

Expansió i desenvolupament dels serveis d'atenció i educació de la primera infància a la Unió Europea des d'una perspectiva comparada

Ana Ancheta Arrabal*

Resum

La necessitat d'atendre i educar els nens durant la primera infància s'ha convertit en un dels objectius principals de les agendes de les polítiques educatives mundials i de la majoria de països. Tanmateix, aquesta primera etapa de la vida no és atesa de la mateixa manera en cada país de la Unió Europea i, en conseqüència, difereixen les polítiques d'atenció i educació. Des d'aquesta perspectiva, pretenem explorar i comparar com es desenvolupen les esmentades polítiques en diversos estats, amb la finalitat de perfilar-ne l'estat actual i la inevitable vinculació amb les creences culturals i socials sobre els nens petits, els rols de les famílies i els propòsits de l'educació i cura de la infància primerenca.

Paraules clau

primera infància, atenció i educació, Unió Europea

Recepció de l'original: 25 de juliol de 2007

Acceptació: 25 d'octubre de 2007

El desenvolupament de les polítiques d'atenció i educació de la primera infància en la Unió Europea

Les polítiques d'atenció i educació a la infància ocupen un lloc destacat en les agendes dels organismes internacionals, com recullen *Els objectius de desenvolupament del Mil·lenni*, de l'ONU (2002), o els *Objectius comuns per als sistemes educatius de la Unió Europea*, plantejats en els consells europeus d'Estocolm (2001) i Barcelona (2002). Per començar a entendre, però, la disparitat de polítiques existents a la Unió Europea, cal remetre'ns a un breu repàs històric, en el context del reconeixement de drets socials i de l'avenç de l'emancipació femenina a Europa.

En primer lloc, la literatura científica sobre el desenvolupament de les polítiques socials en els estats europeus contemporanis assenyalava que els primers plans, programes i mesures introduïts en aquest àmbit als països occidentals coincideix amb la fase embrionària de l'estat del benestar, al final del segle XIX. L'època daurada de la política familiar se situa, però, amb la fase d'expansió i apogeu d'aquests estats de benestar europeus, que comença amb el final de la Segona Guerra Mundial i s'estén fins a la crisi econòmica de principis dels anys setanta. Els inicis de l'atenció institucional a la infància corresponen amb la necessitat de pal·liar l'abandonament infantil produïda amb la «revolució industrial» de l'Anglaterra de la segona meitat del segle XVIII: «Fet suscitat, en part, per la incorporació massiva d'homes i dones al treball que aquests processos van implicar als llocs de major desenvolupament industrial que

(*) Mestre d'educació infantil, pedagoga i becària FPI en el Departament d'Educació Comparada i Història de l'Educació de la Universitat de València. Adreça electrònica: ancheta2@uv.es

van ocasionar una situació preocupant pel que fa a l'atenció dels fills de l'incipient proletariat» (Colmenares, 1995, pp. 15-31). Les guarderies infantils van començar així a representar un paper fonamental com a instrument de custòdia i assistència benèfica dels més petits, generalment no escolaritzats. Aquesta funció inicialment i bàsicament assistencial per a la primera infància ha influït notablement en el desenvolupament de les polítiques de provisió de serveis d'atenció i educació, fins al punt que actualment persisteix amb formes molt diverses en l'ordenació dels serveis que se n'ocupen, i provocant-ne una dualitat de funcions que, com veurem, s'estén a la provisió d'aquest tipus de serveis.

En segon lloc, hem de remetre'ns al desenvolupament de polítiques familiars aparellades a les tendències d'emancipació i incorporació laboral de les dones a Europa, com a fet definitiu en l'expansió de les mesures concertades per a l'atenció i l'educació de la primera infància. Així, quan atenem la data d'aparició d'algunes polítiques socials per a les dones i per a la família a Europa s'infereix que, de manera general, «les nacions en les quals la correlació de forces polítiques va permetre l'aprovació d'una legislació avançada sobre els drets de les dones, són també aquelles en les quals es van desenvolupar més ràpidament unes polítiques familiars» (Cousins, 1999, pp. 122). A partir dels anys seixanta, com a conseqüència de les pressions exercides pels moviments feministes arran de la incorporació de les dones de classe mitjana al treball remunerat, la primera generació de polítiques familiars nascudes en els anys trenta, de caràcter clarament natalista i contràries a l'emancipació femenina, es van veure superades; sorgeix així una nova generació de polítiques familiars, amb nous objectius de millor conciliació entre professió i vida familiar, repartiment més equitatiu de la feina familiar, i increment de l'oferta de serveis destinats a les famílies, que van equilibrar l'esfera productiva i la reproductiva. El resultat de tots aquests processos va ser que, una vegada admesa com a positiva i irreversible la participació creixent de les dones en el mercat laboral i la intervenció femenina en el món de la producció com a fet consumat i favorable, s'han anat desenvolupant a molts països polítiques que tracten de resoldre aquests reptes.

La incorporació de la dona al món laboral no s'ha produït arreu amb el mateix calendari ni amb la mateixa intensitat, ja que les respostes i estructures productives i econòmiques han estat molt diferents a cada país. Es poden discernir grans tendències, el coneixement de les quals ens permetrà centrar millor el focus d'interès.

Així, de principis dels anys setanta fins a començaments dels noranta, en la majoria dels països europeus, es va caracteritzar per la disminució de les diferències entre les taxes d'activitat femenines i masculines, però alhora per un augment de les distàncies entre països de manera significativa. En general, en comparació amb els homes, les dones han gaudit de menys oportunitats per accedir al mercat de treball i han ocupat els llocs de treball menys estables i en pitjors condicions¹. Així mateix, a molts països de la Unió Europea les dones tendeixen més a la desocupació que els

(1) Així ho assenyalava el 18 de juliol de 2007 a Brussel·les, Vladimír Špidla, comissari de la UE responsable d'Ocupació, Assumptes Socials i Igualtat d'Oportunitats, en la presentació de l'informe *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Tackling the pay gap between women and men*: «Les nenes obtenen millors resultats que els nens en el col·legi, i encara que al mercat laboral entren més dones amb títol universitari que homes, continua existint una diferència salarial del 15%. Aquesta és una situació inadmissible que ha de canviar».

homes i identifiquen els motius de desocupació amb raons personals o familiars; evidència que es constata en el fet que «les mares amb fills menors de set anys presentin taxes de desocupació més elevades que les que no són mares de nens tan petits, i aquestes taxes s'elevin si tenen més d'un fill» (Hardarson, 2006, pp. 2-3).

De tot plegat es desprèn que tenir fills afecta les taxes d'activitat de les dones de la Unió Europea, però de manera diferent en cada país. Tanmateix, cal assenyalar l'increment de les taxes d'activitat per a les dones amb nens petits que s'ha produït des de principis dels noranta perquè, encara que «en 1995 las madres con hijos de menos de dos años no habían alcanzado el nivel del 50% en países como Finlandia, Alemania o Grecia en el caso de las madres con hijos de 2 a 7 años las tasas subieron en todos los países excepto en Italia» (Cantalapiedra i Panizo, 2002, p. 53).

En tercer lloc, resulta fonamental al·ludir a la recent dimensió europea de les polítiques familiars. En aquest sentit, s'evidencia la falta de competència explícita que la Unió Europea té en aquests camps, en aplicació del principi comunitari de la subsidiarietat, al costat de la persistència de la relativa diversitat en les estructures i polítiques familiars. En efecte, aquest tipus de competència no s'inclou a cap dels tractats de la Unió Europea i les primeres referències a la família en la legislació comunitària es produeixen en camps com el de la igualtat de remuneració entre homes i dones, el de la lliure circulació de treballadors i el de l'harmonització entre la vida personal i familiar. Així, com a precursor de les estructures de benestar europees, el primer pilar va ser assentat sobre la protecció dels drets fonamentals quan els estats centraven tots els esforços en la realització d'objectius comuns bàsicament econòmics. Pel que fa a les polítiques familiars, «a mediados de los años setenta, la Comunidad Económica Europea ya planteaba la necesidad de una serie de medidas legislativas a favor de la igualdad profesional entre mujeres y hombres, en relación con los salarios, las condiciones laborales y los derechos de seguridad social» (García de Enterría, 1999). El procés d'integració de la Unió Europea implicaria una creixent preocupació per enfortir les estructures i les polítiques del benestar, que van augmentar força després de la firma del Tractat de Roma. Amb els tractats, s'intentava iniciar també una política social coherent amb el concepte d'estat del benestar, com ara la relativa a l'educació. Cap a la meitat dels vuitanta, amb l'aprovació de l'Acta Única Europea es crearien estructures, institucions i instruments, centrals per al funcionament de la Unió Europea, amb força impacte en els serveis d'atenció de la primera infància i en el seu marc de desenvolupament. Aquest és el cas de la Unitat d'Igualtat d'Oportunitats de la Comissió Europea que, a més de dur a terme des de 1982 diversos programes per a la promoció de la igualtat d'oportunitats per a dones, el 1986 va establir la Xarxa d'Assistència a la Infància i va ampliar els seus àmbits d'intervenció per al desenvolupament i el finançament de serveis per a la primera infància. El Consell de Ministres de la Unió Europea va intervenir en l'assumpte des de 1992 mitjançant l'adopció de la *Recomanació* sobre l'atenció dels nens, que, sense la força legal de les directrius de la UE, va significar un compromís polític de tots els estats membres (dotze en aquell moment) per revisar i millorar alguns aspectes de les polítiques nacionals per a la primera infància. Com a conseqüència dels processos anteriors, la Unió Europea ha reforçat la legislació a favor de les polítiques de conciliació entre ocupació i família. Tanmateix, el pes relatiu que els estats donen a cada una de les possibles agències de benestar, com la posició que els governs adopten en la igual-

tat d'oportunitats entre homes i dones, en el mercat de treball i en la família, són molt diferents, i orienten en un sentit o l'altre les mesures concretes que calgui.

En darrer lloc, és indispensable revisar les principals propostes de política familiar actuals, associades a determinats règims de benestar que s'han desenvolupat històricament al món occidental. Una de les classificacions de major acceptació és sens dubte la d'Esping-Andersen que «tracta de perfilar tres models de benestar segons el repartiment de responsabilitats entre l'Estat, el mercat i la família» (Esping-Andersen, 1993, pp. 25-27; Gustafsson, 1994). Aquest autor posa de manifest que no solament cada un d'aquests règims assigna unes funcions a l'Estat i al mercat, sinó que esbossa un paper determinat per a la família. En l'actualitat, doncs, cada un dels tres models representa una resposta específica als problemes derivats de la transformació de la família en les societats de capitalisme avançat i, per tant, a l'atenció i l'educació de la primera infància. Aquest autor els distingeix en funció de com es desenvolupa la qualitat i les condicions dels drets socials a les capes socials del benestar i en la relació Estat / mercat / família:

- Model *corporatiu*: on la provisió pública és marginal i els costos de l'atenció de la primera infància queden fora de les possibilitats de moltes famílies, de manera que *la solució convencional és la família*, «situació que defineix millor a la majoria dels països continentals europeus» (Esping-Andersen, 2006, pp. 21-35).
- Model *liberal*: identificat en estats de parla anglesa que fomenten polítiques de tarannà neoliberal en les quals *el domini del mercat* dels serveis d'atenció i educació de la primera infància poden prosperar, i de fet ho fan. Al Regne Unit, els subsidis públics s'adrecen cap al sector privat de provisió, amb uns preus inaccessibles encara que estiguin modestament subvencionats per l'Estat².
- Model *socialdemòcrata*: on els *drets socials són generals i universals al marge de qualsevol altra consideració de grup social*. Aquest model ofereix, de manera integrada, serveis d'atenció i educació de la primera infància, que són altament subvencionats, d'elevada qualitat, i que inclouen àmplies prestacions per a tots els nens i nenes³.

En aquesta classificació, els estats de benestar «familistes» suposen que l'assistència social és responsabilitat fonamental de la família i, sistemàticament, no es responsabilitzen de la provisió de serveis d'atencions a les famílies⁴, de manera que les prestacions familiars són menys generoses. Al contrari, «els règims desfamiliaritzadors es comprometen amb el servei de les llars mirant de descarregar el pes de les llars en la provisió de benestar i disminuir la dependència dels individus en les xarxes de parentiu» (Esping-Andersen, 1999, p. 744).

(2) Els preus mitjans que han de satisfer les famílies per afrontar el cost d'aquests serveis són excessius i impliquen, segons dades de l'OCDE, que «el cost net d'un nen en el total dels ingressos familiars al Regne Unit assoleixi el 19%» (Immervoll i Barber, 2005).

(3) Cosa que es tradueix, per aquest autor, en realitats com les de Suècia, on els costos de les atencions infantils es redueixen a un 6% dels ingressos familiars, ja que l'Estat proveeix un generós subsidi del 85% del cost total d'aquests serveis. D'aquesta manera, s'elimina l'efecte regressiu dels costos dels serveis d'atenció i educació de la primera infància, que depèn de l'impacte que tenen els costos de l'atenció infantils sobre els sous de les famílies, especialment de les mares, perquè es redueix al màxim el cofinançament entre família i Estat.

(4) Per Esping-Andersen es tracta del model del sud o mediterrani, un model de règim corporatiu extrem que no significa un model de règim de benestar *per se*.

Per finalitzar aquesta primera aproximació, podem concloure que l'origen i l'evolució de l'atenció en aquesta etapa vital no respon als mateixos factors en tots els països europeus. Si bé, cal recordar que, paral·lelament al desenvolupament de programes assistencials des de les polítiques familiars, l'impuls cada vegada més gran de l'atenció educativa entesa com a potenciadora del desenvolupament infantil –des d'un enfocament molt influït per les idees de Froebel, Montessori i Decroly, entre altres– va conduir a una acceptació més o menys generalitzada de dos o tres anys d'escolarització prèvia a l'edat d'accés a l'educació obligatòria amb el consegüent desenvolupament i increment del nombre d'institucions dedicades a la funció educativa de la primera infància.

Expansió i desenvolupament dels serveis

Com acabem de veure, «la educación y los servicios a las familias están consideradas dentro de la categoría de servicios del Estado de Bienestar como una parte de las intervenciones públicas encaminadas a mejorar el Bienestar y la calidad de vida de la ciudadanía» (Navarro, 2005, p. 25). Així, quan ens referim a la prestació de serveis, l'entendem com un conjunt de mesures molt variades que tenen en comú l'aportació externa de recursos en forma de serveis o de retribucions econòmiques destinades a les famílies.

Recentment s'han desenvolupat diversos sectors d'actuació importants: els programes complementaris d'excedència laboral, amb disposicions per impedir que les interrupcions temporals o parcials de la vida professional per motius familiars perjudiquin les persones que vulguin acollir-se a aquests beneficis; o mesures en la regulació dels horaris, laborals o escolars, o bé comercials i dels organismes de l'Administració pública. Finalment, trobem els serveis d'atenció a la primera infància dins de les mesures de conciliació entre ocupació i família, i les polítiques d'assistència a les persones dependents, com ara els menors, que tracten bàsicament d'evitar incongruències i desajustaments que compliquin l'execució de les activitats familiars, per si mateixes força difícils.

Quan mirem aquesta realitat als països europeus detectem un mapa molt divers. En primer lloc, aquests serveis poden ser prestats directament per l'Administració pública, de manera gratuïta o com a contrapartida del pagament d'una taxa, o bé pel mercat, ja sigui a preus subvencionats o no dins de la lògica de l'oferta i la demanda. En el primer cas, «su diversidad puede venir determinada por la titularidad pública o privada de la agencia prestadora de los servicios, tanto en lo concerniente a su financiación como a su provisión y/o gestión» (Ancheta, 2006, pp. 302-308). Igualment, a vegades, aquests serveis poden ser prestats pel voluntariat o pel sector informal.

En segon lloc, l'originària funció d'atenció i assistència de la primera infància ha influït notablement en el propi desenvolupament de les polítiques familiars. De fet, encara ara continua vigent dins de les polítiques familiars i en gairebé tots els sistemes escolars europeus, en paral·lel amb una altra funció més recent i de caràcter pròpiament educatiu. A més d'aquestes finalitats o funcions assignades habitualment a l'educació inicial de caràcter educatiu i assistencial, actua, de manera cada vegada més destacable pel seu paper de facilitadora de l'escolarització primària, com a factor d'igualació social i com a estratègia de desenvolupament.

En qualsevol cas, la dualitat de funcions en aquesta etapa es constata, en la majoria dels països europeus, per un doble tipus de programes, diferents en funció de l'objectiu que compleixen. Així, en molts sistemes s'observa una tendència a dividir el tram comprès entre els zero anys i el començament de l'escolaritat obligatòria en dos períodes que marquen aquests dos tipus de programes. En el primer període, generalment des del naixement fins als tres anys, els serveis que es presenten assumeixen sobretot una funció social, i depenen de ministeris de Salut, Treball i Serveis Socials o equivalents. En el segon període, que enllaça amb l'inici de l'escolaritat obligatòria, els programes assumeixen funcions educatives i depenen generalment de ministeris d'Educació. No obstant això, «en algunos casos como Francia, Dinamarca, Irlanda o Portugal coexisten dentro del mismo país los dos tipos de programas para niños de la misma edad» (Eurydice, 2002, p. 8).

La finalitat subjacent a la provisió dels serveis ajuda a entendre les diferències internes a la Unió Europea. En alguns països, les atencions dispensades als nens de menys de sis anys es consideren com una preparació per a l'ingrés al sistema escolar i, per tant, responen bàsicament a criteris pedagògics; en d'altres, en canvi, les atencions als nens estan destinades a facilitar la incorporació de les seves mares al mercat laboral. Aquest fet explica, en part, l'àmplia gamma de centres als quals poden assistir els nens europeus abans de començar l'educació primària; d'una banda, els centres que pertanyen al sistema educatiu pròpiament dit i, de l'altra, els centres no escolars que depenen, de manera total o parcial, d'administracions o ministeris que no són responsables de l'educació. Allò realment important és la seva implicació en aspectes tan crucials com la formació mínima del personal responsable: en el primer cas, el personal en qüestió sempre té una titulació especialitzada en educació, mentre que en la segona situació «el personal no tiene la obligación de poseer un título en educación (como es el caso de las guarderías, las ludotecas o los jardines de infancia, que suelen acoger a niños muy pequeños» (Eurydice, 2000, p. 45). La conseqüència immediata de totes aquestes divergències és la no equitat que es genera en l'accés a aquest tipus de serveis. En qualsevol cas, la prestació de serveis a les famílies és un camp que es troba en plena expansió i que probablement és un dels que té més futur en el terreny de les polítiques familiars a Europa i, per això, resulta fonamental investigar-lo.

Els serveis d'atenció de la primera infància per als menors de tres anys

Hi ha pocs estudis comparatius actuals en el marc de la Unió Europea que incloguin la investigació d'aquests serveis dedicats especialment a l'atenció de la primera infància i, específicament, en l'àrea dels més petits –per sota de tres anys–, a causa dels elevats nivells de privatització d'aquestes prestacions, que dificulten l'accés a dades fiables i significatives.

Tradicionalment, els serveis per als nens menors de tres anys han rebut menys atenció en la majoria dels països, encara que una provisió suficient sigui considerada una prova de foc en les polítiques de govern referents a l'afavoriment de la igualtat d'oportunitats per a dones. De manera que, en moltes ocasions, «els serveis per a nens menors de tres anys es perceben com l'adjunt de les polítiques del mercat laboral presentant unes agendes de desenvolupament molt febles, sobretot respecte als estàndards de qualitat que els estats disposen en les seves regulacions, ja sigui des dels

seus sistemes de sanitat o de seguretat social» (OECD, 2001, pp. 139-213). Només fa molt poc, els serveis d'atenció a nens entre 0 i 3 anys han estat considerats com una condició bàsica per conciliar l'ocupació i la vida familiar i promoure una major igualtat de gènere en el mercat laboral. Així, «los Estados han ido asumiendo progresivamente su responsabilidad pública, parcial o completa, de los servicios para la atención de los niños entre 0 y 3 años con una clara tendencia a incrementarlos en todos los países» (Flaquer, 2000, pp. 83-86), com veurem tot seguit.

La primera impressió de la taula 1 és doble: d'una banda, comprovem que el nivell de cobertura dels serveis públics d'atenció infantil varia molt d'un país europeu a l'altre; de l'altra, si mirem una mica més la comparació de les dades segons els períodes, la tendència general és que la cobertura d'aquests serveis ha augmentat en gairebé tots els països que aquí s'inclouen. A més, segons es pot apreciar en el quadre, a l'inici dels noranta, els països que es trobaven més ben situats en el camp de l'educació preescolar són els mateixos que ara, els països nòrdics, com Suècia i Dinamarca, que han assolit nivells de cobertura força amplis, amb un 66% i un 83%, respectivament.

Taula 1. Comparació de la cobertura dels serveis d'atenció a la primera infància a la Unió Europea. 1994-2004.

	Percentatge de nens de 0-3 anys que utilitzen serveis amb caràcter públic (1994)	Percentatge de nens de 0-3 anys que utilitzen serveis regulats legalment el 2004
Alemanya (RFA - Occidental)	2	9
Alemanya (RDA - Oriental)	50	
Àustria	3	10
Bèlgica	30	28
Dinamarca	48	83
Espanya	2	15
Finlàndia	21	36
França	23	27
Grècia	3	-
Irlanda	2	15
Itàlia	6	19
Noruega	40	44
Països Baixos	8	29
Portugal	12	25
Regne Unit	2	26
Suècia	33	66

Fons: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Xarxa d'Atenció Infantil de la CE (1996), de l'OCDE (2004) i del MEC (curs 2004-2005).

Tanmateix, si hem de destacar avenços considerablement espectaculars durant aquesta dècada hem de cridar l'atenció sobre països com el Regne Unit, Irlanda o Espanya que han dut a terme grans progressos. No obstant això, convé assenyalar que les informacions referents a la meitat dels anys noranta, només inclouen l'educació preescolar i les guarderies finançades o proveïdes públicament, per la qual cosa poden oferir una imatge distorsionada d'aquests tres països, on l'educació privada és molt important. De tota manera, hi ha altres augments considerables que han aconseguit triplicar o duplicar la cobertura d'aquesta etapa, com és el cas d'Àustria, Països Baixos, Itàlia i Portugal on el sector privat no és tan representatiu.

Aquesta situació contrasta amb l'àmplia cobertura que hi havia a la República Democràtica Alemanya, on les organitzacions voluntàries i, en última instància l'Administració local, oferien serveis per millorar l'educació dels nens.

Els serveis d'atenció de la primera infància per als més grans de tres anys

En general, es pot dir que en l'actualitat la gran majoria dels nens que resideix als països de la Unió Europea assisteix a l'escola primària amb algun tipus d'experiència escolar prèvia en cada un dels sistemes d'atenció o educació de la primera infància. El concepte d'accés universal per als nens de 3 a 6 anys està generalment acceptat a la Unió Europea, i la tendència cap a una provisió universal en aquesta etapa s'ha vist reforçada amb els objectius establerts per la Unió Europea a Barcelona (2002), que va «impulsar als Estats membres a proveir l'oferta subvencionada d'aquests serveis per al menys un terç dels nens entre 0 i 3 anys i per al 90% dels menors entre 3 i 6 anys» (Comissió de les Comunitats Europees, 2002, p. 2).

Com podem comprovar a la taula 2, un any abans de començar l'educació primària obligatòria, aproximadament les tres quartes parts dels nens estan matriculats en educació infantil, tenint en compte que l'edat en què els nens poden començar l'educació infantil varia d'un país a l'altre de la UE. Més de la meitat dels països europeus tenen una participació massiva (més del 80%) en educació infantil a partir dels 3 o 4 anys d'edat. Concretament, «en el conjunto de la UE, alrededor del 90% de los niños de 4 años de edad asiste a un centro de alguna de las modalidades institucionales vigentes más representativas de educación inicial que se presentan en algunos de los países que componen la Unión» (Eurydice, 2002, p. 2).

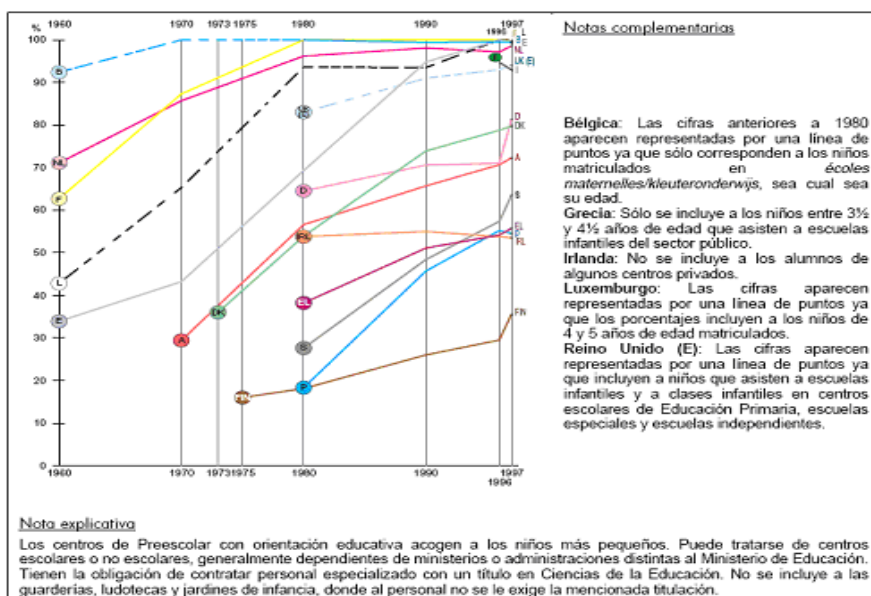
Taula 2. Taxes d'escolarització en els serveis regulats legalment d'educació preprimària a la Unió Europea. 1996-2006 (dades percentuals)

	Nens de 3 anys el 1996	Nens de 3 anys el 2006	Nens de 4 anys el 1996	Nens de 4 anys el 2006	Nens de 5 anys el 1996	Nens de 5 anys el 2006
Alemanya	53	72	78	86	82	87
Àustria	31	44	73	83	91	94
Bèlgica	98	99	99	99	98	99
Dinamarca	60	83	80	93	80	92
Espanya	61	95	99	100	99	100
Finlàndia	27	36	32	45	38	53
França	100	101	100	103	100	101
Grècia	13	–	54	57	78	~82
Irlanda	3	2	51	2	98	1
Itàlia	~85	100	~87	102	~89	99
Noruega	58	77	68	84	73	88
Països Baixos	0	0	99	73	99	100
Portugal	44	61	54	81	67	91
Regne Unit	47	50	92	95	100	0
Suècia	55	79	61	83	66	85

Fonts: Elaboració pròpia a partir de les dades d'Eurostat, de la base de dades d'educació de l'OCDE (1996) i OCDE (2006), i a Espanya del MEC (curs 2004-2005).

Així doncs, podem comprovar que a tots els països de la UE, abans de l'ampliació recent, primer a 25, i el 2007, a 27 membres, han augmentat els nivells d'escolarització, en especial per als nens de 3 anys i amb un nombre creixent de nens de 4 anys que es matriculen en educació preprimària, encara que les taxes de participació en educació preprimària depenen de l'oferta disponible que sol ser, almenys, des dels 3 o 4 anys d'edat. Així mateix, en l'evolució de les taxes de participació dels nens de 4 anys d'edat, es reflecteixen diversos nivells d'oferta, encara que la tendència general a gairebé tots els països europeus mostra un augment del nombre de nens de 4 anys matriculats en educació infantil, com podem observar en la reproducció del gràfic 1.

Gràfic 1. Índexs de participació dels nens de 4 anys en centres de preescolar amb orientació educativa, en percentatges, de 1960 a 1997 (reproducció de l'original)



Font: Eurydice (2000).

En qualsevol cas, en l'evolució d'aquesta participació de 1959-1960 a 1999-2000, els índexs de participació van augmentar en moments diferents segons els països. Dels països amb uns índexs més elevats, les taxes de França es van incrementar de manera notable en els anys seixanta i setanta, mentre que a Dinamarca i Espanya aquest augment correspon als anys setanta i vuitanta. A més, a Dinamarca, Espanya, Àustria, Portugal, Finlàndia i Suècia, els índexs de participació s'han multiplicat per més de dos des de 1970, i a Bèlgica, la participació ja era elevada el 1960. Així mateix, entre els països que actualment presenten taxes de participació baixes o moderades, Àustria (80%) va duplicar la taxa els anys setanta i a Portugal, el gran augment va tenir lloc als anys vuitanta. Així, «en 1997 los índices de participación de los niños de

4 años de edad en centros de Preescolar con orientación educativa superaban el 50% en todos los países de la Unión Europea, a excepción de Finlandia, donde se situaban en torno a una tercera parte de la población infantil de 4 años» (Eurydice, 2000, p. 43) i els índexs de participació més elevats (per sobre del 90%) es trobaven a Bèlgica, Espanya, França, Itàlia i els Països Baixos. L'any 1999-2000, de mitjana, nou de cada deu nens de 4 anys de la Unió Europea assistien a centres de preprimària amb orientació educativa i les taxes de participació superaven el 70% a tots els països de la Unió Europea, llevat de Grècia, Irlanda i Finlàndia. Els índexs de participació més elevats (més del 90%) corresponien llavors a Bèlgica, Dinamarca, Espanya, França, Itàlia, els Països Baixos i el Regne Unit.

El curs 2001-2002, tots els nens de 4 anys estaven matriculats a educació infantil a Bèlgica, Espanya, França, Itàlia, els Països Baixos i el Regne Unit. Tradicionalment, Bèlgica, França i els Països Baixos tenen una participació del 100%, mentre que les xifres d'Espanya (especialment) i del Regne Unit mostren un gran augment de les taxes de participació des del curs 1979-1980. A Dinamarca, l'augment de la participació és significativament acusat, ja que la taxa de participació amb prou feines ultrapassava el 50% el curs 1979-1980. A tots els altres països, llevat de Finlàndia, més de dos terços dels nens de 4 anys estaven matriculats a educació infantil el curs 2001-2002. En aquest grup de països, Portugal i Suècia presenten el major augment, ja que passen d'un percentatge una mica superior al 18% el curs 1979-80, a un 78,7% i a un 77,8%, respectivament per a cada país, el curs 2001-2002. En canvi, menys de la meitat dels nens de 4 anys estaven matriculats a educació infantil a Finlàndia el curs 2001-2002.

L'assistència de nens de 4 anys a un centre preescolar amb orientació educativa és relativament alta en la majoria dels països. Tanmateix, dins de cada país, «varia de una regió a otra el porcentaje de niños de 3 años de edad que asisten a centros de Preescolar con orientación educativa» (Eurydice, 2002, pp. 3-4). A França, amb els percentatges més alts, s'observen les menors diferències, a causa de l'arrelament de l'escolarització precoç; mentre que al Regne Unit s'observen diferències regionals importants, que oscil·len entre el 20% i el 84%.

De tota manera, tal com comprovàvem a la taula 2, a gairebé la meitat dels països europeus, s'observa una participació massiva (superior al 80%) en l'educació preprimària a partir dels 3 anys d'edat (Bèlgica, Espanya, França, Itàlia i Islàndia) o dels 4 anys (Dinamarca, Alemanya, els Països Baixos i el Regne Unit). Als altres països, la matrícula d'educació preprimària augmenta a mesura que ascendeix l'edat dels nens. Així, a Grècia, Àustria, Portugal i Noruega s'aprecia una participació massiva a partir dels 5 anys d'edat, mentre que a Suècia això succeeix a partir dels 6 anys.

L'assistència a centres de preescolar no està directament relacionada amb les necessitats de les mares que treballen fora de casa de tenir cura dels fills. Tanmateix, «la matrícula en centros de Preescolar se relaciona, en parte, con la oferta existente de manera que, en los tres países en los que la oferta educativa de Preescolar es generalizada (Bélgica, Francia e Italia), el porcentaje de niños de 3 años que asisten a centros de Preescolar con orientación educativa es mucho mayor que el porcentaje de madres de niños de 3 años que realizan un trabajo remunerado» (Eurydice, 2000, p. 50).

A tots els països europeus hi ha una oferta d'educació infantil i l'assistència a un centre d'aquest nivell sol ser, gairebé sempre, voluntària: «Sólo dos países consideran este nivel obligatorio para los niños de 4 años de edad: Luxemburgo y el Reino Unido (Irlanda del Norte)» (Eurydice, 2005, p. 49). L'edat teòrica d'accés a l'educació infantil varia d'un país a l'altre. Tanmateix, tenint en compte que s'ha confirmat que l'educació preprimària facilita l'aprenentatge posterior, ens hem de congratular per l'augment de l'assistència a centres educatius d'aquest nivell encara que, si es manté aquesta tendència, serà convenient reduir les restriccions que encara impedeixen l'accés de tots els nens a aquests serveis. Per tot això, no podem oblidar que, encara que «en la mayor parte de los países de la UE y de la AELC/EEE el acceso a centros escolares de Preescolar y otros centros del sector público es gratuito, en el sector privado, con frecuencia los padres deben realizar una aportación económica» (Eurydice, 2000, p. 54), font de desigualtat que erosiona la desitjable cohesió social de la Unió Europea.

Conclusions

Aquest treball ha intentat exposar les tendències actuals de les polítiques d'atenció i educació de la primera infància dins del marc general de les competències bàsiques de les polítiques familiars i educatives de l'Estat del benestar en l'àmbit europeu. En general, els països europeus han presentat –i continuen fent-ho– unes estructures familiars i unes polítiques de família bastant dispars, malgrat els intents dels diversos processos de convergència des de la Unió Europea. D'aquesta manera, encara que les tendències a llarg termini han pogut resultar molt semblants, ja que s'adrecen cap a les mateixes finalitats generals, en l'actualitat, les variacions entre aquestes polítiques es poden explicar, en part, pel fet que unes societats europees es mostren més sensibles que les altres a les noves necessitats de les famílies, en el marc de determinades tradicions culturals, ideològiques i polítiques. Així mateix, a través de les decisions concretes que han pres els diferents governs en relació amb les polítiques dirigides a la infància, des de les polítiques familiars o educatives, es posen de manifest diverses posicions respecte al principi de no intervenció en la vida privada, les formes de vida familiar i el lloc reservat a les dones en l'esfera domèstica i professional. En aquest sentit, les polítiques familiars i educatives comporten un camp de controvèrsia ideològica en el qual els diferents agents socials i polítics confronten diversos models de societat i diferents concepcions del que per a ells és la família i la primera infància, i estableixen així un ampli ventall de respostes en l'assumpció de la seva responsabilitat social envers aquests grups.

En qualsevol cas, no són pocs els elements causals que poden ajudar-nos a entendre i explicar la gran diversitat que, a la pràctica, presenten els sistemes de provisió, tant pública com privada, de serveis d'atenció i educació a la primera infància a Europa. Entre els molts possibles, em sembla necessari referir-ne alguns, atès el pes explicatiu que en cada cas nacional concret revesteixen. Així, sembla evident, per començar, que els ritmes d'evolució i consolidació històrica dels diferents sistemes educatius europeus i l'oferta educativa que els és pròpia, des de la preescolar a la superior, han tingut dinàmiques ben diferents en funció de contextos socials, econòmics, polítics i culturals, així mateix heterogenis, i ha donat com a resultat models educatius plurals en els quals, per exemple, el pes de la iniciativa pública o privada varia de manera notable en cada país. Igualment, en l'àmbit específic de l'atenció a la

infància, és fonamental tenir en compte el desigual arrelament i consideració social als països europeus de fenòmens com la filantropia i la caritat, amb sensibles diferències entre l'Europa del nord i la del sud; per no parlar de la fortalesa o debilitat de la societat civil en unes o altres nacions, i la importància major o menor que hi té l'anomenat tercer sector. Sens dubte, no és menys rellevant, a l'hora de caracteritzar adequadament els models resultants de tot l'anterior, prendre en consideració la notable importància que revesteix la concreta tradició històrica i particular configuració de l'Estat del benestar a cada país, atès el seu pes determinant en la materialització de xarxes de provisió d'atenció i educació a la primera infància, clarament condicionades també per la naturalesa precisa dels seus mercats de treball, i més encara pels diferents graus de feminització dels esmentats mercats. No es pot oblidar que els avenços dels fenòmens de privatització creixent dels serveis socials, inclosos els d'atenció a la primera infància, al llarg de la dècada dels noranta i fins al moment actual, de la mà d'enfocaments neoliberals i de mercat més o menys estrictes, no han tingut el mateix impacte ni extensió en països europeus alineats, aquí i allà, bé amb models politicoeconòmics socialdemòcrates, bé amb models conservadors. No es pot ocultar, per acabar, la complexitat analítica que afegeix al mapa de l'atenció i educació de la primera infància a Europa la recent ampliació de la Unió Europea a vint-i-set estats, per la incorporació de països de l'est europeu amb sistemes econòmics i socials en transició de models socialistes estatalistes i centralitzats a models capitalistes altament desregulats, que propicien dèficits i desigualtats notables en la provisió de serveis –emergents i encara en plena configuració– d'atenció i educació de la primera infància.

En el context actual d'importants transformacions demogràfiques i familiars, hem pogut confirmar com allò que es valora especialment des de les instàncies europees és la protecció dels nens, en un intent de donar suport també als processos d'increment d'igualtat entre homes i dones. Així, les disposicions a favor de la família també responen a la multiplicació de llars monoparentals, l'extensió de noves formes de pobresa o noves necessitats d'assistència i ajuda educativa que reclamen respostes col·lectives. Des d'aquesta línia, les últimes aportacions teòriques sobre polítiques familiars a Europa delimiten cada vegada més les anàlisis al camp de les «polítiques d'infància», de les de «conciliació entre la vida familiar i professional», de les «polítiques de parentalitat» i de les «polítiques per a famílies amb pocs ingressos» (Navarro, 2005, p. 14). Així, en la majoria de països europeus, els serveis per a nens de 0-3 anys es consideren bàsics per a la conciliació entre ocupació i família, i com un mitjà per assegurar una major igualtat entre homes i dones en el mercat laboral. Fins a tal punt és així que es parla en alguns països del dret del nen a una plaça de guarderia i de l'obligació dels estats de garantir places per a tots els nens. No obstant això, encara que tot sembla indicar que les situacions han tendit cap a un increment de l'oferta d'aquests serveis a gairebé tots els països europeus, els nivells de provisió públics no són suficients i l'accés equitatiu és una assignatura pendent per a molts països d'Europa. A més, l'orientació dels serveis per als nens de tres anys continua resultant amb freqüència més assistencial i d'atenció, sense atendre el seu necessari component educatiu. El resultat, com hem vist, és que les transformacions demogràfiques i del mercat de treball, durant les últimes dècades, han conduït a un important desequilibri entre, d'una banda, les necessitats i els riscos de les llars i, de l'altra, la construcció de l'Estat del benestar. Davant d'aquest repte, només els estats nòrdics

han respost amb un dràstic redreçament en suport de la recent estructura familiar mitjançant l'oferta d'aquests serveis i d'ajut econòmic, mentre que en països familistres els nivells d'escolarització per a nens de menys de 3 anys continuen resultant bastant baixos en termes comparatius. Això implica que en aquest tipus de països, com és el nostre, continuï existint una bretxa entre l'oferta de places públiques i privades per a l'educació infantil i el volum real i potencial d'usuaris, a més de «la consolidación de la doble red de centros educativos y asistenciales que fomenta la desigualdad de oportunidades educativas desde la base del aprendizaje que suponen los primeros años de vida» (Carbonell, 2003, p. 3).

De manera general, en la majoria dels països de la Unió Europea el nivell de provisió de serveis per als nens menors de tres anys és relativament baix, sobretot contrastant amb les xifres absolutes i els recursos per als majors de tres anys; a més, a tots els països augmenta el caràcter escolar d'aquests serveis a mesura que l'edat dels nens s'apropa als sis anys. En aquest context, resulta clau que l'Estat del benestar garanteixi l'establiment de noves places que, alhora, crearien nous llocs de treball per a professionals docents, especialitzats en aquest tipus d'atenció. Per aconseguir-ho, aquestes polítiques s'han d'entendre en termes d'igualtat, més enllà del seu caràcter natalista tan emfatitzat des de l'esfera política. Caràcter que es deu, en part, a la reeixida contribució de les polítiques familiars d'alguns països, que garanteixen la combinació exemplar de les altes taxes d'ocupació femenina, llars de dobles rendes (i, així, risc baix de pobresa) i fecunditat bastant alta. En qualsevol cas, la combinació que els règims defamiliaritzadors aconseguen mitjançant les seves polítiques és virtuosa i els seus principis bàsics impregnen cada vegada més les tendències comunitàries, ja que des de les diferents instàncies de la Unió Europea o del mateix Consell Europeu les últimes crides, en relació amb la situació demogràfica de la Unió Europea com a repte per al desenvolupament econòmic i l'equilibri social, clamen a favor d'una «gran política europea a favor de les famílies» sostenible i coordinada amb les actuals polítiques de conciliació de la vida professional i de la vida familiar. Així, s'insta a la Comissió Europea a incloure el foment de mesures laborals favorables per a les famílies; de serveis que permetin assumir activitats laborals, com la cura de persones dependents; de serveis adaptats a les necessitats de persones amb responsabilitats que desitgin participar al mercat laboral, com guarderies i educació preescolar; prestacions en metàl·lic, i exempcions fiscals⁵.

En aquest sentit, no només una política familiar europea sostenible es torna necessària, sinó que, a més, les polítiques de reducció de les desigualtats es converteixen en condició sine qua non per a l'optimització de les polítiques d'atenció i educació de la infància, no solament en termes de creixement econòmic, sinó també quant al que resulta més rellevant per a l'esmentat efecte, com és el mateix desenvolupament humà, com ja assenyalava l'Informe Delors. Amb tot, la política educativa es converteix en eix central de la relació complementària entre polítiques familiars i d'igualtat, ja que resulta un dels àmbits d'actuació de l'Estat del benestar més importants per possibilitar un veritable avenç en aquest terreny.

(5) Vegeu les conclusions del Consell i dels representants dels governs dels estats membres, sobre la importància de les polítiques favorables a la família a Europa i l'establiment d'una aliança en favor de les famílies, publicada al *Diari Oficial de la Unió Europea*, de 17 de juliol de 2007, «El futur demogràfic a Europa: transformar un repte en oportunitat», de 12 d'octubre de 2006, i el dictamen del Comitè Econòmic i Social Europeu sobre «Família i evolució demogràfica», de 22 de febrer de 2007.

Referències

- Ancheta, A. (2006) «Invertir en el cuidado y la educación de calidad durante la primera infancia para la protección de los derechos del niño», a Naya, L.M.; Dávila, P. *El derecho a la educación en un mundo globalizado*. Donostia, Espacio Universitario Erein, 2, pp. 295-309.
- Dávila, P. [coord.] (2006) *El derecho a la educación en un mundo globalizado*. Donostia, Espacio Universitario Erein, 2.
- Cantalapiedra, M.; Panizo, E. (2002) «Evolución reciente y perspectivas de la fecundidad en España». *Revista Pediatría de Atención Primaria*. Madrid, Exlibris Ediciones, 4, (13), pp. 31-56. Disponible a: <http://www.dinarte.es/pap/num13/pdf/organizacion02.pdf> [accés: 7.1.2008].
- Carbonell, J. (2003) «¿Qué se ha hecho del 0-3?». *Cuadernos de Pedagogía* (Barcelona CissPraxis), 320, pp. 3.
- Colmenares, C. (1995) «Génesis de la educación infantil en la sociedad occidental». *Revista Complutense de Educación* (Madrid, Universidad Complutense de Madrid), 6 (1), pp. 15-31.
- Comissió de les Comunitats Europees (2002) *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de primavera en Barcelona: La estrategia de Lisboa, hacer realidad el cambio*. Brussel·les, Comissió de les Comunitats Europees.
- Cousins, C. (1999) *Society, Work and Welfare in Europe*. Londres, McMillan.
- Delors, J. (1996) *La educación encierra un tesoro*. Madrid, Alianza, UNESCO.
- Esping-Andersen, G. (1993) *Los tres mundos del Estado del bienestar*. València, Edicions Alfons el Magnànim.
- (1999) «Estado de Bienestar y Familias», a Muñoz S.; García, J.L.; González, L. [dir.] *Las estructuras del bienestar en Europa*. Madrid, Civitas, pp. 731-745.
- (2006) «Families, Government and the Distribution of Skills». *Simposio sobre desigualdades en la educación*. Barcelona, Fundació Jaume Bofill [Inèdit].
- Eurydice (2000) «Educación Preprimaria», a *Las cifras clave de la educación en Europa 1999/2000*. Luxemburg, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, capítol C, pp. 42-63.
- (2002) «Educación Preprimaria», a *Las cifras clave de la educación en Europa 2002*. Luxemburg, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, capítol C, pp. 1-15.
- (2005) *Las cifras clave de la educación en Europa 2005*. Luxemburg, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Flaquer, Ll. (2000) *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Barcelona, Fundació La Caixa (col·lecció Estudis Socials, 3). Disponible a: http://www.pdf.obrasocial.comunicacions.com/es/esp/es03_esp.pdf [accés: 7.1. 2008].
- García de Enterría, E. (1999) «El reconocimiento de los derechos sociales en la Comunidad Europea», a Muñoz, S.; García, J.L.; González, L. [dir.] *Las estructuras del bienestar en Europa*. Madrid, Civitas, pp. 413-421.
- Garfinkel, I.; Rainwater, L.; Smeeding, T.M. (2005) «Welfare state expenditures and the redistribution of well-being: children, elders, and others in comparative perspective». *Luxembourg Income Study Working Paper Series* (Nova York, Syracuse University), 387, pp. 1-42.

- Gustafsson, S. (1994) «Childcare and Types of Welfare States», a Sainsbury, D. *Gendering Welfare Status*. Thousand Oaks, Sage Publications, pp. 44-61.
- Hantrais, L. (1999) «Interactions between Socio-Demographic Trends, Social and Economic Policies», a Cross National Research Papers *Fifth Series, Socio-Demographic Change, Social and Economic Policies in the European Union*. Loughborough, European Research Centre, p. 88.
- Hantrais, L.; Letablier, M.L. (1996) *Families and Family Policies in Europe*. Londres i Nova York, Longman.
- Hardarson, O. «People outside the labour market force: Female inactivity rates down». *Statistics in focus: Population and Social Consortium*. Comunitats Europees 18/2006, pp. 1-8. Disponible a http://www.eustatistics.gov.uk/Download.asp?people%20outside%20the%20labour%20force_tcm90-3806.pdf [accés: 7.1.2008].
- Immervoll, H.; Barber, D. (2005) *Can parents afford to work?*. OECD, DELSA Working paper 10. Paris, OECD.
- Navarro, V. (2005) «El Estado de Bienestar en España», a Navarro, V. [coord.] *La situación social en España*. Barcelona, Universitat Pompeu Fabra, Fundación Francisco Largo Caballero (Biblioteca Nueva), pp. 1-28.
- OECD (2001) *Starting strong I. Early Childhood Education and Care*. París, OECD.
- (2006) *Starting strong II: Early Childhood Education and Care*. París, OECD.

Expansión y desarrollo de los servicios de atención y educación de la primera infancia en la Unión Europea desde una perspectiva comparada.

Resumen: En la actualidad, la necesidad de atender y educar a los niños durante la primera infancia se ha convertido en uno de los objetivos principales de las agendas de las políticas educativas globales y de la mayoría de países. Sin embargo, esta primera etapa de la vida no es atendida por igual y las políticas para su desarrollo se abordan de forma muy dispar en los distintos países de la Unión Europea. Desde esta coyuntura, el objetivo de este trabajo es atender a cómo se desarrollan estas políticas en diversos Estados para comparar su situación actual, con la finalidad de perfilar el estado presente de las políticas de atención y educación de la primera infancia y su inevitable vinculación a las creencias culturales y sociales sobre los niños pequeños, los roles de las familias y los propósitos de la educación y cuidado de la infancia temprana.

Palabras clave: primera infancia, atención y educación, Unión Europea

Expansion et développement des services d'attention et d'éducation de la petite enfance dans l'Union européenne dans une perspective comparée.

Résumé : Actuellement, la nécessité de répondre aux attentes des enfants et de les éduquer au cours de la petite enfance s'est convertie en l'un des objectifs principaux des agendas des politiques éducatives globales et de la majorité des pays. Cependant, cette première étape de la vie n'est pas prise en compte de manière égale et les politiques pour son développement sont abordées de manières très différentes dans les divers pays de l'Union européenne. Dans cette perspective, l'objectif de ce travail consiste à prendre en compte la manière dont sont développées ces politiques dans certains pays afin de comparer leur situation actuelle, ceci pour dresser le profil de l'état présent des politiques d'attention et d'éducation de la petite enfance ainsi que leur lien inévitable avec les croyances culturelles et sociales concernant les petits, les rôles des familles ainsi que les buts de l'éducation et du soin de la petite enfance.

Mots clés : petite enfance, attention et éducation, Union européenne

Provision and Growth of Early Childhood Care and Education in the European Union from a Comparative Perspective

Abstract: Today, the need for early childhood care and education has become one of the main aims on the agendas of global educational policies and in most countries. The first stage of life, however, is not being dealt with equally and there is a wide policy disparity across the many countries of the European Union. Given such a situation, the objective of this work is to look at how the policies in the various EU members are being pursued. It compares the current state of policies on early childhood care and education and the inevitable association with cultural and social beliefs about small children, family roles, and the purposes of education and care in early childhood.

Key words: early childhood, care and education, European Union