

Os modelos PAI e Casa Niño de atención á infancia rural en Galicia



Casa Niño Axóuxere (Galegos, Frades)

Ángela Varela García

Estudiante de último curso do Grao en Mestra/e de Educación Primaria na Facultade de Formación do Profesorado (Campus de Lugo, USC)
angelavarelagarcia1999@gmail.com

Francisco Xosé Candia Durán

Profesor do Departamento de Pedagogía e Didáctica na Facultade de Formación do Profesorado (Campus de Lugo, USC), membro do grupo de investigación SEPA-Interea e socio de *Nova Escola Galega*
francisco.candia@usc.gal

REVISTA GALEGA
DE EDUCACIÓN
PUBLICACIÓN DE NOVA ESCOLA GALEGA

ISSN: 1132-8932
Páx. 68 - 72

1. A DEMOGRAFÍA RURAL GALEGA: ACHEGAMENTO E ACCIÓN INSTITUCIONAL

É ben sabido que Galicia vén padecendo unha preocupante situación demográfica caracterizada (entre outras referencias) por un persistente devalo da natalidade, que aproximadamente desde o ano 2009 aféctalles tamén ás sete grandes cidades, pero que se vén cebando no noso rural desde hai xa medio século, e cada vez cunha maior intensidade^[1]. Esta circunstancia remata por repercutir en toda a realidade social, cultural e económica, e para un país coma o noso cun mínimo dun 70% de territorio rural, podería precipitar unha reacción en cadea que resultase fatal.

Coa intención de atallar esta situación, e cunha fortuna discutible, a Xunta de Galicia veu desenvolvendo nos últimos lustros diversas accións dentro do plan «Familia e Infancia»^[2], como o «Programa de Apoio á Natalidade»^[3], que integra medidas tales como a «tarxeta benvida», o «bono concilia familia», a «cesta benvida» ou a gratuidade para o curso 2022-23 (prorrogada tamén para o actual 2023-24) de todos os servizos de atención á infancia no tramo 0-3 anos (incluíndo por suposto as escolas infantís e outro tipo de entidades) tanto públicos como privados (neste último caso, cunha pertinencia cuestionable).

Cómpre lembrar ademais que a Educación Infantil é recoñecida no sistema educativo español como unha etapa con identidade propia e, malia ser de carácter voluntario, a «escolarización» no 1º ciclo non deixou de aumentar na última década (45,1% das crianzas de 1 ano, 63,6% das crianzas de 2 anos e 95,2% das crianzas de 3 anos, no curso 2021-22) e no 2º ciclo acada case a totalidade de crianzas (97,2%, fronte á media de 93,0% da Unión Europea, no curso

[1] O Instituto Galego de Estatística (<https://www.ige.gal>) alertábanos en 2022 da alarmante redución de nacementos, un 35,8% menos que en 2009, e cun descenso do 27,7% da poboación na franxa de idade 0-3 anos (cando a poboación total «só» se reduciu nese intervalo temporal un 3,9%). Como consecuencia, a política educativa desenvolvida provocou que durante a década 2010-2020 foran suprimidas en Galicia 233 unidades públicas de 2º ciclo de Educación Infantil, practicamente todas na zona rural.

[2] Ver <https://politicassocial.xunta.gal/gl/areas/familia-e-infancia>

[3] Ver <https://www.pan.gal/gl>

2019-20)^[4], cifras do conxunto español que son perfectamente extensibles a Galicia.

En referencia aos tópicos xa suxeridos (demografía, infancia, familia, educación infantil, conciliación, política autonómica...) e á súa estreita relación co progreso do medio rural, ten sentido que fixemos agora a nosa atención no abondoso repertorio normativo ao respecto que foi xerando a Xunta de Galicia. Citemos os referentes máis relevantes:

Lei 13/2008, do 3 de decembro, de servizos sociais de Galicia, na que se establecen os obxectivos do sistema galego de servizos sociais, incluíndo o de proporcionar oportunidades e recursos que aseguren a igualdade, posibiliten a conciliación e garantan apoio ás familias.

Lei 3/2011, do 30 de xuño, de apoio á familia e á convivencia de Galicia, na que se indica que un dos principios de responsabilidade pública é atender, apoiar e protexer as familias como núcleo fundamental da sociedade.

Decreto 2/2015, do 12 de febreiro, polo que se aproba o texto refundido das disposicións legais da Comunidade Autónoma de Galicia en materia de igualdade, no que se sinala que a protección da maternidade é unha necesidade social e as cargas e coidados que supón o embarazo, o parto, a crianza e a socialización dos fillos e fillas deben recibir axuda directa das institucións públicas galegas.

Lei 5/2021, do 2 de febreiro, de impulso demográfico de Galicia, pola que se pretenden impulsar novas fórmulas de prestación de servizos que doten os concellos de menos de 5.000 habitan-



PAI de Friol

tes de recursos para a atención das crianzas menores de 3 anos.

Programa de Apoio á Natalidade, antes citado, posto en marcha en 2015 co obxectivo de dar resposta ás necesidades das familias galegas con fillas/os pequenos, ás que pretende apoiar de forma integral e continua, a fin de garantirles o seu benestar. A gratuidade dos Puntos de Atención á Infancia (PAI) e das Casas Niño (CN) é precisamente unha das accións que forman parte desa resposta.

2. PAI E CN COMO SERVICIOS DE ATENCIÓN Á PRIMEIRA INFANCIA NO RURAL GALEGO

Malia que ambos modelos son claramente distintos (en termos de normativa, instalacións, estrutura e organización, dinámica de traballo, persoal, didáctica, prazas ofertadas, ratio etc.), tamén comparten certas características, propias da finalidade que pretendía satisfacer a súa creación: servir de instrumentos de desenvolvemento para o rural galego, xa que se autorizan principalmente para concellos cuxa poboación non supera os 5.000 habitantes.

En efecto, tanto PAI como CN son equipamentos de servizo público que atenden directamente nenas e nenos de entre 3 meses e 3 anos naqueles municipios que, por baixa poboación infantil ou por outras circunstancias económico-sociais, precisan prazas para atender esa demanda pero non tantas como para xustificar a execución do modelo convencional de servizos de atención á primeira infancia (creación dunha escola infantil). Concretamente desenvolven a súa actividade con aquelas crianzas empadroadas no propio concello, ou nos concellos limítrofes onde non existan recursos de atención á infancia 0-3 ou que se atopen en lista de agarda.

En ambos casos están regulados e financiados pola Consellería de Política Social e Xuventude, foron pensados para ofrecer unha atención asistencial profesional, e son gratuítos para as familias (tamén os PAI actualmente). Considerados establecementos de carácter diúrno, adoitan compartir calendario (normalmente abren todo o ano, salvo agosto, fins de semana e festivos) e mesmo distribución horaria (un máximo de 8 horas diarias por cada crianza),

[4] Ver <https://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:23ffe4f5-a212-4f99-aea4-dd1baac84bd4/datos-y-cifras-2022-2023-espanol.pdf>



PAI de Friol

mais isto último pode mudar en función das necesidades que presenten as familias usuarias.

Con todo, débese poñer de manifesto unha notable diferenza de partida entre ambos modelos: nos PAI o proxecto e a titularidade son municipais (encádranse dentro dos servizos sociais especializados dos concellos), mentres que a iniciativa das CN corre a cargo de profesionais autónomas ou cooperativas de traballo asociado.

3. OS PUNTOS DE ATENCIÓN Á INFANCIA

Os PAI, modelo galego propio, dispoñen dunha estabilidade institucional e normativa suficiente: naceron lexislativamente en 2005 como un dos tipos de «centros de atención á infancia» (*Decreto 329/2005, do 28 de xullo, polo que se regulan os centros de menores e os centros de atención á infancia*), e irromperon nos orzamentos xerais de Galicia de 2008.

Os requisitos materiais, arquitectónicos e de persoal e funcionamento dos PAI recóllense no decreto antes mencionado,

e poderían lembrarnos unha pequena escola infantil, mais entre ambos establecementos existen diferenzas importantes, xa que os PAI:

En principio están localizados exclusivamente en concellos rurais.

Son un modelo cunha marcada orientación asistencial, por encima da educativa.

A programación é optativa, non obrigatoria.

Os horarios de entrada e saída das/dos usuarios son a demanda, non pechados (polo menos na teoría; na práctica, e a fin de posibilitar o desenvolvemento ordenado das rutinas diarias, feito que beneficia notablemente as crianzas, é frecuente que cando menos a entrada do alumnado se realice nun determinado intervalo temporal)

A aula do PAI é un espazo mixto con nenas e nenos entre 3 meses e 3 anos, que comparten o mesmo ambiente (os PAI contan normalmente con unha única unidade, aínda que poden ter máis).

En canto á ratio «persoas adultas coidadoras» versus «crianzas», a norma dos PAI estipula unha persoa que atende o grupo máis unha persoa auxiliar, para un máximo de 20 nenas e nenos, persoal que resulta insuficiente a todas luces, sobre todo se temos en conta a diversidade de idades e necesidades que presentan as crianzas atendidas nestes equipamentos sociais.

Aínda que en numerosos concellos rurais na actualidade xa existe un servizo de atención temperá para a infancia, moitos pequenos con NEAE non son adecuadamente diagnosticados, polo que computan como unha praza nos centros de atención á infancia e non como

dúas prazas, que é o que marca a lexislación para crianzas que si contan con diagnóstico. Esta situación aínda complica máis o esixente traballo das profesionais dos PAI, xa exposto no parágrafo anterior.

4. AS CASAS NIÑO

Pasando por alto que a súa denominación induce a confusión na confluencia lingüística galego-castelán, o patrón das CN bota raíces no referencial programa *Preescolar na Casa* (que a Xunta de Galicia deixou de financiar en 2012, provocando así a súa desaparición), na «nai de día» (perfil máis frecuente noutras comunidades autónomas), ou mesmo en figuras doutras latitudes (como a «assistante maternelle» francesa e a «chilminder» inglesa).

Representan un modelo de atención á primeira infancia relativamente recente, o que só en parte podería xustificar a súa aínda non-plena regulamentación. Así, a súa primeira aparición lexislativa tivo lugar no 2013 dentro do *Plan para a Dinamización Demográfica de Galicia 2013-2016, Horizonte 2020*^[5].

O seguinte recoñecemento das CN tivo lugar no borrador do *Plan galego de política familiar 2015-2018, Horizonte 2020*, e a partir do ano 2016 comezan a regularse como proxecto piloto

[5] Ver https://politicassocial.xunta.gal/sites/w_polso/files/arquivos/programas/plan_dinamizacion_demografica_de_galicia_2013-2016_v2.pdf

Noméanse as CN concretamente na «Área de intervención 3. Apoio ás familias», «Obxectivo estratéxico 1. Ampliar e consolidar as medidas para a conciliación da vida persoal, familiar e laboral», «Medida 2. Promoción e diversificación dos servizos de atención á infancia», que propón, entre outras accións, «Fórmulas de coidado no fogar de cara a promover servizos de atención no fogar por parte de persoas coidadoras, para asegurar unha maior cobertura, fundamentalmente no ámbito rural, e compatibilizar o coidado dos fillos co desenvolvemento de traballo remunerado (ex.: casas niño, servizo de axuda a domicilio destinado á poboación infantil etc.)».

a través de ordes anuais de axudas. Non é ata a *Orde do 15 de febreiro de 2022*, pola que se establecen as bases que rexerán o procedemento de concesión de axudas para a posta en marcha das casas niño durante os anos 2022, 2023, 2024 e 2025 e se procede á súa convocatoria^[6], que se retira a cualificación de «piloto» e se comeza a recoñecer o modelo como un proxecto de seu.

En canto ás súas características principais^[7], destaca sobre todo o número de crianzas que se benefician de cada un destes equipamentos, que poden acoller ata un máximo de 5 ao mesmo tempo, ou 4 no caso de haber algunha crianza con NEAE (limitando a un caso por CN), a fin de crear un ambiente acoledor e familiar.

Alén disto, tamén debemos prestar atención a dous requisitos concretos que se establecen para a posta en marcha de CN. Por unha banda, é preciso que as persoas responsables do servizo «formalmente» residan e contén con vivenda nun núcleo rural onde non exista ningún recurso de atención continuada á infancia de ata 3 anos de idade, ou que non existira con anterioridade á posta en marcha da CN. Por outra parte, deberán presentar unha documentación concreta para a súa tramitación, na que se recollerá unha memoria descritiva con aspectos como a localización xeográfica ou o número potencial de crianzas usuarias, unha proposta pedagóxica que trate a organización do período de adaptación, e a programación xeral dunha xornada, entre outros elementos.

Segundo a información que fai pública a web da Consellería^[8], as CN ofrecen unha atención integral, personalizada e organizada baixo criterios de flexibilidade, que combina os tempos destinados ás rutinas do sono, da comida e da hixiene propia «con outros destinados a actividades específicas segundo as características dos nenos e nenas, de maneira que ambos se complementen e sirvan para afianzar todas as aprendizaxes que fan posible o desenvolvemento integral dos nenos e nenas nos distintos planos físico, motor, emocional, afectivo, social e cognitivo, en estreita colaboración coas familias».

5. REFLEXIÓNS FINAIS

PAI e CN encarnan dúas tipoloxías diferentes, a priori con virtudes en ambos casos, que ofertan servizos (de asistencia e custodia da primeira infancia) adaptados ao medio rural galego, a cuxa dinamización demográfica pretenden contribuír (aínda que está por demostrar que o teñan conseguido). Así, por unha banda, posibilitan a conciliación familiar-laboral ao ofrecer unha prestación diúrna nun contorno próximo e, por outra, propician con carácter universal o acceso a un servizo público, formalmente «asistencial»^[9] pero que o persoal tanto de PAI como de CN esforzase xenerosamente por elevar na práctica a «educativo»^[10]... iso si,

[8] Ver <https://politicassocial.xunta.gal/gl/areas/familia-e-infancia/escolas-infantis/casas-nino>

[9] E preguntámonos, enténdese entón que dispoñen de menos «dereito educativo» as nenas e nenos do medio rural respecto dos que viven en contextos urbanos, onde si existen «escolas» infantís?

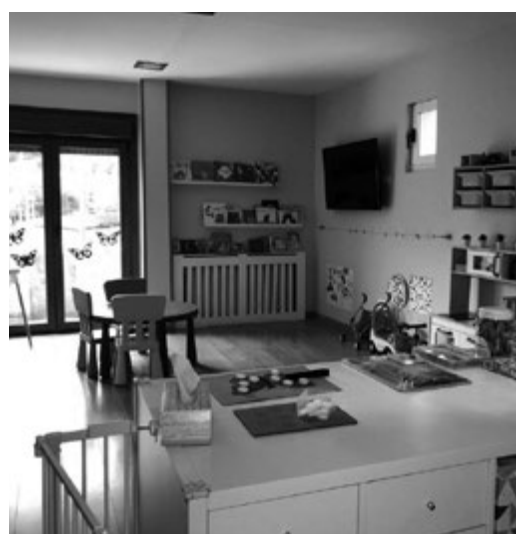
[10] Sirvan de mostra a este respecto o PAI de Friol ou a CN *PapoRubio* (Cedrón, Láncara), establecementos nos que as respectivas responsables desenvolven coas crianzas un manifesto e loable enfoque de atención educativa, complementando o asistencial básico que ofrece de partida a Consellería.

[6] Ver https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2022/20220302/AnuncioG0425-160222-0001_gl.html

[7] Ver <https://www.pan.gal/gl/casas-nino>



Casa Niño A Brincadeira (Santiso)



Casa Niño Entrepeques (Triacastela)

sempre que a ratio de alumnado (ás veces, ao límite) o permita.

En canto ás condicións contractuais, o persoal dos PAI (laboral da administración municipal) sofre certa inestabilidade derivada dos cambios da lexislación laboral, pero a situación das responsables das CN resulta ben máis delicada, basicamente polos seguintes motivos:

Na práctica exercen como «falsas autónomas», xa que desempeñan unha ocupación estable e permanente, con xornada laboral completa, pero para un único pagador (a administración pública).

Dispoñen de menos días de descanso que o convenio laboral que lles correspondería se non fosen autónomas, convenio que si é de aplicación para as persoas que eventualmente as titulares contratasen para substituílas en momentos de baixa laboral, maternidade ou días libres (a propósito, as titulares teñen que sufragar esas nóminas do seu propio peto)^[11].

A súa actividade está supeditada a contar a inicio de curso cun número mínimo de crianzas que, ano tras ano, xustifique a apertura da CN.

A incompleta regulamentación normativa deste modelo podería someter ás responsables das CN, nun hipotético futuro, a un posible vaivén ou reorientación da política autonómica nesta materia.

Abondando nas CN, foron pensadas inicialmente sobre todo para que as responsables puideran exercer, directamente no propio fogar, o seu labor profesional (ao tempo que eventualmente exercían a súa propia maternidade), pero o certo é que a maioría de CN acabaron materializándose en locais solicitados aos concellos. É por isto que o espazo humano, familiar e doméstico que se buscaba para este recurso, frecuentemente acaba presentando na realidade un aspecto de (pequeniña) escola infantil (ou PAI), máis ou menos convencional.

[11] Esta realidade é contraditoria co afán orixinal das CN, creadas precisamente para fomentar a natalidade no medio rural e para ofrecer traballo retribuído con doada conciliación familiar a persoas que precisamente teñen fixado ou fixan a súa residencia no rural. Aínda máis, na práctica as titulares de CN adoitan ser mulleres de entre 25 e 35 anos con estudos previos sobre educación (habitualmente de Maxisterio ou Formación Profesional), frecuentemente non nativas do lugar no que abren a CN; é dicir, que normalmente non son as nais do rural (ás que se dirixía inicialmente o proxecto de CN) quen de facto acaba rexentando a maioría destes establecementos.



PAI de Friol

No curso 2022-23 había 63 PAI distribuídos por todo o territorio rural galego, dos que 44 se localizaban nas provincias de Ourense e Lugo; en canto a CN, na altura xa existían 95, das que 46 se atopaban na provincia de Ourense e 26 na de Lugo. Con todo, quedan numerosas lagoas sen cubrir no interior galego, razón pola que diversas entidades en defensa da educación no medio rural e responsables de CN veñen demandando da administración unha política planificada e lóxica de prazas públicas de atención 0-3 en todo o país (cun mapa de necesidades)^[12], ata garantir o dereito real de nenos e nenas a un acceso gratuito a toda a educación infantil con independencia de onde vivan, e que contemple ademais a mellora das condicións laborais das responsables das CN.

Atender esta e outras demandas da poboación rural galega de seguro contribuiría positivamente a frear o devalo demográfico que presenta o territorio que aquela (aínda) habita, descenso que compromete e pon seriamente en tela de xuízo o futuro de toda Galicia. ■

[12] Ver <https://praza.gal/acontece/casas-nino-o-modelo-da-xunta-para-promover-a-conciliacion-e-a-natalidade-no-rural-que-penaliza-as-traballadoras-por-que-embrazadas>

REFERENCIAS

- ALDREY, J. ANTONIO E CONSTENLA, XOSÉ (2023). El declive de la poboación en Galicia. Un enfoque geográfico y socioeducativo. ¿Hacia el vacío demográfico? *Brazilian Journal of Development*, vol. 9, núm. 1, pp. 1.723-1.745. En <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/56118/41226>.
- CAMBEIRO, M. CARMEN E OUTROS (2018). *A infancia en Galicia 2018*. Santiago de Compostela: UNICEF Comité Galicia. En https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/A_infancia_en_Galicia_2018.pdf.
- COSTA, ANTÓN (2014). Escolas en contornos rurais en Galicia: horizonte difícil/horizonte posible. *Innovación Educativa*, núm. 24, pp. 133-153. En <https://doi.org/10.15304/ie.24.2154>.
- FERRADÁS, R. LOIS E FRANCO, J. PABLO (2018). Preescolar na Casa: de preparación para a escola a educación familiar no medio rural de Galicia (España). *Historia y Memoria de la Educación*, núm. 7, pp. 363-389. En <https://revistas.uned.es/index.php/HME/article/view/18740/17506>.
- FERREIRO, XESÚS (2022). Aproximación a la experiencia socioeducativa de las 'Casas Niño'. Una lectura de la iniciativa para el territorio de la Galicia vaciada. En Pablo Á. Meira, Francisco X. Candia, Lucía Iglesias e Rita Gradaílle (coords.) *Educación Ambiental y Cultura de la Sostenibilidad. Construyendo la transición ecológica*. Santiago de Compostela: Sociedad Iberoamericana de Pedagogía Social, pp. 981-982. En <http://hdl.handle.net/10347/29231>.
- MESA GALEGA DE EDUCACIÓN NO RURAL (2006). *A educación no rural en Galicia*. Sada (A Coruña): Eds. do Castro. En http://www.nova-escola-galega.org/almacen/documentos/A_educaci%C3%B3n_no_rural_en_Galiza.pdf.
- RODRÍGUEZ LESTEGÁS, FRANCISCO (2014). Presentación: A escola rural. *Innovación educativa*, núm. 24, pp. 77-87. En <https://doi.org/10.15304/ie.24.2223>.