qualitat de l'oferta, provocats per una certa disparitat en els requeriments establerts,

sumada a l'escassetat de recursos municipals que acompanyava la creació de places;

- de l'altra, desequilibris territorials en la provisió d'oferta i en l'escolarització dels infants de zero a tres anys, com a conseqüència de patrons de creixement diferenciats en cadascun dels municipis;
- i finalment, dèficits de vertebració de la xarxa, provocats per una atomització dels centres educatius en l'àmbit local, sense gaire connexió amb les estructures administratives pròpies del sistema educatiu.

El marc normatiu de competències compartides pot comportar una difusió de responsabilitats

En aquest procés, la tasca del Departament d'Educació va consistir bàsicament a gestionar les escoles bressol de titularitat de la Generalitat de Catalunya, així com a subvencionar amb menys o més quanties la creació i el manteniment de les places públiques existents en els diferents municipis.

Precisament, en els darrers anys s'han promulgat diverses iniciatives polítiques que intenten pal·liar, encara que parcialment, aquests dèficits. La Llei 5/2004, de 9 de juliol, de creació de llars d'infants de qualitat, així com el Pla del govern de creació d'un mínim de 30.000 places escolars públiques de zero a tres anys durant el període 2004-2008, per exemple, serveixen per corregir els desequilibris territorials de l'oferta. Alhora, el Decret 282/2006, de 4 de juliol, pel qual es regulen el primer cicle de l'educació infantil i els requisits dels centres, ha promogut una certa clarificació i unificació dels criteris de qualitat que han de regir l'activitat de les escoles bressol i llars d'infants. I la mateixa LOE (2/2006), que incorpora l'escolarització de zero a tres anys a l'educació infantil, contribueix a connectar formalment aquesta etapa amb el sistema educatiu.

Ara bé, aquest marc normatiu estableix alguns àmbits de competències compartides o delegables que, sense els corresponents mecanismes de coordinació i de regulació, pot generar a la pràctica un cert efecte de difusió de les responsabilitats.

Respecte a l'ordenació dels continguts educatius i dels criteris de qualitat de l'oferta, el Departament

d'Educació té clares competències sobre la matèria. La LOE (2/2006), en l'article 14.6, estableix que "les administracions educatives han de determinar els continguts educatius del primer cicle de l'educació infantil [...]. Així mateix, han de regular els requisits que hagin de complir els centres que imparteixen el cicle esmentat, relatiu, en tot cas, a la relació numèrica alumnat-professor, a les instal·lacions i al nombre de llocs escolars".

Els municipis no sempre tenen els recursos suficients per tractar necessitats imprevistes

Respecte a la creació de l'oferta, la LOE (2/2006) es mostra més ambigua i en l'article 15.1 afirma que "les administracions públiques [en general] han de promoure un increment progressiu de l'oferta de places públiques en el primer cicle. Així mateix, han de coordinar les polítiques de cooperació entre elles i amb altres entitats per assegurar l'oferta educativa en aquest cicle". És el Decret 282/2006 el que especifica que aquesta responsabilitat també pertoca als ajuntaments, i estableix en l'article 15.1 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". El pla de creació de places engegat pel govern de la Generalitat sembla comptar amb instruments i canals clars de coordinació entre Departament d'Educació i ajuntaments en aquest camp.

Potser les principals confusions apareixen en aspectes relacionats amb la governació i la gestió quotidiana de l'activitat, i amb l'eventual resolució dels problemes que hi puguin anar sorgint. El cert és que el Decret 282/2006 ha consolidat el procés progressiu de descentralització de les competències de gestió de les escoles bressol als municipis. L'article 20.1 estableix que "Les competències que aquest Decret atribueix al Departament d'Educació i Universitats i als seus òrgans es poden delegar als ajuntaments que les vulguin assumir [...]". Entre les competències que es poden delegar, hi ha les relacionades amb els consells de participació de les llars d'infants. El fet que la titularitat de moltes escoles bressol públiques sigui municipal i que l'ajuntament participi directament en l'òrgan de govern del centre (consell de participació) constata la responsabilitat que assumeixen els municipis en aquesta gestió quotidiana.

Els municipis, però, tal com s'il·lustrava en la queixa exposada anteriorment (Q 5410/06), no sempre disposen dels recursos suficients per donar respostes adequades a necessitats especials, no previstes. A més, hi ha solucions que requereixen respostes en aspectes en els quals els límits competencials són difusos o les competències, compartides. I és en aquestes situacions en les quals emergeix el conflicte entre el deure de l'Administració educativa d'assegurar la qualitat de l'educació dels infants i la responsabilitat de l'Administració local de garantir l'òptim funcionament dels recursos educatius que gestiona (i sobre els quals té les competències delegades). De fet, al Síndic, la constatació d'aquest conflicte apareix en la gestió de determinades queixes que fan referència a aquesta etapa educativa. De vegades, el Departament d'Educació i l'administració local corresponent es responsabilitzen mútuament, sense tenir clar quin és el propi grau de responsabilitat.

Cal tenir present que, a mesura que el procés de descentralització es vagi intensificant i estenent, i que l'oferta s'incrementi, és possible que aquestes situacions apareguin de manera més recurrent. Alhora, la pressió sobre els ajuntaments també serà cada vegada més gran, especialment perquè els requeriments exigits per les famílies augmenten a mesura que l'oferta es generalitza i es concep cada cop més com a servei bàsic, com a bé públic que l'Administració ha de proveir amb uns "mínims" de qualitat.

El marc normatiu dóna un important marge de decisió als ajuntaments per gestionar l'admissió de l'alumnat

Aquesta situació planteja alguns reptes, així com la necessitat que les llars d'infants comptin amb polítiques de suport i amb la possibilitat de respondre a situacions cada cop més específiques. I això no passa únicament per garantir que els ajuntaments disposin dels recursos econòmics suficients per gestionar l'oferta, ni tampoc (encara que també) únicament per promoure l'accés de les escoles bressol als serveis educatius territorials de suport a l'escolarització de la Generalitat de Catalunya (EAP, etc.).

A més d'aquestes condicions necessàries, cal anar integrant l'oferta existent i configurant una verita-

ble xarxa d'escoles bressol. Això obliga a plantejar la idoneïtat dels serveis educatius de suport de què ja disposa la Generalitat de Catalunya a l'hora de donar respostes adequades i específiques a les necessitats dels infants d'aquestes edats. I sobretot, també obliga a acompanyar el procés de descentralització amb polítiques que permetin contrarestar la fragmentació de responsabilitats pròpies d'aquest procés, com ara estructures per compartir i optimitzar recursos a escala supralocal (especialment important quan els municipis són petits).

8.3. DÈFICITS RELACIONATS AMB EL PROCÉS D'ADMISSIÓ D'ALUMNAT

El procés de descentralització afavoreix que l'oferta escolar sigui proveïda i gestionada per l'administració més propera a les demandes de la ciutadania, però també incorpora dificultats relacionades amb el control per part de l'Administració educativa de l'exercici de les competències descentralitzades i amb la capacitat dels ajuntaments de contenir, des d'una posició de proximitat, la pressió assistencial que exerceix la demanda.

La gestió que alguns ajuntaments fan del procediment d'admissió de l'alumnat il·lustra bona part d'aquests dèficits.

El marc normatiu vigent dona un important marge de decisió als ajuntaments per gestionar l'admissió d'alumnat. El Decret 282/2006 estableix, en l'article 16.2 que "Els ajuntaments que [...] assumeixen competències en matèria d'admissió d'alumnat poden establir el corresponent procés, el qual s'ha de regir, en tot cas, pel previst en la normativa que regula l'admissió d'alumnat. Així mateix els ajuntaments poden establir, per a tots els centres que imparteixen el primer cicle de l'educació infantil sufragats amb fons públics del seu territori, un barem diferent al recollit a la normativa que regula l'admissió d'alumnat, respectant en tot cas els criteris d'admissió que s'hi estableixen."

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, en la disposició addicional quarta, afegeix que "Els ajuntaments que hagin assumit la competència en matèria d'admissió d'alumnat del primer cicle d'educació infantil dels centres públics es regiran pels criteris establerts en aquest Decret i per la resta que estableixen en exercici de les seves competències i podran elaborar el seu propi barem per a cada un d'aquells".

La pressió que hi ha sobre l'oferta provoca que alguns governs locals tendeixin a seleccionar indirectament determinats grups socials, sense basar-se aparentment en criteris d'igualtat d'accés, sinó presumiblement més d'oportunitat política. La consideració de determinats anys d'empadronament al municipi, per exemple, limita les possibilitats d'accés de la població nouvinguda, que també en pot tenir necessitat, i beneficia, en canvi, la població més assentada. El mateix succeeix, per exemple, amb l'eliminació del criteri de proximitat del lloc de treball i amb l'obligació de residir al municipi. Ja s'ha fet esment de la importància de l'educació infantil de primer cicle per a la conciliació de la vida laboral i familiar. La mobilitat laboral entre municipis és molt elevada, i condicionar l'accés a un àmbit estrictament local no s'ajusta a la realitat sociolaboral que viuen moltes famílies.

A tall il·lustratiu, aquest és el cas que es produïa a Cornellà de Llobregat per accedir a les escoles bressol municipals (exposat breument en el capítol sobre les desigualtats socials). El Síndic de Greuges va rebre una queixa (Q 3358/2005) que feia referència a la necessitat d'acreditar l'arrelament al municipi amb l'empadronament, i també que aquest fos com a mínim d'un any de durada. D'aquesta forma, la població nouvinguda, d'origen immigrat o autòcton, no tenia oportunitat d'accedir a aquest recurs.

La consideració de determinats anys d'empadronament al municipi limita l'accés de la població nouvinguda

Inicialment, l'Institut Municipal d'Educació de Cornellà de Llobregat exposava que aquests criteris s'incorporaven per "acreditar l'arrelament al municipi, i com a conseqüència que la demanda supera l'oferta". Davant d'aquesta situació, el Síndic de Greuges va adreçar-se a l'Ajuntament d'aquesta localitat per tal que revisés l'aplicació d'aquest criteri fixat, atès que no garantia l'exercici del dret d'accés a una plaça d'escola bressol en igualtat d'oportunitats i, a més, no complia la normativa aleshores vigent sobre admissió de l'alumnat. Finalment, l'Ajuntament de Cornellà de Llobregat va informar que, amb relació a la preinscripció i la matriculació dels alumnes de les escoles bressol municipals per al curs 2007-2008, s'havien tingut en compte aquests suggeriments i

s'havia adaptat la normativa al nou Decret 75/2007, de 27 de març, sobre el procediment d'admissió de l'alumnat als centres en els ensenyaments sufragats amb fons públics.

De característiques similars, també convé fer menció d'una queixa sobre el procediment d'accés d'una llar d'infants d'Esponellà, de titularitat municipal, que impedia a diversos alumnes seguir escolaritzats en aquest centre, tot i no haver finalitzat el primer cicle d'educació infantil (Q 8430/2006 i Q 8650/2006). Les raons adduïdes eren la preferència d'accés d'altres infants residents al poble, o treballadors de l'ajuntament o altres serveis. El Departament d'Educació va mitjançar en la situació i va adreçar-se a l'ajuntament en qüestió perquè deixés sense efecte aquesta decisió, ja que contravenia la normativa que regula el procés de matriculació i escolarització d'alumnes en centres docents sufragats amb fons públics. Finalment, malgrat que actualment encara no s'ha rebut resposta formal de l'Ajuntament d'Esponellà, el Departament d'Educació va informar que un dels infants afectats havia continuat escolaritzat al mateix centre, mentre que els altres tres havien acceptat voluntàriament ser matriculats en altres escoles bressol.

Cal introduir millores en el procediment actual d'assignació de places de llistes d'espera

Finalment, sobre el procediment d'admissió d'alumnat a les escoles bressol, convé fer referència a la situació de Barcelona. En primer lloc, talment com succeeix en altres municipis, convé destacar que en el darrer procés dut a terme el Consorci d'Educació de Barcelona no va gestionar l'admissió d'alumnat dels centres privats subvencionats amb fons públics. Això no va garantir, doncs, que els criteris d'accés seguits fossin els establerts pel Decret 75/2007, i que totes les famílies tinguessin les mateixes oportunitats d'obtenir plaça a les escoles bressol i llars d'infants sufragades amb fons públics.

I en segon lloc, és important destacar una queixa (Q 3224/07) referida a la manca de transparència respecte a l'assignació de places un cop es tanca la matrícula en el procés d'admissió ordinari. El motiu de la queixa se centra en el fet que les sol·licituds presentades en el procés de preinscripció no es conservin com a llista d'espera, sinó que,

en cas de baixes, s'obri un nou procediment del qual només compta "l'ordre d'arribada". Després d'estudiar l'informe presentat per l'IMEB, la resolució del Síndic de Greuges reconeix que el procediment seguit per a la cobertura de places vacants durant el curs escolar a les escoles bressol i llars d'infants sufragades amb fons públics podria vulnerar alguns principis bàsics que han de regir l'actuació de les administracions públiques.

D'una banda, el procediment utilitzat per a l'assignació de places vacants no satisfà el principi d'equitat. L'informe de l'IMEB indica que l'ordre d'entrada determina les oportunitats d'accés, i no pas criteris que fomentin la igualtat en l'accés a l'educació infantil de primer cicle. En el mateix procés d'admissió, que regeix l'assignació de plaça fins que no s'inicia el curs, s'aplica un seguit de criteris per ordenar les sol·licituds que incorporin aspectes relatius a la proximitat, a la possible discapacitat de l'alumne o a la renda familiar, per exemple. Si el criteri d'assignació és, simplement, l'ordre d'entrada, es podrien mantenir les sol·licituds existents en el procés d'admissió inicial, i respectar així les llistes d'espera dels diferents centres. Un dels motius que podria justificar no respectar les llistes d'espera seria que els infants que no haguessin pogut participar en el procés d'admissió no tinguessin les mateixes oportunitats que els infants que sí que hi haguessin pogut participar. En aquest sentit, però, l'ordre d'entrada tampoc resulta just, perquè els infants nascuts a partir del 2 de juliol (data en què comença a comptar l'ordre d'arribada) sempre tindran menys oportunitats que els altres, perquè no hauran pogut formalitzar la seva sol·licitud en aquesta data.

D'altra banda, el procediment utilitzat pot no garantir necessàriament la transparència, tal com succeeix amb el procés d'admissió ordinari. En aquest cas, es fan públiques les vacants, les llistes baremades i l'assignació final de places. En el procediment obert a partir del proppassat 2 de juliol, segons la informació que consta, no hi ha aquest nivell de transparència en el procés. Per exemple, en la circular que es va enviar a les escoles bressol amb data 8 de juny es diu a aquest respecte que "En cas d'haver una plaça disponible, el Servei l'assignarà a una sol·licitud i es comunicarà per e-mail o telefònicament a la família i a l'escola bressol". La persona interessada, precisament, es queixa sobre la no-possibilitat de conèixer la llista d'espera i de conèixer les places vacants que es produeixen al llarg del curs.

D'acord amb això, la resolució suggereix la necessitat d'incorporar millores en el procediment actual que introdueixin la perspectiva de l'equitat en l'assignació de plaça, no solament sobre la base de l'ordre d'entrada, i garanteixin la màxima transparèn-

cia d'aquest procés envers la ciutadania. Alternativament, es podria considerar més equitatiu i transparent mantenir les llistes d'espera dels centres resultants del procés d'admissió ordinari.

8.4. DÈFICITS RELACIONATS AMB EL CONTROL I LA SUPERVISIÓ DE LA QUALITAT EDUCATIVA DE L'OFERTA

La incorporació de l'educació infantil de primer cicle al sistema educatiu promulgada per la LOE (2/2006) proporciona a la Inspecció educativa, per mitjà de l'article 151, la competència i la responsabilitat de supervisar i controlar des del punt de vista pedagògic i organitzatiu el funcionament de les escoles bressol i llars d'infants públiques i privades.

En aquesta línia, el Pla director 2002-2006 de la Inspecció d'Ensenyament considera la necessitat de supervisar el primer cicle d'educació infantil, encara que només especifica com a prioritari la supervisió i l'assessorament de la relació del centre amb les famílies i del procés d'avaluació dels infants.

El Decret 282/2006, en l'article 20.2, també estableix que "l'ajuntament, sens perjudici de les funcions de la Inspecció educativa, pot establir els controls i les supervisions necessaris per a garantir l'exercici de les competències delegades. A aquest efecte, l'ajuntament pot sol·licitar l'actuació de la Inspecció educativa perquè informi en l'àmbit de les seves competències sobre qualsevol expedient instruït per l'ajuntament."

Aquest control de la qualitat educativa hauria de ser assumit pels ajuntaments, especialment en l'oferta pública de titularitat de la mateixa Administració local. El cert, però, és que l'assumpció pels ajuntaments de la gestió de l'oferta no sempre s'acompanya de procediments i instruments de supervisió. Els problemes de recursos que tenen molts ajuntaments a l'hora de crear l'oferta s'accentuen si, a més, han d'anar acompanyats de recursos per controlar-ne el funcionament i la qualitat. Això provoca que molts municipis tinguin llars d'infants que funcionen de manera independent, sense la supervisió directa del mateix ajuntament. En aquesta línia, per exemple, des de la mateixa Diputació de Barcelona es fa referència a la necessitat de promoure la figura del responsable local del conjunt dels serveis de zero a tres anys, especialment als municipis mitjans o grans en què s'està augmentant el nombre de centres²¹.

Cal tenir present que l'oferta augmenta cada cop més, i que el Decret 282/2006, que regula aquesta

etapa educativa, només estableix uns criteris de mínims, especialment centrats en les condicions formals de la provisió del servei (ràtios, espais, etc.). Davant d'aquest escenari, molts ajuntaments centren la seva acció supervisora en el control dels aspectes formals, per assegurar el compliment de la llei, i no presten un nivell d'atenció equivalent als aspectes pròpiament de contingut.

Si hom revisa, per exemple, els plecs de clàusules administratives particulars que regeixen la contractació de les escoles bressol municipals a altres entitats, s'adona de l'alt nivell d'especificitat amb què es tracten les condicions formals que ha de tenir la llar d'infants (característiques del servei, béns i instal·lacions, finançament, drets i obligacions dels actors, règim sancionador, etc.) i, en canvi, no s'hi estableixen exigències de tipus pedagògic.

En aquests mateixos plecs, sovint s'estableix l'obligació de l'entitat gestora de facilitar periòdicament a l'ajuntament informació que demostrï el compliment dels criteris formals regulats legalment, com ara la relació del personal i les seves titulacions, i de les condicions econòmiques relacionades amb el funcionament de l'activitat, com ara la proposta de pressupost anual, la memòria de gestió o el compte d'explotació. En canvi, no es precisen mecanismes de control de la qualitat educativa durant el funcionament de l'activitat.

S'ha de promoure la figura del responsable local dels serveis de 0 a 3 anys

L'anàlisi de la informació sobre les escoles bressol municipals facilitada al Síndic pels mateixos ajuntaments en el marc d'aquest informe constata que una part significativa dels centres declara no tenir definit un projecte educatiu (en algun dels casos, aquest està en procés d'elaboració). Cal recordar que el Decret 198/1996, de 12 de juny, pel qual s'aprova el reglament acadèmic dels centres docents públics que imparteixen educació infantil i primària, així com la Resolució de 30 de juny de 2006 per la qual el Departament d'Educació aprova les instruccions per a l'organització i el funcionament de les llars d'infants públiques per al curs

²¹ A Serra, A. (2006). "Aproximació a l'anàlisi dels models de gestió de les polítiques locals d'atenció a la infància 0-3". XII FÒRUM LOCAL D'EDUCACIÓ. Document de la ponència, Terrassa, 22 de juny de 2006.

2006-2007, estableixen l'obligació de definir el projecte educatiu i el projecte curricular, entre altres. El decret esmentat concreta, en l'article 9, que "El projecte educatiu del centre té per finalitat plasmar de forma coherent l'acció educativa adoptada després d'una anàlisi de la pròpia realitat i del context socioeconòmic i cultural on el centre desenvolupa la seva acció formativa". La problematització de la pròpia pràctica docent i del context socioeducatiu en el qual s'actua és un element fonamental per promoure la qualitat de l'oferta.

Una part significativa de centres declara no tenir definit un projecte educatiu

La necessitat de definir mecanismes de control sobre la qualitat de l'oferta educativa es fa més evident en els casos de llars d'infants municipals de gestió indirecta. Els problemes de gestió comentats anteriorment porten molts ajuntaments a externalitzar la provisió del servei. Segons les dades facilitades pels governs locals, al voltant del 25% de les escoles bressol i llars d'infants és gestionada de forma indirecta per altres entitats. En aquest procés de subcontractació, el primer (i principal) dels controls de qualitat té a veure amb la selecció de l'entitat que n'assumeix directament la gestió.

El plec de clàusules administratives particulars que regeixen la contractació del servei especifica els criteris de valoració de les propostes que aspiren a la concessió. I entre aquests, destaca que els criteris de tipus econòmic i organitzatiu (proposta d'organització de servei escolar, pla d'acollida matinal, proposta de reglament de règim intern, proposta de funcionament econòmic, etc.) són sovint, i un cop més, igual de valorats o més que els criteris de tipus merament educatiu (projecte curricular, projecte educatiu, etc.). En altres paraules, els aspectes econòmics i organitzatius són igual de determinants o més que els educatius a l'hora de decidir sobre l'entitat concessionària de la gestió del servei.

La mateixa mesa de contractació reforça aquesta situació, ja que generalment la seva composició integra l'alcalde (o persona en qui delegui), el secretari, l'interventor, l'assessor jurídic, determinats regidors o portaveus dels grups polítics, per exemple, i en canvi, no incorpora professionals amb coneixements de l'àmbit educatiu.

8.5. DÈFICITS RELACIONATS AMB LA REGULACIÓ DEL CONJUNT DELS SERVEIS D'ATENCIÓ A LA PRIMERA INFÀNCIA

Amb relació al control i la supervisió de l'oferta educativa, cal fer una menció especial dels serveis educatius existents en molts municipis de Catalunya que actuen de manera anàloga a les escoles bressol autoritzades pel Departament d'Educació, sota altres denominacions, i sense autorització de l'Administració educativa. Aquesta situació no afecta exclusivament determinats serveis de titularitat privada, sinó també serveis públics promoguts pels mateixos ajuntaments.

La manca de regulació i de control d'aquests serveis no contribueix a assegurar que l'activitat que s'hi desenvolupa respecti les condicions educatives, de seguretat, higièniques, sanitàries, d'accessibilitat, etc. necessàries per garantir la qualitat de l'atenció que reben els infants. El dèficit de garanties de qualitat es constata en la mateixa actuació del Síndic de Greuges i en les queixes rebudes sobre el funcionament d'aquest tipus de serveis. En l'*Informe al Parlament 2006*, el Síndic de Greuges féu referència a l'actuació d'ofici iniciada arran dels presumptes maltractaments produïts en una "ludoteca" de Vilanova i la Geltrú (A/O 4116/2006) i a la queixa relativa, també, a un incident succeït en una "ludoteca" de Castellbisbal (Q 4323/2006). Aquests dos serveis oferien una atenció equivalent al d'una escola bressol, segons les característiques apuntades pel Decret 282/2006, i, en canvi, actuaven sota una llicència municipal de ludoteca.

La manca de regulació fa que no es pugui assegurar la qualitat dels centres no autoritzats

El problema rau en el fet que el Decret 282/2006 només defineix explícitament els requeriments dels serveis educatius que imparteixen l'educació infantil de primer cicle i que, per tant, hagin de ser autoritzats pel Departament d'Educació. L'article 1 estableix que "Aquests centres acullen de manera regular, és a dir, continuada i sistemàtica, infants de zero a tres anys, i els donen servei educatiu segons les condicions i els requisits que s'estableixen en aquest Decret. Perquè entrin en funcionament, els ha de crear o autoritzar l'Administració educativa". En l'article 10 afegeix que (10.1) "Els

centres han d'oferir els seus serveis de manera continuada i sistemàtica a grups estables d'infants, amb freqüència diària, distribuint les activitats per franges horàries i de serveis durant deu o més mesos l'any. També poden oferir de manera regular i amb una programació adequada un servei educatiu de menor freqüència i atenció horària que l'anterior a grups estables d'infants dos o més dies a la setmana, tres o més hores al dia, durant deu o més mesos l'any”.

No hi ha cap administració que supervisi els establiments que operen com a escoles bressol sota altres noms

En canvi, si bé estableix criteris més o menys específics sobre el tipus de característiques que ha de respectar un servei que vulgui funcionar com a escola bressol, el Decret 282/2006 no obliga els serveis amb altres denominacions que operen de forma equivalent a les llars d'infants. Aquest n'és un dels dèficits principals.

Davant d'aquests dèficits, i amb relació als expedients esmentats anteriorment, se sol·licità informació al Departament d'Educació, al Departament d'Acció Social i Ciutadania, al Departament de la Presidència, i als ajuntaments respectius.

Pel que fa als ajuntaments, les dues corporacions informaren que es tracta d'establiments amb llicències per desenvolupar l'activitat de ludoteca. I en efecte, no hi ha una normativa que especifiqui clarament que les ludoteques no puguin oferir un servei d'atenció horària similar al de les escoles bressol.

Pel que fa al Departament d'Acció Social i Ciutadania, aquest es remetia a la normativa que regula les escoles bressol i, en concret, al Decret 282/2006. Aquest departament afegia que l'única disposició normativa que fa referència a les ludoteques és el Decret 222/1996, de 12 de juny, dels equipaments cívics, i que en aquest marc, les ludoteques són equipaments especialitzats en el joc i la joguina i el seu espai físic està organitzat en zones determinades per a cada tipus de joc, tot recordant que la tutela i la cura dels infants de menys de quatre anys es duu a terme des de les escoles bressol i llars d'infants, i no pas des de les ludoteques.

Finalment, el Departament d'Acció Social i Ciutadania també informava que estava treballant en l'elaboració d'una normativa específica per a les ludoteques, enteses com a espais de joc fora de l'horari escolar.

Per la seva banda, el Departament de la Presidència informava que la Secretaria General de la Joventut no exerceix la supervisió sobre les ludoteques, sinó que regula la seguretat i la qualitat de les activitats d'educació en el lleure en les quals participen menors d'edat i que es troben regulades pel Decret 130/1997. Aquest decret regula les acampades juvenils, els camps de treball, els casals de vacances, les colònies i les rutes en les quals participen persones menors de divuit anys en nombre superior a sis que no tinguin caràcter familiar, lectiu o esportiu. El Departament de la Presidència es remetia finalment, com feia el Departament d'Acció Social i Ciutadania, al Decret 222/1996, de 12 de juny, per a la regulació de les ludoteques.

I finalment, el Departament d'Educació va informar que aquests tipus de centres no consten com a centres d'educació infantil autoritzats, de manera que fer-ne el control no forma part de la seva competència.

Alguns ajuntaments regulen els serveis adreçats a la infància en les seves ordenances

L'anàlisi de tota aquesta informació posa de manifest que a hores d'ara no hi ha cap administració pública que, més enllà dels aspectes inclosos en les llicències municipals d'activitats, que en cap cas incideixen en el tipus d'atenció que reben els infants (adequació urbanística, immissió en el medi ambient), assumeixi el control i la supervisió del funcionament dels establiments que amb denominacions diverses funcionen com a veritables llars d'infants. En aquest sentit, cal assenyalar que es tracta d'establiments on els infants de zero a tres anys són atesos diàriament en horari de matí, migdia i tarda, amb una temporalitat exacta a qualsevol escola bressol ordinària, i amb l'objectiu que els infants hi siguin atesos en substitució de les seves famílies.

La manca de supervisió administrativa del funcionament d'aquests recursos col·loca els infants afectats i també les seves famílies, majoritària-

ment desconexades de la manca de control d'aquests serveis (per bé que no facin servir la denominació de llar d'infants) en una situació de desprotecció.

Aquest dèficit de regulació dels serveis que operen com a escoles bressol sota altres denominacions, sense l'autorització i el control del Departament d'Educació, també es produeix amb els serveis educatius infantils que no operen de manera anàloga a les llars d'infants. Aquests serveis educatius no disposen d'una regulació específica que estipuli els requeriments de qualitat que han de complir per garantir i controlar la qualitat del servei prestat. El mateix Decret 222/1996, de 12 de juny, dels equipaments cívics, que regula l'activitat de les ludoteques, es limita a definir de forma genèrica els objectius i els tipus de serveis, sense entrar a especificar aspectes concrets sobre el seu funcionament (ràtios, formació dels professionals, condicions de les instal·lacions, etc.).

Davant d'aquest buit normatiu, alguns ajuntaments han optat per regular, per mitjà de les seves ordenances municipals, els serveis adreçats a la infància. A tall il·lustratiu, per exemple, l'Ajuntament de Terrassa estableix en l'Ordenança d'usos i activitats que els serveis educatius que funcionen de manera anàloga a les llars d'infants, segons el que estableix el Decret 282/2006, han de ser autoritzades pel Departament d'Educació. La resta de serveis, en canvi, han de funcionar com a "espais lúdics infantils". Segons l'article 48 de l'Ordenança, "S'entén per espai lúdic infantil l'activitat destinada a activitats de joc o esplai per a infants de manera no regular i no inclosa dins l'àmbit d'aplicació del Decret 282/2006 [...]". En aquests espais es podran admetre infants de fins a sis anys dins l'horari escolar sempre que hi assisteixin com a màxim tres hores al dia, durant un màxim de dos dies a la setmana i menys de deu mesos a l'any. El

titular haurà d'aportar una declaració signada on manifesti que complirà amb aquestes restriccions d'horari". I més endavant estableix alguns requeriments relacionats amb les condicions de seguretat dels espais lúdics infantils (article 49), amb les condicions de ventilació i condicionament (article 50) i amb les condicions materials (article 51). Malgrat aquesta bona pràctica, no s'especifica res relacionat amb les ràtios d'infants per professional i amb la qualificació del personal que hi treballa.

8.6. DÈFICITS RELACIONATS AMB LES RÀTIOS D'INFANTS

Un dels factors que més condiciona la qualitat educativa de les escoles bressol té a veure amb les ràtios d'infants per unitat. La manca d'autonomia pròpia dels infants de zero a tres anys i la intensitat de la tasca socialitzadora que es requereix en aquestes edats fan que en l'educació infantil de primer cicle sigui imprescindible un cert grau d'atenció personalitzada. Les ràtios per unitat, precisament, determinen els temps i les possibilitats de dedicació dels professionals a cadascun dels infants escolaritzats. Concentrar en un mateix espai físic un determinat nombre d'infants amb els dèficits de socialització propis de l'edat repercuteix negativament sobre les possibilitats de promoure dinàmiques grupals de caràcter educatiu.

En termes generals, les escoles bressol públiques presenten ràtios d'infants per grups més baixes que les del sector privat. La taula 11, que exposa les dades del curs 2005-2006 de Barcelona ciutat i de les comarques amb més de 5.000 infants escolaritzats a l'educació infantil de primer cicle, així ho demostra. A la ciutat de Barcelona, per exemple, l'oferta pública presenta, de mitjana, més d'un infant menys per unitat.

Taula 11. Ràtio d'infants per grup a les escoles bressol a Catalunya (2005-2006)

Àmbit	Sector	Unitats	Alumnes	Ràtio d'infants per grup
Catalunya	Públic	2.334	31.431	13,5
	Privat	2.817	39.334	14
Barcelona ciutat	Públic	285	3.523	12,4
	Privat	856	11.880	13,9
Barcelonès	Públic	343	4.274	12,5
	Privat	1.070	14.966	14
Baix Llobregat	Públic	260	3.613	13,9
	Privat	253	3.696	14,6
Vallès Occidental	Públic	234	3.200	13,7
	Privat	369	5.235	14,2

Font: elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Educació.

Entre les escoles bressol públiques, també hi ha importants diferències internes. Un dels eixos de diferenciació té a veure amb el tipus de gestió. La taula 12 recull la informació sobre l'ocupació de les llars d'infants municipals que han facilitat nombrosos ajuntaments en el marc d'aquesta actuació d'ofici. S'hi constata que les llars d'infants públiques de gestió indirecta presenten una ràtio d'infants per grup també més alta (14,2) que les de gestió directa (13,7). Aquesta realitat s'explica principalment per la necessitat que les escoles bressol promogudes o gestionades per entitats lucratives o no lucratives siguin rendibles des del punt de vista econòmic.

Un altre factor explicatiu està relacionat amb el nivell d'ocupació de les llars d'infants. La taula 12 posa en relleu que un 32,3% de les llars disposa d'alguna plaça lliure disponible. Són llars ubicades generalment en municipis petits, que presenten una demanda potencial més baixa. En aquest sentit, l'índex d'ocupació posa en relleu que les escoles bressol municipals de gestió indirecta (0,96) estan més ocupades que les de gestió directa (0,89). Si hom observa les places per llar, s'adona que les escoles bressol gestionades de forma indirecta acostumen a tenir més places, perquè habitualment estan ubicades en municipis més grans. Aquests són els municipis que concentren un nombre més alt de demanda potencial.

Les ràtios les defineix el Decret 282/2006, que regula l'educació infantil de primer cicle. En l'article 12, estableix que el nombre màxim d'infants per grup ha de ser, per als grups amb infants menors d'un any, de vuit, per als grups amb infants d'un a dos anys, de tretze, i per als de dos a tres anys, de vint. El mateix centre s'ocupa de determinar la distribució de grups, segons el nombre d'infants que atén i l'equip de professionals de què disposa. Quan el Departament d'Educació autoritza el funcionament d'una determinada escola bressol, fixa la capacitat màxima simultània permesa, segons les instal·lacions i les condicions de què disposa el centre.

Sobre les ràtios que estableix el decret esmentat convé fer algunes consideracions. La primera és que, des d'una perspectiva de la qualitat educativa, el Decret 282/2006 no incorpora millores respecte als decrets precedents. Fins i tot, si es pren com a referència l'Ordre d'11 de maig de 1983, promoguda pel Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya, el darrer decret arriba a empitjorar-ne la situació. L'ordre esmentada estableix, per als lactants, un infant menys, per als caminants, tres infants menys, i per als maternal, dos infants menys. El quadre 2 recull les diferents referències normatives al nombre màxim d'infants per unitat.

Taula 12. Indicadors sobre ocupació de les escoles bressol municipals (2007)

	Total	Gestió directa	Gestió indirecta
Nombre de llars analitzades	189	145	44
Ràtio infants/grup	13,9	13,7	14,2
Ràtio infants/grup (esperada)	15,2	15,4	14,8
Índex d'ocupació de places	0,96	0,95	0,99
% de llars sobreocupades	10,1	9	13,6
% de llars infraocupades	32,3	37,9	13,6
% de grups sobreocupats	5,4	5,2	6
Places/Llar	60,4	59,1	65
Matriculats/Llar	58,1	56,1	64,5
% grups P0	15,5	14,2	19,5
% grups P1	41,2	41,4	40,5
% grups P2	41,2	41,6	40
% alumnat P0	8,3	7,5	10,6
% alumnat P1	36,5	36,5	36,4
% alumnat P2	52,9	52,9	53
Índex d'ocupació (=1) P0	0,92	0,90	0,97
Índex d'ocupació (=1) P1	0,94	0,93	0,98
Índex d'ocupació (=1) P2	0,89	0,87	0,94

Font: elaboració pròpia a partir de dades facilitades pels ajuntaments.

Una segona consideració té a veure amb el fet que les ràtios establertes per decret són superiors a les existents en els països europeus capdavanters en polítiques d'atenció escolar de la primera infància. Dinamarca, Itàlia o França, per exemple, presenten ràtios per grup fins a un 50% més reduïdes que les que mostra Catalunya.

Aquestes dues consideracions posen de manifest que el Decret 282/2006 no suposa un avenç qualitatiu significatiu en relació amb les ràtios d'infants. Cal tenir present que una de les reivindicacions més esteses entre els professionals del sector fa referència a la reducció d'aquestes ràtios. La Xarxa Territorial d'Educació Infantil de Catalunya, per exemple, quan el Decret estava en procés d'elaboració, suggeria reduir el nombre màxim d'infants per grup en un 25%. Conscients d'aquesta necessitat, diversos ajuntaments, especialment alguns dels que disposen de més recursos pressupostaris, han optat per establir ràtios d'infants per grups més reduïdes. En el cas de Barcelona, per exemple, el nombre d'infants és de 7 a lactants, de 10 a caminants, i de 18 a maternal.

I finalment, una tercera consideració fa referència que, no solament les ràtios que estableix el Decret són altes, sinó que de vegades la normativa no es compleix. La manca de compliment que de vegades es produeix respecte a les ràtios d'infants establertes per decret es constata des de la mateixa institució del Síndic de Greuges amb algu-

Quadre 2. Evolució dels criteris relatius a les ràtios d'infants per grup

<p>L'Ordre d'11 de maig de 1983, que regula les condicions higienicosanitàries i de seguretat de compliment obligat pels centres d'atenció assistencial per a infants de menys de 6 anys (modificada posteriorment per l'Ordre d'1 d'agost de 1984).</p>	<p>L'article 1 estableix que les unitats existents a les llars d'infants han de mantenir, sense excepció, els mòduls següents:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unitat per a infants de fins a 12 mesos: 7 nens i 4 m² per a cada un. • Unitat per a infants d'1 a 2 anys: 10 nens i 3 m² per a cada un. • Unitat per a infants de 2 a 3 anys: 18 nens i 2,5 m² per a cada un.
<p>Reial decret 1004/1991, de 14 de juny, pel qual s'estableixen els requisits mínims dels centres que imparteixen ensenyaments de règim general no universitaris.</p>	<p>L'article 13 estableix que els centres han de tenir, com a màxim, el següent nombre d'alumnes per unitat escolar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unitat per a infants de fins a 12 mesos (lactants): 8 nens. • Unitat per a infants d'1 a 2 anys (maternal): 13 nens. • Unitat per a infants de 2 a 3 anys: 20 nens.
<p>Decret 353/2000, de 7 de novembre, pel qual s'estableixen els requisits mínims de determinats centres d'educació infantil.</p>	<p>L'article 4 estableix per als centres d'educació infantil que atenguin poblacions de característiques sociodemogràfiques especials o escolars el següent nombre màxim d'infants per grup:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unitats que agrupin infants de diferents edats del primer cicle d'educació infantil: 15 infants. <p>Quan no s'agrupin infants de cursos o cicles diferents, la relació màxima per unitat ha de ser en tots els casos la que estableix l'article 13 del Reial decret 1004/1991, de 14 de juny.</p>
<p>Decret 282/2006, de 4 de juliol, pel qual es regulen el primer cicle de l'educació infantil i els requisits dels centres.</p>	<p>L'article 12 estableix que el nombre màxim d'infants per grup simultàniament ha de ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grups d'infants menors d'un 1 any: 8 infants. • Grups d'infants d'1 a 2 anys: 13 infants. • Grups d'infants de 2 a 3 anys: 20 infants.

Font: elaboració a partir de la normativa, a partir de documents no publicats de la Xarxa Territorial d'Educació Infantil de Catalunya.

nes de les queixes rebudes. És el cas, per exemple, de la queixa encara en tràmit sobre una llar d'infants municipal de l'Ajuntament de Barcelona (Q 15574/06), en la qual s'indicava que el grup de zero a un any estava integrat per nou nadons (un infant per sobre del que s'estableix normativament). Aquest increment, que havia perdurat un curs escolar, estava provocat pel retard en l'entrada en funcionament d'un altre centre. Aquesta queixa encara està pendent de resolució.

Altres irregularitats, de caràcter menys excepcional, han estat constatades pel mateix Departament d'Educació en una escola bressol privada de Barcelona autoritzada per la mateixa Administració educativa. La queixa (Q 4505/04), presentada per una família sobre les condicions d'atenció dels infants escolaritzats en aquest centre, va derivar en visites de la Inspecció educativa, la qual va comprovar que el nombre d'alumnes per grup excedia l'establert. Per aquest motiu, l'inspector va donar indicacions que no es cobrissin les baixes d'alumnes.

Una pràctica similar presumptament s'havia produït en una altra llar d'infants privada de

Barcelona (Q 2003/2007). El grup de mestres que presenta la queixa exposa que quan ha de venir la Inspecció al centre, "la coordinadora separa la classe dels lactants en dues aules, ja que hi ha massa nens". Aquesta queixa encara es troba en procés de resolució.

Les ràtios establertes per decret són superiors a les de Dinamarca, Itàlia o França

Aquestes queixes són interessants per il·lustrar la importància de l'acció de la Inspecció en el control dels mínims de qualitat requerits pel Decret 282/2006. La manca de supervisió apuntada en apartats anteriors no contribueix a evitar la proliferació d'aquestes pràctiques irregulars. Convé tenir present que la debilitat econòmica de molts ajuntaments i promotors privats d'escoles bressol,

combinada amb la pressió que exerceix la demanda sobre l'oferta existent, empeny a l'alça les ràtios per grups.

La taula 12, que conté dades sobre l'ocupació de les llars d'infants municipals, posa de manifest que de les quasi 200 escoles bressol que han facilitat la seva informació un 10,1% declara tenir un nombre d'infants matriculats superior al nombre de places assignades. Aquesta situació és més present en les escoles municipals de gestió indirecta (13,6%). Com ja s'ha comentat, la necessitat de fer rendible econòmicament el servei per part de l'entitat que s'ocupa de gestionar-lo, necessitat evident quan hi intervenen agents privats, podria reforçar aquest tipus de pràctiques.

En les llars d'infants privades, aquestes pràctiques són més recurrents. Cal recordar que l'oferta pública es finança aproximadament per l'aportació de capital públic en un 66% (seguint la teoria dels tres terços, un terç l'ajuntament i un altre la Generalitat de Catalunya), i de capital privat, en un 33%. En canvi, l'oferta privada no subvencionada en cobreix el 100% a partir de les quotes que paguen les famílies. Aquestes quotes en una escola pública giren al voltant dels 200-250 euros mensuals, i en les llars privades, ho fan a l'entorn dels 300-400 euros, diferència que només cobreix el 50% de finançament públic a les escoles bressol públiques. Això significa, doncs, que per cobrir les despeses de funcionament, moltes llars d'infants privades utilitzen, entre altres, el recurs d'ampliar el nombre d'infants inscrits.

El Síndic ha rebut queixes sobre l'incompliment de les ràtios d'infants

Amb relació al percentatge de sobreocupació, però, val a dir que no es correspon necessàriament amb el nivell d'incompliment de les ràtios establertes pel Decret. L'article 12 estableix el nombre màxim d'infants que pot estar simultàniament en un grup. Això fa que algunes llars ofereixin usos parcials, de mitja jornada, tot possibilitant que una mateixa plaça sigui ocupada per més d'un infant. Aquesta pràctica, força freqüent, incrementa la complexitat de la tasca educativa dels professionals i redueix la qualitat de l'atenció rebuda pels infants, ja que dificulta l'estabilitat del grup, incideix negativament sobre el coneixement i la relació que els educadors tenen amb els infants, redueix les possibilitats d'intervenir amb les famí-

lies, etc. Aquesta només és una de les estratègies que es posen en pràctica i que tenen per objectiu incrementar el nombre d'infants atesos, sovint en detriment de la qualitat de l'atenció que s'ofereix.

En qualsevol cas, són pràctiques que parteixen d'una concepció de la llar d'infants com a recurs merament de cura, que s'ocupa simplement de garantir la guarda dels infants, i no pas com a recurs pròpiament educatiu, que té sentit en tant que educa els infants en un entorn de qualitat.

8.7. DÈFICITS RELACIONATS AMB LA QUANTITAT I LA QUALIFICACIÓ DELS PROFESSIONALS

El nombre i la qualificació dels professionals, òbviament, també és una de les dimensions que més condiona la qualitat de l'oferta. En l'anterior punt ja s'esmentava la importància de l'atenció personalitzada en l'educació infantil de primer cicle. Dit això, convé recordar que el Decret 282/2006, que regula la qualificació i el nombre dels professionals, especifica en l'article 11 que la titulació requerida és la de mestre especialista en educació infantil (o de títol de grau equivalent) o la de tècnic superior en educació infantil (o de títol equivalent), i que el nombre mínim de professionals en presència simultània ha de ser igual al nombre de grups en funcionament més un, incrementat en un de més per cada tres grups. A més, s'estableix que, per cada tres grups o fracció, almenys un dels professionals ha de tenir el títol de mestre amb l'especialitat d'educació infantil.

En contrast amb l'educació infantil de segon cicle, el Decret 282/2006 estableix que l'acció educativa pot ser desenvolupada per professionals que no tinguin la titulació de mestre. Aquesta és una clara constatació de la manca de reconeixement professional de l'acció educativa que es desenvolupa a les escoles bressol, per la qual cosa els requeriments que s'exigeixen són de qualificació més baixa. De fet, els requeriments de qualificació del personal a l'etapa d'educació infantil de primer cicle són inferiors als de la resta d'etapes educatives, com ara l'educació infantil de segon cicle.

A diferència del que s'ha comentat per al cas del nombre d'infants per grup, però, el Decret 282/2006 sí que representa un avenç significatiu quant al nombre i a la qualificació dels professionals que hi treballen. Si bé la titulació requerida en anteriors normatives era equivalent, el Decret 282/2006 incrementa el nombre de professionals de les escoles bressol (amb un increment mínim d'un professional) i augmenta també el nombre de mestres requerits (amb un increment mínim d'un

mestre en les escoles bressol de quatre grups o més). El quadre 3 il·lustra els canvis en el nombre de professionals, que varia en funció del nombre de grups. Per la seva banda, el quadre 4 recull les referències normatives sobre el particular.

Sobre les ràtios de professionals, tal com succeïa amb el nombre d'infants per grup, convé destacar que el model que estableix el Decret s'allunya encara de la quantitat de professionals present en països europeus capdavanters en l'atenció de la primera infància. Segons dades de l'OCDE (2007), Dinamarca, amb 3,3 professionals per infant, Itàlia, amb 7 professionals per infant, o França, amb 5 professionals per infant, per exemple, mostren ràtios sensiblement per sota que Catalunya.

Els requisits de qualificació del personal són inferiors als de la resta d'etapes educatives

Les dades facilitades pels mateixos ajuntaments sobre prop de 200 escoles bressol municipals, que recull la taula 13, posen de manifest que la ràtio d'infants per professional que es deriva de l'aplicació del Decret correspondria a 9,3. A la pràctica, aquesta ràtio és sensiblement inferior, de 8,7, la qual cosa significa que, en general, es contracten més professionals dels que obliga la normativa.

Quadre 3. Nombre i qualificació dels professionals segons la normativa

Nombre de professionals	Reial decret 1004/1991	Decret 282/2006
Escola bressol amb 3 grups	4	5
Escola bressol amb 6 grups	7	9
Escola bressol amb 9 grups	10	13

Nombre de mestres	Reial decret 1004/1991	Decret 282/2006
Escola bressol amb 3 grups	1	1
Escola bressol amb 6 grups	1	2
Escola bressol amb 9 grups	2	3

Font: elaboració pròpia a partir de la informació del DOGC.

Aquesta situació és més present en el sector públic que en el privat, i també a les llars públiques de gestió directa que a les de gestió indirecta. Precisament, la taula 13 evidencia que aquestes ràtios són més altes en el cas de les escoles bressol municipals de gestió indirecta, la qual cosa s'explica pels mateixos motius econòmics que s'argüien quan anteriorment es parlava del nombre d'infants per grup. Així, per exemple, si hom compara el nivell de qualificació dels professionals en funció del tipus de gestió s'adona que les escoles bressol municipals de gestió directa presenten una proporció més alta de mestres (37% vs. 23,8%), mentre que les escoles de gestió indirecta tenen un percentatge superior de tècnics superiors (59% vs. 46,7%). Les retribucions varien en funció del nivell de qualificació, de tal forma que les llars de gestió indirecta comporten en aquest sentit menys costos de personal.

Taula 13. Indicadors sobre ràtios professionals de les escoles bressol municipals (2007)

	Total	Gestió directa	Gestió indirecta
Nombre de llars analitzades	189	145	44
Ràtio infants/professional	8,7	8,8	8,4
Ràtio infants/professional (esperada)	9,3	9,2	9,5
Ràtio infants/mestre	25,8	23,8	35,5
Ràtio infants/mestre (esperada)	34,2	33,2	37,6
Ràtio professionals/llar	6,7	6,4	7,6
Ràtio professionals/llar (esperada)	6,3	6,1	6,7
Ràtio mestres/llar	2,3	2,4	1,8
Ràtio mestres/llar (esperada)	1,7	1,7	1,7
% mestres d'educació infantil	33,7	37	23,8
% altres mestres i llicenciats	3,8	3,4	5,2
% tècnics superiors (i FPII)	49,7	46,7	59
% Altres (tècnics mitjans, mòduls, idoneïtat, habilitació, etc.)	12,8	13	12,1
% Escoles infraqualificades	9	5,8	21,1
% Escoles infraprofessionalitzades	17,7	21,6	4,8
% Escoles sense mestres d'educació infantil (o habilitats)	9	7,2	15,8
% Escoles sense diplomats o llicenciats	4	2,9	7,9

Font: elaboració pròpia a partir de dades facilitades pels ajuntaments.

Quadre 4. Evolució dels criteris relatius a les ràtios de professionals

<p>L'Ordre d'11 de maig de 1983, que regula les condicions higienicosanitàries i de seguretat de compliment obligat pels centres d'atenció assistencial per a infants de menys de 6 anys (modificada posteriorment per l'Ordre d'1 d'agost de 1984)</p>	<p>L'article 2 estableix la qualificació del personal dels centres. Els educadors han de tenir alguna de les titulacions següents:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Educadors: professor d'EGB, especialitat de preescolar; llicenciat en Ciències de l'Educació; llicenciat en Psicologia; llicenciat en Medicina, especialitat pediatria; i formació professional de 2n grau de tècnic especialista en Jardí d'Infància. <p>Els educadors poden disposar de l'ajut d'un auxiliar educador que ha d'actuar sempre sota l'assessorament i la responsabilitat educativa d'aquests. Per exercir d'auxiliar educador, s'exigeixen les condicions i les titulacions següents:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Auxiliar educador: Tècnic auxiliar en Jardí d'Infància, tècnic especialista en Jardí d'Infància, diploma de Jardineres Educadores i Educadors, atorgat per la institució cultural del CIC, o diploma de l'Escola Departamental de Puericultura.
<p>Reial decret 1004/1991, de 14 de juny, pel qual s'estableixen els requisits mínims dels centres que imparteixen ensenyaments de règim general no universitaris.</p>	<p>L'article 14 estableix que l'educació infantil ha de ser impartida per mestres amb l'especialitat corresponent. En el primer cicle, els centres han de disposar a més d'altres professionals amb la deguda qualificació per a l'atenció educativa apropiada als infants d'aquesta edat.</p> <p>L'article 15 estableix que el primer cicle ha de disposar de personal qualificat en nombre igual al d'unitats en funcionament, més un.</p> <p>El personal qualificat ha d'estar format per mestres especialistes en educació infantil, professors d'EGB especialistes en preescolar, tècnics superiors en Educació Infantil o tècnics especialistes en Jardí d'Infància.</p> <p>Per cada sis unitats o fraccions, hi ha d'haver, almenys, un mestre especialista en educació infantil o professor d'EGB especialista en preescolar.</p>
<p>Decret 353/2000, de 7 de novembre, pel qual s'estableixen els requisits mínims de determinats centres d'educació infantil.</p>	<p>El nombre de mestres del centre, així com la seva titulació acadèmica, són els que estableix el Reial decret 1004/1991.</p> <p>El nombre d'educadors i de mestres ha de ser en total, com a mínim, el mateix que el d'unitats en funcionament més un. Això no obstant, en els centres als quals fa referència l'article 3, el nombre d'educadors i de mestres solament ha d'igualar el d'unitats en funcionament.</p> <p>Quan una unitat agrupi alumnes d'ambdós cicles d'educació infantil, la mestra o el mestre d'aquesta unitat ha de complir els requisits de titulació que estableix l'article 16 del Reial decret 1004/1991, de 14 de juny.</p>
<p>Decret 282/2006, de 4 de juliol, pel qual es regulen el primer cicle de l'educació infantil i els requisits dels centres.</p>	<p>L'article 11 regula el nombre i la qualificació dels professionals.</p> <p>Els professionals 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, o de qualsevol altre títol declarat equivalent, acadèmicament i professional, a algun dels anteriors.</p> <p>El nombre 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.</p> <p>Per cada tres grups, o fraccions, almenys un dels professionals ha de tenir el títol de mestre amb l'especialitat en educació infantil o el de grau equivalent.</p> <p>Cada grup estable d'alumnes ha de tenir un professional dels establerts en aquest article que compleix les tasques d'educador-tutor i és el referent, fins i tot per a la relació amb les famílies.</p>

Font: elaboració a partir de la normativa, a partir de documents no publicats de la Xarxa Territorial d'Educació Infantil de Catalunya.

Ara bé, potser el dèficit més important fa referència al compliment de la normativa vigent. La taula 13 mostra el percentatge de llars analitzades que no compleix els mínims normatius quant al nombre de professionals (% d'escoles infraprofessionalitzades) i de mestres (% d'escoles infraqualificades). I en aquest sentit, val a dir que un 17,7% de les escoles bressol que ha facilitat les dades manifesta disposar de menys professionals contractats del que estableix el Decret, i un 9%, amb menys mestres del que pertocaria.

Aquests dèficits de professionalització i qualificació de les llars d'infants es poden deure, en part, a l'augment de requeriments que incorpora el darrer decret aprovat. És cert que una part de les llars necessita un període de temps més o menys prudent per actualitzar el nivell de formació dels seus professionals. No obstant això, també és cert que hi ha escoles bressol que, segons la informació de què es disposa, encara no compleixen els requeriments establerts pel Reial decret 1004/1991. Convé destacar, per exemple, que un 4% de les escoles analitzades no té cap professional amb un títol de diplomatura o llicenciatura. El 9% de les escoles, a més, no té cap mestre d'educació infantil contractat.

Un 4% de les escoles analitzades no té cap professional amb títol universitari

En general, i en sintonia amb els arguments anteriorment exposats, en els models de gestió indirecta els dèficits de qualificació són més grans que en els de gestió directa. En canvi, quant al nombre de professionals, les llars d'infants municipals de gestió indirecta compleixen en una proporció més elevada la normativa. És possible que el control sobre la concessió per part dels ajuntaments sigui més alt en el criteri del nombre de professionals que en el del grau de contractació de mestres.

Les actuacions del Síndic de Greuges també constaten aquests dèficits de qualificació. Només en el darrer any 2006 es van rebre cinc queixes (Q 5896/2006, Q 12269/2006, Q 14768/2006, Q 4323/2006 i Q 4116/2006) relacionades amb el tracte pedagògicament inadequat de determinats professionals i amb la manca de titulació del personal que treballa en determinades escoles bressol.

Dues d'aquestes fan referència als casos de les llars d'infants no regulades de Vilanova i la Geltrú

(Q 4116/2006) i de Castellbisbal (Q 4323/2006) comentades anteriorment. De la resta, i a tall il·lustratiu, en convé destacar una queixa (Q 5896/2006) que fa referència a una escola bressol de titularitat privada de Sabadell. En la queixa s'exposa que aquesta llar d'infants va començar la seva activitat el setembre de l'any 2004, sense permisos ni de l'Ajuntament de Sabadell ni del Departament d'Educació. Arran de la denúncia d'una família, la llar havia regularitzat la seva situació quant a la llicència municipal i actualment té en tràmit, també, l'autorització del Departament d'Educació. Tot i que no s'aportava documentació, en la queixa es recollia la preocupació per la manca de titulació del personal que hi treballava, la manca de projecte educatiu, i el tracte inadequat que podien estar-hi rebent els infants. Aquest tracte es concretava, per exemple, en pràctiques com ara "no escalfar el menjar dels menors per estalviar despeses, no canviar-los els bolquers, treure'ls al pati sense jaqueta a l'hivern pensant que si es posen malalts no vindran a l'escola, tenir-los llarguíssimes estones asseguts a la gibelleta a l'època de la retirada dels bolquers, o portar-los a fer natació amb el vehicle particular de la propietària de la llar, deixar els infants que no hi caben al centre i mullar-los la roba perquè les famílies pensin que hi han anat". Aquesta queixa està pendent de resolució.

Una altra queixa il·lustrativa fa referència al funcionament de l'escola bressol municipal de Puigcerdà (Q 14768/2006) i, en concret, al tracte que dona una de les educadores als infants i als seus pares. En la queixa s'exposa que presumptament una de les educadores del centre dona un tracte inadequat als menors que s'hi troben escolaritzats que voreja el maltractament. Així, es relata l'aplicació de càstigs físics ("el va castigar i li va donar un cop al llavi que li va fer sortir sang", "al meu fill li va esclafar una galeta a la cara fins que el va fer vomitar") i un tracte ofensiu a les famílies que havien exposat el seu desacord. Aquesta queixa, també, està pendent de resolució.

Durant el primer semestre de 2007, ja s'han gestionat dos casos més sobre presumptes maltractaments. En el primer d'aquest, corresponent a una llar d'infants privada de Cerdanyola del Vallès (A/O 1425/2007), els presumptes maltractaments es produïen sobretot a les hores dels àpats, en què els infants eren obligats a menjar, aguantant-los el cap o tapant-los el nas. També es relata una cremada soferta per un alumne, que la família finalment havia decidit no denunciar.

I en el segon dels casos, corresponent a una queixa presentada per un grup de mestres d'una llar d'infants privada de Barcelona (Q 2003/2007), es relaten presumptes maltractaments per part de la coordinadora general del centre, que s'encarregava

principalment de l'escola bressol. Les conductes descrites, segons el mateix relat dels mestres, són les següents:

“Pel que fa a la higiene:

- A les classes de l'escola bressol no hi ha canviadors i s'han de canviar els nens damunt la taula de la mestra.
- Només hi ha una tovallola per rentar els culs dels 24 nens i nenes.
- La cara dels infants es renta amb una mateixa esponja per a tots.
- Si per casualitat a un infant li cau el plat a terra, recullen el menjar i el tornen a posar al plat perquè se'l mengi.
- Si un nen vomita se li torna a posar tot al plat i se l'obliga a menjar-s'ho.

Pel que fa a la coordinació, els infants de l'escola arriben vora les 8h del matí. Molts dels nens porten esmorzar de casa i hi ha dies que són les 12 del migdia i encara no han esmorzat, ja que la coordinadora considera que no tenen gana.

Durant el primer trimestre de 2007 el Síndic ha rebut dues queixes sobre presumptes maltractaments

Els infants d'un any han d'estar tot el dia asseguts en una cadira sense sortir al pati i gairebé sense moure's. Si algun nen es vol aixecar o córrer per la classe, sovint és escridassat, lligat a la cadira, o maltractat físicament. Pel que fa al dinar, no hi ha hora per començar a dinar, i sovint se'ls dona cap a les 16 hores i se solapa amb el berenar. Moltes vegades surten de l'escola sense berenar i alguna vegada sense dinar.

En l'estona de menjador dels nens de tres i quatre anys se'ls obliga a estar dues hores asseguts sense poder parlar i escoltant música de fons. Si algun infant juga o vol parlar, la coordinadora ruixa de colònia l'ull del nen o li clava una forquilla a la mà i li causa una ferida i sang. Tot això s'excusa dient que el nen ha caigut o li ha fet mal un altre company.

Pel que fa als maltractaments físics i psicològics, a la coordinadora li agrada molt cridar i els nens li tenen pànic, tant que molts en veure-la es fan pipí a sobre. A més [...] contínuament els està pegant:

- Si els nens no estan ben asseguts, els crida i els pega.
- Si els nens trenquen alguna joguina o conte sense voler, els amenaça que els trencarà la cara.
- Si es porten malament, posa una cadira damunt d'una taula i els asseu damunt amb la perillositat que si es mouen cauen de dalt a baix.
- Quan a algun infant se li escapa el pipí no dubta a pegar-lo i deixar-li la mà marcada a la cara o al cul.
- Sovint els empenta, els estira els cabells i molt contínuament els pega i els fa ferides als llavis o a alguna altra part del cos.

[...] Es fa càrrec de les classes la secretària de l'escola, moltes de les noies que porten les classes no disposen de la titulació adequada. En les reunions que es fan amb la directora del centre s'exigeix aquesta 'rigidesa educativa' i es diu al personal que 'per pegar un nen no el traumatitzarem.'"

Tots aquests fets, segons s'indica, van ser denunciats al Departament d'Educació, i la Inspecció va informar que l'any passat uns altres cinc mestres també van denunciar maltractaments als infants i en van aportar proves. En el moment de l'elaboració del present informe extraordinari, el Síndic de Greuges encara no ha emès cap resolució sobre el particular.

8.8. DÈFICITS RELACIONATS AMB LES CONDICIONS DE TREBALL

La flexibilitat laboral i l'allargament de la jornada que molts progenitors dediquen a la feina, combinats amb la incorporació de la dona al mercat de treball, són fenòmens que pressionen cada cop més els centres educatius a ampliar l'horari de prestació del servei. En l'àmbit de l'educació infantil de primer cicle, cal esmentar que un dels factors que més condiciona l'elecció de centre de les famílies té a veure amb les possibilitats d'atenció horària que ofereixen les llars d'infants. És relativament freqüent que determinades famílies optin per l'escolarització del seu fill a escoles bressol privades, per exemple, perquè aquestes tendeixen a oferir horaris més extensius. La concepció de les llars d'infants com a recurs de conciliació de la vida laboral i familiar contribueix a generar aquest

tipus d'usos i demandes per part de les famílies, de cobertura de períodes de temps més amplis.

Paral·lelament, i en comparació amb altres àmbits educatius, convé tenir present que la creació i el manteniment de l'oferta d'educació infantil de primer cycle esdevé econòmicament costosa, especialment perquè la manca d'autonomia pròpia de l'edat dels infants atesos obliga a tenir ràtios professionals baixes, amb personal qualificat i amb espais específicament condicionats. Els costos que suposa complir aquests requeriments se sumen a les dificultats pressupostàries amb què es troben molts ajuntaments i també molts promotors privats.

Val a dir que aquestes tensions econòmiques poden anar en detriment de la qualitat del servei i, especialment també, en detriment de les condicions de treball dels professionals del sector. Les jornades de treball extensives, la no-comptabilització de les hores extraordinàries, la manca d'oportunitats de formació contínua dels professionals, les retribucions salarials baixes, etc. són situacions relativament freqüents en aquesta etapa educativa.

Les condicions laborals del sector són amb freqüència precàries

Sobre aquest punt, convé fer un esment especial del fet que els professionals realitzen jornades laborals extensives d'atenció directa, amb escasses o nul·les hores no lectives per a la gestió i la preparació de l'acció educativa i per a la coordinació de l'equip de professionals. A diferència d'altres etapes educatives, en què s'estipulen clarament la distribució d'hores lectives i no lectives i es disposa de períodes no lectius durant l'estiu (de final de juny a principi de setembre) suficients per a la preparació del curs escolar, en l'educació infantil aquesta circumstància no es produeix. Lògicament, això acaba incidint negativament sobre la qualitat educativa de l'oferta i, òbviament també, sobre les condicions de treball dels mateixos professionals.

La manca de control del funcionament de les escoles bressol i els dèficits d'integració real d'aquesta etapa al sistema educatiu no contribueixen a lluitar contra la precarietat de les condicions de treball. Ans el contrari, fins i tot poden arribar a propiciar la presència de casos en què els ocupa-

dors no respectin les condicions de treball establertes per conveni col·lectiu. Per entendre la qualitat de les condicions laborals, aquí cal considerar l'enorme feminització de l'ocupació generada en el sector de l'educació infantil, que, per l'efecte de les desigualtats de gènere pròpies del mercat de treball, pot arribar a normalitzar determinades condicions laborals precàries.

Particularment en el sector privat, l'escassa vertebració d'una part important de llars d'infants i la seva menor supervisió per l'Administració educativa són factors que augmenten la desprotecció en les relacions laborals dels professionals que hi treballen i que afavoreixen que aquestes pràctiques siguin encara més prevalents.

En aquesta línia, per exemple, convé esmentar una queixa rebuda al Síndic de Greuges (Q 3518/2006) en què tot l'equip d'educadors d'una llar d'infants privada manifestava la seva disconformitat respecte a la migradesa del salari que percebia, en contrast amb el gran nombre d'hores d'atenció als infants que havia de cobrir. Aquesta queixa es va tancar perquè les condicions salarials dels educadors en centres privats no pot ser objecte de la intervenció directa de la institució del Síndic de Greuges, ja que es tracta d'un assumpte privat (objecte de negociació entre particulars) que resta fora de l'àmbit competencial del Síndic de Greuges.

En tot cas, la revisió dels convenis col·lectius que regulen les condicions de treball en l'àmbit educatiu evidencia l'existència de tres desigualtats sociolaborals, entorn de les quals cal reflexionar.

La primera de les desigualtats, tal com s'ha exposat aquí, fa referència als sectors de titularitat. Segons els mínims establerts pels convenis col·lectius, les condicions de treball del personal educador que treballa en el sector privat, en general, són objectivament pitjors que les condicions del personal que ho fa en el sector públic. En el quadre 5, que recull les condicions laborals establertes per conveni, s'hi observa que, amb una qualificació i un lloc de treball iguals, els professionals del sector públic, respecte al privat, estan obligats a treballar menys hores a canvi de més salari, talment com passa amb els professionals del sector privat concertat, respecte als del privat no subvencionat.

Anteriorment ja s'apuntava que el sector privat es troba amb més dificultats econòmiques que el sector públic, fet que contribueix a precaritzar les condicions laborals. En part, però, aquesta situació també s'explica per les pitjors condicions de treball establertes en el mateix conveni col·lectiu de l'ensenyament privat.

Les condicions de treball en el sector públic s'acostumen a regir pel conveni de la mateixa administració local promotora del servei. Des d'aquest punt de vista, aquí cal esmentar que l'externalització i la subcontractació de les escoles bressol municipals pot esdevenir una estratègia d'evitació de les condicions laborals que regeixen el personal laboral de les administracions locals. En anteriors apartats ja s'ha fet esment de les pitjors condicions de qualificació, per exemple, entre les llars de gestió directa i les de gestió indirecta.

L'externalització pot ser una estratègia per estalviar-se les condicions laborals que ofereix la mateixa l'Administració

Per il·lustrar tant la precarietat que pot incorporar l'externalització com la consideració dels professionals que hi treballen per determinats ajunta-

ments, es pot fer menció d'una queixa (Q 2461/2007) rebuda recentment d'una persona que, tot i treballar en una escola bressol municipal, contractada per l'empresa privada que en té la concessió, no li havien considerat, a efectes del barem en el procés de preinscripció del seu fill d'un any, els punts corresponents als "fills de pares que treballen al centre". El Decret 75/2007, de 27 de març, pel qual es regula el procediment d'admissió de l'alumnat als centres en els ensenyaments sufragats amb fons públics, és clar quan en l'article 7 estableix que "l'existència de germans matriculats al centre o pares o tutors legals que hi treballin" és criteri de prioritat. Tot i així, l'Ajuntament titular de l'escola bressol argumenta que la Resolució EDU/904/2007, de 30 de març, per la qual s'aproven les normes de preinscripció i matrícula de l'alumnat per al curs 2007-2008, no és concloent davant d'aquestes circumstàncies. En concret, l'annex 2 especifica que "S'entén que un pare o tutor legal hi treballa quan en el moment de presentar la sol·licitud de preinscripció exerceix en el centre una activitat continuada emparada amb un contracte laboral o administratiu amb el titular del centre". L'Ajuntament, en aquest sentit, manifesta que la persona interessada no té un contracte laboral o administratiu directament amb l'Administració local. Aquesta queixa està pendent de resolució.

Quadre 5. Condicions de treball del sector d'ensenyament a Catalunya, segons conveni* (2006)

Professional	Jornada laboral anual (lectives i no lectives)	Hores extres	Descans retribuït (a més de vacances)	Salari mensual (sense triennis)
Educador d'escola bressol - mestres d'educació infantil de 1r cicle o altres- (públic)	-	-	-	1.677,23 €
Mestre d'educació primària (públic)	-	-	-	1.945,46 €
Tècnic auxiliar educador d'escola bressol -mestres d'educació infantil de 1r cicle o altres- (públic)	-	-	-	1.677,23 €
Mestre d'educació infantil de 1r cicle (concertat)	1.389 hores	+75% segons salari base	11 dies laborables addicionals	1.399,75 €
Mestre d'educació primària (concertat)	1.190 hores	+75% segons salari base	1 mes addicional	1.824,05 €
Tècnic superior d'educació infantil (concertat)	1.649 hores	+75% segons salari base	11 dies laborables addicionals	845,17 €
Mestre d'educació infantil de 1r cicle (privat)	1.393 hores	+75% segons salari base	11 dies laborables addicionals	1.249,59 €
Mestre d'educació primària (privat)	1.200 hores	+75% segons salari base	3 setmanes addicionals	1.460,03 €
Tècnic superior d'educació infantil (privat)	1.653 hores	+75% segons salari base	11 dies laborables addicionals	715,57 €

Font: elaboració pròpia amb dades del conveni col·lectiu de treball del sector d'ensenyament privat de Catalunya per a l'any 2006, publicat al DOGC en la Resolució TRI/2951/2006, de 14 de juliol, i del conveni IMEB 2004-2007 de l'Ajuntament de Barcelona.

*Nota: Per als ensenyaments concertats i privats, la taula recull la informació del Conveni col·lectiu del sector d'ensenyament privat de Catalunya 2006. Per als ensenyaments públics, la taula recull la informació del conveni IMEB 2004-2007 de l'Ajuntament de Barcelona.

La segona de les desigualtats fa referència al nivell retributiu segons el nivell educatiu del personal educador. Les condicions laborals del personal educador que treballa en l'educació infantil de primer cicle són objectivament pitjors que les condicions del personal educador que ho fa en nivells educatius superiors. Així, per exemple, el conveni col·lectiu de treball del sector d'ensenyament privat de Catalunya per a l'any 2006, publicat en la Resolució TRI/2951/2006, de 14 de juliol, estableix que la jornada laboral anual màxima d'un mestre d'educació infantil d'una escola bressol concertada sigui de 1.389 hores, amb una retribució mensual de 1.399,75 €, mentre que la d'un mestre d'educació primària, amb la mateixa qualificació, sigui de 1.190 hores, amb un salari de 1.824,05 €.

Aquesta situació està molt relacionada amb el reconeixement social i polític que rep aquesta etapa educativa, en comparació amb les altres. El mateix conveni col·lectiu esmentat considera els professionals de l'educació infantil de primer cicle separadament dels professionals de la resta de cicles educatius. Sobre aquest aspecte, convé recordar que els estudis assenyalen que l'impacte d'una intervenció educativa de qualitat en edats primerenques és superior que en edats posteriors, de tal forma que el nivell de qualificació exigida i de responsabilitat professional assumida pel personal de les escoles bressol i llars d'infants, a priori, no és pas inferior.

I finalment, la tercera de les desigualtats fa referència a l'assignació de les categories professionals. El conveni col·lectiu del sector dels ensenyaments privats a Catalunya, per exemple, estableix que la categoria dels mestres/professors titulars a educació infantil de primer cicle, que equival més als mestres diplomats en educació infantil, treballin menys hores a canvi d'una retribució més elevada que la categoria dels educadors infantils, que respon, a priori, més als tècnics superiors d'educació infantil.

En general, els tècnics superiors d'educació infantil, i tots els professionals que treballen com a educadors de suport, són els que tenen pitjors condicions de treball. Els mateixos sindicats destaquen la precarietat laboral del personal d'acollida i de suport de moltes escoles bressol públiques i privades (poca estabilitat, poc accés a la formació, poca flexibilitat horària, etc.).

Tant en el sector públic com en el privat, cal comentar que molts mestres són assignats a una categoria professional d'educador infantil, no pas de mestre, a diferència d'altres etapes educatives, com ara la d'educació infantil de segon cicle, en què això no succeeix. Aquesta és una situació de

subocupació que permet reduir els costos derivats de la contractació de personal, i també evidencia un cop més els problemes de reconeixement de la figura del mestre d'educació infantil de l'etapa 0-3.

Val a dir que la negociació col·lectiva acostuma a establir diferències en les condicions laborals dels treballadors en funció de la seva categoria professional. Ara bé, les diferents categories professionals responen generalment a grups de tasques clarament diferenciades, i l'assignació del treballador a una determinada categoria professional determina les condicions laborals, però també el contingut de la prestació de treball. Les categories professionals amb millors condicions requereixen d'aptituds també superiors, i a la inversa.

L'assignació de categories professionals és motiu de desigualtat sociolaboral

A la pràctica, però, el Decret 282/2006 estableix l'existència de més unitats o grups d'infants que de mestres titulats. L'article 11 especifica que "per a cada tres grups o fracció, almenys un dels professionals ha de tenir el títol de mestre amb l'especialitat en educació infantil o el de grau equivalent". Això fa que, ben sovint, els tècnics superiors d'educació infantil, assignats a la categoria de l'educador infantil, acompleixin tasques i tinguin atribucions professionals equivalents a les dels mestres d'educació infantil, assignats a la categoria del mestre. Sobre aquesta pràctica, cal recordar que el mateix Estatut dels treballadors, en l'article 22.3, estableix que "Se entenderá que una categoría profesional es equivalente de otra cuando la aptitud profesional necesaria para el desempeño de las funciones propias de la primera permita desarrollar las prestaciones laborales básicas de la segunda, previa la realización, si ello es necesario, de procesos simples de formación o adaptación".

Precisament, tal com es mostrava en la taula 13, l'anàlisi de la informació facilitada pels ajuntaments sobre les escoles bressol municipals evidencia que les llars gestionades de forma indirecta per entitats privades lucratives o no lucratives presenten un percentatge més alt de tècnics superiors en educació infantil (59%) que les llars gestionades de forma directa pels mateixos ajuntaments (46,7%). Aquesta diferència s'explica pel fet que la contractació de tècnics superiors permet a determinats

gestors privats abaratir els costos d'explotació de la concessió.

Conscients de la situació del sector, alguns ajuntaments incorporen en els concursos d'adjudicació de les concessions d'escoles bressol municipals criteris de valoració relacionats amb la qualitat de les condicions de treball. Es fa referència a les possibilitats de formació contínua, a l'organització del treball i, molt especialment, a la retribució dels professionals. En concret, nombrosos plecs de condicions incorporen com a criteri de valoració que hi hagi una proposta de millora en les retribucions del personal, respecte a les establertes pel conveni col·lectiu de referència. En consonància amb els aspectes assenyalats anteriorment, aquesta proposta de millora salarial de vegades fa

referència específicament als tècnics superiors en Educació Infantil.

En qualsevol cas, aquestes són bones pràctiques que caldria estendre al conjunt de concursos de concessió. Ara bé, aquests plecs de condicions, molt sovint, també incorporen com a criteri de valoració la millora de l'oferta econòmica segons la previsió de costos realitzada per l'ajuntament (1 punt per cada 1% de millora, fins a un màxim de 5 punts). Particularment, si bé intenta promoure l'eficiència i l'optimització en la gestió dels recursos públics, aquests tipus de criteris contribueixen a generar pressió econòmica sobre els gestors d'escoles bressol i llars d'infants i acaben revertint negativament sobre les mateixes condicions laborals dels professionals.

9. CONCLUSIONS

A continuació es recullen, de forma resumida, algunes de les principals conclusions extretes de l'anàlisi realitzada en el marc del present informe extraordinari sobre la situació de l'escolarització dels infants de zero a dos anys a Catalunya.

9.1. BONA POSICIÓ COMPARADA DE CATALUNYA AMB RELACIÓ ALS NIVELLS DE COBERTURA DELS SERVEIS ADREÇATS A LA PRIMERA INFÀNCIA

En l'apartat corresponent a la comparativa internacional i per CA s'ha posat de manifest que Catalunya es troba en una bona situació quant als nivells de cobertura del servei. El Consell Europeu ha establert l'objectiu per al 2010 d'assolir el 33% de cobertura en l'etapa de zero a dos anys, i Catalunya se situa justament al voltant d'aquest llindar.

D'una banda, a escala europea, Catalunya ocupa una posició mitjana, similar a la de països capdavaners en polítiques socials, com ara França i Finlàndia, i clarament per sobre dels països del seu entorn immediat del sud d'Europa, com ara Espanya o Portugal. Ara bé, també és cert que alguns d'aquests països, com Finlàndia, per exemple, tenen polítiques de llicències parentals més extensives des del punt de vista temporal i econòmic, la qual cosa incrementa les possibilitats de conciliació de les famílies. I de l'altra, cal advertir que Catalunya mostra importants dèficits de cobertura en comparació amb els països capdavaners en polítiques d'atenció a la primera infància, com pot ser Dinamarca.

La taxa d'escolarització (pública i privada) dels infants de zero a dos anys a Catalunya (31%) dobla pràcticament la del conjunt de l'Estat espanyol (16%). Per CA, només el País Basc mostra uns nivells de cobertura superiors.

9.2. BAIXA ESCOLARITZACIÓ PÚBLICA DELS INFANTS DELS 0 ALS 2 ANYS

La bona valoració quant als nivells de cobertura que ofereix l'anàlisi comparada no són trasllada-

bles a la situació de l'escolarització pública. A Catalunya, els dèficits d'oferta pública es posen de manifest per diferents motius. Entre aquests, convé destacar, d'una banda, que les comunitats autònomes capdavanteres en l'escolarització infantil, com ara Navarra i el País Basc, presenten percentatges del sector públic més importants. I de l'altra, cal esmentar que, en el primer cicle d'educació infantil, més del 50% dels infants catalans està escolaritzat en el sector privat, mentre que aquesta proporció és inversa en la resta de cicles del sistema educatiu. De fet, hi ha comarques i molts municipis mitjans que pràcticament no tenen oferta pública adreçada a aquesta franja d'edat.

L'aprovació de la Llei 5/2004, de 9 de juliol, de creació de llars d'infants de qualitat i el conseqüent desplegament del Pla de creació de 30.000 places públiques han de representar un augment considerable de l'oferta pública existent. Catalunya ha de passar de taxes d'escolarització pública del 14% al 26% aproximadament.

9.3. DESIGUALTATS TERRITORIALS SIGNIFICATIVES EN L'ESCOLARITZACIÓ DELS INFANTS DE 0 A 2 ANYS

La manca de planificació de l'oferta escolar ha contribuït a consolidar importants desigualtats entre comarques i municipis relacionades amb l'escolarització dels zero als dos anys.

Per comarques, no hi ha patrons clars que expliquin la distribució de l'oferta. En general, les comarques urbanes presenten situacions relativament similars entre elles, caracteritzades per taxes d'escolarització mitjanes-baixes. Els dèficits estructurals d'oferta pública i les dificultats a l'hora d'estructurar una xarxa que doni cobertura a la quantiosa demanda d'aquest tipus de serveis explicarien la situació d'escolarització d'aquests territoris. Pel que fa a les comarques rurals, en canvi, hi ha més diferències entre elles: algunes comarques presenten una oferta pública consistent i amb unes taxes d'escolarització properes al 50%, mentre que d'altres es troben per sota del 20%.

L'anàlisi per municipis aporta algunes explicacions diferenciades per sectors de titularitat. Així, per exemple, el nivell de renda i la concentració de població són factors que contribueixen a explicar la presència més elevada del sector privat en determinats municipis, especialment grans i en zones urbanes. Per comprendre la distribució del sector públic, en canvi, cal fer referència especialment a factors de caràcter polític, relacionats amb el compromís assumit per cadascun dels ajuntaments de promoure l'escolarització de la primera infància. La importància d'aquests factors provoca una diversificació extraordinària de les diferents situacions locals i comporta que hi hagi municipis urbans mitjans sense pràcticament oferta pública, i municipis rurals petits amb places suficients per proveir la pròpia demanda i la dels municipis veïns.

A priori, el desplegament del Pla de creació de 30.000 places públiques ha de suposar un avenç significatiu en la reducció de les desigualtats territorials.

El compromís de creació de 30.000 places està pràcticament assolit

L'estimació de l'escenari d'escolarització que es derivarà de l'aplicació del Pla, però, deixa entreveure impactes força desiguals per territoris. Respecte a la planificació, és cert que el Pla contribueix a incrementar significativament l'oferta de les comarques rurals que es troben amb els dèficits d'escolarització més pronunciats, i a reduir-ne la situació de desigualtat en la provisió educativa. No obstant això, també és cert que les taxes d'escolarització estimades per al 2008 en funció de la previsió feta pel Pla segueixen reflectint desigualtats significatives entre territoris. Es preveu que algunes comarques rurals presentin taxes d'escolarització properes al 70%, mentre que algunes comarques urbanes no arribin al 30%.

Respecte al desplegament del Pla, els compromisos assolits de creació de 30.000 places estan pràcticament assolits. No obstant això, el grau d'assoliment de les comarques ha estat molt divers. El problema es fa evident quan hi ha comarques amb taxes d'escolarització baixes que mostren graus d'assoliment inferiors al 70%, mentre que hi ha comarques amb taxes d'escolarització altes que presenten graus d'assoliment superiors al 120%. Aquesta realitat pot contribuir a accentuar, en alguns casos, les desigualtats territorials existents.

9.4. BAIXA DIVERSIFICACIÓ DE LES POLÍTIQUES DE CURA A LA PRIMERA INFÀNCIA

En la primera part del present informe s'ha comentat que, en països del nord i centre d'Europa, les famílies gaudeixen d'una xarxa d'escoles infantils més extensa i, a més, tenen a l'abast un ventall més ampli d'opcions de cura que en el cas de Catalunya. Les famílies disposen, en definitiva, de més recursos en serveis (les escoles), en diners i en temps per dedicar als infants. Aquesta diversificació dels recursos implica més flexibilitat perquè les famílies prenguin cura dels infants, en funció de les seves preferències o necessitats laborals, especialment durant el primer any de vida de l'infant, quan són més reticents a l'hora de portar els fills a centres escolars. Els recursos en temps normalment provenen de la reducció de la jornada laboral, els horaris flexibles i les excedències parentals. Els recursos en diners, en canvi, provenen de les transferències directes per a la cura infantil en centres o a domicili, les deduccions de la renda o la retribució de les excedències laborals.

Quines són les opcions a l'abast d'una família a Catalunya per organitzar la cura infantil a banda dels centres escolars? Els països del sud d'Europa, i per extensió Catalunya, es caracteritzen per un model de cura a la primera infància molt dependent del sector informal, tot confiant que la família, a través de l'anomenada solidaritat intergeneracional, cobreixi determinades necessitats de benestar.

Davant la impossibilitat d'accedir a les escoles infantils, l'ús d'aquestes xarxes informals és molt freqüent. Fins i tot, en cas de gaudir de places escolars de caràcter públic, les xarxes informals poden jugar un paper clau per resoldre possibles problemes d'incompatibilitat d'horaris amb els centres. En canvi, altres recursos via diners (desgravacions o transferències) o temps són, en general, més aviat escassos, especialment entre els assalariats pel cost d'oportunitat que representa abandonar la feina. Els pares i les mares treballadors poden sol·licitar la reducció de la jornada laboral o excedències parentals de fins a tres anys per a la cura dels infants. Aquestes opcions, però, no comporten cap mena de compensació econòmica, amb l'agreujant que a partir del segon any d'excedència es dona de baixa el treballador de la Seguretat Social amb la consegüent pèrdua dels drets socials derivats de la cotització, com ara la prestació d'atur o la jubilació.

En síntesi, a Catalunya hi ha encara una tasca molt important per acomplir en el desenvolupament de serveis complementaris als centres escolars que s'ajustin a les famílies i els aportin més flexibilitat per organitzar la cura i l'educació infantil.

9.5. DÈFICITS DE REGULACIÓ DELS SERVEIS ADREÇATS A LA PRIMERA INFÀNCIA

De fet, Catalunya ja disposa d'alguns serveis complementaris adreçats a la primera infància, com ara les ludoteques o altres espais lúdics infantils. En general, convé destacar els dèficits de regulació i control d'aquest tipus de serveis.

En particular, el problema s'accentua quan es tracta de serveis equivalents que actuen de forma paral·lela a la xarxa de llars d'infants autoritzades pel Departament d'Educació i que, sota altres denominacions, funcionen com a veritables escoles bressol. Aquests serveis no tenen cap tipus de regulació sobre les condicions en què la seva activitat es desenvolupa. Això fa que no sigui garantida ni controlada la qualitat de l'atenció prestada.

Quan s'expliciten els problemes, l'informe també ha constatat que no hi ha cap administració que s'ocupi de vetllar, en el marc d'aquests serveis, pel dret de l'infant a una atenció de qualitat. Això significa, doncs, que la major diversificació reclamada en el punt anterior ha de superar aquest buit competencial i ha d'anar acompanyada de més esforços en la supervisió dels serveis existents. Val a dir que el nou Decret 282/2006, que regula l'educació infantil de primer cicle, no ha aportat cap solució a aquest dèficit, perquè, entre altres motius, no obliga els serveis que ofereixen una atenció educativa regular a ser autoritzats pel Departament d'Educació.

9.6. ESTANCAMENT I ALTRES LIMITACIONS DEL MARC NORMATIU QUE REGULA L'ETAPA DE 0 A 3 ANYS

En general, el dret dels infants a l'educació tendeix a expandir-se i, cada cop més, les iniciatives legislatives, no solament educatives, sinó també de l'àmbit del suport a la família, de l'ocupació, de la conciliació, etc. incorporen referències a la importància de l'atenció de la primera infància.

La importància política que ha assumit l'atenció de la primera infància ha provocat que les administracions competents s'hagin ocupat darrerament de promoure'n la regulació específica. A Catalunya, per exemple, cal fer esment de la Llei 5/2004, de creació de llars d'infants de qualitat, i el Decret 282/2006, que regula l'educació infantil de primer cicle.

L'anàlisi evolutiva de la normativa, però, ha evidenciat que aquestes regulacions no incorporen

canvis realment estructurals respecte a l'etapa 0-3. De fet, l'informe ha posat de manifest que, en molts aspectes, el marc normatiu actual no difereix gaire de la situació de les dècades dels vuitanta i els noranta.

L'any 1983, per exemple, la Generalitat de Catalunya va promulgar el Decret 65/1982 i diverses ordres successives que regulaven les condicions higienicosanitàries i de seguretat dels centres d'atenció infantil que no estaven autoritzats per l'Administració educativa. Com ja s'ha comentat anteriorment, un dels problemes del Decret 282/2006, que deroga el Decret 65/1982, és la manca de regulació dels serveis adreçats a la primera infància que no funcionen com a escoles bressol autoritzades, així com la no-obligatorietat d'aquests centres a ser autoritzats pel Departament d'Educació.

El marc normatiu actual no difereix gaire de la situació dels anys noranta i vuitanta

En aquesta mateixa línia, i amb relació al dret a l'accés, és cert que la Llei 5/2004 obliga les administracions educativa i local a impulsar el desenvolupament de la xarxa de llars d'infants de titularitat pública per assegurar una oferta suficient per a la població menor de tres anys que sol·liciti una plaça. A la pràctica, però, aquesta llei no assegura el dret subjectiu a l'escolarització dels infants de zero a dos anys, ni obliga l'Administració a proporcionar una plaça a qui ho sol·liciti.

Respecte a la qualitat, també és cert que el Decret 282/2006 ordena les condicions mínimes que han de proporcionar les llars d'infants. Ara bé, aquestes condicions no suposen cap millora significativa respecte als requeriments establerts pel Reial decret 1004/1991. És més, si es pren com a referència les ordres definides a principi de la dècada dels vuitanta a les quals es feia referència anteriorment, alguns d'aquests requeriments de qualitat s'han vist, fins i tot, afeblits.

O respecte al caràcter educatiu, també és cert que la LOE (2/2006) integra l'etapa 0-3 al sistema educatiu, després que la LOCE (2/2002) hagués concebut l'educació preescolar separatament de l'oferta pròpiament escolar. Ara bé, la mateixa LOGSE (1/1990) ja incorporava aquesta etapa dins el sistema educatiu a principi dels anys noranta.

La mateixa entrada i sortida d'aquesta etapa del sistema educatiu no ha contribuït a assentar unes bases sòlides sobre les quals construir un veritable subsistema d'educació infantil de primer cicle. Els mateixos períodes transitoris d'adaptació a la normativa establerts per les diferents legislacions promulgades s'han anat succeint i sobreposant, sense temps per garantir i consolidar els canvis.

9.7. DÈFICITS RELACIONATS AMB LES CONDICIONS DE QUALITAT DE L'ATENCIÓ

Alguns indicadors porten a reflexionar entorn de la idoneïtat de les condicions de qualitat que estableix la normativa. Anteriorment, ja s'ha comentat que els requeriments exigits pel Decret 282/2006 són similars, i en alguns aspectes menys restrictius, als establerts per les normatives dels anys vuitanta i noranta. Des d'una perspectiva comparada, cal esmentar que les exigències de qualitat són en general més baixes a Catalunya que en els països capdavanters en polítiques d'atenció escolar de la primera infància.

El sector privat té una situació més precària que el públic quant a ràtios i condicions laborals

Més enllà de la idoneïtat o no dels criteris exigits, l'informe també constata que hi ha nombrosos centres que no respecten les ràtios d'infants, de professionals i de mestres establertes legalment. A tall d'exemple, l'anàlisi de la informació facilitada pels ajuntaments sobre les llars d'infants municipals conclou que el 17,7% de les llars analitzades no disposa del nombre de professionals establert per llei. No cal dir que aquestes circumstàncies afecten negativament la qualitat de l'atenció.

L'informe també esmenta la precarietat de les condicions de treball de molts professionals del sector, especialment dels tècnics superiors i dels que treballen en la categoria d'educador (encara que siguin mestres). El baix nivell retributiu, el no pagament de les hores extres, l'assignació "a la baixa" de les categories professionals establertes per conveni, etc. són algunes de les situacions recurrents. El greuge es produeix en comparar les condicions de treball dels professionals de l'educació infantil de primer cicle amb les de la resta de cicles educatius.

En general, les dades posen de manifest que el sector privat presenta condicions més precàries que el sector públic, tant pel que fa a les ràtios com a les condicions laborals. De fet, el nombre d'infants, el nombre de professionals, la qualificació o les condicions de treball són paràmetres amb els quals els promotors i els gestors de l'oferta "juguen" per garantir-ne la sostenibilitat. La mateixa externalització del servei per part dels ajuntaments pot representar indirectament una forma de reduir els costos de gestió.

9.8. DÈFICITS DE QUALITAT EDUCATIVA RELACIONATS AMB LA SUPERVISIÓ I EL SUPORT A L'ESCOLARITZACIÓ DE LA PRIMERA INFÀNCIA

Tot i que la LOE (2/2006) estableix que el primer cicle forma part de l'educació infantil, i l'etapa és concebuda actualment com a plenament escolar, els vaivens legals succeïts en les darreres dècades han condicionat negativament la plena integració d'aquesta etapa al sistema educatiu.

Aquest fet ha limitat, i limita encara, la responsabilitat i l'esforç financer que realitzen les administracions educatives per garantir la qualitat de l'atenció prestada.

Això es constata, d'una banda, amb el fet que els professionals que hi treballen no disposen dels mateixos recursos i suports a l'escolarització (EAP, etc.) de què disposen els professionals de la resta d'etapes. Cal afegir que, a mesura que l'accés es generalitza, augmenten la complexitat educativa i les necessitats de dotar la xarxa de recursos per gestionar-la.

De l'altra, també es posa de manifest amb els dèficits de control i de supervisió de les administracions competents sobre la qualitat educativa de l'oferta. El present informe constata dèficits relacionats amb la poca valoració dels aspectes educatius en els procediments de concessió de la gestió de les escoles bressol municipals, amb l'existència de llars d'infants que funcionen sense projecte educatiu o amb la mala dotació i organització dels recursos humans. En aquest sentit, cal destacar l'esmentat incompliment per part de determinades escoles bressol de les ràtios d'infants i de professionals regulades legalment.

La supervisió de la qualitat educativa és especialment important en un context caracteritzat per l'externalització i la municipalització en la gestió de l'oferta. Val a dir que el procés de descentralització de la gestió de l'oferta coincideix amb una certa debilitat econòmica per part dels mateixos

ajuntaments, la qual cosa no contribueix sempre a garantir-ne la qualitat i la supervisió.

A més, la fragmentació de les competències relacionades amb l'escolarització de zero a tres anys, sense els corresponents mecanismes de coordinació i supervisió, pot alimentar un cert efecte de difusió de les responsabilitats a l'hora de garantir la qualitat de l'oferta. L'informe constata, per exemple, que, quan apareixen problemes relacionats amb el funcionament de l'activitat, no hi ha pautes clares sobre quina administració —educativa o local— s'ha d'ocupar de resoldre'ls.

9.9. MANCA DE RECOXEIXEMENT EDUCATIU DE L'EDUCACIÓ INFANTIL DE PRIMER CICLE

En part, els dèficits de qualitat de l'oferta també s'expliquen per la manca de valoració del component educatiu d'aquesta etapa. Per molts, les llars d'infants encara són serveis més orientats a la custòdia de la primera infància que a l'educació. El vaivé normatiu, la manca de serveis de suport a les necessitats educatives especials o l'incompliment per part de determinades llars d'infants de les ràtios d'alumnes i professionals posen de manifest els problemes de reconeixement educatiu d'aquesta etapa. L'esforç de provisió i supervisió que la mateixa Administració destina a aquesta etapa n'és un exemple més.

Aquesta manca de reconeixement també es posa de manifest amb les condicions de treball o amb la qualificació exigida als professionals. Així, per exemple, els professionals de l'educació infantil de primer cicle perceben menys salari per més hores treballades i tenen menys temps per planificar l'acció educativa que els professionals d'altres etapes. Igualment, els requeriments de qualificació per a aquesta etapa educativa són més baixos que per a etapes posteriors. L'educació infantil de segon cicle, per exemple, exigeix la presència de mestres, mentre que aquesta exigència en el primer cicle no és extensiva al conjunt de grups d'infants.

9.10. DESIGUALTATS SOCIALS I DÈFICITS RELACIONATS AMB L'ACCESSIBILITAT A L'OFERTA EDUCATIVA

I finalment, l'informe també ha posat de manifest l'existència de desigualtats en l'accés a l'educació infantil de primer cicle. Els infants adscrits als

grups socials amb més capitals cultural i econòmic són els que participen més en aquest àmbit educatiu.

Les desigualtats socioeconòmiques es reproduïxen per efecte de diferents factors. Un d'aquest té a veure amb els dèficits d'oferta pública existents al nostre país, fet que redueix el volum d'oferta econòmicament més accessible. El Pla de creació de 30.000 places públiques engegat pel Govern ha de permetre atenuar en part els dèficits d'accessibilitat, tot i que convé recordar que l'esmentat pla incideix proporcionalment menys a les comarques urbanes, territoris on es concentren els grups socials més precaritzats, amb menys possibilitats econòmiques d'accés.

Les famílies assumeixen el 30% del cost de l'activitat en el sector públic

Un altre dels factors de reproducció fa referència als costos d'accés a les llars d'infants. En el sector públic, les famílies assumeixen al voltant del 30% del cost de funcionament de l'activitat, la qual cosa comporta pagar quotes anuals mitjanes de 2.172 euros per fill (servei bàsic d'escolaritat i servei de menjador), aproximadament. Aquesta quantitat representa el 14,4% dels ingressos mitjans de les famílies monoparentals a Catalunya, o del 7,7% de les famílies biparentals amb fills dependents a càrrec. Per al 50% de les famílies catalanes, les quotes d'ús de les llars d'infants representen més del 10% dels seus ingressos familiars per cada fill escolaritzat. En molts municipis, el pagament de quotes no s'acompanya de polítiques d'accessibilitat (beques, etc.) per als grups socials amb dificultats econòmiques.

Òbviament, en el sector privat, com que les famílies assumeixen el 100% de la despesa de l'activitat, aquesta problemàtica s'accentua.

I un altre dels factors de reproducció està relacionat amb els criteris d'admissió i la seva baremació. D'una banda, aquests criteris no donen prioritat d'accés a les famílies de rendes baixes (només els perceptors de rendes mínimes d'inserció, que són una minoria). I de l'altra, el criteri més determinant a efectes de barem, el de germans o al centre, dóna prioritat a les famílies més orientades envers l'escolarització dels fills, que són les de més capital educatiu, i penalitza l'accés dels grups socials que estan menys representats en el sistema.

10. RECOMANACIONS I SUGGERIMENTS

En aquest darrer capítol es presenten els suggeriments i les recomanacions del Síndic encaminats a millorar la prestació dels serveis d'atenció a la primera infància a Catalunya. El capítol s'estructura en dos blocs: el primer identifica tres principis orientadors que aquesta institució considera fonamentals per a la definició de polítiques públiques adreçades a la primera infància; i el segon conté el conjunt de mesures polítiques que han de permetre millorar la situació del sector.

10.1. PRINCIPIS ORIENTADORS

1. Equitat social i territorial

Aquest informe ha evidenciat l'existència de fortes disparitats socials i territorials en l'accés de les famílies catalanes al primer cicle de l'educació infantil. La dispersió del creixement de les places d'educació infantil, sense pautes clares de planificació educativa encaminades a garantir la igualtat d'oportunitats d'accés, explica que es mantinguin importants desigualtats entre grups socials i territoris a l'hora de poder gaudir d'aquests serveis. L'equitat social i territorial és, doncs, un principi que ha de guiar l'acció política en la prestació del servei, la qual cosa implica establir els mecanismes necessaris per corregir les situacions de desequilibri actual.

2. Qualitat i reconeixement educatiu

Un segon principi orientador se centra a considerar la importància de la qualitat en aquesta etapa. Les necessitats d'expansió dels serveis d'atenció a la primera infància, en un context de creixent pressió de la demanda, poden repercutir en la qualitat de l'oferta. Al llarg d'aquest informe s'ha posat en relleu la dificultat de mantenir els estàndards de qualitat en serveis caracteritzats per una gran diversitat de formes de provisió. La qualitat ha de ser, doncs, un criteri fonamental que ha de guiar l'expansió del servei i ha de ser un aspecte inexcusable de cada nova

plaza d'escola bressol creada. Aquesta qualitat passa, així mateix, per atorgar el ple reconeixement educatiu —i no assistencial— dels serveis d'atenció a la primera infància. La consideració, tal com fixa la LOE —i anteriorment la LOGSE— de l'educació 0-3 com a primer cicle de l'educació infantil i, per tant, com a etapa (no obligatòria) integrada en l'estructura del sistema educatiu és una base fonamental per a la definició de polítiques adreçades a gestionar l'escolarització primerenca. Precisament, en el capítol de recomanacions i suggeriments es palesa que aquest és un principi transversal present en la major part de propostes del Síndic.

3. Corresponsabilitat de les administracions educativa i locals

Finalment, els dos principis anteriors només són viables en un sistema que parteixi del principi de corresponsabilitat. La conceptualització dels serveis d'atenció a la primera infància com a serveis de proximitat, i per tant, com a serveis que han de ser oferts des dels ajuntaments, ha d'anar acompanyada per un protagonisme clar del Departament d'Educació a l'hora de vetllar per la qualitat i l'equitat en la provisió dels serveis. Aquest protagonisme del Departament d'Educació és especialment necessari en un context de diversitat en la fortalesa econòmica dels ajuntaments, de tradicions de provisió de serveis molt desiguals, de dispersió territorial, de presència d'agents privats amb característiques diferents i de condicions de treball disperses en funció dels ajuntaments o dels promotors privats. Aquest cert desordre del sistema reclama, doncs, la presència activa d'un òrgan central que estableixi els mecanismes necessaris per garantir que el servei s'ofereixi amb condicions de qualitat i d'equitat educativa. No n'hi ha prou, doncs, amb l'autorització o el finançament parcial dels centres. Calen, a més, polítiques d'acompanyament del procés de descentralització i de les iniciatives municipals que proveeixin serveis de suport a l'escolarització, vetllin per les condicions d'oferta i en garanteixin la inspecció regular.

10.2. ORIENTACIONS A L'ACCIÓ POLÍTICA

1. Polítiques de promoció de l'oferta escolar

1.1. *Continuïtat del Pla de creació d'oferta escolar pública*

El Pla de creació de 30.000 places públiques engegat pel govern en el període 2004-2008 està generant, i ho acabarà de fer en el temps que resta per exhaurir l'esmentat període, un impacte significatiu quant a l'increment de l'escolarització. Amb la pròpia activitat del Síndic de Greuges, s'identifiquen indicis que la demanda existent, no obstant això, segueix sent superior a l'oferta disponible de places. De fet, diverses recerques apunten que l'increment de l'oferta genera més expectatives d'accés al servei per part dels ciutadans, la qual cosa contribueix a augmentar la demanda existent. Aquesta situació, juntament a l'evolució d'altres indicadors relacionats amb la natalitat o amb la taxa d'activitat femenina, fan preveure que la necessitat de places d'escoles bressol i llars d'infants continuï augmentant en el futur.

És en aquest sentit que el Síndic de Greuges recomana definir un nou pla de creació de places públiques per al període 2008-2012 que doni continuïtat al vigent, que incorpori les millores que es desprenguin de l'avaluació del seu procés d'aplicació, i que es plantegi objectius d'escolarització superiors als compromesos fins ara (municipis fins a 20.000 habitants, més del 30%, municipis de 20.000 a 50.000 habitants, més del 25%, i municipis de més de 50.000 habitants, més del 20%).

1.2. *Fixació de taxes d'escolarització pública mínimes obligatòries*

Aquests increments d'escolarització s'han d'intensificar especialment als municipis i les comarques que, o bé presenten les taxes d'escolarització pública més baixes, o bé mostren els nivells més baixos de compliment dels objectius previstos al Pla 2004-2008. De fet, tal com s'ha argumentat al llarg del present informe extraordinari, el Pla ha contribuït a incrementar de forma generalitzada els nivells d'escolarització, però no a reduir de forma substancial les desigualtats territorials existents.

Per evitar aquesta reproducció de les desigualtats territorials, el Síndic de Greuges recomana adoptar les mesures normatives necessàries per assegurar la provisió d'uns nivells de cobertura mínims de l'oferta per a cadascuna de les comarques catalanes.

Per a la fixació d'una taxa d'escolarització pública mínima obligatòria per a les diferents comarques,

és necessari valorar les necessitats educatives territorials amb els instruments analítics adequats.

1.3. *Reconeixement de la demanda no satisfeta*

El Pla 2004-2008 es va realitzar sense prendre en consideració dades reals sobre la demanda existent no coberta. En aquest sentit, el Síndic de Greuges suggereix l'elaboració d'un estudi detallat sobre les preferències de les famílies amb infants menors de tres anys i sobre la demanda objectiva i potencial d'usuaris. Així mateix, recomana regular amb caràcter obligatori la comptabilització i la publicació de les llistes de sol·licituds no ateses per les escoles bressol i llars d'infants públiques.

El reconeixement de la demanda no satisfeta esdevé important per planificar l'oferta de places, però també per implicar les administracions competents en la gestió de les necessitats reals existents.

1.4. *Planificació mixta de l'oferta de places entre el Departament d'Educació i els ens locals*

En la línia del principi assenyalat de la corresponsabilitat, cal que la planificació de l'oferta de places sigui una responsabilitat conjunta entre l'Administració de la Generalitat i els ajuntaments (en el marc de les taules mixtes de planificació, per exemple). Aquesta planificació hauria de diferir en alguns aspectes del model que ha caracteritzat el desplegament del Pla 2004-2008, segons el qual la Generalitat es comprometia bàsicament a donar suport econòmic a la creació de noves places públiques per part dels ajuntaments, però no introduïa mecanismes de coordinació bilateral sobre altres aspectes relacionats amb la provisió de l'oferta (detecció de necessitats de places, qualitat de l'oferta, etc.). El paper que assumeix actualment el Departament d'Educació se centra fonamentalment en el finançament de les places.

Amb relació al finançament, i en el marc de la coordinació bilateral esmentada, convé introduir mecanismes de compensació de les diferents capacitats fiscals dels ens locals. Una veritable planificació mixta hauria de combinar el càlcul de les necessitats educatives del territori i la capacitat fiscal dels municipis.

2. Millora de l'accessibilitat i reducció de les desigualtats socials

2.1. *Incorporació de nous criteris d'accés i rebaremació*

L'informe extraordinari posa de manifest que hi ha un accés desigual a l'educació infantil de primer

cicle i que els criteris de prioritats establerts pel Decret 75/2007, de 27 de març, d'admissió de l'alumnat als centres en els ensenyaments sufragats amb fons públics, no contribueixen a reduir les desigualtats socials existents. Els criteris i el seu barem corresponent representen un instrument fonamental per fomentar l'equitat d'accés a aquesta etapa educativa.

En aquest sentit, el Síndic de Greuges recomana, en el marc de l'estudi sobre la demanda no satisfeta, analitzar les necessitats i l'accessibilitat dels grups socials amb més risc d'exclusió social. En el cas de les llars monoparentals o de rendes baixes i mitjanes-baixes, de les quals ja s'ha verificat la desigualtat d'accés, el Síndic de Greuges suggereix incorporar criteris que en prioritzin l'admissió. Ateses les necessitats de conciliació i les limitacions econòmiques, la monoparentalitat ha de tenir un tractament preferent per a l'accés, talment com succeeix amb les famílies nombroses. De la mateixa manera, la prioritat d'accés dels perceptors de rendes mínimes d'inserció ha de ser substituïda per un criteri de renda que abasti una proporció més alta de la població que experimenta dificultats econòmiques.

En qualsevol dels casos, aquests criteris han de tenir un pes superior als deu punts que perceben actualment les famílies perceptores de rendes mínimes d'inserció i les famílies nombroses. La rebaremació és recomanable per evitar, amb criteris de prioritats, com ara el de germans escolaritzats al centre, reforçar bàsicament l'accés dels grups socials que ja són dins el sistema.

2.2. Unificació dels criteris de prioritats d'accés

El Decret 75/2007, de 27 de març, d'admissió de l'alumnat als centres en els ensenyaments sufragats amb fons públics, estableix els criteris generals de prioritats en l'admissió de l'alumnat per cursar ensenyaments sufragats amb fons públics. Tot i així, el mateix decret permet als ajuntaments que hagin assumit la competència en matèria d'admissió d'alumnat del primer cicle d'educació infantil establir els seus propis criteris i elaborar el seu propi barem. De vegades, aquest fet ha generat la incorporació de criteris (necessitat d'empadronament, prioritats per als progenitors treballadors, etc.) que no afavoreixen la reducció de les desigualtats socials d'accés.

Un dels arguments de fons del present informe extraordinari és que el Departament d'Educació ha d'assumir més protagonisme en el desenvolupament de l'educació infantil de primer cicle. L'equitat d'accés, precisament, és un dels àmbits que l'Administració educativa hauria de salvarguardar. Per aquest motiu, el Síndic de Greuges

recomana un control més rigorós per part del Departament d'Educació dels criteris de prioritats que regulen l'admissió i dels seus corresponents barems, de tal forma que aquests estiguin unificats en el conjunt de municipis amb escoles bressol i llars d'infants.

Així mateix, cal establir criteris i procediments transparents i equitatius en el procés d'admissió d'alumnat, un cop s'acaba el procés ordinari de preinscripció i matrícula. En alguns municipis s'ha constatat que la cobertura de baixes durant el curs es realitza de forma poc transparent.

2.3. Polítiques d'accessibilitat quant als costos

Les quotes que les famílies han de pagar també representen un important factor de desigualtat social en l'accés. Anteriorment, s'ha comentat la necessitat de seguir fomentant les places d'escola bressol públiques, especialment en determinats territoris. De fet, la promoció de l'oferta pública ja representa una política que millora les possibilitats d'accessibilitat de les famílies amb recursos escassos.

Tot i així, el present informe extraordinari també constata que els costos d'accés, també en el sector públic, són difícilment assumibles per moltes famílies. En aquest sentit, el Síndic de Greuges recomana reforçar les polítiques de transferència que donin suport econòmic (beques, etc.) a l'accessibilitat de les famílies amb dificultats d'accés.

Com a avenç significatiu, cal destacar que, recentment, el 27 de juny, el Departament d'Educació va impulsar l'Ordre EDU/223/2007, per la qual s'aproven les bases reguladores per a l'atorgament d'ajuts als ajuntaments titulars de llars d'infants, per a l'escolarització de nens de 0 a 3 anys que es trobin en situacions socioeconòmiques desfavorides. Convé tenir present, però, que aquesta política no exhaureix les necessitats de suport econòmic per a l'accés. D'aquests ajuts, de fet, en queden excloses les famílies que, malgrat les dificultats econòmiques per assumir la despesa, tenen rendes familiars superiors als límits màxims establerts (rendes molt baixes), les famílies que són usuàries del sector privat perquè no han obtingut plaça a l'oferta pública, etc.

2.4. Polítiques de subjectivitat quant a la valoració de l'escolarització de 0 a 2 anys per part de les famílies

Finalment, també cal tenir present les valoracions diferenciades, condicionades pel capital cultural de la família, de les oportunitats educatives que representa l'escolarització de la primera infància. Proporcionalment, les famílies de més capital

cultural perceben més aquesta etapa com a necessària per a l'educació dels seus fills que les famílies de menys capital cultural.

En aquest sentit, el Síndic de Greuges recomana desenvolupar polítiques que contribueixin a orientar les famílies envers l'escolarització dels fills en els primers anys d'edat. Aquí caldria afegir el desconeixement que tenen moltes famílies d'origen immigrat sobre l'existència, la importància i el funcionament de les escoles bressol i llars d'infants.

Convé destacar l'existència de bones pràctiques en alguns barris de municipis amb presència important d'exclusió social. Aquestes pràctiques, projectes d'intervenció socioeducativa que podrien traslladar-se a altres entorns amb circumstàncies similars, consisteixen en aules d'educació infantil de primer cicle en centres públics de primària. Això permet aproximar les institucions escolars i les experiències d'escolarització dels infants menors de tres anys a les famílies amb escassos recursos econòmics i culturals.

3. Increment sobre els requeriments de qualitat de l'oferta

3.1. Reducció de les ràtios d'infants requerides

Una de les reivindicacions més importants dels professionals del sector fa referència a la reducció de les ràtios d'infants per grup. El present informe extraordinari ha posat de manifest que els paràmetres establerts pel Decret 282/2006, de 4 de juliol, pel qual es regulen el primer cicle d'educació infantil i els requisits dels centres, resulten menys exigents que les regides per normatives precedents (en concret, les ordres dels anys vuitanta que regulaven els serveis educatius no inscrits per l'Administració educativa) i per altres països capdavanters en serveis escolars adreçats a la primera infància. Conscients d'aquestes limitacions, alguns ajuntaments grans han establert ràtios més reduïdes. En aquesta mateixa línia, el Síndic de Greuges també recomana reduir les ràtios per grup requerides per llei. Cal tenir present que aquest és un dels criteris que més impacte té en la qualitat de l'oferta.

3.2. Restricció normativa de pràctiques que perjudiquen la qualitat de l'acció educativa

La fragilitat econòmica d'alguns promotors i gestors de l'oferta i l'escassetat de places provoquen la presència de pràctiques que persegueixen, ben sovint, ampliar el nombre d'infants beneficia-

ris i recaptar més ingressos de l'activitat. Són pràctiques que, malgrat facilitar l'accés a una demanda més elevada, poden augmentar la complexitat de l'acció educativa dels professionals i afectar negativament la qualitat de l'oferta. Aquest és el cas, per exemple, de l'ampliació de ràtios amb la presència no simultània d'infants (amb torns de matí, torns de tarda i torns de matí i tarda) o de la concentració dels grups en espais comuns. L'ampliació de ràtios, per exemple, perjudica l'estabilitat del grup, la continuïtat de l'acció educativa dels professionals o les possibilitats de relació amb les famílies, fonamentals en aquesta etapa. La no-separació dels grups en aules, en canvi, perjudica el desenvolupament de dinàmiques grupals o la participació dels infants.

El Decret 282/2006, de 4 de juliol, pel qual es regulen el primer cicle d'educació infantil i els requisits dels centres, possibilita l'existència d'aquestes pràctiques. En concret, quan parla del nombre màxim d'infants per grup, estableix que "al primer cicle de l'educació infantil pot haver-hi simultàniament, com a màxim, el següent nombre d'infants per grup: [...]". Alhora, quan parla dels requisits d'espais i instal·lacions, estableix que hi ha d'haver "un mínim de tres sales, una per cada tram d'edat d'aquesta etapa" (amb un mínim de 2 m² per infant), però no estableix una aula per grup.

En aquest sentit, el Síndic de Greuges suggereix que la normativa que regula els requisits dels centres restringeixi les possibilitats de dur a terme pràctiques d'ampliació indirecta de les ràtios d'infants que perjudiquen la qualitat de l'oferta i l'acció educativa dels professionals.

3.3. Requeriments de qualitat educativa de l'oferta en els convenis de concessió dels ajuntaments

Les informacions facilitades pels ajuntaments en el marc de l'elaboració del present informe extraordinari evidencien que els plec de clàusules per a la concessió de la gestió del servei no sempre incorporen criteris que valoren aspectes rellevants per a la qualitat educativa de l'oferta. A tall il·lustratiu, convé destacar que la proposta de projecte educatiu i projecte curricular de l'escola bressol per part de l'entitat que aspira a la concessió no sempre té un pes fonamental (amb puntuació màxima) entre els criteris que serveixen de base per decidir-ne l'adjudicació. De fet, la Mesa de Contractació, que decideix l'entitat concessionària, sovint no compta amb figures qualificades per determinar la millor proposta presentada sobre la base de la qualitat educativa.

En aquest sentit, doncs, el Síndic de Greuges recomana que el Departament d'Educació estengui en

el conjunt de processos de subcontractació l'ús d'un model de plec de clàusules de concessió de la gestió del servei que incorpori criteris de valoració educativa de l'oferta i mecanismes de control de la qualitat dels aspectes de caràcter pedagògic.

El Departament d'Educació també hauria de fer valer en els criteris d'adjudicació de la concessió altres aspectes que resulten essencials per a la qualitat del sistema, com pot ser l'equitat, l'accessibilitat, etc. El Síndic de Greuges suggereix revisar la relació d'aquests criteris, de tal forma que s'incorporin altres aspectes fonamentals per a la qualitat com, per exemple, les polítiques d'accessibilitat de l'oferta o el tractament de la diversitat.

La qualitat de l'oferta està molt relacionada amb els recursos disponibles. En aquest sentit, cal destacar que els plecs de clàusules incorporen sovint un criteri de puntuació de les propostes presentades consistent en la millora de l'oferta econòmica (en general, 1 punt per cada 1% de millora, fins a un màxim de 5 punts). El Síndic de Greuges suggereix als ajuntaments eliminar els criteris de millora econòmica, perquè contribueixen a precaritzar la concessió i, conseqüentment, la qualitat se'n veu negativament afectada.

3.4. Millora d'aspectes relacionats amb els requeriments de provisió de professionals

El Decret 282/2006, de 4 de juliol, pel qual es regulen el primer cicle d'educació infantil i els requisits dels centres, ha contribuït a augmentar els requeriments de qualitat relacionats amb la provisió i la qualificació de professionals. A partir d'aquí, les possibilitats de millora passen per augmentar el nombre de professionals per grup fins a garantir la presència d'un educador auxiliar per aula, i per augmentar la qualificació dels professionals fins a garantir la presència d'un mestre especialista per grup. En diferents apartats del present informe s'ha insistit sobre els dèficits de reconeixement educatiu d'aquesta etapa i sobre el greuge comparatiu existent quant a la provisió de mestres especialistes, en comparació amb el segon cicle d'educació infantil, en què la seva presència és obligatòria en cadascun dels grups. En aquest sentit, el Síndic de Greuges recomana augmentar la proporció de mestres i equiparar progressivament els requeriments de qualificació del personal de l'educació infantil de primer cicle als de la resta d'etapes educatives (especialment, del segon cicle). Els tècnics superiors d'educació infantil tindrien les atribucions pròpies de l'educador auxiliar i amb les possibilitats formatives adequades per aconseguir en un període temps prudencial la qualificació corresponent al mestre especialista.

4. Millora del control sobre la qualitat educativa de l'oferta

4.1. Supervisió d'escoles bressol autoritzades per part de la Inspecció d'Educació

La Inspecció del Departament d'Educació ja s'ocupa de supervisar les escoles bressol i llar d'infants, tal com constata el seu Pla director. No obstant això, convé recordar que l'oferta d'educació infantil de primer cicle es troba en ple procés d'expansió, tant en nombre d'infants atesos i de grups constituïts com de serveis creats. Molts ajuntaments que han creat escoles bressol i llars d'infants no tenen experiència en l'organització i la gestió d'aquest tipus de serveis. Tot plegat incrementa les necessitats que l'educació infantil de primer cicle compti amb l'atenció i la supervisió adequades de l'Administració educativa.

A més, les informacions facilitades pels ajuntaments constaten que la normativa relacionada amb les ràtios d'infants per grup, amb les ràtios de professionals, amb la seva qualificació o amb les condicions dels espais no sempre es compleix a la pràctica. En aquest sentit, doncs, el Síndic de Greuges recomana reforçar l'atenció que la Inspecció dóna a les escoles bressol i llars d'infants, tant públiques com privades, per garantir la qualitat de les condicions de l'oferta i el compliment dels requeriments establerts per la normativa corresponent.

L'acció inspectora i de suport, a més, també s'ha de centrar en els aspectes pròpiament educatius. L'informe extraordinari ha constatat, per exemple, que alguns centres funcionen sense projecte educatiu ni curricular definit. En aquest sentit, el Síndic de Greuges suggereix que el Departament d'Educació estableixi estratègies per garantir l'existència i la qualitat de projecte educatiu dels centres.

4.2. Inspecció de centres no autoritzats que actuen com a escoles bressol (Departament d'Educació)

En el marc d'aquesta intensificació de l'acció de supervisió i suport per part del Departament d'Educació, cal incloure el control de l'oferta de serveis que funcionen de forma equivalent a les escoles bressol i llars d'infants sense l'autorització administrativa corresponent. En aquest sentit, el Síndic de Greuges recomana que l'Administració educativa estableixi els mecanismes necessaris per a l'autorització d'aquests serveis i per al seguiment de la seva adequació als requeriments establerts en la normativa que regula el primer cicle d'educació infantil (actualment, el Decret 282/2006). Malgrat que aquests serveis no estan autoritzats, el Departament d'Educació hauria d'implicar-se en la seva supervisió.

La Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i el procediment administratiu comú, insta les administracions públiques a cooperar i col·laborar en els aspectes que tenen a veure amb la seva activitat. En aquest sentit, el Síndic de Greuges suggereix dissenyar protocols de coordinació entre l'Administració local i educativa en el procés de concessió de llicències d'activitat relacionades amb l'educació i cura dels infants de zero a tres anys (encara que formalment no es presentin com a escoles bressol).

4.3. Control sobre els processos d'externalització

Anteriorment, ja s'ha fet esment de la necessitat d'incrementar la coordinació entre els ajuntaments i el Departament d'Educació en la planificació i la supervisió de l'oferta. Aquí cal fer un èmfasi especial en els processos d'externalització de la gestió dels serveis. El present informe extraordinari ha constatat que la subcontractació dels serveis, en general, ha comportat una reducció de la qualificació dels professionals que hi treballen i de les seves condicions de treball (menys mestres especialistes contractats, retribució més baixa, etc.).

Ateses les seves característiques, i atès l'impacte que exerceixen sobre la qualitat del servei prestat, el Síndic de Greuges recomana establir mecanismes de control adequats dels processos de subcontractació per part de l'Administració educativa. Això podria comportar la intervenció del Departament d'Educació en la Mesa de Contractació, per a la valoració de les propostes de concessió, o en les comissions de seguiment.

5. Accés als serveis de suport a l'escolarització

L'expansió de l'oferta, l'increment de la demanda i l'assumpció cada cop més estesa del dret a accedir a l'educació infantil de primer cicle, entre altres factors, suposa per als centres incorporar una diversitat i una complexitat socioeducativa de l'entorn més grans sobre la base d'unes exigències més altes per part de les famílies ateses de qualitat del servei prestat.

En aquest context, els recursos normalitzats sovint no són suficients per garantir la gestió adequada de la diversitat existent. Això és el que succeeix, per exemple, amb l'atenció de les necessitats educatives especials.

Al llarg del present informe extraordinari, s'ha insistit sobre la importància de promoure la plena integració de l'educació infantil de primer cicle al sistema educatiu. I això comporta, tal com el

Síndic suggereix, que les escoles bressol i llars d'infants puguin accedir als recursos i els serveis de suport a l'escolarització que l'Administració educativa disposa (EAP, etc.).

6. Millora de les condicions de treball dels professionals

6.1. Revisió i definició precisa de les categories professionals

Hi ha múltiples classificacions de les categories professionals del personal que intervé en les escoles bressol i llars d'infants. Així, per exemple, el Conveni col·lectiu de treball del sector d'ensenyament privat de Catalunya estableix les categories de *mestre*, *educador infantil* i *tècnic superior d'educació infantil*. En convenis d'ajuntaments que regulen les condicions de treball de les escoles bressol municipals, s'estableixen les categories d'*educador infantil* i *educador auxiliar*, tot obviant la figura del *mestre*. Moltes vegades, la delimitació de les categories és confusa, i no sempre respon a les diferències de perfils professionals i de qualificació del personal implicat.

De fet, l'informe extraordinari ha constatat que professionals treballen subocupats en categories inferiors a les tasques desenvolupades, com succeeix, per exemple, amb els mestres especialistes que treballen en llars d'infants privades com a *educadors infantils*, o, també, que molts professionals acompleixen les mateixes tasques contractats en categories laborals diferents. En aquest sentit, el Síndic de Greuges proposa que els Departaments d'Educació i Treball s'ocupin d'elaborar una definició i ordenació clara de les categories professionals del sector, així com de vetllar per l'assignació dels professionals a les categories que els correspongui per tasca acomplerta.

El procés de revisió de les categories professionals també ha de contribuir a reflexionar entorn de les condicions de treball associades a les esmentades categories. El Síndic de Greuges proposa que, en el marc d'un procés obert de diàleg social, l'administració competent encoratgi els agents socials a millorar les condicions de treball del sector. Aquestes millores han de ser extensives per al conjunt de categories professionals, i especialment per a la figura de l'auxiliar. Com a ocupadors, molts ajuntaments també poden iniciar aquest procés de revisió i millora.

6.2. Diàleg social per a l'homologació de les condicions salarials i horàries del sector

En aquest procés de revisió de les condicions laborals dels professionals del sector, és fonamental

reduir diferents desigualtats existents. En primer lloc, convé minimitzar les desigualtats que els diferents convenis recullen per als professionals dels sectors públic i privat. El Síndic de Greuges insta les administracions educativa i laboral a promoure el diàleg entre els agents socials per tal de millorar les condicions salarials i horàries (dedicació horària, hores extres, etc.) que recull el conveni col·lectiu del sector d'ensenyament privat. Aquí cal afegir que les condicions establertes pels convenis de molts ajuntaments també són desiguals entre elles. Així, doncs, el Síndic de Greuges també insta els ajuntaments a revisar les polítiques retributives i altres polítiques laborals fixades per als professionals de les escoles bressol i llars d'infants municipals.

En segon lloc, cal eliminar les desigualtats que pateixen els professionals del primer cicle d'educació infantil en comparació amb els de la resta d'etapes educatives. Això s'explica, en part, pel dèficit de reconeixement educatiu que pateix aquesta etapa. En aquest sentit, el Síndic de Greuges proposa a les administracions equiparar les condicions salarials i horàries dels professionals del primer cicle d'educació infantil amb les de segon cicle.

I finalment, convé reduir les desigualtats entre els professionals derivades de l'externalització de la gestió del servei. El Síndic recomana incorporar en el plec de clàusules mecanismes de control sobre les condicions de treball en els processos de subcontractació. Així, per exemple, es poden establir requeriments o criteris de puntuació que, per aconseguir l'adjudicació, obliguin o estimulin les entitats concessionàries a respectar o millorar les condicions estipulades pels convenis del personal contractat directament per l'Administració local (que, generalment, presenten millors condicions que les ofertes per les entitats que gestionen indirectament aquest tipus de servei). Com ja s'ha comentat anteriorment, i en aquesta línia, convindria eliminar la clàusula de reducció de la proposta econòmica que incorporen molts plecs de condicions de la concessió del servei.

6.3. Formació permanent

A més de les desigualtats salarials o horàries, anteriorment assenyalades, convé afegir-ne d'altres relacionades amb les oportunitats d'accés a recursos de suport a la professionalitat que l'Administració educativa s'ocupa de proveir als professionals docents del sistema educatiu. És el cas, per exemple, de la formació contínua, que en promou el reciclatge i l'ocupabilitat. En aquest sentit, el Síndic de Greuges suggereix que la formació contínua que organitza el Departament d'Educació sigui accessible per als professionals de les escoles bres-

sol i llars d'infants. Així mateix, insta els ajuntaments, els consells comarcals, les mancomunitats i les diputacions provincials a proveir oportunitats formatives als professionals de les llars d'infants municipals (estiguin gestionades de forma directa o indirecta). Amb relació a aquest aspecte, també es poden incorporar criteris de puntuació de les propostes en els processos de subcontractació que reconeguin l'accés a la formació permanent.

6.4. Temps per a la planificació i la coordinació de l'acció docent

Una altra diferència respecte a altres etapes educatives rau en el temps de què disposen els professionals del sector per planificar i coordinar l'acció docent. En un cert sentit, i com a conseqüència dels dèficits de reconeixement educatiu de l'etapa i de les característiques d'atenció dels serveis, hi ha la percepció que la tasca dels professionals és poc complexa i requereix menys preparació. Aquestes dinàmiques orienten més la intervenció envers la cura, i menys envers l'educació dels infants. Per evitar aquesta realitat, el Síndic de Greuges suggereix garantir als professionals la possibilitat de planificar correctament l'acció educativa que desenvolupen.

7. Regulació dels serveis d'educació i cura adreçats a la primera infància

7.1. Regularització dels serveis que actuen de forma equivalent a les escoles bressol sense autorització del Departament d'Educació

Amb motiu de la resolució del Síndic de Greuges sobre les queixes de presumptes maltractaments en ludoteques que atendien de forma regular infants menors de tres anys (Q 4116/2006 i Q 4323/2006), ja es va insistir en la necessitat de regularitzar els serveis que actuen de forma equivalent a les escoles bressol.

En aquest sentit, la Convenció sobre els drets de l'infant, en l'article 3, estableix que els estats han d'assegurar que els serveis i els equipaments responsables de l'atenció dels infants compleixin les normes establertes i que hi hagi supervisió professional. Igual que la Convenció, i atribuint la competència a l'Administració educativa, la Llei orgànica 8/1985, de 3 de juliol, reguladora del dret a l'educació (LODE), estableix en l'article 24.2 que per raons de protecció a la infància els centres privats que acullin de manera regular infants d'edats corresponents a l'educació infantil estan sotmesos a autorització administrativa. D'acord amb aquesta regulació, que té caràcter bàsic, qual-sevol centre que atengui infants de forma regular

ha de disposar d'autorització administrativa d'obertura que verifiqui el compliment dels requisits mínims que estableix l'article 14 de la LODE, referents a la titulació acadèmica del professorat, relació numèrica alumne-professor, instal·lacions i nombre de llocs escolars, sense que sigui suficient la llicència municipal d'activitats.

Així, doncs, les "ludoteques" i altres centres amb denominacions diverses que acullen diàriament i de forma continuada infants menors de tres anys funcionen de forma il·legal perquè atenen infants de forma regular i incompleixen el requisit d'autorització administrativa que estableix l'article 24.2 de la LODE.

Davant d'aquesta situació, el Síndic suggereix al Departament d'Educació, en tant que Administració educativa que ha de vetllar per l'aplicació de la normativa vigent, en aquest cas la LODE, promoure la regularització de la situació administrativa dels centres esmentats i, en els casos en què es comprovi que acullen infants de forma regular, insti que s'adeqüin als requisits que estableix el Decret 282/2006, i la tramitació de les autoritzacions administratives corresponents.

En aquest sentit, el Decret 282/2006, de 4 de juliol, pel qual es regula el primer cicle de l'educació infantil i els requisits dels centres, preveu desplegar l'article 24.2 de la LODE (s'hi refereix de forma expressa en el preàmbul). Així, en l'article 1, sotmet els centres que imparteixen el primer cicle d'educació infantil a l'autorització administrativa per poder funcionar.

Val a dir, però, que el decret esmentat es mostra ambigu amb relació a l'àmbit d'aplicació. És cert que exposa que els centres que imparteixen el primer cicle d'educació infantil "acullen de manera regular, és a dir continuada i sistemàtica, infants de zero a tres anys" i, posteriorment, exclou de la seva aplicació, de forma expressa, els serveis que reben els infants de zero a tres anys de forma no regular. No obstant això, l'articulat del Decret ni obliga ni exclou els centres que atenen infants de forma regular que no són denominats com a escoles bressol o llars d'infants que no imparteixen aquest cicle d'educació infantil.

En aquest sentit, doncs, el Síndic de Greuges suggereix desenvolupar les mesures legislatives pertinents per tal que els centres que atenen infants de forma regular estiguin obligats a ser autoritzats pel Departament d'Educació i a seguir els criteris i els requeriments establerts en la normativa que regula l'educació infantil de primer cicle.

El treball de camp realitzat en el marc d'elaboració d'aquest informe extraordinari ha constatat

l'existència de centres no autoritzats que voldrien estar-ho, però que presenten circumstàncies estructurals que els impedeixen adaptar-se als requeriments especificats per llei. El Departament d'Educació ha de buscar solucions normatives i pràctiques per a aquests centres, que no passin per seguir operant sense l'autorització corresponent.

Finalment, també s'insta els ajuntaments, d'acord amb el deure de policia administrativa que els correspon i segons el que estableix l'article 88 del Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals, a dur a terme les actuacions necessàries per adequar l'activitat real que es duu a terme en els establiments als requisits de l'autorització que tenen atorgada o, altrament, adoptin les mesures que estableix aquest decret.

7.2. Regulació dels serveis educatius i lúdics d'atenció no regular

Els serveis que no atenen infants de forma regular, llevat d'alguns municipis que tenen ordenances municipals amb referència expressa a aquest tipus de servei, actuen sense una normativa que reguli els criteris bàsics de qualitat que han de complir per poder funcionar.

El Decret 222/1996, de 12 de juny, dels equipaments cívics, per exemple, només es limita a definir el concepte de ludoteca, els destinataris que atén i els objectius que persegueix. No fa referència, en canvi, a les condicions d'espai, a les ràtios de professionals, a la qualificació dels professionals, etc. Aquesta regulació, en definitiva, resulta insuficient per garantir la qualitat de l'atenció rebuda pels infants.

En aquest sentit, el Síndic de Greuges suggereix al Departament d'Acció Social i Ciutadania, en col·laboració amb el Departament d'Educació, a legislar els requeriments bàsics sobre ràtios d'infants i professionals, qualificació dels professionals, condicions físiques, etc. d'aquests serveis.

Igualment, el Síndic de Greuges recomana als ajuntaments que disposen d'aquests serveis al municipi que incorporin en les seves ordenances requeriments de qualitat, i en garanteixin per mitjà de la supervisió corresponent, el compliment.

7.3. Regulació explícita de l'escolarització primerenca en la Llei d'educació de Catalunya

La regulació de l'educació dels infants de zero a tres anys hauria de ser inclosa de forma específica dins la futura Llei d'educació de Catalunya. En aquest sentit, el Síndic de Greuges proposa reco-

nèixer amb rang de llei el dret dels infants de zero a tres anys a l'educació, amb l'establiment d'uns requisits de qualitat mínims que despleguin posteriorment normes de rang reglamentari, com el Decret ja existent.

El present informe extraordinari dona algunes pistes sobre possibles aspectes que cal incorporar. La llei catalana d'educació hauria d'assegurar el caràcter educatiu, amb l'establiment d'uns continguts mínims, així com la qualitat de l'oferta, amb el compliment d'uns requisits que englobin tots els centres que atenen de forma regular infants de zero a tres anys (anteriorment ja s'han comentat els dèficits de regulació existents en aquest àmbit). A més, hauria de comprometre les administracions educativa i locals, des de la plena corresponsabilitat, a garantir la igualtat d'oportunitats en l'accés, així com a assegurar l'existència de places suficients per atendre la demanda existent, tot remetent a mecanismes de revisió periòdica i de planificació compartida de l'oferta.

8. Diversificació de les polítiques d'educació i cura adreçades a la primera infància

8.1. Diversitat de polítiques de cura a la infància

L'anàlisi comparada de les polítiques d'educació i cura a la primera infància constata els dèficits existents a Catalunya. En aquest sentit, el Síndic de

Greuges proposa incrementar les polítiques de suport a les famílies per a la cura infantil. Això suposa tendir a (a) ampliar el període i la remuneració de les llicències parentals, especialment per atendre els infants menors d'un any en el propi nucli familiar, (b) intensificar les polítiques de transferència econòmica, especialment amb l'augment de les ajudes i les desgravacions fiscals per fills a càrrec (condicionades per nivells de renda), o (c) incrementar la dotació de serveis de cura complementaris, no substitutius de l'escolarització primerenca, com poden ser les ludoteques, els espais familiars, els serveis de cuidadors infantils, etc.

8.2. Supervisió dels serveis lúdics i educatius infantils d'atenció no regular

El present informe extraordinari ha posat en relleu, també, els dèficits de qualitat i control existents entre els serveis lúdics infantils. Anteriorment, ja s'ha comentat la necessitat de regular legalment els requeriments de qualitat d'aquests serveis. Aquí cal apuntar que les polítiques de diversificació i promoció dels serveis d'atenció no regular de la primera infància han d'anar acompanyades de mecanismes de control sobre la seva qualitat. En aquest sentit, el Síndic de Greuges insta els ajuntaments i la resta d'administracions a salvaguardar, per mitjà dels mecanismes de supervisió que consideri adequats, la qualitat dels serveis infantils d'atenció no regular (i el compliment dels criteris de qualitat que s'estableixin per llei, si s'escau).

LA ESCOLARIZACIÓN DE 0 A 3 AÑOS EN CATALUÑA

INFORME EXTRAORDINARIO
Septiembre 2007

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos tiempos, la escolarización de los niños menores de tres años se ha convertido en un ámbito de una especial relevancia social y política. El aumento de la tasa de actividad femenina, el decremento de las tasas de natalidad, la expansión de los procesos y los derechos educativos de la población, el debilitamiento de las redes informales de cuidado a la infancia o la prevalencia de las desigualdades sociales en el sistema educativo, entre otros, son factores que han comportado un incremento importante tanto de la demanda por parte de las familias como de la priorización política por parte de los poderes públicos sobre la creación de oferta.

La importancia que ha adquirido la escolarización de la primera infancia se ha puesto de manifiesto en las últimas iniciativas legislativas que se ocupan de promover el crecimiento de la oferta y de regular su funcionamiento. En este sentido, conviene destacar tres cambios legislativos recientes. En primer lugar, la Ley 5/2004, de 9 de julio, de Creación de Guarderías de Calidad, que insta a la Generalitat de Catalunya, en coordinación y colaboración con los ayuntamientos, a asegurar una oferta suficiente para la población menor de tres años que solicite una plaza en cualquier lugar del territorio catalán. En segundo lugar, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que refuerza el carácter educativo de esta etapa y su incorporación en el sistema educativo. Y en tercer lugar, el Decreto 282/2006, de 4 de julio, que se ocupa de regular específicamente el primer ciclo de educación infantil, en cuanto a las condiciones y los requisitos de calidad exigidos.

Pese a estos esfuerzos de ordenación, cabe decir que el desarrollo de la oferta se ha producido de un tiempo a esta parte en un contexto de déficit importante tanto de plazas como de planificación educativa. Este déficit, acentuado por el aumento de la demanda, ha ido favoreciendo la emergencia de desajustes y carencias en torno a la red de guarderías y escuelas infantiles en Cataluña.

La actividad del Síndic de Greuges no ha sido ajena a la situación del sector. A lo largo de los últimos años, la institución ha recibido numerosas quejas, 227 en el último lustro, sobre problemas relaciona-

dos con este ámbito educativo. Las problemáticas más recurrentes han hecho referencia a la insuficiencia de plazas, a la falta de regulación de servicios no autorizados como guarderías que atienden a niños de forma regular, a incumplimientos de la normativa relacionada con las ratios de niños y de profesionales, a presuntos maltratos a niños por parte de determinados profesionales, a las condiciones de trabajo del personal educador, a determinadas restricciones en los criterios de admisión y a los costes de acceso. Todas ellas son quejas que ponen de relieve una cierta precariedad del subsistema de educación infantil de primer ciclo en Cataluña.

Ante la importancia creciente de la escolarización de los niños de cero a dos años y también del déficit relacionado con la oferta, el Síndic de Greuges asumió el compromiso de elaborar un informe extraordinario para analizar la situación de este ámbito educativo, tal y como se anunció en el *Informe al Parlamento* de los años 2005 y 2006.

La propia Convención sobre los Derechos de los Niños, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1989 y ratificada por el Estado español en el año 1990, evidencia la responsabilidad de la Administración pública de velar por el derecho de los niños a la educación. La Convención reconoce en el artículo 28 el derecho a la educación en igualdad de oportunidades, y en el artículo 3 prevé que los estados deberán asistir a los progenitores para que puedan cumplir con las responsabilidades de educar a sus hijos, y deberán asegurar la creación de instituciones, equipamientos y servicios para la atención de los niños.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado en julio de 2006, otorga a la institución, a través del artículo 78, la misión de proteger y defender los derechos de los niños, supervisando “la actividad de la Administración de la Generalitat, la de los organismos públicos o privados vinculados o que dependen de ella, la de las empresas privadas que gestionan servicios públicos o cumplen actividades de interés general o universal o actividades equivalentes de manera concertada o indirecta y la de las otras personas con un vínculo contractual con la Administración de la Generalitat y con las

entidades públicas que dependen de ella. También supervisa la actividad de la Administración local de Cataluña y la de los organismos públicos o privados vinculados o que dependen de ella.” Esta función de supervisión se centra en aspectos que afecten a las materias en que el Estatuto de Autonomía de Cataluña otorgue competencias a la Generalitat. Precisamente, el mismo Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en la educación infantil de primer ciclo.

A tal fin, el Síndic de Greuges abrió una actuación de oficio (A/O 2/2006), con fecha 2 de enero del 2006, llamada *Igualdad de oportunidades y calidad en la educación de 0 a 3 años*. Esta actuación, precisamente, se proponía abordar el estado de la escolarización de la primera infancia en Cataluña, atendiendo especialmente a la desigualdad de oportunidades y la calidad de la oferta.

En el marco de esta actuación de oficio, se realizó una encuesta a 331 ayuntamientos, 243 de los que han contestado (con un porcentaje de respuesta del 73,4%), facilitando información relativa a las escuelas infantiles y guarderías de titularidad municipal. La información facilitada, que hacía referencia al modelo de gestión, al número de plazas, de niños matriculados, de grupos y de profesionales, a la cualificación de estos últimos, al proyecto educativo, al modelo organizativo y a la programación de servicios ofrecidos, ha sido muy útil para la elaboración del presente informe.

En la elaboración del informe, se ha considerado también el conjunto de quejas y consultas de ciudadanos que se han dirigido a esta institución relacionadas con la escolarización de los niños menores de tres años. Los cambios experimentados en el contexto social y político de esta etapa han propiciado que, de manera especial, se hayan analizado las quejas presentadas durante los años 2006 y 2007.

Asimismo, el informe incluye algunos de los resultados del estudio que a mediados de 2005 el Síndic de Greuges encargó, con el título “La educación y el cuidado de la primera infancia en Cataluña”¹. Este estudio ha servido de base tanto para la comparación de las políticas de cuidado de la primera infancia por países de la Unión Europea y por comunidades autónomas (capítulos 3º y 4º), como para el análisis de la distribución de la oferta (capítulo 5º).

El mismo Departamento de Educación de la Generalitat de Catalunya también ha proporcionado información sobre la escolarización a estas edades y sobre el desarrollo del Plan de creación de 30.000 nuevas plazas de oferta pública durante el periodo 2004-2008, en el marco de la Ley 5/2004, de 9 de julio, de Creación de Guarderías de Calidad.

El análisis de toda esta información, contenida en el presente informe, se estructura en diez capítulos. El capítulo 2º, que sigue a esta introducción, expone algunos de los principales argumentos que justifican la conveniencia de que las administraciones públicas inviertan actualmente en servicios educativos dirigidos a la primera infancia. El capítulo 3º, por su parte, compara la situación de Cataluña con otras comunidades autónomas y de países europeos respecto a las políticas de educación y cuidado de los niños menores de tres años. Y el capítulo 4º, en cambio, expone la evolución experimentada en los últimos tiempos en Cataluña, tanto en los niveles de escolarización de los niños de cero a dos años, como de su marco normativo.

Después de estos apartados de contextualización y composición de lugar, el informe se centra en las principales desigualdades que afectan a la red de centros de educación infantil de Cataluña. En primer lugar, el capítulo 5º analiza las desigualdades territoriales de la oferta, por comarcas y municipios, y en segundo lugar, el capítulo 6º se centra en las desigualdades sociales y económicas relacionadas con el acceso. El capítulo 7º, que en torno al Plan de creación de plazas públicas de escuelas y guarderías infantiles 2004-2008 llevado a cabo por la Generalitat de Catalunya, valora el impacto de esta medida política a la hora de reducir las mencionadas desigualdades territoriales y sociales.

Posteriormente, el capítulo 8º pone el acento en aquellos aspectos que condicionan la calidad de la oferta y su gestión. Aquí se incorpora el análisis del marco normativo y de las condiciones que afectan al funcionamiento de los centros (implicación de las administraciones, ratios, cualificación de los profesionales, condiciones de trabajo, etc.).

Finalmente, después de las conclusiones (capítulo 9º), que revisan los diversos argumentos tratados en el informe, especialmente en cuanto a los aspectos más deficitarios de la oferta, sigue el apartado de recomendaciones y sugerencias (capítulo 10º). Este apartado recoge las propuestas políticas que formula el Síndic de Greuges para optimizar la situación de la escolarización de los niños de cero a dos años en nuestro país.

¹ El estudio ha sido elaborado por la profesora María José González, del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra, y por un equipo de investigación integrado por Irene Lapuerta y Sergi Vidal.

2. LA IMPORTANCIA DE LA INVERSIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA

Educación ‘cuanto antes mejor’ se ha convertido en una de las prioridades presentes en las recomendaciones de organismos internacionales como la OCDE o la UNESCO. La OCDE, por ejemplo, ha formulado recomendaciones a los países miembros sobre la importancia de invertir en servicios de atención a la primera infancia y de garantizar la calidad de estos servicios como mecanismos para reforzar los fundamentos del aprendizaje permanente a lo largo de la vida de los niños y para satisfacer las necesidades sociales de las familias. En las políticas de desarrollo, tanto de los países avanzados como de los más atrasados, la provisión de servicios de educación y cuidado de la primera infancia se ha convertido en un ámbito que se considera clave para asegurar las oportunidades sociales y laborales de la ciudadanía.

Efectivamente, los beneficios de proporcionar amplios y buenos servicios de atención a la primera infancia son muchos, y afectan a aspectos tan diversos como la conciliación de la vida laboral y familiar, el desarrollo psicoafectivo de los niños y la equidad en sus oportunidades educativas futuras, la fertilidad, la generación de ocupación, la contribución económica de las mujeres derivada de la no interrupción del trabajo, etc.

A pesar de no tratarse en las legislaciones nacionales de unos servicios universales ni obligatorios, las evidencias recientes ponen el acento en el carácter fundamental de la atención en la primera infancia. Numerosos expertos, como el propio Esping-Andersen, destacan la importante aportación que representan estos servicios de carácter educativo (ya sean escolares o no), especialmente a partir del primer año de edad. Desde este punto de vista, se puede hablar de la existencia de un derecho de los niños a recibir una atención educativa temprana de calidad.

Esta introducción sintetiza algunos argumentos que demuestran que la inversión en la primera infancia genera rentabilidad social de innegables y extensos beneficios. Los argumentos que se exponen a continuación se ordenan en cuatro grandes apartados, correspondientes a algunos de los principales efectos positivos de esta inversión.

2.1. EL IMPACTO DE LA INVERSIÓN EN EDUCACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA PARA EL DESARROLLO DE LOS NIÑOS

Son muchos los estudios que muestran que las oportunidades de desarrollo personal, social, cognitivo y emocional de los niños están estrechamente vinculadas a la estimulación educativa precoz. Tanto desde la psicología evolutiva como desde diferentes disciplinas de las ciencias de la educación, se ha puesto énfasis en los beneficios que supone para el niño iniciar en los primeros años de vida un proceso educativo que es generador de habilidades en el terreno sensorial y cognitivo, y en la sociabilidad con los iguales y los adultos.

La psicología infantil se ha ocupado de mostrar que una escuela infantil de calidad tiene unos efectos positivos en el desarrollo del niño, especialmente a partir del primer año de edad. Además, la incorporación de la madre al mercado de trabajo también tiene efectos positivos sobre los resultados escolares. De hecho, los datos de la informe PISA de la OCDE muestran que el rendimiento escolar es netamente superior entre los adolescentes que accedieron a una escuela infantil. Y eso se explica, en parte, por los beneficios que genera bajo el punto de vista de los estímulos cognitivos o de la motivación para el aprendizaje.

Una escuela infantil de calidad beneficia el desarrollo del niño

No es preciso decir que estos beneficios son especialmente decisivos para niños provenientes de situaciones de pobreza o de entornos familiares con bajo capital educativo. Son estímulos que pueden ayudar a reducir la distancia en aspectos, por ejemplo, como la adquisición del lenguaje con respecto a niños provenientes de otros entornos sociales caracterizados por un capital educativo familiar mayor. Asimismo, la escolarización en la primera infancia permite que el niño entre en con-

tacto temprano con el sistema educativo y adquiera antes las pautas de socialización escolar.

De esta manera, la escolarización en guarderías de calidad en la primera infancia comporta claramente beneficios en términos absolutos y relativos. En términos absolutos, porque permite que todos los niños que acceden a ellas puedan gozar de oportunidades de estimulación cognitiva y de motivación para el aprendizaje. En términos relativos, porque la rentabilidad de la oportunidad es especialmente relevante para los niños provenientes de hogares en situaciones de desventaja social. Como se verá más adelante, ésta es una inversión central para romper el ciclo intergeneracional de reproducción de la pobreza.

2.2. EL IMPACTO DE LA INVERSIÓN EN EDUCACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA SOBRE LAS OPORTUNIDADES DE CONCILIACIÓN LABORAL Y FAMILIAR

Entre los cambios sociodemográficos que tienen lugar en las sociedades occidentales europeas, es preciso mencionar la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Las transformaciones en el papel social de la mujer y los cambios en la estructura de la familia han sido, sin duda, la base del debilitamiento progresivo de las redes informales de familiares y conocidos que tradicionalmente se han encargado del cuidado infantil; un debilitamiento que se ha extendido a diversos países del sur de Europa. Esta situación ha sido la principal causante de la emergencia de los problemas de conciliación entre el trabajo remunerado y la vida familiar, y ha evidenciado aún más las desigualdades de género en la distribución de los tiempos y las dedicaciones a las esferas pública y privada. Y lógicamente, esta situación es la principal causante del crecimiento de la demanda de servicios de atención y cuidado de la primera infancia.

La falta de estos servicios es absolutamente decisiva para entender el comportamiento de las tasas de fertilidad y los efectos sobre las interrupciones en las trayectorias laborales de las mujeres. Los estudios sobre esta cuestión ponen de relieve que el coste de oportunidad de tener hijos es muy alto si no existen estos servicios, cuestión que explica que la natalidad sea más menor allí donde están menos desarrollados los servicios de cuidado de la primera infancia y donde más crece simultáneamente la ocupación femenina (caso típico del sur de Europa). También se evidencia cómo las carencias de provisión afectan a las diferencias entre el número de hijos deseados y las tasas de natalidad

o al retraso temporal a la hora de tener un segundo hijo².

Por otra parte, también son claros los efectos de la falta de servicios sobre las interrupciones en las trayectorias profesionales de las mujeres. Estas interrupciones laborales provocan pérdidas de ingresos que, en contextos con niveles bajos de permisos remunerados, pueden ser muy elevadas. Las interrupciones laborales son mucho más elevadas en España que en Dinamarca, por ejemplo, y son también más frecuentes entre las mujeres con nivel educativo menor. Si la cobertura de servicios es baja y los costes de acceso a estos servicios son caros, la decisión de muchas mujeres pasa por asumir cuantiosas pérdidas económicas y de oportunidades profesionales a lo largo del ciclo vital, o bien pasa por no tener hijos. Las expectativas de pérdida son suficientemente importantes como para explicar que en España la tasa de natalidad, por ejemplo, se situase a principio de los años 2000 en un 1,2, entre las más bajas del mundo.

Los servicios de atención a la primera infancia están menos desarrollados en los países del sur de Europa

En formaciones sociales como la nuestra, precisamente, la provisión de servicios de atención en la primera infancia adquiere una relevancia especial por la baja cobertura e intensidad de otras políticas de ayuda a la familia, tanto por la vía fiscal como mediante transferencias. Además, es preciso añadir la escasa cobertura remunerada del permiso de maternidad y paternidad, el crecimiento que experimenta el número de hogares monoparentales (los cuales mayoritariamente son encabezados por mujeres) o el carácter incompleto de los cambios de rol de género que propicien que los hombres participen más en las tareas del ámbito privado.

En esta línea, es evidente que la provisión de servicios de calidad de atención en la primera infancia no es el único aspecto que cabe considerar en la provisión de oportunidades de conciliación laboral

² Esping-Andersen, G. (2006). "El doble avantatge de l'educació dels menors de tres anys". A: Bonal, X. *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2005*. Polítiques 53. Barcelona: Editorial Mediterrània. Fundació Jaume Bofill.

y familiar. Otras políticas de ayuda a la familia —especialmente en el ámbito de la cobertura del permiso de maternidad— son necesarias, como también lo son especialmente las reformas laborales que introduzcan flexibilidad horaria o cambios en los incentivos a las empresas (y en la cultura profesional de éstas) que conviertan en viables las posibilidades de compatibilizar mejor el tiempo laboral y familiar. En cualquier caso, los efectos positivos de una buena cobertura y de una buena calidad de los servicios públicos de atención en la primera infancia sobre las oportunidades de conciliación son innegables.

2.3. LA ATENCIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA COMO ESTRATEGIA DE INVERSIÓN SOCIAL

Si las razones expuestas justifican ampliamente las ventajas de la inversión social en los servicios de atención en la primera infancia bajo el punto de vista de los beneficios individuales para los niños y sus familias, existen otros factores que refuerzan la utilidad de esta inversión desde una perspectiva colectiva o social. Como señala la propia OCDE, está cada vez más extendida la idea de la educación y atención temprana de los niños como bien público, equivalente, por lo tanto, a cualquier otro bien básico como la educación obligatoria o los servicios de salud.

Los beneficios sociales de la inversión en servicios educativos y de cuidado en la primera infancia alcanzan diferentes dimensiones. Por una parte, la sociedad del conocimiento requiere de unas habilidades cognitivas y comunicativas sólidas como capital necesario para una buena inserción profesional. En este sentido, es clave considerar que la base de estas habilidades se constituye en los primeros años de vida, y que la estimulación precoz y la motivación para el aprendizaje son aspectos que fundamentan el desarrollo de habilidades posteriores. Por lo tanto, los requisitos asociados a las necesidades laborales de flexibilidad, versatilidad y creatividad de la fuerza de trabajo, aspectos considerados fundamentales para la competitividad económica en la sociedad de la información, aconsejan la inversión social en servicios de calidad de atención a la primera infancia.

Por otra parte, la correspondencia ya mencionada del acceso a una escuela infantil con indicadores relativos al rendimiento académico, al abandono educativo o a las conductas socialmente disruptivas son factores que justifican la utilidad pública de la inversión en escuelas de educación infantil. Eso se traduce tanto en beneficios de cohesión social como en ahorro económico.

Tampoco son menores los efectos de la inversión pública en estos servicios sobre la generación de ocupación, y especialmente sobre la generación de ocupación femenina. Buena parte de los factores que explican el crecimiento de la actividad laboral femenina en las sociedades avanzadas corresponde al crecimiento de la ocupación de los servicios, y especialmente de los servicios de atención a las personas.

Si es destacable la importancia de la provisión de estos servicios como política activa de ocupación, también lo es como política de natalidad, aspectos especialmente importantes en sociedades que presentan aún niveles relativamente bajos de ocupación femenina y, a la vez, niveles bajos de fertilidad.

Y finalmente, tal y como ya se ha comentado anteriormente, uno de los beneficios más significativos derivados de la inversión social en servicios de atención a la primera infancia se manifiesta al facilitar la no interrupción de la trayectoria profesional de las mujeres. Conseguir cubrir con financiación pública el coste de oportunidad de tener hijos supone no sólo compensar los costes privados directos e indirectos que se derivan de la interrupción laboral, sino que comporta una ganancia fiscal neta si se evita la interrupción laboral, la cual, en países mediterráneos, se puede alargar casi tres años o, incluso, convertirse en definitiva. Cualquier cálculo coste-beneficio que asocie la provisión de una plaza en una guardería y la compensación fiscal de la no interrupción laboral de la madre (calculando la pérdida de ingresos a lo largo del ciclo vital) evidencia la ganancia neta que resulta la inversión pública en estos servicios.

La inversión social en servicios para la etapa 0-3 beneficia la inserción laboral de las mujeres

Este aspecto es, evidentemente, muy importante a la hora de valorar las opciones de los modelos de provisión de servicios de atención en la primera infancia. Niveles elevados de cobertura del servicio pueden tener un efecto marginal sobre la no interrupción de la trayectoria laboral de las madres si el coste para el usuario es elevado. Lógicamente, un modelo de provisión que comporte al usuario elevados costes tendrá también efectos sobre la equidad del sistema, y dejará fuera del acceso al servicio a los sectores sociales con más propensión a la interrupción laboral temporal o definitiva. Contrariamente, un nivel de provisión pública con

un bajo coste para el usuario resulta más caro a corto plazo para la Administración pública, pero a medio plazo comporta elevados beneficios bajo el punto de vista de todos los aspectos señalados.

2.4. EL IMPACTO DE LA INVERSIÓN EN EDUCACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA SOBRE LA REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES SOCIOEDUCATIVAS

Finalmente, un último ámbito de consecuencias positivas que se derivan de la inversión social en servicios de atención y cuidado a la primera infancia se sitúa en el terreno de la reducción de las desigualdades educativas. Ya se ha comentado anteriormente el impacto que genera el acceso a los servicios educativos sobre el rendimiento y la socialización escolar de los niños, y cómo este acceso neutraliza las desigualdades de capital educativo familiar.

La escolarización en la primera infancia neutraliza las desigualdades de capital educativo familiar

Aunque cabe afirmar que la escasez de oferta pública produce desigualdades socioeconómicas en el acceso al servicio. Y también favorece la emergencia de desigualdades territoriales en los territorios que no son capaces de desarrollar oferta privada. Es por ello que es esencial la inversión pública en la generación de estos servicios.

Conviene tener presente que estas desigualdades no sólo tienen consecuencias directas sobre el

acceso, sino que tienen notables efectos encadenados sobre otras cuestiones, algunas de las cuales ya se han señalado en esta introducción.

Así, se puede hablar de efectos desiguales sobre la probabilidad de interrumpir la trayectoria laboral y, por lo tanto, sobre las pérdidas potenciales de ingresos a lo largo del ciclo vital, de efectos desiguales en las oportunidades de socialización de los niños en entornos educativos decisivos de cara a las oportunidades educativas posteriores, de efectos desiguales sobre el grado de necesidad de unas redes familiares que se tienden a debilitar en las sociedades meridionales, o de efectos desiguales sobre la distribución social del paro femenino y de las posibilidades de emancipación económica de las mujeres.

Es interesante, además, constatar que estas desigualdades producen efectos diferentes sobre el grado de presión y desarrollo de servicios de atención a la primera infancia. O sea, no sólo se hace evidente que estos servicios son más necesarios allí donde hay más ocupación femenina, sino que en la medida en que facilitan la actividad laboral femenina acaban siendo servicios más solicitados y extendidos en estos entornos. El acceso a la esfera laboral y a la esfera pública de las mujeres comporta que exista también más presión por este tipo de servicios, como lo muestra la correlación positiva, en el caso de Cataluña, entre la presencia de mujeres concejales en los ayuntamientos y el número de plazas en guarderías³. La presión de la demanda, en cambio, es menor en los entornos en los que la tasa de actividad femenina es menor, o el abandono de las trayectorias laborales de las madres es más probable como consecuencia de la falta de servicios o del elevado coste de éstos. Una política que sólo se ocupe de satisfacer la demanda que presiona, por lo tanto, puede olvidar la importancia de atender las necesidades en los entornos sociales y territorios con menos voz, pero en donde es más importante invertir bajo el punto de vista de la equidad educativa, tanto presente como futura.

³ González, M.J. (2005) "Igualando por la base: oportunidades de educación y de cuidado de la primera infancia en España". A: Navarro, V. (Coord.) *La situación social en España*. Barcelona: Ed. Biblioteca Nueva, Vol.I.

3. LA SITUACIÓN DE CATALUÑA EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN Y CUIDADO DE LA PRIMERA INFANCIA EN LOS PAÍSES EUROPEOS Y EN EL ESTADO ESPAÑOL

Los beneficios sociales que genera la inversión en servicios de atención a la primera infancia han supuesto que muchos países prioricen el desarrollo de las políticas de educación y cuidado dirigidas a los niños menores de tres años. A nivel europeo, la importancia de estas políticas se puso de manifiesto, por ejemplo, en la última reunión del Consejo Europeo celebrada en Barcelona en el año 2002, que sirvió para evidenciar la escasa cobertura de centros dirigidos a este colectivo y el déficit estructural de políticas específicas. En esta reunión, se instó a los Estados miembros de la Unión Europea a alcanzar el mínimo de un 33% de niños menores de tres años escolarizados antes del año 2010, y de un 90% para los de tres años⁴. Eso muestra que desde el ámbito político existe un claro reconocimiento de las necesidades de ampliar la oferta de plazas en centros de cuidado infantil.

Precisamente, el objetivo de este apartado del informe consiste en describir el estado de la cuestión en cuanto a las políticas de atención a la primera infancia y al desarrollo actual de los servicios de educación y cuidado infantil en los países occidentales europeos, y en el caso específico del Estado español. Este análisis es interesante para contextualizar la situación de Cataluña y valorar desde una perspectiva comparada las políticas que se llevan a término en nuestro país.

3.1. POLÍTICAS DE EDUCACIÓN Y CUIDADO DE LA PRIMERA INFANCIA EN LOS PAÍSES EUROPEOS

Cuando se habla de políticas de educación y cuidado de la primera infancia, es importante tener en cuenta que se está haciendo referencia a una gran diversidad de medidas, no delimitadas exclu-

sivamente a la provisión de servicios de carácter escolar. Cataluña presenta un modelo de provisión de servicios caracterizado eminentemente por la oferta escolar de cero a dos años, pero esta situación difiere sensiblemente de otros muchos países europeos.

En esta línea, diversos estudiosos sugieren que el estudio del cuidado y la educación infantil requiere una visión integral que tenga en cuenta el conjunto de opciones que tienen las familias a su alcance para educar y tener cuidado de sus hijos (centros educativos, servicios de cuidado en el hogar, programas de atención a la familia de carácter comunitario, etc.). Este enfoque permite comprender de forma completa los diversos modelos existentes y dimensionar convenientemente el esfuerzo financiero realizado por los diferentes estados en este ámbito, a la vez que pone sobre la mesa la posibilidad de diversificar las políticas de educación y cuidado de la primera infancia, de acuerdo con unas necesidades familiares que actualmente están cada vez más diversificadas.

Este planteamiento ha sido asumido por algunos organismos internacionales, como la OCDE, que utiliza el término genérico de servicios de escolarización y cuidado a una edad temprana (*Early Childhood Education and Childcare*, ECEC) para hacer referencia a la etapa previa a la educación obligatoria, independientemente del lugar donde se organice el cuidado (en el entorno familiar o en un centro), de la administración encargada de proporcionar el servicio, de la financiación disponible o de los objetivos perseguidos. En consecuencia, desde esta visión, además de los centros educativos, también se incluyen las prestaciones económicas que tienen como objetivo directo la atención y el cuidado de los niños, así como las licencias que ofrecen tiempo a los padres y las madres para hacerse cargo personalmente del cuidado de sus hijos. Quedarían excluidas, en cambio, las prestaciones económicas por hijo a cargo o las becas por nacimiento dirigidas a compensar el coste de la formación familiar.

⁴ Consejo Europeo (2002). *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Barcelona. 15 y 16 de Marzo de 2002.* (Disponible en: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Fecha/docks/pressData/se/ec/70829.pdf, consultado: 01/08/2004).

De hecho, no sólo existen diferencias entre países en relación a los modelos adoptados de educación y cuidado de la primera infancia, sino también en la manera de entender y articular los derechos educativos y el cuidado de los menores. No es lo mismo un centro de guarda y custodia, un centro de carácter asistencial para menores con riesgo de exclusión social o un centro de carácter educativo, por poner algunos ejemplos. De la misma manera, hay países generosos en la creación de servicios y ayudas directas para el cuidado de la infancia, y países que se decantan más por las desgravaciones o las prestaciones económicas para que las familias decidan, dentro de sus posibilidades, el tipo de atención o de servicios que prefieren. En función de como se configuren los derechos, la educación y el cuidado de la primera infancia recaerán más en el sector público o en el privado.

Las políticas de atención y cuidado no se limitan a la provisión de servicios de carácter escolar

A la vez, también es preciso tener presente las diferencias entre países en el contexto político, cultural, educativo y social. Dentro de los países europeos, existen diferencias en cuanto a las tradiciones culturales de cuidado infantil, a los sistemas educativos y a la organización de la educación escolar, a los modelos del Estado del bienestar o a su percepción sobre la responsabilidad pública o privada del cuidado de la primera infancia. Este último factor tiene una importancia clave, puesto que cada país desarrolla su propio sistema de cuidado de acuerdo con su tradición en la identificación de necesidades y en la provisión de bienestar. Las diferencias en las estructuras familiares, la disponibilidad de la ayuda informal, el impacto de los movimientos feministas en el desarrollo de las políticas sociales o la participación de las mujeres con hijos en el mercado de trabajo, entre otros, son también factores que han influenciado en la configuración de las medidas destinadas a la atención de la infancia en los países europeos occidentales.

Por ello, resulta extraordinariamente complejo hacer una comparación a nivel internacional de

las políticas de atención a la infancia. Aquí cabe añadir la dificultad provocada por la escasez de datos disponibles y, sobre todo, por la falta de datos realmente comparables entre países⁵. En los últimos años, la Comisión Europea ha encargado diferentes informes comparativos para evaluar la disponibilidad y accesibilidad de los datos estadísticos sobre los servicios de cuidado infantil. Estos estudios señalan la extraordinaria dificultad para obtener datos estadísticos fiables y comparables dentro del ámbito europeo⁶, como consecuencia de la falta de armonización de los diferentes sistemas de indicadores estadísticos nacionales y de la enorme diversidad de políticas de cuidado de la infancia que cabría considerar. Sólo en el caso catalán, existen servicios de cuidado a domicilio, centros privados subvencionados, centros privados no regulados, centros escolares públicos, guarderías laborales, ludotecas, etc.

Las dificultades para estudiar los servicios de educación y cuidado de los niños reflejan, en cierta manera, el desinterés habido hasta ahora por parte de los poderes públicos en el tramo de edad de cero a tres años. La explicación de esta falta de interés radica en la percepción, bastante generalizada, de que las políticas de atención y cuidado de la infancia constituyen una actuación transversal con repercusiones en diferentes ámbitos sociales, de tal forma que la responsabilidad de impulsar estas políticas queda más disuelta. Sin ir más allá, ya se ha comentado anteriormente que el desarrollo de servicios de atención a la primera infancia incide de manera positiva en la activación del mercado laboral y en la igualdad de oportunidades de género, y constituye una de las herramientas fundamentales para promover la conciliación entre la vida laboral y familiar⁷.

A continuación, se compara la situación de los diferentes países de la Unión Europea (EU-15) en relación a las políticas de educación y cuidado de la primera infancia, y más específicamente, en relación a algunas de las principales opciones de que disponen las familias, como por ejemplo las licencias parentales y los servicios de cuidado y educación infantil.

⁵ Eurostat (2004). *Development of a methodology for collection of harmonised on childcare*. Working papeles and Studies. THEME 3: Population and social conditions. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. (Disponible en: http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/reconcil_en.html consultado: 01/08/2004).

⁶ En 1996 la Comisión Europea estableció una red de estudios sobre los servicios de atención a la infancia y sobre las medidas de conciliación de la ocupación con las responsabilidades familiares (*European Commission Network on Childcare*).

⁷ De hecho, las directivas aprobadas por el Consejo de Ministros de la UE en esta materia son medidas mixtas de política laboral y familiar. Un ejemplo de ello es la decisión, mencionada en el inicio de este apartado, de incrementar los servicios de atención a los niños entre cero y tres años aprobada por el Consejo Europeo en el año 2002 con el objetivo de impulsar la ocupación femenina.

3.1.1. Las licencias parentales en los países de la UE-15

Las licencias para el cuidado de los niños son formas reguladas de ausencia del puesto de trabajo o de interrupción de las prestaciones laborales habituales con la finalidad de atender el nacimiento y la crianza de los hijos. Estas licencias, además, comportan beneficios sociales ya sea en forma de prestaciones económicas o de derechos de protección social. Actualmente, existen tres tipos de licencias que conceden tiempo a las familias con hijos:

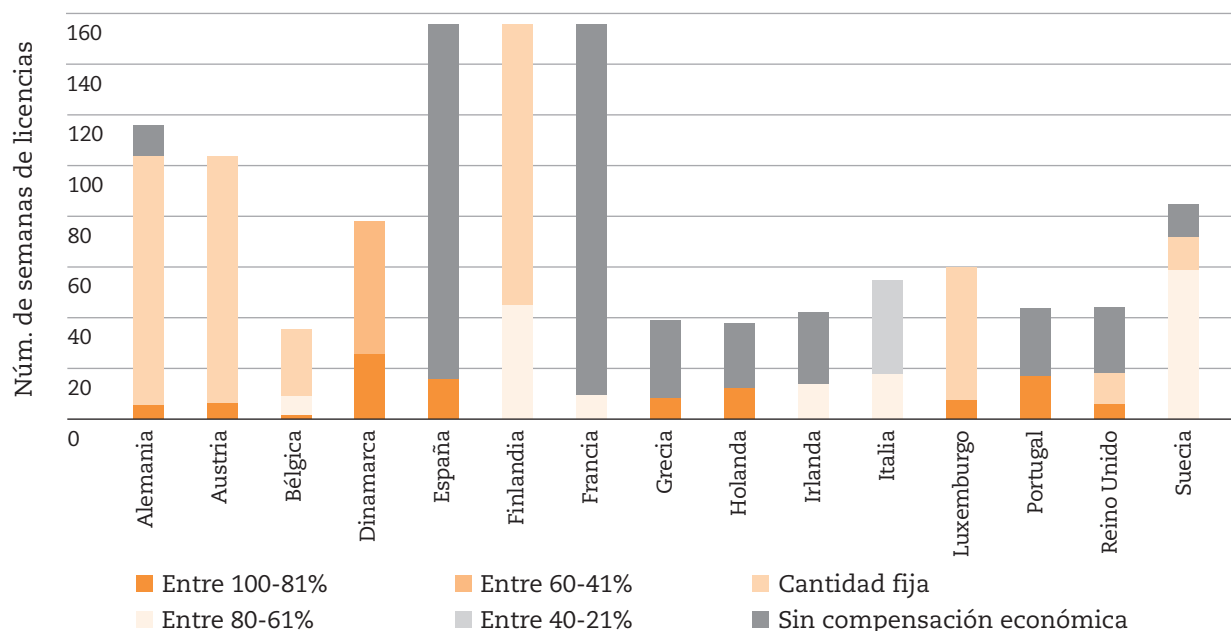
- a) Licencia de maternidad: dirigida a proteger la salud de la madre y el recién nacido durante las últimas semanas del embarazo y el nacimiento;
- b) Licencia de paternidad: dirigida a facultar al padre para que pueda hacerse cargo de las res-

ponsabilidades familiares durante los primeros días posteriores al parto;

- c) Licencia parental: estrictamente relacionada con el cuidado de los hijos.

El gráfico 1 ofrece una representación visual de la coordinación de las tres licencias (maternal, paternal y parental) en cada uno de los estados de la Unión Europea (UE-15) en el año 2000, e ilustra, a modo de síntesis, el número total de semanas de que podría disponer una unidad familiar biparental en el supuesto de que tanto el padre como la madre disfrutasen de todos los permisos a su alcance de manera consecutiva después del nacimiento de su hijo. Igualmente, las diferentes tramas del diagrama representan los pagos que comporta cada periodo de excedencia.

Gráfico 1. Número consecutivo de semanas con licencias a tiempo completo disponibles después del nacimiento según el tramo de sustitución salarial: Estados de la UE-15 (2000)



* El gráfico muestra el número total de semanas de licencia parental que pueden utilizar los padres después del nacimiento de manera consecutiva.

Fuente: Lapuerta, I. 2004.

El gráfico 1 también ilustra las diferencias en cuanto a la intensidad protectora de las licencias dentro de los países de la UE (UE-15). Existe un primer grupo de países que se caracteriza por ofrecer licencias relativamente breves de unas 40 semanas y periodos aún más breves de compensación económica que en ningún caso supera las 17 semanas. Dentro de este grupo están países como Grecia, Holanda, Irlanda, Portugal y el Reino Unido. Bélgica también podría incluirse dentro de este grupo en cuanto a la

duración, aunque todo el periodo de licencia comporta algún tipo de compensación económica.

Un segundo grupo de países se caracteriza por el hecho de ofrecer el derecho a las licencias parentales durante un periodo mucho más amplio, que oscila entre las 55 semanas (Italia) y las 116 (Alemania). Este grupo de países comparte un rasgo en común: la existencia de retribuciones en prácticamente todo el periodo de duración de la licencia.

Y finalmente, un tercer grupo de países, entre los cuales está Cataluña, está constituido por países muy heterogéneos que ofrecen periodos muy amplios de licencia, hasta 156 semanas, con intensidades protectoras —medidas en términos de sustitución salarial— muy diferentes. Así, por ejemplo, España, y por extensión Cataluña, sólo reconoce una compensación monetaria equivalente al 100% del salario durante las 16 semanas de la licencia por maternidad, y durante los 15 días de permiso exclusivo de paternidad que incorpora por primera vez la Ley Orgánica de Igualdad aprobada el 2007 por el Gobierno español, mientras que el resto del periodo de licencia no comporta ninguna retribución. La situación es más o menos similar en Francia, con la particularidad de que después del nacimiento del primer hijo sólo se dispone de 10 semanas de licencia por maternidad con una compensación económica del 84% del salario. Aun así, estos porcentajes varían dependiendo del orden de nacimiento del hijo. Por ejemplo, en Francia, a partir del segundo hijo se puede disfrutar de todo el periodo de licencia con una compensación fija de 477,32 € mensuales (datos del 2002). En países como Finlandia, en cambio, durante las primeras 45 semanas se aplica un porcentaje de sustitución salarial del 70% y las 111 semanas restantes se aplica una cantidad fija.

Existe una gran diversidad entre los estados de la UE en las licencias parentales

De todas las licencias antes mencionadas, la parental es la modalidad específicamente dirigida al cuidado de los niños una vez agotada la baja por maternidad/paternidad. Las licencias parentales, por lo tanto, son las únicas que pueden constituir un recurso alternativo o complementario a los servicios de cuidado. A la hora de analizar las licencias parentales, además de la duración y la compensación económica que comportan, deben tenerse en cuenta otros factores igualmente relevantes.

El primero de éstos es la configuración y titularidad de este derecho. Hay países que han diseñado la licencia parental como un derecho familiar que se puede compartir entre el padre y la madre, frente a otros países que sólo reconocen el derecho individual en el uso de las licencias. Así, por ejemplo, Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia e Italia han optado por la primera de estas opciones, mientras que Bélgica, Holanda, Irlanda, Luxemburgo, Portugal o el Reino Unido han optado

por la segunda. España y, por extensión, Cataluña, se incluyen entre estos últimos. En países como Suecia se produce una situación mixta, porque uno de los padres puede transferir al otro la titularidad de la licencia, a excepción de dos meses que son de disfrute obligatorio por parte del padre (comúnmente, se conoce como un recurso que el padre “utiliza o se pierde”).

La flexibilidad para disfrutar de las licencias parentales también presenta diferencias importantes entre los estados de la UE-15. Algunos de los países reconocen la posibilidad de disfrutar de la licencia a tiempo parcial o de dividir su duración total en periodos temporales más breves para atender necesidades puntuales relacionadas con el cuidado de los hijos. En concreto, diez de los quince países han regulado la posibilidad de reducir la jornada laboral. Estos países, entre los cuales se halla Cataluña, son España, Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Luxemburgo, Portugal y Suecia. La mayoría reconoce compensaciones económicas proporcionales a la reducción de la jornada laboral, a excepción de España y Portugal, donde las reducciones no son retribuidas. El número de años durante los cuales se reconoce el derecho a la licencia parental está vinculado en todos los países a la edad del hijo. Así, en Austria se puede utilizar la licencia hasta que el niño cumple los dos años, en España (y Cataluña), Alemania, Finlandia, Francia y Grecia, hasta que cumpla tres, en Bélgica, hasta los cuatro años, en Irlanda, Luxemburgo y Reino Unido, hasta los cinco años, en Portugal, hasta los seis años, en Holanda, Italia y Suecia, hasta los ocho años, y en Dinamarca, hasta los nueve años del niño.

En cuanto a la duración de las licencias parentales, hay países que ofrecen excedencias relativamente largas que oscilan entre un mínimo de tres meses (el caso de Bélgica o Portugal) y un máximo de tres años (el caso de Alemania, Finlandia o Francia). Entre estos últimos se encuentra España y, por extensión, Cataluña. Igualmente, la diversidad es muy grande en cuanto a la cantidad económica que comportan las licencias. Diferentes países (España, Grecia, Holanda, Irlanda, Portugal y el Reino Unido) no reconocen ningún tipo de compensación económica durante el periodo de disfrute de la licencia, entre los que está Cataluña, mientras que otros reconocen alguno tipo de compensación económica. Dentro de este grupo están, por una parte, los países que garantizan una determinada tasa de sustitución salarial (en Italia es del 30% del salario y en Dinamarca, del 60% de la prestación equivalente por situaciones de paro), y por otra parte, los países que conceden una cantidad fija. En este último grupo, están países como Alemania y Austria (en ambos casos la percepción de la ayuda está condicionada a un determinado nivel

de renta familiar), o Bélgica, Luxemburgo y Francia (sólo reconoce la compensación económica a partir del segundo hijo). Por su parte, Suecia y Finlandia han previsto un sistema mixto de ayudas. Así, por ejemplo, Suecia concede una cantidad equivalente al 80% del salario durante doce meses, seguidos de tres meses durante los cuales la cantidad es fija y de tres meses adicionales sin compensación económica. Y Finlandia otorga una compensación del 70% del salario durante aproximadamente siete meses (en concreto, 158 días laborables) y cubre el resto del periodo de licencia parental con una cantidad fija a la que se añaden determinados suplementos en función de la edad del niño, el tamaño del hogar y la renta de la unidad familiar.

Cataluña tiene permisos parentales extensos en el tiempo, pero restrictivos económicamente

Finalmente, es preciso recordar que la existencia de diferentes opciones para obtener tiempo para cuidar a los niños no implica necesariamente el uso de estas excedencias por parte de las familias. El hecho de que se utilicen depende de muchos factores, como por ejemplo la cantidad de las prestaciones, las facilidades dadas por las empresas para disfrutar de estas ausencias laborales, los estímulos y la publicidad que reciben de los poderes públicos e, incluso, de su prestigio o concepción social, tema especialmente relevante en lo que concierne al uso de estos instrumentos por parte de los padres. Cabe decir que el uso de las licencias parentales puede implicar gastos muy elevados, especialmente si las excedencias son de larga duración, así como dificultades para incorporarse al mercado de trabajo, sin contar los perjuicios por la pérdida de la categoría laboral o salarial.

La utilización de las excedencias para el cuidado de los niños actualmente tiene un claro sesgo de género, puesto que sus usuarios principales son las madres. Por ello algunos países han creado medidas de discriminación positiva dirigidas a los padres para animarlos a solicitar excedencias, ya sea mediante complementos en tiempo o en dinero. Estas medidas han animado a un número mayor de padres a disfrutar de las licencias parentales, pero las cifras son aún bastantes testimoniales. Concretamente, en Suecia, en el año 2000 aproximadamente el 75% de los padres gozó de una parte de la licencia de paternidad, pero después los padres sólo tuvieron la titularidad del 15% de todas las licencias parentales⁸. Un porcentaje, este

último, que a primera vista, puede parecer insignificante, pero que es comparativamente superior al de otros países. En Finlandia, por ejemplo, mientras en el año 2000 el 63% de los padres disfrutó de la licencia por paternidad, sólo un 2% utilizó la licencia parental. Una proporción muy parecida de padres disfrutó de las licencias parentales en Francia y una proporción aún más baja, de un 1%, en países como Alemania. En realidad, pocos países llevan a cabo políticas para incentivar la participación de los padres en las tareas de cuidado. Una excepción significativa es la iniciativa sueca de ofrecer unos meses exclusivamente dirigidos a los padres.

En resumen, el análisis de las licencias para el cuidado de los niños pone de manifiesto que Cataluña, en comparación con el resto de países europeos, presenta políticas de permisos extensos bajo el punto de vista de la duración temporal, pero restrictivos bajo el punto de vista de la compensación económica. Esta situación, similar a la de los países del sur de Europa como Grecia o Portugal, resulta coherente con el modelo de Estado del bienestar imperante en nuestro país, caracterizado por los bajos niveles de gasto social, por el poco desarrollo de los servicios públicos y por la elevada responsabilidad de las redes informales en la cobertura de las necesidades sociales básicas. La situación es opuesta, en cambio, a la de países nórdicos como Finlandia, Suecia o Dinamarca, con modelos de bienestar socialdemócratas caracterizados por el papel central del Estado y de los servicios públicos a la hora de garantizar la solidaridad, la igualdad de oportunidades y la provisión de derechos sociales básicos, como es el cuidado a la primera infancia. Igualmente, también es opuesta a la de países continentales como Alemania o Austria, con modelos de bienestar conservadores, caracterizados por el papel subsidiario del Estado y por la intervención de servicios públicos cuando la familia no consigue cubrir las necesidades sociales básicas. Por su parte, en países anglosajones como Irlanda o el Reino Unido, situados en el modelo de bienestar liberal en los que el Estado juega un papel residual, en que el mercado es el responsable de proporcionar los servicios básicos, las licencias también son restrictivas bajo el punto de vista de la retribución económica, como sucede en Cataluña, pero también lo son bajo el punto de vista de la duración temporal.

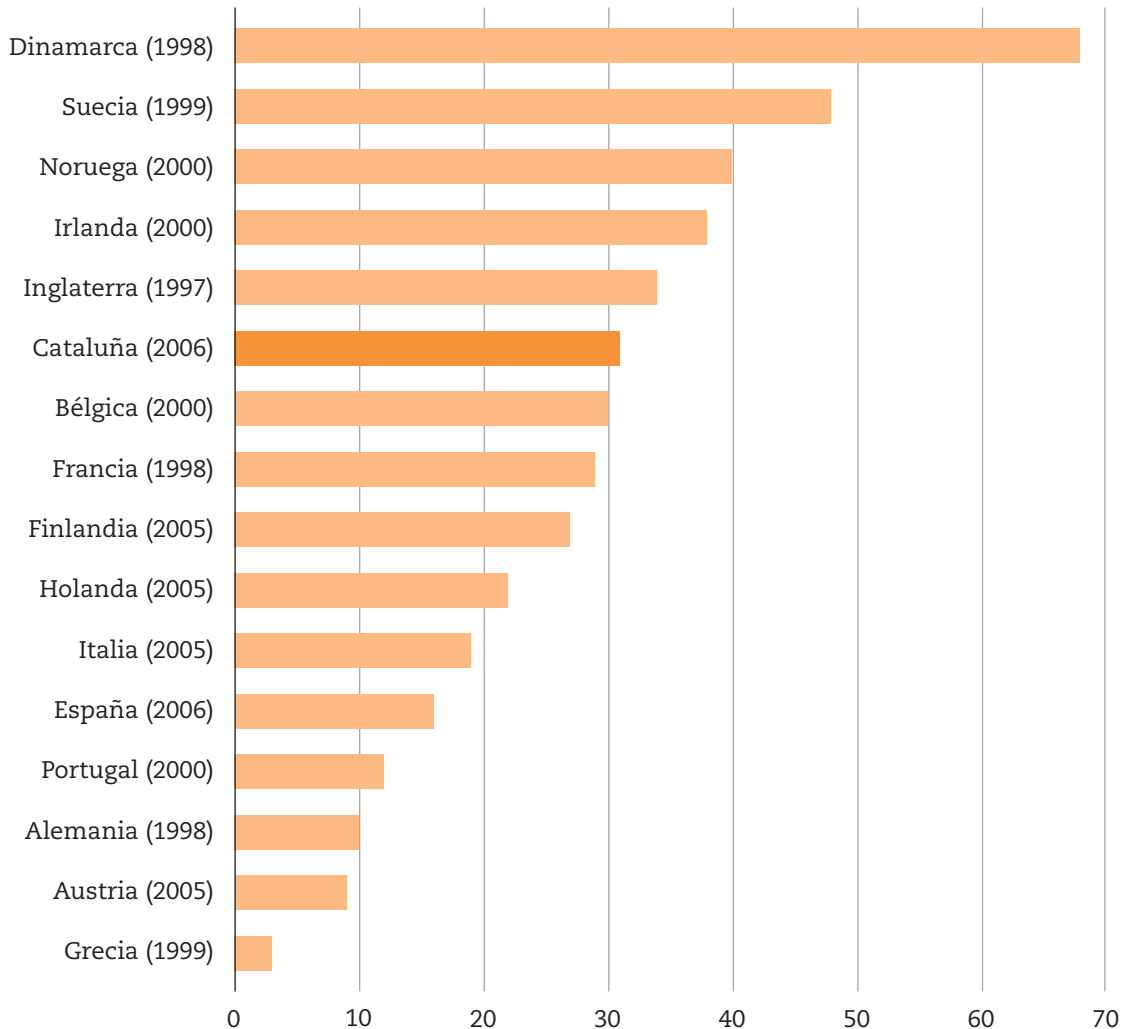
⁸ Ver Eurostat (2004). *Development of a methodology for collection of harmonised on childcare*. Working papeles and Studies. THEME 3: Population and social conditions. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. (Disponible en: http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/reconcil_en.html consultado: 01/08/2004).

3.1.2. Los servicios de escolarización y cuidado infantil en los países de la UE

Otra opción para atender a los niños una vez agotadas las licencias parentales, o en el supuesto de que éstas no hayan sido utilizadas, consiste en transferir la responsabilidad del cuidado infantil a terceras personas o a centros especializados. El gráfico 2 muestra el porcentaje de menores de tres años que utilizan servicios de educación y cuidado según la definición genérica de la OCDE descrita en el comienzo del apartado anterior (aquí se incluye desde el cuidado a domicilio hasta los centros educativos).

El gráfico pone en evidencia la gran distancia que aún separa un número importante de países en cuanto a los niveles de cobertura recomendados por el Consejo Europeo. Los países que actualmente están muy por encima de los niveles recomendados son Dinamarca (68%), Suecia (48%) y Noruega (40%). Dinamarca es, de hecho, uno de los países con los mayores niveles de cobertura en servicios para la primera infancia de los países industrializados occidentales. Inglaterra (34%) e Irlanda (38%) aparecen, también según los datos de la OCDE, con niveles justo por encima del 33% recomendado.

Gráfico 2. Uso de servicios de escolarización y cuidado infantil de los niños de 0 a 2 años en países europeos (1997-2006)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2001, 2005) y del MEC (2006).

Nota: el año de la estadística aparece entre paréntesis. Los datos de Irlanda corresponden a la proporción de menores de cinco años en centros privados, información no disponible para el conjunto del Reino Unido en el informe de la OCDE (2001)⁹. Los datos para España y Cataluña reflejan únicamente la proporción de niños escolarizados.

⁹ OECD (2001). *Starting strong: Early childhood education and care*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.

Por su parte, Cataluña se encuentra justo por debajo, pero está bien posicionada para poder alcanzar el objetivo del 33% para el 2010. En la franja media-baja, acerca del 30%, también se hallan países como Finlandia, Francia, Bélgica y Holanda. España, en cambio, está situada entre los países con los porcentajes más bajos en el uso de los servicios de cuidado infantil, con porcentajes inferiores al 20%, juntamente con Grecia, Italia o Portugal, países del sur de Europa, o Austria y Alemania.

Tal y como se ha comentado anteriormente, el modelo de servicios de atención y cuidado a la primera infancia difiere sustancialmente entre países, no sólo por los niveles de cobertura, sino también por las características del servicio. Cataluña, a diferencia de otros muchos países, tiene un modelo eminentemente de atención escolar. Esta diversidad de modelos provoca que los patrones de escolarización por países sean diferentes y no se correspondan necesariamente con los niveles de cobertura descritos en el Gráfico 2 (sobre el uso de los servicios generales de cuidado infantil). Mientras que Cataluña se sitúa en una posición intermedia en la provisión de servicios a la primera infancia, ocupa una de las posiciones pioneras en la escolarización de los cero a los dos años.

De forma similar, la tabla 1 recoge la situación comparada de Cataluña en los niveles de escolarización a los tres años. El objetivo marcado por el Consejo Europeo para el 2010 se sitúa en el 90% de la población infantil escolarizada, y Cataluña ya supera esta previsión. Igualmente como sucedía con el objetivo de atención de la población infantil de cero a dos años, en esta edad también hay países que se alejan considerablemente del objetivo marcado por el Consejo Europeo. Éste es el caso, por ejemplo, de Alemania, Luxemburgo, Austria, Finlandia, Irlanda, Holanda y Grecia, países que presentan todos ellos una tasa de escolarización inferior al 60%. El dato realmente significativo de la tabla 1 es que países tan heterogéneos como Francia, Bélgica, Italia o España estén por encima de países pioneros en servicios de cuidado para la primera infancia como Dinamarca o Suecia (ver gráfico 2). La razón por la que países del sur de Europa alcanzan niveles de escolarización relativamente altos a los tres años radica en una presencia mayor del sector público en la educación en el tramo 3-6 años y en la integración del cuidado infantil dentro del sistema educativo.

La cobertura, sin embargo, no es la única variable que cabe tener en cuenta a la hora de valorar la adecuación de los servicios de atención y cuidado de los niños. Dicho de otra manera, el hecho de disponer de un número elevado de servicios no necesariamente comporta un mejor modelo de

Tabla 1. Edad de inicio de la educación voluntaria, de la educación obligatoria y porcentaje de niños de 3 años escolarizados en los países de la UE-15 (2004)

	Edad típica a la escolarización voluntaria	Edad a la escolarización obligatoria	Escolarización a los 3 años (%)
Francia	2-3	6	100,0
Bélgica	2,5-3	6	99,8
Italia	3	5,5	98,7
Cataluña	2-3	6	97,6
España	2-3	6	94,1
Dinamarca	2-5	7	83,0
Suecia	3-5	7	82,1
Alemania	3	6	71,1
Portugal	3-5	6	63,2
Reino Unido	2-4	5	55,2
Austria	3-5	6	46,5
Luxemburgo	3	6	38,6
Finlandia	3-6	7	37,9
Irlanda	3-4	6	2,6
Holanda	4	5	0,1
Grecia	4-5	6	—

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat y del MEC.

atención a la infancia. Además de atender a los menores, es preciso garantizar una oferta adecuada de servicios de calidad, accesibles bajo el punto de vista económico y geográfico, así como flexibles para las familias. En consecuencia, deben introducirse otras dimensiones de carácter más cualitativo para valorar realmente los diferentes modelos de atención a la primera infancia. A continuación se exponen algunas.

Las competencias en la gestión de la oferta

La primera dimensión que cabe tener en cuenta es la gestión administrativa de los servicios. Actualmente, existe una clara tendencia hacia la descentralización administrativa de las competencias en el ámbito de la educación y cuidado de la primera infancia. En principio, la descentralización es positiva en tanto que facilita la gestión, la planificación de los servicios y la relación de las familias con los centros. Aun así, esta descentralización favorece patrones territoriales de crecimiento muy diversos teniendo en cuenta innumerables factores, como por ejemplo los grupos de presión, la riqueza del territorio, la ideología política de los gobiernos locales, etc. Las diferencias territoriales en lo que concierne a los niveles de cobertura y a los enfoques de las escuelas infantiles son muy frecuentes en los países europeos.

En Bélgica, por ejemplo, conviven diferentes modelos de cuidado infantil: una orientación más asis-

tencial en la comunidad francófona y una orientación más educativa en la comunidad de Flandes. En Italia, donde existen enormes desigualdades territoriales, las escuelas están gestionadas por los gobiernos locales, aunque tienen un margen de acción muy limitado para responder a la demanda de plazas públicas por parte de las familias, puesto que no pueden recaudar fondos específicos para la financiación de las escuelas. La situación actual dibuja un mapa de grandes desequilibrios territoriales en el desarrollo de los servicios de cuidado y de una oferta pública muy reducida. Esta situación es muy parecida al caso catalán, donde los municipios pueden tomar iniciativas para crear servicios, a pesar de que no siempre pueden asumir todos los gastos.

Se tiende hacia la descentralización administrativa de las competencias en educación y cuidado de la primera infancia

En los países nórdicos los gobiernos locales no sólo tienen competencias en la gestión de servicios públicos, sino que, además, tienen la competencia de recaudar fondos específicos y gestionar, para las familias que así lo soliciten, personal de cuidado a domicilio oficialmente registrado, cuyo uso está sujeto a desgravaciones fiscales. En este caso, los municipios asumen la plena responsabilidad de atender a la primera infancia y ofrecen, incluso, la posibilidad de que las familias puedan reclamar compensaciones económicas a los ayuntamientos que no les garanticen plazas en las escuelas infantiles públicas. Puede afirmarse que en estos países el sector público ha dado una respuesta bastante eficaz a la demanda de servicios para la primera infancia por parte de las familias y, asimismo, ha conseguido un alto grado de aceptación y de uso indistintamente del nivel de renta de las familias.

Las competencias en la ordenación y regulación de la oferta

La segunda dimensión que define el tipo de modelos de atención a la infancia está relacionada con la administración que asume la responsabilidad de proveer los servicios y velar por su calidad (Ministerio de Educación, Bienestar Social, Salud Pública, etc.). En principio, los sistemas educativos normalmente se valoran más positivamente que los asistenciales por su vertiente pedagógica, además de su coherencia y continuidad en cuanto al ciclo for-

mativo de los niños en cuanto nacen (*European Commission Network on Childcare*¹⁰). La integración del cuidado infantil en el sistema educativo implica entender los servicios como un bien público de acceso universal y no como un servicio dirigido a cubrir las necesidades específicas de las familias. Los servicios integrados dentro del sistema educativo tienen, además, la ventaja de ser menos dependientes de los ciclos económicos para garantizar su financiación. Aun así, pocos países han aplicado la integración de la etapa voluntaria (0-3 años) dentro del sistema educativo. Los países que, como Cataluña, sí lo han hecho son Francia, Italia, España y los países escandinavos. Aun así, la integración de los niños menores de tres años dentro del sistema de educación infantil no ha implicado la realización de esfuerzos presupuestarios similares (desarrollo del sector público) o modelos de financiación. Por ello, modelos educativos parecidos han aportado resultados muy desiguales en términos de cobertura y de costes para las familias.

La accesibilidad económica a la oferta

Finalmente, otro aspecto clave de los modelos de atención a los niños es la accesibilidad, o sea, el coste que asumen las familias. El precio generalmente ejerce un efecto disuasivo en el uso de los servicios, especialmente entre las familias menos bien estantes. De los datos disponibles, Suecia es uno de los países donde las familias asumen una parte menor del coste (un 15%) de los servicios de atención y cuidado de carácter público, mientras que en los otros países europeos el coste en ningún caso supera el 30%. El coste que asumen las familias catalanas para el cuidado de los hijos a las escuelas infantiles públicas se encuentra en torno al 25%, pero menos del 50% de los niños accede a los centros públicos, dada la limitada oferta de plazas. Por lo tanto, muchas familias se ven obligadas a optar por el sector informal (familiares, amigos o conocidos) o por los centros privados.

3.2. EL MODELO DE CUIDADO DE LA PRIMERA INFANCIA EN EL ESTADO ESPAÑOL

El análisis hasta aquí expuesto ha ofrecido una panorámica de las dimensiones principales que configuran los modelos de atención y cuidado de los niños en el ámbito europeo. Se han observado

¹⁰ European Commission Network donde Childcare (1996) *A Review of Services for Young Children in the European Union 1990-1995*. European Commission. DGV. Brussels: European Commission.

diferencias notables entre países en cuanto a la responsabilidad que adopta la Administración pública en el cuidado de la primera infancia, a la diversidad e intensidad de las políticas, a la existencia y cobertura de centros y servicios de cuidado, al carácter de estos centros (educativo, asistencial o meramente de guarda y custodia), etc.

Cataluña tiene buenas tasas de escolarización de 0 a 3 años en comparación con el resto del Estado

Comparativamente hablando, también se ha observado que Cataluña y España presentan carencias relacionadas con los servicios de atención a la primera infancia, según la concepción integral antes descrita, así como con políticas públicas que favorezcan y apoyen el cuidado familiar (licencias parentales largas, pero no remuneradas, por ejemplo). También se ha comentado que España y, en menor medida, Cataluña están relativamente mal situadas en relación a la escolarización temprana (aunque no en la escolarización a partir de los tres años).

De hecho, en el contexto político europeo, Cataluña y España representan casos típicos de modelos de estado del bienestar del sur de Europa, caracterizados por la importancia de la familia como institución básica para garantizar el bienestar de sus miembros y, especialmente, de la primera infancia. Esta particularidad del sistema español ha dado origen al calificativo de estado *familista*, que también se utiliza para hacer referencia a otros países del sur de Europa, o de sociedades basadas en el modelo de “solidaridad de la familia extensa”¹¹ (Ferrera, 1996; Naldini, 2002). Este término hace referencia al hecho de que las redes de apoyo trasciendan del ámbito de la familia nuclear e impliquen a diversas generaciones. La articulación de estos mecanismos de apoyo refleja el escaso desarrollo de las políticas de atención a la infancia.

3.2.1. Excedencias para el cuidado infantil: iniciativas puntuales llevadas a cabo por diferentes comunidades autónomas

La legislación española establece la posibilidad de que el padre o la madre, sin distinción, se acoja a las excedencias para el cuidado de hijos de hasta tres años o reduzca su jornada laboral hasta que el niño cumpla los seis años. Para disfrutar de ambos derechos, es necesario disponer de un contrato por cuenta ajena. Los trabajadores autónomos no pueden acogerse a estas excedencias. No se reconoce ninguna compensación económica en ningún caso, por lo que su uso puede comportar una disminución considerable de los ingresos familiares. Esta situación se agrava en el caso de excedencias de larga duración, ya que después del primer año se produce la baja de la seguridad social, lo que afecta a los derechos derivados de la cotización, como por ejemplo la prestación de paro o la jubilación. Además, la reincorporación en el mismo puesto de trabajo sólo está garantizada durante el primer año de excedencia, mientras que en el periodo restante sólo se asegura el retorno a una categoría laboral equivalente.

Ante las carencias del sistema de licencias parentales en el ámbito estatal, tres comunidades autónomas —Castilla y León, Navarra y el País Vasco— han puesto en marcha políticas de ayudas económicas para promover el uso de las excedencias parentales y, paralelamente, facilitar la conciliación entre la vida laboral y familiar.

Castilla y León, Navarra y el País Vasco han impulsado políticas para promover las excedencias parentales

En Castilla y León, las familias pueden solicitar una ayuda por excedencia laboral equivalente al 100% del salario mínimo interprofesional (SMI) anual y al 125% del SMI en caso de unidades familiares monoparentales. El periodo de uso de la licencia es de un año y su uso está condicionado al hecho de estar por debajo de unos umbrales de renta familiar que se establecen anualmente. El ingreso de la ayuda se realiza en un único pago al final de la excedencia.

La Comunidad Foral de Navarra ha regulado una ayuda con carácter universal a partir del segundo hijo. En este caso, el padre o la madre que se acoge

¹¹ Ver Ferrera, M. (1996). “The ‘Southern Model’ of Welfare in Social Europe”. A: *Journal of European Social Policy*, 6 (1): 17-37; Naldini, M. (2002). *The Family in the Mediterranean Welfare States*. London: Frank Cass

a la excedencia percibe una cantidad fija de 330,56 euros mensuales hasta que el hijo cumple un año (también extensible al primer hijo si presenta un grado de discapacidad superior al 25%) o hasta que cumple tres años si se trata del tercer hijo o sucesivos (o el segundo si presenta un grado de incapacidad superior al 25%).

En el País Vasco, las familias reciben una ayuda hasta que el niño cumple tres años con una cantidad fija con carácter universal que asciende a 200 euros mensuales en el supuesto de que la madre sea la titular de la excedencia y 250 euros si el titular es el padre. Éste es otro ejemplo de discriminación positiva para promover la implicación de los padres en el cuidado infantil.

Además, Navarra, País Vasco y Cataluña han creado incentivos económicos para la reducción de la jornada laboral por motivos de cuidado infantil. En el caso catalán, estas ayudas son sólo aplicables al personal funcionario de la Generalitat de Catalunya.

Finalmente, la preocupación de los gobiernos autonómicos por los bajos índices de fecundidad ha provocado que diferentes comunidades autónomas hayan optado por la protección de las familias mediante el desarrollo de ayudas como prestaciones económicas directas o deducciones fiscales en caso de nacimientos.

3.2.2. Escolarización infantil en las comunidades autónomas

Otra posibilidad de atención de los niños menores de tres años consiste en la escolarización en centros de educación infantil. Si anteriormente se ha mencionado que la provisión de dicho tipo de servicio en nuestro país se sitúa en niveles medios en relación al contexto europeo, cabe decir que la posición de Cataluña es bastante destacada en comparación con la situación del conjunto del Estado español. Así, la tabla 2 muestra que, para el curso 2005-2006, el acceso de los niños de cero a dos años a estos centros está por encima del 30% en Cataluña, mientras que en España, con un 16,3%, la magnitud de la escolarización es casi la mitad. Éstos son porcentajes que han mantenido un ritmo de crecimiento constante bastante significativo desde la década de los noventa.

Contrariamente a lo que sucede con la primera infancia, la escolarización a los tres años es casi universal, con tasas próximas al 100%. La existencia de políticas públicas decididas en la escolarización de los niños antes de la etapa obligatoria, especialmente como resultado de la universalización de la educación infantil de segundo ciclo promovida por la LOGSE, explica la evolución de la tasa a los tres años.

Tabla 2. Evolución de la tasa de escolarización infantil por grupos de edad en Cataluña y España, 1992-2006

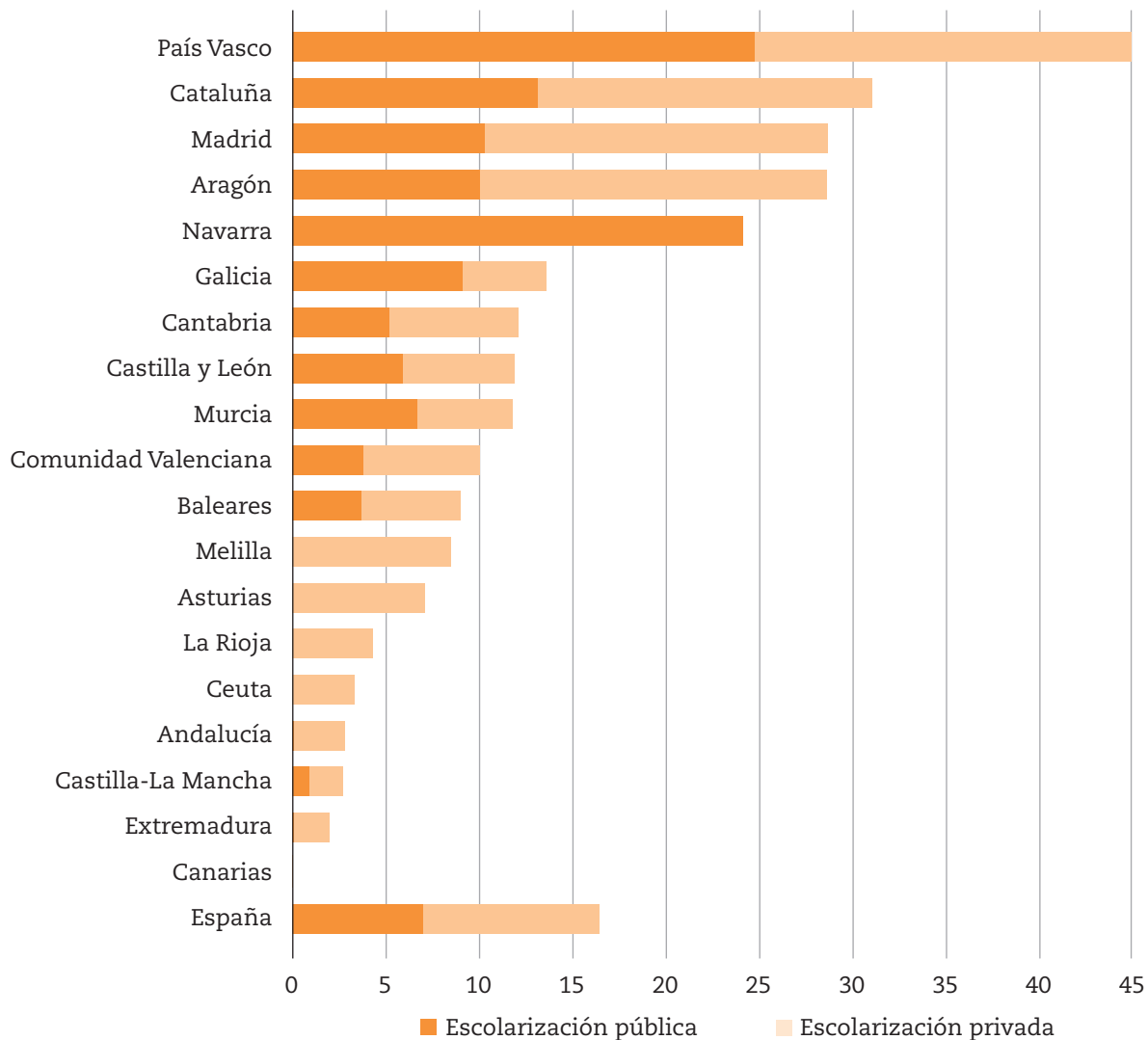
0-2 años	1992-93	1994-95	1997-98	1999-00	2001-02	2003-04	2004-05	2005-06
Cataluña	-	-	-	27,7	27,6	29,3	29,8	31
España	4	5,6	6,6	9	11,7	14,2	15,9	16,3
3 años	1992-93	1994-95	1997-98	1999-00	2001-02	2003-04	2004-05	2005-06
Cataluña	-	-	-	101,1	100,2	97,6	95,7	96,3
España	45,9	57,4	72,6	87,6	95,7	97,1	95,8	-

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MEC y del padrón continuo de habitantes.

Por comunidades autónomas, conviene destacar que existen diferencias importantes en la escolarización temprana y en el peso de los sectores público y privado. El Gráfico 3 ilustra que Cataluña está entre las comunidades autónomas con los

mayores niveles de escolarización de los cero a los dos años, sólo superada por el País Vasco, y seguida por las comunidades de Madrid, Aragón y Navarra. En el resto de comunidades, los porcentajes se sitúan por debajo del promedio estatal (16,3%).

Gráfico 3. Porcentaje de escolarización por comunidades autónomas en el tramo 0-2, según el tipo de centro. Curso 2005-2006



Fuente: elaboración propia a partir de datos del MEC y del padrón continuo de habitantes.

En cuanto a la titularidad de las plazas, conviene mencionar que en Cataluña la oferta es eminentemente privada (42,2% de plazas públicas), a diferencia del País Vasco y Navarra¹², en los que el peso del sector público es superior (55% y 100%, respectivamente). Aragón (35%) y Madrid (36%), comunidades que también presentan niveles de escolarización superiores a la media estatal, tienen porcentajes de oferta pública aún más bajos que Cataluña.

Eso favorece que el País Vasco (24,7%) y Navarra (24,1%) presenten las tasas más altas de escolarización

pública, seguidos a una gran distancia por Cataluña (13,1%), Madrid (10,3%) y Aragón (10,0%). Excepto Galicia (9,1%), el resto de comunidades presenta tasas de escolarización en el sector público situadas claramente por debajo del promedio del conjunto estatal (7,0%). El escenario más desfavorable para las familias corresponde a las comunidades autónomas que combinan tasas de escolarización bajas, inferiores al 10%, con una presencia prácticamente nula del sector público. Éste es el caso de La Rioja, Asturias, Castilla-La Mancha, Andalucía y Extremadura.

¹² En el caso de la Comunidad Foral de Navarra sólo se dispone del porcentaje de escolarización de niños menores de tres años en centros públicos.

4. EVOLUCIÓN DE LA ESCOLARIZACIÓN INFANTIL EN CATALUÑA

4.1. EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE ESCOLARIZACIÓN INFANTIL

La situación de Cataluña en relación a otras comunidades autónomas se explica por diferentes motivos. Las diferencias entre comunidades respecto a las tasas de actividad femenina, las competencias y los recursos presupuestarios de las administraciones autonómicas o los niveles de renta de las familias, por ejemplo, generan efectos diferenciados sobre la provisión educativa. En el caso de Cataluña cabe mencionar el impacto que ha tenido la presencia de movimientos reformistas sobre el desarrollo de políticas educativas dirigidas a esta franja de edad.

De hecho, en el Estado español, las políticas educativas directamente dirigidas a la primera infancia tienen una historia relativamente reciente. Inicialmente, los centros de atención y cuidado de los niños nacieron como una necesidad para atender a los niños desamparados, las familias trabajadoras y especialmente las madres que se incorporaban al mercado de trabajo y no disponían de redes informales u otros recursos de atención. Eran las llamadas *guarderías*, de guarda y custodia de la primera infancia durante el horario laboral de los progenitores. En Cataluña, los movimientos de renovación pedagógica fueron pioneros en la defensa de una política educativa pensada, no tanto para cubrir las necesidades de las familias, sino las necesidades del niño como persona con derechos educativos propios¹³. Es en este contexto que emergen las llamadas *escoles bressol* (escuelas

infantiles). Esta tradición histórica es una de las razones por las que Cataluña está actualmente, junto con otras comunidades autónomas como el País Vasco o Navarra, en una posición pionera en el porcentaje de alumnos escolarizados en el primer ciclo de educación infantil.

En efecto, en el apartado anterior se ha mostrado que la escolarización en el primer ciclo de educación infantil en Cataluña se sitúa en un 31%, en unos niveles relativamente altos en comparación con el conjunto del Estado español. En el contexto europeo, la situación es menos favorable, pero comparable a la escolarización de países de importante tradición en políticas sociales como Francia (28%) o Finlandia (27%), aunque mucho por debajo de países como Dinamarca (68%) o Suecia (48%) (Ver gráfico 2). En cualquier caso, Cataluña ha alcanzado actualmente el mínimo propuesto por el Consejo europeo de cara al año 2010, que recomienda un 33% de la población menor de tres años escolarizada.

Cataluña ha alcanzado el mínimo del Consejo de Europa de un 33% de escolarización de los menores de 3 años

En el apartado de comparativa internacional, precisamente, se han mencionado las enormes dificultades para obtener datos estadísticos sobre escolarización y utilización de servicios de cuidado infantil. Cabe decir que, para Cataluña, la situación es relativamente mejor. El Departamento de Educación publica regularmente los datos de escolarización cruzados por edad, sector de titularidad y ámbito geográfico, entre otras variables. Aun así, también cabe advertir que no existen fuentes con datos de acceso a los servicios que contabilicen el número significativo de niños que recurre a las guarderías no autorizadas por el Departamento de Educación, a los servicios de cuidado infantil que ofrecen atención regular (ludotecas, etc.) o a las aulas de P2 en determinados centros privados con-

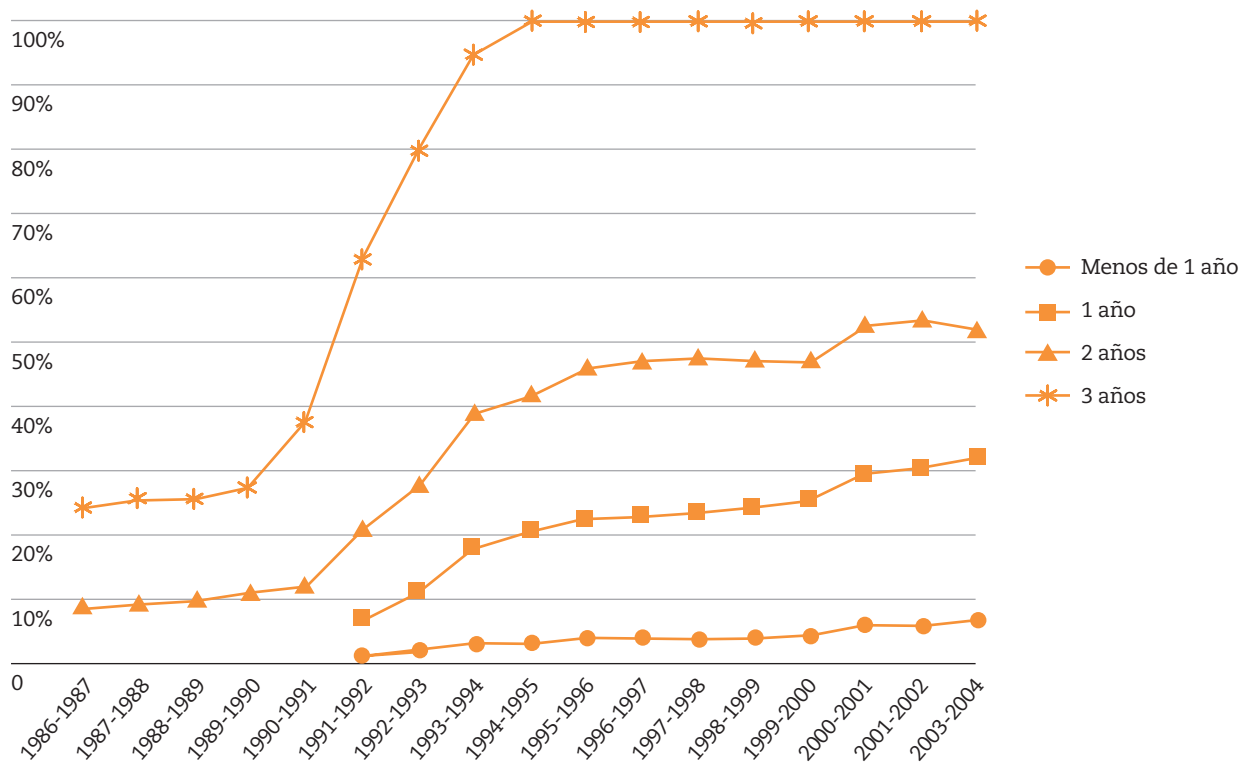
¹³ La creación de escuelas infantiles (*escoles bressol*), de cero a tres años, con principios pedagógicos durante el periodo de la Guerra Civil española (1936-1939) ha sido considerada por muchos autores como una alternativa revolucionaria de la enseñanza infantil dentro del Estado español. Durante el periodo en que el sistema público de enseñanza dependió directamente del CENU (Comité de la Escuela Nueva Unificada fundado en el año 1936, después llamado Consejo de la Escuela Nueva Unificada), se crearon alrededor de 128.000 plazas escolares (Navarro 1979). En los años setenta, el movimiento profesional y vecinal a favor de la educación de la primera infancia recupera el nombre de *escola bressol* en recuerdo del CENU. En el año 1974 se creó el Patronato Municipal de Guarderías Infantiles del Ayuntamiento de Barcelona y los años 1975 y 1976 se creó el documento "Por una nueva escuela pública catalana", que incluyó las escuelas infantiles (Amorós et al. 2003).

certados. Por una parte, esta omisión, forzada por la falta de datos oficiales, no es problemática del todo si se entiende que las estadísticas utilizadas sólo reflejan los servicios que cumplen unos mínimos requisitos de calidad para ser reconocidos oficialmente bajo el punto de vista educativo. Aun así, por otra parte, no permite ilustrar exhaustivamente el uso real de los servicios de educación y cuidado infantil en Cataluña.

Anteriormente, también se ha mencionado que, en los últimos años, la escolarización ha experimentado en Cataluña un crecimiento sostenido bastante significativo. El gráfico 4 recoge la tendencia

desde mediados de los años ochenta, e ilustra claramente el impacto positivo que supuso la aprobación de la LOGSE a principios de los noventa sobre las pautas de escolarización. La LOGSE contribuyó a universalizar definitivamente la educación infantil de segundo ciclo y a incorporar el primer ciclo en el sistema educativo. Es en este momento, también, cuando se inicia el proceso de regularización y reglamentación de los centros de educación infantil de primer ciclo, así como de asunción por parte del Departamento de Educación de las competencias en esta materia (cesión de los centros de Bienestar Social al Departamento de Enseñanza).

Gráfico 4. Tasa de escolarización infantil por edades significativas (Cataluña 1986-2004)



Fuente: Departamento de Educación (Estadística de la enseñanza) periodo 1986-2000, porcentajes calculados a partir del número de alumnos y la población infantil para el periodo 2001-2004 (M. José González, 2005, estudio elaborado para el Síndic de Greuges).

Por edades significativas, la tendencia ha experimentado algunas diferencias. La escolarización de los menores de un año (niños que tienen entre 4 y 12 meses) se ha mantenido relativamente estable y a niveles muy bajos en los últimos años. En concreto, ha pasado de un 4% a mediados de los años noventa, a un 7% a principios de los años 2000. En cuanto a los niños de un año, la tasa de escolarización ha pasado del 20% a mediados de años noventa, al 32%. Las cifras de escolarización son relativamente mayores entre los niños de dos años, aunque el ritmo de crecimiento ha sido muy parecido al seguido por los niños de un año. La escolarización a los dos años ha pasado de un 42% a mediados de años noventa al 53% actual. Estas cifras, en todo caso, podrían ser mayores si se contabilizasen a los niños que recurren de forma regular a servicios educativos no autorizados por el Departamento de Enseñanza (aulas de P2 en determinados centros concertados, guarderías no autorizadas, etc.).

No existen datos del acceso a otros servicios existentes, como guarderías no autorizadas o ludotecas

La gran diferencia entre las tasas de escolarización de los niños de tres años (100%) y de los menores de tres años (31%) se explica por el incremento de la demanda, que crece con el paso de la edad, pero principalmente también por un compromiso mayor de las administraciones públicas a la hora de promover políticas educativas de progresiva universalización del acceso a la educación.

Por titularidad (curso 2005-2006), destaca el peso más importante del sector privado que del público (43%) en la escolarización de los cero a los dos años, hecho que contrasta notablemente con la prevalencia del sector público a los tres años (63%). Este dato es suficientemente indicativo sobre la importancia de la oferta privada para comprender los niveles de escolarización en nuestro país.

Precisamente, la incidencia del sector público está muy condicionada, y condiciona a la vez la distribución de la oferta en el territorio y la accesibilidad de los diferentes grupos sociales en esta etapa educativa. Los siguientes dos capítulos exponen, en este sentido, el mapa de la escolarización pública y privada en el primer ciclo de educación infantil por comarcas y municipios en Cataluña, así como las principales desigualdades sociales de acceso. La situación de la escolarización infantil,

precisamente, también se ve afectada por las características del marco normativo. De hecho, a continuación, se analiza la evolución de la regulación de la etapa 0-3.

4.2. EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO

La revisión de la evolución de la normativa que regula la actividad de las escuelas infantiles y guarderías permite comprender, en gran medida, la situación actual de este ámbito educativo.

La Constitución Española (CE) de 1978 incluye en el marco del capítulo II del título I, titulado *De los derechos fundamentales y las libertades públicas*, el derecho a la educación (artículo 27 CE). La ubicación del artículo en este espacio tiene una implicación doble. Por una parte, determina que el derecho debe ser desarrollado de acuerdo con lo que dispone el artículo 14, punto de referencia de todos los derechos reconocidos en el capítulo II del título I. El artículo 14 comporta la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones necesarias para que todas las personas tengan garantizado el derecho a la educación en condiciones de igualdad y eliminar los obstáculos que impiden o dificultan el ejercicio de este derecho. Por lo tanto, la educación es un derecho universal reconocido por la Constitución Española y que tiene como objetivo “el desarrollo pleno de la personalidad humana en el respecto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”. Este reconocimiento está garantizado por el carácter obligatorio y gratuito de la educación básica (art. 27.5 CE). Por otra parte, el hecho de que el derecho a la educación esté recogido por el artículo 27 le atribuye la protección máxima o reforzada del artículo 53 CE, o sea, que el desarrollo del contenido del derecho queda reservado a una norma de ley orgánica.

Para obtener una panorámica detallada de las implicaciones del ordenamiento constitucional en cuanto a la regulación del ciclo educativo 0-3, cabe mencionar la estructura jurídica y política del derecho de la educación con dos otras referencias. La primera de ellas es la distribución territorial de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, que está marcada por el proceso de descentralización iniciado en los años ochenta. Actualmente, se ha transferido la competencia educativa a todas las comunidades autónomas, a excepción de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, y queda la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos respecto al contenido esencial del derecho a la educación en manos del Estado, tal y

como se deduce del artículo 149, apartado 1º, punto 1. La segunda referencia, de carácter más filosófico que no de organización, está relacionada con los principios rectores de la política social y económica que contiene el capítulo III del título I de la CE, en que el artículo 39 requiere de los poderes públicos la protección social, económica y jurídica de la familia. De esta forma, el texto constitucional da relevancia a la familia como institución básica de cohesión social y establece que “los niños gozarán de la protección propuesta en acuerdos internacionales que velen por sus derechos” (art. 39.4 CE).

La Convención de los Derechos del Niño insta a crear servicios de atención a la primera infancia

En el ámbito internacional cabe destacar especialmente la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1989 y que el Estado español ratificó en el año 1990, por lo que entró a formar parte de nuestro ordenamiento. La Convención incide en la educación en el tramo de cero a tres años desde una doble perspectiva: por una parte, reconoce el derecho de los niños a la educación, y basa la consecución del derecho en la igualdad de oportunidades. Por otra parte, la educación y atención de los niños de cero a tres años es abordada desde la perspectiva de la responsabilidad en la crianza de los niños y así, partiendo de la responsabilidad primordial de los padres o tutores, también se establece que los estados deben ayudar a los padres para que puedan cumplir sus responsabilidades de educar al niño, y deben asegurar la creación de instituciones, equipamientos y servicios para la atención de los niños (art.18.3). De forma aún más específica se prevé la obligación, también de los estados, de tomar medidas apropiadas para que los niños de padres trabajadores se beneficien de los servicios y equipamientos de guarda de niños a los que tengan derecho.

Cabe señalar que antes de la Convención, a principios de los años ochenta, en Cataluña se regula a través del Decreto 65/1982, de 9 de marzo, la atención asistencial y educativa a los niños de hasta seis años no inscritos en centros de enseñanza. Este decreto, derogado por el Decreto 282/2006, se dictaba en ejercicio de las competencias que el Estatuto de 1979 atribuía a la Generalitat en materia de higiene y enseñanza. Su objeto era regular la atención que recibían los niños de hasta seis años

en todos los centros, servicios y establecimientos radicados en Cataluña, públicos o privados, fuese cual fuese su denominación, siempre y cuando no estuvieran autorizados como centros de enseñanza.

A través de este decreto, y de las órdenes posteriores del Departamento de Sanidad y Seguridad Social, se preveían cuáles debían ser las condiciones materiales, higiénico-sanitarias y de puericultura de estos centros, así como el número de niños por unidad y las titulaciones de los profesionales. Se establecía, asimismo, que debían someterse a las orientaciones educativas del Departamento de Enseñanza, que éste desarrolló mediante una orden posterior (ver la orden de 11 de mayo de 1983, por la que se aprueban las orientaciones educativas que deben regir las actividades en todos los centros asistenciales y educativos de hasta seis años).

La apertura de todos los centros que atendiesen a niños de hasta seis años, a excepción de los autorizados por el Departamento de Enseñanza, excluidos del decreto, quedaba sometida al régimen de autorización administrativa, que debía otorgar el Departamento de Sanidad y Seguridad Social con el informe preceptivo del Departamento de Enseñanza. Se atribuía a estos departamentos, a través del “correspondiente control e inspección”, la obligación de velar por el cumplimiento de esta normativa.

La LOGSE supuso un punto de inflexión en la regulación de los servicios de atención a los niños

La relevancia actual del Decreto 65/1982 y de sus normas sucesivas radica, entre otros, en dos aspectos. Por una parte, sorprende que los requisitos de calidad exigidos en los centros fuesen, en cuanto a ratios de niños, mayores que las condiciones previstas por el vigente Decreto 282/2006, que regula actualmente la educación infantil de primer ciclo. Y por otra parte, cabe destacar que intentaba regular los centros no autorizados por el Departamento de Enseñanza, obligando a la Administración educativa a emitir informe en caso de apertura y a controlar su funcionamiento. Como se verá más adelante, una de las carencias más importantes de la oferta de hoy en día tiene que ver con la falta de autorización administrativa y de control de determinados centros que operan de forma equivalente a las escuelas infantiles.

Otro referente normativo para el ámbito de las escuelas infantiles y guarderías es la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE)¹⁴. La LOGSE, aprobada en el 1990 y derogada el pasado año 2006 por la Ley Orgánica 2/2006, de Educación (LOE), supuso un punto de inflexión en la regulación de los servicios de atención y cuidado de niños. Por primera vez la educación infantil se reconoce como una etapa integrada dentro del sistema educativo y no como un servicio asistencial de “guarda y custodia” dirigido a las clases menos bien estantes. La LOGSE reconoce la educación infantil como primera etapa del sistema educativo con carácter voluntario y organizado en dos ciclos. El primer ciclo de educación infantil comprende a los niños a partir de los cuatro meses hasta los tres años, y el segundo ciclo, a los niños entre tres y seis años.

De esta forma, la obligación de la Administración educativa se limita a garantizar “[...] la existencia de un número de plazas suficientes para asegurar la escolarización de la población que lo solicite”, así como coordinar “[...] la oferta de plazas de educación infantil de las diferentes administraciones públicas” (art. 7.2 de la ley). Así pues, las administraciones que tienen competencias en educación deben gestionar, de acuerdo con sus posibilidades o voluntad política, el desarrollo de centros de educación infantil de manera individual o mediante convenios con otras administraciones públicas o entidades privadas.

La LOGSE incluyó gran parte de las demandas de los Movimientos de Renovación Pedagógica, como la inclusión de los niños menores de tres años en el sistema educativo, el establecimiento de unos niveles mínimos de calidad y la transferencia de la responsabilidad pública en el desarrollo de los servicios de escuela infantil. Además, la Ley supuso la adaptación de la legislación española a las disposiciones de la Unión Europea en esta materia (Defensora del Pueblo de Navarra, 2004)¹⁵.

Más allá de estas consideraciones, la Ley representó un avance muy importante gracias a su aspiración de regular la atención de los más pequeños en un marco curricular orientado a estimular el desarrollo de las capacidades físicas, afectivas, intelectuales y sociales de los niños. Concretamente, el artículo 9 de la LOGSE establece que “en el primer ciclo de la educación infantil debe atenderse el desarrollo del movimiento, el control corporal, las primeras manifestaciones de la comunicación y del lenguaje, las pautas elementales de convivencia y relación social y el descubrimiento del entorno inmediato”. Además, por primera vez, se regulan las condiciones mínimas de los centros educativos para ser reconocidos oficialmente, desarrolladas en el Real Decreto 1004/1991, de 14 de junio, por el que se prevén los requisitos mínimos de los centros que imparten enseñanzas de régimen general no universitarios, se reconocen componentes pedagógicos y se establecen los requisitos para los educadores. En términos generales, los parámetros de calidad requeridos por el Real Decreto 1004/1991 eran menos exigentes que los del Decreto 65/1982 y de sus normas sucesivas, y son equivalentes a los previstos por el vigente Decreto 282/2006.

El Real Decreto de 1991 prevé requisitos mínimos de los centros docentes similares a los actuales

La LOGSE, por otra parte, extendió el régimen de autorización administrativa a todos los centros privados que acogieran de forma regular a niños de edades correspondientes a la educación infantil, de forma que cualquier centro que atendiese a niños de este grupo de edad, con independencia de su titularidad o denominación, quedaba obligado al cumplimiento de las condiciones mínimas de los centros educativos y al régimen de autorización de la administración educativa. Para ello, se estableció un periodo transitorio, que incluía la adaptación de todos los centros, incluidos los que no disponían de autorización como centros de educación preescolar, en el plazo de diez años desde la entrada en vigor de la LOGSE. Después de más de quince años, como se señala en apartados posteriores, aún existen numerosos centros que permanecen en funcionamiento sin autorización de la Administración educativa.

Los avances que suponía la LOGSE respecto al reconocimiento educativo de esta etapa con la

¹⁴ Ley Orgánica 1/1990 de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, publicada en el BOE el 4 de octubre de 1990.

¹⁵ Es preciso señalar que el Comité de Ministros del Consejo de Europa había aprobado con anterioridad una recomendación relativa a la acogida y educación del niño desde el nacimiento hasta los ocho años de edad. En la recomendación mencionada se disponía lo siguiente: “Teniendo en cuenta la importancia de la educación de los niños desde el nacimiento hasta los ocho años en la sociedad europea de los ochenta, los Estados miembros deben organizar la educación de los niños en cooperación estrecha con los padres, como complemento a la educación familiar y como una primera etapa educativa permanente: (a) con fondos suficientes, (b) mejorando la legislación familiar, social y de trabajo, (c) planificando un sistema educativo para mantener la continuidad y formar al adulto de forma creativa e innovadora [...]” (Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 23 de enero de 1981).

aprobación de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE). La LOCE proponía la división entre una etapa preescolar (menores de tres años) y la etapa de educación infantil (3-6). Se establecía que la educación preescolar tendría carácter educativo asistencial, y aunque incluida dentro la estructura del sistema educativo, quedaba excluida de las llamadas enseñanzas escolares.

En cualquier caso, la importancia de la provisión educativa en la etapa 0-3 aumenta progresivamente, y las diferentes iniciativas legislativas en los ámbitos educativos, de apoyo a la familia, ocupacional, etc. incorporan cada vez más referencias. De hecho, la demanda social de plazas en el tramo de 0 a 3 comenzó a aparecer recogida en otras normas no estrictamente educativas. Así, la Ley 18/2003, de 4 de julio, de Apoyo a las Familias y de forma aún muy tímida, recoge la referencia a la obligación del Gobierno de promover la dotación de plazas de educación infantil en convenio con otras administraciones. Esta misma norma establece la obligación de las “administraciones competentes” de regular servicios complementarios de atención a los niños de cero a tres años, regulación que a estas alturas está pendiente.

La demanda social se traduce también en un incremento de la regulación específica. Así, en julio de 2004, se aprueba la Ley 5/2004, de 9 de julio, de Creación de Guarderías de Calidad, fruto de una iniciativa legislativa popular iniciada en el año 2002, y con el objetivo, como indica su preámbulo, de ser un primer paso hacia una oferta pública ajustada a la demanda real y responder a una reclamación generalizada. Esta ley se fundamenta tanto en la necesidad de garantizar los derechos de los niños de cero a tres años, como de atender las necesidades de las familias y las nuevas realidades sociales. Así, se prevé que el Gobierno debe garantizar que al final del periodo 2004-2008 la red de guarderías de titularidad pública de Cataluña incluya un mínimo de 30.000 plazas de nueva creación, y que éstas se mantengan en el futuro, priorizando las zonas socialmente desfavorecidas, respetando el equilibrio territorial y teniendo en cuenta las fluctuaciones de la demanda. Aun así, se atribuye al Gobierno catalán, a través del departamento competente en materia de educación y con la participación de los ayuntamientos y otros sectores, la obligación de crear el mapa de guarderías de Cataluña, y de garantizar el carácter educativo, la calidad y los requisitos mínimos de las guarderías.

En desarrollo de esta ley se aprueba el Decreto 282/2006, de 4 de julio, por el que se regulan el primer ciclo de la educación infantil y los requisitos de los centros, actualmente vigente.

Aun así, con anterioridad a este decreto entra en vigor la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), que deroga las leyes orgánicas de ordenación general del sistema educativo (LOGSE) y la Ley de Calidad de la Educación (LOCE).

La LOE recupera la educación infantil como una etapa única con identidad propia, organizada en dos ciclos, uno hasta los tres años, y el segundo de los tres a los seis años, y prevé el carácter educativo de los dos ciclos.

De la LOE, cabe destacar tres aspectos fundamentales. En lo que concierne a la oferta de plazas escolares, establecen que las administraciones públicas deben promover un incremento progresivo de la oferta de plazas públicas de primer ciclo de educación infantil, y prevé que deben coordinar sus políticas de cooperación con otras entidades “para asegurar la oferta educativa en este ciclo”. Se acentúa, como ya reconoció la LOGSE, la obligación de las administraciones educativas de promover la oferta.

En 2004 se aprueba la Ley de Creación de Guarderías de Calidad

En lo que concierne al acceso, cabe destacar el capítulo de la LOE referente a la compensación de las desigualdades en educación. Éste se refiere de forma expresa a la etapa de educación infantil y establece que las administraciones educativas deben asegurar una actuación preventiva y compensatoria que garantice las condiciones más favorables de los niños cuyas condiciones personales supongan una desigualdad inicial para acceder a la educación básica y progresar en los niveles posteriores.

Y en cuanto al funcionamiento, la LOE obliga a los centros a disponer de una propuesta pedagógica específica, y refuerza el carácter educativo de la etapa. Además, la LOE potencia el papel de las administraciones educativas en la determinación de los contenidos educativos del primer ciclo de educación infantil, que en todo caso deben respetar lo dispuesto por la Ley, y también en la regulación de los requisitos que deben cumplir los centros que impartan este ciclo, que deben referirse, en cualquier caso, a la relación numérica alumnado-profesor, a las instalaciones y al número de plazas escolares.

En esta línea, la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado en julio de 2006, introduce una referencia a la educación infantil en el

título relativo a las competencias. Así, se atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en este tramo educativo, e incluye de forma expresa, aparte de otros aspectos comunes en el resto de enseñanzas, la determinación de los contenidos educativos del primer ciclo de educación infantil, la regulación de los centros en que se imparte este ciclo, y también la definición de las plantillas del profesorado y de las titulaciones y especializaciones del resto de personal.

Este protagonismo de la Administración de la Generalitat de Catalunya, ya introducido por la LOCE respecto a las comunidades autónomas, refuerza aún más que en Cataluña se apruebe el Decreto 282/2006, de 4 de julio, el cual regula específicamente el primer ciclo de educación infantil.

Desde una perspectiva histórica, pueden destacarse diversas aportaciones del Decreto 282/2006. Por una parte, es importante porque actualiza el ordenamiento jurídico en torno a esta etapa educativa. El articulado del decreto establece cuáles son las finalidades de este ciclo, los objetivos a alcanzar, las condiciones relativas a los profesionales, a los espacios y las instalaciones, así como otros aspectos relacionados con la autorización de los centros, la programación, la oferta de plazas y la admisión del alumnado. La importancia del Decreto se constata en el mismo preámbulo, que afirma que su objetivo es la protección de los derechos del niño a través de la regulación de este tramo educativo.

Por otra parte, el propio Decreto pone de manifiesto la importancia de los ayuntamientos en la gestión de la escolarización. Por ejemplo, en los procedimientos de admisión de alumnado a las guarderías, que se rige por el régimen previsto por la normativa general de acceso a los centros sostenidos con fondos públicos, se recoge la posibilidad, después ampliada por el Decreto 75/2007, que los ayuntamientos prevean criterios de admisión y un baremo diferente del dispuesto en esta normativa.

Después de la LOCE, la LOE incorpora de nuevo la educación infantil en el sistema educativo

El Decreto, que regula la educación infantil, dispone también la posibilidad de intervención de los ayuntamientos, a través de la delegación de competencias, en la resolución de los expedientes de autorización, de cese de actividades y de revoca-

ción de la autorización de las guarderías, y las relacionadas con el consejo de participación de los centros.

Y finalmente, incorpora mejoras en los requisitos de calidad relacionados con el personal. Se aumentan ligeramente las ratios de profesionales y su cualificación.

4.3. PRINCIPALES GARENCIAS DEL MARCO NORMATIVO ACTUAL

En relación a la normativa, cabe destacar algunas carencias importantes. Por una parte, en cuanto a las condiciones exigidas, no incorpora excesivas mejoras en los requisitos de calidad de la oferta. En general, se mantienen las ratios previstas por el Real Decreto 1004/1991, dictado en desarrollo de la LOGSE, y en algunos aspectos se reduce el nivel de exigencia que disponía el Decreto 65/1982 para los centros no inscritos como de enseñanza, actualmente derogado.

A los centros que funcionan sin autorización previa para impartir el primer ciclo no se les insta a seguir los criterios de calidad

Y por otra parte, en lo que concierne al ámbito de aplicación, el Decreto presenta algunas ambigüedades destacables. Es cierto que el artículo 1, en el primer apartado, establece que es aplicable a los centros que imparten el primer ciclo de educación infantil. En el mismo sentido, y de forma más esclarecedora, el preámbulo afirma que no se incluye en el ámbito de aplicación de este decreto la prestación de servicios a niños de cero a tres años en centros no autorizados a impartir el primer ciclo de educación infantil. Eso significa que los centros que atienden a niños y que funcionan sin haber sido previamente autorizados para impartir el primer ciclo no son instados a seguir los criterios.

En artículos posteriores, se introduce una definición material de los centros que imparten este ciclo, estableciendo que son “aquéllos que acogen de forma regular, o sea continuada y sistemática, a niños de cero a tres años”, y les dan servicio educativo según las condiciones descritas. Y seguida-

mente, se excluye de la aplicación de forma expresa los centros que atienden a niños de forma no regular. Aun así, en ningún caso, se hace referencia directa o indirecta a los centros no autorizados que atienden a niños de forma regular. De hecho, con la derogación del Decreto 65/1982, de 9 de marzo, a la que también se ha hecho referencia, y que regulaba la atención asistencial y educativa a los niños de hasta seis años no inscritos en centros de enseñanza, estos centros no autorizados quedan sin regulación.

Cabe decir que esta ambigüedad sobre la regulación de los centros no autorizados contrasta con aquello previsto por el artículo 24.2 de la Ley Orgá-

nica reguladora del Derecho a la Educación, en la redacción que le dio la disposición adicional sexta de la LOGSE, ya mencionada, según la cual por razones de protección a la infancia los centros privados que acogen de forma regular a niños de edades correspondientes a la educación infantil quedan sometidos a la misma autorización que los centros docentes.

Estas debilidades del marco normativo, en definitiva, condicionan el desarrollo y la calidad de la oferta. Precisamente, el capítulo 8º analiza más detalladamente la incidencia del ordenamiento legal en la configuración de la red de escuelas infantiles y guarderías.

5. LA DISTRIBUCIÓN DE LA OFERTA EN EL TERRITORIO: LAS DESIGUALDADES TERRITORIALES

Los centros educativos, especialmente las escuelas infantiles y las guarderías, son por excelencia servicios de proximidad integrados en el entorno social y familiar del niño. La distribución de estos servicios en el territorio, pues, es un factor clave para comprender la calidad del modelo de provisión educativa dirigida a la primera infancia.

Los efectos de una distribución desigual e insuficiente de la oferta son suficientemente evidentes desde una perspectiva de las desigualdades territoriales. Por una parte, los niños que residen en territorios con oferta deficiente tienen limitadas las oportunidades de acceso a los recursos educativos. Por otra parte, igualmente, la falta de oferta reduce las oportunidades de los progenitores de conciliar las responsabilidades de educación y cuidado infantil con el trabajo remunerado. Las implicaciones de las desigualdades territoriales en las oportunidades educativas, sociales y económicas de la población son suficientemente evidentes.

En este apartado, se describe la distribución de la escolarización en función de diferentes ámbitos geográficos. El ámbito municipal es relevante por el carácter de servicio de proximidad de las guarderías, así como por la importancia de la Administración local en la promoción y gestión de la oferta. El ámbito comarcal, por su parte, es interesante porque contribuye a identificar más claramente patrones de desarrollo de los servicios por divisiones administrativas más amplias, según determinadas dinámicas demográficas, sociales y económicas territoriales.

5.1. MAPA COMARCAL DE ESCOLARIZACIÓN INFANTIL

El mapa 1 muestra la tasa de escolarización para el curso 2005-2006 en relación al número de habitantes menores de tres años por comarcas. Las dos dimensiones relacionadas son interesantes para valorar el mapa escolar, no sólo en base a la cobertura relativa de la demanda, sino también en base al número de niños que abarca un determinado nivel de desarrollo de los servicios.

El mapa 1 constata que la falta de previsión y planificación de la oferta ha generado importantes desigualdades territoriales en Cataluña, con comarcas bien provistas de plazas de cero a dos años y comarcas con pocas oportunidades de escolarización para los niños que residen en ellas.

Existen fuertes desigualdades territoriales entre comarcas en cuanto a la escolarización infantil

Estas desigualdades territoriales permiten identificar diferentes grupos de comarcas que muestran patrones de escolarización más o menos homogéneos. Por una parte, existe un primer grupo, constituido principalmente por comarcas que alcanzan tasas de escolarización infantil relativamente altas, próximas al 50%, con un volumen reducido de demanda. Son comarcas rurales, ubicadas muchas de ellas en la zona pirenaica del país, como La Garrotxa, El Ripollès, El Berguedà, La Alta Ribagorça y El Pallars Sobirà, además de Les Garrigues y La Conca de Barberà, que se caracterizan por ser territorios poco poblados, relativamente envejecidos, no especialmente dinámicos bajo el punto de vista demográfico y económico. Entre otros factores, esta elevada tasa de escolarización se explica por la presencia de un sector público potente, por la mayor facilidad de integrar a un número reducido de niños en la red escolar, como consecuencia de su poco peso demográfico, y por la aplicación de posibles estrategias mancomunadas (municipios pequeños organizados alrededor de los centros comarcales) para hacer frente a los gastos de los servicios.

Por otra parte, existe un segundo grupo, opuesto al anterior, que está formado por las comarcas con tasas de escolarización medias o relativamente bajas, próximas o inferiores a la media catalana (31%), que presentan volúmenes elevados de demanda potencial. Son comarcas urbanas, especialmente situadas en el Área Metropolitana de

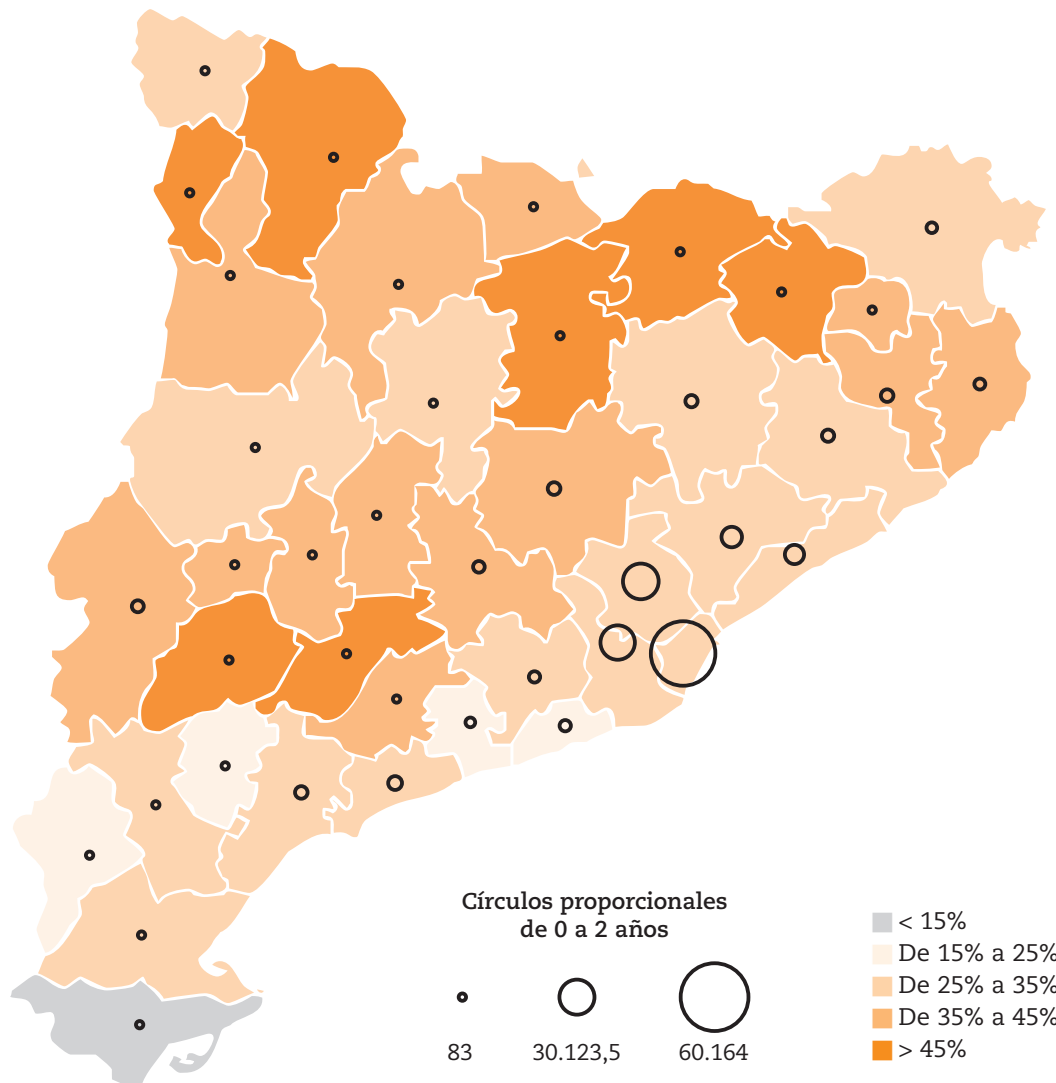
Barcelona y en el Camp de Tarragona, como El Barcelonès, El Vallès Occidental, El Baix Llobregat, El Maresme, El Garraf, El Vallès Oriental, El Tarragonès, L'Alt Penedès o El Baix Penedès, dinámicas bajo el punto de vista demográfico y económico, que tienen dificultades para estructurar una red de servicios que dé cobertura al conjunto de la demanda real. Es el caso de las comarcas catalanas más pobladas, con las mayores tasas de ocupación femenina, que presentan una oferta limitada bajo el punto de vista del impacto relativo sobre la demanda potencial. Aquí cabe destacar El Garraf y El Baix Penedès, que son unas de las comarcas catalanas con la tasa de escolarización menor.

Y finalmente, existe un tercer grupo, que está representado por comarcas con bajos niveles de demanda potencial y que, pese a todo, presentan tasas de escolarización claramente por debajo del promedio de Cataluña (con porcentajes inferiores

al 25%). Son comarcas eminentemente rurales, sobre todo ubicadas en Les Terres de l'Ebre, pero también en otras zonas del país (en comarcas como L'Alt Empordà, Osona, La Selva, La Noguera o El Solsonès), demográficamente no demasiado pobladas, en que la oferta es escasa, tanto en valores absolutos como en valores relativos. En este grupo se hallan las comarcas con un mayor déficit relativo de escolarización, como por ejemplo El Montsià, El Priorat o La Terra Alta.

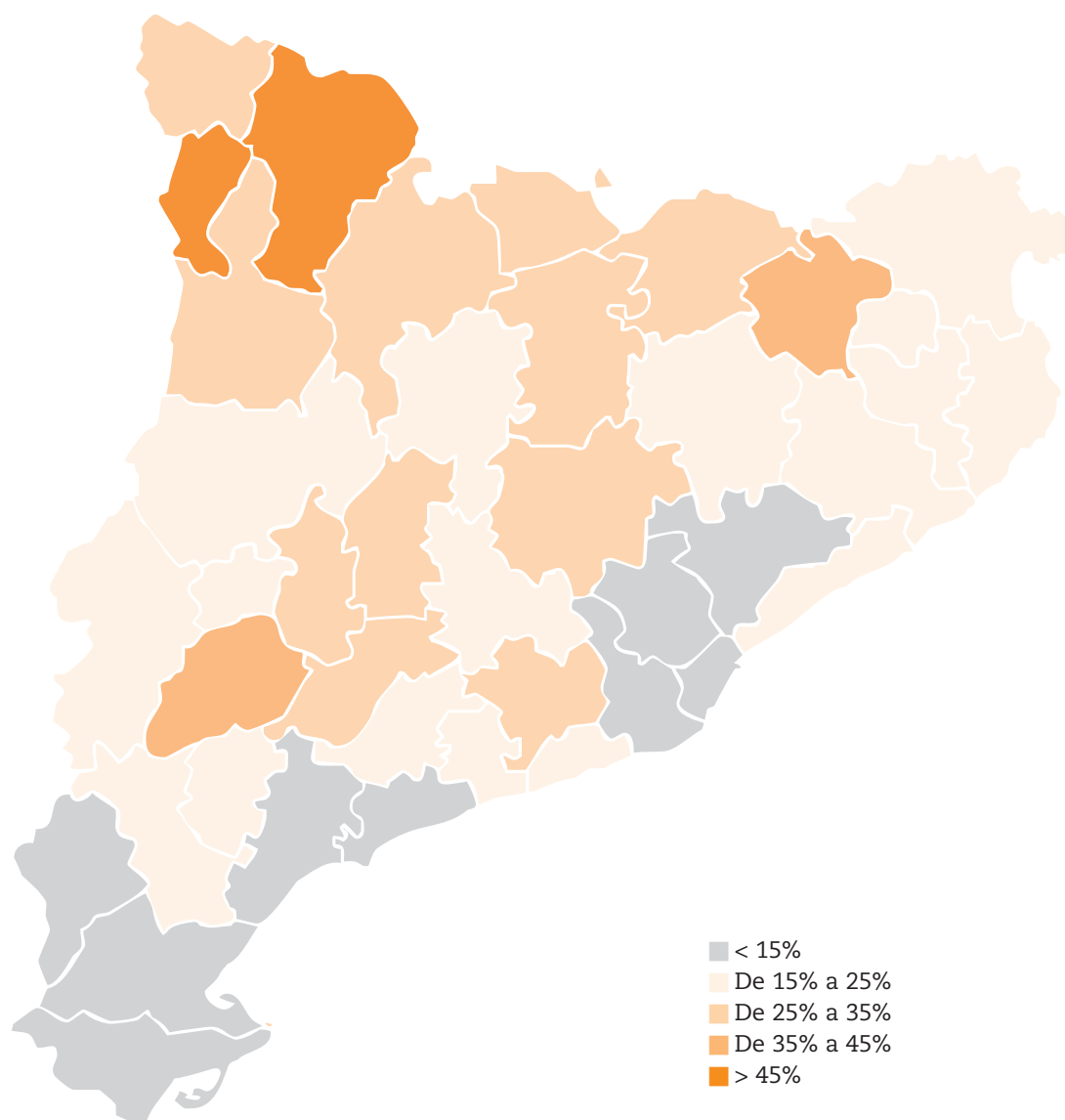
Esta clasificación es útil para demostrar que el carácter rural, que condiciona los niveles de concentración de la población, representa un eje fundamental para entender las desigualdades territoriales, pero también para constatar que las comarcas urbanas, más densamente pobladas, tienen dificultades objetivas a la hora de construir una oferta con capacidad de absorber la demanda existente.

Mapa 1. Tasa de escolarización y número de niños de 0 a 2 años por comarcas en Cataluña 2005-2006



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento de Educación de la Generalitat de Catalunya y del padrón municipal de habitantes.

Mapa 2. Tasa de escolarización de los niños de 0 a 2 años en centros de financiación pública por comarcas: Cataluña 2005-2006



Fuente: datos estimados con datos de registro del Departamento de Educación de la Generalitat de Catalunya y el padrón municipal de habitantes.

La oferta pública, entre otros factores, es importante para reducir las desigualdades entre zonas urbanas y rurales y para promover el acceso a la escolarización a los niños de los territorios demográficamente menos densos y menos atractivos para el sector privado. En este sentido, el mapa 2 permite valorar el impacto de la escolarización pública, y se observa que las comarcas rurales que integraban el grupo con niveles de acceso mayores disponen de una oferta pública consistente.

En general, la comparativa de los mapas 1 y 2 pone de manifiesto el déficit de escolarización pública en la mayoría de comarcas catalanas, a excepción,

sólo, de las comarcas pirenaicas antes mencionadas. En cualquier caso, destacan dos territorios como eminentemente deficitarios: por una parte, el territorio integrado por las comarcas del Barcelonès y de su primera corona (Baix Llobregat, Vallès Occidental, Vallès Oriental y Maresme); y por otra parte, el territorio formado por las comarcas del Camp de Tarragona y de Les Terres de l'Ebre (Tarragonès, Baix Camp, Montsià, Baix Ebre, Terra Alta, etc.). En el primer caso, el déficit se compensa parcialmente con el sector público. El segundo, especialmente en Les Terres de l'Ebre, corresponde a comarcas sin casi oferta pública ni privada.

5.2. MAPA MUNICIPAL DE ESCOLARIZACIÓN INFANTIL

Los datos de escolarización por municipios permiten localizar claramente el déficit de oferta. En primer lugar, conviene mencionar que existe un número muy significativo de municipios que no ofrece ninguna plaza, ni en el sector público ni en el privado. Las tasas de escolarización total, recogidas en el mapa 3, concluyen que el curso 2003-2004, justo antes del desarrollo del Plan 2004-2008 de creación de 30.000 plazas de escuela infantil promovido por la Generalitat de Catalunya, esta era la situación de 561 municipios (de los 946 municipios catalanes).

De los municipios sin escolarización infantil, se pueden diferenciar dos tipos. El primero de ellos, por razones obvias, está integrado por los municipios pequeños, que tienen poca demanda potencial y pocas posibilidades de hacer frente a la creación y el mantenimiento de escuelas infantiles. El segundo, hace referencia a municipios grandes, medios o pequeños, con un volumen de demanda potencial que da que pensar en posibilidades de poder sostener económicamente los servicios. Según los datos de 2003-2004, éste era el caso de 239 municipios, entre los cuales destaca Montgat, Montmeló y Vilanova del Camí en la provincia de Barcelona, o Alcanar, Deltebre, Roquetes y Sant Carles de la Ràpita en la provincia de Tarragona, que tienen más de 200 niños menores de tres años potencialmente usuarios de escuelas infantiles. Ante esta realidad, pues, la aprobación de la Ley 5/2004, de 9 de julio, de Creación de Guarderías de Calidad, con el consecuente plan de creación de plazas, representa una iniciativa política ciertamente necesaria.

Hay bastantes municipios que no ofrecen ninguna plaza, ni pública ni privada

En general, el tamaño del municipio y la concentración de población son unos de los indicadores que mayormente explican las diferencias de escolarización a nivel local, especialmente en cuanto al sector privado. Los mapas 3 y 5, este último con las tasas en el sector privado, muestran que las zonas costeras, próximas a los núcleos más densamente poblados, presentan los mayores niveles de escolarización.

De hecho, los factores explicativos que más condicionan la distribución de la oferta privada tienen

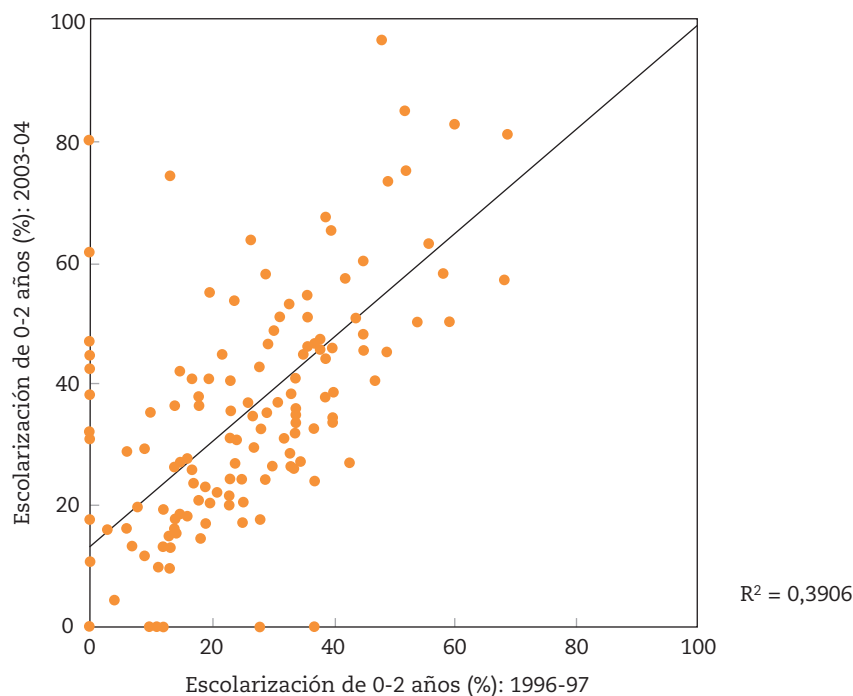
que ver con la renta familiar media del municipio y sobre todo con la concentración de la demanda potencial. En el mapa 5 se observa que el sector privado se concentra en las grandes poblaciones (municipios del Barcelonès, del Vallès Occidental o del Tarragonès) y en un número reducido de municipios del interior. En este sentido, el número de municipios que ofrece plazas de educación infantil en centros de titularidad privada es muy reducido, a pesar de alcanzar en valores absolutos más del 50% de la población infantil catalana escolarizada.

Pese a que esta situación debería ser equivalente para el sector público, ya que los ayuntamientos de municipios más poblados tienen más contribuyentes y recursos financieros, esta relación no está tan clara. Eso se explica, en parte, porque el desarrollo del sector público, en un contexto de escasa planificación, responde a lógicas no demasiado claras. Por una parte, el sector público ha tendido, en ocasiones, a corregir desigualdades relacionadas con el peso demográfico de los territorios. El mapa 4 muestra, por ejemplo, que la tendencia general es que la oferta pública sea más presente, proporcionalmente, en las zonas interiores rurales y en las zonas litorales menos pobladas.

Por otra parte, el sector público ha dependido mucho del compromiso político que cada uno de los diferentes ayuntamientos, sin tener las competencias explícitas durante muchos años, ha estado dispuesto a asumir. Eso supuso, por ejemplo, que en el curso 2003-2004, antes del desarrollo del mencionado plan de creación de plazas públicas promovido por la Generalitat de Catalunya, hubiese 34 municipios con más de 300 niños menores de tres años que no tenían ninguna plaza pública de educación infantil. Entre éstos, estaban municipios de más de 40.000 habitantes como Viladecans, Cerdanyola del Vallès o Mollet del Vallès. Otras poblaciones sin centros públicos, menores, eran capitales de comarca o centros urbanos importantes como Banyoles, la Garriga o Vic.

El gráfico 5, que contiene la relación entre las tasas de escolarización en los municipios de la provincia de Barcelona entre los cursos 1996-1997 y 2001-2002, reafirma la importancia de la orientación de las políticas educativas de diferentes ayuntamientos. En general, a principios de los años noventa comenzó un cierto proceso de expansión moderada de la oferta de educación infantil. El gráfico pone de manifiesto la reproducción de las pautas de desigualdad de escolarización por municipios con el paso del tiempo. Pese a que muchos municipios incrementaron su tasa de escolarización, los ritmos de crecimiento serían más acentuados entre los municipios que ya ofrecían una cierta

Gráfico 5. Dispersión de la tasa de escolarización de los niños de 0 a 2 años por municipios de la provincia de Barcelona (curso 1996-1997 y 2001-2002*)



Fuente: elaboración a partir de datos de escolarización del Departamento de Educación para el curso 2001-2002 y de la Diputación de Barcelona para el curso 1996-1997 (M. José González, 2005, estudio elaborado para el Síndic de Greuges).

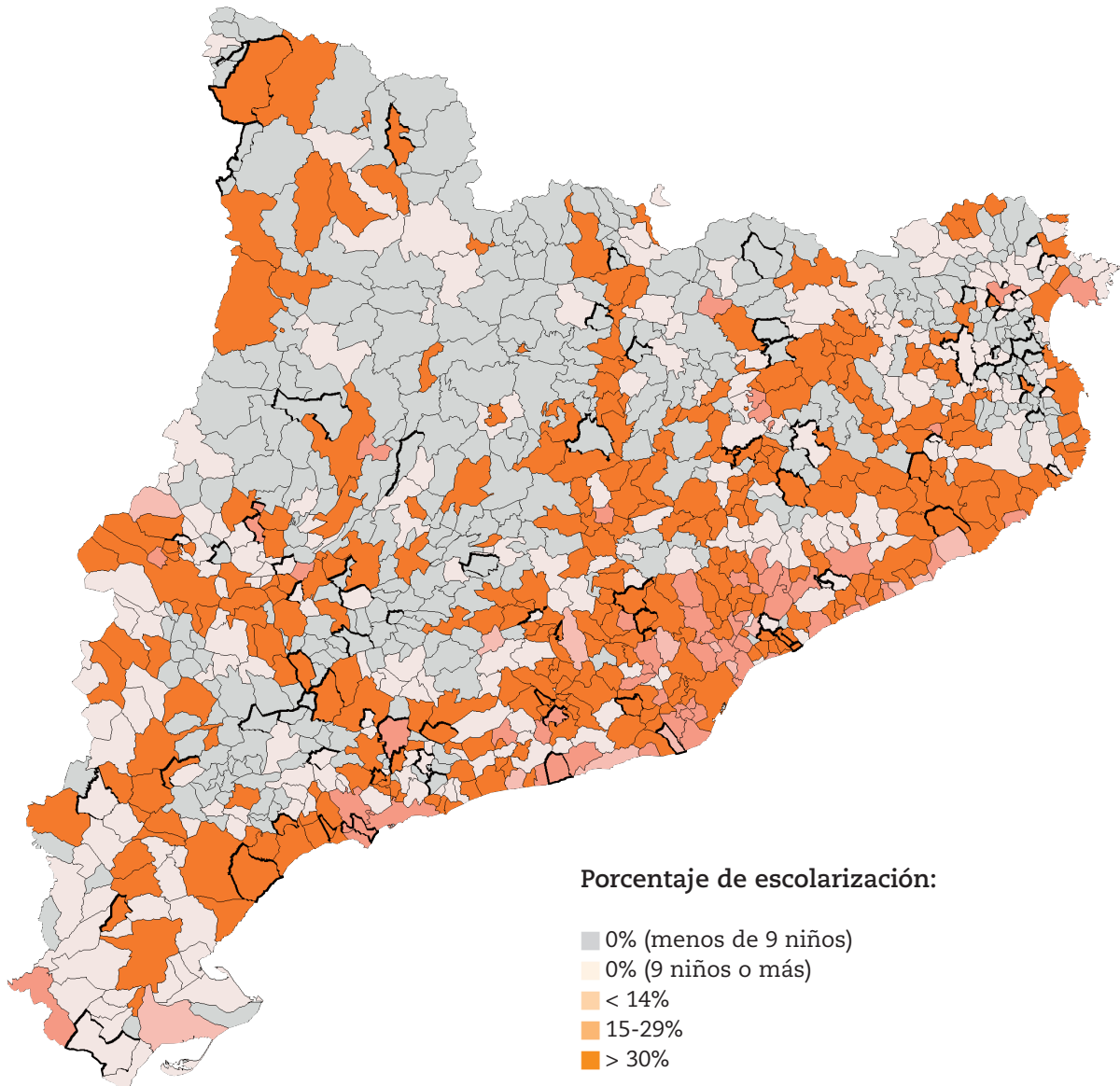
* Sólo se incluyen datos de municipios que tenían algún niño escolarizado entre cero y tres años para el curso académico 1996-1997.

cobertura del servicio a mediados de los años noventa. En otras palabras, los municipios que asumieron el compromiso de invertir en educación infantil pública, pues, continuaron reforzando esta apuesta durante los años sucesivos. En cambio, los municipios que no contrajeron el compromiso de invertir en escuelas públicas a principios de los años noventa, parecían aplazar la inversión en este tipo de políticas educativas.

Finalmente, la comparación de los mapas comarcales y municipales da pistas sobre las diferencias entre los patrones de distribución de la oferta entre los territorios urbanos y rurales. Esta comparación establece que, paradójicamente, mientras que a nivel comarcal el déficit en las tasas de escolarización se sitúa en las zonas del litoral, eminentemente urbanas, a nivel municipal se localizan en las zonas del interior, eminentemente rurales.

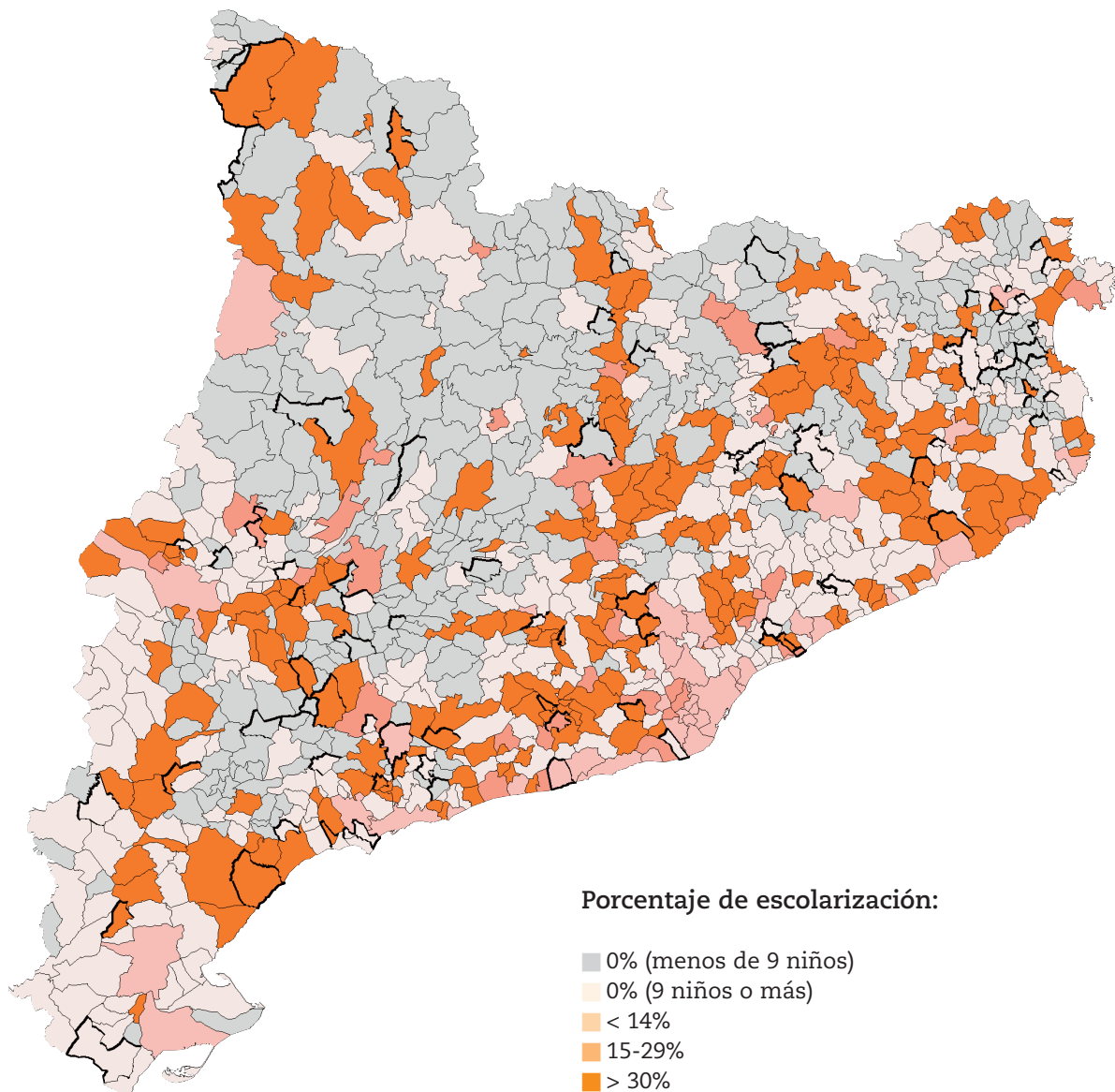
Este contraste se explica por los modelos de provisión de la oferta. En las comarcas rurales, existen más desigualdades territoriales porque la oferta se concentra en las capitales de comarca. Las capitales —y otros enclaves geográficos y demográficos— integradas en áreas poco pobladas juegan un papel clave como proveedoras de servicios en los municipios de su entorno. El poco peso demográfico de estas comarcas supone que, pese a las desigualdades comarcales internas, la oferta centralizada sea suficiente para conseguir niveles aceptables de escolarización en el conjunto del territorio. En cambio, en las comarcas urbanas, existen menos desigualdades internas, pero los municipios presentan más dificultades para conseguir tasas de escolarización consistentes, como consecuencia de su peso demográfico. Eso afecta negativamente a las posibilidades de alcanzar niveles de escolarización consistentes a nivel comarcal.

Mapa 3. Tasa de escolarización total de los niños de 0 a 2 años por municipios en Cataluña (2003-2004)



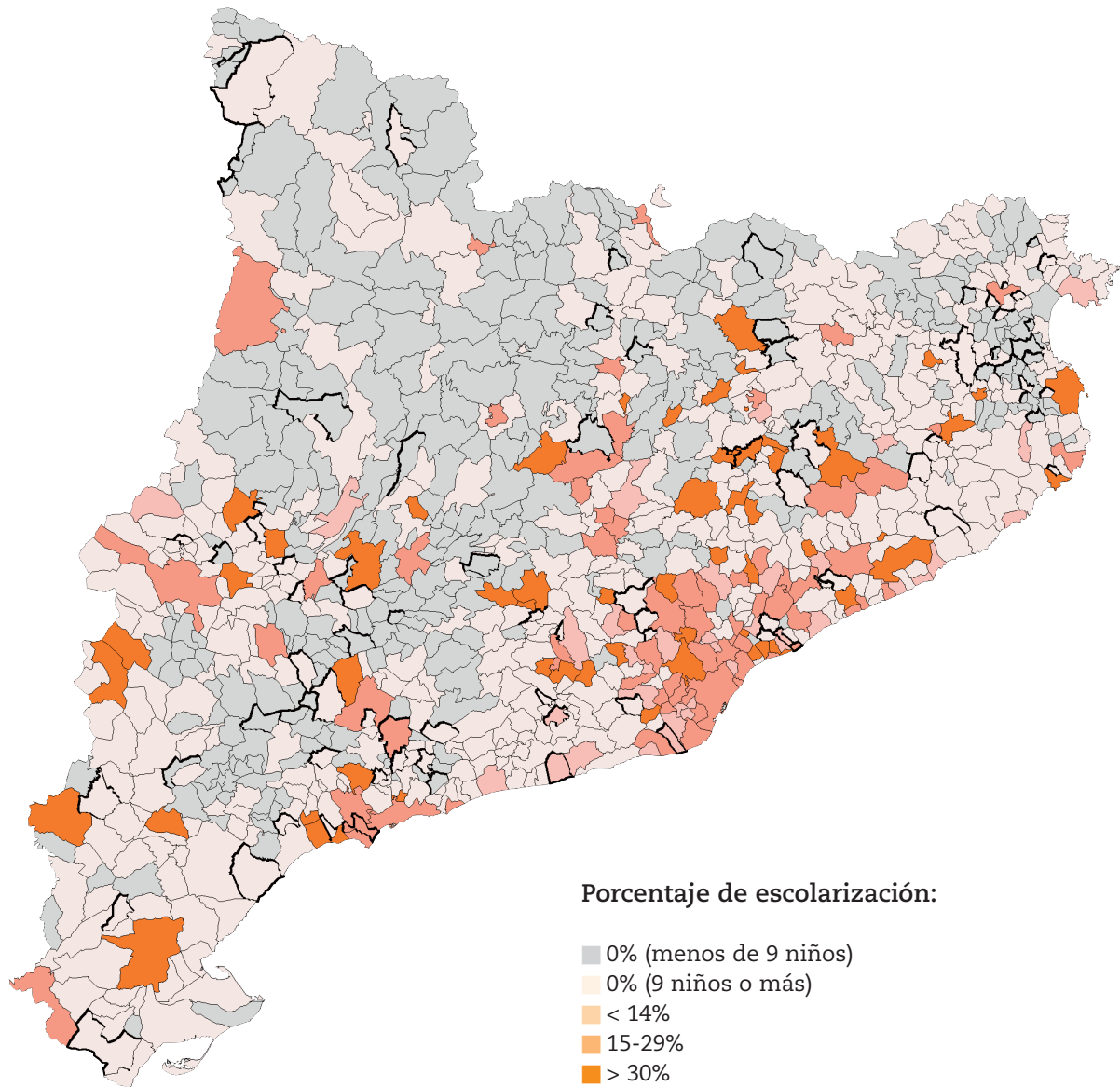
Fuente: datos estimados con datos de registro del Departamento de Educación de la Generalitat de Catalunya y el padrón municipal de habitantes (M. José González, 2005, estudio elaborado para el Síndic de Greuges).

Mapa 4. Tasa de escolarización pública de los niños de 0 a 2 años por municipios en Cataluña (2003-2004)



Fuente: datos estimados con datos de registro del Departamento de Educación de la Generalitat de Catalunya y el padrón municipal de habitantes (M. José González, 2005, estudio elaborado para el Síndic de Greuges).

Mapa 5. Tasa de escolarización privada de los niños de 0 a 2 años por municipios en Cataluña (2003-2004)



Fuente: datos estimados a partir de datos de registro del Departamento de Educación de la Generalitat de Catalunya y el padrón municipal de habitantes (M. José González, 2005, estudio elaborado para el Síndic de Greuges).

6. EL ACCESO A LA OFERTA: LAS DESIGUALDADES SOCIALES

En la introducción, se ha hecho referencia a la importancia que tiene la educación infantil para promover la igualdad de oportunidades educativas, especialmente porque contribuye a compensar el impacto que ejerce el capital cultural y económico familiar sobre las posteriores trayectorias escolares de los niños. Diversos trabajos ponen de manifiesto que los niños de familias de clases trabajadoras, de media, obtienen peores resultados académicos y abandonan antes el sistema educativo que los niños de familias de clases medias profesionales, y que las desigualdades se reducen entre los niños que han sido escolarizados de forma temprana. O sea, el acceso de los niños a la educación infantil de primer ciclo minimizaría el efecto de determinadas situaciones socioeducativas y socioeconómicas precarias.

Las familias de capital educativo elevado orientan más a sus hijos hacia la escolarización preobligatoria

Ahora bien, la tabla 3 demuestra que existen notables desigualdades en el acceso a la escolarización de los niños de cero a dos años: los hijos de directivos y técnicos cualificados (categorizados como *clases medias profesionales supraordinadas*), o los de progenitores con nivel de estudios superiores, están más escolarizados en estas edades que los hijos de trabajadores no cualificados (categorizados como *clases trabajadoras*), o los de progenitores con nivel de estudios primarios o inferior.

Estas desigualdades se explican por múltiples causas. Algunas son de carácter socioeconómico, y remiten principalmente a los costes de acceso de la oferta, y también a las condiciones de ocupación de los progenitores. Los ingresos familiares, especialmente de las *clases trabajadoras*, no siempre son suficientes para poder cubrir el gasto que supone la escolarización en esta etapa educativa. Además,

Tabla 3. Tasa de escolarización de 0 a 2 años por perfil socioeconómico en Cataluña (2001)

Variable de cruce	Total
Total	43,7
Género	Total
Hombres	43,9
Mujeres	43,5
Nacionalidad del alumnado	Total
Nacionalidad extranjera	32,2
Nacionalidad española	44,4
Condición socioeconómica de la persona de referencia	Total
Clase empresarial	47,4
Clases medias patrimoniales	44,1
Clases medias profesionales supraordinadas (directivos y técnicos cualificados)	49,3
Clases medias subordinadas (personal de apoyo)	45,7
Clases trabajadoras	40,0
Nivel educativo de persona de referencia	Total
Educación primaria o inferior (ISCED 1 o sin estudios)	36,5
Educación secundaria obligatoria (ISCED 2)	40,6
Educación secundaria posobligatoria (ISCED 3 y 4)	44,1
Educación terciaria (ISCED 5 y 6)	48,6

Fuente: L'Estat de l'Educació a Catalunya. Anuari 2005. Fundació Jaume Bofill. A partir de datos del censo de población (2001).

Nota: La clase empresarial corresponde a empresarios con asalariados; las clases medias patrimoniales, a empresarios sin asalariados (comerciantes, etc.) y a miembros de cooperativas; las clases medias profesionales supraordinadas, a profesionales y técnicos (por cuenta propia o ajena), a directivos y jefes de departamento de empresas y de la Administración pública; las clases medias subordinadas, al resto de personal administrativo y comercial, a los contra maestres y capataces no agrarios y a los profesionales de las Fuerzas Armadas; y las clases trabajadoras, al resto de personal de los servicios, a los operarios no agrarios especializados y sin especializar y al resto de trabajadores agrarios.

las familias de *clases medias profesionales* tienden a tener tasas de ocupación superiores por parte de los dos progenitores. Eso incrementa las posibilidades económicas y también las necesidades de utilizar los servicios de atención a la primera infancia entre este grupo social.

Otras causas son de tipo socioeducativo y hacen referencia principalmente a la concepción de la escolarización temprana por parte de los progenitores. La investigación sociológica ha constatado que las familias de capital educativo elevado orientan más a sus hijos hacia la escolarización preobligatoria y posobligatoria. Entre otros motivos, eso sucede porque las posibilidades socioeconómicas de estas familias dependen a menudo de su capital educativo, y la mejor forma de transmitir a su descendencia esta posición social pasa por la escolarización extensiva de sus hijos. En base a esta lógica, estas familias tienden a entender la educación infantil como etapa de paso necesaria, más que otras familias de menor capital educativo. Aquí cabe añadir otra consideración relativa a la relación entre nivel de estudios y actividad: cuanto más alto es el nivel de estudios, mayor es la tasa de actividad, lo cual favorece la demanda de acceso a este tipo de servicios por parte de las familias con mayor capital educativo.

La tabla 3 también parece constatar que las causas de carácter socioeducativo son más determinantes que las de tipo socioeconómico. Por una parte, los datos muestran que las diferencias entre categorías sociales son más pronunciadas en cuanto a la variable de nivel educativo de la persona de referencia del hogar, que en lo que concierne a su condición socioeconómica. Y por otra parte, la categoría social que más escolariza a sus hijos no es la de mayor capital económico, la *clase empresarial*, sino las de mayor capital educativo, las *clases medias profesionales*.

La mayor importancia del capital educativo respecto al capital económico podría deberse a la existencia de determinadas políticas de accesibilidad que han intentado compensar la falta de equidad provocada por la escasez de oferta pública existente en Cataluña. Ante el déficit de cobertura, las administraciones competentes hicieron prevalecer el acceso de determinados colectivos socioeconómicamente precarizados, por encima de otros colectivos sociales, lo cual ha contribuido a reducir (sin eliminar) las desigualdades de base económica, más que no las de tipo educativo.

En cualquier caso, la tabla 3 evidencia que la educación infantil, lejos de minimizar las desigualdades, contribuye a reproducirlas. O sea, los niños que pertenecen a familias con un capital educativo mayor, que parten a priori de una situación socioeducativamente más favorable para el éxito de su trayectoria escolar, son los que mayormente acceden a estos recursos educativos, los que antes se socializan y entran en contacto con la institución escolar.

Esta misma reflexión puede hacerse en relación a la escolarización de los niños de origen inmigrado.

Los datos del censo expuestos en la tabla 3 ya ponen de manifiesto que los niños de nacionalidad extranjera acceden en menor medida a este ámbito educativo. La tabla 4, igualmente, recoge el índice de normalización en el acceso de los niños extranjeros a la educación infantil. Este índice refleja si la escolarización de los niños extranjeros es proporcional a su peso demográfico en el territorio (la situación de normalización corresponde a valor igual a 1). En el caso de Cataluña, este índice se sitúa en el 0,59.

La tabla 4 también permite comparar, aunque parcialmente, la prevalencia e intensidad de las desigualdades sociales en Cataluña en relación a otras comunidades autónomas. Para el caso de la escolarización de los niños extranjeros, Cataluña representa la comunidad autónoma con un acceso más desigual, menos normalizado, con un índice situado claramente por debajo de otras comunidades con tasas de escolarización similares a la catalana, como es el caso del País Vasco (0,93), Navarra (0,95) o Madrid (0,71).

Para comprender estas desigualdades de acceso, conviene hacer referencia a tres aspectos fundamentales: por una parte, al déficit de oferta y la

Tabla 4. Índice de normalización en el acceso de los niños extranjeros a la educación infantil (de primero y segundo ciclo) por CCAA (curso 2005-2006)

CCAA	Índice
España	0,74
Andalucía	0,86
Aragón	0,79
Asturias	1,04
Baleares	0,72
Canarias	0,78
Cantabria	1,14
Castilla y León	0,97
Castilla-La Mancha	0,84
Cataluña	0,59
Comunidad Valenciana	0,73
Extremadura	0,90
Galicia	0,81
Madrid	0,71
Murcia	0,84
Navarra	0,95
País Vasco	0,93
La Rioja	0,91

Fuente: L'Estat de l'Educació a Catalunya. Anuari 2005. Fundació Jaume Bofill.

Nota: El índice de normalización en el acceso de los niños extranjeros a la educación infantil (de primer y segundo ciclo) corresponde al cociente entre la presencia de alumnado extranjero sobre el total y la presencia de niños extranjeros en el territorio de referencia (el valor 1 corresponde a presencia normalizada).

prevalencia del sector privado; por otra parte, al déficit relacionado con los criterios de admisión en el sector público y su baremación; y finalmente, a los costes de acceso. A continuación se analizan en profundidad estos aspectos.

6.1. DÉFICIT DE OFERTA Y PREVALENCIA DEL SECTOR PRIVADO

En una etapa de escolarización no garantizada de forma universal, en que la oferta disponible es deficitaria, el sector público deviene fundamental para evitar que la capacidad adquisitiva de las familias se convierta en el criterio de selección de la demanda. En otras palabras, el sector público vela a priori por la igualdad de oportunidades de los niños a la hora de acceder a la educación infantil de primer ciclo, y este hecho es especialmente pertinente cuando el acceso no está garantizado.

Hay municipios donde la demanda del servicio puede llegar a doblar la oferta

Esta realidad se ilustra especialmente con una queja recibida (Q 2568/07) sobre la escasa oferta de plazas de guarderías públicas en el municipio de Ripollet. La persona interesada se queja de que el municipio sólo disponga de una guardería pública, de la cual se han quedado sin plaza un total de 30 niños, y que la guardería privada cueste más de 400 euros mensuales, cantidad que es inasumible por su economía familiar. La falta de oferta pública, combinada con los costes del sector privado, provoca la exclusión de esta familia de las oportunidades educativas y de conciliación que representa el acceso a la escolarización de los niños menores de tres años. En el informe presentado al Síndic de Greuges, el Ayuntamiento de Ripollet manifiesta que, en convenio con el Departamento de Educación de la Generalitat de Catalunya, tiene prevista la creación de 164 plazas más de escuela infantil pública, además de las 61 de que ya dispone el municipio, las cuales permitirán incrementar sustancialmente la oferta educativa para esta franja de edad en los próximos años. A pesar de estos esfuerzos para crear progresivamente plazas, en la resolución del Síndic de Greuges se clarifica que la oferta prevista de 225 plazas públicas puede resultar aún insuficiente. Según datos del padrón de habitantes de 2006, el municipio tiene 1.523 niños de cero a dos años, potencialmente usuarios de dicho tipo de servicios. La crea-

ción de las 225 plazas situaría la tasa de escolarización pública en el municipio en un 14,8%. Esta cifra se halla sensiblemente por debajo de la tasa de escolarización pública estimada en el periodo 2008-2009 en la comarca del Vallès Occidental (23%) o en el conjunto de Cataluña (26%). De acuerdo con ello, se sugiere la conveniencia de seguir promoviendo la creación de oferta, en colaboración con el Departamento de Educación, una vez finalice el convenio actualmente en curso.

Es preciso tener presente que existen municipios en que la demanda del servicio puede llegar a doblar la oferta. Eso es lo que podría estar sucediendo, por ejemplo, en el municipio de Barcelona, según cálculos del Consorci Institut d'Infància i Món Urbà (CIIMU) realizados a partir de los datos del Departamento de Educación¹⁶. La demanda insatisfecha en el sector público fue de 2.542 plazas durante el curso 2003-2004, mientras que la oferta pública efectiva de plazas fue de 2.097. Parte de esta demanda insatisfecha se traslada al sector privado, siempre y cuando existan plazas disponibles y las familias puedan asumir el coste de acceso.

Precisamente, existen diferencias significativas entre sectores de titularidad relativas a las cuotas requeridas para el uso del servicio. El hecho de que la oferta pública esté sufragada parcialmente con financiación de las administraciones competentes favorece que la aportación económica que tienen que realizar las familias sea menor en el sector público.

La tabla 5 constata empíricamente la importancia que adquiere el sector público a la hora de escolarizar a grupos sociales socioeconómicamente precarizados, como la población infantil de origen inmigrado. El índice de equidad establece la diferencia en la distribución del alumnado extranjero por sector de titularidad. Según este índice, el sector público escolariza 3,9 veces a más alumnado extranjero que el sector privado. O sea, el sector público es más permeable a este grupo social que el privado.

Esta realidad adquiere una especial relevancia cuando se revisa la provisión de plazas en el sector público y se observa que ésta representa sólo el 44,4% de la oferta total en Cataluña, y que este sector escolariza sólo al 13,6% de la demanda potencial (curso 2005-2006). La poca prevalencia del sector público reduce las posibilidades de la red de guarderías y escuelas infantiles de Cataluña de

¹⁶ Datos disponibles en: http://www.ciimu.org/fotos/mesas_2_inf/educacio.htm; consultado: 10/11/2005.

Tabla 5. Indicadores sobre el acceso de los niños extranjeros a la educación infantil de primer ciclo por sector de titularidad en Cataluña (curso 2005-2006)

Indicadores	Valor
Tasa de escolarización en el sector público (0-2 años)	13,6
Porcentaje del alumnado en el sector público (0-2 años)	44,4
Porcentaje de alumnado extranjero sobre el total (0-5 años)	8,0
Porcentaje de alumnado extranjero en el sector público (0-5 años)	11,4
Índice de equidad en la distribución del alumnado extranjero por sector de titularidad (0-5 años)	3,9
Índice de normalización en el acceso de los niños extranjeros a la educación infantil (de primero y segundo ciclo) (0-5 años)	0,59

Fuente: L'Estat de l'Educació a Catalunya. Anuari 2005. Fundació Jaume Bofill

Nota 1: El índice de normalización en el acceso de los niños extranjeros a la educación infantil (de primer y segundo ciclo) corresponde al cociente entre la presencia de alumnado extranjero sobre el total y la presencia de niños extranjeros en el territorio de referencia (el valor 1 corresponde a presencia normalizada).

Nota 2: El índice de equidad corresponde a: porcentaje de alumnado extranjero (sector público) / porcentaje de alumnado extranjero (sector privado). Una distribución equitativa de alumnado extranjero por sectores de titularidad comporta un índice de equidad igual a 1. Cuando el índice es superior a 1, como sucede en el caso de Cataluña, indica un desequilibrio de la escolarización del alumnado extranjero en beneficio del sector público. Cuanto más se aleja el valor del índice del 1, menos equitativa es la distribución del alumnado.

hacer frente al reto de la igualdad social en el acceso. Las desigualdades territoriales en la provisión de la oferta, además, diversifican estas posibilidades entre los diferentes municipios: los municipios que no disponen de plazas de escuela infantil públicas tienen más limitadas las posibilidades de luchar contra las desigualdades sociales. El Plan de creación de 30.000 plazas públicas de escuela infantil previstas para el periodo 2004-2008 contribuirá, en principio, a invertir esta situación.

La poca prevalencia del sector público reduce la posibilidad de alcanzar la igualdad social en el acceso

En cualquier caso, el análisis del índice de equidad también pone de relieve la necesidad de no reducir la escolarización de determinados grupos

socioeconómicamente precarizados en el sector público. A la vez, conviene estimular a las administraciones competentes a buscar estrategias (apoyo económico, etc.) que mejoren la implicación del sector privado en la escolarización de estos grupos. La importante diferencia entre sectores de titularidad en la escolarización del alumnado extranjero incrementa el riesgo de segregación escolar, así como de convertir las escuelas infantiles públicas en los centros de los niños socialmente más desfavorecidos. Esta situación revierte negativamente sobre la calidad de la red y sobre las oportunidades educativas que los niños pueden encontrar en este ámbito educativo (especialmente en el sector público).

6.2. DÉFICIT RELACIONADO CON LOS CRITERIOS DE ADMISIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO Y SU BAREMACIÓN

El déficit de plazas obliga a las instituciones públicas a crear criterios de acceso a los centros para gestionar las solicitudes. El Síndic de Greuges recibe numerosas quejas relacionadas con los mencionados criterios de admisión. Para ilustrar la incidencia de estos criterios sobre la igualdad de oportunidades en el acceso, merece la pena exponer dos quejas.

La primera de ellas (Q 3358/2005) hace referencia a los criterios establecidos para las escuelas infantiles de Cornellà de Llobregat, que en el último curso escolar exigían la necesidad de acreditar el arraigo en el municipio con el empadronamiento, y también que éste fuera de un año de duración. Más adelante, se describe detalladamente esta queja y su resolución. En este punto, sin embargo, es interesante para ejemplificar cómo la incorporación de este criterio penaliza el acceso de la población recién llegada al municipio. Si antes se comentaba que la población de origen inmigrado muestra un acceso poco normalizado a la educación infantil de primer ciclo, este tipo de criterio acentúa aún más su desigualdad.

La segunda de las quejas (Q 5954/2005), presentada por la Asociación de Familias Monoparentales de Cataluña, es útil para ilustrar la ausencia de discriminación positiva hacia determinados colectivos con necesidades sociales y económicas más claras, como el de las familias monoparentales. La mencionada asociación mostraba la disconformidad con respecto a la no priorización del acceso a las escuelas infantiles de esta tipología de familia, por las dificultades que presenta de conciliación de la vida laboral y familiar. En el momento de recibir la queja, el Departamento de Educación estaba ela-

borando el proyecto de decreto que regulaba el primer ciclo de educación infantil de primer ciclo. Este proyecto, entonces en fase de información pública, recogía la condición de familia monoparental como criterio de prioridad en el acceso. El Síndic de Greuges, en el marco de otras quejas recibidas, ya había sugerido que los criterios de prioridad en el acceso a las escuelas infantiles tuviesen en cuenta la situación de las familias monoparentales. Finalmente, ni el Decreto 282/2006, de 4 de julio, por el que se regulan el primer ciclo de educación infantil y los requisitos de los centros, ni el Decreto 75/2007, de 27 de marzo, por el que se prevén los procedimientos de admisión para los centros con enseñanzas sufragadas con fondos públicos, actualmente vigentes, incluyen el mencionado criterio.

El Departamento de Educación está estudiando introducir ventajas para las familias monoparentales

En el marco de otra queja (Q 1376/2007), el Departamento de Educación justifica la exclusión de este criterio en el Decreto 75/2007 porque a la hora de elaborarlo tomó en consideración la normativa vigente, y que, para el caso de las familias monoparentales (y a diferencia de las familias numerosas, que cuentan con la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas), no existe ninguna normativa con rango de ley, ni a nivel estatal ni a nivel catalán, que prevea el derecho de preferencia en el proceso de admisión de alumnado para las situaciones de monoparentalidad. El Departamento de Educación, sin embargo, también informa que está estudiando la manera de introducir ventajas para las familias monoparentales en próximas regulaciones. Para hacerlo, espera resolver con el Departamento de Acción Social y Ciudadanía, sobre todo, la falta de acreditación oficial de la condición legal de familia monoparental.

Finalmente, el Decreto 75/2007, de 27 de marzo, que regula la admisión de alumnado, entre otros, para las escuelas infantiles y las guarderías sufragadas con fondos públicos, especifica en el artículo 7 y anexo los siguientes criterios generales de prioridad, con su correspondiente baremación:

- Existencia de hermanos matriculados en el centro o de padres o tutores legales que trabajen en el mismo en el momento en que se presenta la preinscripción (40 puntos).

- Proximidad del domicilio del alumno al centro o, en su caso, la proximidad del puesto de trabajo del padre, la madre, tutor, guardador de hecho, o del alumno cuando sea mayor de edad (30 puntos, en el caso de que se tome en consideración el domicilio, o 20 puntos, en el caso de que se tome en consideración el puesto de trabajo).¹⁷
- Renta anual de la unidad familiar, en función de si el padre o la madre, o el tutor son beneficiarios de la ayuda de la renta mínima de inserción, calculada en función de los hijos a cargo de la persona perceptora (10 puntos).
- Discapacidad en el alumno, padre, madre o hermanos, de grado igual o superior a 33% (10 puntos).
- Por el hecho de formar parte de familia numerosa (15 puntos).
- Existencia de enfermedad crónica del alumno que le afecte al sistema digestivo, endocrino o metabólico, incluidos los celíacos (10 puntos).

Los criterios de prioridad seleccionados y el baremo no favorecen los intentos de mayor equidad en el acceso

La disposición adicional cuarta del mencionado decreto especifica que estos criterios son extensivos para el conjunto de las guarderías públicas. Los ayuntamientos que hayan asumido la competencia en materia de admisión de alumnado del primer ciclo de educación infantil de los centros públicos, tal y como dispone el artículo 20 del Decreto 282/2006, de 4 de julio, por el que se regula este ciclo educativo, pueden añadir, además de los anteriores, nuevos criterios y su propio baremo para cada uno de ellos, en el ejercicio de sus competencias. El análisis de la información facilitada por los mismos ayuntamientos pone de manifiesto que, en estas ocasiones, es relativamente frecuente incorporar el criterio que prioriza al alumno con los dos progenitores ocupados.

¹⁷ En el caso de la ciudad de Barcelona, cuando el domicilio de la persona solicitante está en el mismo distrito municipal donde está ubicado el centro solicitado en primer lugar, pero no en su área de proximidad, se asigna 15 puntos. Cuando el domicilio de la persona solicitante está en el mismo municipio donde está ubicado el centro solicitado en primer lugar, pero no en su área de proximidad, se asigna 10 puntos.

Anteriormente, se ha hecho referencia a las desigualdades de acceso a la educación infantil de primer ciclo, y se ha comentado que los grupos sociales con menos capital económico y educativo son los que menos se benefician de esta etapa educativa. Es cierto que éstos están menos presentes porque representan al colectivo que, en valores relativos, menos explicita la demanda para el acceso de sus hijos a la educación infantil de primer ciclo. Ahora bien, también es cierto que los criterios de prioridad seleccionados y su baremación reproducen y refuerzan este escenario de falta de equidad en el acceso.

En primer lugar, porque el criterio de renta de la unidad familiar representa una puntuación residual sobre el conjunto de la baremación (10 sobre 115 puntos posibles). En otras palabras, este criterio se convierte en poco prioritario y determinante a la hora de decidir la admisión del alumnado a los centros de educación infantil de primer ciclo, y no refuerza sustancialmente el acceso del colectivo con menor capital económico.

El factor de ingresos es poco prioritario a la hora de decidir la admisión del alumnado

En segundo lugar, porque el criterio de ingresos económicos sólo puntúa en el caso de que alguno de los progenitores sea beneficiario de la renta mínima de inserción (RMI). Según datos del ICASS del 31 de diciembre del año 2005, ésta es una realidad que afecta a 13.080 beneficiarios directos, lo cual representa al 0,32% de la población entre 25 y 64 años. Es preciso recordar que la renta mínima de inserción supone no disponer de ingresos familiares suficientes para subsistir, calculada a partir del siguiente umbral: que durante los doce meses anteriores la unidad familiar no haya percibido más ingresos que los que le correspondería en concepto de RMI —5.201,3 euros anuales en el caso de unidades familiares con dos miembros, y 5.685,7, en el caso de tres miembros—.

En principio, el criterio de renta de la unidad familiar tiene sentido si sirve realmente para garantizar desde el sector público la igualdad de oportunidades en el acceso de las familias que, por causas socioeconómicas, no pueden acceder de forma normalizada a estos recursos educativos —públicos o privados—. A modo ilustrativo, y con la finalidad de estimar la población que se encuentra en estas circunstancias, se podría tomar como referencia diversos indicadores, como por ejemplo

Tabla 6. Indicadores de dificultades económicas entre la población en Cataluña (2004)

Indicadores	Peso sobre el conjunto de la población (%)	Impacto estimado (%)
Tasa de riesgo de pobreza	17,7	2,2
Tasa de riesgo de pobreza antes de transferencias sociales	36,9	...
Tasa de riesgo de pobreza antes de transferencias sociales (diferentes de las pensiones de jubilación y supervivencia)	21,3	...
Tasa de riesgo de pobreza para los hogares con un adulto con uno o más hijos dependientes	40,2	...
Tasa de riesgo de pobreza para los hogares con dos adultos con uno o más hijos dependientes	19,3	...
Tasa de riesgo de pobreza para otros hogares con hijos dependientes	16,5	...
Hogares que no pueden permitirse el gasto de vacaciones al menos una semana/año	35,4	0,9
Hogares con alguna dificultad	53,6	0,6
Hogares con mucha dificultad	5,3	6,0
Hogares con dificultad	14,7	2,2
Hogares con poca dificultad	33,6	1,0

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (2004) y la Encuesta de Presupuestos Familiares (2005, 4º trimestre).

Nota: La primera columna recoge el porcentaje de población que responde a determinados grupos sociales con dificultades económicas (p. ex. "tasa de riesgo de pobreza para los hogares con un adulto con uno o más hijos dependientes" corresponde al porcentaje de hogares monoparentales que sufren riesgo de pobreza). La segunda columna, en cambio, corresponde al impacto del criterio de renta (población perceptora de RMI) sobre los grupos de población con dificultades económicas, entendiendo que los beneficiarios directos de RMI forman parte íntegramente de los mencionados grupos sociales (p. ex. según los datos expuestas, el criterio de renta beneficiaría a sólo el 2,2% de la población con riesgo de pobreza).

la tasa de riesgo de pobreza o la proporción de hogares con dificultades económicas para llegar a fin de mes. Según datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (2004), el 17,7% de la población se sitúa por debajo del umbral de la pobreza en Cataluña (según el umbral catalán). Según la Encuesta continua de presupuestos familiares (4º trimestre de 2005), el 53,6% de los hogares catalanes tiene dificultades para llegar a fin de mes (20,0% con dificultad media o severa). Esta última proporción, aunque como referencia pueda parecer exagerada, es similar al peso sobre el conjunto de la población que tiene la categoría de *clases trabajadoras* utilizada en la tabla 3, que gira sobre 45%. Es preciso recordar que la tabla muestra que éste es el grupo social que menos escolariza a sus hijos.

En cualquier caso, estos porcentajes ponen de manifiesto el impacto escaso que juega el criterio de renta en el proceso de admisión de alumnado. De hecho, la tabla 6 estima el impacto acerca del 2,2% sobre la población que está por debajo del umbral de pobreza, o del 6,0% sobre la población que tiene muchas dificultades para llegar a fin de mes.

En tercer lugar, porque el criterio de hermanos en el centro, aunque sea oportuno para garantizar su agrupamiento escolar y para dar un servicio integral de atención a las unidades familiares que tienen acceso al mismo, favorece indirectamente a la población que está más orientada hacia la escolarización de la primera infancia, que concibe el acceso a la escuela infantil como etapa de paso necesaria para la educación y el cuidado de los hijos. Numerosos estudios sociológicos se han ocupado de demostrar que la población con mayor capital educativo, las *clases medias profesionales*, por su experiencia escolar previa, más extensiva e intensiva, así como también por el rendimiento que han obtenido de los estudios en sus trayectorias laborales, entre otros factores explicativos, representan al colectivo que más orienta a sus hijos hacia la escolarización preobligatoria y posobligatoria. Los datos de la tabla 3 constatan que, efectivamente, existen diferencias en el acceso entre grupos sociales en función del nivel educativo. La población con mayor capital educativo, pues, es aquella que mayormente solicita utilizar las guarderías, y más posibilidades tiene de haber escolarizado previamente al primer hijo. Por lo tanto, también representa al grupo social que más se beneficia, indirectamente, del criterio de hermanos en el centro.

El criterio de hermanos en el centro es el más determinante y beneficia el acceso de los grupos sociales que ya están dentro del sistema

En cuarto lugar, porque el criterio de hermanos en el centro, que, por su baremo, es el más determinante en el proceso de admisión, beneficia al acceso de los grupos sociales que ya están dentro del sistema. Si aquéllos que ya usan las guarderías responden mayormente a determinadas categorías sociales, estas categorías sociales tenderán a verse comparativamente más beneficiadas por la

aplicación del criterio. En otras palabras, si se parte de un acceso poco equitativo, este criterio reproducirá el escenario de desigualdad. Así, las *clases medias profesionales* y las *clases empresariales*, que son las categorías sociales más presentes en esta etapa educativa, tendrán más oportunidades en comparación con las *clases trabajadoras*, menos presentes.

Y en quinto lugar, porque el criterio de los dos progenitores ocupados, no recogido por el Decreto 75/2007, pero incorporado a menudo en la baremación por parte de los ayuntamientos que asumen la competencia en materia de admisión de alumnado del primer ciclo de educación infantil de los centros públicos, beneficia a los grupos sociales con mayores tasas de actividad y de ocupación. Una vez más, las *clases medias profesionales* y los grupos sociales con mayor capital educativo representan al colectivo más ocupado, o más dispuesto a estarlo. Por lo tanto, también será el colectivo más beneficiado por la aplicación de este criterio.

La baremación actual no favorece el acceso de las clases trabajadoras

En definitiva, en anteriores apartados, se ha comentado la importancia de que los hijos de familias con capitales económico y educativo precarios accedan a la educación infantil de primer ciclo como estrategia para promover su igualdad de oportunidades educativas frente a los hijos de familias con mayores capitales. En la tabla 3 se ha observado que la realidad de la escolarización de los cero a los tres años en Cataluña se aleja de este escenario. En este subapartado se ha intentado argumentar que los criterios de admisión de alumnado, que se ocupan de seleccionar la demanda, no contribuyen a invertir esta tendencia, todo lo contrario: en valores relativos, refuerzan el acceso de las *clases medias*, y no favorecen el acceso de las *clases trabajadoras*.

De hecho, los criterios parecen partir de una concepción de la educación infantil de primer ciclo como recurso para la conciliación de la vida laboral y familiar, en que se valora fundamentalmente el agrupamiento escolar de los hermanos y la proximidad del centro al domicilio o al puesto de trabajo. En cambio, no se incorporan criterios que de forma manifiesta conciben esta etapa como recurso para la equidad educativa, en tanto que genera efectos positivos demostrables sobre los procesos de escolarización de los niños en el

futuro. Los datos PISA, por ejemplo, constatan que, aislado el factor socioeconómico, los alumnos que han sido escolarizados en esta etapa educativa obtienen mejores resultados en las pruebas de competencia a los quince años (Ferrer, F., 2006).

Finalmente, cabe decir que estos criterios de admisión son iguales para todos los centros con enseñanzas sufragadas con fondos públicos, aunque las condiciones de acceso a la educación infantil de primer ciclo son muy diferentes a las del resto de enseñanzas. Como se ha afirmado, estos criterios de admisión son poco adecuados para una etapa educativa no universal, no obligatoria, con un déficit importante de oferta en el sector público.

6.3. COSTES DE ACCESO EN EL SECTOR PÚBLICO

Además de los criterios de prioridad en la admisión, el factor determinante para entender la desigualdad de acceso a esta etapa educativa tiene que ver con el coste que representa la escolarización para las familias. A título ilustrativo, puede destacarse la queja (Q 2568/07), ya expuesta anteriormente, que hace referencia a la escasa oferta de plazas de guarderías públicas en el municipio de Ripollet. Esta escasez de plazas, combinada con los costes de acceso a la oferta privada existente, representa un factor de exclusión respecto a las oportunidades educativas de los niños y de conciliación por parte de las familias. La persona interesada manifiesta que no ha podido acceder a la guardería pública, por falta de plazas, y tampoco a la guardería privada, porque no puede asumir los más de 400 euros mensuales que representa el

acceso de su hijo. En la resolución del Síndic de Greuges, se recuerda al Ayuntamiento de Ripollet la necesidad de combatir las desigualdades económicas que existen en el acceso, derivadas de las dificultades que tienen muchas familias a la hora de asumir el pago de las cuotas en el sector privado, pero también, aunque en menor medida, en el público. Por una parte, es cierto que la misma creación de plazas públicas, en que el acceso es menos costoso, es una política fundamental para favorecer el acceso de las familias con menor capacidad adquisitiva. Pero, por otra parte, también es cierto que las plazas en el sector público son insuficientes, y que el coste de acceder a los recursos siempre genera desigualdades. Por ello, se sugiere la necesidad de desarrollar políticas que mejoren la accesibilidad de las familias con menores recursos económicos a esta etapa educativa en colaboración con el Departamento de Educación. Las administraciones públicas implicadas deben velar por la igualdad de oportunidades de los niños a la hora de acceder a la educación infantil de primer ciclo, especialmente cuando el acceso no está garantizado de forma universal.

Si se toma como referencia orientativa la información facilitada por los ayuntamientos respecto a sus escuelas infantiles municipales, el coste mensual medio por niño por el servicio básico de escolaridad es de 117,7 euros, y por el servicio de comedor, 99,5 euros de media. En total, eso supone un coste mensual global (aproximado) por niño de 217,2 euros (2.172 euros anuales). Aquí cabría añadir costes adicionales por horas extra, como el servicio de acogida, por actividades complementarias, por matriculación inicial, etc. La alternativa en el sector público es el privado, en que los costes de acceso son significativamente superiores.

Tabla 7. Indicadores de ingresos y gastos de los hogares en Cataluña (2004)

Ingresos anuales	Media (€)	Esfuerzo económico (1 hijo)	Esfuerzo económico (2 hijos)
Renta media por hogar	24.804 €	8,8 %	17,5 %
Un adulto con uno o más hijos dependientes*	15.116 €	14,4 %	28,7 %
Dos adultos con uno o más hijos dependientes*	28.114 €	7,7 %	15,5 %
Otros hogares con hijos dependientes*	33.651 €	6,5 %	12,9 %

Gasto anual	Media (€)	Esfuerzo económico (1 hijo)	Esfuerzo económico (2 hijos)
Gasto medio	24.431 €	8,9 %	17,8 %
Gasto en enseñanza	324 €	x 6,7	x 13,4
Pareja con un hijo	27.863 €	7,8 %	15,6 %
Pareja con dos hijos y más	32.744 €	6,6 %	13,3 %
Monoparental	17.629 €	12,3 %	24,6 %

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (2004) y la Encuesta de Presupuestos Familiares (2005, 4º trimestre).

Nota: Los ingresos anuales por tipo de hogar son una estimación a partir de datos para el conjunto del Estado.

Tabla 8. Indicadores de ingresos por composición del hogar en Cataluña (2004)

Ingresos anuales	Hasta 14.000 € (%)	De 14.001 a 25.000 € (%)	Más de 25.000 € (%)	Total
Total	26,8	27,4	40,6	100,0
Un adulto con uno o más hijos dependientes	46,3	100,0
Dos adultos con uno o más hijos dependientes	14,4	29,3	52,2	100,0
Otros hogares con hijos dependientes	..	19,2	67,6	100,0
Esfuerzo económico estimado (1 hijo)	Más del 15,5%	Del 15,5% al 8,7%	Menos del 8,7%	-
Esfuerzo económico estimado (2 hijo)	Más del 31,0%	Del 31,0% al 17,4%	Menos del 17,4%	-

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (2004).

Nota: El símbolo .. representa datos poco significativas para el cálculo.

La cuota que se debe pagar representa una cantidad bastante significativa sobre los ingresos económicos de una unidad familiar catalana. La tabla 7 muestra que, según la Encuesta de Condiciones de Vida (2004), la renta media por hogar en Cataluña es de 24.804 euros. El esfuerzo económico que realiza una familia media para escolarizar a un hijo en una escuela infantil, pues, equivale al 8,8% de sus ingresos. Si escolarizan a dos hijos de esta edad, ya representa el 17,5%. En el caso de hogares monoparentales, este gasto podría llegar a suponer hasta el 14,4% y el 28,7% de los ingresos, dependiendo del número de hijos.

El coste anual medio por niño escolarizado en una escuela infantil es de 2.172 euros

Asimismo, según la Encuesta de Presupuestos Familiares, conviene destacar que el gasto medio por hogar en enseñanza es de 324 euros. La escolarización, en este caso, representa multiplicar 6,7 veces este gasto (en caso de un hijo o 13,4 veces, en caso de dos).

Tal y como se observa en la tabla 8, el 46,3% de los hogares monoparentales con hijos a cargo dispone de unos ingresos inferiores a 14.000 euros y el 43,7% de los hogares biparentales, inferiores a 25.000. Para este porcentaje de hogares, la escolarización, en el supuesto de que se produzca, comprometería hasta el 8,7% de los ingresos familiares (en caso de un hijo y el 17,4%, en caso de dos). Ante esta situación, pues, las posibilidades de privación de la escolarización entre esta mitad de los hogares con hijos es elevada.

Esta tendencia queda claramente ilustrada al analizar la proporción de hogares con parejas de doble

Tabla 9. Porcentaje de hogares con parejas de doble-ingreso (los dos progenitores ocupados) que utilizan servicios de cuidado infantil remunerados según el cuartil de ingresos familiares (personas de 18-45 años con al menos un hijo de 0-2 años), España, 2000

Ingresos netos del hogar (€)	Utilización de los servicios de cuidado (%)
1er cuartil	18,7 ^a
2º cuartil	25 ^a
3er cuartil	30,2
4º cuartil	38,6

Fuente: 7a ola del Panel de Hogares Europeo (PHOGUE).

^a Menos de 14 casos con los datos no ponderadas.

Nota: se ha utilizado la escala de equivalencia de la OCDE modificada para ajustar la renta familiar a la estructura del hogar y a las economías de escala de las familias.

ingreso que utiliza servicios remunerados, tal y como se recoge en la tabla 9. El hecho de que los dos progenitores estén empleados implica buscar estrategias de cuidado infantil alternativas a la atención por parte de uno de los miembros de la pareja. Ante esta situación, las parejas que tienen mayores ingresos (cuartil 4º) tienden a doblar el acceso a servicios remunerados, como puede ser el de escuela infantil, respecto a las parejas que tienen menos (1er cuartil).

La clara relación entre ingresos familiares y utilización de las escuelas infantiles, que conlleva que, a medida que aumentan las rentas familiares aumente la proporción de usuarios, constata que el modelo actual de escolarización infantil no está cumpliendo adecuadamente su función como institución compensadora de desigualdades sociales. Al contrario, como ya se ha comentado anteriormente, a menudo, desde la educación infantil de primer ciclo se refuerzan los ejes de estratificación social.

Estas desigualdades sociales pueden generar impactos no deseados, tanto sobre el proceso de socialización del niño como sobre la posición de su familia en la estructura económica. Las alternativas de que disponen muchos progenitores con bajos ingresos son, o bien dejar de trabajar (inactividad temporal, una vez superado el periodo de baja de paternidad o maternidad), o bien, si se quiere continuar trabajando, confiar la atención del hijo a apoyos de carácter informal (abuelos, vecinos, etc.), combinados con el uso de servicios remunerados más o menos eventuales (canguros, ludotecas, etc.).

La primera de las opciones afecta negativamente a la situación económica de la familia, tanto por los salarios que deja de percibir durante la interrupción laboral, como por la pérdida acumulada a lo largo de la vida laboral de la progresión salarial correspondiente al periodo de baja. Esping-Andersen (2006), en base a estudios internacionales, dimensiona esta pérdida en el 40% de los ingresos que habría podido ganar una mujer típica durante su vida laboral. Así, las familias con ingresos precarios que optan por dejar de trabajar precarizan aún más su situación económica, y limitan todavía más las oportunidades socioeconómicas que tendrá el niño en el futuro.

Las alternativas de los progenitores con ingresos bajos son dejar de trabajar o la ayuda informal de familiares y vecinos

La segunda de las opciones puede ser perjudicial para el proceso de socialización del niño, siempre y cuando no se garantice la calidad de la atención recibida. La falta de estabilidad y de apoyo afectivo con los agentes que se ocupan de su cuidado, la inexperiencia en el ejercicio de la atención infantil por parte de los eventuales cuidadores o la imposibilidad de garantizar la atención personalizada permanente durante el tiempo de cuidado (por la compaginación del cuidado con otras tareas), por poner algunos ejemplos, son situaciones que pueden afectar negativamente a la calidad del proceso de socialización del niño. Esta situación incrementa las desigualdades respecto a las oportunidades educativas que tienen los niños que son atendidos por los progenitores o que utilizan la red de escuelas infantiles.

Esta realidad contrasta con la conveniencia de que las mismas familias efectúan aportaciones econó-

micas que complementen la inversión realizada por la Generalitat de Catalunya y los ayuntamientos. No es preciso perder de vista que la educación infantil de primer ciclo no es una etapa educativa de acceso universal, lo cual no obliga a la Administración a garantizar su gratuidad.

Con el Plan de creación de plazas públicas de escuela infantil, la Generalitat de Catalunya ha incrementado significativamente la inversión económica por plaza escolar: 5.000 euros, si son de nueva creación, y 1.800 euros anuales para su mantenimiento, cuando antes eran 2.950 euros y 1.100 euros respectivamente (Del Pozo, 2006). Según datos de la Diputación de Barcelona¹⁸, esta aportación cubre entre el 19 y el 33% del coste medio de una plaza escolar, según el municipio de referencia.

Las familias y los ayuntamientos aportan el resto de financiación. La falta de criterios más o menos unificados, así como la autonomía de las corporaciones locales para establecer criterios propios para determinar el coste de acceso a la oferta pública, comporta que existan situaciones diversas en los diferentes municipios. En general, la aportación económica de los ayuntamientos es más cuantiosa y oscila entre el 33 y el 70%, mientras que la de las familias está entre el 17 y el 38%¹⁹.

A modo de ejemplo, las plazas de guardería de la red de escuelas infantiles del municipio de Barcelona²⁰ tienen un coste medio total de 7.422 anuales para el curso 2006-2007. El precio público fijado para las familias durante el curso 2006-2007 es de 241 euros mensuales, de los que 140 euros corresponden a la escolarización y 101, al servicio completo de alimentación. Del coste total, las familias asumen el 25%, la Generalitat de Catalunya, el 26%, y el Ayuntamiento de Barcelona, el 49%.

En Terrassa, en cambio, el precio público fijado para las familias gira alrededor de los 254 euros mensuales, contando servicio básico y comedor. La aportación de las familias supone el 22% de la financiación necesaria para el mantenimiento ordinario, mientras que la de la Generalitat de Catalunya, el 26%, y la del Ayuntamiento de Terrassa, el 53%.

¹⁸ Ver Serra, A. (2006). "Aproximació a l'anàlisi dels models de gestió de les polítiques locals d'atenció a la infància 0-3". XII FÒRUM LOCAL D'EDUCACIÓ. Documento de la ponencia, Terrassa, 22 de junio de 2006.

¹⁹ Ver Serra, A. (2006). "Aproximació a l'anàlisi dels models de gestió de les polítiques locals d'atenció a la infància 0-3". XII FORO LOCAL D'EDUCACIÓ. Documento de la ponencia, Terrassa, 22 de junio de 2006.

²⁰ Datos obtenidos en la web de la Red Municipal de Escuelas Infantiles.

Estas diferencias entre municipios en cuanto a la financiación pública de las escuelas infantiles provocan también importantes diferencias en cuanto a las cuotas que tienen que pagar las familias para acceder al servicio. Si se toma como referencia orientativa la información facilitada por los ayuntamientos respecto a sus escuelas infantiles municipales, los precios oscilan entre los 75 y los 200 euros mensuales para el servicio básico, y los 30 y los 150 euros mensuales para el servicio de comedor. Ello comporta, por ejemplo, que ciudades como Barcelona, Terrassa, Cerdanyola del Vallès o Igualada tengan cuotas mensuales por el servicio de 240, 254, 276 y 211 euros, respectivamente.

Asimismo, también existe una importante diversificación en cuanto a las políticas de accesibilidad existentes. En muchos casos, los ayuntamientos otorgan ayudas a las familias más desfavorecidas, en forma de reducciones o bonificaciones de la cuota mensual según los ingresos económicos. En otros casos, reservan plazas a precios reducidos o simbólicos. Ahora bien, es preciso tener presente que esta situación no es extensible al conjunto de municipios, la cantidad de la bonificación no siempre favorece el acceso de las familias con dificultades económicas severas, la aplicación de la bonificación no siempre comprende el conjunto de servicios (acogida, comedor, etc.), y los criterios de adjudicación de ayudas no siempre integran como posibles destinatarias a las familias con dificultades económicas leves. Eso sucede, además, en un contexto laboral caracterizado por la precariedad de la ocupación, lo cual genera inestabilidad e incertidumbre en los ingresos salariales, así como fluctuaciones continuas e inesperadas respecto a la situación económica de muchas familias.

La Generalitat ha incrementado significativamente la inversión económica por plaza escolar

Todo ello obliga a las administraciones competentes a reflexionar en torno a las políticas de accesibilidad que se ponen en práctica. La incorporación de cuotas condicionadas a los ingresos familiares, los sistemas de control y validación de la renta, los criterios de adjudicación, los grados de bonificación, las escalas de aplicación, etc. son factores que cabría revisar.

Desde esta perspectiva, representa un avance significativo la Orden EDU/223/2007, promovida por el Departamento de Educación con fecha 27 de junio de 2007, por la que se aprueban las bases reguladoras para el otorgamiento de ayudas a los ayuntamientos titulares de guarderías, para la escolarización de niños y niñas de 0 a 3 años que se encuentren en situaciones socioeconómicas desfavorecidas. Esta reciente iniciativa, un avance importante para mejorar la accesibilidad a estos servicios, prevé ayudas de un máximo de 1.350,00 euros por alumno beneficiario para las familias con rentas que no superen los umbrales máximos de renta familiar que se prevén a continuación: 14.778,00 euros para familias de dos miembros, 19.407,00 euros para familias de tres miembros, 23.020,00 euros para familias de cuatro miembros, 26.123,00 euros para familias de cinco miembros, etc.

Las administraciones deberían reflexionar sobre las políticas de accesibilidad que se ponen en práctica

Sobre esta iniciativa, sin embargo, conviene destacar dos carencias fundamentales. La primera de ellas hace referencia al perfil de familia al que va dirigida la ayuda. Las rentas familiares máximas fijadas limitan las ayudas a las familias con un nivel de precariedad económica bastante elevado. Los problemas de accesibilidad son más graves en este colectivo, pero no exclusivamente. Y la segunda hace referencia a la cantidad prevista para la ayuda. Puesto que esta política va dirigida a las familias con una situación socioeconómicamente más precaria, cabe destacar que la ayuda máxima prevista (1.350 euros) sólo asume cerca del 62% del coste medio de acceso a las escuelas infantiles públicas (según la información facilitada por los ayuntamientos, 2.172 euros). La parte restante (822 euros), asumida por la familia, aún puede representar un obstáculo importante para estas familias desfavorecidas. A título ilustrativo, para una familia monoparental beneficiaria con un hijo que tiene la renta familiar máxima según el umbral previsto (14.778 euros), el gasto de la escolarización (822 euros) aún representa el 6% de sus ingresos brutos. Además, las familias con pocos recursos económicos que se ven obligadas a escolarizar a sus hijos en el sector privado por la escasez de oferta pública quedan excluidas de las ayudas.

7. CREACIÓN DE PLAZAS DE ESCUELA INFANTIL Y GUARDERÍA

La Ley 5/2004, de Creación de Guarderías de Calidad, recoge el compromiso del Gobierno de la Generalitat en cuanto a la creación de 30.000 plazas públicas de educación infantil de primer ciclo para el periodo 2004-2008. La creación de estas nuevas plazas se realiza con el objetivo de doblar la oferta pública actual y aumentar en un 50% la oferta total actual.

En anteriores apartados, se hacía referencia a las carencias tanto de oferta existente como de accesibilidad, como resultado del desarrollo deficiente del sector público. Las quejas recibidas en el Síndic de Greuges ponen de manifiesto la presión que existe sobre la oferta pública y sobre la disconformidad de los criterios que intentan ordenarla y priorizar su acceso.

La Generalitat tiene el compromiso de crear 30.000 plazas públicas

Es el caso, por ejemplo, de la queja (Q 5892/2006) presentada por una familia residente en Arenys de Mar que mostraba su disconformidad respecto a que las dos guarderías sostenidas con fondos públicos tuviesen criterios de admisión diferentes, y también tuviesen delimitadas áreas de influencia diferentes a efectos de matriculación (la municipal corresponde con una parte del municipio, mientras que la de titularidad privada abarca el conjunto de barrios). Eso coloca en situación de desventaja a las familias que residen fuera del área de influencia de la escuela infantil municipal, que sólo tienen prioridad de acceso por el domicilio al centro privado. En la base de la queja, de hecho, la persona interesada se refería al número de plazas insuficientes de primer ciclo de educación infantil en el municipio, y al hecho de que este año y en anteriores cursos muchos niños se hubiesen quedado sin plaza.

En cuanto al número de plazas, el Ayuntamiento de Arenys informó que para acoger a los niños que se habían quedado sin plaza había alquilado

módulos de escuela infantil para el curso 2006-2007. Por otra parte, en cuanto al procedimiento de acceso a los centros docentes, el Departamento de Educación informó que en el municipio de Arenys no se implantaron áreas territoriales de proximidad a los centros privados sufragados con fondos públicos (concertados), pero que este hecho respondía a la normativa entonces vigente. Es preciso recordar que la aprobación de la Ley Orgánica de Educación (LOE) de 4 de mayo de 2006 ya establece que las áreas territoriales de proximidad sean las mismas para los centros de titularidad pública y concertada.

El déficit de oferta también se denota en el caso, por ejemplo, de quejas relacionadas con la edad requerida para el acceso. Sólo en el primer semestre del 2007 se han recibido cinco quejas sobre el particular en relación a los municipios de Sant Joan Despí (Q 693/2007), Sant Sadurní d'Anoia (Q 745/2007), el Vendrell (Q 834/2007), Cerdanyola del Vallès (Q 2228/2007) y Vilanova del Camí (Q 2401/2007). El requisito de tener como mínimo dieciséis semanas el día 1 de septiembre se recoge en la resolución que anualmente publica el Departamento de Educación con las normas de preinscripción y matrícula del alumnado en los centros docentes. Cabe decir que este sistema puede perjudicar a los nacidos en un periodo respecto a los nacidos en otro, pero es difícilmente evitable sean cuales sean las fechas de inicio y finalización de la preinscripción. Cabe tener en cuenta, por otra parte, que la propia normativa, a pesar de la limitación de edad para la matrícula, también recoge la posibilidad de que los centros puedan admitir a lo largo del curso a niños y niñas mayores de dieciséis semanas.

De acuerdo con ello, se constata que el problema de fondo es el número de plazas de escuela infantiles, aún insuficiente para atender la demanda existente, que comporta que los niños que no han podido formalizar su solicitud dentro del plazo de preinscripción tengan más dificultades, al acceder después, de obtener una plaza. En este sentido, el Síndic de Greuges ha planteado en sus resoluciones al Departamento de Educación la necesidad de incrementar el número de plazas de guarderías

de titularidad pública, ya que, a pesar del esfuerzo realizado por las administraciones públicas en los últimos años, parece aún insuficiente.

En definitiva, muchas de estas quejas no son provocadas por aplicaciones irregulares de la normativa, sino, en general, por la insuficiencia de plazas en guarderías de titularidad pública.

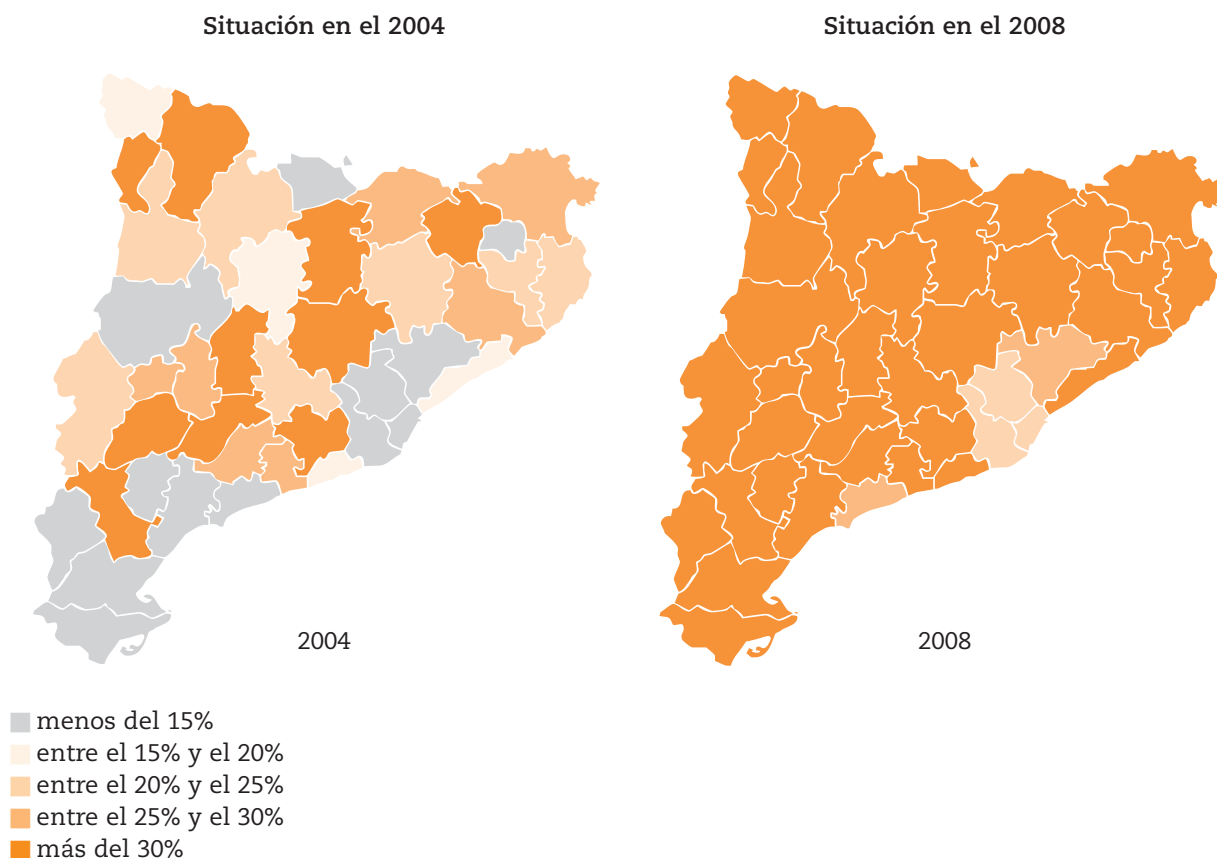
Por ello, conviene poner de manifiesto el impacto positivo que se deriva de la aplicación del Plan de creación de plazas previsto por el Gobierno catalán. Para el conjunto de Cataluña, el número de plazas de carácter público en la etapa de guarderías se prevé que pase de las casi 30.000 existentes en el año 2004 además de 50.000 plazas en el año 2008 (Generalitat de Catalunya, 2004:19). Este aumento representa pasar de una tasa de escolarización pública del 14% en el año 2004 al 26% en el año 2008, así como reducir parcialmente la presión que las familias ejercen sobre la oferta.

En apartados precedentes también se destacaban las importantes desigualdades existentes entre comarcas en cuanto a las tasas de escolarización. En este sentido, cabe valorar que uno de los objetivos del Plan es conseguir unos niveles mínimos de

oferta pública en el conjunto del territorio, con variaciones entre el 15% y el 30% en función del tamaño demográfico de los diferentes municipios. En los municipios de hasta 20.000 habitantes, la tasa se prevé situar entre el 25 y el 30%; en los municipios de 20.000 a 50.000 habitantes, entre el 20 y el 25%; y en los municipios mayores de 50.000 habitantes, entre el 15 y el 20%.

De esta manera, los esfuerzos mayores se concentran en los municipios pequeños, donde hay menos demanda potencial (en valores absolutos) y, consecuentemente también, menos oferta privada y mayores dificultades a la hora de cubrir y financiar las plazas. La priorización de los municipios más pequeños responde, a criterio de las administraciones públicas implicadas, a la necesidad de garantizar que las zonas rurales puedan disponer de una oferta no condicionada a criterios de población y a las posibilidades de financiación. Eso favorecería, a priori, una cierta igualación de las condiciones a partir de las cuales las escuelas infantiles y las guarderías se desarrollan. El mapa 6 ilustra el punto de partida y el de llegada del Plan, y cómo su aplicación debe representar, especialmente en las comarcas rurales con déficit de oferta, una reducción de las desigualdades territoriales apuntadas.

Mapa 6. Escolarización pública en las comarcas catalanas: propuesta de ampliación de la oferta de cara al año 2008



Fuente: Generalitat de Catalunya (2004).

Precisamente, uno de los aspectos más controvertidos de la planificación del Plan se deriva de los criterios de asignación territorial de plazas. Por una parte, es cierto que el Plan contribuirá a reducir las carencias estructurales flagrantes que sufren determinadas comarcas rurales catalanas, como El Montsià, El Baix Camp, El Bages, La Terra Alta o El Baix Ebre, por ejemplo. Pero, por otra

parte, las desigualdades territoriales en los niveles de cobertura de la oferta siguen persistiendo. Al calcular la tasa de escolarización pública estimada y proyectada para el 2008, que incorpora el impacto que representa la creación de plazas prevista inicialmente por el Plan (ver tabla 10), se observa que El Pallars Jussà, La Conca de Barberà o La Cerdanya, por ejemplo, obtienen tasas bastante

Tabla 10. Indicadores de escolarización pública por comarcas en Cataluña (2006)

Ámbito territorial	Plazas asignadas	% compromiso conseguido	Plazas comprometidas - Plazas asignadas	Plazas / Demanda potencial (2004)	Tasa de escolarización pública (2005-2006)	Tasa de escolarización total (2005-2006)	Tasa de escolarización pública querida (2008)	% sector público (2005-2006)	Plazas creadas entre 2003/04 y 2005/06
Cataluña	30.000	95,7	-1302	14,6	13,6	30,6	26	44,4	7.598
Alt Camp	375	54,9	-169	31,9	23,8	36,7	50	64,9	44
Alt Empordà	540	120,6	111	17,9	23,3	29,9	30	78	285
Alt Penedès	405	176,3	309	13	26,5	34,5	33	76,8	149
Alt Urgell	165	97	-5	38,4	25,2	38	41	66,4	43
Alta Ribagorça	30	50	-15	42,3	54,2	54,2	75	100	5
Anoia	570	130,2	172	16,6	20,8	35,4	30	58,7	232
Bages	390	226,4	493	8,2	30,4	44,1	32	69	552
Baix Camp	1.155	81,3	-216	21,6	11	31,6	28	34,9	144
Baix Ebre	390	140,8	159	23,3	13	32,9	28	39,7	136
Baix Empordà	615	105	31	18,1	23,6	35	34	67,4	321
Baix Llobregat	2.910	106,4	187	11,3	12,7	25,7	23	49,4	914
Baix Penedès	375	160	225	16,1	19,1	22,3	27	86	52
Barcelonès	5.985	68,9	-1862	10,5	7,1	32	20	22,2	568
Berguedà	105	105,7	6	12,9	29,1	50,1	37	58	37
Cerdanya	195	65,1	-68	45	29,4	39,1	55	75,2	12
Conca de Barberà	135	77,8	-30	25,9	33,6	46	54	73	31
Garraf	660	64,8	-232	15,9	15,5	19,8	28	78,2	235
Garrigues	90	197,8	88	26,7	40,7	51,2	48	79,5	46
Garrotxa	195	151,3	100	14,8	37,4	51,3	45	72,9	52
Gironès	750	75,6	-183	13,8	18,2	38,8	26	46,9	404
Maresme	1.755	109,7	170	13,9	15,8	31,5	27	50,1	620
Montsià	450	92	-36	27,2	9,4	9,4	30	100	111
Noguera	360	66,1	-122	41	18,7	32,1	47	58,3	13
Osona	780	167,2	524	17,6	15,7	34,8	31	45,1	118
Pallars Jussà	75	74,7	-19	31,9	31,1	43,8	62	70,9	11
Pallars Sobirà	30	183,3	25	19	52,9	52,9	55	100	26
Pla d'Urgell	390	59,2	-159	42,5	22,4	35,2	56	63,7	144
Pla de l'Estany	285	84,2	-45	30,8	19,5	39,5	40	49,4	80
Priorat	90	40	-54	51,7	15	15	59	100	3
Ribera d'Ebre	165	33,9	-109	36,8	20,6	33,5	55	61,4	2
Ripollès	165	91,5	-14	32	27,5	49,3	46	55,8	29
Segarra	90	62,2	-34	16,6	31,2	42,6	37	73,1	87
Segrià	705	125,1	177	13,6	17,4	37,3	30	46,7	252
Selva	525	138,7	203	12	22,1	28,4	33	77,8	183
Solsonès	150	17,3	-124	42,4	15,3	32,2	43	47,5	6
Tarragonès	1.230	92	-98	18,6	9,1	26,1	22	35	249
Terra Alta	120	125	30	55,8	11,2	17,2	46	65,2	4
Urgell	300	84,3	-47	31,4	26	44,9	49	57,9	84
Val d'Aran	90	112,2	11	37	33,9	33,9	55	100	23
Vallès Occidental	3.840	82	-692	13,9	10,2	26,8	23	37,9	640
Vallès Oriental	2.370	100,4	10	19,1	12,6	25,5	29	49,3	651

Fuente: elaboración propia con datos del Departamento de Educación.

superiores a las de La Segarra, L'Alt Empordà o La Selva, por mencionar algunas de las comarcas. Conviene recordar que todas estas comarcas presentan un peso del sector privado similar, lo cual significa que las tasas de escolarización globales diferirán sensiblemente.

Eso significa que, si bien el Plan de creación de plazas 2004-2008 contribuye a reducir las “desigualdades por debajo” y a promover la escolarización en las comarcas rurales con más carencias, las “desigualdades por arriba” siguen persistiendo. Pese a que la previsión del Plan de creación de plazas se mantenga, continuarán habiendo notables diferencias territoriales entre comarcas.

Muchas de las quejas recibidas en el Síndic son por la falta de plazas en guarderías públicas

Otro elemento controvertido de la planificación tiene que ver con la falta de impacto que prevé tener el Plan en las zonas urbanas. En primer lugar, porque el Plan no contribuye a mejorar sustancialmente la situación donde se concentra el mayor volumen de población infantil. El mapa 6 muestra que la tasa de escolarización pública en las zonas menos pobladas se prevé superior al 30%, mientras que en las zonas más pobladas no llegará al 20%. Éste es el caso de las comarcas del Barcelonès, el Baix Llobregat y el Vallès Occidental, las cuales concentran prácticamente la mitad de los niños de Cataluña.

En segundo lugar, porque la tasa de actividad femenina es mayor en las zonas urbanas que en las rurales y, a la vez, las redes de solidaridad informal son más débiles. Ello podría indicar niveles de necesidad mayores de poder acceder a este recurso por parte de la población que reside en las ciudades.

Y en tercer lugar, porque, si bien las comarcas urbanas tienen mayores niveles de oferta privada, también son las zonas que concentran mayores niveles de precariedad. En cierta medida, pues, son las comarcas que tienen más población con problemas de accesibilidad al sector privado, y que más pueden necesitar una oferta pública bien desarrollada.

Por otra parte, sobre el desarrollo del Plan, cabe destacar el buen nivel de consecución, en el 2007, de los compromisos de creación de las 30.000 pla-

zas públicas inicialmente previstas. Para el conjunto de Cataluña, tal y como muestra la tabla 10, el porcentaje de compromiso conseguido es del 95,7%, y sólo quedan 1.302 plazas por comprometer. Esta buena valoración, sin embargo, conviene matizarla por diversos motivos.

El primero de los motivos hace referencia al tipo de datos obtenidos. La Ley 5/2004, de 9 de julio, de Creación de Guarderías de calidad, en el artículo 2, afirma que “El Gobierno debe garantizar que al final de periodo 2004-2008 la red de guarderías de titularidad pública en Cataluña incluya un mínimo de treinta mil plazas de nueva creación”. Los datos, en cambio, no son de plazas creadas, ya en funcionamiento, sino de plazas comprometidas por parte de los ayuntamientos. De hecho, los datos de escolarización efectiva, obtenidos por la estadística del Departamento de Educación, no reflejan aún la puesta en funcionamiento de una parte importante de las plazas comprometidas. Eso podría indicar un ritmo de desarrollo menor de lo que estaba inicialmente previsto.

Y el segundo de los motivos tiene que ver con las diferencias entre comarcas en el desarrollo del Plan. Por una parte, conviene destacar la presencia de comarcas con municipios que superan suficientemente el 100% de las plazas inicialmente previstas. L'Alt Penedès, El Bages, Osona, La Garrotxa o Les Garrigues, por ejemplo, obtienen porcentajes de compromiso conseguido superiores al 150%. En cambio, en comarcas como El Priorat, El Solsonès, La Ribera d'Ebre o L'Alta Ribagorça, este porcentaje es inferior al 50% (ver tabla 10).

El Barcelonès tiene un déficit de 1.862 plazas según la previsión inicial del Plan

Precisamente, si se tienen en cuenta sólo las comarcas con deficiencias en el desarrollo del Plan, el déficit de plazas comprometidas en función de la asignación prevista en el Plan es de 4.333. En valores absolutos, destaca la comarca del Barcelonès, con un déficit de 1.862 plazas según la previsión inicial, o del Vallès Occidental, con 692. Es preciso recordar que estas comarcas urbanas, junto con El Baix Llobregat, eran aquéllas en las que el Plan preveía un impacto menor sobre la tasa de escolarización. En este sentido, pues, excepto El Baix Llobregat, también son unas de las comarcas que presentan un nivel de desarrollo del Plan más modesto.

El desarrollo del Plan en El Barcelonès, y también en El Garraf, La Noguera, El Priorat, La Ribera d’Ebre y El Solsonès, es negativo, especialmente si se tiene en cuenta que también son las comarcas con un déficit mayor de escolarización pública y total. La situación contraria se da en El Bages, El Berguedà, La Garrotxa o El Pallars Sobirà, que pese a presentar niveles elevados de escolarización, el porcentaje de cumplimiento del Plan es muy positivo.

Antes se hacía referencia a que la planificación prevista por el Plan no reducía “por arriba” las desigualdades territoriales existentes. Aquí cabe comentar que el proceso de desarrollo del Plan puede contribuir, en algunas comarcas, a acentuar determinadas desigualdades territoriales. El cuadro 1 muestra el comportamiento de las diferentes comarcas en función del nivel de cumplimiento de las previsiones del Plan y de las tasas de escolarización.

Cuadro 1. Desarrollo del Plan de creación de las 30.000 plazas de guarderías en Cataluña (2007)

	% cumplimiento >100		% cumplimiento >70 y <100		% cumplimiento <70	
	% Plazas previstas/Demanda potencial >20	% Plazas previstas/Demanda potencial <20	% Plazas previstas/Demanda potencial >20	% Plazas previstas/Demanda potencial <20	% Plazas previstas/Demanda potencial >20	% Plazas previstas/Demanda potencial <20
Tasa de escolarización pública baja (< 22,7)						
Tasa de escolarización total baja (<35,1)	Baix Ebre Terra Alta	Baix Llobregat Baix Penedès Maresme Osona Selva Vallès Oriental	Baix Camp Montsià	Tarragonès Vallès Occidental	Noguera Priorat Ribera d’Ebre Solsonès	Barcelonès Garraf
Tasa de escolarización total alta (>35,1)	Segrià	Anoia	Pla de l’Estany	Gironès	Pla d’Urgell	
Tasa de escolarización pública alta (>22,7)						
Tasa de escolarización total baja (<35,1)	Val d’Aran	Alt Empordà Baix Empordà Alt Penedès	Conca de Barberà			
Tasa de escolarización total alta (>35,1)	Garrigues	Bages Berguedà Garrotxa Pallars Sobirà	Alt Urgell Pallars Jussà Ripollès Urgell		Alt Camp Alta Ribagorça Cerdanya	Segarra

Fuente: elaboración propia con datos del Departamento de Educación.

Nota: El porcentaje de plazas previstas sobre la demanda potencial existente permite ponderar el impacto que se propone el Plan. En general, las comarcas urbanas más pobladas se sitúan, como ya se ha comentado, en una previsión de impacto baja (en valores relativos).

8. LA CALIDAD EDUCATIVA Y LA GESTIÓN DE LA OFERTA

En el *Informe al Parlamento* 2006, el Síndic de Greuges exponía que la institución recibía un número creciente de quejas que hacían referencia a la atención de los niños de cero a tres años. Sólo en el último lustro, el Síndic ha recibido 227 quejas relacionadas con la escolarización en esta edad. El incremento de la demanda, la percepción creciente entre la ciudadanía del derecho al acceso a estos recursos educativos, la expansión de la oferta y el déficit de regulación y supervisión sobre el cual ésta se ha ido desarrollando, que afecta negativamente a la calidad del servicio ofrecido, son algunos de los factores que explican el aumento de quejas experimentado en los últimos años.

Existe una dispersión de modelos de escuela infantil y de requisitos exigidos

En el *Informe al Parlamento* también se mencionaba que las quejas referidas a la falta de plazas disminuían en proporción, pero aumentaban las relativas a cuestiones de funcionamiento y calidad de la atención educativa prestada. A medida que la escolarización se extiende y que aumenta la valoración de la importancia de la educación en la primera infancia, se incrementan también las exigencias de calidad sobre la oferta.

Cabe decir que la oferta de educación infantil de primer ciclo en Cataluña se ha ido configurando en un contexto de falta de criterios normativos claros sobre la regulación de su funcionamiento. Los ayuntamientos han ido generando escuelas infantiles y guarderías, a menudo sin criterios unificados sobre las condiciones que debían regir la prestación del servicio. Esta situación ha comportado una importante dispersión de modelos de escuela infantil, así como también de requisitos exigidos. Y paralelamente, también, ello ha contribuido a generar situaciones en las que la calidad no se garantiza suficientemente.

Uno de los ejemplos más evidentes de esta dispersión de modelos es la existencia, paralelamente a la

estructura básica y autorizada de escuelas infantiles y guarderías públicas y privadas del país, de un conjunto de servicios complementarios de atención a la primera infancia (aulas adaptadas en centros de primaria, servicios complementarios municipales, servicios culturales lúdicos, etc.), que a menudo ejercen de sustitutos de la oferta escolar normalizada, y que actúan al margen de cualquier regulación.

Los mismos profesionales del sector han reclamado que se incrementen las garantías y la calidad de la red de escuelas infantiles y guarderías y que también aumente el reconocimiento del carácter educativo de esta etapa. Precisamente, en el momento de crecimiento actual, la regulación de los requisitos de calidad de la oferta y la presión de cumplirlos tendría que permitir reducir el coste y el sobre-esfuerzo que comportaría ordenar una oferta ya consolidada en el futuro.

De hecho, la poca regulación de la provisión de servicios a la primera infancia ha contribuido a dar respuestas a las demandas, bien desde los gobiernos locales, bien desde el sector privado, de forma no siempre estructurada e integrada. Anteriormente, se ha hecho referencia a las diferencias/desigualdades territoriales y también a las diferencias/desigualdades relacionadas con el acceso. Aquí se hace referencia especialmente a las diferencias y deficiencias relacionadas con el funcionamiento y con las formas de gestión de la oferta (financiación, tipos de servicios, etc.).

8.1. DÉFICIT RELACIONADO CON EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE APOYO A LA ESCOLARIZACIÓN

Anteriormente, se ha hecho referencia a las diferentes consideraciones que la legislación en materia de educación ha dispensado a este ámbito educativo. En el año 1990, la LOGSE (LO 1/1990), que incorporaba cambios sustanciales en la ordenación de las etapas educativas que establecía la LODE (LO 8/1985), integró la etapa 0-3 al sistema escolar como primer ciclo de la educación infantil. Después de unos años de aplicación de la LOCE (10/2002), que volvía a concebir la educación prees-

colar separadamente de la oferta concebida como propiamente escolar, la LOE (2/2006) incorporaba de nuevo la etapa 0-3 a la educación infantil.

Este vaivén en el marco legal es el resultado de la tensión que experimenta esta etapa entre concepciones eminentemente educativas y concepciones eminentemente asistenciales. Los planteamientos políticos que no otorgan carácter escolar a la oferta de guarderías han condicionado negativamente la plena incorporación de la educación infantil de primer ciclo al sistema educativo, y limitan a la vez la responsabilidad y el esfuerzo financiero que realizan las administraciones educativas competentes al garantizar la calidad de la atención prestada. En otras palabras, los profesionales de las escuelas infantiles y de las guarderías no disponen de los recursos de que disponen los centros escolares de etapas posteriores para tratar con garantías situaciones específicas generadas por la diversidad del alumnado.

Los profesionales de las escuelas infantiles tienen menos recursos que los del resto de etapas educativas

A modo de ejemplo, y con la finalidad de ilustrar esta situación, cabe mencionar una queja (Q 5410/06) recibida por el Síndic de Greuges en el año 2006 en torno a las dificultades de contar con la intervención de los servicios de apoyo a la escolarización que el Departamento de Educación de la Generalitat de Catalunya tiene distribuidos en el territorio.

En concreto, la queja fue presentada por el equipo de coordinación de las escuelas infantiles municipales del Instituto Municipal de Educación (IME) de Mataró, en disconformidad con la falta de competencia de los equipos de asesoramiento psicopedagógico (EAP) en la atención de los alumnos con necesidades educativas especiales escolarizados en la etapa 0-3. El equipo que presenta la queja manifiesta, además, que a menudo esta situación afecta a alumnos que, por edad, no tendrían que estar escolarizados en educación infantil de primer ciclo, sino que lo están por decisión del EAP. Como están matriculados en centros que no dependen de la Generalitat, se les deniega el refuerzo individualizado que figura como necesario en el dictamen de los psicopedagogos.

Frente a esta situación, el IME de Mataró reconoce que las familias cada vez escolarizan a edades más

primerizas a sus hijos, también a los que necesitan una atención especial, pero expone que el apoyo individual al niño y el refuerzo al equipo de educadores supone destinar unos recursos que no siempre están al alcance de los presupuestos municipales. Por ello, y en el caso de los niños mayores de tres años, el IME recomienda la escolarización en un CEIP, porque éstos disponen de recursos específicos para la atención de los niños con necesidades educativas especiales (apoyo de personal de refuerzo individual, asesores psicopedagógicos, educadores de educación especial del centro, etc.). Aun así, el IME también manifiesta que, cuando el dictamen de los servicios educativos pertinentes prescribe que un determinado niño continúe en la escuela infantil municipal, el Ayuntamiento dota el aula y el centro del apoyo que el caso requiere. El número reducido de casos que se presentan había permitido hasta ahora proporcionar estos recursos, situación que, según el IME, no se podría mantener en el futuro en el caso de que se multiplicasen las necesidades.

El IME de Mataró también insta al Departamento de Educación y Universidades a ampliar la colaboración con los ayuntamientos en este campo, tal y como lo han solicitado reiteradamente los municipios a través de la Comisión Mixta Departamento-Ayuntamientos. La entrada en vigor del Decreto 282/2006, de 4 de julio, por el que se regulan el primer ciclo de la educación infantil y los requisitos de los centros (DOGC núm. 4670- 06/07/2006), particularmente del artículo 3.4, que determina que “los niños con necesidades educativas específicas recibirán la atención de acuerdo con sus necesidades singulares desde el momento en que sean detectadas y valoradas por los servicios educativos”, obliga aún más a esta colaboración.

Las administraciones deben garantizar la atención de las necesidades educativas específicas

Por su parte, el Departamento de Educación, en respuesta a la queja, manifiesta dar prioridad a la atención del alumnado en la enseñanza obligatoria, aunque, progresivamente, y en la medida en que la disponibilidad presupuestaria lo permita, vaya ampliando la atención al alumnado del segundo ciclo de educación infantil (3-6 años) y, en situaciones específicas, de la etapa 0-3. El Departamento deja constancia que tiene la intención de avanzar en la cobertura de las necesidades del alumnado de todo el sistema a medida que los

recursos disponibles lo permitan, aunque no haya previsto ampliar próximamente la partida disponible para dar respuesta a este aspecto.

Es preciso tener presente que el marco legal de referencia establece la obligación de las administraciones públicas de garantizar la atención de las necesidades educativas específicas en el sistema educativo. En párrafos anteriores ya se ha mencionado el artículo 3.4 del Decreto 282/2006, por el que se regula el primer ciclo de educación infantil. El mismo Estatuto de Autonomía, en el artículo 21.7, establece que “las personas con necesidades educativas especiales tienen derecho a recibir el apoyo necesario que les permita acceder al sistema educativo, de acuerdo con lo que establecen las leyes”. O la propia Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en el artículo 71, manifiesta que la atención integral al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo se iniciará desde el mismo momento en que esta necesidad sea identificada.

En este sentido, y en el marco del trámite correspondiente a la queja comentada, el Síndic de Greuges recomendaba al Departamento de Educación ampliar progresivamente la atención al alumnado de cero a tres años en situaciones específicas, avanzando en la cobertura de las necesidades educativas especiales de los niños que lo requiriesen desde el momento en que se detectasen.

8.2. CARENCIAS RELACIONADAS CON LA FRAGMENTACIÓN DE COMPETENCIAS RELACIONADAS CON LA GESTIÓN DE LA ESCOLARIZACIÓN DE 0 A 3 AÑOS

Anteriormente se ha hecho referencia a las posibilidades presupuestarias limitadas de los ayuntamientos, así como también a la necesidad de intensificar la coordinación entre el Departamento de Educación y los gobiernos locales para la gestión de la etapa educativa 0-3.

Cabe destacar que la política pública de atención a la primera infancia en Cataluña se ha desarrollado especialmente para que muchos municipios, en un contexto en que los ayuntamientos tenían poco poder y disponían de pocos recursos para abordar con garantías el reto de la provisión educativa, asumieran el compromiso de crear oferta escolar de cero a tres años. La ventaja de la proximidad, que hacía más sensibles a los gobiernos locales a las demandas de la población, se vio contrarrestada por la debilidad organizativa y la correspondiente dificultad para desarrollar políticas de provisión educativa.

Este modelo de desarrollo generó algunas carencias relacionadas con la consistencia interna de la red de escuelas infantiles y guarderías, como por ejemplo:

- por una parte, un déficit puntual vinculado a la calidad de la oferta, provocado por una cierta disparidad en los requisitos previstos, sumado a la escasez de recursos municipales que acompañaba a la creación de plazas;
- por otra parte, desequilibrios territoriales en la provisión de oferta y en la escolarización de los niños de cero a tres años, como consecuencia de patrones de crecimiento diferenciados en cada uno de los municipios;
- y finalmente, un déficit de vertebración de la red, provocado por una atomización de los centros educativos en el ámbito local, sin mucha conexión con las estructuras administrativas propias del sistema educativo.

El marco normativo de competencias compartidas puede comportar una difusión de responsabilidades

En este proceso, el papel del Departamento de Educación consistió básicamente en gestionar las escuelas infantiles de titularidad de la Generalitat de Catalunya, así como en subvencionar con menos o más cuantías la creación y el mantenimiento de las plazas públicas existentes en los diferentes municipios.

Precisamente, en los últimos años se han promulgado diversas iniciativas políticas que intentan paliar, aunque parcialmente, este déficit. La Ley 5/2004, de 9 de julio, de Creación de Guarderías de Calidad, así como el Plan del gobierno de creación de un mínimo de 30.000 plazas escolares públicas de cero a tres años durante el periodo 2004-2008, por ejemplo, están sirviendo para corregir los desequilibrios territoriales de la oferta. A la vez, el Decreto 282/2006, de 4 de julio, por el que se regula el primer ciclo de la educación infantil y los requisitos de los centros, ha promovido una cierta clarificación y unificación de los criterios de calidad que tienen que regir la actividad de las escuelas infantiles y guarderías. Y la propia LOE (2/2006), que incorpora la escolarización de cero a tres años en la educación infantil, contribuye a conectar formalmente esta etapa con el sistema educativo.

Ahora bien, este marco normativo establece algunos ámbitos de competencias compartidas o delegables que, sin los correspondientes mecanismos de coordinación y regulación, puede generar en la práctica un cierto efecto de difusión de las responsabilidades.

Respecto a la ordenación de los contenidos educativos y de los criterios de calidad de la oferta, el Departamento de Educación tiene claras competencias sobre la materia. La LOE (2/2006), en el artículo 14.6, establece que “las administraciones educativas deberán determinar los contenidos educativos del primer ciclo de la educación infantil [...]. Asimismo, deberán regular los requisitos que deban cumplir los centros que imparten el ciclo mencionado, relativos, en todo caso, a la relación numérica alumnado-profesor, a las instalaciones y al número de plazas escolares”.

Los municipios no siempre tienen los recursos suficientes para tratar necesidades imprevistas

Respecto a la creación de la oferta, la LOE (2/2006) se muestra más ambigua y en el artículo 15.1 afirma que “las administraciones públicas [en general] deberán promover un incremento progresivo de la oferta de plazas públicas en el primer ciclo. Asimismo, deberán coordinar las políticas de cooperación entre ellas y con otras entidades para asegurar la oferta educativa en este ciclo”. Es el Decreto 282/2006 el que especifica que esta responsabilidad también corresponde a los ayuntamientos, y prevé en el artículo 15.1 que “la Administración educativa y la Administración local deben impulsar una oferta suficiente para atender la demanda de plazas de primer ciclo de la educación infantil”. El Plan de creación de plazas llevado a cabo por el gobierno de la Generalitat parece contar con instrumentos y canales claros de coordinación entre Departamento de Educación y ayuntamientos en este campo.

Tal vez las principales confusiones aparecen en aspectos relacionados con la gobernación y gestión cotidiana de la actividad, y con la eventual resolución de los problemas que puedan ir surgiendo. Lo cierto es que el Decreto 282/2006 ha consolidado el proceso progresivo de descentralización de las competencias de gestión de las escuelas infantiles a los municipios. El artículo 20.1 prevé que “Las competencias que este Decreto atribuye al Departamento de Educación y Universi-

dades y a sus órganos pueden delegarse a los ayuntamientos que las quieran asumir [...]”. Entre las competencias que pueden delegarse, están las relacionadas con los consejos de participación de las guarderías. El hecho de que la titularidad de muchas escuelas infantiles públicas sea municipal y que el ayuntamiento participe directamente en el órgano de gobierno del centro (consejo de participación) constata la responsabilidad que asumen los municipios en esta gestión cotidiana.

Aun así, los municipios, tal y como se ilustraba en la queja expuesta anteriormente (Q 5410/06), no siempre disponen de los recursos suficientes para dar respuestas adecuadas a necesidades especiales, no previstas. Además, hay soluciones que requieren respuestas en aspectos en los que los límites competenciales son difusos o las competencias, compartidas. Es en estas situaciones, pues, en las que emerge el conflicto entre el deber de la Administración educativa de asegurar la calidad de la educación de los niños y la responsabilidad de la Administración local de garantizar el óptimo funcionamiento de los recursos educativos que gestiona (y sobre los cuales tiene las competencias delegadas). De hecho, en el Síndic, la constatación de este conflicto aparece en la gestión de determinadas quejas que hacen referencia a esta etapa educativa. A veces, el Departamento de Educación y la administración local correspondiente se responsabilizan mutuamente, sin tener claro cuál es el propio grado de responsabilidad.

El marco normativo da un importante margen de decisión a los ayuntamientos para gestionar la admisión del alumnado

Es preciso tener presente que, a medida que el proceso de descentralización se vaya intensificando y extendiendo, y que la oferta se incremente, es posible que estas situaciones aparezcan de manera más recurrente. A la vez, la presión sobre los ayuntamientos también será cada vez mayor, especialmente porque los requisitos exigidos por las familias aumentan a medida que la oferta se generaliza y se concibe cada vez más como servicio básico, como bien público que la Administración debe proporcionar con unos “mínimos” de calidad.

Esta situación plantea algunos retos, así como la necesidad de que las guarderías cuenten con polí-

ticas de apoyo y con la posibilidad de responder a situaciones cada vez más específicas. Y eso no pasa únicamente por garantizar que los ayuntamientos dispongan de los recursos económicos suficientes para gestionar la oferta, ni tampoco (aunque también) únicamente por promover el acceso de las escuelas infantiles a los servicios educativos territoriales de apoyo a la escolarización de la Generalitat de Catalunya (EAP, etc.).

Además de estas condiciones necesarias, es preciso ir integrando la oferta existente y configurando una verdadera red de escuelas infantiles. Ello obliga a plantear la idoneidad de los servicios educativos de apoyo de que ya dispone la Generalitat de Catalunya a la hora de dar respuestas adecuadas y específicas a las necesidades de los niños de estas edades. Y sobre todo, también obliga a acompañar el proceso de descentralización con políticas que permitan contrarrestar la fragmentación de responsabilidades propias de este proceso, como por ejemplo estructuras para compartir y optimizar recursos a nivel supralocal (especialmente importante cuando los municipios son pequeños).

8.3. DEFICIENCIAS RELACIONADAS CON EL PROCESO DE ADMISIÓN DE ALUMNADO

El proceso de descentralización favorece que la oferta escolar sea proporcionada y gestionada por la administración más próxima a las demandas de la ciudadanía, pero también incorpora dificultades relacionadas con el control por parte de la Administración educativa del ejercicio de las competencias descentralizadas y con la capacidad de los ayuntamientos de contener, desde una posición de proximidad, la presión asistencial que ejerce la demanda.

La gestión que algunos ayuntamientos realizan del procedimiento de admisión del alumnado ilustra gran parte de estas deficiencias.

El marco normativo vigente da un importante margen de decisión a los ayuntamientos para gestionar la admisión de alumnado. El Decreto 282/2006 prevé, en el artículo 16.2, que “Los ayuntamientos que [...] asuman competencias en materia de admisión de alumnado pueden establecer el correspondiente proceso, que debe regirse, en todo caso, por lo previsto en la normativa que regula la admisión de alumnado. Asimismo los ayuntamientos pueden establecer, para todos los centros que imparten el primer ciclo de la educación infantil sufragados con fondos públicos de su territorio, un baremo diferente al recogido por la

normativa que regula la admisión de alumnado, respetando en todo caso los criterios de admisión que se prevean en ella.”

El Decreto 75/2007, de 27 de marzo, por el que se prevé el procedimiento de admisión del alumnado en los centros en las enseñanzas sufragadas con fondos públicos, en la disposición adicional cuarta, añade que “Los ayuntamientos que hayan asumido la competencia en materia de admisión de alumnado del primer ciclo de educación infantil de los centros públicos se regirán por los criterios establecidos en este decreto y por el resto que establezcan en ejercicio de sus competencias y podrán elaborar su propio baremo para cada uno de aquéllos”.

La presión que existe sobre la oferta provoca que algunos gobiernos locales tiendan a seleccionar indirectamente a determinados grupos sociales, sin basarse aparentemente en criterios de igualdad de acceso, sino presumiblemente más de oportunidad política. La consideración de determinados años de empadronamiento en el municipio, por ejemplo, limita las posibilidades de acceso de la población recién llegada, que también puede necesitarlo, y beneficia, en cambio, a la población más asentada. Lo mismo sucede, por ejemplo, con la eliminación del criterio de proximidad del puesto de trabajo y con la obligación de residir en el municipio. Ya se mencionado la importancia de la educación infantil de primer ciclo para la conciliación de la vida laboral y familiar. La movilidad laboral entre municipios es muy elevada, y condicionar el acceso a un ámbito estrictamente local no se ajusta a la realidad sociolaboral que viven muchas familias.

La consideración de determinados años de empadronamiento en el municipio limita el acceso de la población recién llegada

A título ilustrativo, éste es el caso que se producía en Cornellà de Llobregat para acceder a las escuelas infantiles municipales (expuesto brevemente en el capítulo sobre las desigualdades sociales). El Síndic de Greuges recibió una queja (Q 3358/2005) que hacía referencia a la necesidad de acreditar el arraigo en el municipio con el empadronamiento, y también que éste fuera como mínimo de un año de duración. De esta forma, la población recién llegada, de origen inmigrado o autóctono, no tenía oportunidad de acceder a este recurso.

Inicialmente, el Instituto Municipal de Educación de Cornellà de Llobregat exponía que estos criterios se incorporaban para “acreditar el arraigo en el municipio, y como consecuencia de que la demanda supera la oferta”. Ante esta situación, el Síndic de Greuges se dirigió al Ayuntamiento de esta localidad para que revisase la aplicación de este criterio fijado, puesto que no garantizaba el ejercicio del derecho de acceso a una plaza de escuela infantil en igualdad de oportunidades y, además, no cumplía con la normativa entonces vigente sobre admisión del alumnado. Finalmente, el Ayuntamiento de Cornellà de Llobregat informó que, en relación a la preinscripción y matriculación de los alumnos de las escuelas infantiles municipales para el curso 2007-2008, se habían tenido en cuenta estas sugerencias y se había adaptado la normativa al nuevo Decreto 75/2007, de 27 de marzo, sobre el procedimiento de admisión del alumnado en los centros en las enseñanzas sufragadas con fondos públicos.

Es preciso introducir mejoras en el procedimiento actual de asignación de plazas de listas de espera

De características similares, también conviene mencionar una queja sobre el procedimiento de acceso de una guardería de Esponellà, de titularidad municipal, que impedía a diversos alumnos seguir escolarizados en este centro, a pesar de no haber finalizado el primer ciclo de educación infantil (Q 8430/2006 y Q 8650/2006). Las razones aducidas eran la preferencia de acceso de otros niños residentes en el pueblo, o trabajadores del ayuntamiento u otros servicios. El Departamento de Educación medió en la situación y se dirigió al ayuntamiento en cuestión para que dejase sin efecto esta decisión, ya que contravenía la normativa que regula el proceso de matriculación y escolarización de alumnos en centros docentes sufragados con fondos públicos. Finalmente, pese a que actualmente aún no se ha recibido respuesta formal del Ayuntamiento de Esponellà, el Departamento de Educación informó que uno de los niños afectados había continuado escolarizado en el mismo centro, mientras que los otros tres habían aceptado voluntariamente ser matriculados en otras escuelas infantiles.

Finalmente, sobre el procedimiento de admisión de alumnado en las escuelas infantiles, conviene hacer referencia a la situación de Barcelona. En primer lugar, como sucede en otros municipios,

conviene destacar que en el último proceso llevado a cabo el Consorcio de Educación de Barcelona no gestionó la admisión de alumnado de los centros privados subvencionados con fondos públicos. Eso no ha garantizado, pues, que los criterios de acceso seguidos sean los previstos por el Decreto 75/2007, y que todas las familias tengan las mismas oportunidades de obtener plaza en las escuelas infantiles y guarderías sufragadas con fondos públicos.

Y en segundo lugar, es importante destacar una queja (Q 3224/07) referida a la falta de transparencia respecto a la asignación de plazas una vez se cierra la matrícula en el proceso de admisión ordinario. El motivo de la queja se centra en el hecho de que las solicitudes presentadas en el proceso de preinscripción no se conserven como lista de espera, sino que, en caso de bajas, se abra un nuevo procedimiento en el que sólo cuenta “el orden de llegada”. Después de estudiar el informe presentado por el IMEB, la resolución del Síndic de Greuges reconoce que el procedimiento seguido para la cobertura de plazas vacantes durante el curso escolar en las escuelas infantiles y guarderías sufragadas con fondos públicos podría vulnerar algunos principios básicos que deben regir en la actuación de las administraciones públicas.

Por una parte, el procedimiento utilizado para la asignación de plazas vacantes no satisface el principio de equidad. En el informe del IMEB se indica que el orden de entrada determina las oportunidades de acceso, y no criterios que fomenten la igualdad en el acceso a la educación infantil de primer ciclo. En el mismo proceso de admisión, que rige la asignación de plaza hasta que no se inicia el curso, se aplican una serie de criterios para ordenar las solicitudes que incorporan aspectos relativos a la proximidad, a la posible discapacidad del alumno o a la renta familiar, por ejemplo. Si el criterio de asignación es, simplemente, el orden de entrada, podrían mantenerse las solicitudes existentes en el proceso de admisión inicial, y respetar así las listas de espera de los diferentes centros. Uno de los motivos que podría justificar no respetar las listas de espera sería que los niños que no han podido participar en el proceso de admisión no tuviesen las mismas oportunidades que los niños que sí hubieran podido participar. Aun así, en este sentido, el orden de entrada tampoco resulta justo, porque los niños nacidos a partir de 2 de julio (fecha en que comienza a contar el orden de llegada) siempre tendrán menos oportunidades que los demás, porque no habrán podido formalizar su solicitud en esa fecha.

Por otra parte, el procedimiento utilizado podría no garantizar necesariamente la transparencia, tal y como sucede con el proceso de admisión ordinario. En este caso, se hacen públicas las vacantes,

las listas baremadas y la asignación final de plazas. En el procedimiento abierto a partir del pasado 2 de julio, según la información que consta, no existiría este nivel de transparencia en el proceso. Por ejemplo, en la circular que se envió a las escuelas infantiles con fecha 8 de junio se afirmaba al respecto que “En caso de haber una plaza disponible, el Servicio la asignará a una solicitud y se comunicará por correo electrónico o telefónicamente a la familia y a la escuela infantil”. La persona interesada, precisamente, se queja sobre la no posibilidad de conocer la lista de espera y de conocer las plazas vacantes que se van produciendo a lo largo del curso.

De acuerdo con ello, la resolución sugiere la necesidad de incorporar mejoras en el procedimiento actual que introduzcan la perspectiva de la equidad en la asignación de plaza, no sólo en base al orden de entrada, y garanticen la máxima transparencia de este proceso hacia la ciudadanía. Alternativamente, podría considerarse como más equitativo y transparente mantener las listas de espera de los centros resultantes del proceso de admisión ordinario.

8.4. DEFICIENCIAS RELACIONADAS CON EL CONTROL Y LA SUPERVISIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA DE LA OFERTA

La incorporación de la educación infantil de primer ciclo en el sistema educativo promulgada por la LOE (2/2006) proporciona a la Inspección educativa, a través del artículo 151, la competencia y la responsabilidad de supervisar y controlar bajo el punto de vista pedagógico y organizativo el funcionamiento de las escuelas infantiles y guarderías públicas y privadas.

En esta línea, el Plan director 2002-2006 de la Inspección de Enseñanza considera la necesidad de supervisar el primer ciclo de educación infantil, aunque sólo especifica como prioritarios la supervisión y el asesoramiento de la relación del centro con las familias y del proceso de evaluación de los niños.

El Decreto 282/2006, en el artículo 20.2, también prevé que “el ayuntamiento, sin perjuicio de las funciones de la Inspección educativa, puede establecer los controles y las supervisiones necesarios para garantizar el ejercicio de las competencias delegadas. A tal efecto, el ayuntamiento puede solicitar la actuación de la Inspección educativa para que informe en el ámbito de sus competencias sobre cualquier expediente instruido por el ayuntamiento.”

Este control de la calidad educativa tendría que ser asumido por los ayuntamientos, especialmente en la oferta pública de titularidad de la propia administración local. Aun así, lo cierto es que la asunción por parte de los ayuntamientos de la gestión de la oferta no siempre se acompaña de procedimientos e instrumentos de supervisión. Los problemas de recursos que tienen muchos ayuntamientos a la hora de crear la oferta se acentúan si, además, tienen que ir acompañados de recursos para controlar su funcionamiento y calidad. Eso provoca que muchos municipios tengan guarderías que funcionan de manera independiente, sin la supervisión directa del mismo ayuntamiento. En esta línea, por ejemplo, desde la propia Diputación de Barcelona se hace referencia a la necesidad de promover la figura del responsable local del conjunto de los servicios de cero a tres años, especialmente en los municipios medios o grandes que están aumentando el número de centros²¹.

Es preciso tener presente que la oferta aumenta cada vez más, y que el Decreto 282/2006, que regula esta etapa educativa, sólo prevé unos criterios de mínimos, especialmente centrados en las condiciones formales de la provisión del servicio (ratios, espacios, etc.). Ante este escenario, muchos ayuntamientos centran su acción supervisora en el control de los aspectos formales, para asegurar el cumplimiento de la ley, y no prestan un nivel de atención equivalente a los aspectos propiamente de contenido.

Por ejemplo, los pliegos de cláusulas administrativas particulares que rigen la contratación de las escuelas infantiles municipales a otras entidades, muestran el elevado nivel de especificidad con el que se tratan las condiciones formales que debe tener la guardería (características del servicio, bienes e instalaciones, financiación, derechos y obligaciones de los actores, régimen sancionador, etc.) y, en cambio, no se establecen exigencias de tipo pedagógico.

En estos mismos pliegos, a menudo se establece la obligación de la entidad gestora de facilitar periódicamente al ayuntamiento información que demuestre el cumplimiento de los criterios formales regulados legalmente, como por ejemplo la relación del personal y sus titulaciones, y de las condiciones económicas relacionadas con el funcionamiento de la actividad, como por ejemplo la propuesta de presupuesto anual, la memoria de gestión o la cuenta de explotación. En cambio, no se precisan mecanismos de control de la calidad educativa durante el funcionamiento de la actividad.

²¹ A Serra, A. (2006). “Aproximació a l’anàlisi dels models de gestió de les polítiques locals d’atenció a la infància 0-3”. XII FÒRUM LOCAL D’EDUCACIÓ. Documento de la ponencia, Terrassa, 22 de junio de 2006.

El análisis de la información sobre las escuelas infantiles municipales facilitada al Síndic por los mismos ayuntamientos en el marco de este informe constata que una parte significativa de los centros declara no tener definido un proyecto educativo (en alguno de los casos, éste está en proceso de elaboración). Es preciso recordar que el Decreto 198/1996, de 12 de junio, por el que se aprueba el reglamento académico de los centros docentes públicos que imparten educación infantil y primaria, así como la Resolución de 30 de junio de 2006, por la que el Departamento de Educación aprueba las instrucciones para la organización y el funcionamiento de las guarderías públicas para el curso 2006-2007, establecen la obligación de definir el proyecto educativo y el proyecto curricular, entre otros. El decreto mencionado concreta, en el artículo 9, que “El proyecto educativo del centro tiene por finalidad plasmar de forma coherente la acción educativa adoptada después de un análisis de la propia realidad y del contexto socioeconómico y cultural donde el centro desarrolla su acción formativa”. La problematización de la propia práctica docente y del contexto socioeducativo en el que se actúa es un elemento fundamental para promover la calidad de la oferta.

Hay que promover la figura del responsable local de los servicios de 0 a 3 años

La necesidad de definir mecanismos de control sobre la calidad de la oferta educativa se hace más evidente en los casos de guarderías municipales de gestión indirecta. Los problemas de gestión comentados anteriormente llevan a muchos ayuntamientos a externalizar la provisión del servicio. Según los datos facilitados por los gobiernos locales, cerca del 25% de las escuelas infantiles y guarderías está gestionada de forma indirecta por otras entidades. En este proceso de subcontratación, el primero (y principal) de los controles de calidad tiene que ver con la selección de la entidad que asume directamente su gestión.

Una parte significativa de centros declara no tener definido un proyecto educativo

El pliego de cláusulas administrativas particulares que rigen la contratación del servicio especifica los criterios de valoración de las propuestas que aspi-

ran a la concesión. Y entre éstos, destaca que los criterios de tipo económico y organizativo (propuesta de organización de servicio escolar, plan de acogida matinal, propuesta de reglamento de régimen interno, propuesta de funcionamiento económico, etc.) son a menudo, y una vez más, igual o más valorados que los criterios de tipo meramente educativo (proyecto curricular, proyecto educativo, etc.). En otras palabras, los aspectos económicos y organizativos son igual o más determinantes que los educativos a la hora de decidir sobre la entidad concesionaria de la gestión del servicio.

La propia mesa de contratación refuerza esta situación, ya que generalmente su composición integra al alcalde (o persona en que delegue), al secretario, al interventor, al asesor jurídico, determinados regidores o portavoces de los grupos políticos, por ejemplo, y en cambio, no incorpora a profesionales con conocimientos del ámbito educativo.

8.5. DEFICIENCIAS RELACIONADAS CON LA REGULACIÓN DEL CONJUNTO DE LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA

En relación al control y la supervisión de la oferta educativa, es preciso mencionar los servicios educativos existentes en muchos municipios de Cataluña que actúan de manera análoga a las escuelas infantiles autorizadas por el Departamento de Educación, bajo otras denominaciones, y sin autorización de la Administración educativa. Esta situación no afecta exclusivamente a determinados servicios de titularidad privada, sino también servicios públicos promovidos por los propios ayuntamientos.

La falta de regulación y control de estos servicios no contribuye a asegurar que la actividad que se desarrolla en los mismos respeta las condiciones educativas, de seguridad, higiénicas, sanitarias, de accesibilidad, etc. necesarias para garantizar la calidad de la atención que reciben los niños. El déficit de garantías de calidad se constata en la propia actuación del Síndic de Greuges y en las quejas recibidas sobre el funcionamiento de dicho tipo de servicios. En el *Informe al Parlamento 2006*, el Síndic de Greuges hizo referencia a la actuación de oficio iniciada a raíz de los presuntos maltratos producidos en una “ludoteca” de Vilanova i la Geltrú (A/O 4116/2006) y a la queja relativa, también, a un incidente sucedido en una “ludoteca” de Castellbisbal (Q 4323/2006). Estos dos servicios ofrecían una atención equivalente a la de una escuela infantil, según las características apuntadas por el Decreto 282/2006, y, en cambio, actuaban bajo una licencia municipal de ludoteca.

El problema radica en el hecho de que el Decreto 282/2006 sólo define explícitamente los requisitos de los servicios educativos que imparten la educación infantil de primer ciclo y que, por lo tanto, tengan que ser autorizados por el Departamento de Educación. En el artículo 1 se prevé que “Estos centros acogen de manera regular, o sea, continuada y sistemática, a niños de cero a tres años, y les dan servicio educativo según las condiciones y los requisitos que se prevén en este decreto. Para que entren en funcionamiento, tiene que crearlos o autorizarlos la Administración educativa”. En el artículo 10 añade que (10.1) “Los centros deben ofrecer sus servicios de manera continuada y sistemática a grupos estables de niños, con frecuencia diaria, distribuyendo las actividades por franjas horarias y de servicios durante diez o más meses al año. También pueden ofrecer de manera regular y con una programación adecuada un servicio educativo de menor frecuencia y atención horaria que la anterior a grupos estables de niños dos o más días a la semana, tres o más horas al día, durante diez o más meses al año”.

La falta de regulación conlleva que no se pueda asegurar la calidad de los centros no autorizados

En cambio, si bien prevé criterios más o menos específicos sobre el tipo de características que debe respetar un servicio para funcionar como escuela infantil, el Decreto 282/2006 no obliga a los servicios con otras denominaciones que operan de forma equivalente a las guarderías. Ésta es una de sus carencias principales.

Ante este déficit, y en relación a los expedientes mencionados anteriormente, se solicitó información al Departamento de Educación, al Departamento de Acción Social y Ciudadanía, al Departamento de la Presidencia, y a los ayuntamientos respectivos.

En cuanto a los ayuntamientos, las dos corporaciones informaron que se trata de establecimientos con licencias para desarrollar la actividad de ludoteca. Y en efecto, no existe una normativa que especifique claramente que las ludotecas no puedan ofrecer un servicio de atención horaria similar al de las escuelas infantiles.

En cuanto al Departamento de Acción Social y Ciudadanía, éste se remitía a la normativa que regula las escuelas infantiles y, en concreto, al Decreto 282/2006. Este departamento añadía que la única

disposición normativa que hace referencia a las ludotecas es el Decreto 222/1996, de 12 de junio, de los equipamientos cívicos, y que en este marco, las ludotecas son equipamientos especializados en el juego y el juguete y su espacio físico está organizado en zonas determinadas para cada tipo de juego, recordando que la tutela y el cuidado de los niños menores de cuatro años se lleva a cabo desde las escuelas infantiles y guarderías, y no desde las ludotecas. Finalmente, el Departamento de Acción Social y Ciudadanía también informaba que estaba trabajando en la elaboración de una normativa específica para las ludotecas, entendidas como espacios de juego fuera del horario escolar.

Por su parte, el Departamento de la Presidencia informaba que la Secretaría General de la Juventud no ejerce la supervisión sobre las ludotecas, sino que regula la seguridad y calidad de las actividades de educación en el tiempo libre en las que participan menores de edad y que están reguladas por el Decreto 130/1997. Este decreto regula las acampadas juveniles, los campos de trabajo, los centros de vacaciones, las colonias y las rutas en las que participan personas menores de dieciocho años en número superior a seis que no tengan carácter familiar, lectivo o deportivo. El Departamento de la Presidencia se remitía finalmente, igual que el Departamento de Acción Social y Ciudadanía, al Decreto 222/1996, de 12 de junio, para la regulación de las ludotecas.

Y finalmente, el Departamento de Educación informó que estos tipos de centros no constan como centros de educación infantil autorizados, de manera que controlarlos no forma parte de su competencia.

No existe ninguna administración que supervise los establecimientos que operan como escuelas infantiles bajo otros nombres

El análisis de toda esta información pone de manifiesto que a estas alturas no existe ninguna administración pública que, más allá de los aspectos incluidos en las licencias municipales de actividades, que en ningún caso inciden en el tipo de atención que reciben los niños (adecuación urbanística, inmisión en el medio ambiente), asuma el control y la supervisión del funcionamiento de los establecimientos que con denominaciones diversas funcionan como

verdaderas guarderías. En este sentido, es preciso señalar que se trata de establecimientos donde los niños de cero a tres años son atendidos diariamente en horario de mañana, mediodía y tarde, con una temporalidad exacta a cualquier escuela infantil ordinaria, y con el objetivo de que los niños sean atendidos en sustitución de sus familias.

Algunos ayuntamientos regulan los servicios dirigidos a la infancia en sus ordenanzas

La falta de supervisión administrativa del funcionamiento de estos recursos coloca a los niños afectados y también a sus familias, mayoritariamente desconocedoras de la falta de control de estos servicios (si bien no usan la denominación de guardería), en una situación de desprotección.

Este déficit de regulación de los servicios que operan como escuelas infantiles bajo otras denominaciones, sin la autorización y el control del Departamento de Educación, también se produce en los servicios educativos infantiles que no operan de manera análoga a las guarderías. Estos servicios educativos no disponen de una regulación específica que estipule los requisitos de calidad que tienen que cumplir para garantizar y controlar la calidad del servicio prestado. El mismo Decreto 222/1996, de 12 de junio, de los equipamientos cívicos, que regula la actividad de las ludotecas, se limita a definir de forma genérica los objetivos y los tipos de servicios, sin entrar a especificar aspectos concretos sobre su funcionamiento (ratios, formación de los profesionales, condiciones de las instalaciones, etc.).

Ante este vacío normativo, algunos ayuntamientos han optado por regular, a través de sus ordenanzas

municipales, los servicios dirigidos a la infancia. A título ilustrativo, por ejemplo, el Ayuntamiento de Terrassa prevé en la Ordenanza de usos y actividades que los servicios educativos que funcionan de manera análoga a las guarderías, según lo previsto por el Decreto 282/2006, deberán ser autorizados por el Departamento de Educación. El resto de servicios, en cambio, deberán funcionar como “espacios lúdicos infantiles”. Según el artículo 48 de la Ordenanza, “Se entiende por espacio lúdico infantil la actividad destinada a actividades de juego o recreo para niños de manera no regular y no incluida dentro del ámbito de aplicación del Decreto 282/2006 [...]. En estos espacios se podrán admitir a niños de hasta seis años dentro del horario escolar siempre y cuando asistan como máximo tres horas al día, durante un máximo de dos días a la semana y menos de diez meses al año. El titular tendrá que aportar una declaración firmada donde manifieste que cumplirá con estas restricciones de horario”. Y más adelante prevé algunos requisitos relacionados con las condiciones de seguridad de los espacios lúdicos infantiles (artículo 49), con las condiciones de ventilación y acondicionamiento (artículo 50) y con las condiciones materiales (artículo 51). Pese a esta buena práctica, no se especifica nada relacionado con las ratios de niños por profesional y con la cualificación del personal.

8.6. CARENCIAS RELACIONADAS CON LAS RATIOS DE NIÑOS

Uno de los factores que más condiciona la calidad educativa de las escuelas infantiles tiene que ver con las ratios de niños por unidad. La falta de autonomía propia de los niños de cero a tres años y la intensidad de la labor socializadora que se requiere en estas edades conllevan que en la educación infantil de primer ciclo sea imprescindible un cierto grado de atención personalizada. Las ratios por unidad, precisamente, determinan los tiempos y las posibilidades de dedicación de

Tabla 11. Ratio de niños por grupo en las escuelas infantiles en Cataluña (2005-2006)

Ámbito	Sector	Unidades	Alumnos	Ratio de niños por grupo
Cataluña	Público	2.334	31.431	13,5
	Privado	2.817	39.334	14
Barcelona ciudad	Público	285	3.523	12,4
	Privado	856	11.880	13,9
Barcelonès	Público	343	4.274	12,5
	Privado	1.070	14.966	14
Baix Llobregat	Público	260	3.613	13,9
	Privado	253	3.696	14,6
Vallès Occidental	Público	234	3.200	13,7
	Privado	369	5.235	14,2

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento de Educación.

los profesionales a cada uno de los niños escolarizados. Concentrar en un mismo espacio físico a un determinado número de niños con el déficit de socialización propio de la edad repercute negativamente sobre las posibilidades de promover dinámicas grupales de carácter educativo.

En términos generales, las escuelas infantiles públicas presentan ratios de niños por grupos menores que las del sector privado. La tabla 11, que expone los datos del curso 2005-2006 de Barcelona ciudad y de las comarcas con más de 5.000 niños escolarizados en la educación infantil de primer ciclo, así lo demuestra. En la ciudad de Barcelona, por ejemplo, la oferta pública presenta, de media, más de un niño menos por unidad.

Entre las escuelas infantiles públicas, también existen importantes diferencias internas. Uno de los ejes de diferenciación tiene que ver con el tipo de gestión. La tabla 12 recoge la información sobre la ocupación de las guarderías municipales que han facilitado numerosos ayuntamientos en el marco de esta actuación de oficio. Se constata que las guarderías públicas de gestión indirecta presentan una ratio de niños por grupo también mayor (14,2) que las de gestión directa (13,7). Esta realidad se explica principalmente por la necesidad de que las escuelas infantiles promovidas o gestionadas por entidades lucrativas o no lucrativas sean rentables bajo el punto de vista económico.

Otro factor explicativo está relacionado con el nivel de ocupación de las guarderías. La tabla 12 pone de relieve que un 32,3% de los centros dispone de alguna plaza libre disponible. Son centros ubicados generalmente en municipios pequeños, que presentan una demanda potencial menor. En este sentido, el índice de ocupación pone de relieve que las escuelas infantiles municipales de gestión indirecta (0,96) están más ocupadas que las de gestión directa (0,89). Si se observan las plazas por centro, las escuelas infantiles gestionadas de forma indirecta suelen tener más plazas, porque habitualmente están ubicadas en municipios mayores. Éstos son los municipios que concentran a un mayor número de demanda potencial.

Las ratios están definidas por el Decreto 282/2006, que regula la educación infantil de primer ciclo. En el artículo 12, establece que el número máximo de niños por grupo debe ser, para los grupos con niños menores de 1 año, de 8, para los grupos con niños de 1 a 2 años, de 13, y para los de 2 a 3 años, de 20. El mismo centro se ocupa de determinar la distribución de grupos, según el número de niños que atiende y el equipo de profesionales de que dispone. Cuando el Departamento de Educación autoriza el funcionamiento de una determinada

Tabla 12. Indicadores sobre ocupación de las escuelas infantiles municipales (2007)

	Total	Gestión directa	Gestión indirecta
Número de centros analizados	189	145	44
Ratio niños/grupo	13,9	13,7	14,2
Ratio niños/grupo (esperada)	15,2	15,4	14,8
Índice de ocupación de plazas	0,96	0,95	0,99
% de centros sobreocupados	10,1	9,0	13,6
% de centros infraocupados	32,3	37,9	13,6
% de grupos sobreocupados	5,4	5,2	6,0
Plazas/centro	60,4	59,1	65,0
Matriculados/centro	58,1	56,1	64,5
% grupos P0	15,5	14,2	19,5
% grupos P1	41,2	41,4	40,5
% grupos P2	41,2	41,6	40,0
% alumnado P0	8,3	7,5	10,6
% alumnado P1	36,5	36,5	36,4
% alumnado P2	52,9	52,9	53,0
Índice de ocupación (=1) P0	0,92	0,90	0,97
Índice de ocupación (=1) P1	0,94	0,93	0,98
Índice de ocupación (=1) P2	0,89	0,87	0,94

Fuente: elaboración propia a partir de datos facilitados por los ayuntamientos.

escuela infantil, fija el aforo máximo simultáneo permitido, según las instalaciones y condiciones de que disponga el centro.

Sobre las ratios que prevé el decreto mencionado cabe formular algunas consideraciones. La primera es que, desde una perspectiva de la calidad educativa, el Decreto de 2006 no incorpora mejoras respecto a los decretos precedentes. Incluso, si se toma como referencia la Orden de 11 de mayo de 1983, promovida por el Departamento de Educación de la Generalitat de Catalunya, el último decreto empeora la situación. La orden mencionada prevé, para los lactantes, un niño menos, para los caminantes, tres niños menos, y para los maternas, dos niños menos. El cuadro siguiente recoge las diferentes referencias normativas al número máximo de niños por unidad.

Una segunda consideración tiene que ver con el hecho de que las ratios previstas por decreto son superiores a las existentes en los países europeos pioneros en políticas de atención escolar de la primera infancia. Dinamarca, Italia o Francia, por ejemplo, presentan ratios por grupo hasta un 50% más reducidas que las que muestra Cataluña.

Estas dos consideraciones ponen de manifiesto que el Decreto 282/2006 no supone un avance cualitativo significativo en relación a las ratios de niños. Es preciso tener presente que una de las reivindicaciones más extendidas entre los profesio-

Cuadro 2. Evolución de los criterios relativos a las ratios de niños por grupo

<p>La Orden de 11 de mayo de 1983, que regula las condiciones higiénico-sanitarias y de seguridad de obligado cumplimiento por los centros de atención asistencial para niños de menos de 6 años (modificada posteriormente por la Orden de 1 de agosto de 1984).</p>	<p>El artículo 1 prevé que las unidades existentes en las guarderías deberán mantener, sin excepción, los módulos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unidad para niños de hasta 12 meses: 7 niños y 4 m² para cada uno. • Unidad para niños de 1 a 2 años: 10 niños y 3 m² para cada uno. • Unidad para niños de 2 a 3 años: 18 niños y 2,5 m² para cada uno.
<p>Real Decreto 1004/1991, de 14 de junio, por el que se prevén los requisitos mínimos de los centros que imparten enseñanzas de régimen general no universitarias.</p>	<p>El artículo 13 prevé que los centros deberán tener, como máximo, el siguiente número de alumnos por unidad escolar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unidad para niños de hasta 12 meses (lactantes): 8 niños. • Unidad para niños de 1 a 2 años (maternal): 13 niños. • Unidad para niños de 2 a 3 años: 20 niños.
<p>Decreto 353/2000, de 7 de noviembre, por el que se prevén los requisitos mínimos de determinados centros de educación infantil.</p>	<p>El artículo 4 prevé para los centros de educación infantil que atiendan a poblaciones de características sociodemográficas especiales o escolares el siguiente número máximo de niños por grupo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unidades que agrupen a niños de diferentes edades del primer ciclo de educación infantil: 15 niños. <p>Cuando no se agrupen a niños de cursos o ciclos diferentes, la relación máxima por unidad deberá ser en todo caso la que prevé el artículo 13 del Real Decreto 1004/1991, de 14 de junio.</p>
<p>Decreto 282/2006, de 4 de julio, por el que se regulan el primer ciclo de la educación infantil y los requisitos de los centros.</p>	<p>El artículo 12 prevé que el número máximo de niños por grupo simultáneamente deberá ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grupos de niños menores de 1 año: 8 niños. • Grupos de niños de 1 a 2 años: 13 niños. • Grupos de niños de 2 a 3 años: 20 niños.

Fuente: elaboración a partir de la normativa, a partir de documentos no publicados de la Red Territorial de Educación Infantil de Cataluña.

nales del sector hace referencia a la reducción de estas ratios. La Red Territorial de Educación Infantil de Cataluña, por ejemplo, cuando el Decreto estaba en proceso de elaboración, sugería reducir el número máximo de niños por grupo en un 25%. Conscientes de esta necesidad, diversos ayuntamientos, especialmente algunos de los que disponen de mayores recursos presupuestarios, han optado por establecer ratios de niños por grupos más reducidos. En el caso de Barcelona, por ejemplo, el número de niños es de 7 en *lactantes*, de 10 en *caminantes*, y de 18 en *maternal*.

Y finalmente, una tercera consideración hace referencia a que, no sólo las ratios que prevé el decreto son altas, sino que a veces la normativa no se cumple. La falta de cumplimiento que a veces se produce respecto a las ratios de niños previstas por decreto se constata desde la misma institución del Síndic de Greuges con algunas de las quejas recibidas. Es el caso, por ejemplo, de la queja aún en trámite sobre una guardería municipal del Ayuntamiento de Barcelona (Q 15574/06) en la que se indicaba que el grupo de cero a un año estaría integrado por nueve recién nacidos (un niño por encima de lo previsto normativamente). Este incremento, que había perdurado un curso escolar, estaba provocado por el retraso en la entrada en

funcionamiento de otro centro. Esta queja aún está pendiente de resolución.

Otras irregularidades, de carácter menos excepcional, han sido constatadas por el propio Departamento de Educación en una escuela infantil privada de Barcelona autorizada por la misma Administración educativa. La queja (Q 4505/04), presentada por una familia sobre las condiciones de atención de los niños escolarizados en este centro, derivó en visitas de la Inspección educativa, la cual comprobó que el número de alumnos por grupo excedía lo previsto. Por ello, el inspector dio indicaciones de que no se cubriesen las bajas de alumnos.

Una práctica similar presuntamente se habría producido en otra guardería privada de Barcelona (Q 2003/2007). El grupo de maestras que presenta la queja expone que cuando tiene que venir la Inspección al centro, “la coordinadora separa la clase de los lactantes en dos aulas, ya que hay demasiado niños”. Esta queja aún está en proceso de resolución.

Estas quejas resultan interesantes para ilustrar la importancia de la acción de la Inspección en el control de los mínimos de calidad requeridos por

el Decreto 282/2006. La falta de supervisión apuntada en apartados anteriores no contribuye a evitar la proliferación de estas prácticas irregulares. Conviene tener presente que la debilidad económica de muchos ayuntamientos y promotores privados de escuelas infantiles, combinada con la presión que ejerce la demanda sobre la oferta existente, empuja al alza las ratios por grupos.

La tabla 12, que contiene datos sobre la ocupación de las guarderías municipales, pone de manifiesto que, de las casi 200 escuelas infantiles que han facilitado su información, un 10,1% declara tener un número de niños matriculados superior al número de plazas asignadas. Esta situación es más presente en las escuelas municipales de gestión indirecta (13,6%). Como ya se ha comentado, la necesidad de que el servicio sea rentable para la entidad que se ocupa de gestionarlo, necesidad evidente cuando intervienen agentes privados, podría reforzar este tipo de prácticas.

Las ratios previstas por decreto son superiores a las de Dinamarca, Italia o Francia

En las guarderías privadas, estas prácticas son más recurrentes. Es preciso recordar que la oferta pública se financia aproximadamente por la aportación de capital público en un 66% (siguiendo la teoría de los tres tercios, un tercio el ayuntamiento y otro la Generalitat de Catalunya), y de capital privado, en un 33%. En cambio, la oferta privada no subvencionada cubre el 100% a partir de las cuotas que pagan las familias. Estas cuotas en una escuela pública giran alrededor de los 200-250 euros mensuales, y en los centros privados, cerca de los 300-400 euros, diferencia que sólo cubre el 50% de financiación pública en las escuelas infantiles públicas. Esto significa, pues, que para cubrir los gastos de funcionamiento, muchas guarderías privadas utilizan, entre otros, el recurso de ampliar el número de niños inscritos.

En relación al porcentaje de sobreocupación, cabe afirmar que no se corresponde necesariamente con el nivel de incumplimiento de las ratios previstas por el Decreto. El artículo 12 dispone el número máximo de niños que puede estar simultáneamente en un grupo. Eso conlleva que algunos centros ofrezcan usos parciales, de media jornada, posibilitando que una misma plaza sea ocupada por más de un niño. Esta práctica, bastante frecuente, incrementa la complejidad de la labor edu-

cativa de los profesionales y reduce la calidad de la atención recibida por los niños, ya que dificulta la estabilidad del grupo, incide negativamente sobre el conocimiento y la relación que los educadores tienen con los niños, reduce las posibilidades de intervenir con las familias, etc. Ésta sólo es una de las estrategias que se ponen en práctica y que tienen por objetivo incrementar el número de niños atendidos, a menudo en detrimento de la calidad de la atención que se ofrece.

El Síndic ha recibido quejas sobre la falta de cumplimiento de las ratios de niños

En cualquier caso, son prácticas que parten de una concepción de la guardería como recurso meramente de cuidado, que se ocupa simplemente de garantizar la guarda de los niños, y no como recurso propiamente educativo, que tiene sentido en tanto que educa a los niños en un entorno de calidad.

8.7. DEFICIENCIAS RELACIONADAS CON LA CANTIDAD Y CUALIFICACIÓN DE LOS PROFESIONALES

El número y la cualificación de los profesionales, obviamente, también es una de las dimensiones que condiciona mayormente la calidad de la oferta. En el anterior punto ya se mencionaba la importancia de la atención personalizada en la educación infantil de primer ciclo. Dicho eso, conviene recordar que el Decreto 282/2006, que regula la cualificación y el número de los profesionales, especifica en el artículo 11 que la titulación requerida es la de maestro especialista en educación infantil (o de título de grado equivalente) o la de técnico superior en educación infantil (o de título equivalente), y que el número mínimo de profesionales en presencia simultánea deberá ser igual al número de grupos en funcionamiento más uno, incrementado en uno más por cada tres grupos. Además, prevé que, por cada tres grupos o fracción, al menos uno de los profesionales deberá tener el título de maestro con la especialidad de educación infantil.

En contraste con la educación infantil de segundo ciclo, el Decreto 282/2006 prevé que la acción educativa pueda ser desarrollada por profesionales que no tengan la titulación de maestro. Ésta es una clara constatación de la falta de reconocimiento

profesional de la acción educativa que se desarrolla en las escuelas infantiles, por lo que los requisitos que se exigen son de cualificación menor. De hecho, los requisitos de cualificación del personal en la etapa de educación infantil de primer ciclo son inferiores a los del resto de etapas educativas, como por ejemplo la educación infantil de segundo ciclo.

Los requisitos de cualificación del personal son inferiores a los del resto de etapas educativas

A diferencia de lo que se ha comentado para el caso del número de niños por grupo, el Decreto 282/2006 sí que representa un avance significativo en cuanto al número y a la cualificación de los profesionales que trabajan en los centros. Si bien la titulación requerida en anteriores normativas era equivalente, el Decreto 282/2006 incrementa el número de profesionales de las escuelas infantiles (con un incremento mínimo de un profesional) y aumenta también el número de maestros requeridos (con un incremento mínimo de un maestro en las escuelas infantiles de cuatro o más grupos). El cuadro 3 ilustra los cambios en el número de profesionales, que varía en función del número de grupos. Por su parte, el cuadro 4 recoge las referencias normativas al respecto.

Cuadro 3. Número y cualificación de los profesionales según la normativa

Número de profesionales	Real Decreto 1004/1991	Decreto 282/2006
Escuela infantil con 3 grupos	4	5
Escuela infantil con 6 grupos	7	9
Escuela infantil con 9 grupos	10	13

Número de maestros	Real Decreto 1004/1991	Decreto 282/2006
Escuela infantil con 3 grupos	1	1
Escuela infantil con 6 grupos	1	2
Escuela infantil con 9 grupos	2	3

Fuente: elaboración propia a partir de la información del DOGC.

Sobre las ratios de profesionales, tal y como sucedía con el número de niños por grupo, conviene destacar que el modelo que prevé el Decreto se aleja aún de la cantidad de profesionales presente en países europeos pioneros en la atención de la primera infancia. Según datos de la OCDE (2007), Dinamarca, con 3,3 profesionales por niño, Italia, con 7 profesionales por niño, o Francia, con 5 profesionales por niño, por ejemplo, muestran ratios sensiblemente por debajo que Cataluña.

Los datos facilitados por los mismos ayuntamientos sobre cerca de 200 escuelas infantiles municipales, que se recogen en la tabla 13, ponen de manifiesto que la ratio de niños por profesional que se deriva de la aplicación del Decreto correspondería a 9,3. En la práctica, esta ratio es sensiblemente inferior, de 8,7, lo que significa que, en general, se contratan a más profesionales de los que obliga la normativa.

Tabla 13. Indicadores sobre ratios profesionales de las escuelas infantiles municipales (2007)

	Total	Gestión directa	Gestión indirecta
Número de centros analizados	189	145	44
Ratio niños/profesional	8,7	8,8	8,4
Ratio niños/profesional (esperada)	9,3	9,2	9,5
Ratio niños/maestro	25,8	23,8	35,5
Ratio niños/maestro (esperada)	34,2	33,2	37,6
Ratio profesionales/centro	6,7	6,4	7,6
Ratio profesionales/centro (esperada)	6,3	6,1	6,7
Ratio maestros/centro	2,3	2,4	1,8
Ratio maestros/centro (esperada)	1,7	1,7	1,7
% maestros de educación infantil	33,7	37,0	23,8
% otros maestros y licenciados	3,8	3,4	5,2
% técnicos superiores (y FP II)	49,7	46,7	59,0
% Otros (técnicos medios, módulos, idoneidad, habilitación, etc.)	12,8	13,0	12,1
% Escuelas infracualificadas	9,0	5,8	21,1
% Escuelas infraprofesionalizadas	17,7	21,6	4,8
% Escuelas sin maestros de educación infantil (o habilidades)	9,0	7,2	15,8
% Escuelas sin diplomados o licenciados	4,0	2,9	7,9

Fuente: elaboración propia a partir de datos facilitados por los ayuntamientos.

Cuadro 4. Evolución de los criterios relativos a las ratios de profesionales

<p>Orden de 11 de mayo de 1983, que regula las condiciones higiénico-sanitarias y de seguridad de obligado cumplimiento por los centros de atención asistencial para niños de menores de 6 años (modificada posteriormente por la Orden, de 1 de agosto de 1984)</p>	<p>El artículo 2 establece la cualificación del personal de los centros. Los educadores tienen que tener alguna de las titulaciones siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Educadores: profesor de EGB, especialidad de preescolar; licenciado en Ciencias de la Educación; licenciado en Psicología; licenciado en Medicina, especialidad pediatría; y formación profesional de 2º grado de técnico especialista en Jardín de Infancia. <p>Los educadores pueden disponer de la ayuda de un auxiliar educador que deberá actuar siempre bajo el asesoramiento y la responsabilidad educativa de aquéllos. Para ejercer de auxiliar educador, se exigen las condiciones y titulaciones siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Auxiliar educador: Técnico auxiliar en Jardín de Infancia, técnico especialista en Jardín de Infancia, diploma de Jardineras Educadoras y Educadores, otorgado por la institución cultural del CIC, o diploma de la Escuela Departamental de Puericultura.
<p>Real Decreto 1004/1991, de 14 de junio, por el que se prevén los requisitos mínimos de los centros que imparten enseñanzas de régimen general no universitarias.</p>	<p>El artículo 14 prevé que la educación infantil deberá ser impartida por maestros, con la especialidad correspondiente. En el primer ciclo, los centros tendrán que disponer además de otros profesionales con la debida cualificación para la atención educativa apropiada a los niños de esta edad.</p> <p>El artículo 15 prevé que el primer ciclo deberá disponer de personal cualificado en número igual al de unidades en funcionamiento, más uno.</p> <p>El personal cualificado deberá estar formado por maestros especialistas en educación infantil, profesores de EGB especialistas en preescolar, técnicos superiores en Educación Infantil o técnicos especialistas en Jardín de Infancia.</p> <p>Por cada seis unidades o fracción, deberá haber, al menos, un maestro especialista en educación infantil o profesor de EGB especialista en preescolar.</p>
<p>Decreto 353/2000, de 7 de noviembre, por el que se prevén los requisitos mínimos de determinados centros de educación infantil</p>	<p>El número de maestros del centro, así como su titulación académica, serán los que prevé el Real Decreto 1004/1991.</p> <p>El número de educadores y de maestros deberá ser en total, como mínimo, el mismo que el de unidades en funcionamiento más uno. Sin embargo, en los centros a los que hace referencia el artículo 3, el número de educadores y de maestros sólo tendrá que igualar el de unidades en funcionamiento.</p> <p>Cuando una unidad agrupe a alumnos de ambos ciclos de educación infantil, el maestro de esta unidad deberá cumplir con los requisitos de titulación que prevé el artículo 16 del Real Decreto 1004/1991, de 14 de junio.</p>
<p>Decreto 282/2006, de 4 de julio, por el que se regulan el primer ciclo de la educación infantil y los requisitos de los centros</p>	<p>El artículo 11 regula el número y la cualificación de los profesionales. Los profesionales deberán estar en posesión del título de maestro especialista en Educación Infantil o del título de grado equivalente, o del de técnico superior en Educación Infantil, o de cualquier otro título declarado equivalente, académica y profesionalmente, a alguno de los anteriores.</p> <p>El número mínimo de profesionales en presencia simultánea deberá ser igual al número de grupos en funcionamiento simultáneo más uno, incrementado en uno más por cada tres grupos.</p> <p>Por cada tres grupos, o fracción, al menos uno de los profesionales deberá tener el título de maestro con la especialidad en educación infantil o el de grado equivalente.</p> <p>Cada grupo estable de alumnos deberá tener un profesional de los previstos en este artículo que realice los trabajos de educador-tutor y sea el referente, incluso para la relación con las familias.</p>

Esta situación se presenta con más frecuencia en el sector público que en el privado, y también en los centros públicos de gestión directa que en los de gestión indirecta. Precisamente, la tabla 13 evidencia que estas ratios son mayores en el caso de las escuelas infantiles municipales de gestión indirecta, lo que se explicaría por los mismos motivos económicos que se argüían cuando anteriormente se hablaba del número de niños por grupo. Así, por ejemplo, si se compara el nivel de cualificación de los profesionales en función del tipo de gestión las escuelas infantiles municipales de gestión directa presentan una mayor proporción de maestros (37,0% vs. 23,8%), mientras que las escuelas de gestión indirecta tienen un porcentaje superior de técnicos superiores (59,0% vs. 46,7%). Las retribuciones varían en función del nivel de cualificación, de forma que los centros de gestión indirecta comportan en este sentido menores costes de personal.

Ahora bien, tal vez el déficit más importante hace referencia al cumplimiento de la normativa vigente. La tabla 13 muestra el porcentaje de guarderías analizadas que no cumple con los mínimos normativos en cuanto al número de profesionales (% de escuelas infraprofessionalizadas) y de maestros (% de escuelas infracualificadas). Y en este sentido, cabe decir que un 17,7% de las escuelas infantiles que ha facilitado los datos manifiesta disponer de menos profesionales contratados de lo que prevé el decreto, y un 9,0%, con menos maestros de lo que correspondería.

Un 4% de las escuelas analizadas no tiene ningún profesional con título universitario

Este déficit de profesionalización y cualificación de las guarderías puede deberse, en parte, al aumento de requisitos que incorpora el último decreto aprobado. Es cierto que una parte de los centros necesita un periodo de tiempo más o menos prudente para actualizar el nivel de formación de sus profesionales. Sin embargo, también es cierto que existen escuelas infantiles que, según la información de que se dispone, aún no cumplen con los requisitos previstos por el Real Decreto 1004/1991. Conviene destacar, por ejemplo, que un 4,0% de las escuelas analizadas no tiene ningún profesional con un título de diplomatura o licenciatura. El 9,0% de las escuelas, además, no tiene ningún maestro de educación infantil contratado.

En general, y en sintonía con los argumentos anteriormente expuestos, en los modelos de gestión

indirecta las carencias de cualificación son mayores que en los de gestión directa. En cambio, en cuanto al número de profesionales, las guarderías municipales de gestión indirecta cumplen en una mayor proporción la normativa. Es posible que el control sobre la concesión por parte de los ayuntamientos sea mayor en el criterio del número de profesionales que en el del grado de contratación de maestros.

Las actuaciones del Síndic de Greuges, también constatan este déficit de cualificación. Sólo en el último año 2006 se recibieron cinco quejas (Q 5896/2006, Q 12269/2006, Q 14768/2006, Q 4323/2006 y Q 4116/2006) relacionadas con el trato pedagógicamente inadecuado de determinados profesionales y con la falta de titulación del personal que trabaja en determinadas escuelas infantiles.

Dos de éstas hacen referencia a los casos de las guarderías no reguladas de Vilanova i la Geltrú (Q 4116/2006) y de Castellbisbal (Q 4323/2006) comentadas anteriormente. Del resto, y a título ilustrativo, conviene destacar una queja (Q 5896/2006) que hace referencia a una escuela infantil de titularidad privada de Sabadell. En la queja se expone que esta guardería comenzó su actividad en septiembre del año 2004, sin permisos ni del Ayuntamiento de Sabadell ni del Departamento de Educación. A raíz de la denuncia de una familia, el centro había regularizado su situación en cuanto a la licencia municipal y actualmente tiene en trámite, también, la autorización del Departamento de Educación. A pesar de que no se aportaba documentación, en la queja se recogía la preocupación por la falta de titulación del personal que trabajaba en el mismo, la falta de proyecto educativo, y el trato inadecuado que podrían estar recibiendo los niños. Este trato se concretaba, por ejemplo, en prácticas como “no calentar la comida de los menores para ahorrar gastos, no cambiarles los pañales, sacarlos al patio sin chaqueta en invierno pensando que si se ponen enfermos no vendrán a la escuela, tenerlos larguísimos ratos sentados en el orinal en la época de la retirada de los pañales, o llevarlos a hacer natación en el vehículo particular de la propietaria del centro, dejar a los niños que no caben en el centro y mojarles la ropa para que las familias piensen que sí han ido”. Esta queja está pendiente de resolución.

Otra queja ilustrativa hace referencia al funcionamiento de la escuela infantil municipal de Puigcerdà (Q 14768/2006) y, en concreto, al trato que daba una de las educadoras a los niños y a sus padres. En la queja se expone que presuntamente una de las educadoras del centro da un trato inadecuado a los menores que están escolarizados que bordearía el maltrato. Así, se relata la aplica-

ción de castigos físicos (“le castigó y le dio un golpe en el labio que le hizo sangrar”, “a mi hijo le despachurró una galleta en la cara hasta que le hizo vomitar”) y un trato ofensivo a las familias que habrían expuesto su desacuerdo. Esta queja, también, está pendiente de resolución.

Durante el primer semestre de 2007, ya se han gestionado dos casos más sobre presuntos maltratos. En el primero de ellos, correspondiente a una guardería privada de Cerdanyola del Vallès (A/O 1425/2007), los presuntos maltratos se producirían sobre todo en las horas de las comidas, en que los niños serían obligados a comer, aguantándoles la cabeza o tapándoles la nariz. También se relata una quemadura sufrida por un alumno, que la familia finalmente habría decidido no denunciar.

Y en el segundo de los casos, correspondiente a una queja presentada por un grupo de maestras de una guardería privada de Barcelona (Q 2003/2007), se relatan presuntos maltratos por parte de la coordinadora general del centro, que se encargaba principalmente de la escuela infantil. Las conductas descritas, según el mismo relato de las maestras, son las siguientes:

“En cuanto a la higiene:

- En las clases de la escuela infantil no hay cambiadores y se tienen que cambiar a los niños sobre la mesa de la maestra.
- Sólo hay una toalla para lavar a los 24 niños y niñas.
- La cara de los niños se lava con una misma esponja para todos.
- Si por casualidad a un niño se le cae el plato al suelo, recogen la comida y se la vuelven a poner en el plato para que se la coma.
- Si un niño vomita se le vuelve a poner todo en el plato y se le obliga a comérselo.

En cuanto a la coordinación, los niños de la escuela llegan cerca de las 8h de la mañana. Muchos de los niños traen desayuno de casa y hay días en que son las 12 del mediodía y aún no han desayunado, ya que la coordinadora considera que no tienen apetito.

Los niños de un año tienen que estar todo el día sentados en una silla sin salir al patio y sin apenas moverse. Si algún niño se quiere levantar o correr por la clase, a menudo es abucheadado, atado a la silla, o maltratado físicamente. En cuanto al almuerzo, no hay hora para comenzar a comer, y a menudo se les da hacia las 16 horas y se solapa

con la merienda. Muchas veces salen de la escuela sin merendar y alguna vez sin almorzar.

En el rato de comedor de los niños de tres y cuatro años se les obliga a estar dos horas sentados sin poder hablar y escuchando música de fondo. Si algún niño juega o quiere hablar, la coordinadora rocía de colonia el ojo del niño o le clava un tenedor en la mano y le causa una herida y sangre. Todo ello se excusa diciendo que el niño se ha caído o que le ha hecho daño otro compañero.

Durante el primer trimestre de 2007 el Síndic ha recibido dos quejas sobre presuntos maltratos

En cuanto a los maltratos físicos y psicológicos, a la coordinadora le gusta mucho gritar y los niños le tienen pánico, tanto que muchos al verla se hacen pipí encima. Además [...] y continuamente les está pegando:

- Si los niños no están bien sentados, les grita y les pega.
- Si los niños rompen algún juguete o cuento sin querer, les amenaza que les romperá la cara.
- Si se portan mal, pone una silla encima de una mesa y les sienta encima con la peligrosidad de que si se mueven se caen.
- Cuando a algún niño se le escapa el pipí no duda en pegarlo y dejarle la mano marcada en la cara o en el culo.
- A menudo los empuja, les estira del pelo y muy continuamente les pega y les hace heridas en los labios o en alguna otra parte del cuerpo.

[...] Se hace cargo de las clases la secretaria de la escuela, muchas de las chicas que llevan las clases no disponen de la titulación adecuada. En las reuniones que se tienen con la directora del centro se exige esta ‘rigidez educativa’ y dice al personal que por pegar a un niño no se le va a traumatizar.”

Todos estos hechos, según se indica, fueron denunciados al Departamento de Educación, y la Inspección informó que el año pasado otros cinco maestros también denunciaron maltratos a los niños y aportaron pruebas. En el momento de elaboración del presente informe extraordinario, el Síndic de Greuges aún no ha emitido ninguna resolución al respecto.

8.8. DÉFICIT RELACIONADO CON LAS CONDICIONES DE TRABAJO

La flexibilidad laboral y el alargamiento de la jornada que muchos progenitores dedican al trabajo, combinados con la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, son fenómenos que presionan cada vez más a los centros educativos a ampliar el horario de prestación del servicio. En el ámbito de la educación infantil de primer ciclo, cabe mencionar que uno de los factores que más condiciona la elección de centro de las familias tiene que ver con las posibilidades de atención horaria que ofrecen las guarderías. Es relativamente frecuente que determinadas familias opten por la escolarización de su hijo en escuelas infantiles privadas, por ejemplo, porque éstas tienden a ofrecer horarios más extensivos. La concepción de las guarderías como recurso de conciliación de la vida laboral y familiar contribuye a generar este tipo de usos y demandas por parte de las familias, de cobertura de periodos de tiempos más amplios.

Las condiciones laborales del sector son con frecuencia precarias

Paralelamente, y en comparación con otros ámbitos educativos, conviene tener presente que la creación y el mantenimiento de la oferta de educación infantil de primer ciclo resulta económicamente costosa, especialmente porque la falta de autonomía propia de la edad de los niños atendidos obliga a contar con ratios profesionales bajas, con personal cualificado y con espacios específicamente condicionados. Los costes que supone cumplir con estos requisitos se suman a las dificultades presupuestarias con que se encuentran muchos ayuntamientos y también muchos promotores privados.

Cabe decir que estas tensiones económicas pueden jugar en detrimento de la de la calidad del servicio y, especialmente también, en detrimento de las condiciones de trabajo de los profesionales del sector. Las jornadas de trabajo extensivas, la no contabilización de las horas extraordinarias, la falta de oportunidades de formación continua de los profesionales, las retribuciones salariales bajas, etc. son situaciones relativamente frecuentes en esta etapa educativa.

Sobre este punto, conviene mencionar el hecho de que los profesionales realizan jornadas laborales extensivas de atención directa, con escasas o nulas horas no lectivas para la gestión y preparación de

la acción educativa y para la coordinación del equipo de profesionales. A diferencia de otras etapas educativas, en que se estipulan claramente la distribución de horas lectivas y no lectivas y se dispone de periodos no lectivos durante el verano (de final de junio a principios de septiembre) suficientes para la preparación del curso escolar, en la educación infantil esta circunstancia no se produce. Lógicamente, eso acaba incidiendo negativamente sobre la calidad educativa de la oferta y, obviamente también, sobre las condiciones de trabajo de los mismos profesionales.

La falta de control del funcionamiento de las escuelas infantiles y el déficit de integración real de esta etapa al sistema educativo no contribuyen a luchar contra la precariedad de las condiciones de trabajo. Todo lo contrario, incluso, pueden llegar a propiciar la presencia de casos en que los empleadores no respetan las condiciones de trabajo previstas por convenio colectivo. Para entender la calidad de las condiciones laborales, aquí cabe considerar la enorme feminización de la ocupación generada en el sector de la educación infantil, que, por el efecto de las desigualdades de género propias del mercado de trabajo, puede llegar a normalizar determinadas condiciones laborales precarias.

Particularmente en el sector privado, la escasa vertebración de una parte importante de guarderías y su menor supervisión por parte de la Administración educativa son factores que aumentan la desprotección en las relaciones laborales de los profesionales que trabajan en él y que favorecen que estas prácticas sean aún más prevalentes.

En esta línea, por ejemplo, conviene mencionar una queja recibida en el Síndic de Greuges (Q 3518/2006) en que todo el equipo de educadores de una guardería privada manifestaba su disconformidad con respecto a la insuficiencia del salario que percibían, en contraste con el gran número de horas de atención a los niños que debían cubrir. Esta queja se cerró porque las condiciones salariales de los educadores en centros privados no puede ser objeto de la intervención directa de la institución del Síndic de Greuges, ya que se trata de un asunto privado (objeto de negociación entre particulares) que está fuera del ámbito competencial del Síndic de Greuges.

En todo caso, la revisión de los convenios colectivos que regulan las condiciones de trabajo en el ámbito educativo evidencia la existencia de tres desigualdades sociolaborales, en torno a las cuales cabe reflexionar.

La primera de las desigualdades, tal y como se ha expuesto aquí, hace referencia a los sectores de

titularidad. Según los mínimos previstos por los convenios colectivos, las condiciones de trabajo del personal educador que trabaja en el sector privado, en general, son objetivamente peores que las condiciones del personal en el sector público. En el cuadro 5, que recoge las condiciones laborales previstas por convenio, se observa que, a igual cualificación y puesto de trabajo, los profesionales del sector público, respecto al privado, están obligados a trabajar menos horas a cambio de mayor salario, tal y como ocurre con los profesionales del sector privado concertado, respecto a los del privado no subvencionado.

Anteriormente ya se apuntaba que el sector privado tiene más dificultades económicas que el sector público, hecho que contribuye a precarizar las condiciones laborales. En parte, esta situación también se explica por las peores condiciones de trabajo previstas en el mismo convenio colectivo de la enseñanza privada.

Las condiciones de trabajo en el sector público se acostumbran a regir por el convenio de la administración local promotora del servicio. Desde este punto de vista, aquí cabe mencionar que la externalización y subcontratación de las escuelas infantiles municipales pueden convertirse en una estra-

tegia de evitación de las condiciones laborales que rigen el personal laboral de las administraciones locales. En anteriores apartados ya se han mencionado las peores condiciones de cualificación, por ejemplo, entre las guarderías de gestión directa y las de gestión indirecta.

La externalización puede ser una estrategia para ahorrarse las condiciones laborales que ofrece la propia Administración

Para ilustrar tanto la precariedad que puede incorporar la externalización como la consideración de los profesionales que trabajan por parte de determinados ayuntamientos, se puede mencionar una queja (Q 2461/2007) recibida recientemente de una persona que, a pesar de trabajar en una escuela infantil municipal, contratada por la empresa privada que tiene su concesión, no le habían considerado, a efectos de baremo en el proceso de preinscripción de su hijo de un año, los puntos

Cuadro 5. Condiciones de trabajo del sector de enseñanza en Cataluña, según convenio* (2006)

Profesional	Jornada laboral anual (lectivas y no lectivas)	Horas extra	Descanso retribuido (además de vacaciones)	Salario mensual (sin trienios)
Educador de escuela infantil				
–maestros de educación infantil de 1er ciclo u otros– (público)	-	-	-	1.677,23 €
Maestro de educación primaria (público)	-	-	-	1.945,46 €
Técnico auxiliar educador de escuela infantil				
–maestros de educación infantil de 1er ciclo u otros– (público)	-	-	-	1.677,23 €
Maestro de educación infantil de 1er ciclo (concertado)	1.389 horas	+75% según salario base	11 días laborables adicionales	1.399,75 €
Maestro de educación primaria (concertado)	1.190 horas	+75% según salario base	1 mes adicional	1.824,05 €
Técnico superior de educación infantil (concertado)	1.649 horas	+75% según salario base	11 días laborables adicionales	845,17 €
Maestro de educación infantil de 1er ciclo (privado)	1.393 horas	+75% según salario base	11 días laborables adicionales	1.249,59 €
Maestro de educación primaria (privado)	1.200 horas	+75% según salario base	3 semanas adicionales	1.460,03 €
Técnico superior de educación infantil (privado)	1.653 horas	+75% según salario base	11 días laborables adicionales	715,57 €

Fuente: elaboración propia con datos del convenio colectivo de trabajo del sector de enseñanza privada de Cataluña para el año 2006, publicado en el DOGC en la Resolución TRI/2951/2006, de 14 de julio, y del convenio IMEB 2004-2007 del Ayuntamiento de Barcelona.

*Nota: Para las enseñanzas concertadas y privadas, la tabla recoge la información del Convenio colectivo del sector de enseñanza privada de Cataluña 2006. Para las enseñanzas públicas, la tabla recoge la información del convenio IMEB 2004-2007 del Ayuntamiento de Barcelona.

correspondientes a los “hijos de padres que trabajan en el centro”. El Decreto 75/2007, de 27 de marzo, por el que se regula el procedimiento de admisión del alumnado en los centros en las enseñanzas sufragadas con fondos públicos, es claro cuando en el artículo 7 prevé que “la existencia de hermanos matriculados en el centro o padres o tutores legales que trabajen en el mismo” es criterio de prioridad. Aun así, el Ayuntamiento titular de la escuela infantil argumenta que la Resolución EDU/904/2007, de 30 de marzo, por la que se aprueban las normas de preinscripción y matrícula del alumnado para el curso 2007-2008, no es concluyente ante estas circunstancias. En concreto, el anexo 2 especifica que “Se entiende que un padre o tutor legal trabaja en el centro cuando en el momento de presentar la solicitud de preinscripción ejerce en el centro una actividad continuada amparada con un contrato laboral o administrativo con el titular del centro”. El Ayuntamiento, en este sentido, manifiesta que la persona interesada no tiene un contrato laboral o administrativo directamente con la Administración local. Esta queja está pendiente de resolución.

La segunda de las desigualdades hace referencia al nivel retributivo según el nivel educativo del personal educador. Las condiciones laborales del personal educador que trabaja en la educación infantil de primer ciclo son objetivamente peores que las condiciones del personal educador en niveles educativos superiores. Así, por ejemplo, el convenio colectivo de trabajo del sector de enseñanza privada de Cataluña para el año 2006, publicado en la Resolución TRI/2951/2006, de 14 de julio, prevé que la jornada laboral anual máxima de un maestro de educación infantil de una escuela infantil concertada sea de 1.389 horas, con una retribución mensual de 1.399,75 €, mientras que la de un maestro de educación primaria, con la misma cualificación, sea de 1.190 horas, con un salario de 1.824,05 €.

Esta situación está muy relacionada con el reconocimiento social y político de esta etapa educativa, en comparación con las otras. El mismo convenio colectivo mencionado considera a los profesionales de la educación infantil de primer ciclo separadamente de los profesionales del resto de ciclos educativos. Sobre este aspecto, conviene recordar que los estudios señalan que el impacto de una intervención educativa de calidad en edades tempranas es superior que en edades posteriores, de forma que el nivel de cualificación exigido y de responsabilidad profesional asumida por el personal de las escuelas infantiles y guarderías, a priori, no es inferior.

Y finalmente, la tercera de las desigualdades hace referencia a la asignación de las categorías profesio-

sionales. El convenio colectivo del sector de las enseñanzas privadas en Cataluña, por ejemplo, prevé que la categoría de los maestros/profesores titulares de educación infantil de primer ciclo, que equivale mayormente a los maestros diplomados en educación infantil, trabajen menos horas a cambio de una retribución mayor que la categoría de los educadores infantiles, que responde, a priori, mayormente a los técnicos superiores de educación infantil.

En general, los técnicos superiores de educación infantil, y todos los profesionales que trabajan como educadores de apoyo, son los que tienen peores condiciones de trabajo. Los mismos sindicatos destacan la precariedad laboral del personal de acogida y de apoyo de muchas escuelas infantiles públicas y privadas (poca estabilidad, poco acceso a la formación, poca flexibilidad horaria, etc.).

Tanto en el sector público como en el privado, cabe comentar que muchos maestros son asignados a una categoría profesional de educador infantil, no de maestro, a diferencia de otras etapas educativas, como la de educación infantil de segundo ciclo, en que eso no sucede. Ésta es una situación de subempleo que permite reducir los costes derivados de la contratación de personal, y también evidencia una vez más los problemas de reconocimiento de la figura del maestro de educación infantil de la etapa 0-3.

La asignación de categorías profesionales es motivo de desigualdad sociolaboral

Cabe decir que la negociación colectiva acostumbra a prever diferencias en las condiciones laborales de los trabajadores en función de su categoría profesional. Ahora bien, las diferentes categorías profesionales responden generalmente a grupos de tareas claramente diferenciadas, y la asignación del trabajador a una categoría profesional concreta determina las condiciones laborales, pero también el contenido de la prestación de trabajo. Las categorías profesionales con mejores condiciones requieren de aptitudes también superiores, y a la inversa.

Aun así, en la práctica, el Decreto 282/2006 prevé la existencia de más unidades o grupos de niños que de maestros titulados. En el artículo 11, se especifica que “por cada tres grupos o fracción, al menos

uno de los profesionales debe tener el título de maestro con la especialidad en educación infantil o el de grado equivalente”. Eso conlleva que, muy a menudo, los técnicos superiores de educación infantil, asignados a la categoría del educador infantil, realicen tareas y tengan atribuciones profesionales equivalentes a las de los maestros de educación infantil, asignados a la categoría del maestro. Sobre esta práctica, es preciso recordar que el mismo Estatuto de los Trabajadores, en el artículo 22.3, prevé que “Se entenderá que una categoría profesional es equivalente de otra cuando la aptitud profesional necesaria para el desempeño de las funciones propias de la primera permita desarrollar las prestaciones laborales básicas de la segunda, previa realización, si ello es necesario, de procesos simples de formación o adaptación”.

Precisamente, tal y como se mostraba en la tabla 13, el análisis de la información facilitada por los ayuntamientos sobre las escuelas infantiles municipales evidencia que los centros gestionados de forma indirecta por entidades privadas lucrativas o no lucrativas presentan un porcentaje mayor de técnicos superiores en Educación Infantil (59,0%) que los centros gestionados de forma directa por los mismos ayuntamientos (46,7%). Esta diferencia se explica por el hecho de que la contratación de técnicos superiores permite a determinados gestores privados abaratar los costes de explotación de la concesión.

Conscientes de la situación del sector, algunos ayuntamientos incorporan en los concursos de adjudicación de las concesiones de escuelas infantiles municipales criterios de valoración relacionados con la calidad de las condiciones de trabajo. Se hace referencia a las posibilidades de formación continua, a la organización del trabajo y, muy especialmente, a la retribución de los profesionales. En concreto, numerosos pliegos de condiciones incorporan como criterio de valoración que exista una propuesta de mejora en las retribuciones del personal, respecto a las previstas por el convenio colectivo de referencia. En consonancia con los aspectos señalados anteriormente, esta propuesta de mejora salarial a veces hace referencia específicamente a los técnicos superiores en educación infantil.

En cualquier caso, éstas son buenas prácticas que cabría extender al conjunto de concursos de concesión. Ahora bien, estos pliegos de condiciones, muy a menudo, también incorporan como criterio de valoración la mejora de la oferta económica según la previsión de costes realizada por el ayuntamiento (1 punto por cada 1% de mejora, hasta un máximo de 5 puntos). Particularmente, si bien intenta promover la eficiencia y optimización en la gestión de los recursos públicos, este tipo de criterios contribuye a generar presión económica sobre los gestores de escuelas infantiles y guarderías y acaban revirtiendo negativamente sobre las condiciones laborales de los profesionales.

9. CONCLUSIONES

A continuación se recogen, de forma resumida, algunas de las principales conclusiones extraídas del análisis realizado en el marco del presente informe extraordinario sobre la situación de la escolarización de los niños de cero a dos años en Cataluña.

9.1. BUENA POSICIÓN COMPARADA DE CATALUÑA CON RELACIÓN A LOS NIVELES DE COBERTURA DE LOS SERVICIOS DIRIGIDOS A LA PRIMERA INFANCIA

En el apartado correspondiente a la comparativa internacional y por CCAA se ha puesto de manifiesto que Cataluña está en una buena situación en cuanto a los niveles de cobertura del servicio. El Consejo Europeo ha previsto el objetivo para el 2010 de alcanzar el 33% de cobertura en la etapa de cero a dos años, y Cataluña se sitúa justamente en torno a este umbral.

Por una parte, a nivel europeo, Cataluña ocupa una posición media, similar a la de países pioneros en políticas sociales como Francia y Finlandia, y claramente por encima de los países de su entorno inmediato del sur de Europa, como España o Portugal. Ahora bien, también es cierto que algunos de estos países, como Finlandia, por ejemplo, tienen políticas de licencias parentales más extensivas bajo el punto de vista temporal y económico, lo que incrementa las posibilidades de conciliación de las familias. Y por otra parte, es preciso advertir que Cataluña muestra un importante déficit de cobertura en comparación con los países pioneros en políticas de atención a la primera infancia, como puede ser Dinamarca.

La tasa de escolarización (pública y privada) de los niños de cero a dos años en Cataluña (31%) dobla prácticamente la del conjunto del Estado español (16%). Por CCAA, sólo el País Vasco muestra unos niveles de cobertura superiores.

9.2. BAJA ESCOLARIZACIÓN PÚBLICA DE LOS NIÑOS DE 0 A LOS 2 AÑOS

La buena valoración en cuanto a los niveles de cobertura que ofrece el análisis comparado no son

trasladables a la situación de la escolarización pública. En Cataluña, el déficit de oferta pública se pone de manifiesto por diferentes motivos. Entre éstos, conviene destacar, por una parte, que las comunidades autónomas pioneras en la escolarización infantil, como por ejemplo Navarra y el País Vasco, presentan porcentajes del sector público más importantes. Y por otra parte, es preciso mencionar que, en el primer ciclo de educación infantil, más del 50% de los niños catalanes está escolarizado en el sector privado, mientras que esta proporción es inversa en el resto de ciclos del sistema educativo. De hecho, hay comarcas y muchos municipios medios que prácticamente no tienen oferta pública dirigida a esta franja de edad.

La aprobación del Decreto 5/2004, de 9 de julio, de Creación de Guarderías de Calidad y el consecuente desarrollo del Plan de creación de 30.000 plazas públicas deben representar un aumento considerable de la oferta pública existente. Cataluña debe pasar de tasas de escolarización pública del 14% al 26% aproximadamente.

9.3. DESIGUALDADES TERRITORIALES SIGNIFICATIVAS EN LA ESCOLARIZACIÓN DE LOS NIÑOS DE 0 A 2 AÑOS

La falta de planificación de la oferta escolar ha contribuido a consolidar importantes desigualdades entre comarcas y municipios relacionadas con la escolarización de cero a dos años.

Por comarcas, no existen patrones claros que expliquen la distribución de la oferta. En general, las comarcas urbanas presentan situaciones relativamente similares entre ellas, caracterizadas por tasas de escolarización medias-bajas. El déficit estructural de oferta pública y las dificultades a la hora de estructurar una red que dé cobertura a la cuantiosa demanda de dicho tipo de servicios explicarían la situación de escolarización de estos territorios. En cuanto a las comarcas rurales, en cambio, existen más diferencias entre ellas: algunas comarcas presentan una oferta pública consistente y con unas tasas de escolarización próximas al 50%, mientras que otras están por debajo del 20%.

El análisis por municipios aporta algunas explicaciones diferenciadas por sectores de titularidad. Así, por ejemplo, el nivel de renta y la concentración de población son factores que contribuyen a explicar la mayor presencia del sector privado en determinados municipios, especialmente grandes y en zonas urbanas. Para comprender la distribución del sector público, en cambio, es preciso hacer referencia especialmente a factores de carácter político, relacionados con el compromiso asumido por cada uno de los ayuntamientos de promover la escolarización de la primera infancia. La importancia de estos factores provoca una diversificación extraordinaria de las diferentes situaciones locales y comporta que haya municipios urbanos medios sin prácticamente oferta pública, y municipios rurales pequeños con plazas suficientes para abastecer la propia demanda y la de los municipios vecinos.

A priori, el desarrollo del Plan de creación de 30.000 plazas públicas debe suponer un avance significativo en la reducción de las desigualdades territoriales.

El compromiso de creación de 30.000 plazas está prácticamente conseguido

Aun así, la estimación del escenario de escolarización que se derivará de la aplicación del Plan deja vislumbrar impactos bastante desiguales por territorios. Respecto a la planificación, es cierto que el Plan contribuye a incrementar significativamente la oferta de las comarcas rurales que tienen un déficit de escolarización más pronunciado, y a reducir su situación de desigualdad en la provisión educativa. Sin embargo, también es cierto que las tasas de escolarización estimadas para el 2008 en función de la previsión efectuada por el Plan siguen reflejando desigualdades significativas entre territorios. Se prevé que algunas comarcas rurales presenten tasas de escolarización próximas al 70%, mientras que algunas comarcas urbanas no lleguen al 30%.

Respecto al desarrollo del Plan, los compromisos de creación de 30.000 plazas están prácticamente conseguidos. Sin embargo, el grado de consecución de las comarcas ha sido muy diverso. El problema se hace evidente cuando hay comarcas con tasas de escolarización bajas que muestran grados de consecución inferiores al 70%, mientras que hay comarcas con tasas de escolarización altas que presentan grados de consecución superiores al

120%. Esta realidad puede contribuir a acentuar, en algunos casos, las desigualdades territoriales existentes.

9.4. BAJA DIVERSIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE CUIDADO A LA PRIMERA INFANCIA

En la primera parte del presente informe se ha comentado que, en países del norte y centro de Europa, las familias disfrutan de una red de escuelas infantiles más extensa y, además, tienen al alcance un abanico más amplio de opciones de cuidado que en el caso de Cataluña. Las familias disponen, en definitiva, de más recursos en servicios (las escuelas), en dinero y en tiempo para dedicar a los niños. Esta diversificación de los recursos implica mayor flexibilidad para que las familias cuiden a los niños, en función de sus preferencias o necesidades laborales, especialmente durante el primer año de vida del niño, cuando son más reticentes a llevar a los hijos a centros escolares. Los recursos en tiempo normalmente provienen de la reducción de la jornada laboral, los horarios flexibles y las excedencias parentales. Los recursos en dinero, en cambio, provienen de las transferencias directas para el cuidado infantil en centros o a domicilio, las deducciones de la renta o la retribución de las excedencias laborales.

¿Cuáles son las opciones al alcance de una familia en Cataluña para organizar el cuidado infantil aparte de los centros escolares? Los países del sur de Europa, y por extensión Cataluña, se caracterizan por un modelo de cuidado de la primera infancia muy dependiente del sector informal, confiando que la familia, a través de la llamada solidaridad intergeneracional, cubra determinadas necesidades de bienestar.

Ante la imposibilidad de acceder a las escuelas infantiles, el uso de estas redes informales es muy frecuente. Incluso, en caso de disponer de plazas escolares de carácter público, las redes informales pueden jugar un papel clave para resolver posibles problemas de incompatibilidad de horarios con los centros. En cambio, otros recursos vía dinero (desgravaciones o transferencias) o tiempo son, en general, más bien escasos, especialmente entre los asalariados por el coste de oportunidad que representa abandonar el trabajo. Los padres y las madres trabajadores pueden solicitar la reducción de la jornada laboral o excedencias parentales de hasta tres años para el cuidado de los niños. Aun así, estas opciones no comportan ningún tipo de compensación económica, con el agravante de que a partir del segundo año de excedencia se da de baja al trabajador de la Seguridad Social con la

consecuente pérdida de los derechos sociales derivados de la cotización, como por ejemplo la prestación por desempleo o la jubilación.

En síntesis, en Cataluña queda aún un trabajo muy importante a realizar en el desarrollo de servicios complementarios en los centros escolares que se ajusten a las familias y les aporten mayor flexibilidad para organizar el cuidado y la educación infantil.

9.5. DÉFICIT DE REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DIRIGIDOS A LA PRIMERA INFANCIA

De hecho, Cataluña ya dispone de algunos servicios complementarios dirigidos a la primera infancia, como pueden ser las ludotecas u otros espacios lúdicos infantiles. En general, conviene destacar el déficit de regulación y control de dicho tipo de servicios.

En particular, el problema se acentúa cuando se trata de servicios equivalentes que actúan de forma paralela en la red de guarderías autorizadas por el Departamento de Educación y que, bajo otras denominaciones, funcionan como verdaderas escuelas infantiles. Estos servicios no tienen ningún tipo de regulación sobre las condiciones en que su actividad se desarrolla. Ello conlleva que no quede garantizada ni controlada la calidad de la atención prestada.

Cuando se explicitan los problemas, el informe también ha constatado que no existe ninguna administración que se ocupe de velar, en el marco de estos servicios, por el derecho del niño a una atención de calidad. Ello significa, pues, que la mayor diversificación reclamada en el punto anterior debe superar este vacío competencial y debe ir acompañada de mayores esfuerzos en la supervisión de los servicios existentes. Cabe decir que el nuevo Decreto 282/2006, que regula la educación infantil de primer ciclo, no ha aportado ninguna solución a este déficit, porque, entre otros motivos, no obliga a los servicios que ofrecen una atención educativa regular a ser autorizados por el Departamento de Educación.

9.6. ESTANCAMIENTO Y OTRAS LIMITACIONES DEL MARCO NORMATIVO QUE REGULA LA ETAPA DE 0 A 3 AÑOS

En general, el derecho de los niños a la educación tiende a expandirse y, cada vez más, las iniciativas legislativas, no sólo educativas, sino

también del ámbito del apoyo a la familia, de la ocupación, de la conciliación, etc. incorporan referencias a la importancia de la atención de la primera infancia.

La importancia política que ha asumido la atención de la primera infancia ha provocado que las administraciones competentes se hayan ocupado últimamente de promover su regulación específica. En Cataluña, por ejemplo, es preciso mencionar la Ley 5/2004, de Creación de Guarderías de Calidad, y el Decreto 282/2006, que regula la educación infantil de primer ciclo.

Aun así, el análisis evolutivo de la normativa ha evidenciado que estas regulaciones no incorporan cambios realmente estructurales respecto a la etapa 0-3. De hecho, el informe ha puesto de manifiesto que, en muchos aspectos, el marco normativo actual no difiere mucho de la situación de las décadas de los ochenta y noventa.

En el año 1983, por ejemplo, la Generalitat de Catalunya promulgó el Decreto 65/1982 y diversas órdenes sucesivas que regulaban las condiciones higiénico-sanitarias y de seguridad de los centros de atención infantil que no estaban autorizados por la Administración educativa. Como ya se ha comentado anteriormente, uno de los problemas del Decreto 282/2006, que deroga el Decreto 65/1982, es la falta de regulación de los servicios dirigidos a la primera infancia que no funcionan como escuelas infantiles autorizadas, así como la no obligatoriedad de estos centros a ser autorizados por el Departamento de Educación.

El marco normativo actual no difiere mucho de la situación de los años ochenta y noventa

En esta misma línea, y con relación al derecho al acceso, es cierto que la Ley 5/2004 obliga a las administraciones educativa y local a impulsar el desarrollo de la red de guarderías de titularidad pública para asegurar una oferta suficiente para la población menor de tres años que solicite una plaza. Aun así, en la práctica esta ley no asegura el derecho subjetivo a la escolarización de los niños de cero a dos años, ni obliga a la Administración a proporcionar una plaza a quien lo solicite.

Respecto a la calidad, también es cierto que el Decreto 282/2006 ordena las condiciones mínimas que deben proporcionar las guarderías. Ahora

bien, estas condiciones no suponen ninguna mejora significativa respecto a los requisitos previstos por el Real Decreto 1004/1991. Es más, si se toma como referencia las órdenes definidas a principios de la década de los ochenta a las que se hacía referencia anteriormente, algunos de estos requisitos de calidad se han visto, incluso, debilitados.

O respecto al carácter educativo, también es cierto que la LOE (2/2006) integra la etapa 0-3 en el sistema educativo, después de que la LOGE (2/2002) concibiese la educación preescolar separadamente de la oferta propiamente escolar. Ahora bien, la LOGSE (1/1990) ya incorporaba esta etapa dentro del sistema educativo a principios de los años noventa.

La misma entrada y salida de esta etapa del sistema educativo no ha contribuido a asentar unas bases sólidas sobre las cuales construir un verdadero subsistema de educación infantil de primer ciclo. Los mismos periodos transitorios de adaptación a la normativa previstos por las diferentes legislaciones promulgadas se han ido sucediendo y superponiendo, sin tiempo para garantizar y consolidar los cambios.

9.7. DÉFICIT RELACIONADO CON LAS CONDICIONES DE CALIDAD DE LA ATENCIÓN

Algunos indicadores llevan a reflexionar en torno a la idoneidad de las condiciones de calidad que prevé la normativa. Anteriormente, ya se ha comentado que los requisitos exigidos por el Decreto 282/2006 son similares, y en algunos aspectos menos restrictivos, a los previstos por las normativas de los años ochenta y noventa. Desde una perspectiva comparada, es preciso mencionar que las exigencias de calidad son, en general, menores en Cataluña que en los países pioneros en políticas de atención escolar de la primera infancia.

Más allá de la idoneidad o no de los criterios exigidos, el informe también constata que existen numerosos centros que no respetan las ratios de niños, de profesionales y de maestros previstos legalmente. A modo de ejemplo, el análisis de la información facilitada por los ayuntamientos sobre las guarderías municipales concluye que el 17,7% de los hogares analizados no dispone del número de profesionales previsto por ley. No es preciso decir que estas circunstancias afectan negativamente a la calidad de la atención.

El informe también menciona la precariedad de las condiciones de trabajo de muchos profesionales

del sector, especialmente de los técnicos superiores y de los que trabajan en la categoría de educador (aunque sean maestros). El bajo nivel retributivo, la falta de pago de las horas extra, la asignación “a la baja” de las categorías profesionales previstas por convenio, etc. son algunas de las situaciones recurrentes. El agravio se produce al comparar las condiciones de trabajo de los profesionales de la educación infantil de primer ciclo con las del resto de ciclos educativos.

El sector privado presenta una situación más precaria que el público en cuanto a ratios y condiciones laborales

En general, los datos ponen de manifiesto que el sector privado presenta condiciones más precarias que el sector público, tanto en cuanto a las ratios como a las condiciones laborales. De hecho, el número de niños, el número de profesionales, la cualificación o las condiciones de trabajo son parámetros con los que los promotores y gestores de la oferta “juegan” para garantizar su sostenibilidad. La externalización del servicio por parte de los ayuntamientos puede representar indirectamente una forma de reducir los costes de gestión.

9.8. DÉFICIT DE CALIDAD EDUCATIVA RELACIONADO CON LA SUPERVISIÓN Y EL APOYO A LA ESCOLARIZACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA

A pesar de que la LOE (2/2006) prevé que el primer ciclo forma parte de la educación infantil, y la etapa está concebida actualmente como plenamente escolar, los vaivenes legales sucedidos en las últimas décadas han condicionado negativamente la plena integración de esta etapa en el sistema educativo.

Este hecho ha limitado, y limita aún, la responsabilidad y el esfuerzo financiero que realizan las administraciones educativas para garantizar la calidad de la atención prestada.

Ello se constata, por una parte, en el hecho de que los profesionales que trabajan no disponen de los mismos recursos y apoyos a la escolarización (EAP, etc.) de que disponen los profesionales del resto de etapas. Es preciso añadir que, medida que el

acceso se generaliza, aumentan la complejidad educativa y las necesidades de dotar la red de recursos para gestionarla.

Por otra parte, también se pone de manifiesto con el déficit de control y de supervisión de las administraciones competentes sobre la calidad educativa de la oferta. El presente informe constata carencias relacionadas con la poca valoración de los aspectos educativos en los procedimientos de concesión de la gestión de las escuelas infantiles municipales, con la existencia de guarderías que funcionan sin proyecto educativo o con la mala dotación y organización de los recursos humanos. En este sentido, cabe destacar el mencionado incumplimiento por parte de determinadas escuelas infantiles de las ratios de niños y de profesionales reguladas legalmente.

La supervisión de la calidad educativa es especialmente importante en un contexto caracterizado por la externalización y municipalización en la gestión de la oferta. Cabe decir que el proceso de descentralización de la gestión de la oferta coincide con una cierta debilidad económica por parte de los propios ayuntamientos, lo cual no contribuye siempre a garantizar su calidad y supervisión.

Además, la fragmentación de las competencias relacionadas con la escolarización de cero a tres años, sin los correspondientes mecanismos de coordinación y supervisión, puede alimentar un cierto efecto de difusión de las responsabilidades a la hora de garantizar la calidad de la oferta. El informe constata, por ejemplo, que, cuando aparecen problemas relacionados con el funcionamiento de la actividad, no existen pautas claras sobre qué administración —educativa o local— debe ocuparse de resolverlos.

9.9. FALTA DE RECONOCIMIENTO EDUCATIVO DE LA EDUCACIÓN INFANTIL DE PRIMER CICLO

En parte, el déficit de calidad de la oferta también se explica por la falta de valoración del componente educativo de esta etapa. Para muchos, las guarderías aún son servicios más orientados a la custodia de la primera infancia, que a la educación. El vaivén normativo, la falta de servicios de apoyo a las necesidades educativas especiales o el incumplimiento por parte de determinadas guarderías de las ratios de alumnos y profesionales ponen de manifiesto los problemas de reconocimiento educativo de esta etapa. El esfuerzo de provisión y supervisión que la propia Administración destina a esta etapa es un ejemplo más.

Esta falta de reconocimiento también se pone de manifiesto en las condiciones de trabajo o en la cualificación exigida a los profesionales. Así, por ejemplo, los profesionales de la educación infantil de primer ciclo perciben menor salario por más horas trabajadas y tienen menos tiempo para planificar la acción educativa que los profesionales de otras etapas. Igualmente, los requisitos de cualificación para esta etapa educativa son menores que para etapas posteriores. La educación infantil de segundo ciclo, por ejemplo, exige la presencia de maestros, mientras que esta exigencia en el primer ciclo no es extensiva al conjunto de grupos de niños.

9.10. DESIGUALDADES SOCIALES Y DÉFICIT RELACIONADO CON LA ACCESIBILIDAD A LA OFERTA EDUCATIVA

Y finalmente, el informe también ha puesto de manifiesto la existencia de desigualdades en el acceso a la educación infantil de primer ciclo. Los niños adscritos a los grupos sociales con mayor capital cultural y económico son los que participan más en este ámbito educativo.

Las desigualdades socioeconómicas se reproducen por efecto de diferentes factores. Uno de ellos tiene que ver con el déficit de oferta pública existente en nuestro país, hecho que reduce el volumen de oferta económicamente más accesible. El Plan de creación de 30.000 plazas públicas iniciado por el Gobierno catalán debe permitir atenuar en parte el déficit de accesibilidad, a pesar de que conviene recordar que el mencionado plan incide proporcionalmente menos en las comarcas urbanas, territorios donde se concentran los grupos sociales más precarizados, con menos posibilidades económicas de acceso.

Las familias asumen el 30% del coste de la actividad en el sector público

Otro de los factores de reproducción hace referencia a los costes de acceso a las guarderías. En el sector público, las familias asumen cerca del 30% del coste de funcionamiento de la actividad, lo que comporta pagar cuotas anuales medias de 2.172 euros por hijo (servicio básico de escolaridad y servicio de comedor), aproximadamente. Esta cantidad representa el 14,4% de los ingresos

medios de las familias monoparentales en Cataluña, o del 7,7% de las familias biparentales con hijos dependientes a su cargo. Para el 50% de las familias catalanas, las cuotas de uso de las guarderías representan más del 10% de sus ingresos familiares por cada hijo escolarizado. En muchos municipios, el pago de cuotas no se acompaña de políticas de accesibilidad (becas, etc.) para los grupos sociales con dificultades económicas.

Obviamente, en el sector privado, como las familias asumen el 100% del gasto de la actividad, esta problemática se acentúa.

Y otro de los factores de reproducción está relacionado con los criterios de admisión y su baremación. Por una parte, estos criterios no dan prioridad de acceso a las familias de rentas bajas (sólo los perceptores de rentas mínimas de inserción, que son una minoría). Y por otra parte, el criterio más determinante a efectos de baremo, el de hermanos en el centro, da prioridad a las familias mayormente orientadas hacia la escolarización de sus hijos, que no son otras que las de mayor capital educativo, y penaliza el acceso de los grupos sociales que están menos representados en el sistema.

10. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS

En este último capítulo se presentan las sugerencias y recomendaciones del Síndic encaminadas a mejorar la prestación de los servicios de atención a la primera infancia en Cataluña. El capítulo se estructura en dos bloques: el primero identifica tres principios orientadores que esta institución considera fundamentales para la definición de políticas públicas dirigidas a la primera infancia; y el segundo contiene el conjunto de medidas políticas que deben permitir mejorar la situación del sector.

10.1. PRINCIPIOS ORIENTADORES

1. Equidad social y territorial

Este informe ha evidenciado la existencia de fuertes disparidades sociales y territoriales en el acceso de las familias catalanas al primer ciclo de la educación infantil. La dispersión del crecimiento de las plazas de educación infantil, sin pautas claras de planificación educativa encaminadas a garantizar la igualdad de oportunidades de acceso, explica que se mantengan importantes desigualdades entre grupos sociales y territorios a la hora de poder disfrutar de estos servicios. La equidad social y territorial es, pues, un principio que debe guiar la acción política en la prestación del servicio, lo que implica prever los mecanismos necesarios para corregir las situaciones de desequilibrio actual.

2. Calidad y reconocimiento educativo

Un segundo principio orientador se centra en considerar la importancia de la calidad en esta etapa. Las necesidades de expansión de los servicios de atención a la primera infancia, en un contexto de creciente presión de la demanda, pueden repercutir en su calidad de la oferta. A lo largo de este informe se ha puesto de relieve la dificultad de mantener los estándares de calidad en servicios caracterizados por una gran diversidad de formas de provisión. La calidad debe ser, pues, un criterio fundamental que debe guiar la expansión del servicio y debe ser un aspecto inexcusable de cada

nueva plaza de escuela infantil creada. Esta calidad pasa, asimismo, por otorgar el pleno reconocimiento educativo —y no asistencial— de los servicios de atención a la primera infancia. La consideración, tal y como fija la LOE —y anteriormente la LOGSE— de la educación 0-3 como primer ciclo de la educación infantil y, por lo tanto, como etapa (no obligatoria) integrada en la estructura del sistema educativo es una base fundamental para la definición de políticas dirigidas a gestionar la escolarización temprana. Precisamente, en el capítulo de recomendaciones y sugerencias se hace patente que éste es un principio transversal presente en la mayor parte de propuestas del Síndic.

3. Corresponsabilidad de las administraciones educativa y locales

Finalmente, los dos principios anteriores sólo son viables en un sistema que parta del principio de corresponsabilidad. La conceptualización de los servicios de atención a la primera infancia como servicios de proximidad, y por lo tanto, como servicios que deben ser ofrecidos desde los ayuntamientos, debe acompañarse de un protagonismo claro del Departamento de Educación a la hora de velar por la calidad y equidad en la provisión de los servicios. Este protagonismo del Departamento de Educación es especialmente necesario en un contexto de diversidad en la fortaleza económica de los ayuntamientos, de tradiciones de provisión de servicios muy desiguales, de dispersión territorial, de presencia de agentes privados con características diferentes y de condiciones de trabajo dispares en función de los ayuntamientos o de los promotores privados. Este cierto desorden del sistema reclama, pues, la presencia activa de un órgano central que establezca los mecanismos necesarios para garantizar que el servicio se ofrezca en condiciones de calidad y de equidad educativa. No basta, pues, con la autorización o la financiación parcial de los centros. Son necesarias, además, políticas de acompañamiento del proceso de descentralización y de las iniciativas municipales que proporcionen servicios de apoyo a la escolarización, velen por las condiciones de oferta y garanticen su inspección regular.

10.2. ORIENTACIONES A LA ACCIÓN POLÍTICA

1. Políticas de promoción de la oferta escolar

1.1. Continuidad del Plan de creación de oferta escolar pública

El Plan de creación de 30.000 plazas públicas iniciado por el Gobierno en el periodo 2004-2008 está generando, y lo acabará de hacer en el tiempo que queda para agotar el mencionado periodo, un impacto significativo en cuanto al incremento de la escolarización. Con la propia actividad del Síndic de Greuges, se identifican indicios que la demanda existente, sin embargo, sigue siendo superior a la oferta disponible de plazas. De hecho, diversas búsquedas apuntan a que el incremento de la oferta genera mayores expectativas de acceso al servicio por parte de los ciudadanos, lo cual contribuye a aumentar la demanda existente. Esta situación, juntamente con la evolución de otros indicadores relacionados con la natalidad o con la tasa de actividad femenina, hace prever que la necesidad de plazas de escuelas infantiles y guarderías continúe aumentando en el futuro.

Es en este sentido que el Síndic de Greuges recomienda definir un nuevo plan de creación de plazas públicas para el periodo 2008-2012 que dé continuidad al vigente, que incorpore las mejoras que se desprendan de la evaluación de su proceso de aplicación, y que se plantee objetivos de escolarización superiores a los comprometidos hasta ahora (municipios hasta 20.000 habitantes, más del 30%, municipios de 20.000 a 50.000 habitantes, más del 25%, y municipios de más de 50.000 habitantes, más del 20%).

1.2. Fijación de tasas de escolarización pública mínimas obligatorias

Estos incrementos de escolarización deben intensificarse especialmente en los municipios y las comarcas que, o bien presentan las tasas de escolarización pública menores, o bien muestran los niveles más bajos de cumplimiento de los objetivos previstos por el Plan 2004-2008. De hecho, tal y como se ha argumentado a lo largo del presente informe extraordinario, el Plan ha contribuido a incrementar de forma generalizada los niveles de escolarización, pero no a reducir de forma sustancial las desigualdades territoriales existentes.

Para evitar esta reproducción de las desigualdades territoriales, el Síndic de Greuges recomienda adoptar las medidas normativas necesarias para asegurar la provisión de unos niveles de cobertura mínimos de la oferta para cada una de las comarcas catalanas.

Para la fijación de una tasa de escolarización pública mínima obligatoria para las diferentes comarcas, es necesario valorar las necesidades educativas territoriales con los instrumentos analíticos adecuados.

1.3. Reconocimiento de la demanda no satisfecha

El Plan 2004-2008 se realizó sin considerar datos reales sobre la demanda existente no cubierta. En este sentido, el Síndic de Greuges sugiere la elaboración de un estudio detallado sobre las preferencias de las familias con niños menores de tres años y sobre la demanda objetiva y potencial de usuarios. Asimismo, recomienda regular con carácter obligatorio la contabilización y publicación de las listas de solicitudes no atendidas por las escuelas infantiles y guarderías públicas.

El reconocimiento de la demanda no satisfecha resulta importante para planificar la oferta de plazas, pero también para implicar a las administraciones competentes en la gestión de las necesidades reales existentes.

1.4. Planificación mixta de la oferta de plazas entre el Departamento de Educación y los entes locales

En la línea del principio señalado de la corresponsabilidad, es preciso que la planificación de la oferta de plazas sea una responsabilidad conjunta entre la Administración de la Generalitat y los ayuntamientos (en el marco de las mesas mixtas de planificación, por ejemplo). Esta planificación debería diferir en algunos aspectos del modelo que ha caracterizado el desarrollo del Plan 2004-2008, según el cual la Generalitat se comprometía básicamente a apoyar económicamente la creación de nuevas plazas públicas por parte de los ayuntamientos, pero no introducía mecanismos de coordinación bilateral sobre otros aspectos relacionados con la provisión de la oferta (detección de necesidades de plazas, calidad de la oferta, etc.). El papel que asume actualmente el Departamento de Educación se centra fundamentalmente en la financiación de las plazas.

Con relación a la financiación, y en el marco de la coordinación bilateral mencionada, conviene introducir mecanismos de compensación de las diferentes capacidades fiscales de los entes locales. Una verdadera planificación mixta debería combinar el cálculo de las necesidades educativas del territorio y la capacidad fiscal de los municipios.

2. Mejora de la accesibilidad y reducción de las desigualdades sociales

2.1. Incorporación de nuevos criterios de acceso y rebaremación

El informe extraordinario pone de manifiesto que existe un acceso desigual a la educación infantil de

primer ciclo y que los criterios de prioridad previstos por el Decreto 75/2007, de admisión a los centros sufragados con fondos públicos, no contribuyen a reducir las desigualdades sociales existentes. Los criterios y su baremo correspondiente representan un instrumento fundamental para fomentar la equidad de acceso a esta etapa educativa.

En este sentido, el Síndic de Greuges recomienda, en el marco del estudio sobre la demanda no satisfecha, analizar las necesidades y la accesibilidad de los grupos sociales con mayor riesgo de exclusión social. En el caso de los hogares monoparentales o de rentas bajas y medias-bajas, de las cuales ya se ha verificado la desigualdad de acceso, el Síndic de Greuges sugiere incorporar criterios que prioricen su admisión. Dadas las necesidades de conciliación y las limitaciones económicas, la monoparentalidad debe tener un tratamiento preferente para el acceso, tal y como ocurre con las familias numerosas. De la misma manera, la prioridad de acceso de los perceptores de rentas mínimas de inserción debe ser sustituida por un criterio de renta que abarque una proporción mayor de la población que experimenta dificultades económicas.

En cualquiera de los casos, estos criterios tienen que tener un peso superior a los diez puntos que perciben actualmente las familias receptoras de rentas mínimas de inserción y las familias numerosas. La rebaremación es recomendable para evitar, con criterios de prioridad, como por ejemplo el de hermanos escolarizados al centro, reforzar básicamente el acceso de los grupos sociales que ya están dentro del sistema.

2.2. *Unificación de los criterios de prioridad de acceso*

El Decreto 75/2007, de admisión a los centros sufragados con fondos públicos, prevé los criterios generales de prioridad en la admisión del alumnado para cursar enseñanzas sufragadas con fondos públicos. Aun así, el mismo decreto permite a los ayuntamientos que hayan asumido la competencia en materia de admisión de alumnado del primer ciclo de educación infantil establecer sus propios criterios y elaborar su propio baremo. A veces, este hecho ha generado la incorporación de criterios (necesidad de empadronamiento, prioridad para los progenitores trabajadores, etc.) que no favorecen la reducción de las desigualdades sociales de acceso.

Uno de los argumentos de fondo del presente informe extraordinario es que el Departamento de Educación debe asumir un mayor protagonismo en el desarrollo de la educación infantil de primer ciclo. La equidad de acceso, precisamente, es uno de los ámbitos que la Administración educativa debería salvaguardar. Por ello, el Síndic de Greuges recomienda un control mayor por parte del Depar-

tamento de Educación de los criterios de prioridad que regulan la admisión y de sus correspondientes baremos, de tal forma que éstos estén unificados en el conjunto de municipios con escuelas infantiles y guarderías.

Asimismo, es preciso prever criterios y procedimientos transparentes y equitativos en el proceso de admisión de alumnado, una vez se acaba el proceso ordinario de preinscripción y matrícula. En algunos municipios se ha constatado que la cobertura de bajas durante el curso se realiza de forma poco transparente.

2.3. *Políticas de accesibilidad en cuanto a los costes*

Las cuotas que las familias deben pagar también representan un importante factor de desigualdad social en el acceso. Anteriormente, se ha comentado la necesidad de seguir fomentando las plazas de escuela infantil públicas, especialmente en determinados territorios. De hecho, la promoción de la oferta pública ya representa una política que mejora las posibilidades de accesibilidad de las familias con recursos escasos.

Aun así, el presente informe extraordinario también constata que los costes de acceso, también en el sector público, son difícilmente asumibles para muchas familias. En este sentido, el Síndic de Greuges recomienda reforzar las políticas de transferencia de apoyo económico (becas, etc.) a la accesibilidad de las familias con dificultades de acceso.

Como avance significativo, cabe destacar que, recientemente, el 27 de junio, el Departamento de Educación impulsó la Orden EDU/223/2007, por la que se aprueban las bases reguladoras para el otorgamiento de ayudas a los ayuntamientos titulares de guarderías, para la escolarización de niños de 0 a 3 años que se encuentren en situaciones socioeconómicas desfavorecidas. Aun así, conviene tener presente que esta política no agota las necesidades de apoyo económico para el acceso. De estas ayudas, de hecho, quedan excluidas las familias que, pese a las dificultades económicas para asumir el gasto, tienen rentas familiares superiores a los límites máximos previstos (rentas muy bajas), las familias que son usuarias del sector privado porque no han obtenido plaza en la oferta pública, etc.

2.4. *Políticas de subjetividad en cuanto a la valoración de la escolarización de 0 a 2 años por parte de las familias*

Finalmente, también es preciso tener presente las valoraciones diferenciadas, condicionadas por el capital cultural de la familia, de las oportunidades educativas que representa la escolarización de la primera infancia. Proporcionalmente, las familias

de mayor capital cultural perciben mayormente esta etapa como necesaria para la educación de sus hijos que las familias de menor capital cultural.

En este sentido, el Síndic de Greuges recomienda desarrollar políticas que contribuyan a orientar a las familias hacia la escolarización de los hijos en los primeros años de edad. Aquí cabría añadir el desconocimiento que tienen muchas familias de origen inmigrado sobre la existencia, la importancia y el funcionamiento de las escuelas infantiles y guarderías.

Conviene destacar la existencia de buenas prácticas en algunos barrios de municipios con presencia importante de exclusión social. Estas prácticas, proyectos de intervención socioeducativa que podrían trasladarse a otros entornos con circunstancias similares, consisten en aulas de educación infantil de primer ciclo en centros públicos de primaria. Ello permite aproximar las instituciones escolares y las experiencias de escolarización de los niños menores de tres años a las familias con escasos recursos económicos y culturales.

3. Incremento sobre los requisitos de calidad de la oferta

3.1. Reducción de las ratios de niños requeridas

Una de las reivindicaciones más importantes de los profesionales del sector se refiere a la reducción de las ratios de niños por grupo. El presente informe extraordinario ha puesto de manifiesto que los parámetros previstos por el Decreto 282/2006, de 4 de julio, por el que se regulan el primer ciclo de educación infantil y los requisitos de los centros, resultan menos exigentes que las regidas por normativas precedentes (en concreto, las órdenes de los años ochenta que regulaban los servicios educativos no inscritos por la Administración educativa) y por otros países pioneros en servicios escolares dirigidos a la primera infancia. Conscientes de estas limitaciones, algunos ayuntamientos grandes han establecido ratios más reducidas. En esta misma línea, el Síndic de Greuges también recomienda reducir las ratios por grupo requeridas por ley. Es preciso tener presente que éste es uno de los criterios que mayor impacto tiene en su calidad de la oferta.

3.2. Restricción normativa de prácticas que perjudican la calidad de la acción educativa

La fragilidad económica de algunos promotores y gestores de la oferta y la escasez de plazas provocan la presencia de prácticas que persiguen, a menudo, ampliar el número de niños beneficiarios

y recaudar más ingresos de la actividad. Son prácticas que, pese a facilitar el acceso a una mayor demanda, pueden aumentar la complejidad de la acción educativa de los profesionales y afectar negativamente a la calidad de la oferta. Éste es el caso, por ejemplo, de la ampliación de ratios con la presencia no simultánea de niños (con turnos de mañana, turnos de tarde y turnos de mañana y tarde) o de la concentración de los grupos en espacios comunes. La ampliación de ratios, por ejemplo, perjudica la estabilidad del grupo, la continuidad de la acción educativa de los profesionales o las posibilidades de relación con las familias, fundamentales en esta etapa. La no separación de los grupos en aulas, en cambio, perjudica el desarrollo de dinámicas grupales o la participación de los niños.

El Decreto 282/2006, de 4 de julio, por el que se regulan el primer ciclo de educación infantil y los requisitos de los centros, posibilita la existencia de estas prácticas. En concreto, cuando habla del número máximo de niños por grupo, prevé que “en el primer ciclo de la educación infantil puede haber simultáneamente, como máximo, el siguiente número de niños por grupo: [...]”. Asimismo, cuando habla de los requisitos de espacios e instalaciones, prevé que debe haber “un mínimo de tres salas, una por cada tramo de edad de esta etapa” (con un mínimo de 2 m² por niño), pero no prevé un aula por grupo.

En este sentido, el Síndic de Greuges sugiere que la normativa que regula los requisitos de los centros restrinja las posibilidades de llevar a cabo prácticas de ampliación indirecta de las ratios de niños que perjudican la calidad de la oferta y la acción educativa de los profesionales.

3.3. Requisitos de calidad educativa de la oferta en los convenios de concesión de los ayuntamientos

Las informaciones facilitadas por los ayuntamientos en el marco de la elaboración del presente informe extraordinario evidencian que los pliegos de cláusulas para la concesión de la gestión del servicio no siempre incorporan criterios que valoren aspectos relevantes para la calidad educativa de la oferta. A modo ilustrativo, conviene destacar que la propuesta de proyecto educativo y proyecto curricular de la escuela infantil por parte de la entidad que aspira a la concesión no siempre tiene un peso fundamental (con puntuación máxima) entre los criterios que sirven de base para decidir su adjudicación. De hecho, la Mesa de Contratación, que decide la entidad concesionaria, a menudo no cuenta con figuras cualificadas para determinar la mejor propuesta presentada en base a la calidad educativa.

En este sentido, pues, el Síndic de Greuges recomienda que el Departamento de Educación

extienda en el conjunto de procesos de subcontratación el uso de un modelo de pliego de cláusulas de concesión de la gestión del servicio que incorpore criterios de valoración educativa de la oferta y mecanismos de control de la calidad de los aspectos de carácter pedagógico.

El Departamento de Educación también debería hacer valer en los criterios de adjudicación de la concesión otros aspectos que resultan esenciales para la calidad del sistema, como puede ser la equidad, accesibilidad, etc. El Síndic de Greuges sugiere revisar la relación de estos criterios, de forma que se incorporen otros aspectos fundamentales para la calidad como, por ejemplo, las políticas de accesibilidad de la oferta o el tratamiento de la diversidad.

La calidad de la oferta está muy relacionada con los recursos disponibles. En este sentido, cabe destacar que los pliegos de cláusulas incorporan a menudo un criterio de puntuación de las propuestas presentadas consistente en la mejora de la oferta económica (en general, 1 punto por cada 1% de mejora, hasta un máximo de 5 puntos). El Síndic de Greuges sugiere a los ayuntamientos eliminar los criterios de mejora económica, porque contribuyen a precarizar la concesión y, consecuentemente, la calidad se ve negativamente afectada.

3.4. Mejora de aspectos relacionados con los requisitos de provisión de profesionales

El Decreto 282/2006, de 4 de julio, por el que se regulan el primer ciclo de educación infantil y los requisitos de los centros, ha contribuido a aumentar los requisitos de calidad relacionados con la provisión y cualificación de profesionales. A partir de aquí, las posibilidades de mejora pasan por aumentar el número de profesionales por grupo hasta garantizar la presencia de un educador auxiliar por aula, y para aumentar la cualificación de los profesionales hasta garantizar la presencia de un maestro especialista por grupo. En diferentes apartados del presente informe se ha insistido sobre la falta de reconocimiento educativo de esta etapa y sobre el agravio comparativo existente en cuanto a la provisión de maestros especialistas, en comparación con el segundo ciclo de educación infantil, en que su presencia es obligatoria en cada uno de los grupos. En este sentido, el Síndic de Greuges recomienda aumentar la proporción de maestros y equiparar progresivamente los requisitos de cualificación del personal de la educación infantil de primer ciclo al resto de etapas educativas (especialmente, al segundo ciclo). Los técnicos superiores de educación infantil tendrían las atribuciones propias del educador auxiliar y con las posibilidades formativas adecuadas para conseguir en un periodo tiempo prudencial la cualificación correspondiente a maestro especialista.

4. Mejora del control sobre la calidad educativa de la oferta

4.1. Supervisión de escuelas infantiles autorizadas por parte de la Inspección de Educación

La Inspección del Departamento de Educación ya se ocupa de supervisar las escuelas infantiles y guarderías, tal y como constata su Plan director. Sin embargo, conviene recordar que la oferta de educación infantil de primer ciclo se halla en pleno proceso de expansión, tanto en número de niños atendidos y de grupos constituidos como en servicios creados. Muchos ayuntamientos que han creado escuelas infantiles y guarderías no tienen experiencia en la organización y gestión de dicho tipo de servicios. Todo ello incrementa las necesidades de que la educación infantil de primer ciclo cuente con la atención y supervisión adecuadas de la Administración educativa.

Además, las informaciones facilitadas por los ayuntamientos constatan que la normativa relacionada con las ratios de niños por grupo, con las ratios de profesionales, con su cualificación o con las condiciones de los espacios no siempre se cumple en la práctica. En este sentido, pues, el Síndic de Greuges recomienda reforzar la atención que la Inspección da a las escuelas infantiles y guarderías, tanto públicas como privadas, para garantizar la calidad de las condiciones de la oferta y el cumplimiento de los requisitos previstos por la normativa correspondiente.

La acción inspectora y de apoyo, además, también debe centrarse en los aspectos propiamente educativos. El informe extraordinario ha constatado, por ejemplo, que algunos centros funcionan sin proyecto educativo ni curricular definido. En este sentido, el Síndic de Greuges sugiere que el Departamento de Educación prevea estrategias para garantizar la existencia y la calidad del proyecto educativo de los centros.

4.2. Inspección de centros no autorizados que actúan como escuelas infantiles (Departamento de Educación)

En el marco de esta intensificación de la acción de supervisión y apoyo por parte del Departamento de Educación, es preciso incluir el control de la oferta de servicios que funcionan de forma equivalente a las escuelas infantiles y guarderías sin la autorización administrativa correspondiente. En este sentido, el Síndic de Greuges recomienda que la Administración educativa prevea los mecanismos necesarios para la autorización de estos servicios y para el seguimiento de su adecuación a los requisitos previstos en la normativa que regula el primer ciclo de educación infantil (actualmente,

el Decreto 282/2006). Pese a que estos servicios no están autorizados, el Departamento de Educación debería implicarse en su supervisión.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común, insta a las administraciones públicas a cooperar y colaborar en los aspectos que tienen que ver con su actividad. En este sentido, el Síndic de Greuges sugiere diseñar protocolos de coordinación entre la Administración local y educativa en el proceso de concesión de licencias de actividad relacionadas con la educación y el cuidado de los niños de cero a tres años (aunque formalmente no se presenten como escuelas infantiles).

4.3. Control sobre los procesos de externalización

Anteriormente, ya se ha mencionado la necesidad de incrementar la coordinación entre los ayuntamientos y el Departamento de Educación en la planificación y supervisión de la oferta. Aquí es preciso hacer un énfasis especial en los procesos de externalización de la gestión de los servicios. El presente informe extraordinario ha constatado que la subcontratación de los servicios, en general, ha comportado una reducción de la cualificación de los profesionales que trabajan y de sus condiciones de trabajo (menos maestros especialistas contratados, retribución menor, etc.).

Dadas sus características y el impacto que ejercen sobre la calidad del servicio prestado, el Síndic de Greuges recomienda prever mecanismos de control adecuados de los procesos de subcontratación por parte de la Administración educativa. Ello podría comportar la intervención del Departamento de Educación en la Mesa de Contratación, para la valoración de las propuestas de concesión, o en las comisiones de seguimiento.

5. Acceso a los servicios de apoyo a la escolarización

La expansión de la oferta, el incremento de la demanda y la asunción cada vez más extendida del derecho a acceder a la educación infantil de primer ciclo, entre otros factores, supone para los centros incorporar una diversidad y complejidad socioeducativa mayores del entorno en base a unas mayores exigencias por parte de las familias atendidas de calidad del servicio prestado.

En este contexto, los recursos normalizados a menudo no son suficientes para garantizar la gestión adecuada de la diversidad existente. Eso es lo que sucede, por ejemplo, con la atención de las necesidades educativas especiales.

A lo largo del presente informe extraordinario, se ha insistido sobre la importancia de promover la plena integración de la educación infantil de primer ciclo en el sistema educativo. Y eso comporta, tal y como el Síndic sugiere, que las escuelas infantiles y guarderías puedan acceder a los recursos y servicios de apoyo a la escolarización que la Administración educativa dispone (EAP, etc.).

6. Mejora de las condiciones de trabajo de los profesionales

6.1. Revisión y definición precisa de las categorías profesionales

Existen múltiples clasificaciones de las categorías profesionales del personal que interviene en las escuelas infantiles y guarderías. Así, por ejemplo, el Convenio colectivo de trabajo del sector de enseñanza privada de Cataluña prevé las categorías de *maestro*, *educador infantil* y *técnico superior de educación infantil*. En convenios de ayuntamientos que regulan las condiciones de trabajo de las escuelas infantiles municipales, se prevén las categorías de *educador infantil* y *educador auxiliar*, obviando la figura del *maestro*. Muchas veces, la delimitación de las categorías es confusa, y no siempre responde a las diferencias de perfiles profesionales y de cualificación del personal implicado.

De hecho, el informe extraordinario ha constatado que existen profesionales que trabajan subocupados en categorías inferiores a los trabajos realizados, como ocurre, por ejemplo, con los maestros especialistas que trabajan en guarderías privadas como *educadores infantiles*, o, también, que muchos profesionales realicen los mismos trabajos contratados en categorías laborales diferentes. En este sentido, el Síndic de Greuges propone que los Departamentos de Educación y Trabajo se ocupen de elaborar una definición y ordenación clara de las categorías profesionales del sector, así como de velar por la asignación de los profesionales a las categorías que les corresponda por trabajo realizado.

El proceso de revisión de las categorías profesionales también debe contribuir a reflexionar en torno a las condiciones de trabajo asociadas a las mencionadas categorías. El Síndic de Greuges propone que, en el marco de un proceso abierto de diálogo social, la administración competente favorezca que los agentes sociales mejoren las condiciones de trabajo del sector. Estas mejoras deben ser extensivas para el conjunto de categorías profesionales, y especialmente para la figura del auxiliar. Como empleadores, muchos ayuntamientos también pueden iniciar este proceso de revisión y mejora.

6.2. *Diálogo social para la homologación de las condiciones salariales y horarias del sector*

En este proceso de revisión de las condiciones laborales de los profesionales del sector, es fundamental reducir diferentes desigualdades existentes. En primer lugar, conviene minimizar las desigualdades que los diferentes convenios recogen para los profesionales de los sectores público y privado. El Síndic de Greuges insta a las administraciones educativa y laboral a promover el diálogo entre los agentes sociales para mejorar las condiciones salariales y horarias (dedicación horaria, horas extra, etc.) que recoge el convenio colectivo del sector de enseñanza privada. Aquí es preciso añadir que las condiciones previstas por los convenios de muchos ayuntamientos también son desiguales entre ellas. Así, pues, el Síndic de Greuges también insta a los ayuntamientos a revisar las políticas retributivas y otras políticas laborales fijadas para los profesionales de las escuelas infantiles y guarderías municipales.

En segundo lugar, es preciso eliminar las desigualdades que sufren los profesionales del primer ciclo de educación infantil en comparación con los del resto de etapas educativas. Ello se explica, en parte, por la falta de reconocimiento educativo que sufre esta etapa. En este sentido, el Síndic de Greuges propone a las administraciones equiparar las condiciones salariales y horarias de los profesionales del primer ciclo de educación infantil a las de segundo ciclo.

Y finalmente, conviene reducir las desigualdades entre los profesionales derivadas de la externalización de la gestión del servicio. El Síndic recomienda incorporar en el pliego de cláusulas mecanismos de control sobre las condiciones de trabajo en los procesos de subcontratación. Así, por ejemplo, pueden preverse requisitos o criterios de puntuación que, para conseguir la adjudicación, obliguen o estimulen a las entidades concesionarias a respetar o mejorar las condiciones estipuladas por los convenios del personal contratado directamente por la Administración local (que, generalmente, presentan mejores condiciones que las ofrecidas por las entidades que gestionan indirectamente este tipo de servicio). Como ya se ha comentado anteriormente, y en esta línea, convendría eliminar la cláusula de reducción de la propuesta económica que incorporan muchos pliegos de condiciones de la concesión del servicio.

6.3. *Formación permanente*

Además de las desigualdades salariales u horarias, anteriormente señaladas, conviene añadir

otras relacionadas con las oportunidades de acceso a recursos de apoyo a la profesionalidad que la Administración educativa se ocupa de proporcionar a los profesionales docentes del sistema educativo. Es el caso, por ejemplo, de la formación continua, que promueve su reciclaje y empleabilidad. En este sentido, el Síndic de Greuges sugiere que la formación continua que organiza el Departamento de Educación sea accesible para los profesionales de las escuelas infantiles y guarderías. Asimismo, insta a los ayuntamientos, los consejos comarcales, las mancomunidades y las diputaciones provinciales a proporcionar oportunidades formativas a los profesionales de las guarderías municipales (estén gestionadas de forma directa o indirecta). Con relación a este aspecto, también pueden incorporarse criterios de puntuación de las propuestas en los procesos de subcontratación que reconozcan el acceso a la formación permanente.

6.4. *Tiempo para la planificación y coordinación de la acción docente*

Otra diferencia con respecto a otras etapas educativas radica en el tiempo de que disponen los profesionales del sector para planificar y coordinar la acción docente. En un cierto sentido, y como consecuencia del déficit de reconocimiento educativo de la etapa y de las características de atención de los servicios, existe la percepción de que la labor de los profesionales es poco compleja y requiere menos preparación. Estas dinámicas orientan más la intervención hacia el cuidado, y menos hacia la educación de los niños. Para evitar esta realidad, el Síndic de Greuges sugiere garantizar a los profesionales la posibilidad de planificar correctamente la acción educativa que desarrollan.

7. *Regulación de los servicios de educación y cuidado dirigidos a la primera infancia*

7.1. *Regularización de los servicios que actúan de forma equivalente a las escuelas infantiles sin autorización del Departamento de Educación*

Con ocasión de la resolución del Síndic de Greuges sobre las quejas de presuntos maltratos en ludotecas que atendían de forma regular a niños menores de tres años (Q 4116/2006 y Q 4323/2006), ya se insistió en la necesidad de regularizar los servicios que actúan de forma equivalente a las escuelas infantiles.

En este sentido, la Convención sobre los derechos del niño, en el artículo 3, prevé que los estados deberán asegurar que los servicios y equipamientos responsables de la atención de los niños

cumplan con las normas previstas y que exista supervisión profesional. Al igual que la Convención, y atribuyendo la competencia a la Administración educativa, la Ley orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE), prevé en el artículo 24.2 que por razones de protección a la infancia los centros privados que acojan de manera regular a niños de edades correspondientes a la educación infantil estarán sometidos a autorización administrativa. De acuerdo con esta regulación, que tiene carácter básico, cualquier centro que atienda a niños de forma regular deberá disponer de autorización administrativa de apertura que verifique el cumplimiento de los requisitos mínimos que prevé el artículo 14 de la LODE, referentes a la titulación académica del profesorado, relación numérica alumno-profesor, instalaciones y número de lugares escolares, sin que sea suficiente la licencia municipal de actividades.

Así, pues, las “ludotecas” y otros centros con denominaciones diversas que acogen diariamente y de forma continuada a niños menores de tres años funcionan de forma ilegal porque atienden a niños de forma regular e incumplen el requisito de autorización administrativa que prevé el artículo 24.2 de la LODE.

Ante esta situación, el Síndic sugiere al Departamento de Educación, en tanto que Administración educativa que debe velar por la aplicación de la normativa vigente, en este caso la LODE, promover la regularización de la situación administrativa de los centros mencionados y, en los casos en que se compruebe que acogen a niños de forma regular, inste a que se adecuen a los requisitos que prevé el Decreto 282/2006, y la tramitación de las autorizaciones administrativas correspondientes.

En este sentido, el Decreto 282/2006, de 4 de julio, por el que se regula el primer ciclo de la educación infantil y los requisitos de los centros, prevé desarrollar el artículo 24.2 de la LODE (se refiere a éste de forma expresa en el preámbulo). Así, en el artículo 1, somete los centros que imparten el primer ciclo de educación infantil a la autorización administrativa para su funcionamiento.

Aun así, cabe decir que el mencionado decreto se muestra ambiguo con relación al ámbito de aplicación. Es cierto que expone que los centros que imparten el primer ciclo de educación infantil “acogen de manera regular, o sea continuada y sistemática, a niños de cero a tres años” y, posteriormente, excluye de su aplicación, de forma expresa, los servicios que reciben los niños de cero a tres años de forma no regular. Sin embargo, el articulado del decreto ni obliga ni excluye a los centros

que atienden a niños de forma regular que no son denominados como escuelas infantiles o guarderías que no imparten este ciclo de educación infantil.

En este sentido, pues, el Síndic de Greuges sugiere desarrollar las medidas legislativas pertinentes para que los centros que atienden a niños de forma regular estén obligados a ser autorizados por el Departamento de Educación y a seguir los criterios y requisitos previstos en la normativa que regula la educación infantil de primer ciclo.

El trabajo de campo realizado en el marco de elaboración de este informe extraordinario ha constatado la existencia de centros no autorizados que querían estarlo, pero que presentan circunstancias estructurales que les impiden adaptarse a los requisitos especificados por ley. El Departamento de Educación debe buscar soluciones normativas y prácticas para todos ellos, que no pasen por seguir operando sin la autorización correspondiente.

Finalmente, también se insta a los ayuntamientos, de acuerdo con el deber de policía administrativa que les corresponde y según lo previsto por el artículo 88 del Decreto 179/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales, a llevar a cabo las actuaciones necesarias para adecuar la actividad real que se lleva a cabo en los establecimientos a los requisitos de la autorización que tienen otorgada o, de lo contrario, adopten las medidas que prevé este decreto.

7.2. Regulación de los servicios educativos y lúdicos de atención no regular

Los servicios que no atienden a niños de forma regular, excepto algunos municipios que cuentan con ordenanzas municipales con referencia expresa a este tipo de servicio, actúan sin una normativa que regule los criterios básicos de calidad que deben cumplir para su funcionamiento.

El Decreto 222/1996, de 12 de junio, de los equipamientos cívicos, por ejemplo, sólo se limita a definir el concepto de ludoteca, los destinatarios que atiende y los objetivos que persigue. No se refiere, en cambio, a las condiciones de espacio, a las ratios de profesionales, a la cualificación de los profesionales, etc. Esta regulación, en definitiva, resulta insuficiente para garantizar la calidad de la atención recibida por los niños.

En este sentido, el Síndic de Greuges sugiere al Departamento de Acción Social y Ciudadanía, en colaboración con el Departamento de Educación,

que se legislen los requisitos básicos sobre ratios de niños y profesionales, cualificación de los profesionales, condiciones físicas, etc. de estos servicios.

Igualmente, el Síndic de Greuges recomienda a los ayuntamientos que disponen de estos servicios al municipio incorporar en sus ordenanzas requisitos de calidad, así como garantizar, a través de la supervisión correspondiente, su cumplimiento.

7.3. Regulación explícita de la escolarización temprana en la Ley de Educación de Cataluña

La regulación de la educación de los niños de cero a tres años debería ser incluida de forma específica dentro de la futura Ley de Educación de Cataluña. En este sentido, el Síndic de Greuges propone reconocer con rango de ley el derecho de los niños de cero a tres años a la educación, con el establecimiento de unos requisitos de calidad mínimos que desarrollen posteriormente normas de rango reglamentario, como el Decreto ya existente.

El presente informe extraordinario da algunas pistas sobre posibles aspectos que cabe incorporar. La ley catalana de educación debería asegurar el carácter educativo, con la previsión de unos contenidos mínimos, así como la calidad de la oferta, con el cumplimiento de unos requisitos que engloben todos los centros que atienden de forma regular a niños de cero a tres años (anteriormente ya se ha comentado el déficit de regulación existente en este ámbito). Además, debería comprometer a las administraciones educativa y locales, desde la plena corresponsabilidad, a garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso, así como a asegurar la existencia de plazas suficientes para atender la demanda existente, remitiendo a mecanismos de revisión periódica y de planificación compartida de la oferta.

8. Diversificación de las políticas de educación y cuidado dirigidas a la primera infancia

8.1. Diversidad de políticas de cuidado a la infancia

El análisis comparado de las políticas de educación y cuidado en la primera infancia constata el déficit existente en Cataluña. En este sentido, el Síndic de Greuges propone incrementar las políticas de apoyo a las familias para el cuidado infantil. Eso supone tender a (a) ampliar el periodo y la remuneración de las licencias parentales, especialmente para atender a los niños menores de un año en el propio núcleo familiar, (b) intensificar las políticas de transferencia económica, especialmente con el aumento de las ayudas y las desgravaciones fiscales por hijos a cargo (condicionadas por niveles de renta), o (c) incrementar la dotación de servicios de cuidado complementarios, no sustitutivos de la escolarización temprana, como pueden ser las ludotecas, los espacios familiares, los servicios de cuidadores infantiles, etc.

8.2. Supervisión de los servicios lúdicos y educativos infantiles de atención no regular

El presente informe extraordinario ha puesto de relieve, también, el déficit de calidad y control existente entre los servicios lúdicos infantiles. Anteriormente, ya se ha comentado la necesidad de regular legalmente los requisitos de calidad de estos servicios. Aquí es preciso apuntar que las políticas de diversificación y promoción de los servicios de atención no regular de la primera infancia deben ir acompañadas de mecanismos de control sobre su cualidad. En este sentido, el Síndic de Greuges insta a los ayuntamientos y al resto de administraciones a salvaguardar, a través de los mecanismos de supervisión que considere adecuados, la calidad de los servicios infantiles de atención no regular (y el cumplimiento de los criterios de calidad que se prevean por ley, en su caso).

SCHOOL ENROLMENT FOR CHILDREN 0 TO 3 IN CATALONIA

MONOGRAPHIC REPORT (SUMMARY)

September 2007

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

SUMMARY

SCHOOL ENROLMENT FOR CHILDREN 0 TO 3 IN CATALONIA

In this special report, “School Enrolment for Children 0 to 3 in Catalonia”, delivered to the President of the Catalan Parliament, Ernest Benach, on 4th September 2007, by the *síndic*, Rafael Ribó, and the deputy for the Defence of Children’s Rights, Xavier Bonal, the *Síndic de Greuges* (Catalan Ombudsman) recommends a new plan for greater public preschool capacity and improved access conditions and quality.

School enrolment for children between 0 and 3 years of age has become an area of special social and political significance. These are several factors (rise in birth rates, higher female employment levels, expansion of educational rights of the population, weakening of unauthorized centres, etc.) that have entailed an important increase in demand on the part of the families as well as political prioritization on the part of public powers concerning the creation of offer.

Despite recent legislation developed in order to regulate first-cycle children’s education and to create quality nursery schools to assure a sufficient offer, the demand for nursery and preschool is still higher than that available.

The activity of the *Síndic de Greuges* has not been unaware of the situation in this sector. The institution has received many complaints, 227 in the last five years, about problems related to this educational area. All of these complaints underline certain precariousness during the first-cycle children’s education subsystem in our country.

Considering the increased importance in the education of children zero to two years old and also the deficits related to the offer, the Catalan Ombudsman assumed the commitment to elaborate an extraordinary report to analyse the situation in this educational area.

In the preparation of the report, the complaints and consultations of citizens who addressed themselves to this institution have been considered;

especially those presented during 2006 and 2007. A survey was carried out in 331 town councils, 243 of which answered (a percentage of 73,4%), providing information related to the municipal nursery schools. The information provided which refers to the model of management, number of students, and professionals, and their qualifications, the educational project, the organizational model and programming of services offered, has also been very useful in making the current report.

Likewise, the report includes some of the results of the study requested by the Catalan Ombudsman in the middle of 2005, with the title *L’educació i cura de la primera infància a Catalunya* (Education and care in early childhood in Catalonia). The Department of Education of the Catalan Government has also provided information about education in this age group and about the deployment of the Plan launched to create public capacity for thirty thousand new students during the period 2004-2008.

In ten chapters, this report analyzes all this information as well as the situation of the education of children zero to three years in Catalonia, and comes to some conclusions and makes some recommendations and suggestions summarized below.

Some of the main conclusions of this report are as follows:

1. Good compared position of Catalonia regarding the levels of coverage of preschool services

The rate of children from zero to two years education (public and private) in Catalonia (31%) practically doubles that of Spain (16%); only the Basque Country shows higher levels.

On a European scale, Catalonia occupies a medium position, similar to that of countries leading in social policies like France and Finland, and clearly above neighbouring countries in the south of Europe, like Spain or Portugal.

2. Low public education of children 0 to 2 years old

The good assessment of the levels of cover offered by the compared analysis is not applicable to the situation of public education. In first-cycle children's education, more than 50% of Catalan children are schooled in the private sector, while in the rest of cycles of the educational system, this proportion is inverse. In fact, there are counties and many medium towns that practically do not have public offer addressed to children of this age group.

3. Significant territorial inequalities in the education of children 0 to 2 years old

The lack of planning of the school offer has contributed to consolidating important inequalities between counties and towns related to the zero to two years' education.

A priori, the deployment of the Plan to create 30,000 public places has to entail a significant advance in the reduction of territorial inequalities, though this situation will not be completely resolved.

4. Low diversification of the preschool care policies

In northern and central European countries, families enjoy a more extensive network of children's schools and, moreover, have a wider range of care options than is the case of Catalonia. Families have, in short, more resources in services (schools), in money and in time to dedicate to their children. This diversification of resources implies more flexibility so that the families can take care of the children, depending on their preferences or working needs, especially during the child's first year of life, when they are more reluctant to take children to schools. Resources in time normally come from reduction in the work day, flexible timetables and parental leave of absences. Resources in money, however, come from deductions in taxes or retribution of work leave of absence, among others.

Southern European countries, including Catalonia, have a child-care model very dependent on the informal sector, relying on the family, through the so called intergenerational solidarity, that covers some specific welfare needs.

In short, in Catalonia there is a very important task to be accomplished in the development of complementary services in schools that help families and

give them more flexibility to organize child-care and education.

5. Deficits of regulation of the services addressed to early childhood

As a matter of fact, Catalonia already has some complementary services addressed to early childhood, such as "play centres". In general, the deficits of regulation and control of this type of services which entail a lack of control and guarantee of the quality they offer should be highlighted. The report also found that there is no administration that takes care of control, within the framework of these services, about the rights of the child to a quality attention.

6. Stagnation and other limitations in the regulatory framework regulating early childhood education

In general, legislative initiatives, not only educational, but also those concerning support to the family, employment, etc., tend to incorporate references to the importance of the early childhood care. The evolutionary analysis of regulations, however, shows that these regulations do not incorporate really structural changes with regard to 0-3 stage. In fact, the report reveals that, in many respects, the current regulatory framework does not differ very much from the situation of the decades during the 80's and 90's.

The very fact of inclusion or exclusion in the educational system at this stage has not contributed to a solid foundation on which to construct a true subsystem of first-cycle children's education. The same transitory periods of adaptation to the regulations established by the different and successive promulgated legislations have left no time to guarantee and consolidate the changes.

7. Deficits related to the conditions of quality of service

In comparison, the demands of quality are in general lower in Catalonia than in the leading countries in early childhood school policies.

Moreover, the report shows that many nursery schools do not meet the legal requirements for per-group ratios, professionals to children. It goes without saying that these circumstances have a negative effect on the quality of the attention. The report also

mentions the precariousness of many sector professionals' working conditions: low retribution, no payment for the extra time, etc., which contrasts with the working conditions of the rest of the educational cycle's professionals. In general, the data brings to light that the private sector shows more precarious conditions than the public sector, both as to ratios as well as to working conditions.

8. Deficits in educational quality such as supervision and support to early childhood education

Legal oscillations over the last decades have negatively conditioned full integration of this stage to the educational system.

The current report finds deficits related to little appraisal of educational aspects in the procedures of concession of management of the municipal nurseries, where some of them work without an educational project or a bad human resources endowment and organization.

Moreover, political competences' fragmentation as to children 0 to 3 years of age education, without the corresponding coordinating mechanisms and supervision, can nourish a certain effect of diffusion of responsibilities when guaranteeing the quality of the offer. The report shows, for example, that, when problems concerning functioning of the activity arise, there are no clear models about which administration –educational or local– is in charge of resolving them.

9. Lack of educational recognition of the first-cycle children's education

Lack of educational recognition at this stage is partly responsible for the quality deficits of the offer. For many, nursery schools are still services more directed to early childhood care than to education.

This lack of recognition has also brought to light the working conditions –less salary for more working hours– or with fewer professional qualification requisites.

10. Social inequalities and deficits related with to accessibility to educational offer

Finally, the report discusses certain social inequalities in access to education. It shows that children

from families with stronger cultural and economic backgrounds attend school in higher numbers. The lack of public capacity and the cost of nursery schools are the reasons behind these inequalities.

The three fundamental guiding principles this institution considers for the definition of public policies addressed to nursery school are the following:

1. Social and territorial equity

This report has made the existence of strong social and territorial disparities in the access of Catalan families to the first-cycle children's education evident. Social and territorial equity is, therefore, a principle that has to guide political action, which implies the establishment of the necessary mechanisms to correct the situations of current imbalance.

2. Quality and educational recognition

A second guiding principle focuses on considering the importance of the quality at this stage. The needs of expansion of the early childhood services, in a context of increasing pressure of demand, can have effects on the quality of the offer. A quality that means, likewise, to concede full educational recognition –and not care– to the early childhood services, as an integrated stage (non compulsory) in the structure of the educational system.

3. Educational and local administrations co responsibility

Finally, the two former principles are only viable in a system that starts from the principle of co responsibility. Conceptualization of early childhood services as proximity services, and therefore, as services that have to be offered by town councils has to be accompanied by a clear role of the Catalan Autonomous Ministry of Education to supervise quality and equity in the provision of these services. A certain system's disorder requires, then, the active presence of a central organ that establishes the necessary mechanisms to guarantee that the service is offered with quality and educational equity conditions.

The main proposals and recommendations made by the Ombudsman in order to optimize the situation of preschool education in Catalonia are the following:

1. Policies of school offer promotion

The Ombudsman is proposing a minimum mandatory public school capacity for children 0 to 3 years

old. Catalan Ombudsman Rafael Ribó, has recommended the definition of a new plan for the creation of public nursery school capacity for the 2008-2012 period that ensures continuity of the plan now in force, and sets school enrolment goals higher than present levels (30% for municipalities of up to 20,000 inhabitants; 25% for municipalities of 20,000 to 50,000 and 20% for municipalities of over 50,000 inhabitants).

The Ombudsman has also suggested a mandatory minimum public preschool and nursery school capacity to overcome the current shortage. Despite the plan launched by the Catalan Government, still in force, to create capacity for 30,000 students during the 2004-2008 period, the demand for nursery and preschool is still higher than the available supply. There is no sign this trend will change in the short term, given certain indicators such as the rise in birth rates and higher female employment levels.

Contrary to the first plan, the new plan should take the real data on current unmet demand into consideration. Acknowledgement of the unmet demand is important to plan the capacity offer and involve the administrations competent in the management of existing needs. Planning must be the responsibility of both the Department of Education and the local entities.

2. The Catalan Autonomous Ministry of Education as the central body of the system

Although services for early childhood are local services and must be covered by local councils, a clear role must be played by the Catalan Autonomous Ministry of Education in ensuring their quality and equality. This role is especially necessary in the context of diverse municipal economies, with very unequal levels of service provision, territorial dispersion, presence of private centres with different traits and disparate working conditions.

Against such a backdrop, public resources are often insufficient to ensure proper management of the existing diversity, as is the case concerning special educational needs. The Catalan Ombudsman's report emphasizes the importance of promoting full integration of first-cycle children's education in the educational system, so that nursery schools may have access to the Catalan educational administration's schooling support resources and services.

The authorization or partial financing of the centres is not enough. There must also be decentralization accompaniment policies, and municipal proj-

ects that provide support services, supervise offer conditions and guarantee regular inspections.

3. The need to improve access conditions and to reduce social inequalities

The Catalan Ombudsman is proposing new admissions criteria and scales to reduce access inequalities in this educational period. To do so, the Ombudsman recommends an analysis of the accessibility needs of the social groups with the highest risk of marginalization. He also suggests the incorporation of criteria that prioritize single-parent families, as is already done with large families, and the establishment of income criteria that would cover a wider proportion of the population facing financial difficulties.

Additionally, it would be necessary for the Catalan Autonomous Ministry of Education to assume greater control over admission criteria, and for these criteria to be standardized in all municipalities. At present, some competent local councils set their own requisites, such as being registered in the local census for a certain number of years. Such measures do not benefit equal access to the offer.

Lastly, the Ombudsman has proposed reinforcement of the economic support policies for families with access difficulties. Families assume around 30% of the cost of public schools' operation. This entails paying an estimated average annual tuition of 2,172 euros per child (including lunchroom fees). In 50% of Catalan households, these fees stand for over 10% of the family income for each child in school. Many municipalities do not offer grants or aid for economically disadvantaged social groups. The insufficient offer does not only leave children without a school to attend. It also diminishes parents' opportunities to reconcile professional and family life.

4. Stricter quality regulations compliance

Some nursery schools still do not meet legal requirements on per-group ratios of professionals to children (which range from 8 to 20 children, depending on age) and regarding staff qualifications. What is more, one of the foremost claims among sector professionals involves reducing the legal limit of children per group. The Catalan Ombudsman also recommends tougher regulations, among them, implementation of classroom ratios lower than current levels, a measure that would improve the quality of service.

As for the sector professionals' qualifications, the Ombudsman proposes increasing the proportion of teachers, and making the qualification requisites for first-cycle children's education professionals equivalent to those for all other educational stages.

5. Improvement in professionals' working conditions

The inequalities faced by first-cycle children's education professionals, caused by a lack of acknowledgement of this educational period, compared to those of all other educational stages, must be eliminated. In this sense, it is recommended that the salary and scheduling conditions of first-cycle children's education professionals be brought up to levels of second cycle professionals.

Further, there must be dialogue among social agents to improve the salary and scheduling conditions established in the private education teachers' collective agreement to minimize inequalities with public sector professionals.

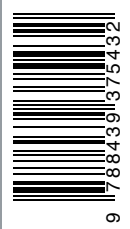
It should also be a priority to reduce the inequalities among professionals, derived from outsourcing management of the service. The Catalan Ombudsman recommends including mechanisms of supervision of working conditions in the specifications for sub-contracting processes. Along these lines, agreements established by the local councils vary widely from one to another.

6. Regulation and inspection of unauthorized centres

Once again, the Ombudsman has reiterated the importance of inspection and supervision that must be carried out by the Catalan Autonomous Ministry of Education on the offer of facilities that operate as equivalents of preschools and nursery schools under different names, such as "play centres" without administrative authorization. In this regard, the Ombudsman recommends developing the legislation necessary for mandatory authorization of these centres by the Ministry of Education, to put an end to the current legal void.

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES



Síndic de Greuges de Catalunya
Josep Anselm Clavé, 31
08002 Barcelona
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187
sindic@sindic.cat
www.sindic.cat

