

infànciaaeu-ro-pa 06.11

REVISTA D'UNA XARXA DE REVISTES EUROPEES



públic i privat
en els serveis
per a la infància

Sumari

De la diversitat a l'homogeneïtat	3
La relació entre el sector públic i el sector privat	
Perrine Humblet i Peter Moss	4
De Bolkestein a uns serveis socials d'interès general	
Edgar Szoc	8
Recuperar les perspectives?	
Marta Ferrer	10
On el sector públic encara predomina	
Marta Korintus i Karoly Czibere	12
Subcontractació dels serveis per a la primera infància	
Lise Damgaard	15
Introducció a les forces del mercat	
Annemarie Marangos i Janneke Plantenga	18
El principi de la subsidiarietat	
Detlef Diskowski	21
Les écoles maternelles publiques dominen l'escena	
Claude Martin i Blanche Le Bihan	25
Una mercaderia privada o un bé públic?	
Bronwen Cohen i Lisa Harker	24
Una mercaderia privada o un bé públic?	
Bronwen Cohen i Lisa Harker	26
L'equitat en joc	
Perrine Humblet i Michel Vandenbroeck	30

Vers una relació de treball més estreta	
Sandra Benedetti	33
Focus en... Anim'action	
Patrica Vincart	36
Informacions	39

Editorial

Benvinguts al número 11 d'INFÀNCIA A EUROPA. Aquest número tracta de les relacions entre els sectors públic i privat en l'oferta d'educació infantil, un tema polític i de polítiques actualment molt present a moltes parts d'Europa. Examinem la gran diversitat de relacions a nou països europeus, i també us fem arribar els darrers desenvolupaments de la política de la Unió Europea que comporta l'anomenada Directiva Bolkestein. No és un nom gaire familiar per a la majoria d'europeus, però té un impacte potencialment important en les nostres vides. A la secció de notícies, seguim amb un tema iniciat en un número anterior, el número 7, amb la presentació d'un nou document de la Comissió Europea sobre els drets dels infants, un avenç important en la relació entre la infància i la Unió Europea. Finalment, donem la benvinguda a la nova sòcia, la revista *Cadernos de Educação de Infância*, que publicarà INFÀNCIA A EUROPA a Portugal i també a *Unsere Kinder*, que distribuirà l'edició alemanya a Àustria.

Peter Moss, director

Consell de redacció

Peter Moss

Director de la revista *Infància a Europa*, publicació conjunta d'una xarxa de revistes europees.
Peter.Moss@ioe.ac.uk



Irene Balaguer, *Infància*

L'Associació de Mestres Rosa Sensat publica dues revistes bimestrals, *Infància* en català i *Infancia* en castellà. Aporten una visió del més destacat en l'educació dels infants entre 0 i 6 anys i combinen teoria i pràctica. Cada revista té el seu consell de redacció i respon al seu context.
www.revistainfancia.org



Bronwen Cohen, *Children in Scotland*

De publicació mensual, *Children in Scotland* conté articles de fons i notícies relacionades amb infància, joventut i famílies a Escòcia.
www.childreninscotland.org.uk



Ferruccio Cremaschi, *Bambini*

Revista mensual destinada a professionals de l'educació a la infància entre 0 i 6 anys, que se centra en la investigació científica i les bones pràctiques a Itàlia. Examina els canvis socials i culturals, mantenint sempre en primer pla les necessitats dels infants.
www.edizionijunior.it



Eva Gruber, *Betrifft Kinder*

Revista mensual amb informació, notícies i reflexió sobre les polítiques d'infància i educació a Alemanya.



Perrine Humblet *Grandir à Bruxelles*

Cada nou mesos es distribueixen quatre mil còpies gratuïtes de *Grandir à Bruxelles* entre la comunitat francòfona de Bèlgica.
Web: www.grandirabruelles.be



Stig Lund, *Born & Unge*

Revista setmanal de distribució gratuïta per als 50.000 afiliats al sindicat BUPL (Federació Nacional de Mestres i Educadors de Dinamarca). Analitza la pràctica, teoria i condicions laborals dels educadors danesos.
www.boernogunge.dk



Alexandra Marques, *Cadernos de Educação de Infância*

L'Associação de Profissionais de Educação de Infância publica l'única revista per a professionals de la primera infància de Portugal. Es publica tres cops l'any i se centra en la pràctica i la recerca científica.
apei.no.sapo.pt



Jan Peeters, *Kiddo*

Kiddo es publica vuit cops l'any i es distribueix a Holanda i Flandes. Cobreix la franja d'edat 0-12 anys i es dirigeix a professionals que treballen amb infants.
www.kiddo.net



Marie Nicole Rubio, *Le Furet*

Publicada tres cops l'any, *Le Furet* cobreix la franja d'edat 0-6 anys i es dirigeix principalment a formadors, administradors i coordinadors francesos.



De la diversitat a l'homogeneïtat

Infància

En aquest número d'INFÀNCIA A EUROPA es tracta una temàtica delicada, per les conseqüències que té, i sobretot que pot tenir, en l'esdevenidor social i pedagògic de cada un dels països que avui configuren la Unió Europea: la relació entre públic i privat en educació infantil.

Des d'ara fa vint anys, quan varem entrar a la Comunitat Europea, tot ha canviat molt. S'ha passat d'una realitat en la qual la majoria de països eren governats amb polítiques i principis de progrés a una nova realitat, dominada per una onada conservadora, amb unes polítiques neoliberals que tenen repercussió directa a cada país, però a més influeixen en les polítiques comunes per desenvolupar en el marc de la Unió Europea.

Des d'aquestes planes hem insistit en remarcar que la construcció europea no és quelcom llunyà, la construcció europea és cada cop més un fet quotidià que té conseqüències directes en la nostra possible manera de viure avui i en el nostre futur.

Els diferents números d'Infància a Europa han aportat informació de la diversitat i de la riquesa d'experiències pedagògiques, amb maneres organitzatives i estructures molt diverses, que poden ser font d'inspiració i de reflexió i que sobretot configuren aquesta Europa plural en què cada país, pel que fa a l'educació dels infants de 0 a 6 anys, té una tradició i una història de lluites socials i de respostes polítiques que ha configurat una gran diversitat de respostes, entre l'oferta pública i la privada d'aquests serveis, i que faciliten l'anàlisi i el debat.

Però el que ara tens a les mans és un número en el qual és fa patent una tendència comuna, la de les polítiques europees que tendeixen a fer desaparèixer la diversitat, i amb ella la riquesa, construïda durant tot el segle XX a Europa. És per tant aquest un número que ens permet prendre consciència col·lectiva del que està passant, del que ens està passant. Quan cada un de nosaltres estem immersos en la nostra petita realitat, en el nostre poble, en la nostra ciutat o en el nostre país, podem atribuir als nostres governants les polítiques que s'apliquen i és evident que podem fer-ho, en són responsables. Però també cal que tinguem coneixement que avui aquestes polítiques no són un fet aïllat, que cal situar-les en un context més general que marca pautes, compromisos i criteris, i són els que els diferents governs han acordat en el context europeu.

Per tant la vella dicotomia públic-privat ara pren una nova dimensió: és de la Unió Europea i porta a confondre els conceptes clàssics. Les noves polítiques de marcat caràcter neoliberal tendeixen

a difuminar les diferències, és a dir, ni els serveis de titularitat pública són públics, ni els privats són estrictament privats en la mesura que, en alguna proporció, estan sostinguts amb fons públics, i així cada cop és més difícil diferenciar els uns dels altres.

En aquest context d'estratègia política, econòmica i social, curiosament l'educació dels infants de 0 a 6 anys és un element fonamental, es considera una peça bàsica per al desenvolupament productiu de l'Europa comú en els propers anys. Una política econòmica pensada per al creixement de la productivitat i la competitivitat, que es vesteix amb discursos d'igualtat tant si aquests es refereixen a la de gènere com a la social, quan en realitat són cortines de fum per emmascarar la necessitat peremptòria de mà d'obra barata i la màxima precarietat per poder competir en un mercat mundial ferotge.

Un cop més el que podem veure, i per això pensem que aquest número pot tenir interès, és que la subsidiarietat recau sobre els més febles, els ajuntaments, sobretot en el nostre país que majoritàriament no tenen recursos per afrontar amb dignitat l'educació dels més petits, i les famílies, molt especialment les dones i els infants amb menys recursos que són les víctimes innocents d'unes polítiques que reforcen la marginalitat. Una marginalitat creixent, acompanyada d'eslògans que es proposen fer creure en la modernitat, quan parlen de la llibertat d'elecció, de l'eficàcia de la competència, de la conciliació de la vida laboral i familiar, de la quantitat com a prioritat enfront de la qualitat, etc.

Per tant, lluny de caure en el desànim, ara és el moment de tenir molt clar on som i per què hi som, i per tant el moment de crear aliances amb els més propers, amb els

companys d'associacions, de moviments professionals i sindicals, amb les famílies i les entitats cíviques, amb els ajuntaments... i si aquestes aliances són insuficients sabem que és possible crear-ne d'altres amb les majories silenciades a altres països que, com nosaltres, coneixen i per tant defensen el servei públic de qualitat per a tothom.

Ara, mes que mai, cal defensar l'educació infantil de 0 a 6 anys, perquè el que està en joc es l'equitat. L'ampliació de l'oferta per als infants de 0 a 3 anys, amb la privatització encoberta de tota mena de servei, per als infants de 3 a 6 anys amb la privatització també encoberta de tots aquells temps que el sistema no reconeix com a educatius.

Ara, més que mai, cal defensar el dret dels infants de 0 a 6 anys a l'educació, un dret reconegut per la llei, però que encara mai ha estat respectat i per tant el que està en joc es l'equitat. Reconèixer un dret i no posar els mitjans per fer-lo realitat, és com a mínim una burla, per no dir un engany, i hom no es pot quedar indiferent davant l'evidència.

Ara, més que mai, cal defensar l'educació de 0 a 6 anys com a educació pública, perquè el que està en joc és l'equitat. Una oferta extensa d'educació infantil, amb un horari extens, amb uns professionals qualificats i degudament remunerats, amb unes ràtios que permetin el diàleg i el coneixement inter-personal, amb uns espais i uns materials que responguin als interessos dels infants i a les necessitats de les famílies d'avui, només poden ser garantits per una acció pública.

I és ara, i no demà, perquè si no és ara demà serà tard, si el que es vol per al futur del nostre poble, de la nostra ciutat, del nostre país, de la nostra Europa és ser una societat justa i cohesionada.

La relació entre el sector públic i el sector privat

Perrine Humblet i Peter Moss

El tema d'aquest número d'INFÀNCIA A EUROPA és un aspecte especialment important dels sistemes que s'estableixen per oferir educació i atenció a la primera infància: la relació entre els sectors públic i privat. En un moment en què, com mostra Edgar Szoc en el seu article, aquests i altres «serveis socials d'interès general» són a l'agenda política de la Unió Europea, és important aprofundir diverses qüestions. Què signifiquen els termes «públic» i «privat» en els diferents països? Quins papers fan aquests sectors? Quina importància tenen avui els principis de mercat? Quines són les relacions entre sectors i de quina manera han evolucionat?

Hem convidat autors de nou països europeus perquè examinin la relació entre els sectors públic i privat. Som conscients que hi ha un sector important que no apareix en aquest repàs: els serveis oferts per familiars propers, sovint sense cap mena de remuneració. Aquests serveis tenen un paper essencial en la cura i la formació dels infants. I també s'estan transformant, en la mesura que canvia la posició de la dona tant dins la família com en el mercat laboral, i en la mesura que augmenten els serveis formals d'atenció i educació de la primera infància.

El que es fa evident de seguida a partir dels articles d'aquest número és la gran diversitat de les relacions públic/privat entre els diferents països, com també del significat que es dona a «sector públic» i «sector privat». Amb tot, podem establir a grans trets quatre sectors que ofereixen serveis formals. El sector públic abasta diferents àmbits de govern, nacional, federal, regional, local. El sector privat sense afany de lucre –o sector semiprivat– comprèn els serveis gestionats per diferents tipus d'associacions privades amb un objectiu social, educatiu o cultural, però sovint finançades, almenys en part, amb fons públics. Històricament, les institucions religioses han tingut una forta presència en aquest sector, i continuen tenint-la en alguns països com Alemanya, Itàlia i l'Estat espanyol. Però hi ha moltes empreses laiques; per exemple, l'article sobre Itàlia mostra de quina manera les cooperatives estan esdevenint importants en l'actualitat. El sector privat amb





afany de lucre està format per serveis gestionats per propietaris diversos, des de petits empresaris fins a grans empreses que posseeixen diversos centres. Aquest desenvolupament ha estat especialment fort fins ara al Regne Unit.

Finalment, hi ha el que podríem anomenar el sector de l'empresari. Aquest sector, com mostra Hongria, va ser especialment fort en els règims comunistes de l'Europa Central i de l'Est i en l'antiga Unió Soviètica, on les empreses estatals oferien moltes escoles infantils per als seus treballadors. Va desaparèixer en gran mesura quan van caure els règims comunistes. Avui la implicació de l'empresari en els serveis d'educació i atenció per a la primera infància està adoptant una forma diferent a l'Europa Occidental, sobretot als Països Baixos, on s'anima els empresaris perquè subvencionin les «despeses de l'atenció a la infància» dels seus treballadors. Aquestes subvencions formen part d'un paquet d'incentius per atreure i conservar els treballadors.

La majoria d'autors d'aquest número fan un recorregut històric per explicar la barreja de sectors present avui en els serveis d'educació i atenció per a la primera infància. Les relacions públic/privat són un tema antic que sovint es remunta als orígens de l'Estat del benestar. Els primers serveis d'educació i atenció per a la primera infància van ser iniciatives que van sorgir del sector semiprivat, i l'Estat hi va fer un paper cada cop més important, a través del finançament, la regulació i, sovint, de serveis directes. Pot haver-hi una institucionalització, que ve de lluny,

de les relacions entre sectors, i que avui pot donar lloc a una manca de diferenciació entre serveis públics i semi-privats en l'àmbit organitzatiu; per exemple, la divisió clau a Bèlgica actualment no és públic/privat sinó subvencionat/no subvencionat. En altres casos, canvis de règim importants han interromput la continuïtat del desenvolupament de la relació públic/privat. El règim socialista d'Hongria va imposar un sistema estatal, mentre que el règim franquista a l'Estat Espanyol donava suport a l'empresa privada. En ambdós casos, s'ha fet difícil des d'aleshores diversificar el sistema d'educació i atenció a la primera infància.

La tendència actual és la de concentrar la inversió pública en els serveis educatius per a infants a partir de tres anys i fins a l'edat escolar obligatòria; els serveis amb finançament públic són gairebé universals a tot Europa. En aquest cas, els serveis, els ofereixen majoritàriament els sectors públic i semiprivat, i els serveis amb afany de lucre hi fan en general un paper negligible. Una qüestió organitzativa important és de quina manera aquests serveis, sovint disponibles només en horari escolar, poden donar resposta a les necessitats dels pares que treballen.

La situació és diferent per als infants més petits, els que tenen menys de tres anys. Per a aquestes edats, la majoria d'articles descriuen molts menys serveis, amb una inversió pública menor i amb uns governs que no estan preparats per garantir el dret universal a una plaça en un servei educatiu finançat amb fons públics.

Si bé els estats financien fins a un cert punt els serveis, s'ha relegat un paper més important al mercat, on els serveis privats poden prendre formes diverses: escoles infantils privades, *family day care*, cangurs, familiars. És aquí on el sector privat amb afany de lucre, en les seves diverses formes, està més present. En resum, en la major part de països trobem avui un sistema d'educació i atenció a la primera infància de dos nivells: un servei universal per a infants de més de tres anys, ofert o finançat per l'Estat com a bé públic; i una implicació pública molt més limitada en l'oferta de serveis per als infants més petits, on es depèn més de les empreses privades i de les possibilitats econòmiques de les famílies.

Aquesta segmentació dels serveis comporta riscos importants, sobretot pel que fa a la desigualtat i a l'exclusió. Com més es consideren els serveis com una responsabilitat privada o es deixen en mans del mercat, més depèn l'experiència de l'infant del lloc on viu i dels recursos de la seva família, cosa que inclou la informació, el transport, l'ocupació –l'empresari subvencionarà els costos?– i els recursos econòmics. Si els serveis no són considerats un bé i una responsabilitat pública, aleshores hi ha infants que poden ser-ne exclosos. Amb tot, la implicació pública no és suficient, per si sola, per garantir un sistema just. En el cas de Bèlgica, les classes socials privilegiades tenen millor accés als serveis públics, i es contribueix així a la segmentació social i a l'exclusió.

Dinamarca representa una excepció en aquesta segmentació. No es fa cap distinció entre infants més petits i més grans: tots els infants tenen dret a una plaça en un servei educatiu a partir dels sis mesos. El sector públic hi té un paper central, tant pel que fa a l'oferta –juntament amb un sector semiprivat considerable– com en el finançament. Els Països Baixos se situen a l'altre extrem i van optar, el 2005, pel desenvolupament d'un enfocament mercantil per als serveis per als infants de menys de quatre anys –l'edat en què comencen l'escola– finançats per mitjà d'una combina-

ció de tarifes que paguen les famílies, les aportacions dels empresaris i les subvencions estatals a les famílies. Amb tot, com indica l'article d'Holanda, hi ha ara un debat sobre la possibilitat d'optar per una altra direcció, que desenvolupi uns serveis educatius per a tots els infants, en comptes de centrar-se només en els fills de pares que treballen.

El sector privat no és cap novetat en els serveis educatius. Així que la qüestió no és si caldria introduir-lo i de quina manera, sinó quines condicions permetran que aquest sector contribueixi al desenvolupament d'uns sistemes nacionals de serveis educatius per a la primera infància en una associació genuïna amb el sector públic, per garantir un servei de qualitat i la igualtat d'accés per a tots els infants i totes les famílies. No n'hi ha prou d'obrir simplement un mercat competitiu de serveis privats. L'argument que la competència reduirà despeses i incrementarà l'eficàcia no està demostrat i pot néixer d'un equivoc de base sobre la naturalesa dels serveis educatius per a la primera infància, una qüestió, suggereix Edgar Szoc, que s'ha registrat a la UE, que ara està deixant d'englobar l'«atenció a la infància» –i altres serveis socials– dins dels serveis comercials. A més, hi ha riscos importants associats a l'orientació mercantil: pot agreujar les desigualtats, amb unes empreses més centrades a oferir servei a les famílies acomodades, en concret als pares treballadors que viuen en barriades benestants; i pot donar lloc a uns serveis finançament poc estables i amb una distribució desigual.

Una direcció prometedora ja aconseguida en el sistema danès, i que s'intenta en algunes parts d'Itàlia, la constitueixen els serveis mixtes amb una associació a parts iguals entre els sectors públic i semiprivat, on tots dos s'ajusten a unes exigències similars pel que fa a accés, tarifes, estàndards de qualitat i condicions del personal. Això garanteix una integració horitzontal entre els sectors públic i privat basada en uns valors i uns objectius comuns. La diversitat s'expressa a través del treball amb diferents idees i pràctiques peda-

gògiques, no en les desigualtats de les condicions estructurals. Però un enfocament associatiu deixa encara aspectes oberts per al debat. Hauria d'incloure el sector amb afany de lucre? El sector públic hauria d'oferir serveis igual que els altres o –una qüestió sorgida a Alemanya i el Regne Unit– només com a últim recurs?

Els objectius acordats pels estats membres de la Unió Europea a la cimera de Barcelona de l'any 2002 d'oferir, al 2010, places d'«atenció a la infància» a una tercera part dels infants de menys de tres anys i per a un 90 % dels infants d'entre tres i sis anys reforcen les polítiques nacionals per incrementar els serveis educatius per a la primera infància. Però uns objectius purament quantitius, centrats en l'«atenció a la infància per a pares treballadors», impulsen una expansió que no dedica prou atenció a la qualitat i als objectius més amplis dels serveis educatius per a la primera infància. La temptació és dependre del mercat i dels proveïdors privats per crear places, abans que atendre, amb una atenció insuficient, alguns objectius socials d'abast més ampli, i que depenen de la implicació activa del sector públic i d'una associació forta i igualada que es compromet a garantir la igualtat d'accés a serveis de qualitat per a tots els infants de la Unió Europea.

Perrine Humblet és catedràtica a la Universitat Libre de Brussel·les. phumblet@ulb.ac.be

Serveis en centres dels sectors públic i privat, i finançament públic (2003-2005)

Països	Tipus de servei ¹	Grup d'edat	% de places ofertes		Finançament públic del sector privat ³		Tendències recents en la relació públic/privat
			Sector públic ²	Sector privat ²	Oferta	Demanda	
Alemanya⁴	Altres	0-3	53 %	47 %	X		Pas del sector públic al sector privat en l'antiga Alemanya de l'Est.
		3-6	39 %	61 %	X		
Bèlgica							
Com. flamenca	Altres	0-3	17 %	83 %	X	X	S'impulsen serveis privats no escolars no subvencionats; relació més estreta entre empreses.
		Escoles	2-6	38 %	62 %	X	
Com. francesa	Altres	0-3	44 %	56 %	X	X	Diversificació de l'oferta i del finançament i augment de la segmentació dels centre no escolars.
		Escoles	2-6	62 %	38 %	X	
Dinamarca	Altres	0-6	75 %	25 %	X		El Govern vol més oferta privada; pocs canvis fins ara.
Estat espanyol	Altres	0-3	41-48 %	52-59 %	X		Increment de l'oferta privada per al 0-3.
		Escoles	3-6	66 %	33 %	X	
França	Altres	0-3	61 %	39 %	X	X	Noves col·laboracions entre el sector públic i el sector privat.
		Escoles	2-6	75 %	25 %	X	
Hongria	Altres	0-3	99 %	1 %	X		Encara hi ha poca oferta privada.
		3-6	99 %	1 %	X		
Itàlia	Altres	0-3	61 %	39 %	X		Increment de l'oferta privada, sobretot de cooperatives; relacions més estretes entre els sectors públic i privat.
		Escoles	3-6	75 %	25 %	X	
Països Baixos	Altres	0-4	100 %			X	Estimulació de les forces de mercat, incloent el finançament públic a través de subvencions a la demanda.
Regne Unit⁵							
Anglaterra	Altres	0-5	13 %	80%	X	X	Ràpid creixement de guarderies privades no escolars amb afany de lucre; introducció de la subvenció a la demanda.
		Escoles	3-5			X	
Escòcia	Altres i escoles	0-5	42 %	50 %	X	X	
Suècia	Altres	0-6	83 %	17 %	X	X	Lent creixement de l'oferta privada.

Notes

1. «Altres» vol dir centre no escolars; «escola» vol dir serveis escolars.

2. En serveis en centres; exclou el *family day care*. Els serveis del sector privat poden incloure serveis finançats amb fons públics. Per exemple, a Flandes poc més de tres quartes parts de les empe-

ses privades estan finançades amb fons públics; a França, les escoles privades estan finançades amb fons públics.

3. El finançament «a l'oferta» es paga directament als serveis; el finançament «a la demanda» es paga als pares.

4. Les xifres són de l'any 1998. És pro-

bable que hagi augmentat la proporció del sector privat des d'aleshores, ja que s'han transferit al sector privat més serveis de l'antiga Alemanya de l'Est.

5. Les xifres d'Anglaterra es refereixen només a empreses d'atenció a jornada completa i exclou els serveis escolars. Hi

ha un altre 6 % classificat com a «altres» i que no hi està inclòs. Les xifres d'Escòcia inclouen serveis a temps complet i a temps parcial, i combinen els serveis escolars amb d'altres.

De Bolkestein a uns serveis socials d'interès general

Edgar Szoc

Edgar Szoc explica per què cal que tots prenguem part en el debat que ha provocat la nova Directiva Bolkestein de la Unió Europea i la Comunicació de la Comissió Europea sobre serveis socials d'interès general.

En els diferents països europeus, com mostra aquest número d'INFÀNCIA A EUROPA, el finançament, l'estatus legal i altres aspectes estructurals dels serveis per a la infància varien moltíssim. Els governs sovint ofereixen serveis educatius per a infants de més de tres anys, però la situació dels infants de menys de tres anys és molt més diversa. No sols és diferent la quantitat de serveis d'un país a l'altre, sinó que també qui els ofereix i com es paguen. Hi ha una combinació de públic i privat, que és diferent a cada país.

Si bé els infants i el seu benestar no han estat, fins ara, una preocupació de la Unió Europea, sí que són prioritats l'ocupació i la igualtat de gènere. I això col·loca els serveis per a la infància al centre de la política d'«atenció a la infància» –terme àmpliament utilitzat per la Unió Europea–, que té un paper central en la campanya europea per retallar l'atur i augmentar el nivell d'ocupació de les dones. Més raó, doncs, per fixar-se en el tractament que rep l'atenció a la infància en el procés legislatiu europeu i, en particular, en la denominada Directiva Bolkestein, que rep el seu nom del comissari holandès de mercat intern que va desenvolupar aquesta mesura, Fritz Bolkestein.

La Directiva Bolkestein –o Directiva de serveis, segons el nom correcte– va provocar una forta oposició en molts països, sobretot a França i Bèlgica. Va despertar de nou les pors del «*dumping* social», un procés per fer caure els sous, els beneficis i els nivells de benestar a través d'una competència deslleial, que acaba amb l'adopció per part de tots els països del mínim comú denominador. Un dels trets de l'esborrany de la Directiva era el «principi del país d'origen»: per a gairebé tots els serveis que s'intercanvien a Europa, proposava que els estàndards del país d'origen d'una empresa de serveis valdrien en qualsevol altre país on aquesta empresa oferís serveis, sense implantar un procés d'harmonització previ, sector per sector, i sense tenir en compte les especificitats de cada sector. Així, una empresa de serveis educatius d'un país amb uns estàndards reguladors

molt baixos podria aplicar aquests estàndards en una escola bressol oferta en un país amb estàndards nacionals molt més elevats. Alguns sectors es van sentir particularment vulnerables davant d'una directiva que pretenia liberalitzar tots els serveis sense tenir en compte les especificitats de cada un. Hi va haver especial preocupació en el sector sanitari, però també en el sector dels serveis socials, incloent l'atenció a la infància.

Aquests sectors van demanar que la Directiva Bolkestein anés acompanyada, o de fet precedida, d'una directiva sobre «serveis d'interès general» –sig. Tot i que aquest terme no apareix en el Tractat de la UE, els sig inclouen tant els serveis comercials com els no comercials que les autoritats públiques consideren d'interès general i subjectes a unes obligacions específiques de servei públic. L'objectiu d'aquesta proposta era «immunitzar» tot un ventall d'activitats, sobretot pel que fa a serveis sanitaris i socials, dels efectes de la Directiva Bolkestein. Mentrestant, però, l'esborrany de la directiva presentat pel Comissari holandès i acceptat per la Comissió el 13 de gener de 2004, va patir esmenes considerables per part del

Parlament, el 4 d'abril de 2006, i després per part del Consell Europeu, el 22 d'abril de 2006. El principi del país d'origen s'ha eliminat i s'han exclòs sectors sencers, com els serveis sanitaris i socials –incloent l'atenció a la infància–, amb el reconeixement implícit que aquests sectors són diferents dels altres.

L'atenció a la infància va lliurar-se per molt poc de caure sota la jurisdicció de la Directiva Bolkestein. Però a partir d'ara l'atenció a la infància hauria de viure un millor reconeixement de les seves especificitats, sobretot d'ençà que la Comissió, el 26 d'abril de 2006, va fer pública una comunicació sobre serveis socials d'interès general –ssi– (http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/news/news_en.cfm?id=153). Mentre no hi hagi un estatus legal, una comunicació ofereix la postura de la Comissió sobre un tema. La Comissió descriu aquesta Comunicació com «un pas més en el reconeixement de la naturalesa específica dels serveis socials en l'àmbit europeu i en l'aclariment, en la mesura en què estan coberts, de les normes de la Comunitat que resulten aplicables».

Per a la Plataforma Social, que comprèn les ONG europees del sector dels serveis socials, el pas de reconèixer l'especificitat dels serveis socials és clarament positiu, però el ritme és massa lent –el text íntegre de la resposta de la Plataforma Social es pot trobar a la pàgina web: www.socialplatform.org. Si parem només atenció a la infància com a exemple, està clar que la heterogeneïtat de les situacions nacionals no facilita que s'implantin uns desenvolupaments comuns d'àmbit europeu. De fet, hi ha el risc que veiem una repetició en l'àmbit supranacional dels debats que ja han tingut lloc a molts països europeus entre els defensors dels serveis públics i els que donen suport a la subsidiarietat i la igualtat de tracte entre els sectors públic i privat.

La Comunicació no comportarà cap modificació de la llei comunitària. Però és possible que hi hagi modificacions futures. La Plataforma Social ha decidit donar suport a un instrument legal europeu específic per als ssiG, però que no interfereixi amb la manera com els estats membres organitzen i financien aquests serveis. De fet, l'objectiu d'un instrument com aquest seria definir com caldria que la resta de la legislació europea tractés els ssiG en un clima de liberalització i privatització creixents. Caldria reconsiderar els principis implícits en aquesta legislació, per exemple sobre l'oferta i les subvencions públiques, tenint presents les característiques específiques de serveis com l'educació infantil, però també d'altres ssiG com l'habitatge social o l'assistència medicopsiquiàtrica. Segons la Plataforma Social, aquest instrument legal podria ser una co-

municació Interpretativa, que oferiria una guia al Tribunal de Justícia Europeu de Luxemburg per a l'aplicació de la legislació europea en el cas concret dels serveis socials.

És important comprendre'n la importància. Actualment, a causa de l'apatia política, una de les tasques principals del Tribunal de Justícia Europeu és interpretar la legislació en casos dubtosos com el dels serveis socials. Molta gent voldria que els polítics repreguessin la iniciativa i definissin un marc clar. Però per fer-ho cal tenir en compte l'especificitat dels serveis socials. Per exemple, la desigualtat en les relacions de qui ofereix els serveis socials i els usuaris comporta que sovint els darrers estiguin en una posició vulnerable, i cal establir mecanismes de control per tal d'evitar els abusos i garantir la qualitat. Una altra característica particular és el treball voluntari no remunerat en el sector dels serveis socials, que és problemàtic quan es comparen els costos. En l'actual clima de competència, aquestes qüestions no són trivials. A més, la Plataforma Social defensa la idea que aquests serveis socials fan un paper vital en l'exercici dels drets fonamentals, sobretot els drets socials, i aquesta és una altra raó perquè es tractin de manera diferenciada.

Procés de consulta

Fins al moment en què pugui beneficiar-se d'aquest instrument legal, el sector dels serveis socials segueix centrat en la recent Comunicació de la Comissió. Aquesta Comunicació ofereix, per primera vegada, una enumeració de les especificitats d'aquests serveis, que, fins ara, fins i tot la seva definició era vaga i, per tant, subjecte a interpretacions diverses. En la presentació de la Comunicació, Vladimír Špidla, comissari per a l'Ocupació, els Afers Socials i la Igualtat d'Oportunitats, va emfasitzar també aquesta necessitat d'aclarir-ho. Va afegir que els ssiG constitueixen «un sector ampli i dinàmic, on es crearan molts llocs de treball en els propers anys, la qual cosa és també un component important del creixement i de l'estratègia laboral de la UE». Els considera un element fonamental de la societat europea i creu que és essencial que les normes de la comunitat aplicables en aquesta

àrea permetin un desenvolupament harmoniós del sector. Segons el comissari, la Comunicació «es basa en l'equilibri entre la cohesió social i l'obertura i en el principi de subsidiarietat [i] proposa passos per garantir que el marc legal de la UE tingui en compte les especificitats dels serveis socials».

Per poder tenir una idea més clara de l'enfocament de cada país pel que fa als ssiG, la Comissió ha impulsat un estudi per examinar la situació en cada estat membre. Segons els resultats d'aquest estudi, i de la consulta realitzada amb les parts implicades, la Comissió publicarà un informe que descrigui les darreres tendències de modernització, la jurisprudència i els desenvolupaments. Aquest informe es publicarà cada dos anys, i el primer està previst per a finals del 2007.

Així doncs, aquesta Comunicació marca l'inici d'un procés de consulta obert a totes les parts implicades en el sector: estats membres, organitzacions socials, ONG, els responsables dels serveis socials, etc. Això passa en un moment crític, quan s'obliga els serveis socials a entrar en un procés de modernització que sovint va lligat a la creació de noves relacions entre els sectors privat –amb afany de lucre– i públic i les ONG. Tots aquells que es preocupen pel futur dels serveis educatius i per la infància a Europa haurien de prendre-hi part.

Edgar Szoc, periodista a Brussel·les de l'Agència Alter.
Edgar.Szoc@alter.be

Recuperar les perspectives?

Marta Ferrer

L'adopció de la Llei d'ordenació general del sistema educatiu (LOGSE) l'any 1990 va representar un moment d'inflexió per als serveis per a la primera infància a l'Estat espanyol. Es va reconèixer el grup 0-6 com el primer estadi del sistema educatiu i tots els serveis per a aquest grup d'edat públics i privats van entrar a formar part del sistema educatiu i van passar a tenir un paper educatiu clar. El concepte d'«educació infantil» va substituir el d'«atenció a la infància» i es va adoptar el terme «escola infantil» per descriure tots els centres. Amb tot, setze anys després, la situació encara és lluny d'aquest ideal. Tot i que l'Estat espanyol viu ara el període democràtic més llarg de la seva història, els serveis per a la primera infància segueixen sent un reflex de la llarga dictadura feixista, durant la qual la deixadesa dels serveis públics va donar lloc a la proliferació d'un ampli i poderós sector privat.

La situació de l'Estat espanyol està lluny del que la LOGSE pretenia, tant pel que fa al control de qualitat (incloent estàndards referents al nombre d'infants per grup, a les ràtios adult/infant i a la formació del personal) com a la quantitat (incloent el dret d'una plaça per a tots els infants). Aquestes deficiències són més evidents en els serveis per a infants de menys de tres anys. Les dades del Govern central diuen que els serveis actuals donen servei a un 12 % d'infants de 0 a 3, dels quals un 41 % assisteixen a centres públics i un 59 % a centres privats. La recerca que s'ha fet amb les dades de les comunitats autònomes revela que el nombre d'infants que reben servei és superior, amb un 21 % per a aquest grup d'edat, tot i que igualment una majoria en centres privats (un 52 % en front d'un 48 %). La diferència entre els dos grups de dades pot ser causada pel fet que algunes comunitats autònomes no donen totes les dades al Ministeri d'Educació de Madrid, per la qual cosa les dades d'àmbit nacional són incompletes. I en algunes comunitats autònomes, les dades poden provenir de departaments diferents, i no hi ha xifres globals per causa de la manca de coordinació.

La recerca planteja un altre tema preocupant: la major part de les comunitats autònomes no regulen els serveis privats amb el rigor que haurien de fer-ho. Així que

pot ser que hi hagi encara més infants en aquests serveis que el que mostren les xifres.

La situació per als infants de 3 a 6 anys és força diferent: un 99 % d'infants d'aquest grup d'edat assisteixen a algun servei. A tot l'Estat espanyol, dos terços d'aquests infants van a escoles públiques, tot i que hi ha diferències importants entre regions. Per exemple, a la ciutat de Barcelona la repartició entre públic i privat és la contrària i només una tercera part dels infants entre 3 i 6 anys assisteixen a les escoles públiques.

Les raons d'un sector públic feble

Durant els quaranta anys de la dictadura, no sols es permetia, sinó que s'impulsava el creixement dels serveis privats, en un període en què a la resta d'Europa s'estava vivint una forta expansió de l'educació pública. Els governs democràtics posteriors s'han trobat amb una situació difícil de transformar. Hi ha una gran presència de serveis privats, amb forts interessos socials i religiosos; per exemple, una part significativa dels serveis privats pertany a l'Església catòlica. La majoria de serveis per a infants entre tres i sis

anys estan vinculats a escoles de l'etapa obligatòria, cosa que ajuda a l'equilibri actual entre el sector públic i el privat.

Tal com indiquen les dades, l'educació per a infants de 0 a 3, un objectiu central de la LOGSE, ha estat abandonada per part de l'Estat i també per la major part de les comunitats autònomes: s'atorga poca prioritat a aquest grup d'edat. L'esforç principal s'ha dirigit a garantir l'escolarització de tots els infants de tres a sis anys. L'únic àmbit governamental que s'ha compromès realment a desenvolupar serveis educatius per a infants de 0-3 han estat els ajuntaments, que valoren els problemes de les famílies amb infants petits i sovint sense els recursos necessaris. Gràcies al seu esforç, ha crescut l'oferta pública.

Les qüestions principals d'avui

La situació actual és complexa i contradictòria, i hi influeixen tres desenvolupaments recents:

1. Cada vegada més treballen els dos progenitors, per necessitat o perquè volen treballar. Per tant, hi ha una necessitat creixent de serveis amb horaris amplis.



2. L'anterior Govern conservador va desenvolupar, al llarg de vuit anys, unes polítiques clarament orientades a enfortir les empreses privades, amb un doble objectiu: augmentar l'oferta del mercat per a infants de tres a sis anys; i, per als més petits, substituir el reconeixement de la LOGSE del dret universal a l'educació a partir del naixement per un retorn a una perspectiva de servei social amb criteris per limitar l'admissió.

3. L'argument que pren cada vegada més força tant per part dels sectors conservadors com dels anomenats progressistes és que l'Estat del benestar és insostenible, i que el mercat hauria d'oferir serveis públics.

Aquests fets generen intensos debats, enfocaments diversos i algunes polítiques erràtiques. Per exemple, a l'Estat espanyol hi ha un debat intens sobre el finançament de l'educació privada per a infants de 3-6. Els representants de les escoles privades defensen que la «llibertat d'elecció» requereix que els seus serveis rebin finançament públic. Però moltes organitzacions socials, per exemple les que representen a pares i estudiants, i alguns sindicats de mestres, estan en contra de finançar l'educació privada. Els seus arguments es basen en la necessitat urgent que el Govern augmenti i millori les escoles públiques, i s'oposen al finançament dels serveis privats si no garanteixen una gestió democràtica i un accés no discriminatori a tots els infants i totes les famílies. Però cap dels dos bàndols d'aquest debat proposa els canvis que la societat demana per a l'educació dels infants: horaris més amplis que donin resposta a les necessitats de les famílies actuals, i respecte pels drets dels infants a través d'una millor qualitat de la vida escolar.

Per als més petits, els de menys de tres anys, el nivell de serveis és absolutament insuficient, i no hem d'oblidar tampoc que els que existeixen són majoritàriament privats. A més, només una proporció molt petita reben subvencions públiques, així que no és estrany que siguin serveis de molt poca qualitat.

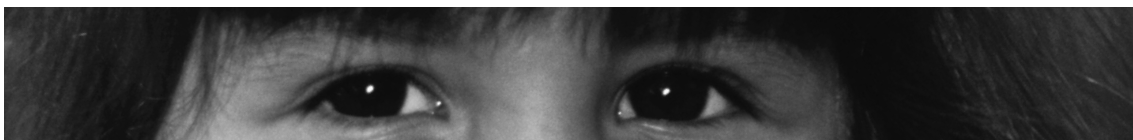
Les necessitats de les famílies, juntament amb el fracàs a l'hora de definir i d'aplicar uns criteris de qualitat, han donat lloc a la recent proliferació de dos nous tipus de serveis que, abans, haurien estat difícils d'imaginar.

Segueixen criteris de mercat. En primer lloc, hi ha petits negocis que atenen els infants sense complir cap mena de condicions o sense estar subjectes a cap tipus de control. En segon lloc, hi ha serveis que eren públics i han estat privatitzats. Tant les comunitats autònomes com els ajuntaments transfereixen la gestió dels seus serveis per a la infància de 0-3 a organitzacions privades. Aquests desenvolupaments contribueixen a un malestar creixent, tant entre els professionals com entre moltes famílies amb infants petits que, any rere any, es veuen frustrats en el seu objectiu d'ingressar en servei públic de qualitat.

Una nova direcció, una nova esperança?
Amb tot, alhora que s'han desenvolupat aquests debats i aquestes polítiques de privatització, el Govern central acaba de fer una nova llei d'educació que insisteix en la importància educativa de l'etapa 0-6. Això restableix la LOGSE. I el Govern també s'ha compromès a destinar-hi un finançament important, en suport de l'aplicació de la nova Llei i per canviar la direcció actual de l'educació infantil a l'Estat. Per primera vegada en la història, l'Estat finançarà la creació de noves places a centres per a infants de menys de tres anys. Potser es tracta només d'un interès passatger, però no hem de perdre l'esperança.

Una nova direcció, una nova esperança?

Marta Ferrer és mestra d'un centre per a la primera infància.
redaccio@revistainfancia.org



On el sector públic encara predomina

Marta Korintus i Karoly Czibere

En els darrers anys, Hongria ha experimentat enormes canvis polítics, econòmics i socials, que han deixat la seva petjada en els serveis per a la infància. Amb tot, hi ha fortes continuïtats, sobretot en el paper dominant del sector públic en l'oferta.

El procés de transició

Per comprendre la relació entre els sectors privat i el públic en els serveis per a la infància a Hongria, cal que recordem la naturalesa del règim socialista. Abans dels canvis radicals que es van produir els anys 1989 i 1990, un Estat paternalista decidia cada aspecte de la política i l'oferta de serveis, la qual cosa comportava uns serveis molt centralitzats i uniformes. L'oferta privada sense afany de lucre només estava permessa per a activitats recreatives i esportives, i no estava permès cap mena de servei privat amb afany de lucre.

Els anys de transició, després de la caiguda del règim socialista, van estar caracteritzats pel pas d'una economia planificada a una economia de mercat i per un procés de descentralització. Això va comportar l'establiment d'un sistema de governs locals i la divisió de responsabilitats entre l'Estat i aquest nou nivell d'autoritats locals. Aquests processos van tenir com a resultat el desmantellament de la propietat estatal i la modernització de l'estructura de l'economia, acompanyats d'una proliferació d'empreses privades i de canvis en l'ocupació. La diversificació de serveis va esdevenir una prioritat, la qual cosa implicava la implantació de diferents tipus de serveis, el disseny de diferents maneres de finançar-se i la promoció de diferents tipus d'oferta.

Els mecanismes de regulació, de finançament i d'oferta de serveis han canviat molt des dels anys del socialisme. La intenció ha estat donar als governs locals la responsabilitat d'organitzar els serveis. I això ha implicat que les autoritats locals assumissin la responsabilitat local d'oferir serveis per als infants. A més, des del 1993 poden complir amb les seves obligacions a través de la contractació d'empreses privades externes.

L'actual sistema de serveis

Tipus de serveis i accés

En molts aspectes, l'estructura global dels serveis per a la infància ha canviat poc des dels anys vuitanta. La majoria d'infants de menys de tres anys són cuidats a casa seva per la mare o per parents –sobretot àvies–, a causa d'un dilatat sistema de baixa maternal o paternal. L'atenció a la infància fora de la llar, per a infants de menys de tres anys, és oferta gairebé exclusivament a *bölcsöde* –escoles bressol. Aquestes es van desenvolupar molt durant l'era socialista, com a institucions per ajudar les dones a entrar en el mercat laboral. Des de 1984, amb tot, el nombre de centres ha disminuït en un 60 % aproximadament. Actualment, ofereixen servei a un 9 % d'aquest grup d'edat. Els *óvoda* –parularis– són per a infants entre tres i set anys, i donen servei a un 92 % d'aquest grup d'edat. L'assistència és obligatòria per als infants de cinc anys, com a preparació per a l'escola. Són serveis a temps complet, en centres que obren dotze hores al dia.

El sistema de serveis per a la infància està dividit. La responsabilitat política per als infants de menys de tres anys recau

en el Ministeri de Joventut, Família, Societat i Igualtat d'Oportunitats. El Ministeri d'Educació és responsable dels parularis, considerats ara com una primera etapa de l'educació pública.

Des dels anys de la transició, s'han introduït en la legislació estatal el *családi napközi* –atenció familiar de dia per a infants fins als catorze anys, en l'entorn d'una llar– i el *házi gyermekfelügyelet* –atenció per a infants fins als catorze anys a la seva pròpia llar– autoritzats, com a serveis bàsics per a les famílies amb infants.

Finançament i oferta

Entre el 25 i el 30 % del finançament de les escoles bressol i els parularis prové del Govern central –amb un finançament específic–, un 10 % de les tarifes que paguen les famílies, que es redueixen o desapareixen del tot en els casos de rendes baixes, i la resta prové de l'empresa de serveis. Hi ha hagut un canvi important pel que fa a l'oferta després del règim socialista. Aleshores els serveis els oferien directament l'Estat o, a vegades, les empreses per als seus treballadors. Ara aquests serveis de les empreses pràcticament s'han eliminat i l'Estat s'ha

A la dr., els óvoda –parvulari per a infants de tres a set anys– municipals de Debrecen. A sota, el bölcs de –escola bressol per a infants de menys de tres anys– de l'Institut Nacional de la Família i la Política Social, que es va crear el 1977 com a escola model un parvulari que té sis grups d'infants i un gran jardí. La ràtio entre adults i infants és de 2/20-25.



retirat completament. Les empreses privades poden oferir serveis, però en la pràctica fan un paper poc important. Ofereixen només un 5 % de totes les places en els serveis per a la primera infància. Això deixa la major part de serveis encara a mans del sector públic, però actualment els responsables són les autoritats locals.

Regulació

Tots dos ministeris governamentals han introduït marcs legislatius i una orientació nacional per treballar amb la infància en els marcs dels quals són responsables –escoles bressol i parvularis respectivament. Tots dos s'ocupen de les condicions per obtenir la llicència, dels principis bàsics d'atenció i educació, d'uns criteris mínims pel que fa a l'entorn, al personal, a la salut i a la seguretat, i de la documentació necessària. L'objectiu és establir uns estàndards centrals, amb prou flexibilitat perquè les institucions puguin conformar els seus serveis segons les necessitats locals. En teoria, els requisits legals i l'orientació són iguals per a tots els serveis, sigui qui sigui qui els ofereix, però a la pràctica el control i la inspecció són molt més estrictes per als serveis gestionats per organitzacions privades que per als que mantenen directament les autoritats locals.

La combinació públic-privat

Malgrat el potent discurs dels anys noranta sobre la necessitat de diversificar les formes existents de serveis

i d'implicar-hi el sector privat sense afany de lucre, hi ha molt pocs serveis que no siguin oferts per les autoritats locals. Segons l'Oficina Central d'Estadística d'Hongria, el 2004 només 16 d'un total de 527 escoles bressol del país eren gestionades per organitzacions sense afany de lucre, i només tretze les oferien les empreses per als seus treballadors. El *family day care* és un servei emergent, però dona cobertura bàsicament a famílies acomodades i de moment hi ha menys de cent empreses en tot el país.

Així que són molt pocs els bons exemples de serveis oferts per organitzacions privades (un exemple és Csemete Gyermekcentrum a Szekesfehervar, que apareix al número 8 d'INFÀNCIA A EUROPA). Hi ha diverses raons que expliquen la poca implicació del sector privat. Al finançament que el Govern central destina a places en centres, només hi poden accedir totalment les empreses privades que tinguin un contracte amb l'autoritat local. Les altres empreses poden sol·licitar només un 30 % d'aquest finançament. Les tarifes que paguen les famílies estan restringides a un 10 % aproximadament del cost total –i cobreixen, bàsicament, el cost del menjar–, i fins i tot si es permetés cobrar més, la majoria de les famílies no podrien pagar-ho. De manera que qualsevol que dirigeixi un servei per a la infància ha de poder assumir el finançament restant. Com que això pot representar gairebé dues terceres parts del cost total, les empreses privades necessiten altres fonts d'ingressos o han d'inventar altres maneres d'aconseguir finançament. Alhora, els governs central i locals han establert uns estàndards alts pel que fa a la qualitat del servei. Tots els serveis, de qualsevol sector, han de complir els mateixos criteris i estan regulats per les mateixes normes. Així que tot i que les autoritats locals poden contractar els serveis a empreses privades, n'hi ha poques que estiguin disposades a oferir aquests serveis.

Amb tot, el finançament també resulta difícil en l'oferta del sector públic. Els pressupostos de les autoritats locals són sovint insuficients per proporcionar el finançament necessari per als serveis. En concret, no hi ha

prou places per a infants de menys de tres anys. Aproximadament dues terceres parts de les autoritats locals no disposen d'escoles bressol ni de cap altre tipus de servei organitzat per a infants de menys de tres anys. El resultat és un conflicte entre els drets i les responsabilitats: les autoritats locals tenen el deure legal d'avaluar les necessitats d'àmbit local i de garantir places per a tots els infants, les famílies dels quals no poden ocupar-se'n durant el dia –per exemple, perquè treballen–, però les autoritats locals defensen que tenen el dret legal de decidir com volen utilitzar els seu pressupost.

Conseqüències

Malgrat la descentralització, l'Estat segueix estant molt present en el sistema de serveis per a la infància i ofereix finançament, marcs legals, orientacions i inspecció. L'oferta local pública o privada s'enfronta a unes regulacions rígides i a uns nivells de finançament baixos, amb limitacions pel que fa a la capacitat de donar resposta a un gran augment de la necessitat de serveis per a la infància, sobretot en zones rurals. Una de les conseqüències és que hi ha més serveis sense llicència, una altra és una rebaixa en els nivells de professionalitat, on els joves no trien formar-se per treballar en escoles bressol. El desequilibri entre la demanda i l'oferta fa més difícil garantir la igualtat d'oportunitats durant els primers anys de vida.

Donar resposta a les necessitats dels infants i de les famílies, i oferir serveis de qualitat exigeix la implicació tant del sector públic com del privat. La història i l'experiència de molts països han demostrat que cap dels dos pot garantir serveis flexibles i de qualitat per si sol.

Marta Korintus és cap de Departament de l'Institut Nacional per a la Família i la Política Social.

Karoly Czibere és la cap del Calvinist Diaconial Centre d'Hongria
Marta.Korintus@ncsszi.hu

Exemples

Tetenyi és una *bölcsöde* –escola bressol– de Budapest construïda en els anys setanta quan es va desenvolupar la zona de la manera típica del règim socialista: blocs d'habitatges de nou pisos per a les famílies, amb escoles bressol, parvularis i escoles, tot plegat part d'un ampli desenvolupament d'habitatges. Avui és una de les nou escoles bressol gestionades per l'autoritat local d'un districte de Budapest i hi assisteixen 100 infants de fins a tres anys, 80 a jornada completa –del matí fins a primera hora de la tarda–, mentre que els altres 20 assisteixen a una ludoteca i a un espai familiar. Els infants estan en grups de 12, cada un amb dos treballadors titulats, més un treballador de suport que comparteixen entre dos grups.

Debrecen¹ és un dels 46 *óvoda* –parvularis– de Debrecan, una població de 200.000 habitants propera a la frontera oriental d'Hongria, on l'autoritat local gestiona tots aquests parvularis. Els parvularis estan oberts tota la jornada, ofereixen quatre àpats diaris i accepten infants de tres a set anys. L'assistència és obligatòria als cinc anys com a preparació per a l'escola. Aquest parvulari té sis grups d'infants, cadascun amb dos professionals i 20-25 infants. Han introduït molts projectes innovadors en el currículum i estan orgullosos del seu gran jardí. En aquest parvulari, igual que a l'escola bressol, les famílies paguen aproximadament un 10 % del cost, bàsicament per cobrir els àpats.

Subcontractació dels serveis per a la primera infància

Lise Damgaard

El sector públic ha dut a terme un paper central en el desenvolupament dels admirats serveis educatius per als infants més petits a Dinamarca. La tendència actual d'externalitzar-ne els serveis n'afecta la qualitat.

Actualment, tots els infants danesos tenen dret a una plaça en un servei per a la primera infància a partir dels sis mesos, i Dinamarca –juntament amb Suècia– disposa dels serveis finançats amb fons públics més extensos del món. El sector públic ha tingut un paper central en el desenvolupament d'aquests serveis. Des de 1976, els serveis per a la primera infància han estat sobretot una responsabilitat dels ajuntaments, tant pel que fa a qualitat com a la garantia d'un nombre suficient de places. Però ara s'estan introduint canvis que, a la llarga, poden donar lloc a noves relacions entre el sector públic i les empreses privades.

Desenvolupament d'un servei públic integrat

Els primers exemples de serveis per a la primera infància a Dinamarca es poden trobar a inici del segle XIX, quan es van establir els anomenats «refugis» –*asylers* en danès– per als fills de pares que treballaven fora de casa. Aquests primers serveis, organitzats i finançats privadament, eren concebuts com a assistència social per als pares i mares que no tenien altres alternatives. Des del 1919, van poder rebre subvencions del Govern, amb la condició que la major part dels infants pertanyessin a famílies amb pocs ingressos, i aquest sector va seguir creixent al llarg del segle XX. A mesura que augmentaven les subvencions governamentals, aquestes institucions esdevenien cada cop més serveis pedagògics; i, com a tals, s'assemblaven més als parvularis, el primer dels quals va obrir a final del segle XIX, i oferia no sols atenció sinó també continguts educatius. Avui, aquests dos tipus de serveis s'han fusionat per formar un sistema integrat.

L'organització de serveis per a la primera infància a Dinamarca

Els ajuntaments són responsables dels serveis i, de fet, ells mateixos n'ofereixen. Amb tot, un 25 % de les places, les ofereixen organitzacions privades sense afany de lucre,

que estableixen contractes amb els ajuntaments. Però, sigui qui sigui qui ofereix el servei, les condicions del finançament i altres aspectes són idèntics.

Però també és possible el funcionament de serveis totalment privats sense subvencions municipals. Si les famílies opten per enviar-hi els fills, tenen dret a una subvenció municipal. Amb tot, és una opció poc utilitzada; el 2004, menys del 2 % dels infants utilitzaven serveis que funcionessin amb subvencions a les famílies i, d'aquests, menys del 20 % assistien a un centre.

A començament dels anys vuitanta, el Govern conservador-liberal va llançar un debat sobre la «subcontractació» de serveis públics. Actualment la legislació atorga certa llibertat als ajuntaments en el compliment de les seves obligacions, incloent la subcontractació de serveis per a la primera infància. Fins ara la subcontractació ha implicat bàsicament un «sistema de contractes»; se signa un contracte entre l'ajuntament i l'empresa de servei, on l'ajuntament subvenciona la institució segons el nombre d'infants que hi assisteixen. La diferència principal amb la pràctica establerta de fa temps on els

ajuntaments financen serveis oferts per organitzacions sense afany de lucre és que en el «sistema de contractes» l'empresa pot obtenir beneficis però només els que resultin de l'administració del contracte: el proveïdor privat no té dret a treure profit de la gestió del servei.

Dinamarca va viure els primers casos de subcontractació de serveis per a la primera infància durant la segona meitat dels anys noranta. Però hi ha hagut pocs casos més, i mai no han passat dels quinze serveis. Per contra, el nom-



bre total de centres per a la primera infància a Dinamarca és en l'actualitat d'uns 7.500.

El foment dels serveis privats

L'octubre de 2005 es van esmenar les normes sobre els serveis privats per a la primera infància, i es va facilitar que les empreses privades poguessin establir i posar en funcionament serveis subvencionats pels ajuntaments. Al contrari que en el «sistema de contractes» anterior, l'ajuntament està obligat a donar l'aprovació i el finançament, sempre i quan el servei compleixi certes condicions. Les empreses privades poden obtenir beneficis del servei, no només de la seva administració. Al revés que en totes les altres opcions, les empreses poden establir les tarifes i tenir el seu propi sistema d'admissió. Tot i així, fins ara no s'ha establert cap servei amb aquestes noves normes.

El debat sobre la subcontractació

Un element particularment polèmic del debat polític danès sobre la subcontractació han estat els serveis de benestar social «tous», que inclouen els serveis per a la primera infància. L'argument principal a favor de la subcontractació ha estat l'econòmic. Es considera que els serveis públics han esdevingut massa cars perquè no hi ha hagut competència. Competir en un mercat amb empreses privades, amb afany de lucre, s'afirma, millorarà la qualitat i l'eficiència de les institucions públiques.

Subcontractar serveis de benestar social tous, amb tot, no és el mateix que subcontractar serveis més tècnics com, per exemple, els de neteja. Resulta comparativament senzill descriure el contingut de les tasques en aquests serveis i establir estàndards amb els quals mesurar els resultats de la subcontractació. No passa el mateix amb els serveis de benestar social tous, on tampoc resulta tan fàcil reduir el malbaratament de temps i la feina mal feta, un element clau en el cas de la subcontractació. No és possible mesurar les millores pel que fa a eficiència en la subcontractació de serveis per a la primera infància de la mateixa manera que en els serveis de neteja.





De fet, sembla difícil imaginar cap millora en l'eficiència del fet de subcontractar els serveis per a la primera infància. En els darrers anys, hi ha hagut demandes constants d'estalvi a través de la reducció de la ràtio infants-pedagogs –treballadors dels serveis per a la primera infància. Des del punt de vista dels pedagogs, això ha tingut un impacte negatiu greu en la qualitat dels serveis, ja que significa que el personal passa menys temps amb els infants l'element més important en la tasca pedagògica. No sembla probable que s'obtingui cap benefici d'un ús més intensiu del personal; i com que el personal representa el cost principal dels

serveis de la primera infància, no serà possible fer estalvis en el funcionament d'aquests serveis sense danyar-ne la qualitat. A més, en general es creu que la subcontractació de les altres activitats dels serveis, com la neteja, la cuina o l'administració, no aportarà guanys importants.

Un altre argument a favor de la subcontractació ha estat que la competència entre serveis públics i privats donarà lloc a la innovació i el desenvolupament dels serveis, amb més opcions pel que fa a oferta i serveis. Però una conseqüència de la lliure elecció tal com s'aplica en les noves normes sobre l'oferta de serveis per a la primera infància per part d'empreses privades pot ser el risc de la desigualtat social i econòmica. Per exemple, les normes no estableixen cap límit superior per a les tarifes que han de pagar les famílies; com a conseqüència, pot ser que algunes famílies, per raons econòmiques, no puguin triar una institució de la seva elecció, mentre que alhora, pot passar que les famílies més benestants treguin els seus fills de les institucions municipals per causa d'uns estàndards més baixos –com la reducció esmentada més amunt de la ràtio personal-infants. Això fa que augmenti el risc de la segregació social dels infants en funció de la posició social de les famílies, la qual cosa no sembla que vagi alhora amb l'objectiu del Govern danès de dedicar més atenció als infants socialment exclosos.

En aquest debat, el BUPL –el sindicat dels pedagogs– s'ha posicionat en contra de la subcontractació de serveis per a la primera infància. Entre altre raons, el BUPL creu que hi ha el perill que acabin dominant els motius de lucre. En lloc d'això, volen que els recursos econòmics que la societat dona als serveis per a la primera infància siguin utilitzats per tal d'acomplir el desenvolupament pedagògic dels infants de la manera més plena i millor possible.

Lise Damgaard és assessora legal del BUPL.
ldg@bupl.dk

Exemples

Outrup Børnehave –parvulari– està situat a Outrup, a l'oest de Jutland. És municipal i, com tots els serveis municipals, té una junta de pares. Hi ha places per a vuitanta infants de tres a cinc anys, i l'horari és de 6.15 a 17 h. Tres quartes parts del personal són pedagogs; la resta, auxiliars. La major part del cost, el cobreix l'ajuntament, però els pares també paguen una tarifa.

Kvong Private Børnehave està situat en un poblet de l'oest de Jutland i es fa càrrec de 35 infants de tres a cinc anys amb un horari de 6.15 a 17 h. El parvulari el va establir segons el «sistema de contractes» una associació privada de persones que volien tenir un servei al mateix poble i no haver de dur els seus fills a la ciutat més propera. El personal, els objectius i els continguts són similars als dels parvularis municipals, però les tarifes que paguen els pares són una mica més baixes. Tot i que és un parvulari privat, del qual es podria obtenir beneficis, la Junta Directiva ha decidit reinvertir qualsevol benefici en el servei.



Introducció a les forces del mercat

Annemarie Marangos i Janneke Plantenga

Als Països Baixos, els serveis d'atenció a la infància han posat l'èmfasi en el paper de l'oferta i la responsabilitat privada. Un seguit de canvis recents afegeixen un focus d'interès: el desenvolupament d'una relació mercantil entre les empreses i les famílies. Però els debats actuals, que suggereixen la necessitat d'ampliar la manera com es conceptualitzen els serveis, plantegen la possibilitat d'una nova relació més centrada en l'infant.

Canvis recents en la política: una nova llei d'atenció a la infància

Als Països Baixos, gairebé tots els infants comencen l'escola als quatre anys. L'atenció per a infants més petits ha estat considerada durant molt de temps una responsabilitat privada; la implicació pública ha començat a desenvolupar-se a partir de la dècada de 1990. Durant anys, el finançament s'ha destinat a ampliar l'oferta, però la legislació recent en la forma de la Llei de l'atenció a la infància, en vigor des de gener de 2005, modifica el destí del finançament, i passa de les empreses a les famílies.

El finançament gira entorn de tres eixos: global, empresaris, treballadors, i l'Estat paga cap a una tercera part de les despeses de l'atenció a la infància. Idealment, l'empresari pagarà una tercera part del cost real. Però la contribució dels empresaris no és obligatòria; se suposa que han de pagar, però no se'ls exigeix que ho facin. Actualment, un 75 % dels treballadors reben una contribució dels empresaris.

Les famílies amb ingressos més elevats paguen els dos terços restants. Però la majoria de famílies reben una ajuda de les autoritats fiscals, segons els ingressos i el cost del servei que utilitzen, i l'Estat cobreix gairebé del tot les despeses de les famílies amb ingressos més baixos. Quan no hi ha contribució de l'empresari, l'Estat atorga una ajuda addicional, que és permanent per a les famílies amb ingressos més baixos i temporal –fins al 2009– per a les famílies amb ingressos mitjans o alts.

Aquests nous acords de finançament han comportat una reducció de preus per a les famílies amb ingressos més baixos, però un increment per a les famílies amb ingressos mitjans o alts. Fins i tot les famílies amb ingressos més elevats que no rebien cap contribució de l'empresari havien de pagar el cost total. Això va provocar moltes quei-

xes, que els mitjans de comunicació van recollir àmpliament, i clars indicis d'una caiguda en la demanda. En part per això, l'estiu del 2005 el Govern va destinar dos-cents milions més d'euros a finançar l'atenció a la infància, sobretot a famílies amb rendes mitjanes o altes.

Vers un mercat òptim?

Els objectius explícits d'aquesta reforma són incrementar les opcions de les famílies i estimular el funcionament de les forces de mercat. Els serveis d'atenció a la infància haurien de donar més resposta als desitjos de les famílies i ser més eficients. Però perquè un mercat funcioni bé calen certes condicions. Per exemple, cal informar els consumidors sobre els preus i la qualitat, i aquests haurien de poder actuar d'acord amb la informació disponible. Es donen aquestes condicions en el mercat holandès de l'atenció a la infància?

Informació disponible

La informació és un problema real. Els consumidors (és a dir, els pares i les mares) no coneixen tots els proveïdors i sovint la informació els arriba a través de

canals informals. A més, el consumidor només pot comprovar en part la qualitat dels serveis. El sector utilitza estratègies diverses per ajudar els consumidors a prendre decisions informades, per exemple homologacions i formes d'autoregulació. L'any 2005, un 85 % de les organitzacions que oferien atenció a la infància s'estaven preparant per a l'homologació externa o estaven establint un sistema intern de qualitat. De manera autoregulada, el sector va adoptar un acord de qualitat amb normes referents al pla pedagògic, la ràtio infants-personal, la mida màxima del grup i les instal·lacions.

Sembla, però, que les famílies valoren aspectes diferents de la qualitat dels que valoren els experts, com el joc actiu i l'oferta d'activitats diverses. Un ambient agradable i sortides curtes són també importants. El pla pedagògic, la qualificació dels directores o els indicadors de qualitat sembla que importin menys. Com a resultat, les famílies poden sobreestimar la qualitat d'un servei. De fet, sembla que les famílies estan molt satisfetes amb l'atenció que reben els seus fills: en una escala de l'u al deu, la puntuació mitjana és de més de vuit.



A dalt, Luna ofereix el servei de family day care, per a un màxim de cinc infants, de 0 a 13 anys.



També sembla que les famílies tenen poc coneixement sobre el cost de l'atenció a la infància, en concret sobre el cost real, abans d'aplicar les ajudes dels empresaris i de les autoritats fiscals. Però també els coneixements sobre els preus al consum són limitats. La recerca recent indica que només sobre la meitat de les famílies saben quina és la quantitat mensual que paguen per l'atenció de cada fill. Només una quarta part sap la quantitat total i un 15 % no en té ni idea.

La disponibilitat de serveis

La possibilitat d'elecció de les famílies és vital per a un bon funcionament del mercat. Durant molt de temps l'e-



lecció estava molt restringida per una capacitat d'atenció a la infància molt limitada. Ara han desaparegut la major part de les llistes d'espera i sembla que el mercat, almenys en algunes parts dels Països Baixos, s'ha equilibrat força. Poden triar les famílies actualment?

La recerca recent sembla indicar que sí que hi ha una possibilitat d'elecció per part de les famílies. Els investigadors van calcular quantes places hi havia disponibles

per als infants a una distància de deu minuts de casa seva. Es va concloure que les famílies amb infants de menys de quatre anys poden escollir, com a mitjana, entre sis serveis i les famílies amb infants d'entre quatre i dotze anys, entre quatre serveis. Aproximadament un 30 % de les famílies amb infants de menys de quatre anys i un 40 % amb infants més grans no tenien cap possibilitat d'elecció. Amb tot, les opcions no estan repartides igual; les famílies que viuen a les ciutats tenen més serveis que les que viuen al camp.

Però aquest estudi es referia als serveis individuals, no a les opcions disponibles entre les diferents organitzacions que ofereixen atenció a la infància. Les opcions

són més limitades quan els serveis propers pertanyen a la mateixa organització. En aquest cas hi haurà diferències bàsicament pel que fa a les instal·lacions, però no en el nivell de qualitat o en el pla pedagògic. Potser això també explica per què la meitat de les famílies afirmen que no tenen possibilitat d'elecció i per què diuen que només poden triar entre una o dues opcions.

Mobilitat

Finalment, les famílies actuen d'acord amb la informació disponible? Potser en el moment d'entrar al mercat sí, però un cop han triat, rarament canvien. D'acord amb la recerca recent, més de la meitat de les famílies no s'ha plantejat mai canviar de servei. Només un 5 % ho van fer l'any 2004. L'atenció a la infància no és com altres productes. Té uns trets específics importants: els serveis s'ofereix tant als pares com als infants, i la relació entre el consumidor i l'empresa és personal i duradora. Aquests trets fan que les famílies se sentin molt lleials. De fet, hi ha una doble lleialtat: vers l'organització d'atenció a la infància, i també, i sobretot, vers els fills. La relació personal i duradora crea un vincle i fa que costi més canviar. Com més temps fa que utilitzen un servei d'atenció, més còmodes i segurs se senten les famílies i els infants i més contacte personal tenen amb el director i amb els altres infants i les altres famílies. En aquestes circumstàncies, un augment de preu o una –petita– modificació en l'horari no generarà grans canvis en la demanda.

Conclusió i discussió

El mercat de l'atenció a la infància no és perfecte: les famílies tenen un coneixement limitat sobre la qualitat i els preus; les possibilitats d'elecció són limitades; i, un cop trien, rarament canvien. Amb tot, malgrat això, un avantatge important de la nova llei és una major uniformitat de les condicions. Ja no importa a quin municipi es visqui; el mateix sistema val per a tothom. Un altre avantatge és que un sistema de finançament en funció de la demanda ofereix informació sobre les preferències

dels consumidors. Això fa que el nou sistema sigui més democràtic i presumiblement més eficient.

En l'actualitat, hi ha tres debats importants. Un és sobre la naturalesa voluntària de les contribucions dels empresaris. Com s'ha dit abans, unes tres quartes parts dels treballadors reben algun tipus de contribució de l'empresari; se suposa que aquesta xifra creixerà fins al 90 % el 2008. Si no és així, la contribució esdevindrà obligatòria i el govern ja està preparant el projecte de llei amb aquesta finalitat.

Un segon debat és el que fa referència a la qualitat dels serveis. La recerca publicada el 2005 va mostrar que la qualitat havia disminuït en una sèrie d'aspectes, incloent aspectes de salut, de seguretat i d'activitats per estimular el desenvolupament. Els resultats van ser força polèmics i van estimular la discussió entre les famílies, els acadèmics i els polítics. En part com a resultat d'això, el govern va decidir finançar noves investigacions, centrades específicament en la qualitat de la interacció entre els infants i els treballadors de l'atenció a la infància i la disponibilitat d'activitats per estimular el desenvolupament de l'infant.

El darrer debat és d'una altra mena. L'element principal és la proposta d'integrar tots els tipus de serveis en centres integrats centrats en els infants. La política actual està bàsicament dirigida als pares que treballen i a la conciliació de la vida laboral i familiar. El nou debat se centra més en els infants i les seves necessitats (i d'aquesta manera dona també suport a les famílies). En un sistema així el triple finançament ja no és rellevant, perquè els serveis ja no es defineixen bàsicament en termes de mercat laboral. El partit laborista ha presentat un projecte de llei per introduir centres integrats. Ara els Països Baixos han de fer una tria sobre la futura direcció de l'atenció a la infància.

Annemarie Marangos i Janneke Plantenga

treballen a l'School of Economics de la Universitat d'Utrecht

J.Plantenga@econ.uu.nl

Exemples

La Luna i el seu marit ofereixen *family day care* a casa seva per a un nombre màxim de cinc infants, des del naixement fins als tretze anys, a qualsevol hora. Actualment, hi assisteixen sis infants d'entre quatre mesos i tres anys, de diversos orígens ètnics, una mitjana de dos o tres dies la setmana. L'horari és flexible. Inclou –prèvia sol·licitud– vespres i caps de setmana. La Luna està registrada en una organització de *family day care*, que ofereix suport i fa de mediatra amb les famílies; així, les famílies paguen les tarifes a aquesta organització. El cost és de 3,73 € l'hora per infant i, com que és una *family day care* registrada, la major part de les famílies poden sol·licitar subvenció a la seva empresa i a les autoritats fiscals.

L'eriçó blau –«*de blauwe egel*»– és un dels aproximadament cent centres d'atenció de dia d'una gran empresa d'atenció a la infància, que opera al centre dels Països Baixos. Està situat a Utrecht, en un gran edifici històric d'un barri blanc ric. Hi ha 52 places per a infants de fins a quatre anys d'edat, però hi ha 96 infants apuntats, ja que la majoria només hi van a temps parcial. Els horaris són de 7.45 a 18.15 h tot l'any. El cost total per infant és de 5,60 € per hora; les famílies paguen dues terceres parts del cost total, i l'autoritat local els retorna una subvenció d'acord amb els ingressos. La resta del cost, la paguen les empreses on treballen els pares; les famílies que treballen en empreses que no estan disposades a pagar, que són una minoria, reben més ajuda de les autoritats fiscals.

El principi de la subsidiarietat

Detlef Diskowski

El sistema de serveis educatius per a la primera infància a Alemanya és complex. Sobre la base d'aquesta complexitat, hi ha la subsidiarietat, un principi central del Govern alemany que comporta que la majoria de serveis siguin oferts per organitzacions privades sense afany de lucre –Träger– i una descentralització de la responsabilitat del Govern. Però la relació entre la responsabilitat pública i privada en referència a la infància torna a estar en l'agenda i el Govern està ampliant la seva influència.

La subsidiarietat en el Govern

Alemanya és una confederació de 16 *länder* –estats–, que deixen part de la seva sobirania en mans del Govern alemany mentre que mantenen les seves responsabilitats i estructures de govern. El Govern federal té poca responsabilitat pel que fa a l'educació. Però els serveis educatius per a la primera infància es consideren part dels serveis de la infància i la joventut, que formen part del sistema públic d'assistència social. Aquí, la responsabilitat és compartida entre el Govern federal, que ofereix el marc legal per a les polítiques educatives per a la primera infància, i els governs dels *länder*, que apliquen aquestes polítiques. Cada *land* aprova les seves lleis, que poden canviar lleugerament respecte de la llei federal. Els *länder* estableixen les seves regulacions sobre temes com les condicions de treball i les tarifes que paguen les famílies, i recentment han desenvolupat les seves directrius curriculars per a la infància que són molt diverses en extensió i orientació –vegeu l'article en el número 9 d'INFÀNCIA A EUROPA.

Però és en el nivell inferior, el de les autoritats locals, on recau la responsabilitat de finançar i implantar els serveis educatius per a la primera infància. La unitat més petita és el municipi i els 16.000 municipis conformen el nucli del sistema polític alemany. Com a unitat pública més petita, el municipi té el dret d'administrar els seus afers autònomament, però, quan hi ha responsabilitats que no es poden assumir en aquest nivell per raons d'eficàcia o econòmiques, es formen associacions de municipis. Aquestes inclouen 300 districtes administratius que no sols assumeixen tasques administratives sinó que són a més autoritats amb drets sobirans. La respon-



sabilitat pel que fa als serveis educatius per a la primera infància resideix aquí.

Així que, a diferència dels estats unitaris, on totes les decisions clau es prenen al nivell superior de l'Estat i després les administren els nivells inferiors, a Alemanya el nivell inferior és normalment el responsable. Aquesta descentralització pretén permetre que les persones governin els afers propis, en gran mesura dins les comunitats. Només si la responsabilitat excedeix la capacitat del nivell inferior l'assumeix el nivell superior. És el principi de la subsidiarietat.

Subsidiarietat en els serveis de la infància

Aquest principi de subsidiarietat s'aplica als serveis de la infància i la joventut, i inclou els serveis educatius per a la primera infància. Emfasitza la necessitat d'una diversitat d'opcions i d'oferta de serveis, i determina l'estructura de l'organització dels serveis de la infància i la joventut i l'assignació de responsabilitats. Ja hem vist de quina manera la subsidiarietat comporta un govern descentralitzat, però també actua com a defensa contra un excés de govern. Està arrelat en les ensenyances socials catòliques, que valoren les activitats lliures dels ciutadans, les seves associacions i les seves esglésies. Al centre hi ha la família, que se suposa que ha de satisfer totes les necessitats socials dels seus membres. Només en el cas que no en sigui capaç, les organitzacions i les associacions prendran mesures per satisfer aquestes necessitats; i només quan aquestes entitats privades no siguin capaces d'acomplir les seves tasques sense ajuda externa el Govern intervindrà i oferirà suport sense interferir excessivament.

Una avaluació del principi de subsidiarietat dona resultats ambivalents. D'una banda, la presa de decisions descentralitzada és molt moderna; l'objectiu és potenciar la responsabilitat de l'individu, limitar la intervenció de l'Estat i evitar el paternalisme. S'argumenta que la confiança en un mateix es desenvolupa a partir de l'autonomia i no de la dependència en els serveis socials públics. D'altra banda, l'èmfasi en la responsabilitat per-

sonal de l'individu pot ser que exigeixi massa d'algunes persones i que, com a resultat, rebin un suport insuficient. Poden perdre's alguns aspectes importants del bé comú, que requereixen una responsabilitat compartida –per exemple, per a l'educació. En aquest cas, la societat podria posar en perill el seu futur.

D'altra banda, el principi de subsidiarietat no ha estat predominant a tota l'Alemanya de la postguerra. L'antiga República Democràtica Alemanya –RDA– posava l'èmfasi en la responsabilitat del Govern, cosa que comportava una àmplia oferta de serveis públics educatius per a la primera infància. Fins i tot després de la unificació, els «nous» *länder*, a l'antiga RDA, tenen uns nivells de serveis molt més elevats, de fet, dels més elevats d'Europa: el *land* de Brandenburg, per exemple, ofereix serveis per al 45 % dels infants de menys de tres anys i per al 97 % de tres a sis anys, i són serveis de jornada completa.

Quina és la situació actual a Alemanya?

L'escolaritat obligatòria comença al voltant dels sis anys i hi ha una tendència a rebaixar l'edat d'entrada. La llei federal dona dret legal a tots els infants a una plaça en un parvulari a partir dels tres anys i fins que comencen l'escola, però la majoria –a la banda occidental– a mitja jornada. Hi ha molts menys serveis per a infants de menys de tres anys, sobretot als *länder* occidentals, i encara queda molt de camí per recórrer per tal de satisfer les necessitats existents. Els requisits necessaris també limiten l'accés –per exemple, els pares han de treballar o estar en algun programa de formació professional. A causa de la insuficiència de places o de motius pedagògics, algunes famílies gestionen escoles bressol o ludoteques antiautoritàries. Aquestes no estan subvencionades a tots els *länder* dins del marc financer regular; de vegades el finançament és discrecional o «segons el pressupost».

A l'Alemanya occidental, la major part dels serveis educatius actuals per a la primera infància, igual que en el passat, els ofereixen associacions privades sense afany de lucre –*Träger*–, i hi ha sis empreses principals, tres de les quals són religioses –catòliques, protestants i jueves.

Tenen garantides subvencions públiques i independència en la gestió. Les autoritats locals només ofereixen directament els serveis quan no existeixen aquestes empreses, i ofereixen més escoles bressol públiques –les empreses privades són més reticents a oferir serveis per a menors de tres anys– que parvularis públics. Fins ara hi ha hagut poques empreses comercials.

Els serveis educatius per a la primera infància a la banda oriental d'Alemanya han anat transferint-se cada vegada més de la gestió pública a la privada, seguint el model de subsidiarietat occidental. Amb tot, el sistema de la banda oriental, desenvolupat per un Govern molt centralitzat, ha tingut un impacte substancial a l'Alemanya Occidental des de la reunificació. Tant l'ampliació dels serveis destinats a infants de menys de tres anys com l'ampliació horària dels parvularis, està ara en l'agenda de la banda occidental, i això és així en part per causa de la reunificació. Com a resultat de les diferents maneres com l'Alemanya Oriental i Occidental han tractat les responsabilitats públiques i privades, avui hi ha un debat en curs per trobar un nou equilibri.

Des de la reunificació, la situació a les dues bandes del país ha canviat, amb certa convergència. A l'Est, està augmentant la proporció de serveis gestionats per organitzacions privades i amb participació de les famílies. Fins a cert punt, això està passant d'una manera voluntària, però també s'hi veuen forçats en la mesura que els *länder* i els municipis redueixen l'oferta directa de serveis socials. I a l'Alemanya Occidental hi ha

una lenta, però notable, expansió dels serveis educatius per a la primera infància, on els *länder* i els municipis s'estan implicant més tant financerament com professionalment. Ara, el Govern paga un 75-80 % de les despeses dels serveis educatius per a la primera infància, les famílies cap al 14 % i els *Träger*, la resta, però ja no estan disposats a suportar aquesta càrrega financera, i demanen que el Govern financi una major part del cost. El resultat és que els Träger passen a ser simples empreses de serveis.

Perspectiva

La qüestió de les relacions entre la responsabilitat pública i la privada en referència a la infància ha tornat a col·locar-se en l'agenda per diverses raons, per exemple, casos d'abusos a infants i els mals resultats dels estudiants alemanys als estudis PISA –una comparació transnacional del rendiment escolar dels infants de quinze anys, realitzada per l'OCDE. En el darrer cas, ha donat lloc a la demanda d'una major influència pública en la tasca educativa en els serveis per a la primera infància, per tal de preparar millor els infants per a l'escola. Una conseqüència d'això ha estat el desenvolupament d'unes directrius curriculars per a tots els 16 *länder*, on el Govern amplia la seva influència en els serveis gestionats per empreses majoritàriament privades.

La complexitat del sistema alemany, amb un èmfasi especial en la subsidiarietat, planteja una qüestió clau. Quina hauria de ser la relació entre la diversitat i la coherència? Quins haurien de ser objectius i drets comuns en una societat

descentralitzada? Quant espai caldria deixar per a la responsabilitat privada i els projectes locals?

Detlef Diskowski és cap del Departament de Serveis Educatius per a la Primera Infància del Ministeri d'Educació, Joventut i Esports del Land de Brandenburg.
Detlef.Diskowski@gmx.de

Exemples

INA.Kinder.Garten Flurweg, a Berlín, ofereix serveis educatius a uns 200 infants de 0 a 6 anys, i també a infants en edat escolar de 6 a 10 anys. Gestionat per la regidoria de joventut durant més de 25 anys, el 2005 va assumir-ne la responsabilitat INA.Kinder.Garten, organització privada sense afany de lucre. El centre ofereix places a jornada completa –l'horari és de 6 a 21 h, en resposta a les necessitats de les famílies locals–, però també a temps parcial. Els infants hi assisteixen una mitjana de 7-8 hores diàries.

Ache Noah és un parvulari d'un poblet de l'Alemanya Occidental, amb 115 places per a infants de 3 a 6 anys. La major part dels infants hi assisteixen a temps parcial –matí o tarda–, però ara alguns infants hi assisteixen tot el dia. El parvulari és propietat de l'església catòlica, de manera que la tasca religiosa hi té un paper important. En aquest *land*, les famílies paguen un 17 % de les despeses, l'empresa sobre un 10 % i la resta ve de fons públics. L'altre parvulari del poble està gestionat per l'església protestant.



Les écoles maternelles publiques dominen l'escena

Claude Martin i Blanche Le Bihan

L'educació i l'atenció a la primera infància té una oferta variable a França, però en general és clar que els serveis d'educació i atenció a la primera infància són majoritàriament públics, dominats per l'école maternelle. Així i tot, l'oferta és variada i la distinció entre els sectors privat i públic pot resultar problemàtica.

Per ser més exactes, a part de l'atenció per part dels pares i mares, hi existeix:

- L'oferta «privada privada», com se sol dir, serveis oferts per amics i parents sense cap mena de paga oficial;
- L'oferta privada no regulada, en concret, els cangurs, que sovint no declaren els ingressos;
- Les *assistantes maternelles* privades, que ofereixen servei a casa seva;
- Empreses privades amb afany de lucre, que s'han desenvolupat sota l'impuls polític produït per la *Conférence de la famille* –Conferència sobre la família– celebrada el 2003 i que inclou un seguit de mesures d'incentivació;
- Associacions privades, sense afany de lucre, la majoria de les quals reben subvencions públiques;
- Serveis oferts per les autoritats locals i regionals, com les *crèches* i les *crèches familiales*;
- *Écoles maternelles* públiques, en què l'Estat té el paper central.

Sectors públic i privat

Si no s'hi inclou l'atenció familiar, l'educació i l'atenció a la primera infància és bàsicament pública i està majoritàriament subvencionada per fons públics. Pràcticament tots els infants de tres a sis anys –el 98 %– assisteixen actualment a les *écoles maternelles*, a més d'una tercera part dels infants de dos a tres anys. L'admissió d'infants de dos anys a les *écoles maternelles* varia considerablement segons la regió, per exemple, a la Bretanya o al Nord, la xifra arriba al 40 % en aquest grup d'edat. El sistema és gratuït excepte pel que fa a les despeses de menjador i a l'ús de ser-

veis extraescolars d'acollida i lúdics. La major part de l'escolarització per a un 87 % d'infants és estatal; la privada, oferta majoritàriament per organitzacions religioses, rep subvencions públiques i està subjecta a la mateixa regulació que els serveis del sector públic.

Altres serveis per a infants de menys de tres anys estan més repartits entre els sectors públic i privat. Els serveis generalment més utilitzats per aquest grup d'edat són les *assistantes maternelles* i les *crèches*. Les *assistantes maternelles* s'ocupen del 18 % dels infants de menys de tres anys. Tots haurien de ser aprovats pels serveis de benestar matern i infantil regionals, i cada un pot atendre fins a tres infants. Alguns treballen com a autònoms i els paguen directament les famílies; d'altres estan contractats directament, dins d'uns esquemes organitzats –*crèches familiales*– pels ajuntaments, per associacions privades o cooperatives.

Les *crèches* s'ocupen del 8 % dels infants de menys de tres anys. N'hi ha quatre tipus bàsics. Les *crèches de quartier* són les més comunes; tenen un límit màxim de 60 places i el 2003 oferien

un total aproximat de 93.000 places. En segon lloc, hi ha algunes *crèches* a les empreses o llocs de treball, amb uns horaris més adaptats als horaris laborals dels llocs als quals donen servei –hospitals, per exemple–; el 2003, aquestes oferien 15.000 places. En tercer lloc, hi ha les *crèches* gestionades per les famílies mateixes –*crèches parentales*–, que poden acollir fins a 20 infants cadascuna; el 2003, hi havia 230 *crèches* d'aquesta mena, que podien donar servei a 3.500 infants. Totes elles ofereixen horaris de jornada completa. El darrer tipus de *crèches* –*haltes-garderies*– difereixen en aquest aspecte, perquè ofereixen horaris a temps parcial. El 2003, aquestes *crèches* oferien unes 67.000 places i, igual que les *crèches de quartier*, poden oferir fins a 60 places.

La majoria de *crèches* i *crèches familiales* formen part del sector públic. Per exemple, el 2003 el 67 % de les *crèches de quartier* estaven gestionades per les autoritats locals –*communes* o municipis– i el 13 % per les autoritats regionals –*départements*–, mentre que la resta estaven gestionades per associacions



sense afany de lucre. La tendència és encara més clara en el cas de les *crèches familiales*, el 90 % de les quals estan gestionades pels ajuntaments. Amb tot, en el cas de les *haltes-garderies* hi fan un paper més important les organitzacions sense afany de lucre, que gestionen el 30 % dels serveis. Rarament són altres tipus d'organitzacions les que dirigeixen aquests serveis.

A banda del finançament públic directe per a les *écoles maternelles*, les *crèches* i les *crèches familiales*, les famílies que utilitzen assistents maternelles privades reben una subvenció –AFEAMA– per cobrir les contribucions a la seguretat social d'aquests treballadors. Existeix una subvenció similar –AGED– per als cangurs contractats per les famílies per donar servei a la pròpia llar de l'infant. I totes les famílies poden sol·licitar una reducció fiscal per les tarifes que paguen per les *crèches* o les *crèches familiales* siguin públiques o privades. A més del finançament directe o indirecte de diferents àmbits del govern, molts dels serveis reben finançament dels CAF –*Caisse d'Allocations Familiales* o Fons d'Ajudes Familiars–, que es financen a través de contribucions obliga-

tòries dels empresaris; tots els empresaris, doncs, contribueixen a pagar els costos dels serveis no escolars.

Conclusions

A França la contribució del sector privat als serveis d'educació i atenció a la primera infància és limitada, sobretot si exclouem la contribució d'amics i familiars –sobretot avis i àvies. Amb tot, és important subratllar que els serveis són insuficients. En aquesta situació, la contribució de les *crèches* als llocs de treball és molt útil tot i que la seva distribució és desigual, es concentra en certs sectors i dona servei especialment a pares i mares en llocs de treball amb un estatus elevat.

Donar resposta a les necessitats de les famílies que tenen horaris laborals no convencionals o inusuals ha esdevingut un tema cada vegada més important. En els darrers anys, s'han realitzat experiments per oferir serveis més receptius; Bambino n'és un exemple a l'oest de França –vegeu l'exemple–. Professionals de l'atenció a la infància ofereixen atenció als infants a les seves pròpies llars, de tal manera que no es pertorbi el ritme i l'entorn quotidià de l'infant. Fa poc més de cinc anys que s'estan desenvolupant les primeres experiències d'aquest tipus, i encara estan pendents d'avaluació.

El sistema francès ha estat objecte de crítiques, que es centren bàsicament en la distribució desigual dels serveis del sector públic, sobretot pel que fa a les *crèches*. Algunes zones, com París, tenen clares mancances. Una altra crítica fa referència a l'admissió d'infants de menys

de tres anys a les *écoles maternelles*. La senyora Claire Brisset, la comissària per a la Infància –*Défenseure des Enfants*– que s'ha retirat recentment, ha expressat les seves reserves sobre la qualitat d'aquest servei per a aquests infants més petits. Està clar que aquest servei no es basa en les necessitats dels infants.

Claude Martin és director de recerca i Blanche Le Bihan és analista política, tots dos de l'École Nationale de la Santé Publique, Rennes.

Exemple

Bambino ofereix atenció a casa dels infants, fora de l'horari normal de les *crèches* i les escoles. Va iniciar l'activitat el 2001 i el servei es dirigeix sobretot a infants de tres a sis anys i d'edat escolar obligatòria. Les hores amb més demanda són abans i després de l'horari escolar; però també hi ha certa demanda del servei els caps de setmana i durant les festes públiques, per donar cobertura en casos d'emergències o de malaltia de l'infant; el temps mínim del servei és de dues hores. El cost és d'uns 26 € per hora, dels quals l'Ajuntament en paga uns 18. Les famílies paguen segons els ingressos, des de 2,44 fins a 8,13 € l'hora, essent la mitjana de 4,50 €; tothom qui utilitza el servei ha de pagar una inscripció inicial de 10 o 20 €. El servei l'ofereix una associació sense afany de lucre, amb el suport financer de la *commune local*, el CAF i el Fons Social Europeu.

Una mercaderia privada o un bé públic?

Bronwen Cohen i Lisa Harker

Al Regne Unit, els serveis per a la primera infància es basen en una oferta diversa d'«economia mixta», que inclou un ampli sector privat tant amb afany de lucre com sense afany de lucre –voluntari. L'ampliació de serveis ha estat un objectiu polític primordial en la darrera dècada. Amb tot, el sistema segueix fragmentat, conceptualment i estructuralment, la qual cosa ha dificultat un altre objectiu polític, el de desenvolupar una perspectiva més integrada.

Els serveis per a la infància de tot el Regne Unit han estat sempre una «economia mixta» d'oferta pública, privada i voluntària. Els governs successius, de dretes i d'esquerres, han donat suports en aquest enfocament com a font de flexibilitat i d'opcions de tria. Els ajuntaments han ofert centres d'educació infantil –per a infants de tres i quatre anys, majoritàriament a temps parcial–, i també un seguit de serveis comunitaris com els centres familiars. També tenen un paper com a mitjancers, que paguen a altres agències perquè donin servei a «infants amb necessitats».

Un seguit d'individus particulars i d'empreses formen un ampli sector amb afany de lucre. Aquest consta de grans empreses amb diversos centres, serveis vinculats a les escoles privades, petites escoles bressol dirigides per propietaris particulars i diversos *family day carers*, que pràcticament tots són treballadors autònoms. El Regne Unit té una alta proporció de serveis amb afany de lucre; el 90 % de les escoles bressol funcionen com a negoci, amb un valor total de 5.140 milions d'euros l'any 2005.

Però existeix també un substancial sector privat voluntari, sense afany de lucre. Inclou tot un seguit de serveis gestionats per grups de famílies i organitzacions benèfiques, com ludoteques, escoles bressol i centres familiars i comunitaris. El 7 % de les escoles bressol del Regne Unit estan gestionades per empreses sense afany de lucre. (Més avall utilitzem l'expressió «sector privat» per referir-nos a les empreses, tinguin o no afany de lucre.)

Tot i així, el panorama no és el mateix a tot el Regne Unit. Els nivells de servei públic són més elevats a Escòcia i Gal·les que a Anglaterra. L'oferta de serveis també canvia segons l'edat. La major part d'infants de menys de quatre anys són atesos en centres

del sector privat. Però la immensa majoria, el 80 % d'infants de quatre anys que reben educació a Anglaterra, ho fan en escoles del sector públic, i l'edat escolar obligatòria és els cinc anys.

Existeixen també diferències clares entre sectors. El personal que treballa en el sector privat està, en general, menys qualificat, i no té els mateixos sous i les mateixes condicions dels qui treballen en el sector públic. A Anglaterra, els nivells salarials per a llocs equivalents són entorn d'un 25 % més elevats de mitjana en el sector públic. A Escòcia, un estudi de l'any 2001 va mostrar que pel fet de tenir uns salaris més elevats, menys hores de feina i més vacances pagades, la contractació d'un treballador qualificat en una escola bressol costa gairebé el doble en el sector públic que en el privat. Aquestes diferències pel que fa al personal poden també contribuir al fet que el sector privat sigui menys estable. Els índexs de tancament i de mobilitat del personal són elevats, fins i tot comparats amb altres petites empreses.

Cal fer esment de dues diferències més entre els sectors públic i privat. En primer

lloc, és més fàcil trobar serveis públics, sobretot parvularis, que ofereixin serveis gratuïts i universals, però durant poques hores, amb la qual cosa no s'adapten a les necessitats de les famílies. Els serveis del sector privat, sobretot les escoles bressol amb afany de lucre i el *family day care*, ofereixen sobretot un servei específic per a les famílies que treballen i depenen de la seva capacitat per pagar les tarifes. El resultat és un sistema molt fragmentat. Els infants, sobretot en l'educació infantil, sovint han de recórrer a diferents serveis per tal que les famílies puguin assegurar-se les hores que els calen a un preu assequible, tal com explica aquesta mare escocesa:

«Com a mare de dos infants que treballa a temps parcial, trobo que, a mesura que els meus fills es fan més grans, se'm limiten i se'm compliquen més les opcions. El meu fill de tres anys no pot assistir a l'escola bressol –pública– local perquè només pot anar-hi cinc matins o tardes. Així que, per a ell, utilitzo una escola bressol privada amb algunes sessions gratuïtes. Però per al meu fill petit –de tretze mesos– he d'utilitzar una escola bressol privada diferent, perquè



A dalt, el New Tredegar Integrated Children's Centre South Wales, centre minicipal. A l'esq., el Bright Horizons Family Solutions, de Londres, escola bressol privada amb afany de lucre, per a famílies a qui no serveixen els centres normals d'atenció a la infància.

la del gran no accepta infants de menys de dos anys i la del petit no ofereix places subvencionades a causa de tot el paperam que això implica.»

En segon lloc, el finançament canvia. La majoria del diner públic per als serveis de la primera infància es destina a oferir educació gratuïta a temps parcial per a tots els infants de tres i quatre anys. El sector privat rep la major part d'aquest finançament. Les famílies amb ingressos més baixos reben ajudes segons els ingressos –crèdits tributaris– per subvencionar l'ús de serveis privats «d'atenció a la infància». A més, les empreses del sector privat reben ajudes puntuals per participar en noves iniciatives, sobretot en zones desfavorides, com la d'establir 3.500 centres per a la infància a Anglaterra, que pretén oferir un ventall ampli de serveis per a infants i famílies d'una manera integrada.

Quins són els problemes actuals?

Des de 1997, al Regne Unit hi ha hagut una campanya per augmentar l'oferta d'atenció a la infància, impulsada sobretot per un interès potent del Govern de fomentar l'ocupació de les mares i de reduir els alts nivells de pobresa infantil. Hi ha hagut una gran dependència del sector privat: el Govern ha buscat en el mercat l'oferta d'atenció a la infància. Alhora, hi ha hagut també un èmfasi en el desenvolupament de polítiques i serveis més «integrats». A tot el Regne Unit, els serveis per a la primera infància són actualment, o seran aviat, responsabilitat dels ministeris d'educació, mentre que programes



com el Sure Start d'àmbit nacional o el Children's Centres d'Anglaterra han intentat donar un enfocament holístic a les necessitats dels infants de comunitats desfavorides –vegeu l'exemple. Aquest enfocament «global» és ambiciós i pretén concretar la contribució que els serveis de preescolar poden aportar no solament a l'hora d'oferir atenció i estimular l'aprenentatge, sinó en la promoció d'estils de vida saludables i en el desenvolupament de capacitats per a la ciutadania, per mencionar només dos dels objectius.

Però quin és el nivell d'eficàcia de les estructures actuals a l'hora d'oferir aquest programa més ampli de serveis globals? Uns serveis més integrats exigeixen noves maneres de treballar, en particular en el sector privat. Els serveis del sector públic és més fàcil que estiguin vinculats a altres serveis. Per exemple, en algunes parts d'Escòcia, els serveis preescolars municipals formen part de «comunitats d'aprenentatge» amb escoles de primària i secundària –vegeu l'exemple. A Anglaterra, gran part de la responsabilitat per tirar endavant l'agenda política recau en els ajuntaments, i la nova legislació els exigeix que garanteixin la disponibilitat de serveis «facilitant» el mercat d'atenció a la infància, avaluin les necessitats i l'oferta, guiïn les empreses perquè satisfacin la demanda i encarreguin serveis allà on no n'hi ha. Però la política també limita la capacitat dels ajuntaments per oferir serveis ells mateixos, i només els permet fer-ho si no hi ha cap altra empresa a la seva zona que estigui disposada a fer-ho. En altres parts del Regne Unit, el paper dels ajuntaments en l'oferta de serveis està menys limitat, però l'èmfasi en una «economia mixta» segueix sent evident.

Els passos cap a un enfocament més integrat es veuen minats per les constants diferències entre sectors. Algunes són conceptuals. El Govern segueix tendint a pensar en «l'atenció a la infància» com una mercaderia privada que es ven a les famílies; mentre que «l'educació bàsica» es considera un dret universal per a tots els infants, un bé públic garantit per l'Estat. I això s'agreuja a causa de les diferències estructurals, per exemple, en el finan-

çament i el personal, on el sector privat depèn bàsicament de les tarifes que paguen les famílies i de treballadors poc qualificats, mentre que el sector públic té finançament públic i personal més qualificat –i més ben pagat. Cal que hi hagi un camp de joc més anivellat entre els sectors, per exemple, amb un finançament similar i amb uns sous i unes condicions laborals similars.

La capacitat dels ajuntaments per intervenir en aquestes qüestions d'àmbit nacional segueix sent limitada, i és probable que els serveis continuïn fragmentats i que es defineixin en gran mesura pel que les famílies poden pagar, i no per les necessitats dels infants. Només quan s'abordin aquestes qüestions, tots els sectors seran capaços de fer una contribució a llarg termini al bé públic.

Bronwen Cohen és cap executiva de *Children in Scotland*.

Lisa Harker és analista política i membre del Consell d'Administració del Daycare Trust d'Anglaterra.
 bcohen@childreninscotland.org.uk;
 mail@lisaharker.co.uk



Exemples

Ionad Ulbh Eachach –Iveagh Centre– és un centre sense afany de lucre en una zona molt desfavorida de Belfast Occidental que ofereix un seguit de serveis en irlandès. Establert per un grup de famílies el 1990, actualment hi assisteixen més de cent infants cada dia i més de dos-cents adults cada setmana. A més d'una escola bressol esporàdica, una ludoteca, serveis extraescolars i de suport familiar, està desenvolupant el primer servei d'atenció a la infància a



El Ionad Ulbh Eachach, d'una zona molt desfavorida de Belfast Occidental, on s'atén en irlandès més de cent infants cada dia.

temps complet en llengua irlandesa. Finançat inicialment per la comunitat local, actualment rep finançament de deu fonts diferents.

El Bridgeton Family Learning Centre de Glasgow és un centre d'aprenentatge familiar integrat per a famílies amb infants de 0 a 5 anys. El gestiona el Departament d'Educació de l'Ajuntament i treballa en col·laboració amb diverses entitats dels sectors sanitaris, d'assistència social i de les organitzacions sense afany de lucre i està vinculat a escoles de primària i secundària, amb les quals forma una «comunitat d'aprenentatge». Els serveis inclouen una escola bressol a temps complet, un espai familiar, una sala sensorial, una sala de formació en tecnologies de la comunicació i la informació, serveis d'escola bressol i un centre que ofereix suport a famílies vulnerables.

El New Tredegar Integrated Children's Centre, al sud del País de Gal·les, es va inaugurar el 2004 i és un dels 22 centres per a la infància de Gal·les. Dirigit per l'Ajuntament en col·laboració amb altres entitats públiques i sense afany de lucre, ofereix serveis educatius a temps parcial per a infants de tres i quatre anys. També ofereix un servei «d'acollida» i atenció a infants en edat escolar, disposa de ludoteca i fa sessions informals per a infants de menys de tres anys i les seves famílies. Hi ha també serveis sanitaris i classes d'educació per a adults.

L'equitat en joc

Perrine Humblet i Michel Vandebroek

Bèlgica té una llarga tradició de polítiques socials aplicades per organitzacions públiques o privades sense afany de lucre, més que no pas pel Govern. Aquestes organitzacions reben subvencions similars per desenvolupar la seva tasca, però les autoritats locals cobreixen qualsevol dèficit dels ens públics, cosa que no passa amb els serveis privats. En els debats polítics, per tant, el tema clau són les subvencions i la distinció principal és entre sectors subvencionats i no-subvencionats, la qual cosa fa que actualment hi hagi més risc de desigualtats.

El desenvolupament de serveis per a la primera infància

Els acords de finançament s'apliquen tant als serveis d'atenció com d'educació preescolar. Amb tot, els problemes que origina el finançament públic de l'educació preescolar per a infants de dos a sis anys són diferents dels que origina el finançament públic dels serveis d'atenció per a infants de menys de tres anys. L'educació preescolar depèn del Ministeri d'Educació. Els parvularis reconeguts estan subvencionats i són gratuïts, i gairebé no hi ha parvularis no subvencionats. La meitat d'aquestes escoles estan gestionades per les autoritats públiques –normalment els ajuntaments–, mentre que les altres estan controlades per entitats privades sense afany de lucre, la majoria catòliques. El personal està molt qualificat –amb un títol de llicenciatura o de batxillerat més tres anys de formació–, i l'índex d'assistència és gairebé del 100 % a partir dels quatre anys. Tots els ajuntaments estan obligats a oferir escoles d'«educació bàsica» (parvulari i escola primària) i a garantir la llibertat d'elecció de les famílies.

El finançament de l'atenció als infants de menys de tres anys és molt més variat. L'organització d'aquests serveis es remunta al 1919 quan el Govern va encarregar els serveis maternals i d'atenció a la infància a un ens paragovernamental: *Oeuvre Nationale de l'Enfance* (ONE –Oficina Nacional per a la Infància). Consistien en escoles bressol públiques municipals i un sector privat format per tres parts: escoles bressol sense afany de lucre –filantròpiques– i amb afany de lucre, i cuidadors familiars. L'ONE estava gestionada majoritàriament per representants de serveis filantròpics que garantien que els serveis públics i privats sense afany de lucre rebien el mateix tracte. Històricament, la seva

política tenia tres fronts: controlar i distribuir les subvencions a les escoles bressol públiques i filantròpiques; controlar cuidadors familiars privats; i una actitud de *laissez-faire* vers altres serveis privats.

Però, des de començament de la dècada de 1980, aquesta política es modificà gradualment com a conseqüència de dues crisis que van afectar la relació entre els diferents tipus d'atenció a la infància. La primera es va produir els anys seixanta. La política de l'ONE de donar a les famílies pobres prioritat en l'accés a les escoles bressol ja no anava alhora amb la societat. Les polítiques nacionals de l'època estaven destinades a incrementar el nombre de dones treballadores, tant per aturar la immigració com per establir la igualtat de gènere. El Govern va decidir ampliar les escoles bressol subvencionades, i el finançament i les normatives van canviar radicalment. Es va aplicar una escala basada en els ingressos familiars per determinar les tarifes i es va obrir els serveis a tothom: les famílies pobres ja no tenien prioritat. A final de la dècada, l'índex de cobertura del sector subvencionat havia augmentat del 4 al 12 % pel que fa a infants de menys de tres anys.

A principi dels anys vuitanta, aquest avenç quantitatiu i qualitatiu es va alençar després de retallades pressupostàries i de la introducció d'uns criteris econòmics que exigien eficiència en els serveis socials. Per tal d'aconseguir més places, l'ONE va ser innovadora i va introduir les cuidadores familiars subvencionades. Requerien menys finançament que les escoles bressol, l'atenció infantil en entorns familiars apel·lava a l'opinió dels cristians contrària als serveis «col·lectius» i, a més, donava feina a dones poc qualificades sense atorgar-los un estatus professional. Aquesta decisió va despertar polèmiques, que es van mantenir al centre del debat públic sobre l'atenció a la infància durant molt de temps. Es va considerar un pas enrere per a l'estatus de les dones treballadores i introduïa dones no qualificades en serveis que feia poc havien estat reconeguts com a entorns professionals.

Les polítiques que prioritzaven el sector subvencionat van continuar després que el traspàs de competències va dividir Bèlgica en dues comunitats el 1987, quan dues noves entitats paragovernamentals van substituir l'organització ori-



Diverses activitats a la Tanière des Petits Ours. A l'esq., els infants preparen crêpes. A la dreta, juguen a l'exterior, a l'interior, i fan una festa.



ginal: l'Office de la Naissance et de l'Enfance –ONE– a la comunitat francòfona i Kind en Gezin –k&g– a la comunitat flamenca. L'any 2004, el sector subvencionat representava el 68 % de la capacitat dels serveis d'atenció a la infància de Bèlgica. El sector no subvencionat cobria la resta. Els serveis subvencionats per l'ONE i k&g han de complir unes condicions concretes, com la qualificació del personal, ràtios mínimes de personal-infants, i l'aplicació d'una escala de preus basada en els ingressos familiars. En el sector no subvencionat, format sovint per petites empreses, els preus s'estableixen lliurement –però és possible trobar preus «socials». La ràtio personal-infants és més alta, però n'hi ha prou que el personal tingui «experiència» en l'atenció infantil si no està qualificat. Amb tot, existeixen algunes diferències entre les dues regions.

A la comunitat francesa

A la Bèlgica francòfona, els constants problemes financers han limitat la creació de places en el sector subvencionat des de 1995. Però al revés que a la comunitat flamenca, l'equilibri entre els

serveis subvencionats i els no subvencionats s'ha mantingut estable. Sembla que actualment s'està vivint una tercera crisi històrica. Estan sorgint noves necessitats en l'atenció a la infància en un context de places subvencionades insuficients: hi ha un augment de la inestabilitat i la flexibilitat laboral, el desig de conciliar la vida familiar amb la vida professional està canviant i la inseguretat social i la individualització estan plantejant problemes de cohesió social. S'estan implicant nous agents en les polítiques de l'atenció a la infància. Hi ha diversos programes per al desenvolupament urbà, per a la integració social, per a la cohesió social i la reducció de l'atur implicats en el finançament dels serveis d'atenció a la infància. A més, es demana als empresaris que col·laborin en el finançament de les escoles bressol subvencionades. El resultat és una diversificació de les fonts de finançament més enllà de l'ONE. Al mateix temps, l'ONE està abandonant la seva política del *laissez-faire* vers les escoles bressol no subvencionades: tots els serveis que ofereixen atenció a la infància d'una manera regular han d'obtenir l'autorització de l'ONE i complir un Codi de qualitat que inclou un element educatiu explícit.

A poc a poc, s'està produint una segmentació. Els serveis subvencionats per l'ONE estan enfortint la seva posició en l'oferta d'atenció a la infància per a famílies amb dos sous. Mentre que, pel que fa a les empreses privades amb afany de lucre, que s'estan desenvolupant per causa de la insuficiència de places, es troben serveis que ofereixen una major flexibilitat, que tenen cura d'infants

malalts o que ofereixen un programa educatiu específic dirigit a grups privilegiats. Organitzacions compromeses amb la millora de les condicions socials i amb la lluita contra la inestabilitat, que reben subvencions estatals d'altres sectors del Govern, estableixen serveis innovadors per a la infància amb fins socials. Són, però, molt pocs i no compensen la manca de places per a les famílies amb ingressos més baixos que tenen més dificultats per accedir als serveis subvencionats. Una mare de Brussel·les descriu la situació en què es troben atrapades moltes de les famílies més pobres: «Vaig aconseguir una plaça en una escola bressol subvencionada. Per desgràcia, vaig haver de mentir perquè el meu marit estava buscant feina i, per tant, no érem susceptibles d'accedir a una plaça. Però el mateix dia va trobar feina... És un cercle viciós, perquè si no treballes, no tens dret a una plaça i, aleshores, et quedes atrapat a casa.»

La capacitat de les famílies per comprendre aquest mercat de l'atenció a la infància és desigual. Un estudi realitzat el 2003 amb famílies residents a Brussel·les va mostrar que un 25 % de la demanda d'atenció subvencionada no era satisfeta, i que la meitat dels usuaris de serveis no subvencionats haurien preferit una plaça en un centre subvencionat.

La situació a Flandes

Des del 1987, l'atenció a la infància a Flandes ha crescut en un 138 %, molt per sobre del 45 % de la comunitat francòfona. Aquest augment es deu, sobretot, a la subvenció de les cuidadores familiars i a les mesures per incentivar la creació de serveis privats no subvencionats. Això ha creat una dicotomia entre sectors subvencionats i no subvencionats, ara més marcada que en la comunitat francesa. Mentre que la qualitat de l'atenció a la infància és una prioritat dels serveis subvencionats, els serveis no subvencionats no han de complir el decret regional sobre qualitat i alguns poden registrar-se sense cap control per part del K&G. A Brussel·les, regió bilingüe, molts serveis francòfons no subvencionats opten per acollir-se a la legislació flamenca més liberal del K&G.

Igual que en la regió francòfona, les famílies amb dos sous són els usuaris principals dels serveis subvencionats, la qual cosa du a l'exclusió de les famílies més desfavorides. S'han obert noves escoles bressol amb l'objectiu d'oferir places a aquestes famílies excloses, sovint per iniciativa d'organitzacions que treballen en el terreny de l'exclusió social. Aquesta segmentació dels serveis d'atenció a la infància s'ha incrementat molt d'ençà que el sector privat no subvencionat va començar a expandir-se durant els anys noranta. Actualment s'està redactant una nova legislació per exigir a tots els serveis, subvencionats o no, el compliment d'uns criteris de qualitat mínims. A més, es garantiran subvencions a aquells serveis que se centrin en la seva funció social ampliant l'accés.

Liberalització a costa d'iniqüitat?

Quan comparem els sectors subvencionats i no subvencionats, la qüestió més important actualment té a veure amb l'equilibri entre els objectius principals dels serveis d'atenció a la infància: oferir un servei per als pares que treballen o que reben formació, oferir a tots els infants un bon entorn vital i organitzar entorns per a la socialització i l'educació. Les solucions polítiques que s'han aplicat en les dues regions per fer accessibles els serveis d'atenció a la infància són diferents, però els problemes de la desigualtat en l'accés són similars. Les tendències recents han donat lloc a la creació d'un mercat on la distinció entre els sectors subvencionat i no subvencionat ha esdevingut borrosa per als pares, tot i que segueix havent-hi diferències en la regulació. En aquesta situació complexa, el repte és establir l'equitat.

Perrine Humblet és catedràtica a la Université Libre de Brussel·les.

Michel Vandebroek és investigador del Departament d'Estudis de Benestar Social de la Universitat de Gent.

phumblet@ulb.ac.uk

michel.vandebroek@ugent.be

Exemples

La *crèche* Alexandre Bosquet és una escola bressol municipal finançada per l'ONE i l'Ajuntament en una zona molt marginal de Brussel·les. Té 36 places i hi ha 49 infants apuntats, el més petit de tres mesos. Una tercera part dels infants provenen de famílies amb dificultats socials –per exemple, famílies monoparentals, pares a l'atur, infants en situació de risc. Hi treballen deu puericultores, i també tres dones que netegen i fan el manteniment dels espais, un assistent social, un director i un psicòleg. Aquesta escola bressol basa la seva tasca en el respecte pel ritme de cada infant i en una col·laboració real i respectuosa amb les famílies en la quotidianitat de la seva existència.

La *Tanière de Petits Ours* és un centre innovador ofert per una organització sense afany de lucre i situat en una casa oberta als infants, als pares i les mares i a les famílies en un districte amb una alta proporció d'immigrants. Ofereix serveis a temps parcial per a infants des dels tres mesos fins als tres anys, un espai familiar i d'atenció fora de l'horari escolar per a infants de tres a sis anys. Els objectius, educació, cura, prevenció, oci i informació, estan integrats. Hi ha més de cent infants apuntats, la majoria dels quals no són d'origen belga, i el personal es compon de nou membres. El preu varia de 0,5 a 2 € diaris segons l'activitat, i està finançada per programes d'inclusió social i de desenvolupament urbà, però no per l'ONE.

Vers una relació de treball més estreta

Sandra Benedetti

A Itàlia, l'increment del nombre de cooperatives combinat amb els poders locals ha ajudat a introduir un ampli ventall de nous serveis que ofereixen serveis a les famílies.

A Itàlia hi ha un ampli ventall d'organitzacions públiques i privades que ofereixen serveis per a la infància. En el sector públic, l'Estat, la regió i els ajuntaments fan tots un paper important. Recentment, s'han fet passos per promoure unes relacions més estretes entre els sectors públic i privat, per tal de donar suport a una xarxa de serveis més integrada. Els governs regionals tenen un paper fonamental en aquest procés.

El desenvolupament del sistema de serveis

La història dels serveis per a la primera infància a Itàlia segueix dos ritmes diferents. Les escoles bressol *-nidi-*, per a infants de menys de tres anys, van entrar a formar part del sector públic quan el règim feixista va establir la Institució Nacional de la Maternitat i la Infància. Aquesta organització es va clausurar el 1971 i les responsabilitats es van transferir a les autoritats regionals i als ajuntaments *-comuni*. Per tant, fins fa poc les escoles bressol han format part exclusivament del sector públic.

En la darrera dècada, però, s'han obert escoles bressol privades, en alguns casos ofertes per les empreses per als seus treballadors, en altres casos com a negoci, i en tots dos casos susceptibles de rebre finançament públic dels governs regionals. També hi ha hagut una proliferació de cooperatives que s'han fet càrrec d'escoles bressol municipals i s'han establert contractes amb els ajuntaments on s'especifiquen els estàndards que han de complir per tal de rebre finançament. La xarxa d'escoles bressol ha deixat de ser un monopoli del sector públic; a final del 2005, el 39 % eren ofertes pel sector privat *-majoritàriament per cooperatives-*, la resta pels ajuntaments.

La història dels parvularis *-scuole dell'infanzia-*, per a infants de tres a sis anys, és diferent. Van sorgir a primers del segle xx al sector privat sense afany de lucre *-o amb finalitat social-*, majoritàriament parròquies catòliques, per ajudar els infants en situació de

pobresa. Després, cap a la dècada de 1960, alguns ajuntaments, especialment al nord, van començar a obrir les seves escoles (vegeu el núm. 6 de la nostra revista, per a més informació sobre els orígens dels serveis municipals). No va ser fins al 1971, que el Govern estatal va començar a oferir parvularis, després d'una ferotge resistència per part de l'església. Des d'aleshores, hi ha hagut una distinció pel que fa a l'estatus legal, al finançament i als sous entre les escoles estatals i les no estatals on l'Estat considera com a privades tant les escoles municipals com les d'organitzacions del sector social. Avui, el 59 % dels parvularis són estatals, el 25 % d'organitzacions privades *-majoritàriament de l'església catòlica-* i la resta *-16 %-* municipals.

Una llei de l'any 2000 va començar a modificar aquesta situació. Reconeixia la importància del tercer sector *-el privat social-* en l'organització, l'oferta i la gestió de serveis. Exigia una major col·laboració entre els sectors en la implantació i la gestió dels serveis; també incorporava el principi de subsidiarietat. Va obrir la via perquè les escoles no estatals, tant les gestionades per orga-

nitzacions privades com les municipals, rebessin finançament estatal, un cop el Ministeri d'Educació comprovés que reunien certs requisits, de les instal·lacions, el personal i el pla educatiu.

Un cas exemplar: l'Emilia Romagna

A Itàlia, els governs regionals, tot i que no ofereixen serveis per a la infància, hi tenen un paper fonamental. La prioritat que cada regió atorga a aquesta tasca i l'eficàcia amb què exerceixen aquest paper canvia d'una regió a una altra (també canvia el nivell dels serveis, que al sud d'Itàlia és molt inferior i estan gestionats per organitzacions privades). Un exemple capdavanter és el de la regió d'Emilia Romagna, al nord d'Itàlia, amb Bolonya com a ciutat més important.

Per a infants de menys de tres anys

Actualment, la regió compta amb 730 escoles bressol tradicionals: un 32 % són gestionades per organitzacions privades *-sobretot cooperatives-*, un 11 % per organitzacions religioses, la resta són municipals. Donen servei a un 26 % dels usuaris potencials, molt per sobre de les xifres nacionals *-on se situa en un 10 %*.

A més, hi ha 180 serveis suplementaris –«espais infantils» i «ludoteques familiars»–; uns 45 serveis experimentals, com els educadors familiars, que tenen cura dels infants d'un grup de tres famílies, a casa d'una d'elles; i 21 centres de suport familiar.

Una llei regional del 2004 introduïa un marc per a tots aquests serveis que incloïa:

- la definició d'uns criteris estructurals i organitzatius per a la creació d'escoles bressol i serveis suplementaris, i d'uns procediments per a l'autorització i l'acreditació;
- la promoció d'un sistema integrat a través de la continuïtat entre els serveis;
- el reconeixement legal de la figura del «coordinador pedagògic», per garantir la qualitat en el sistema regional de serveis (els coordinadors pedagògics treballen amb grups reduïts de serveis per donar suport als treballadors i desenvolupar les pràctiques);
- la promoció d'una cultura i una pedagogia de la inclusió per tal de prevenir qualsevol forma de discriminació;
- la promoció d'un sistema divers de serveis públics i privats, que comparteixin certes condicions i normes.

Amb aquesta llei, l'oferta privada, sigui del sector social o d'empreses amb afany de lucre, queda inclosa en el sistema regional amb tots els drets, mentre que manté la seva pròpia identitat i ofereix a les famílies una garantia de la qualitat dels seus serveis.

Per tal d'obtenir autorització, les empreses privades no només han de complir amb els estàndards estructurals i organitzatius que estableix la llei, sinó que a més han de:

- tenir un projecte educatiu;
- treballar amb un coordinador pedagògic;
- incloure un temps de formació en el contracte del personal similar al del contracte dels treballadors estatals;
- participar en iniciatives de col·laboració, per desenvolupar l'objectiu de la regió d'un sistema educatiu integrat;
- adoptar mètodes per avaluar el servei.

El sistema regional per a infants de tres a sis anys

Actualment, la regió té uns 1.500 parvularis, que donen servei a un 96 % d'infants d'aquest grup d'edat. Gairebé

la meitat dels infants –44 %– assisteixen a escoles estatals, una mica més de la tercera part –35 %– a escoles privades i la cinquena part restant –21 %– a escoles municipals. La regió dona suport als parvularis i promou un vincle estret amb altres serveis: escoles bressol, altres escoles, i agències culturals i d'oci. El finançament s'ha concentrat en la qualitat del sistema, destinant recursos a projectes de formació i d'altra mena per tal de millorar el context educatiu. Es dona suport a les escoles privades per tal de garantir la igualtat d'oportunitats educatives per a tots els infants, sigui quin sigui el tipus de parvulari a què assisteixen.

La llei permet establir contractes entre la regió, els ajuntaments i associacions d'escoles amb l'objectiu d'implantar projectes com per exemple:

- horaris escolars més flexibles;
- fomentar que els mestres treballin en col·laboració mútua;
- millorar l'entorn físic;
- connectar els parvularis, els serveis suplementaris i l'escola obligatòria;
- promoure la participació de les famílies;
- millorar la documentació pedagògica.

Altres projectes regionals

La regió ha promogut l'intercanvi de bones pràctiques entre els serveis públics i privats. Aquesta cultura de

l'intercanvi ajuda a aprofundir en el coneixement de les teories i les pràctiques en la tasca pedagògica desenvolupades en l'àmbit local, que han captat l'interès nacional i internacional des de fa ja algun temps. El programa d'intercanvi, que inclou el diàleg entre els serveis privats i públics, l'encapçalen tres ajuntaments:

- Bolonya encapçala els intercanvis sobre serveis suplementaris –espais infantils i centres familiars–;
- Mòdena lidera els intercanvis referents als diversos tipus d'escoles bressol;





- Reggio Emilia lidera els intercanvis que impliquen els parvularis estatals, els municipals i els privats.

Un futur incert

En l'actualitat els serveis no funcionen realment com a productes de mercat; s'apliquen uns estàndards de qualitat. Amb tot, els serveis privats, en concret les cooperatives, són cada vegada més responsables d'aquests serveis i s'enfronten a reptes importants, per exemple, el manteniment d'uns estàndards de qualitat elevats en els serveis. Això pot resultar difícil si els ajuntaments no financen adequadament les cooperatives i allà on no hi hagi serveis paral·lels oferts pels ajuntaments, que serveixin per establir comparacions. Altres qüestions són com aconseguir sistemes més integrats i com garantir la solvència de les organitzacions de gestió privada.

Sandra Benedetti és consellera de polítiques socials del Departament de Famílies, Infància i Joventut, regió d'Emilia Romagna.

Exemple

Les cooperatives van néixer a Itàlia a la segona meitat del segle XIX a partir de moviments socials –d'esquerres al centre i socialcatòlics al nord. A la dècada de 1960, les cooperatives es van estendre als serveis educatius, van obrir escoles bressol per a famílies en situacions difícils (per exemple, per donar suport a famílies que es desplaçaven a altres regions per treballar temporalment en l'agricultura). Avui dia tenen un paper més ampli i estan proliferant. S'adscriuen a una de les tres organitzacions nacionals, dues catòliques i una socialista. Fa dos anys, aquestes organitzacions van establir un projecte d'escola bressol –anomenat PAN– en col·laboració amb un banc. El banc finança la creació de noves escoles bressol i atorga préstecs a les famílies per repartir les tarifes de l'escola bressol en cinc anys. Fins ara s'han establert més de cent escoles bressol al sud d'Itàlia.

Laura Malavasi, de la Cooperativa Argento Vivo, amb seu a Carpi, afirma:

«La cooperativa creu que ha arribat l'hora de trobar noves maneres d'oferir serveis a les famílies, amb una combinació de gestió pública i privada. La planificació regional, provincial i local és essencial per tal de definir prioritats; les cooperatives, juntament amb les autoritats locals, poden gestionar les activitats millor i d'una manera més innovadora... Cal que hi hagi un

bon acord entre tots dos per definir els estàndards de qualitat i garantir unes bones condicions de treball, per reconèixer la importància de la formació, del coordinador pedagògic i d'un pla financer i educatiu... La barreja del públic i el privat aporta renovació i riquesa cultural.»

Re Messina és un centre infantil dirigit per la Cooperativa Argento Vivo a la localitat de Correggio a Emilia Romagna. Dóna servei a un nou complex residencial, construït per una altra cooperativa; des del 2002, aquesta cooperativa ha construït sis centres infantils, tots gestionats per Argento Vivo. Re Messina acull infants des dels dotze mesos als sis anys, i està obert de les 7.30 a les 18.30h, tot i que els infants hi poden assistir a temps parcial –fins a les 13.30h–, a jornada completa –fins a les 16h– o en horari ampliat –fins a les 18.30h. El centre té tres grups per a infants de menys de tres anys i un per a infants de tres a sis anys. Hi ha nou treballadors a jornada completa per als de menys de tres anys; tres mestres per al grup dels més grans, un a temps parcial; quatre auxiliars, un a temps parcial; i un coordinador pedagògic treballa al centre 18 hores la setmana.

Focus en... Anim'action: un programa de col·laboració entre escoles i artistes

Patricia Vincart

El programa Anim'action va sorgir l'any 2000 per iniciativa de la cocof, l'autoritat pública per a la població francòfona de la regió de Brussel·les. L'objectiu era combatre les desigualtats d'accés a la cultura i eliminar les barreres per a la participació social i política; per a Anim'action, la cultura ofereix un espai per a la participació. El programa reuneix artistes professionals escriptors, músics, pintors, narradors, artistes de carrer, ballarins i altres que volen oferir els seus serveis per potenciar la creativitat dels infants.

Enguany, una tercera part de les escoles de la regió s'hi van voler apuntar, i la meitat de les sol·licituds van ser acceptades. La majoria dels projectes van dirigits a infants de tres a dotze anys. Els projectes poden agrupar-se segons tres criteris: els que potencien la lectura com a activitat creativa i com a mitjà per crear relacions; els que potencien l'expressió creativa a través del contacte amb el treball artístic; i els que promouen una ciutadania activa a través d'obrir les escoles als seus entorns. Els projectes han de desenvolupar-se en hores lectives, ja que l'entorn escolar és l'únic espai on es pot arribar a tots els infants i iniciar-los en activitats culturals.

El veritable repte és assegurar que els nens de totes les edats donin suport als projectes i permetre que els infants hi assumeixin responsabilitats i hi descobreixin algun sentit que puguin endur-se a l'escola i a les seves vides. L'èmfasi més important es posa en el procés mateix com a font de sentit, creativitat i participació. Es considera que el suport i la participació dels escolars només seran possibles si hi ha una col·laboració genuïna entre l'artista i el mestre. Això és el que distingeix els projectes participatius dels projectes imposats.

El concepte de participació d'Anim'action s'inspira en la tasca d'educadors de Reggio Emilia, a Itàlia, concretament, en les idees de Loris Malaguzzi: «La participació es basa en la idea que la realitat no és objectiva, la cultura és un producte social que canvia constantment, tothom posseeix algun tipus de coneixement, i quan s'estableix un projecte –educatiu– tots els punts de vista expressats dins d'un marc de valors compartits són importants i rellevants.»

El tipus de col·laboració que Anim'action vol desenvolupar inclou el reconeixement que tothom té capacitats i habilitats que complementen les dels altres. Per a l'artista, això implica una voluntat d'escoltar altres persones i permetre'ls compartir el seu coneixement artístic en un procés col·lectiu de creativitat. Per als mestres, implica estar preparats per assumir allò desconegut, i potser fins i tot intentar provar ells mateixos el que es demana als alumnes que facin per apreciar els plaers i els problemes que comporta. Fent-ho poden desenvolupar una nova perspectiva i una major confiança en les capacitats dels seus alumnes.

Però aquestes col·laboracions, que són la pedra angular del programa, no sorgeixen de manera espontània. És per això que la cocof ha nomenat «assessors» externs. Controlen tots els projectes de ben a la vora per descobrir com funcionen i quins són els objectius dels diversos participants, i per oferir assessorament si sorgeixen dificultats.

Una col·laboració reeixida pot crear el que Philippe Meirieu –professor de Ciències de l'Educació, Universitat de Lió– anomena «un espai no-hostil», on els

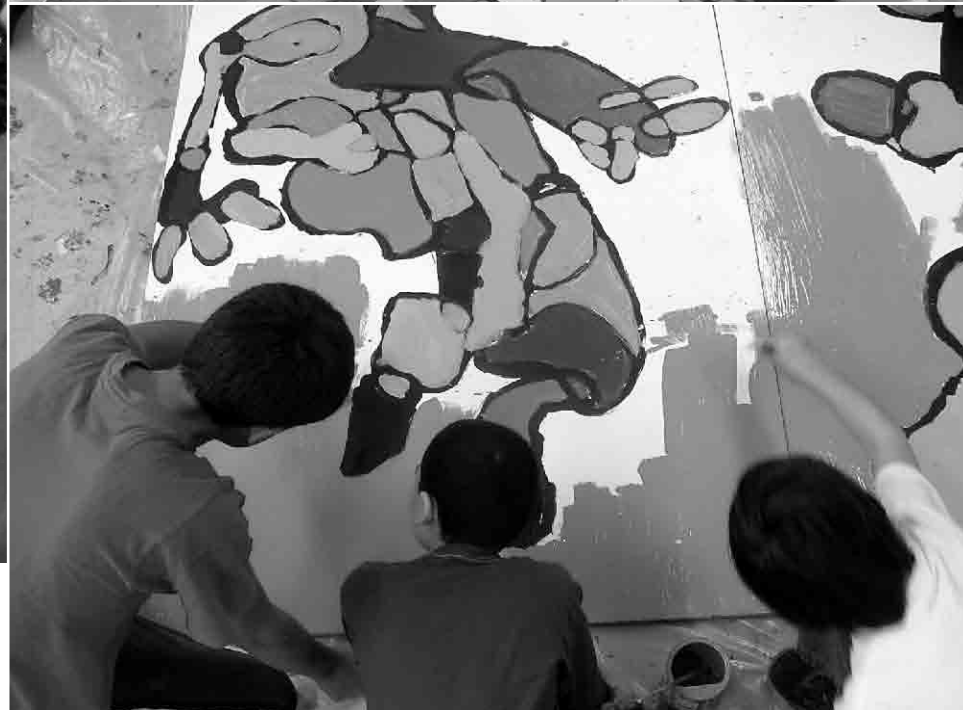
infants poden endinsar-se en el desconegut i aprendre a fer coses que abans es consideraven arriscades: expressar opinions, bellugar el cos, pintar amb abandonament i expressar sentiments.

Patricia Vincart és la cap del Departament d'Infància de la cocof. pvincart@cocf.irisnet.be



Fotos: Olivier Bultiau, 2006

*A dr. i esq., pintures del programa
«Trobada als Molls», a les escoles
Charles Buls i Dashbeck.
A sota, «Amor, amor», trobada
entre dansa i arts plàstiques.*



Contes de peluix: un exemple de col·laboració reeixida

Gaudir dels llibres, gaudir dels mots

«Una vegada hi havia un home que tenia una cassola molt molt grossa. Però el seu veí no en tenia cap.» Agenollat a l'alçada dels infants de sis anys, un jove alt anomenat Oscar, un bon mim de mans expressives, explica una història del seu país, una història africana. «Mira! Mira! Ets tu, Oscar!» Un grup d'infants empenyen el jove cap a la pantalla on es veu un vídeo de la seva feina. També hi ha la Lerie, de les Filipines, que explica la història d'*Els ulls de la pinya*, i hi ha alguns nens i nenes que fan torns per seure en una cadira i explicar històries a aquests joves que els han robat el cor. Aquest dijous de maig diverses classes de secundària s'han reunit a la biblioteca local Maurice Carême per celebrar el final del projecte Anim'action en el qual han treballat durant uns quants mesos: el projecte Contes de Peluix.

El repte de la llengua

Ha estat una tasca llarga i difícil! Aquesta biblioteca va prendre la iniciativa, amb la intenció de desenvolupar el gust per llegir d'una manera creativa i participativa. Així que van proposar un projecte anomenat *Contes de peluix: llibres per llegir, històries d'animals per escoltar* i van convidar les escoles locals a participar-hi. Tres escoles de primària i una de secundària van acceptar, i va iniciar-se la col·laboració. Totes aquestes escoles tenien infants amb situacions desfavorides i molt barrejats: en alguns grups hi vivien més de vint nacionalitats i, per a la majoria dels alumnes, el francès no era la llengua materna. Així que tots els mestres s'enfrontaven al mateix repte: com aconseguir que els seus infants adquirissin els estàndards de llengua necessaris per reeixir a l'escola i per participar en activitats socials.

L'art i el plaer d'explicar històries

L'equip de l'escola de secundària va decidir treballar amb infants de tercer i quart curs. Els mestres demana-

ven als nens que llegissin llibres infantils de tres autors belgues, Mario Ramos, Emmanuelle Eeckhout i Laurence Afano. Després, els llegirien als infants de primer i segon curs de les escoles de primària que hi participaven. Hi va haver un gran avalot! «Primer no volíem fer-ho, no estàvem gens contents», recorda l'Oscar. «La majoria de nosaltres no parlem francès gaire bé. Teníem por que els infants no ens entendrien i que es riurien de nosaltres.» La Martina, una noia polonesa de quart curs de secundària, ens ho confirma: «Estàvem nerviosos. Per sort, va venir en Pie i tot va anar millor.»

Anim'action implica els nens i els professors, i els fa treballar amb artistes, i en aquest cas es va triar Pie Tshibanda per ensenyar l'art d'explicar històries. Psicòleg, escriptor, actor i un narrador excepcional, en Pie va fer meravelles. Amb intel·ligència i subtileza, va saber posar calma, donar consell, demostrar els usos del silenci i l'humor. Es va animar els nens a endinsar-se en els llibres dels autors escollits, però també en el tresor amagat de les històries dels seus països d'origen.

Uns avenços espectaculars

L'èxit els va acompanyar de retorn a la classe. Un professor de francès ho confirma: «Els alumnes han fet uns avenços enormes. La majoria no volien participar en el projecte. Si se senten orgullosos de la seva cultura i volen remarcar els seus orígens, ho fan entre ells. Són adolescents que cerquen una identitat i tenen molta por de fer el ridícul. Però poc a poc han guanyat confiança i ara estan preparats no només per expressar-se en públic sinó per donar les seves opinions i per defensar-les.»

Pel que fa als nens més petits, estaven totalment atents! «Realment feien seu el que Pie deia i assimilaven els rituals de la narració que els explicava», diu el professor de l'espai de lectura d'una de les escoles de primària. «Aconseguir que vinguessin els adolescents va ser tot un èxit i es van despertar moltes coses. Tantes, que van tornar a l'institut amb les mans plenes de dibuixos i els caps plens d'històries, i aleshores van ser ells

els narradors aquell dia, amb gran entusiasme per part dels adolescents.»

Un llibre i un milió de coses per fer

Els alumnes de primer i segon curs també van fer tallers amb tres autors. «Jo escric llibres i en conec tots els secrets. Sé que es poden fer milions de coses amb un llibre», explica Mario Ramos. «La major part dels adults no s'adonen de la meitat de les coses que hi ha en un dibuix perquè el veuen com un tot. Els infants tenen una manera més fragmentada de mirar que és molt interessant. I gràcies a això poden plantejar-se moltes activitats. El que jo pretenc és transmetre'ls la meua passió pels llibres i animar-los a contemplar el món en termes socials.»

Conèixer un autor en persona, fer-li preguntes, parlar-hi, és una experiència fascinant tant per als alumnes com per als professors. Escolten i aprenen junts. Mireio, un poeta i pintor, i Eric Chagnon i Jonathan Van Issegem, que tenen un teatre de marionetes, també han treballat amb els infants de primària, i d'aquestes trobades n'han sortit tota mena de tresors, llibres fets a mà, marionetes, jocs d'acolorir, cançons i molt més. «Quan van venir a l'escola, molts dels infants no parlaven gens de francès... I de sobte, fent parlar les marionetes, van sentir-se segurs per fer-ho! No era com si parlessin ells, les marionetes els protegien», explica el seu professor.

Amb la col·laboració de la periodista Anne-Marie Pirard.

Informacions

Reconèixer per fi la infància a Europa. Comunicació de la Comissió Europea sobre els Drets dels Infants

L'esperat llançament de la Comunicació de la Comissió Europea sobre els drets dels infants va tenir lloc a Estrasburg el 4 de juliol de 2006. És el resultat de la decisió presa pel Grup de Comissaris per als Drets Fonamentals, la No-discriminació i la Igualtat de Gènere, d'impulsar una iniciativa a favor dels «drets dels infants en les polítiques internes i externes de la UE», basada en els principis de la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets dels infants. La publicació de la Comunicació és una fita en el procés gradual de reconèixer que els infants tenen un lloc a Europa, un tema ja plantejat en el número 7 d'INFÀNCIA A EUROPA.

La Comunicació proposa «establir una estratègia global a la Unió Europea amb l'objectiu de garantir l'eficàcia en la promoció i la salvaguarda dels drets dels infants en les polítiques internes i externes de la Unió i de donar suport als esforços dels estats membres en aquest sentit».

El document presenta una breu descripció de la situació actual de la infància a la Unió Europea i la base legal per a una estratègia de la UE. Menciona el valor afegit de l'acció de la Unió en aquesta qüestió, els passos que ja s'han donat i els reptes futurs. També es des-

criuen l'estratègia i les accions que es proposen per afrontar aquests reptes.

Hi ha sis objectius concrets, la majoria recomanats pel Core Group sobre els Drets dels Infants, un grup d'ONG amb seu a Brussel·les que treballen sobre els drets dels infants dins les polítiques internes i externes de la UE en resposta a l'esborrany de la Comunicació:

- Capitalitzar les activitats existents.
- Identificar les prioritats de cara a futures accions (sobre la base d'una «consulta pública àmplia que inclogui els infants»).
- Difondre els Drets dels Infants en les accions de la UE.
- Millorar les capacitats i els coneixements sobre els drets dels infants
- Dissenyar una estratègia de comunicació sobre els drets dels infants

Per tal d'enfortir la cooperació entre les principals parts implicades, la Comissió promet establir:

- Un Fòrum europeu per als drets dels infants, presidit per la Comissió, però que inclogui els estats membres, les agències de les Nacions Unides, el Consell d'Europa, representants socials i els infants mateixos.
- Una plataforma de debat a través del web per intercanviar informació, bones pràctiques, etc.
- Un «grup formal amb participació de diversos serveis sobre els drets dels infants», que s'encarregarà del seguiment de l'estratègia.
- Un «coordinador dels drets dels infants».

I el que és més important, la Comissió afirma que «es compromet a proporcionar els

recursos humans i financers necessaris per aplicar aquesta estratègia». Cada any es presentarà un informe per valorar els avenços aconseguits.

En un annex de la Comunicació es presenta una revisió de les accions que la UE ja ha dut a terme en relació amb els drets dels infants, en temes com: asil i immigració; salut i benestar infantil; pobresa infantil i exclusió; educació; família i violència contra els infants. Però a l'annex de la Comunicació no s'esmenta en absolut l'educació i l'atenció per a la primera infància; no es fa cap menció, per exemple, de l'antic compromís de la UE d'incrementar els serveis d'atenció a la infància per ajudar a la conciliació de la vida laboral, les responsabilitats familiars i la igualtat de gènere.

El Core Group sobre els Drets dels Infants celebra aquesta nova estratègia de la UE, que considera «un excel·lent primer pas», però demana un comissari europeu dels drets dels infants. Les ONG adverteixen que «si la política de la UE ha d'afavorir realment els interessos dels infants, caldrà que la UE hi dediqui el temps, els recursos i el compromís necessaris».

La Comunicació de la Comissió Vers una Estratègia de la UE sobre els Drets dels Infants, es pot trobar a http://www.coe.int/T/TransversalProjects/Children/pdf/com2006_0367en01.pdf

Aquest article ha estat realitzat amb l'ajuda d'Anja Härtwig de l'EUROCHILD AISBL, una xarxa internacional d'organitzacions i de persones que treballen a tot Europa per millorar la qualitat de vida dels infants i els joves.

Subscripció a Infància a Europa

Cognoms: _____
Nom: _____
Adreça: _____
Codi postal: _____
Població: _____
Província: _____
Telèfon: _____
Correu electrònic: _____
NIF: _____

Se subscriu a INFÀNCIA A EUROPA (2 números l'any)
Preu subscripció per al 2006 (+ IVA): 9,80 euros

Preu d'aquest número (IVA inclòs): 5,20 euros

Pagament: Per xec nominatiu, a favor de l'AM Rosa Sensat
Per domiciliació bancària

Butlleta de domiciliació bancària

Cognoms, nom del titular

Entitat Oficina DC Compte/Llibreta

Firma del titular

Envieu-ho a: INFÀNCIA
av. de les Drassanes, 3, 08001 Barcelona
Subscripció per Internet: www.revistainfancia.org

Infància a Europa

Edició i administració:

Associació de Mestres Rosa Sensat
Av. de les Drassanes, 3 - 08001 Barcelona.
Tel: (34) 93 481 73 73
Fax: (34) 93 301 75 50
redaccio@revistainfancia.org
www.revistainfancia.org
Subscripció: Tel: (34) 93 481 73 79
www.revistainfancia.org

Projecte gràfic i disseny de coberta:

Enric Satué
Foto de la coberta: Olivier Bultiau
Impremta: IMGESA, Alarcón, 138-144
08930 Sant Adrià de Besòs (Barcelona)
ISSN: 1578-4886
Dipòsit legal: B-37750-2001
Distribució a llibreries: Prólogo, SA
Tel: 670 59 71 31

Amb la col·laboració de la Fundació

Bernard van Leer

Tots els drets reservats. Aquesta publicació no pot ser reproduïda, sencera o en part, ni enregistrada o transmesa per un sistema de recuperació d'informació, de cap manera ni per cap mitjà, mecànic, fotoquímic, electrònic, magnètic, electroòptic, per fotocòpia o qualsevol altre, sense el permís previ per escrit de l'editorial.

infànciaeu-ro-pa



És una publicació conjunta d'una xarxa de revistes de set països europeus que se centra en els serveis i el treball amb els infants d'entre 0 i 10 anys i les seves famílies. Tot i que la majoria d'articles provindran dels països participants, **Infància a Eu-ro-pa** és oberta a qualsevol aportació d'arreu d'Europa.

Els objectius d'**Infància a Eu-ro-pa** són:

- Proporcionar un fòrum per a l'intercanvi d'idees, pràctiques i informació.
- Explorar la relació entre teoria i pràctica.
- Contribuir al desenvolupament de polítiques i pràctiques en l'àmbit europeu, nacional, regional i local.
- Celebrar la diversitat i la complexitat.
- Reconèixer la contribució del passat en el present.
- Aprofundir el coneixement de la infància a Europa, passada, present i futura.



Bambini in Europa, en italià:

Bambini - bambini@edizionijunior.it

Viale dell'Industria

24052 Azzano San Paolo, Bergamo, Itàlia

Tel.: +39 035 534 123

Fax: +39 035 534 143

Børn i Europa, en danès:

Norm & Unge - boernieuropa@bupl.dk

BUPL, Blegdamsvej 124

2100 Copenhagen, Dinamarca

Tel.: +45 354 65000 Fax: +45 354 65039

Children in Europe, en anglès:

Children in Scotland

info@childreninScotland.org.uk

Princes House, 5 Shandwick Place

Edinburgh, EH 2 4RG Escòcia

Tel.: +44 131 228 8484

Fax: +44 131 228 8585

Enfants d'Europe, en francès:

A **Bèlgica**: Observatoire de l'Enfant

observatoire@grandirabruelles.be

Rue des Palais, 42, 1030 Bruxelles

Tel.: +32 028 008 358

Fax: +32 028 000 001

A **França**: Les Amis du Furet - lefuret@noos.fr

6, quai de Paris 67000 Strasbourg,

Tel.: +33 038 821 9662

Fax: +33 038 822 6837

Infància a Europa, en català:

Infància, educar de 0 a 6 anys

redaccio@revistainfancia.org

Associació de Mestres Rosa Sensat

Av. Drassanes, 3, 08001 Barcelona

Tel.: +34 934 817 373

Fax: +34 933 017 550

www.revistainfancia.org

Infancia en Europa, en castellà:

Infancia, educar de 0 a 6 años

redaccion@revistainfancia.org

Asociación de Maestros Rosa Sensat

Av. Drassanes, 3

08001 Barcelona, Espanya

Tel.: +34 934 817 373

Fax: +34 933 017 550

www.revistainfancia.org

Infância na Europa, en portuguès:

APEI - apei@mail.telepac.pt

Bairro da Liberdade, Lote 9, Loja 14, Piso 0

1070-023 Lisboa, Portugal

Tel.: +351 213 827 619

Fax: +351 213 827 621

apei.no.sapo.pt

Kinder in Europa, en alemany:

Betrifft Kinder

evagrueber@verlagdasnetz.de

Wilhelm-Kuhr-Str. 64

13187 Berlín, Alemanya

Tel.: +49 30 48 09 65 36

Fax: +49 30 481 56 86

www.verlagdasnetz.de

Distribució a Àustria:

www.unserekinder.at

Kinderen in Europa, en holandès:

SWP

swp@swpbook.com

Postbus 257

1000 Amsterdam, Holanda

Als Països Baixos:

Tel.: +31 203 307 200

Fax: +31 0203 308 040

A **Bèlgica**:

Tel.: +32 923 247 35

Fax: +32 923 247 50