

Abril 2024

David Palomera

Doctor en polítiques públiques per l'Institut de Govern i Polítiques Públiques. Investigador social i consultor en els àmbits de cures, serveis públics i economia

Avaluació de la gratuitat en escoles bressol municipals o sobre com avançar cap a la universalitat

Panel 2021-2022



**Diputació
Barcelona**

Àrea d'Educació

ÍNDEX

Introducció	3
El nou marc de finançament de la Generalitat: gratuïtat sense prioritització	4
Impacte del nou marc en un context d'insuficiència d'oferta	5
Comentaris finals: els límits de la gratuïtat i altres polítiques necessàries per avançar cap a la universalitat	10

Introducció

En els darrers anys el sector del primer cycle d'educació infantil ha agafat certa centralitat en el debat públic i polític a Espanya i Catalunya. Malgrat el període d'austeritat i reducció del finançament els anys posteriors a la crisi econòmica del 2008, **aquesta etapa educativa es considerada una política pública elemental de l'estat del benestar, tant com a eina per combatre la desigualtat social entre nens i nenes com com a mesura de conciliació per a mares.** Aquesta centralitat en el debat s'ha traduït en una contínua expansió en termes d'inversió pública i cobertura, i en comparació amb altres països del sud d'Europa, els casos espanyol i català són prometedors en la progressió cap a la universalitat dels serveis.

Tanmateix, l'oferta de serveis és encara insuficient davant d'una demanda creixent i el cost dels serveis públics sol ser massa elevats per a les famílies. **En aquest context, les desigualtats socioeconòmiques en termes de renda i condicions al mercat laboral acaben provocant importants desigualtats en l'accés al primer cycle d'educació infantil.**¹

Segons un estudi recent per municipis catalans, l'índex de sollicituds per a places d'escoles bressol públiques per part de famílies amb qualificacions formals i ingressos més alts podria ser un 10% més alt que aquelles amb ingressos i nivells educatius formals inferiors.² Aquesta situació és problemàtica tant des de la perspectiva del benestar dels infants com de les mares, com també en termes d'eficiència en la despesa pública, ja que està demostrat que la inversió pública en educació i cura de la primera infància (ECEC, per les sigles en anglès d'Early Childhood Education and Care) és més beneficiosa tant en termes educatius i socials per als nens i nenes de famílies amb pocs recursos monetaris i socials, com en termes d'inserció laboral per a mares amb qualificacions

educatives formals més baixes. Per tant, el disseny institucional de l'accés al servei esdevé un element clau per complir tant el principi d'accés universal a un servei públic com la reducció de les desigualtats socials.

En aquest context, i en línia amb el que han avançat altres comunitats autònomes a Espanya, la Generalitat s'ha compromès a avançar cap a la gratuïtat del servei d'escoles bressol de Catalunya. **Així, l'abril del 2022, el Govern aprova un nou marc de finançament per garantir la gratuïtat de segon d'infantil (I2), els alumnes de dos a tres anys, amb l'objectiu d'afavorir l'accés al primer cycle d'educació infantil a les famílies amb infants.** En aquest article s'estudia i es reflexiona sobre l'impacte d'aquest nou marc de finançament i els criteris d'accés a les escoles bressol. L'article es nodreix de les dades del Panel d'escoles bressol municipals (en endavant Panel) sobre escoles bressols municipals per al curs 2021-2022, una enquesta periòdica feta per la Diputació de Barcelona als municipis de la província de Barcelona, però que no inclou la ciutat de Barcelona.

L'article s'estructura de la manera següent. En primer lloc es presenta el nou marc de finançament, i s'inclouen en l'anàlisi els criteris d'accés que estableix la Generalitat per a les escoles bressol que gestiona i aquelles municipals que no hagin assumit les competències en aquesta matèria. A continuació, s'estudia l'impacte d'aquest nou marc sobre l'accés al servei i l'equitat, prestant atenció a l'efecte sobre el cost del servei, el finançament als municipis i els criteris d'accés. Per acabar, s'analitza la idoneïtat d'una política de gratuïtat per avançar cap a la universalitat en l'accés de les escoles bressol municipals, així com la necessitat d'establir mesures complementàries.

1 Navarro Varas, L. (2019). *El cuidado de la primera infancia. Desigualdades sociales y territoriales en la metrópolis de Barcelona.*

2 Palomera, D. (2022). ¿Estado de bienestar para todas? Análisis de las desigualdades sociales en las solicitudes y el acceso a las guarderías públicas, y el papel de la política social para aliviarlas. *Papers. Revista de Sociologia*, 107(3), e3068-e3068.



02

El nou marc de finançament de la Generalitat: gratuïtat sense prioritització

Com s'ha indicat prèviament, el nou marc de finançament de la Generalitat s'aprova l'abril del 2022. Segons s'explica en el mateix acord marc, la mesura s'aprova perquè l'accés a les escoles bressol comporta una sèrie de guanys per als infants que hi accedeixin i les persones que se n'han de fer càrrec a la llar: guanys pedagògics, incloent-hi el desenvolupament de la personalitat, les aptituds i les capacitats, així com l'afavoriment de les habilitats socials, l'autoregulació i les actituds positives cap a l'aprenentatge; guanys socials, sobretot perquè es compensen les desigualtats en l'origen dels infants causades pels factors econòmics de les llars; guanys en termes de més capacitat de conciliació de les dones, que tenen més dificultats per accedir a una feina a temps complet per la desigualtat de gènere que hi ha en la distribució de tasques de cura en la societat; guanys en termes d'equilibri demogràfic i de lluita contra el despoblament rural per la manca de serveis públics assequibles, i guanys en termes d'eficiència, ja que s'assoleix la plena ocupació de les places d'escola bressol existents en aquells casos en què la demanda és inferior a l'oferta.

El nou marc de finançament assumeix el cost del servei d'escolarització que satisfan les famílies en centres de titularitat pública municipal. Fins ara el sistema de finançament de les escoles bressol funcionava segons un sistema de terços, en què la Generalitat, les famílies i els municipis que gestionen escoles bressol financen a parts iguals el cost del servei. Amb l'acord marc del 2022, la Generalitat passa a pagar «el terç» que les famílies

paguen pel tercer curs del primer cicle d'educació infantil. **D'acord amb els càlculs que es fan en el document de l'acord, la Generalitat estima que de mitjana les famílies satisfan en concepte d'escolarització un total de 1.600 € anuals per plaça i any.** Per tant, la Generalitat calcula que per garantir la gratuïtat sense que això comporti un cost per als municipis, el Govern ha d'augmentar la contribució al sistema fins als 3.200 € anuals per plaça.

Per a aquest càlcul només es tenen en compte els serveis d'escolarització, així que en queden exclosos els serveis de menjador i d'acollida, els casals o altres serveis complementaris a càrrec de les famílies. Aquesta quantitat se satisfà a tots els ajuntaments que tenen titularitat d'escola bressol i llars d'infants basant-se en el nombre de places ocupades que es comuniquen a la Generalitat. El procediment de pagament de l'import es fa de la manera següent: el mes de juny es fa un primer pagament del 30% per finançar el primer quadrimestre, import que es calcula a partir de les places autoritzades en el primer quadrimestre; un 60% al gener, segons les dades de les matriculacions, per finançar el segon i tercer quadrimestres, i un 10% restant al setembre, quan es calcula i es veu un possible superàvit o dèficit dels municipis per una desviació a la baixa o a l'alça de les places finals respecte a les places previstes.

És important mencionar que a l'acord marc del 2022 també es reproduïx la resolució EDU/464/2022, per la qual s'estableixen els barems per a l'accés a les escoles bressol en el curs 2022-2023 en les escoles bressol que gestiona la Generalitat i aquelles municipals on l'ens local no té assumides competències en matèria d'admissió. **La Generalitat atorga la puntuació següent: 50 punts si l'infant té un germà o germana al centre; de 10 a 30 punts si la llar de l'infant és pròxima a l'escola bressol; 15 punts si els pares, mares, tutors o tutores legals estant rebent una renda garantida ciutadana; 15 punts si l'infant té una discapacitat superior al 33%; 10 punts si l'infant prové d'una família nombrosa o monoparental; 10 punts si l'infant prové d'un part múltiple; 10 punts si es troba en situació d'acolliment familiar, i 10 punts si la mare és víctima de violència de gènere.**

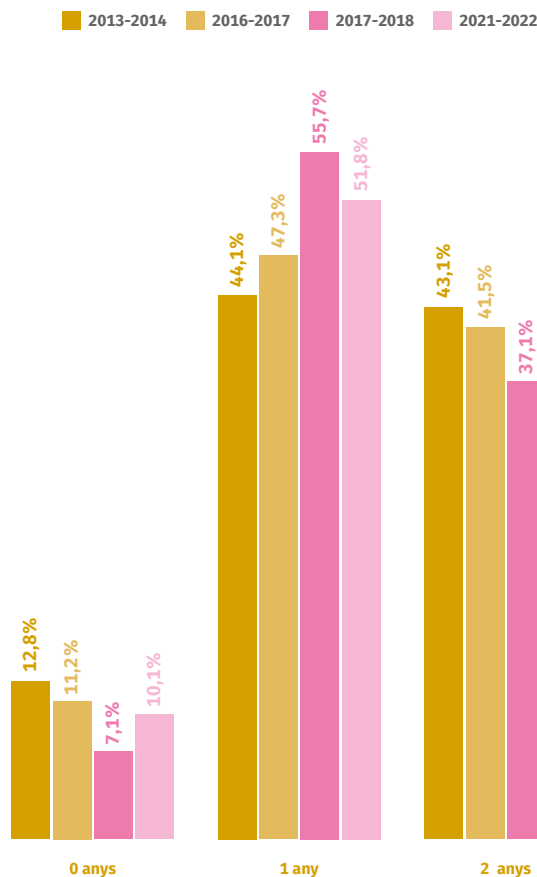
Impacte del nou marc en un context d'insuficiència d'oferta

Per estudiar l'impacte del nou marc de finançament en l'accés a les escoles bressol cal tenir en compte el mapa heterogeni de les polítiques municipals. En aquest sentit, el Panel permet tenir informació valuosa sobre les polítiques municipals de gairebé 203 municipis de la Província de Barcelona, que han omplert en part o de manera completa l'enquesta que la Diputació de Barcelona va enviar per obtenir dades del curs 2021-2022. En aquesta secció s'expliquen els actuals problemes d'accés de les escoles bressol i el paper de les polítiques municipals i del nou marc de finançament de la Generalitat.

Manca d'oferta i llistes d'espera

En termes agregats i per nombre de persones afectades, un dels grans problemes que té actualment el primer cicle d'infantil a Catalunya i la resta d'Espanya és la manca d'oferta pública capaç de cobrir la demanda. Segons el Panel, en el curs 2021-2022 els municipis de la província de Barcelona, exceptuant la ciutat de Barcelona, van acollir 19.077 alumnes i 3.222 van quedar en llista d'espera, de manera que un 14,4% de la demanda no va ser coberta. La llista d'espera es va concentrar sobretot a I1, amb uns 1.670 (52% de tota la llista d'espera) infants sense plaça, mentre que per a I2 n'hi va haver 1.226 (38%) i a I0, 326 (10%). Així, segons les dades, veiem que hi ha un problema d'accés més greu al segon curs del primer cicle d'infantil que a la resta de cursos.

PERCENTATGE D'INFANTS EN LLISTA D'ESPERA



La manca d'oferta és especialment problemàtica als municipis més grans. Dels 3.222 infants en llista d'espera als municipis de la província de Barcelona, 2.968, un 92%, es concentren en municipis de més de 20.000 habitants. Això sense comptar la ciutat de Barcelona, que dispararia el nombre d'infants en llista d'espera. En aquests municipis la ràtio de demanda no coberta arriba a un 20%. Si agafem els 18 municipis de més de 50.000 habitants, la demanda no coberta arriba al 25%. Després, els vuit municipis de més de 100.000 habitants arriben a una demanda no coberta del 35%. **Aquesta tendència creixent de demanda no coberta en funció de la grandària del municipi cal explicar-la mitjançant una característica bàsica del sistema d'educació infantil: no només hi ha més demanda allà on hi ha més infants, si no que també hi ha més demanda allà on hi ha més oferta pública.**³ Les raons d'aquest patró són variades. Una

³ Abrassart, A., i Bonoli, G. (2015). Availability, cost or culture? Obstacles to childcare services for low-income families. *Journal of Social Policy*, 44(4), 787-806.

d'important és que on hi ha més demanda s'hi han creat mercats privats, i per tant, a mesura que l'escola pública augmenta en volum, i ateses certes condicions, com ara uns preus públics més baixos o una qualitat superior, les famílies sol·liciten més places públiques. Una altra raó és que l'expansió de la cobertura pública pot facilitar a les mares entrar en el mercat laboral o augmentar-ne la intensitat de la participació, cosa que genera més interès a poder utilitzar els serveis de cures de l'escola bressol. En aquest sentit, l'expansió de la xarxa pública de primer cycle d'infantil té la capacitat de generar canvis culturals i fer-la una possibilitat atractiva i viable per a persones que prèviament no n'havien considerat l'ús. Totes aquestes tendències es reforcen als municipis de més grandària, tant per una major oferta privada preexistent susceptible de ser substituïda per l'oferta pública, com per mercats laborals més grans. Com es menciona més endavant, la gratuïtat del servei reforça aquesta pressió més elevada en el sistema públic ja que l'oferta d'aquesta última esdevé més atractiva que la privada en termes de cost.

Desigualtat en l'accés i les raons que l'expliquen

Les llistes d'espera desemboquen en un problema social greu si tenim en compte que per a les famílies en condició socioeconòmica més dolenta és més probable quedar-se sense plaça o directament no sol·licitar-la. Són nombrosos els estudis que han estudiat empíricament els principals vectors de desigualtat.⁴ **El nivell de renda dels pares, mares o tutors legals és un factor clau, però també ho són altres condicions socioeconòmiques, sobretot les que fan referència a la mare, com és el seu nivell d'educació formal, si participa en el mercat laboral i fins i tot el tipus de feina al qual pot accedir.** A més, aquestes condicions poden interactuar entre si. Per exemple, una mare que no pot treballar o té una feina a mitja jornada té menys recursos econòmics per pagar una plaça i més temps per dedicar-se a les cures, de manera que es pot entrar en un cercle viciós que perpetua una pressió social i unes desigualtats sobre la dona en la distribució de tasques de cura, amb una sobrecàrrega de feina de cures sobre les mares que els dificulta trobar una feina en el mercat laboral a temps complet.

⁴ Aquí se'n fa un resum en castellà: Palomera, D. (2022). ¿Estado de bienestar para todas? Análisis de las desigualdades sociales en las solicitudes y el acceso a las guarderías públicas, y el papel de la política social para aliviarlas. *Papers. Revista de Sociología*, 107(3), e3068-e3068.

La literatura no ha trobat evidència ferma que el país de naixement de la mare tingui una influència rellevant en la decisió d'utilitzar els serveis d'escola bressol o/i d'entrar en el mercat laboral. No obstant això, fins i tot acceptant aquesta possibilitat, és difícil determinar la direcció de la causalitat entre les preferències d'una mare i la decisió d'ús de l'escola bressol. La situació de l'oferta existent pot tenir una important influència en les decisions i la cultura de les mares. Per exemple, el cost econòmic del servei o la manca de disponibilitat comporten per a les dones amb menys recursos una barrera per valorar-la com una possibilitat real. I no cal mencionar la dificultat afegida de plantejar-se utilitzar una escola bressol municipal per fer una altra activitat que no sigui remunerada, per exemple, formar-se o dedicar-se a qualsevol altra tasca que vulgui. L'existència d'aquestes desigualtats és un problema que cal que les autoritats públiques redrecin.

El Panel aporta informació addicional, ja que també es pregunta als encarregats de les polítiques educatives si «s'han detectat que hi ha perfils o sectors de la població que no arriben a les escoles bressol municipals». Dels 103 municipis que han arribat a respondre aquesta pregunta, 38 han contestat afirmativament. És una ràtio relativament baixa respecte a les desigualtats que detecten els estudis que hi ha. Una raó pot ser la interpretació que s'ha fet d'aquesta pregunta per part dels enquestats. La majoria dels que han respòs afirmativament són municipis que no tenen nens i nenes en llista d'espera. Això podria indicar que els enquestats han entès que aquesta pregunta es refereix a qui directament no sol·licita una plaça («no arriba» a l'escola bressol), i no tant a aquelles famílies que en sol·liciten però no hi poden accedir per manca d'oferta.

En tot cas, les respostes aporten informació rellevant respecte a les raons de les desigualtats tant en les sol·licituds com en l'accés a les escoles bressol, i van en la mateixa direcció que el que s'ha comentat abans, en el sentit que mentre els factors econòmics i laborals són essencials per explicar desigualtats, els culturals poden ser també importants però s'han de contextualitzar amb els primers dos factors. **Al voltant d'un 30% dels municipis que han respòs l'enquesta indiquen que el cost de la plaça i la manca de recursos econòmics són els factors determinants d'exclusió. Després, al voltant d'un 50% de les respostes apunta de manera conjunta a factors econòmics i de procedència de la mare. En aquest cas és molt freqüent que s'indiquin famílies d'origen migrant que no tenen recursos econòmics per fer front a un cost excessiu els serveis d'escola bressol.** Entre les respostes

sovint es mencionen famílies d'origen musulmà amb pocs recursos, i es recull com els patrons culturals poden estar estretament lligats a les condicions socioeconòmiques de vulnerabilitat de les dones. Igualment, és comú indicar que estar en atur o la manca d'adequació dels horaris de l'escola als horaris de feina de la mare són barreres a l'hora d'utilitzar els serveis. També es recull en alguna resposta que hi ha famílies que podrien desconèixer l'existència dels serveis. En aquest sentit, estudis previs permeten veure com entre les famílies amb menys recursos socioeconòmics els serveis socials funcionen com una font d'informació i garantia d'accés als serveis essencials.⁵

En resum, la manca de places públiques disponibles, l'alt cost dels serveis, la manca d'ocupació de la mare (o tenir horaris de feina inadequats) i la manca de necessitat del servei per part de les mares (influenciat per patrons culturals i de desigualtat de gènere que reforcen el rol de la dona com a principal prestadora de serveis de cura), són factors importants i determinants que interactuen entre si a l'hora d'explicar les desigualtats en l'accés a les escoles bressol municipals. **En conseqüència, entre les polítiques públiques clau per millorar l'accés trobem: augmentar les places públiques disponibles,**

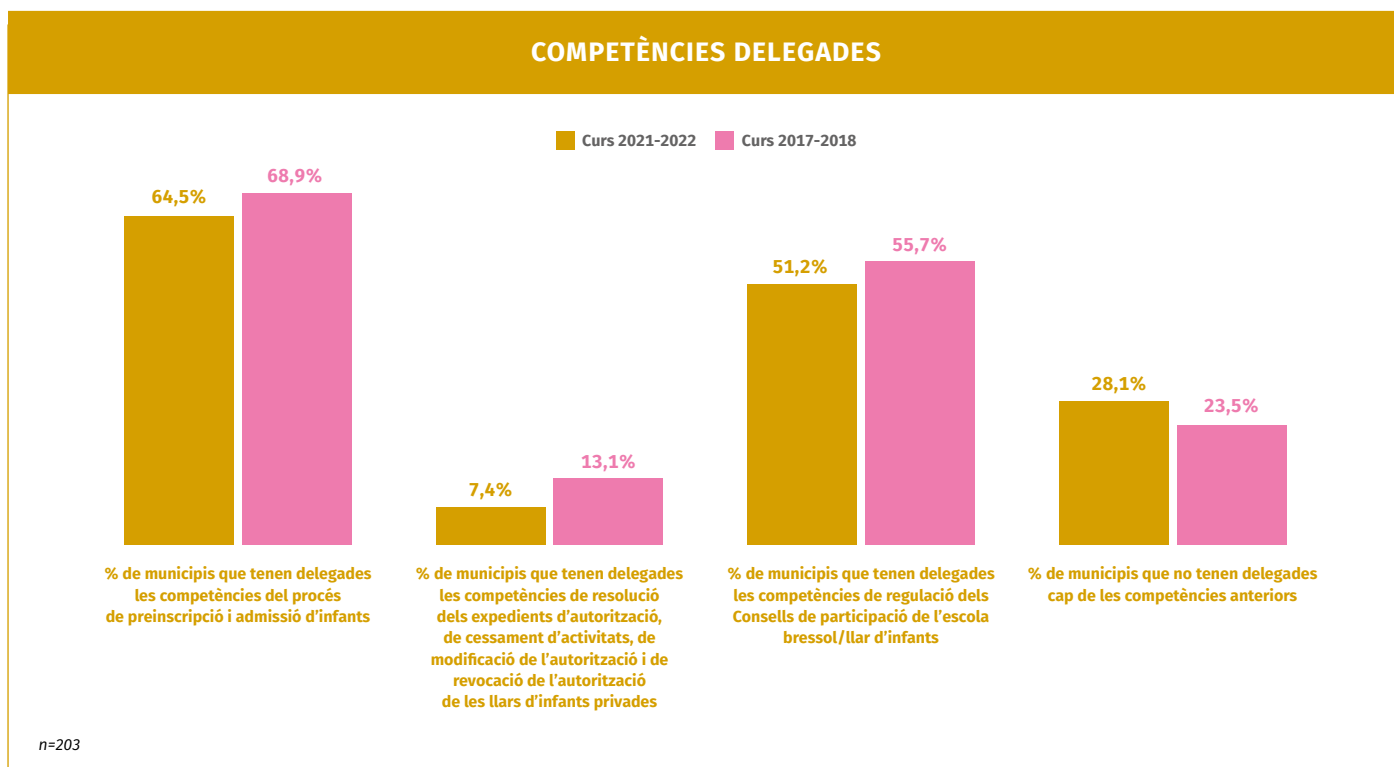
5 Palomera, D. (2023).

reduir el cost dels serveis per a les famílies amb menys recursos econòmics, donar preferència a les famílies amb menys recursos econòmics, adaptar els serveis a les necessitats de les mares a l'atur o amb horaris de feina atípics, i donar a conèixer millor el servei entre famílies amb menys arrelament i a les xarxes socials. Entenent aquestes necessitats, quines polítiques estan desplegant les escoles bressol a la província de Barcelona i quin efecte pot tenir el nou acord marc de la Generalitat?

Criteris d'accés: escassa prioritació per motiu de renda de la llar

Si estudiem els criteris d'accés a les escoles bressol establert per la Generalitat, veiem com tenen poc en compte les condicions econòmiques de la llar. Primer de tot, rebre una renda garantida de ciutadania (RGC) només comporta l'obtenció de 15 punts, mentre que la proximitat al centre pot significar obtenir fins a 30 punts, tenir un germà al centre 50 punts i tenir una família nombrosa 10 punts. A més, gran part de la població amb dret a una renda garantida de ciutadania —al voltant d'un 72% l'any 2021⁶— no la percep. Així, bona part de la

6 <https://www.5centims.cat/el-non-take-up-de-les-prestacions-socials-com-aconseguir-que-els-ajuts-arribin-a-qui-els-necessita/>



població sense recursos econòmics no estaria obtenint cap punt en aquest apartat. Altres comunitats autònomes i ajuntaments de Catalunya, inclosos els que apliquen polítiques de tarificació social, utilitzen criteris de renda d'estimació directa, en què es calcula la puntuació segons la renda disponible declarada de la llar. Igualment, si es tingués en compte la renda per unitat familiar es podria reconsiderar donar punts per família nombrosa, ja que faria una correcta prioritització a les famílies nombroses amb dificultats econòmiques, alhora que s'exclou de premiar amb l'accés a famílies amb prou recursos.

Ara bé, la realitat a Catalunya és que una gran majoria de municipis poden establir els seus propis criteris d'accés. El nombre de municipis que tenen competències delegades de preinscripció i admissió ha passat d'un 36,4% el curs 2013-2014 al 64,5% el 2021-2022⁷. **No obstant això, malgrat tenir les competències delegades, és poc comú que els municipis estableixin criteris propis, i encara menys que fixin criteris de renda familiar.** Segons les dades del Panel, de les 203 escoles bressol que han respost tota o part de l'enquesta, només 53, un 26%, declaren que apliquen criteris d'accés diferents dels de la Generalitat (això sí, si tenim en compte el nombre de places autoritzades, representen un 44%). D'aquests municipis, només dos dels enquestats declaren que un dels criteris d'accés considera els ingressos de la unitat familiar. Aquesta xifra augmenta molt poc si fem una definició més laxa en la consideració de la renda familiar: hi ha 1 municipi que té en compte si els pares o mares reben un subsidi d'atur, 1 que té en compte si l'infant té necessitats educatives específiques derivades de la situació econòmica familiar, 2 que augmenten el pes de ser receptora de la RGC, 2 que tenen en compte si un dels progenitors es troba en situació d'atur i 1 que menciona de manera genèrica que té en compte les necessitats socials.

Així, 8 municipis dels 53 que estableixen criteris propis d'accés, és a dir, un 15%, farien ús de les seves competències per tenir en compte la renda familiar o altres variables econòmiques de la llar. Si mirem la mostra completa, això ens deixa amb només un 3,6% de la mostra total de municipis que estableixen criteris econòmics a l'hora de prioritzar l'accés (en nombre de places autoritzades el percentatge arriba a 12%). **És a dir, tenint en compte tant els criteris d'accés de la Generalitat com els dels municipis de la província de Barcelona**

⁷ Mencionar que aquesta xifra s'ha estancat en els últims cursos, doncs en el curs anterior de 2017-2018 el percentatge era de 68,9%.

que adopten criteris propis, veiem que la prioritització d'accés per motius econòmics, més enllà de la RGC, és pràcticament inexistent. Cal dir aquí que no utilitzar aquesta eina pot significar prescindir d'una prioritització objectiva i clara en favor de les llars de renda més baixa i així adreçar problemes de desigualtat en l'accés.

Un criteri que no estableix la Generalitat, però que sí que trobem més sovint entre els municipis de la província de Barcelona, és el de la situació laboral dels progenitors o responsables legals. En total, dels 53 municipis que estableixen criteris propis, 26 municipis, un 49%, dona un extra de puntuació per la situació laboral de pares, mares i tutors legals, ja sigui pel fet de treballar o perquè la feina es localitza en un terme geogràfic proper a l'escola. **En el total de municipis de l'enquesta, això suposa que prop d'un 13% de municipis del total que tenen criteris de conciliació laboral** (un 24% si fem el càlcul d'acord amb les places autoritzades totals).

L'establiment d'aquest tipus de criteris té una funció important, que és garantir places per a pares, mares i tutors legals que les necessiten per manca de temps per fer les cures. **Ara bé, aquest tipus de criteri pot tenir conseqüències negatives en la igualtat en l'accés a les escoles bressol en termes de situació socioeconòmica de la mare.** Són les dones amb més bona situació socioeconòmica i estudis formals més alts les que tenen més capacitat i probabilitat d'estar ocupades de manera estable i tenir recursos per a una plaça. Per contra, es perjudica aquelles mares en situació d'atur o sense ocupació formal, tot i que sigui de forma temporal. Justament, en el Panel alguns municipis indiquen que una part de les persones que no arriben a les escoles bressol municipals són mares a l'atur o sense ocupació laboral, i que aquesta situació normalment se solapa amb famílies sense recursos econòmics. Com s'explica en la darrera secció, l'establiment de criteris de renda ha de ser prioritari, per sobre de criteris de conciliació laboral, perquè les escoles bressol siguin una palanca d'igualtat social.

Cost del servei i finançament: considerable reducció dels costos, però amb importants limitacions

La política de la Generalitat per millorar l'accés a les escoles bressol consisteix a fer el servei de l2 gratuït, finançant en 1.600 € per alumne els municipis perquè no apliquin cap tarifa en aquest tram. Cal avaluar què suposa aquesta política en termes de reducció del cost del servei

i suficiència de finançament per als municipis. Començant per aquest darrer element, segons el Panel les aportacions de les famílies en el curs 2021-2022 van arribar a 1.846,3 € el curs (166,2 € mensuals) per una jornada completa. Així, almenys a les escoles bressol municipals de la província de Barcelona, els 1.600 € de finançament de la Generalitat per cobrir el cost de la gratuïtat es podria trobar al voltant de 246 € per sota del cost mitjà real dels alumnes en règim de jornada completa que cobrien les famílies.

Per tant, la quantitat finançada per la Generalitat seria insuficient pels costos d'escolarització, cosa que significa una pressió als ajuntaments per increment del pes del finançament. En termes de despesa total, la gratuïtat de I2, amb una reducció al voltant de 166 € mensuals i 1.843 € anuals de mitjana per alumne significaria una reducció del cost del servei molt significativa per a una gran part de les famílies. Amb aproximadament 16.500 alumnes el curs 2021-2022 a jornada completa, en el total de les famílies podria suposar un estalvi màxim de gairebé 30,8 M€.

Ara bé, el cost mitjà per a les famílies, calculat a partir de les tarifes oficials de cada centre, no té en compte les diferències de tarifes entre municipis, ni les bonificacions per tarificació social ni les beques. En el cas dels municipis amb tarifes més altes, i per tant més dependents del finançament de les famílies, el nou marc de finançament tindrà un impacte negatiu més elevat sobre les finances. La qüestió rellevant és conèixer si unes tarifes més altes en un municipi venien donades per la seva baixa capacitat fiscal. En aquest cas, el nou marc de finançament podria comportar un risc financer per a aquells municipis amb problemes de dèficit pressupostari. Així doncs, la Generalitat hauria d'estudiar i donar resposta, si escau, a les possibles demandes per part de municipis amb problemes de finançament que puguin sorgir a la Comissió de Control i Seguiment.

En el cas dels municipis amb tarifes per sota de la mitjana i que tenen sistemes de tarificació social i de beques, l'impacte de l'acord marc serà més petit per a les famílies, ja que implicarà un estalvi inferior que el màxim calculat més amunt. D'una banda, la tarificació social permet ajustar els preus perquè les persones amb més necessitats econòmiques paguin menys i les que més capacitat tenen paguin més. Malauradament, la Generalitat no ha introduït un sistema de preus en funció de la renda, com sí que tenen altres comunitats autònomes, que redueixen el preu a rendes baixes.

Ara bé, tampoc no són una majoria els municipis de la província de Barcelona que introdueixen sistemes de tarificació social: només un 38,8% dels municipis del

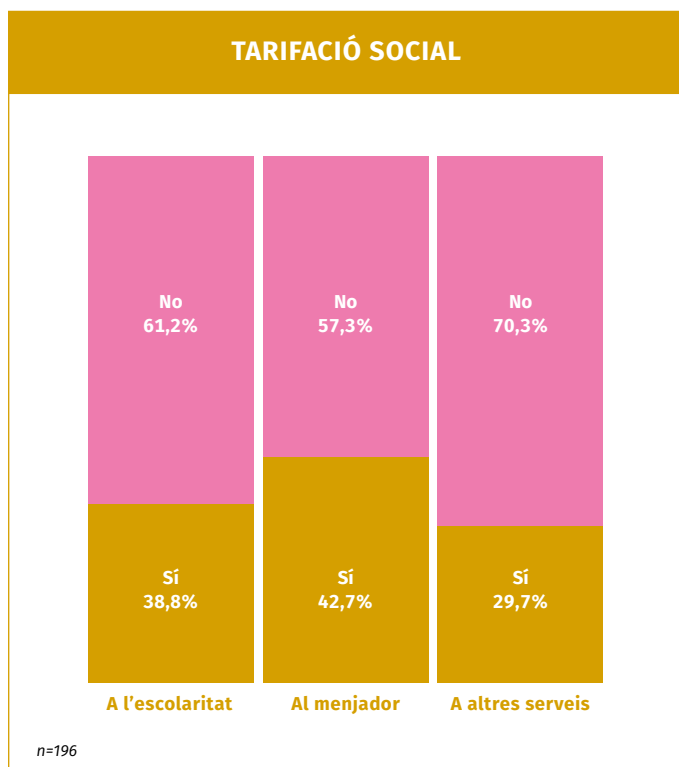
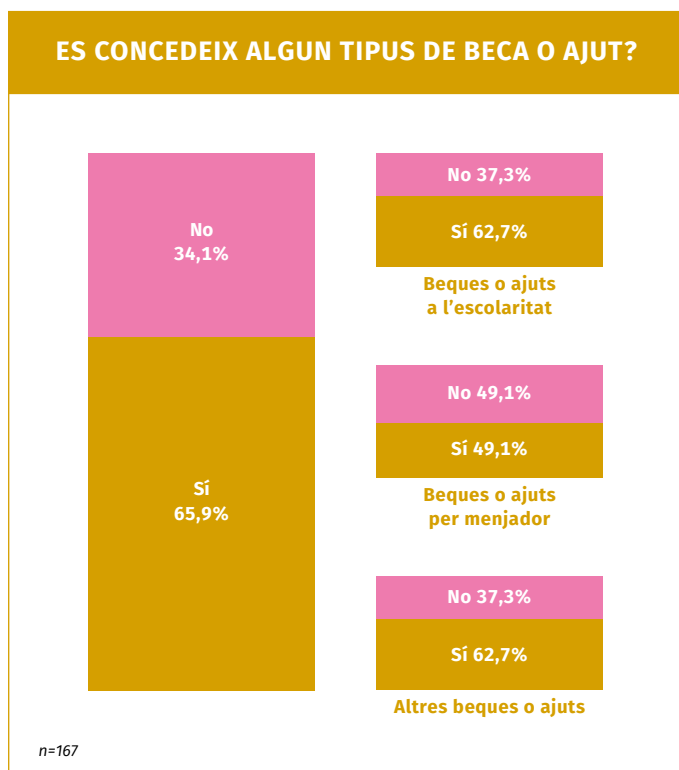
Panel. Això sí, el percentatge augmenta a un 56,1% per als municipis de més de 20.000 habitants.⁸ Seria interessant poder conèixer l'impacte que tindrà la gratuïtat tenint en compte l'existència de tarificacions. Malauradament, falta informació sobre els sistemes de trams i les famílies acollides a cada tram. Només al voltant de 30 municipis aporten al Panel informació completa dels trams i poc més de 20 del nombre de famílies per cada tram.

D'altra banda, una altra eina per reduir els costos per a les famílies és la concessió de beques. Segons el Panel, un 65,9% dels municipis donen algun tipus de beca o ajut, amb un 62,7% que dona beca o ajut a l'accés. En total, 2.776 alumnes van percebre una beca. En aquest cas també hi ha poca informació sobre la quantitat d'aquestes beques i la raó per donar-les. Dels municipis que han respòs podem dir que la casuística d'aquestes beques pot ser variada, ja sigui per situació de baixos ingressos i seguiment de serveis socials, discapacitat superior a un 33% o mare víctima de violència de gènere. El que és clar és que en aquells ajuntaments que ja tenien les taxes rebaixades el nou acord marc significarà rebre un finançament extra que pot servir per seguir reduint preus, aplicar polítiques de tarificació social i beques als cursos inferiors, o fins i tot abaixar el cost d'altres serveis complementaris.

De fet, la política de gratuïtat té una limitació important: no considerar cap cost més enllà de l'escolaritat, obviant que el cost del servei de menjador de les escoles bressol és molt important i és una barrera important a l'accés i a la utilitat del servei. Segons el Panel, el curs 2021-2022 de mitjana un 60% de l'alumnat de dos anys va utilitzar el servei de menjador i la quota va arribar als 122,7 € al mes per alumne, un 73% de la tarifa mitjana d'escolarització. És a dir, optar per una jornada completa a una escola bressol implica arribar a duplicar el cost per a les famílies, un cas bastant habitual si tenim en compte que un 89% de l'alumnat de les escoles del Panel té aquest règim. Igualment, caldria també incloure en la discussió de la gratuïtat altres costos dels serveis que ofereixen les escoles bressol municipals, com el servei d'acollida o els casals d'estiu. Ara bé, cal dir que si en la política de gratuïtat la Generalitat no cobreix aquests serveis, tampoc no és significatiu el suport per part dels municipis a les famílies amb pocs recursos. **Segons el Panel, només un**

⁸ Cal mencionar que aquesta xifra és més elevada que el 21,6% del Panel d'escoles bressol municipals fet el curs 2018-2019, ja que hi hagut una progressió a l'alça (per als municipis de més de 20.000 habitants era de només d'un 30%).

16% del total de municipis de la província de Barcelona fa una política de tarificació del servei de menjador escolar. Les beques de menjador tenen més presència, amb un 49,1% de municipis que n'ofereixen, però no és tampoc una política majoritària.



04

Comentaris finals: els límits de la gratuïtat i altres polítiques necessàries per avançar cap a la universalitat

A Catalunya i Espanya el primer cicle d'educació infantil s'ha enfrontat històricament a un finançament fluctuant; una regulació i una supervisió públiques febles; una subcontractació significativa a proveïdors privats, i una expansió del primer cicle centrada a donar suport a les dones que treballen i poden permetre's els serveis (sense considerar la classe social, les condicions laborals i els drets dels infants). En conjunt, aquestes característiques creen barreres significatives per assolir l'accés universal com un dret per a tots els infants. A més, la manca de reconeixement legal de la cura infantil com un dret universal esdevé una barrera significativa per augmentar la centralitat del primer cicle en el nostre estat de benestar. A Catalunya, amb una oferta inferior a la demanda, les administracions públiques, incloent-hi els municipis, han d'utilitzar polítiques selectives si volen avançar cap a la igualtat en l'accés i la universalització del servei. Així, el que es podria anomenar com *universalisme selectiu*⁹ és probablement una política necessària de transició cap a un sistema d'una oferta pública suficient per garantir el dret a aquest servei.

⁹ Leónn, M.; Ranci, C., i Rostgaard, T. (2014). Pressures towards and within universalism: conceptualising change in care policy and discourse. The transformation of care in European societies (pp. 11-33). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

En aquest context, certament la introducció de la gratuïtat a la tercera etapa del primer cicle d'educació infantil per part de la Generalitat es pot veure com una política pública molt positiva ja que apropa el disseny de primer cicle a la resta de cicles d'educació no obligatòria i obligatòria del sistema públic, i el fa avançar cap a la consideració d'un dret essencial per mares i nens i nenes. **Ara bé, a diferència de les altres etapes educatives, i davant la manca d'oferta i d'una utilització més alta dels serveis per part de mares amb un nivell socioeconòmic i d'educació formal mitjà o alt, la gratuïtat podria estar reduint els recursos disponibles en favor de transferències netes a famílies en bona situació socioeconòmica i en contra de polítiques de creació de noves places i sistemes de tarificació social i beques a totes les etapes.** És més, el perill de la gratuïtat, indiferentment del nivell de renda, implica una dràstica reducció del cost en comparació dels serveis privats, cosa que podria provocar més pressió de demanda per part de famílies en una millor situació socioeconòmica sobre les escoles bressol municipals existents.

Davant un probable avenç de la gratuïtat de l'escolarització en la resta de cursos del primer cicle, esdevé encara més important desplegar tots els mecanismes complementaris possibles per part dels municipis i la Generalitat per eliminar les desigualtats en l'accés a les escoles.¹⁰ En aquest sentit, en el text s'ha fet èmfasi en la manca d'extensió d'un sistema d'accés que prioritzi les persones en situacions socioeconòmiques més precàries. En comptes d'afavorir l'accés per motius de renda o altres condicions socioeconòmiques, s'ha mostrat que el què és més comú per part dels municipis és prioritzar l'accés a mares que treballen, de manera que les escoles bressol esdevenen una mesura de conciliació. Aquí de nou cal reforçar la idea que l'establiment de criteris d'accés d'acord amb la conciliació familiar pot trencar amb l'aspiració de tenir un sistema d'escola universalista i enfocada als drets de la infància. Determinant la necessitat del servei d'acord amb la condició laboral de les mares es reforça la idea d'escola bressol com a espai de cures i no com a espai d'aprenentatge i socialització que permet reduir els desavantatges que pateixen nens i nenes per haver nascut en contextos socioeconòmics més desfavorables. Així, una política universalista hauria de

¹⁰ Algunes polítiques públiques necessàries ja s'explicaven en un article del mateix autor a l'*Anuari de l'Observatori de l'educació local*, al qual es pot accedir en aquest enllaç: https://llibreria.diba.cat/cat/llibre/observatori-de-l-educacio-local_67068

prioritzar eliminar les barreres d'accés al servei seguint criteris de renda i condicions socioeconòmiques.

També cal augmentar l'oferta de places de manera urgent. Els Fons Next Generation i el possible suport addicional en finançament del Govern central han de ser aprofitats amb eficàcia per assolir l'objectiu d'augmentar la cobertura de places públiques. Perquè l'expansió de l'oferta sigui assumible a tot el territori i tots els barris, sense importar la capacitat fiscal, és important que les administracions centrals i autonòmiques no només financin la construcció dels centres sinó que també augmentin la seva participació en el finançament de les despeses corrents, i no només del cost del personal.

Una altra política essencial que cal reforçar és la reducció dels costos complementaris, sobretot dels serveis de menjador, que signifiquen un cost molt elevat per a les famílies, però també d'altres serveis que poden ajudar mares, pares i tutors legals amb jornades laborals atípiques a utilitzar els serveis, com són les jornades parcials o els serveis d'acollida i permanència. En aquest sentit, és positiu veure que al voltant d'un 90% de les escoles bressol del Panel tenen servei d'acolliment. En total, 3.261 alumnes utilitzen el servei d'acollida, un 17% del total de l'alumnat, una xifra prou significativa. Reduir-ne el cost per fer-lo accessible a tothom és una tasca urgent. **Així mateix, cal invertir en recursos de serveis socials i simplificació administrativa perquè les llars amb menys capital social i xarxa de suport no només puguin conèixer millor els serveis, sinó que no quedin excloses en el sistema d'aplicació.** En aquest sentit, als municipis més grans amb més d'un centre per escollir, s'ha trobat que algunes famílies es quedarien sense plaça ja que tenien menys capacitats i contactes per fer una correcta prioritització d'aquelles escoles bressol on tenen més opció de guanyar una plaça.¹¹

En definitiva, queda encara molt recorregut per fer de les escoles bressol una política de caràcter universal en què qualsevol persona que ho desitgi hi tingui accés. En un context de manca d'oferta pública, la gratuïtat del servei significarà un estalvi molt important per a les famílies, però potser no és la política més efectiva i eficient per garantir l'accés a les llars amb menys recursos socioeconòmics. Ara bé, **la gratuïtat pot també ser un pas**

¹¹ En aquest apartat és interessant l'informe d'avaluació sobre el procés d'admissió d'alumnat a les escoles. S'hi pot accedir en línia a l'adreça següent: <https://ivalua.cat/ca/avaluacio/educacio/proces-dadmissio-de-lalumnat-de-la-ciutat-de-barcelona>

important cap a la universalitat del servei si un millor finançament de la Generalitat s'acompanya per una bateria de polítiques que busquin augmentar l'oferta de places públiques, donar prioritat en l'accés a certs col·lectius, abaratir altres costos complementaris i facilitar l'accés a aquelles mares a l'atur o amb jornades laborals atípiques. Per descomptat, tampoc podem deixar de mencionar la importància de dedicar més recursos a una millora de la qualitat del servei, les ràtios i les condicions laborals de treballadors i treballadores, ja és una condició necessària perquè les escoles bressol tinguin els efectes positius en la igualtat social que hem mencionat al principi.



Diputació
Barcelona

Àrea d'Educació