

# Presupuestos y legislación con perspectiva de género: educación 0 a 3, permisos por nacimiento, jornadas y condiciones laborales

Cristina Castellanos-Serrano

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)  
ccastellanos@cee.uned.es

Ana Carolina Perondi

Servicio de Estudios de la Cámara de Comercio de España  
carolina.perondi@gmail.com



Recepción: 13-12-2021  
Aceptación: 02-06-2022  
Publicación: 12-07-2022

**Cita recomendada:** CASTELLANOS-SERRANO, Cristina; PERONDI, Ana Carolina (2022). «Presupuestos y legislación con perspectiva de género: educación 0 a 3, permisos por nacimiento, jornadas y condiciones laborales». *Papers*, 107 (3), e3064. <<https://doi.org/10.5565/rev/papers.3064>>

## Resumen

La educación infantil de 0 a 3 años es una política con efectos muy relevantes en el bienestar infantil y la igualdad de género. Su acceso universal es clave para garantizar la igualdad de oportunidades, y tiene efectos positivos cuando es de calidad en el corto, medio y largo plazo en toda la infancia, especialmente en la de origen vulnerable. Igualmente, su grado de cobertura es un elemento determinante para la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Este artículo tiene como objetivo estimar los costes y beneficios de universalizar el primer ciclo de educación infantil en España, considerando la situación actual, posibles mejoras de su calidad y condiciones laborales, así como su interacción con reformas factibles de políticas fundamentales para la economía feminista: permisos parentales sucesivos y jornadas laborales más cortas.

Para la evaluación *ex ante* se realiza un análisis de coste-beneficio actualizando costes y beneficios a 2021, y considerando la variación de costes en diferentes escenarios posibles en España y potenciales fuentes de financiación.

Los beneficios cubren ampliamente los costes no solo de la universalización de la educación infantil de 0 a 3, sino de una mejora notable de su calidad y condiciones laborales. Si se modifica el diseño de los permisos parentales para garantizar la posibilidad de usarlos sucesivamente y alargar a ocho meses el cuidado de bebés en el hogar, se puede costear el aumento de su calidad. Esta reforma permitiría cubrir el coste de mejorar notablemente las condiciones laborales de este sector ampliamente feminizado.

**Palabras clave:** educación infantil; permisos parentales; igualdad de género; análisis coste-beneficio; evaluación *ex ante*; España; conciliación de vida familiar y laboral; calidad de la educación; desigualdad social; empleo femenino

**Abstract.** *Budgets and legislation with a gender perspective: Early childhood education, parental leave, working hours and working conditions*

Education for 0 to 3-year-olds is a policy area with very significant effects on child wellbeing and gender equality. Universal access to childhood education is a key factor in guaranteeing equal opportunities; when it is of high quality, it has positive effects in the short, medium and long term for all children, especially those from vulnerable backgrounds. Likewise, the level of childcare availability is a determining factor in women's participation in the employment market. This paper aims to estimate the costs and benefits of universalising the first cycle of early childhood education in Spain; it looks at the current situation, at possible improvements in quality and working conditions, and its relationship with achievable reforms of basic policies for feminist economics: successive parental leave and shorter working weeks.

For the ex ante evaluation, a cost-benefit analysis is undertaken, using up-to-date costs and benefits from 2021, and taking into consideration cost variations in various possible scenarios in Spain, as well as potential funding sources.

The benefits easily outweigh the costs not only of the universalisation of early childhood education for 0 to 3-year-olds, but also of a significant improvement in its quality and in working conditions. If the parental leave system is modified to guarantee the option of taking parental leave successively and extending home childcare to eight months, the increase in quality can be afforded. Reforming parental leave would also cover the cost of significantly improving working conditions in this largely female-dominated sector.

**Keywords:** early childhood education; parental leave; gender equality; cost-benefit analysis; ex ante evaluation; Spain; work-life balance; quality of education; social inequality; female employment

## Sumario

- |   |   |
|---|---|
| 1. Introducción   | 6. Discusión: factibilidad y prioridad política |
| 2. Beneficios de la calidad y universalización de la educación de 0 a 3 | 7. Conclusión                                   |
| 3. Contexto español   | Financiación/Agradecimientos                    |
| 4. Metodología  | Referencias bibliográficas                      |
| 5. Resultados: costes y beneficios en 2021                              |   |

## 1. Introducción

La educación y el cuidado durante la primera infancia se pueden cubrir por la familia, el mercado y el sector público. Diferentes combinaciones dependen de los regímenes de bienestar y de género (Esping-Andersen, 1999; Misra et al., 2007; Sainsbury, 2000) y provocan distintos impactos en el bienestar e igualdad de oportunidades de niñas y niños, así como en el bienestar social y la igualdad de género (Castro-García y Pazos-Morán, 2016).

Respecto a las políticas públicas, tanto los servicios de educación y atención a la primera infancia como su relación con el sistema de permisos parentales y la jornada laboral son fundamentales para determinar el grado de bienestar

infantil, la igualdad de género y el riesgo de pobreza (Castellanos-Serrano, 2019; Doucet y McKay, 2020; Eydal y Roostgard, 2015; Koslowski et al., 2021; Corlyon et al., 2014).

Existe un gran consenso sobre los beneficios de la educación infantil (EI) para menores y para la igualdad de género (Heckman y Masterov, 2007; EC, 2018; OECD, 2018; Ferrer 2019; Castellanos-Serrano, 2020). Las características de la educación de 0 a 3 relativas a la accesibilidad, disponibilidad, flexibilidad y amplitud de horarios y alta calidad como elemento de fiabilidad del sistema resultan claves para la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo a tiempo completo (EC, 2018; OECD 2018; Castellanos-Serrano y Perondi, 2018; Ferrer 2019). De forma similar, los mayores beneficios para la infancia se dan en los servicios a tiempo completo, cuando la calidad de la educación es elevada y especialmente cuando se trata de servicios totalmente públicos (Huizen y Plantenga, 2018). Cuanto mayores tasas de cobertura en EI 0-3 se registran, mayores son las tasas de empleo femeninas (EC, 2018; OECD, 2018). El grado y la distribución de la cobertura son claves para los niveles de desigualdad. Los precios altos de la educación de 0 a 3 no solo afectan a la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, sino que inciden desproporcionadamente en la infancia en las familias con menores ingresos (OECD, 2018). Por el contrario, los mayores beneficios de acceder al primer ciclo de EI se registran precisamente en los grupos más desfavorecidos (Heckman y Masterov, 2007; Ruhm y Waldfogel, 2012; Huizen y Plantenga, 2018).

A pesar de esta abrumadora evidencia y de las declaraciones institucionales a todos los niveles a favor de la educación de 0 a 3 (Naciones Unidas, 2015; Council, 2017; OCDE, 2018; EC, 2018; Ley Orgánica 3/2020), desde los objetivos de Lisboa planteados a principio del siglo XXI, no se han establecido nuevas metas, más ambiciosas, hacia una cobertura universal. Se habla todavía de objetivos del 33 % en educación 0 a 3 y del 90 % en educación de 3 a 6, cuando estos objetivos, ya conseguidos en España (Ministerio de Educación y FP, 2021), no han supuesto una reducción significativa de las brechas de género en el mercado de trabajo ni de las desigualdades para los menores en familias con ingresos bajos (Ferrer, 2019). Es decir, pese a que una amplia cobertura de calidad se estima como condición necesaria para reducir las desiguales oportunidades sufridas desde la infancia y las brechas de género en el mercado de trabajo, y para mejorar la conciliación de la vida laboral y familiar, no se plantean objetivos concretos y sendas para hacer esta educación universal hasta la fecha, aunque en los discursos políticos y en la nueva legislación se plantee como prioridad (COM, 2018; PSOE y Unidas Podemos, 2019; Ley Orgánica 3/2020).

Por tanto, para desarrollar un plan de universalización del primer ciclo de EI, asumiendo tasas de cobertura universales similares a las que existen a partir de los 3 años —cuando la EI ya es gratuita—, es necesario contar con un análisis de costes y beneficios actualizado y estudiar los costes de oportunidad debidos al diseño de otras políticas públicas con las que interacciona. Esta evaluación *ex ante* es parte del «*mainstreaming*» de género y de la presupuestación

con perspectiva de género (Elson, 1998; O'Hagan, 2018), dados los impactos que la no universalización de la educación de 0 a 3 supone sobre la infancia más vulnerable, las madres en particular y sobre las mujeres en general.

Mientras que otras investigaciones han calculado el coste de universalizar la educación en España con datos de 2017 (Castellanos-Serrano y Perondi, 2018; Ferrer, 2019), este artículo los actualiza a 2021 considerando la perspectiva presupuestaria, incorpora un análisis de sensibilidad en función de la calidad de los servicios educativos, del grado de universalización y de su interacción con otras políticas, y lo relaciona con posibilidades de financiación.

Para ello, se estructura como sigue. El apartado 2 resume una revisión de la literatura. El apartado 3 plantea el contexto español actual. El apartado 4 expone la metodología usada para la actualización de costes y beneficios, y los supuestos básicos para relacionar el primer ciclo de EI con otras políticas públicas. El apartado 5 presenta los principales resultados. El apartado 6 discute la factibilidad y prioridad dada a esta política. Finalmente, el apartado 7 presenta las conclusiones e implicaciones de política pública.

## 2. Beneficios de la calidad y universalización de la educación de 0 a 3

El acceso universal y gratuito a servicios de EI de 0 a 3 de alta calidad y con horarios amplios y flexibles permite alcanzar la igualdad de oportunidades educativas y de cuidado en la primera infancia, mientras madres y padres pueden permanecer en el mercado laboral a tiempo completo. La prestación y el acceso a estos servicios son clave para favorecer la participación y el mantenimiento de las mujeres en el mercado de trabajo (Elborgh-Woytek et al., 2013; Boca, 2015; Staab, 2015), así como para reducir el riesgo de pobreza y fomentar la independencia económica de los progenitores (Barnett y Masse, 2007; Reynolds et al., 2011; Corlyon et al., 2014; Stock et al., 2014).

La forma en que se proporciona el cuidado y la educación durante esta etapa es clave para el bienestar, la integración social y el aprendizaje a lo largo de la vida (Karila, 2012). La expansión de la EI de 0 a 3 tiene un impacto positivo en el desarrollo infantil y los resultados posteriores a medio y largo plazo, en particular para quienes provienen de familias de bajo nivel socioeconómico (Heckman y Masterov, 2007; Ruhm y Waldfogel, 2012; Cebolla-Boado et al., 2014; Huizen y Plantenga, 2018). Los servicios de calidad alta y de provisión pública producen efectos más favorables que los de provisión privada y mixta (Huizen y Plantenga, 2018). Además, las inversiones en la primera infancia crean rendimientos mucho más altos en el capital humano que a edades más avanzadas (Heckman y Masterov, 2007; Belle, 2016). Un mayor número de años de escolarización en EI influye positivamente en las capacidades cognitivas y no cognitivas con las que se comienza la educación obligatoria (Mancebón et al., 2018).

En el contexto europeo, si bien la participación en 0 a 3 años es dispar (entre el 71,7 % en Dinamarca y valores en torno al 10 %, según las estadísticas, en países como Bulgaria o Polonia en 2017), las tasas de participación

en toda la EI suelen ser altas, especialmente cuando la oferta forma parte del sistema educativo o es gratuita. El 95 % de niñas y niños mayores de 4 años acuden a centros de EI en la EU. Sin embargo, esto solo es así para el 34 % de quienes son menores de 3 años. Para garantizar el acceso, la gratuidad de la oferta de servicios educativos debe ir acompañada de una garantía de plaza (Comisión Europea/EACEA/Eurydice, 2019).

La evidencia nórdica enseña qué tipos de diseños del sistema educativo son más eficientes y tienen impactos positivos en la igualdad de género (Eydal y Roostgard, 2015). No se trata solo de altas tasas de cobertura, sino también de una alta intensidad del servicio, como en Dinamarca e Islandia, con más de 35 horas semanales de media (OCDE, 2017). La intensidad del servicio se mide por el número de horas. La media en la UE-27 para menores de 3 años es de 27,4 horas a la semana, mientras en España es de 25 horas (Comisión Europea/EACEA/Eurydice, 2019).

Aunque las experiencias nórdicas se han estudiado en profundidad (Eydal y Roostgard, 2015; Karila, 2012), y también se reafirma la necesidad de ampliar la oferta en los países en desarrollo (Staab, 2015), la investigación sobre la universalización de 0 a 3 aún no está extendida en entornos europeos como el mediterráneo. En España se ha realizado algún ejercicio de estimación de sus costes (Ferrer, 2019; Castellanos-Serrano y Perondi, 2018; Castellanos-Serrano, 2020). Este análisis incorpora cuestiones clave en el contexto español, como son la formación y las condiciones laborales de quienes trabajan en EI para mantener la calidad (León et al., 2018); la intensidad de los servicios educativos (número de horas), y no solo de la cobertura (OCDE, 2017; Castellanos-Serrano, 2020); la relación con otras políticas, que además también afecta la conciliación de la vida familiar y laboral (Meil et al., 2020), y la importancia de la financiación pública para garantizar la equidad del acceso temprano más allá de los niveles de renta de las familias (Andrés-Candelas y Rogero-García, 2019; Bonal y Scandurra, 2019). Al mismo tiempo, no asume que las familias financiarán un porcentaje significativo del coste de universalización (Andrés-Candelas y Rogero-García, 2019; Ferrer 2019; Meil et al., 2020).

Además de la calidad, la flexibilidad de los horarios y la cercanía a los domicilios suponen también elementos fundamentales, tanto para el uso de los servicios educativos como para fomentar los impactos positivos de la educación (Castellanos-Serrano y Perondi, 2018; OECD, 2018; Ferrer, 2019).

En España, la prestación de servicios educativos corresponde a las comunidades autónomas y en educación de 0 a 3 también tienen competencias las entidades locales. Ello se traduce en tasas de cobertura muy dispares a lo largo de toda la geografía española y notables diferencias en el gasto público por CC. AA. (González, 2004; Bonal y Scandurra, 2019), con el consecuente gasto privado necesario dependiendo de la política desarrollada por cada comunidad autónoma (Ibáñez y León, 2014). Por ejemplo, la tasa de cobertura en el País Vasco de 0 a 2 fue del 52,8 % frente al 19,1 % en Murcia en el curso 2016-2017 (Ferrer, 2019). Mientras que el gasto público por estudiante en educación no universitaria en el País Vasco fue de 9.415 euros en 2018, en la

Comunidad de Madrid fue de 4.892 euros (Ministerio de Educación y FP, 2021). Esta variabilidad en el gasto público, unida a las distintas políticas para promover un acceso equitativo y universal, va a tener un correlato en las notables diferencias en el acceso a escuelas públicas o privadas en esta etapa en las distintas comunidades autónomas (Ancheta-Arrabal et al., 2022; León et al., 2022; Martínez-Virto et al., 2022).

En este contexto, la presente evaluación *ex ante* se desarrolla dentro de la perspectiva de la presupuestación con enfoque de género, porque pretende convertirse en un elemento que sirva para mejorar la actual política gubernamental de EI 0-3, y estimar la asignación de recursos necesaria para desarrollarla y su priorización en relación con otras políticas clave dentro de la economía feminista.

### 3. Contexto español

En España existe un derecho universal a plaza y gratuidad en el segundo ciclo de EI, con tasas de cobertura superiores al 95 %. Este no es el caso en el primer ciclo, donde no existe derecho a plaza ni gratuidad, y sus tasas son del 60 % en 2 a 3, del 40,2 % en 1 a 2 y del 12,3 % en menores de 1 (2017/2018, últimos datos disponibles, Ministerio de Educación y FP, 2021). Esto se ve reflejado en la distribución del alumnado escolarizado según el tipo de financiación. En el segundo ciclo, solo el 3,8 % del estudiantado está escolarizado en centros privados, mientras que esta proporción alcanza el 32,6 % en el primer ciclo (Ministerio de Educación y FP, 2021).

La cuestión de la financiación de los servicios educativos y la asequibilidad son una cuestión prioritaria que ejerce una fuerte influencia en el acceso a la EI (Andrés-Candelas y Rogero-García, 2019; Bonal y Scandurra, 2019; Ferrer, 2019; OECD, 2018). En España, el 51,8 % de los progenitores indican que no usan servicios de cuidado y EI por motivos económicos. Este valor es del 16,2 % en la UE-28 y apenas del 0,7 % en países como Dinamarca o Suecia (EU-SILC, 2016).

Es en este contexto en el que las autoridades públicas, a través de la entrada en vigor de la conocida como LOMLOE, se obligan a incrementar «progresivamente la oferta de plazas públicas en el primer ciclo con el fin de atender todas las solicitudes de escolarización de la población infantil de cero a tres años» (Ley Orgánica 3/2020, artículo único, ocho bis), mediante un «plan de ocho años de duración» «que avance hacia una oferta pública de IE 0-3 suficiente y asequible con equidad, calidad», y que sea educativa. «En su progresiva implantación se tenderá a la extensión de su gratuidad, priorizando el acceso del alumnado en situación de riesgo de pobreza y exclusión social y la situación de baja tasa de escolarización» (Ley Orgánica 3/2020, disposición adicional tercera).

Pese a este mandato legal, no se proporcionan datos oficiales del gasto medio o total en el primer ciclo de EI. No obstante, distintas estimaciones indican que el coste medio por plaza en 2017 estaría entre 5.451 euros y 5.698

euros (Ferrer, 2019; Castellanos-Serrano y Perondi, 2018; Castellanos-Serrano, 2020). Según el proyecto de PGE 2022, la partida destinada al incremento de 60.000 plazas públicas asciende a 334 millones de euros, de ahí que el coste estimado por estudiante sea de 5.566,7 euros, cercano a las estimaciones existentes. De todos modos, este cálculo público no tiene en cuenta los efectos en los costes de los posibles cambios en la calidad del sistema o de otras políticas públicas.

El primer ciclo de EI no cubre las mismas necesidades de educación y cuidado en todos los países, puesto que los sistemas de permisos parentales son muy distintos y abarcan desde cuatro meses hasta periodos superiores al año (Kosłowski et al., 2021). De ahí la relevancia de las tasas de cobertura en las edades que no disponen de permisos parentales bien remunerados, donde la EI se convierte en política clave y alternativa complementaria básica al cuidado y educación en el hogar. Por ejemplo, en Dinamarca, la tasa de cobertura en instituciones públicas en 1 a 2 años ya era del 90 % en 2008 (Eydal y Roostgard, 2011), también en Suecia rondaba el 90 % para el grupo de 2 años, etapa que ya no está cubierta por el permiso parental en este país (Krapf, 2014).

Para plantear la situación en España, es necesario poner en relación el primer ciclo de EI con el tiempo que el bebé estará cuidado en el hogar según el diseño de los permisos parentales bien remunerados. Esto supone tener en cuenta la introducción del permiso por nacimiento que se realizó a través del RDL 6/2019 y que ha entrado plenamente en vigor en 2021. Dado su diseño y los condicionantes laborales y de género, a pesar de una equiparación del antiguo permiso de paternidad al de maternidad y de que ambos sean actualmente de dieciséis semanas a través del permiso por nacimiento y cuidado de menor, la evidencia indica que la mayor parte de los segundos progenitores, mayoritariamente hombres, utilizan el permiso de forma simultánea con la madre (el 75 % en 2019 y 2020, y el 76 % en el primer semestre de 2021), es decir, no se alarga el tiempo de cuidado en el hogar (Seguridad Social, 2020; 2022). Por tanto, si se considera la cobertura universal desde el momento en que los bebés no son cuidados en el hogar, la mayoría se situaría a partir del cuarto mes.

No obstante, dada la probabilidad de un cambio en este aspecto, debido a que existe un reclamo de la sociedad civil (PPIINA, 2020), y dada la facilidad para modificar este diseño, puesto que solo requiere un cambio legislativo que está en la agenda política,<sup>1</sup> en este estudio se incluyen estimaciones

1. Acuerdo de gobierno entre PSOE y Unidas Podemos: 7.1.- Políticas para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación.: ... «Del mismo modo, seguiremos impulsando la equiparación por ley de los permisos de paternidad y maternidad iguales e intransferibles. Lo haremos de forma progresiva, para que estos permisos sean totalmente iguales (16 semanas), intransferibles y retribuidos al 100 % en 2021, modificando aquellas trabas actuales que dificultan la no simultaneidad de los permisos. Del mismo modo, desarrollaremos programas para fomentar la paternidad responsable, para avanzar en la corresponsabilidad en el cuidado de las hijas e hijos» (PSOE y Unidas Podemos, 2019).

asumiendo que los permisos por nacimiento cubren ocho meses de cuidado en el hogar.<sup>2</sup>

En el corto o medio plazo, según las evaluaciones del sistema de permisos parentales que se haga y de la prioridad que se quiera dar a la igualdad de género y a la implicación de los hombres en el cuidado de los menores, se estima que una u otra opción puedan ocurrir en España. La consideración de esta política puede afectar notablemente, pues se reducirían los costes de universalizar la educación de 0 a 3 años si se produce una reforma de los permisos para extender el cuidado en el hogar a ocho meses, o aumentándolos si el diseño del permiso por nacimiento se mantiene tal cual se introdujo en el RDL 6/2019.

#### 4. Metodología

A continuación, se plantean las principales cuestiones metodológicas para la estimación y actualización de los costes y beneficios de llevar a cabo la universalización de la educación de 0 a 3 años, considerando distintos niveles de calidad y de encaje con otras políticas públicas relevantes.

El cálculo de los costes de la educación de 0 a 3 años se lleva a cabo a partir de las estimaciones realizadas para el primer ciclo infantil (Castellanos-Serrano y Perondi, 2018; Castellanos-Serrano, 2020) y de los costes unitarios oficiales publicados (Ministerio de Educación y FP, 2021), que, sin embargo, no son exclusivos del primer ciclo de EI. Las estimaciones obtenidas son muy aproximadas a los datos medios de toda la educación no universitaria y superiores al conjunto de la EI.

Dado que tanto los datos oficiales como las estimaciones para el primer ciclo corresponden a hace varios años, los costes han sido actualizados a euros corrientes, de 2021. Para ello, se han utilizado las tasas de variación del IPC entre septiembre de 2021 (último mes a fecha de redacción del artículo) y septiembre de 2017 para los cálculos específicos de 0 a 3 de 2018, para hacerlos equiparables con los últimos datos oficiales. Esto ha supuesto tasas de variación entre 2017 y 2018 del 2,2 %, entre 2018 y 2021 del 3,1 % y entre 2017 y 2021 del 5,4 % (INE, IPC base 2016).

Para calcular las tasas de cobertura, se han utilizado los datos oficiales. Las tendencias se han basado en los datos aportados para los últimos diez años, asumiendo incrementos de 2 puntos porcentuales (p. p.) por año para la cobertura de menores de 1 a 2 y de 2 a 3 años, y de 0,5 p. p. anuales para la de menores de 1 año (Ministerio de Educación y FP, 2021, tabla E2.1).

En cuanto a la cobertura según el sistema de permisos parentales, teniendo en cuenta la situación actual y la potencialidad de reforma, se han considerado

---

2. Esto se puede conseguir si no se les obliga, por una parte, a simultanear las seis semanas iniciales y, por otra parte, garantizando el derecho de los padres a elegir las fechas de disfrute del permiso de la parte voluntaria (diez semanas finales a tiempo completo), sin que se requiera un acuerdo del empleador. Otra forma de lograrlo sería incluir una legislación similar a la sueca, que solo permite un mes de uso simultáneo de los ocho bien pagados que tiene cada progenitor (Duvander y Haas, 2018).

dos escenarios. Por un lado, se contempla el actual diseño de los permisos por nacimiento. Dados los datos de bebés cuyos progenitores no tienen permisos de paternidad y maternidad, quienes lo usan de forma conjunta (75 % de quienes tienen permiso) y la proporción de familias monoparentales, se estima que para que esos menores estuvieran cuidados e incorporados al sistema de EI, para universalizar, se necesitaría una tasa de cobertura ese primer año de vida del 66 % aproximadamente.

Por otro lado, se plantea un escenario donde los permisos por nacimiento se usan de forma sucesiva por la mayoría de los progenitores, alargando el cuidado en el hogar hasta los ocho meses. La tasa de cobertura disminuiría hasta el 33 % aproximadamente, con una reducción sustancial del número de plazas necesarias para proporcionar una cobertura universal.

## 5. Resultados: costes y beneficios en 2021

Teniendo en cuenta estos supuestos y cuestiones metodológicas, a continuación se presentan los resultados de las estimaciones de costes y beneficios de la universalización.

Las estimaciones de los costes se realizan para los dos escenarios propuestos (actual diseño del permiso por nacimiento y permisos que se puedan usar mayoritariamente de forma consecutiva), analizando en cada caso las repercusiones de reducir la jornada laboral actual a 35 horas o mantenerla en 40 horas semanales.

Así mismo, se estiman los costes de un nuevo sistema que incluye una mayor flexibilidad y amplitud horaria, una mayor proporción de personal cualificado y unas ratios menores de estudiantes/personal, reflejadas en los costes laborales (Castellanos-Serrano, 2020).

### 5.1. Costes

En términos generales, si se mantuvieran la calidad del sistema y el diseño del permiso por nacimiento actual, universalizar la educación de 0 a 3 podría costar entre 2.221 y 2.361 millones de euros a precios corrientes, para incrementar unas 399.000 plazas respecto a la estimación del curso 2020/2021 (tabla 1). Si se modificara el permiso por nacimiento para garantizar un uso consecutivo de forma mayoritaria, se podría ahorrar un coste de entre 622 y 662 millones de euros, una reducción de un 28 % del coste de universalizar.

Por otra parte, si se planteara un sistema de mayor calidad y con horarios más flexibles, el incremento del coste ascendería hasta los 3.207 millones de euros (tabla 1). Este aumento del coste por establecer un primer ciclo de EI de alta calidad podría reducirse casi 900 millones de euros si se modificaran los permisos por nacimiento para cubrir ocho meses de cuidado. Igualmente, se podría rebajar el coste entre 700 y 800 millones de euros si se produjera una reducción general de la jornada a 35 horas semanales.

Es decir, con políticas que establecieran jornadas laborales de 35 horas y permisos por nacimiento que se puedan usar mayoritariamente de forma con-

**Tabla 1.** Costes por estudiante y totales (2021), según calidad del sistema, tasa de cobertura, diseño de permisos por nacimiento y jornadas laborales (euros a precios corrientes)

Sistema actual	Coste unitario			Coste total 2021				Incremento de coste/plaza por universalización		
	2017	2018	2021	Cobertura actual (Curso 18-19) A	Cobertura esperada (Curso 2021-22) B	Cobertura universal Permisos simultáneos C	Cobertura universal Permisos sucesivos D	Permisos simultáneos (C-B)	Permisos sucesivos (D-B)	Ahorro por permisos sucesivos (C-D)
Número de Plazas 0-3 (tasa de cobertura)				486.038 (44,8%)	495.580 (45,7%)	894.459 (82,5%)	782659 (72,2%)	398.879 (36,8%)	287.079 (26,5%)	111.800 (10,3%)
Coste 0-3 (*)	-	-	5567	2.705.772.811	2.758.894.278	4.979.451.917	4.357.064.768	2.220.557.639	1.598.170.491	622.387.148
Coste 0-3 (**) (a)	5615	5739	5918	2.876.474.171	2.932.946.956	5.293.594.778	4.631.942.569	2.360.647.822	1.698.995.614	661.652.209
Coste 0-6 (1)	4875	5069	5226	2.540.101.943	2.589.970.853	4.674.566.704	4.090.287.492	2.084.595.851	1.500.316.639	584.279.212
Coste 0-18 pública (2)	5779	6246	6440	3.129.904.036	3.191.352.318	5.759.983.465	5.040.036.823	2.568.631.146	1.848.684.505	719.946.641
Sistema nuevo (mayor calidad)										
jornadas 40h (**) (b)	7629	7797	8041	3.908.215.915	3.984.944.516	7.192.316.055	6.293.340.595	3.207.371.540	2.308.396.079	898.975.461
Jornadas 35h (**) (c)	6781	6930	7147	3.473.795.269	3.541.995.045	6.392.848.816	5.593.799.641	2.850.853.771	2.051.804.596	799.049.175
Ahorro por reducción de jornada laboral (b-c)				434.420.646	442.949.471	799.467.240	699.540.954			
Incremento del coste por mejora de calidad		40h (b-a)		1.031.741.745	1.051.997.560	1.898.721.277	1.661.398.025			
		35h (c-a)		597.321.098	609.048.089	1.099.254.038	961.857.072			

Fuente: Elaboración propia a partir de:

(\*) Estimación según PGE 2022

(\*\*) Actualización de Castellanos-Serrano y Perondi, 2018; Castellanos-Serrano, 2020

(1) SEIE 2021, M.Educación y FP (Educación Infantil)

(2) SEIE 2021, M.Educación y FP (Enseñanza no universitaria en centros públicos)

A Último dato publicado SEIE 2021

B Sin cambio de sistema, según tendencias de última década

C Permisos por nacimiento cubren 4 meses, uso simultáneo mayoritario (66% 0-1) (90% 1-3)(82,5% de 0-3)

D Permisos por nacimiento cubren 8 meses, uso sucesivo mayoritario (33% 0-1) (90%1-3) (72,2% de 0-3)

secutiva, se podría universalizar el primer ciclo de EI con una calidad muy alta por 2.051 millones de euros. En contraste, manteniendo el nivel de calidad actual, el diseño de permisos que promueve su uso simultáneo y las 40 horas de jornada semanal, el coste de universalizar la educación estaría entre los 2.221 y 2.360 millones de euros (tabla 1). Solo con garantizar que los permisos por nacimiento puedan usarse de forma sucesiva, un sistema universal de calidad supondría un coste de 2.308 millones de euros. Por tanto, se observa un coste de oportunidad notable por el mantenimiento del diseño actual de permiso por nacimiento. Modificarlo permitiría financiar la mejora sustancial de la educación 0 a 3 universal.

Los costes 0-3 obtenidos como media de los costes estimados por cálculos presupuestarios y cálculos de los costes de centros de EI son superiores a los costes 0-6 oficiales (Castellanos-Serrano y Perondi, 2018; Castellanos-Serrano, 2020; Proyecto PGE, 2022). Esto, por un lado, puede deberse al mayor coste del primer ciclo originado por las menores ratios estudiantes/personal, así como a otros costes superiores asociados al hecho de que muchos centros se encuentran separados del resto de ciclos educativos. Por otro lado, también resultan algo superiores al estimado a partir de los PGE 2022. Esto puede deberse a ciertos costes de coordinación de la política educativa incluidos en esa aproximación no considerados propios de las plazas en los presupuestos, sino costes

generales de la misma. Los costes de coordinación, supervisión y gestión de las administraciones públicas se han estimado del 10 % sobre el coste total de funcionamiento de cada centro, siguiendo la investigación de la FEMP sobre los costes de escuelas infantiles municipales (Castellanos-Serrano y Perondi, 2018).

En todo caso, se presentan todas las estimaciones, ya que, al no existir un indicador oficial, se consideran relevantes para el proceso presupuestario y la aproximación al coste necesario para la universalización.

### *5.2. Condiciones laborales: mejorando la calidad del sistema*

Además de la composición de la plantilla en cuanto a la proporción de un tercio con estudios universitarios pedagógicos, la mejora de la calidad puede deberse a una plantilla con mejores condiciones laborales, más motivada, más formada y, en definitiva, que sea más productiva y provea unos mejores servicios.

Una mejora de la calidad del sistema podría estar propiciada por mayores salarios, dado que se reduce la rotación y se atrae a mejores profesionales. Estas mejoras salariales en primer ciclo de EI —segmento muy feminizado y con condiciones precarias en la actualidad (Ferrer, 2019)— respaldarían además una mayor valorización del trabajo de cuidado y educativo, con un notable impacto positivo de género. Téngase en cuenta que estas mejoras afectan a todo el coste de la EI y no solo al incremento necesario para universalizarla.

En este sentido, se ha planteado también un estudio de viabilidad y sensibilidad. ¿Es asumible el coste de una mejora de las condiciones laborales? Partiendo de la actualización a 2021 del coste 0 a 3 estimado por Castellanos-Serrano y Perondi (2018), se observa que el aumento del coste es mucho menor en el caso de que existan permisos por nacimiento sucesivos. Si se mantiene el actual diseño de permisos simultáneos, la mínima mejora de las condiciones laborales (caso A) supone un aumento del coste en el primer ciclo de EI del 15,2 %, más de 800 millones de euros. En contraste, para una mejora notable de las condiciones laborales (caso C) con permisos por nacimiento sucesivos, se incrementaría el coste total en EI de primer ciclo en un 11,8 %, menos de 625 millones de euros (tabla 2).

¿Para qué y con qué objetivo se quieren destinar los recursos públicos escasos? La reducción del coste presupuestario que supondría cambiar el diseño de permisos para que se usaran de forma sucesiva por madres y padres (de 622 a 662 millones, tabla 1) podría utilizarse para mejorar las condiciones laborales de quienes trabajan en la EI de primer ciclo (624 millones, tabla 2), mejorando la calidad del sistema y revalorizando el trabajo realizado.

Por tanto, parece una cuestión de prioridades combinar las distintas políticas públicas. Con los más de 600 millones que actualmente están financiando permisos de nacimiento simultáneos, se podrían mejorar las condiciones laborales de toda la plantilla en un sistema universal de 0 a 3 como el actual.

### 5.3. Análisis coste beneficio: amplios beneficios netos positivos

En este artículo, para obtener todos los beneficios potenciales de la igualdad de oportunidades, integrar el primer ciclo en el sistema educativo en iguales condiciones que el segundo ciclo y fomentar la igualdad de género, se asume un sistema gratuito universal.

Castellanos-Serrano y Perondi (2018) y Castellanos-Serrano (2020) estimaron los beneficios directos e indirectos de universalizar y mejorar la calidad del primer ciclo de EI. Actualizando esos cálculos a 2021, los beneficios totales, provenientes del incremento de los ingresos generados por la creación de empleo directo (personal de escuelas infantiles), de empleo indirecto (aumento de la participación femenina en el mercado laboral) y de la liberalización del dinero que antes las familias destinaban al sistema educativo, ascienden a 3.753 millones de euros. Los beneficios indirectos se encontrarían en un rango entre 2.855 millones de euros, si se creciera a un 3,2 %, y 4.907 millones, si se creciera a un 5,5 %, imputándose a la universalización del primer ciclo de EI el 7,5 % de ese crecimiento por conseguir la igualdad de género (EIGE 2017).

**Tabla 2.** Coste anual de educación universal según escenarios de condiciones laborales del personal

	Escenario base	Caso A	Caso B	Caso C	Caso D	
<i>Costes laborales por trabajador/a</i>						
Coste laboral profesorado	30.000	30.000	32.000	35.000	37.000	
Otro coste laboral	16.000	20.000	22.000	23.000	25.000	
Coste unitario (euros por estudiante)						
Coste unitario 2017	5.615	6.467	6.851	7.174	7.559	
Coste unitario 2021	5.918	6.816	7.221	7.561	7.967	
<i>Coste total (millones euros) (población a cubrir en 2021)</i>						
Con permisos simultáneos: 894.459 4 meses (0-1 66%) (90% 1-3) (A)	5.293,6	6.096,8	6.458,8	6.763,4	7.126,3	
Con permisos sucesivos: 782.659 8 meses (0-1 33%) (90% 1-3) (B)	4.631,9	5.334,8	5.651,5	5.918,0	6.235,6	
<i>Incremento del coste sobre escenario base</i>						
Permisos simultáneos (A)	mill. Euros	-	803,2	1.165,2	1.469,8	1.832,7
	%	-	15,2%	22,0%	27,8%	34,6%
Permisos sucesivos (B)	mill. Euros	-	41,2	357,9	624,4	942,0
	%	-	0,8%	6,8%	11,8%	17,8%
Ahorro por permisos sucesivos (A-B)	mill. Euros	661,7	762,0	807,3	845,4	890,7
	%	12,5%	14,4%	15,3%	16,0%	16,8%

Fuente: elaboración propia a partir de Castellanos-Serrano y Perondi (2018); Castellanos-Serrano (2020).

Comparando los beneficios totales —directos más indirectos— con los costes totales de EI 0-3 universal, se observan distintos niveles de beneficios netos, condicionados por el resto de políticas públicas, en especial aquellas con impactos directos en el cuidado de menores de 3, como el sistema de permisos parentales, las jornadas laborales y la calidad del sistema educativo (Navarro et al., 2020), así como el resto de políticas estructurales, como las políticas laborales, educativas, sociales, fiscales, etcétera, que inciden en escenarios de crecimiento económico más o menos favorables relacionados con la igualdad de género (EIGE, 2017).

En primer lugar, se puede ver que los beneficios esperados totales de universalizar el primer ciclo de EI, entre 6.608 y 8.660 millones de euros corrientes, superan ampliamente no solo el incremento del coste por universalizar (entre 1.598 y 3.027 millones de euros, tabla 3), sino el coste total del primer ciclo de EI (entre 4.090 y 7.192 millones de euros, tabla 1). Solamente en el caso de mejorar la calidad del sistema, pero manteniendo permisos simultáneos y jornadas de 40 horas semanales, los beneficios serían menores a los costes totales del primer ciclo de EI, en 583 millones.

En segundo lugar, los beneficios totales son siempre superiores a los costes de universalizar el primer ciclo, incluso al tener en cuenta un aumento de la calidad y una mejora de las condiciones laborales, y aunque no se modifiquen las jornadas laborales o los permisos por nacimiento. Los beneficios económicos netos con el sistema nuevo oscilan entre los 3.401 y los 6.608 millones de euros (tabla 3).

**Tabla 3.** Análisis coste-beneficio: beneficios netos de universalizar el primer ciclo de EI según jornadas laborales, diseño del sistema de permisos parentales y crecimiento económico (millones de euros corrientes de 2021)

	Beneficios económicos netos EI 0-3 universal					
	Incremento coste total		Crecimiento PIB al 3,2%		Crecimiento PIB al 5,5%	
	Permisos Simultáneos (A)	Permisos sucesivos (B)	Permisos Simultáneos (1-A)	Permisos sucesivos (1-B)	Permisos Simultáneos (2-A)	Permisos sucesivos (2-B)
Sistema actual			6608,58		8660,71	
Coste 0-3 (*)	2220,56	1598,17	4388,02	5010,41	6440,15	7062,54
Coste 0-3 (**)	2360,65	1699,00	4247,93	4909,58	6300,06	6961,71
Sistema con mejor calidad						
Jornadas 40h	3207,37	2308,40	3401,21	4300,18	5453,34	6352,31
Jornadas 35h	2850,85	2051,80	3757,73	4556,78	5809,86	6608,91

Fuente: Elaboración propia a partir de:

(\*) PGE 2022

(\*\*) Castellanos-Serrano y Perondi (2018), Castellanos-Serrano (2020), actualizado a 2021

Beneficio total

(1) Crecimiento PIB al 3,2% : 6608.58 mill EUR

(2) Crecimiento PIB al 5,5%: 8660.71 mill EUR

Permisos sucesivos: Cobertura universal: 33% 0-1 y 90% 1-3 (894.459 plazas)

Permisos simultáneos: Cobertura universal: 66% 0-1 y 90% 1-3 (782.659 plazas)

Solo se consideran las estimaciones para un sistema con mejora de calidad, puesto que los beneficios estimados parten de un sistema universal, gratuito y de calidad, y no son necesariamente los mismos si se universaliza con el sistema actual, especialmente en cuanto a las estimaciones por empleo directo creado y liberalización de ingresos a otros sectores de la economía. En el escenario más conservador, con crecimiento al 3,2 %, hay unos beneficios económicos netos medios de 4.004 millones de euros, pero, si se creciera al 5,5 %, los beneficios económicos netos medios se estiman en 6.056 millones de euros.

No obstante, se presentan también los cálculos para la universalización con el sistema actual, ya que, si la aportación de la educación de 0 a 3 a la igualdad de género en el mercado laboral fuera mayor del 7,5 %, como es probable que sea, estas cifras podrían darnos rangos posibles de beneficios económicos netos debidos a la universalización, aunque no se modifique la calidad.

## 6. Discusión: factibilidad y prioridad política

Dadas estas estimaciones, si ninguna otra política cambia y con la calidad actual, la universalización del primer ciclo de EI necesitaría una financiación de 2.361 millones de euros en 2021. Esto se ajusta a la estimación de Ferrer (2019), que calculaba un incremento del coste de 2.190 millones de euros.

Si se plantea un plan de ocho años para la universalización, en línea con la LOMLOE, según la meta 4.2 de los ODS para 2030, supondría un incremento de 295 millones anuales, con los estándares actuales de calidad y sin modificar ninguna otra política.

Si este ejercicio se hiciera, por ejemplo, incrementando la calidad del sistema, reduciendo las jornadas laborales a 35 horas e implantando permiso por nacimiento de uso sucesivo, el incremento anual medio sería de 256 millones al año durante los próximos ocho años.

En el proyecto de PGE 2022, se presupuestan 334 millones de euros para ampliar el número de plazas de este ciclo. En 2022 y 2023, se esperan fuertes incrementos en los presupuestos provenientes de los fondos europeos por el mecanismo de recuperación y resiliencia. Por tanto, si se quiere priorizar esta política, sería conveniente una aceleración del proceso en estos primeros años. El presupuesto del Ministerio de Educación y FP para 2022 asciende a 5.605 millones de euros, y el de todo el Estado asciende a 241.717 millones de euros (Ministerio de Hacienda y FP, 2021). Es decir, el 0,14 % del presupuesto del Estado —o, lo que es lo mismo, el 6 % del presupuesto en educación— se destina a la universalización de la educación de 0 a 3. Con estas cifras, no parece que se esté priorizando o impulsando de forma contundente dicha universalización, aunque podría ser un comienzo.

Considerando la importancia de asignar los recursos escasos, resultaría eficiente que se fomentara el uso sucesivo de los permisos por nacimiento, que supondría un ahorro de 662 millones en el proceso de universalizar la educación de 0 a 3 o, lo que es lo mismo, reducir las plazas necesarias para universalizar en 111.800 plazas y ajustarse a los deseos de las familias que

prefieren iniciar la escolarización hacia el primer año de vida (Jurado et al., 2012; Eydal y Roostgard, 2015). Esta reforma hacia los permisos sucesivos no supondría ningún incremento presupuestario y además incidiría positivamente en la corresponsabilidad e implicación de los hombres en el cuidado (Castro-García y Pazos-Morán, 2016). Adicionalmente, este ahorro tendría efectos en la reducción del coste de la universalización, tanto si se mejora como si se deja igual la calidad del primer ciclo de EI. La combinación de un mayor alcance de ambas políticas (universalización de la educación de 0 a 3 y el uso sucesivo del permiso por nacimiento) tendría efectos muy notables en el modo en que la sociedad española afronta la educación y el cuidado de la primera infancia, en la participación de los hombres en el cuidado infantil, en la situación de las mujeres en el mercado laboral y en el diseño de los presupuestos públicos (Castellanos-Serrano, 2020; Navarro et al., 2020; Meil et al., 2020; Jurado et al., 2021; Castellanos-Serrano y Jurado, 2022).

Pero no solo reformando políticas educativas o las que fomenten la corresponsabilidad es posible transferir fondos públicos para atender a la universalización y mejora de las condiciones laborales y la calidad de la educación de 0 a 3, sino que también existen otras posibles vías y partidas que permitirían financiar sus costes. Por ejemplo, como señala la AIREF (2020), quitar la reducción por tributación conjunta en la modalidad de matrimonios, que supone un incentivo negativo a la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, liberaría 2.393 millones de euros para políticas públicas. Se propone un régimen transitorio para su desaparición, por lo que este podría coordinarse con el plan para la universalización. Este beneficio fiscal sería suficiente para costear la universalización total e incluso una pequeña parte permitiría la mejora de condiciones laborales del sector. Con 358 millones de euros (tabla 2), se asegurarían mejores condiciones laborales en un sector muy feminizado, además de potenciar los beneficios de la universalización promoviendo la participación de las mujeres en el mercado de trabajo.

En definitiva, se pueden encontrar sinergias y complementariedades en las políticas públicas que avancen en el mayor bienestar infantil y conseguir la igualdad de género desde distintas vías. No se trata de un *trade-off* entre políticas, sino de realizar un diseño que contemple y refuerce las complementariedades y permita conseguir los objetivos definidos.

## 7. Conclusión

Este artículo es una parte necesaria de una evaluación *ex ante* y aporta evidencia de la conveniencia y factibilidad de la universalización del primer ciclo de EI en España.

En primer lugar, el sistema propuesto de mayor calidad es económicamente asumible, dado que los beneficios netos de su implantación son positivos. El actual sistema español de EI 0-3 cuesta menos de 2.800 millones de euros. El aumento del coste para desarrollar el nuevo sistema de calidad y universalizarlo sería de unos 2.300 millones de euros si el diseño de los permisos

por nacimiento fomentara que se usaran de forma sucesiva, o más de 3.200 millones de euros si se mantuviera el diseño actual. La implantación del nuevo sistema aportaría entre 6.600 y 8.660 millones de euros, que cubren ampliamente el aumento de coste necesario para universalizarlo.

En segundo lugar, estos beneficios netos positivos no incluyen los efectos positivos sociales y económicos derivados de la igualdad de género y la justicia social, como por ejemplo una distribución más equilibrada del trabajo de cuidado y una reducción de la penalización laboral de las mujeres.

Por último, el aumento de la inversión por cada estudiante traería consigo impactos positivos, ya que se ha demostrado que invertir en las primeras fases del sistema educativo aumenta los rendimientos.

En definitiva, los beneficios totales del nuevo sistema, si pudieran cuantificarse, serían aún mayores.

En este contexto, considerando todos los beneficios que tiene la escolarización temprana para la infancia, para la igualdad de género y para el crecimiento económico, y considerando los costes de llevar a cabo la universalización de la educación de 0 a 3 años —sola o en combinación con otros cambios que se consideran fundamentales para la corresponsabilidad, el bienestar infantil y la igualdad de género—, llama la atención que en mayo de 2022 no exista todavía un plan para la universalización del primer ciclo de EI y la mejora de su calidad, más aun teniendo en cuenta el nivel de prioridad y compromiso político que se le otorga en el discurso.

La LOMLOE daba de plazo hasta el 31 de diciembre de 2021 para publicar un plan de ocho años para la universalización. No obstante, dada la existencia de fondos europeos de carácter extraordinario y la reducida aceleración del proceso expuesto en el proyecto de PGE 2022, quedan dudas sobre la existencia real de una prioridad política de universalización y gratuidad, factores que han demostrado ser clave para que los servicios educativos se extiendan a toda la población.

No se trata de mirar la educación de 0 a 3 de forma aislada, sino como parte de una estructura, de un conjunto de políticas cuyas interrelaciones, además de impactar claramente en el mayor o menor coste, pueden llevar a mejoras significativas del bienestar infantil, de la igualdad de oportunidades, de la implicación de los padres en el cuidado y de las madres en el mercado laboral, de la igualdad de género y, en definitiva, de la sociedad española en su conjunto.

Con los PGE 2022, la LOMLOE y las estimaciones de gastos y beneficios de la universalización y mejora de la calidad del primer ciclo de EI, la aplicación de esta política parece factible, si se prioriza su implantación en el ámbito político y se acelera el proceso en los primeros años, en los que hay una mayor disponibilidad de fondos. Una vez en marcha, los beneficios generados podrían ir financiando los siguientes incrementos necesarios. Esto supondría las siguientes implicaciones de política económica.

En el corto plazo, en 2022, sería necesario, en primer lugar, aprobar un plan de ocho años con objetivos de universalización y gratuidad de la EI de

primer ciclo, y medidas para mejorar la calidad y las condiciones laborales del sector, con indicadores sistemáticos anuales para seguir dichos objetivos. En segundo lugar, modificar el RDL 6/2019 para garantizar que las dieciséis semanas de permiso por nacimiento se puedan usar de forma sucesiva en caso de dos progenitores. Además, dada la actual reforma prevista del Estatuto de los Trabajadores antes de fin de 2022, sería relevante plantear la reducción de la jornada laboral a 35 horas, considerando no solo el ahorro para la universalización de 0 a 3, sino las consecuencias más amplias para la corresponsabilidad y conciliación en general (Navarro et al., 2020; Jurado et al., 2021; Castellanos-Serrano y Jurado-Guerrero, 2022).

En el medio plazo, se deberían evaluar las reformas implantadas y modificar lo que fuera necesario. Además, dado que los fondos europeos tenderán a reducirse, deben plantearse recursos alternativos, como los propuestos por AIRef (2020), de eliminación de la reducción conjunta en matrimonios, que adicionalmente fomentan otros objetivos como la igualdad de género, u otros beneficios fiscales regresivos, como las reducciones por aportaciones a sistemas de previsión social, que supondrían aportes adicionales de 1.643 millones de euros.

Así pues, esta reforma política en España es factible, eficiente y rentable, y contribuiría positivamente a la igualdad de género, la justicia social, la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación, la cohesión social, la reducción de la pobreza y el aprendizaje permanente. Además, existe una gran demanda por parte de las familias y un aparente amplio apoyo político, por lo tanto, España es un país donde se puede desarrollar esta reforma. La aplicación del sistema universal y gratuito de calidad propuesto se considera una cuestión de voluntad y priorización política. Si se llevara a cabo, este caso podría aportar una mayor evidencia internacional de impactos positivos e impulsar reformas similares o mejoradas en otros países mediterráneos y de la UE, al ampliar los impactos económicos y de género.

En el ámbito internacional, una vez examinada la viabilidad económica en todos los países, podrían estudiarse más a fondo otros obstáculos, como el grado de prioridad dado a la igualdad de género o a garantizar la igualdad de oportunidades de los grupos más vulnerables, como puede ser la infancia, en los procesos de elaboración e implementación de políticas públicas, sus legislaciones y reformas, así como de los presupuestos públicos.

### **Financiación/Agradecimientos**

Este artículo ha podido ver la luz gracias a la financiación y apoyo que en su día nos dieron el Instituto de Estudios Fiscales y Tavistock Institute of Human Relations. Les agradecemos enormemente su apuesta por la evaluación de políticas que promuevan la igualdad de género y la universalización de servicios públicos. Agradecemos igualmente los comentarios y sugerencias de quienes han revisado versiones anteriores de este artículo, ya que nos han permitido mejorarlo.

## Referencias bibliográficas

- AIREF (2020). «Evaluación del gasto público 2019. Estudio beneficios fiscales». <[https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/10/Docus\\_Varios\\_SR/Estudio\\_Beneficios\\_Fiscales\\_Spending\\_Review.pdf](https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/10/Docus_Varios_SR/Estudio_Beneficios_Fiscales_Spending_Review.pdf)>
- ANCHETA-ARRABAL, Ana; ROMERO-CRESPO, Juan A. y GABALDÓN-ESTEVAN, Daniel (2022). «Educación y equidad en la primera infancia. El caso de las aulas de 2 años en los centros públicos de la Comunidad Valenciana». *Papers*, 107 (3), e3066. <<https://doi.org/10.5565/rev/papers.3066>>
- ANDRÉS-CANDELAS, M. y ROGERO-GARCÍA, J. (2019). «Public and household spending in private, publicly-funded private and public schools in Spain during the Economic Crisis (2007-2012)». *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 21, 1-15. <<https://doi.org/10.24320/redie.2019.21.e18.1756>>
- BARNETT, William S. y MASSE, Leonard N. (2007). «Comparative Benefit-Cost Analysis of the Abecedarian Program and Its Policy Implications». *Economics of Education Review*, 26 (1), 113-25. <<https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2005.10.007>>
- BELLE, Janna van (2016). *Early Childhood Education and Care (ECEC) and its long-term effects on educational and labour market outcomes*. Unión Europea. <<https://doi.org/10.7249/RR1667>>
- BOCA, Daniela del (2015). «Child care arrangements and labor supply». *IDB Working Paper Series*, 569. Inter-American Development Bank.
- BONAL, Xavier y SCANDURRA, Rosario (2019). *Equidad y educación en España*. Barcelona: GEPS, Universidad Autónoma de Barcelona, OXFAM Intermón.
- CASTELLANOS-SERRANO, Cristina (2019). «Una reforma del sistema de permisos parentales liderada por mujeres». En: CALDERÓN PATIER, C. y MATEOS DE CABO, R. (coord.). *Barreras e impulsores del desarrollo profesional de las mujeres Tiempo de soluciones*. Valencia: Tirant lo Blanch, 225-258.
- (2020). «Is universal education and care for children aged 0-3 feasible? The case of Spain». *Política Económica, Journal of Economic Policy*, 3/2020, 317-339. <<https://www.rivisteweb.it/doi/10.1429/99566>>
- CASTELLANOS-SERRANO, C. y JURADO GUERRERO, T. (ed.) (2022). *Political Recommendations: Bringing Men into Care*. Action grant VS-2018-0417. Disponible en <[https://www.men-in-care.eu/fileadmin/WWP\\_Network/redakteure/Projects/MiC/220314\\_MiC\\_Political\\_Recommendations\\_ENG.pdf](https://www.men-in-care.eu/fileadmin/WWP_Network/redakteure/Projects/MiC/220314_MiC_Political_Recommendations_ENG.pdf)>.
- CASTELLANOS-SERRANO, C. y PERONDI, A. C. (2018). «Diagnóstico sobre el primer ciclo de EI en España (0 a 3 años). Propuesta de implantación de un sistema de EI de calidad y cobertura universal. Estudio de viabilidad económica de la reforma propuesta». *Papeles de Trabajo*, 3/2018. Instituto de Estudios Fiscales. <[https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/papeles\\_trabajo/2018\\_03.pdf](https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/papeles_trabajo/2018_03.pdf)>.
- CASTRO-GARCÍA, Carmen y PAZOS-MORÁN, María (2016). «Parental Leave Policy and Gender Equality in Europe». *Feminist Economics*, 22 (3), 51-73. <<https://doi.org/10.1080/13545701.2015.1082033>>
- CEBOLLA-BOADO, Héctor; RADL, Jonas y SALAZAR, Leire (2014). *Aprendizaje y ciclo vital. La desigualdad de oportunidades desde la educación preescolar hasta la edad adulta*. Barcelona: Obra Social La Caixa.
- COM, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT (2018). «Accompanying the document Proposal for a Council Recommendation on High Quality Early Childhood Education and Care Systems {COM(2018) 271 final}>».

- <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018SC0173&from=EN>>.
- COMISIÓN EUROPEA/EACEA/EURYDICE (2019). «Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe – 2019 Edition. Eurodyce Report». Luxemburgo: Publications Office of the European Union.  
<<https://doi.org/10.2797/966808>>
- CORLYON, Judy; STOCK, Laura; CASTELLANOS-SERRANO, Cristina y GIEVE, Matt (2014). «Personal Relationships and Poverty». En: JRF. *Reducing Poverty in the UK: A Collection of Evidence Reviews*. Joseph Rowntree Foundation, 126-129.  
<[https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/migrated/files/Reducing-poverty-reviews-FULL\\_0.pdf](https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/migrated/files/Reducing-poverty-reviews-FULL_0.pdf)>.
- COUNCIL (2017). *Interinstitutional proclamation endorsing the European Pillar of Social Rights*.  
<<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/en/pdf>>.
- DOUCET, Andrea y MCKAY, Lindsey (2020). «Fathering, parental leave, impacts, and gender equality: what/how are we measuring?». *International Journal of Sociology and Social Policy*, 40 (5/6), 441-463.  
<<https://doi.org/10.1108/ijssp-04-2019-0086>>
- DUVANDER, Ann-Zofie y HAAS, Linda (2018). «Sweden country note». En: BLUM, S.; KOSLOWSKI, A.; MACHT, A. y MOSS, P. (eds.). *International Review of Leave Policies and Research 2018*. Disponible en <[https://www.leavenetwork.org/fileadmin/user\\_upload/k\\_leavenetwork/annual\\_reviews/2018/Leave\\_Review\\_2018.pdf](https://www.leavenetwork.org/fileadmin/user_upload/k_leavenetwork/annual_reviews/2018/Leave_Review_2018.pdf)> [acceso 31 de mayo de 2022].
- EIGE (2017). *Economic Benefits of Gender Equality in the EU. EU and EU Member States Overviews*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.  
<<https://doi.org/10.2839/782022>>
- ELBORGH-WOYTEK, Katrin; NEWIAK, Monique; KOCHHAR, Kalpana; FABRIZIO, Stefania; KPODAR, Kangni; WINGENDER, Philippe; ... y SCHWARTZ, Gerd (2013). «Women, work, and the economy: Macroeconomic gains from gender equity». *IMF Staff Discussion Notes* (13/10).
- ELSON, Diane (1998). «Integrating gender issues into national budgetary policies and procedures: Some policy options». *Journal of International Development*, 10 (7), 929-941.  
<[https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1099-1328\(199811\)10:7<929::AID-JID563>3.0.CO;2-5](https://doi.org/10.1002/(SICI)1099-1328(199811)10:7<929::AID-JID563>3.0.CO;2-5)>
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1999). *Social Foundations of Post-Industrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- EUROPEAN COMMISSION (2018). *Barcelona objectives. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the development of childcare facilities for young children with a view to increase female labour participation, strike a work-life balance for working parents and bring about sustainable and inclusive growth in Europe*. European Commission: DG Justice and Consumers.  
<[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/bcn\\_objectives-report2018\\_web\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/bcn_objectives-report2018_web_en.pdf)>.
- EU-SILC (2016). «Ad hoc module on services 2016». <[https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database?node\\_code=ilc\\_ats](https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database?node_code=ilc_ats)>.
- EYDAL, Gudny B. y ROOSTGARD, Tine (2011). «Gender Equality Revisited – Changes in Nordic Childcare. Policies in the 2000s». *R. Social Policy & Administration*, 45, (2), 161-179.  
<<https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2010.00762.x>>

- (2015). *Fatherhood in the Nordic Welfare States*. Bristol: Policy Press.
- FERRER, Álvaro (2019). *Donde todo empieza. Educación Infantil de 0 a 3 años para igualar oportunidades*, Madrid: Save the Children.  
<[https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/donde\\_todo\\_empieza\\_0.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/donde_todo_empieza_0.pdf)>.
- GONZÁLEZ, María J. (2004). «La escolarización de la primera infancia en España: desequilibrios territoriales y socioeconómicos en el acceso a los servicios». En: NAVARRO, V. (ed.). *El Estado de Bienestar en España*. Madrid: Tecnos, 365-398.
- HECKMAN, James J. y MASTEROV, Dimitri V. (2007). «The Productivity Argument for Investing in Young Children». *Review of Agricultural Economics*, 29 (3), 446-493.
- HUIZEN, Thomas van y PLANTENGA, Janneke (2018). Do children benefit from universal early childhood education and care? A meta-analysis of evidence from natural experiments. *Economics of Education Review*, 66, 206-222.  
<<https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.08.001>>
- IBÁÑEZ, Z. y LEÓN, M. (2014). «Early childhood education and care provision in Spain». En: LEÓN, M. (ed.). *The transformation of care in European societies*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 276-300.
- INE, IPC base 2016. <<https://www.ine.es/calcula/calcula.do>>.
- JURADO-GUERRERO, Teresa; CASTELLANOS-SERRANO, Cristina; FERNÁNDEZ-LOZANO, Irina y FERNÁNDEZ-NOVO, Andrea (2021). *Corresponsabilidad y conciliación de la vida laboral, personal y familiar en España. Desigualdades y transformaciones después de la Covid-19*, UNAF. Informe <[https://unaf.org/wp-content/uploads/2021/11/UNAF-Estudio-de-Conciliacio%CC%81n\\_vDigital.pdf](https://unaf.org/wp-content/uploads/2021/11/UNAF-Estudio-de-Conciliacio%CC%81n_vDigital.pdf)>.
- JURADO GUERRERO, Teresa; MARTÍN, Teresa; SEIZ, Marta; GONZÁLEZ, María J.; DOMÍNGUEZ, Marta; LAPUERTA, Irene y AMIGOT, Patricia (2012). *Corresponsabilidad antes y después del nacimiento del primer hijo en España*. Disponible en <[http://www.inmujer.gob.es/areasTematicas/estudios/estudioslinea2014/docs/Corresponsabilidad\\_antes\\_despues\\_hijo.pdf](http://www.inmujer.gob.es/areasTematicas/estudios/estudioslinea2014/docs/Corresponsabilidad_antes_despues_hijo.pdf)>.
- KARILA, Kirsti (2012). «A Nordic Perspective on Early Childhood Education and Care Policy». *European Journal of Education*, part I (47), 584-595.  
<<https://doi.org/10.1111/ejed.12007>>
- KOSLOWSKI, A.; BLUM, S.; DOBROTIĆ, I.; KAUFMAN, G. y MOSS, P. (2021). *17th International Review of Leave Policies and Related Research 2021*.  
<<https://doi.org/10.18445/20210817-144100-0>>
- KRAPF, Sandra (2014). «Who uses public childcare for 2-year-old children? Coherent family policies and usage patterns in Sweden, Finland, and Western Germany». *International Journal of Social Welfare*, 23, 25-40.  
<<https://doi.org/10.1111/ijsw.12031>>
- LEÓN, Margarita; PALOMERA, David; IBÁÑEZ, Zyab; MARTÍNEZ-VIRTO, Lucía y GABALDÓN-ESTEVAN, Daniel (2022). «Entre la equidad y la conciliación: similitudes y disparidades en el diseño institucional del primer ciclo de educación infantil en España». *Papers*, 107 (3), e3084.  
<<https://doi.org/10.5565/rev/papers.3084>>
- LEÓN, Margarita; RANCI, Constanzo; SABATINELLI, Stefania e IBÁÑEZ, Zyab (2018). «Tensions between quality and quantity in Social Investment Agendas: working conditions of ECEC teaching staff in Italy and Spain». *Journal of European Social Policy*. <<https://doi.org/10.1177/0958928718808401>>
- LEY ORGÁNICA 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. <[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-17264](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-17264)>.

- MANCEBÓN, María J.; XIMÉNEZ DE EMBÚN, Domingo y VILLAR-ALDONZA, Adriano (2018). «Evaluación del efecto de la escolarización temprana sobre las habilidades cognitivas y no cognitivas de los niños de cinco/seis años». *Hacienda Pública Española*, 226, 123-153.  
<<https://doi.org/10.7866/HPE-RPE.18.3.5>>
- MARTÍNEZ-VIRTO, Lucía y CANALS BOTAS, Leonor (2022). «Las escuelas infantiles 0-3 en Navarra: características, estrategias y retos para promover la equidad». *Papers*, 107 (3). e3059  
<<https://doi.org/10.5565/rev/papers.3059>>
- MEIL LANDWERLIN, Gerardo; ROGERO-GARCÍA, Jesús y ROMERO-BALSAS, Pedro (2020). «Los permisos para el cuidado de niños/as. Evolución e implicaciones sociales y económicas». En: BLANCO et al. *Informe España 2020 / Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas, Cátedra J. M. Martín Patino, 293-342.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FP (2021). «Sistema estatal de indicadores de la educación 2021».  
<<https://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:98edb864-c713-4d48-a842-f87464d-c8ace/seie-2021.pdf>>.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (2022). «Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2022».  
<<https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/ProyectoPGE2022/Documents/LIBROAMARILLO2022.pdf>>.
- MISRA, Joya; BUDIG, Michelle J. y MOLLER, Stephanie (2007). «Reconciliation policies and the effects of motherhood on employment, earnings and poverty». *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 9 (2), 135-155.  
<<https://doi.org/10.1080/13876980701311588>>
- NACIONES UNIDAS (2015). «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». Resolución aprobada por la Asamblea General (25 de septiembre de 2015) A/RES/70/1. <[https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/APROBACION\\_AGENDA\\_2030.pdf](https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/APROBACION_AGENDA_2030.pdf)>.
- NAVARRO, Vicenç; PAZOS MORÁN, María; CARRIÓN HUGUET, Pol; CASTELLANOS SERRANO, Cristina; MARTÍNEZ LÓPEZ, Rosa; MUNTANÉ ISART, Ferrán y SASTRE GARCÍA, M. (2020). «El sistema de cuidados en clave de igualdad: educación infantil, atención a la dependencia y permisos parentales». *Actas de VII Congreso de Economía Feminista*, 87-107.  
<<https://congresoekonomiafeminista.org/wp-content/uploads/2021/11/LIBRO-DE-ACTAS-@CongresoEcoFem.pdf>>.
- OCDE (2017). *Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care*. París: OECD Publishing.  
<<https://doi.org/10.1787/9789264276116-en>>
- OCDE (2018). «How does access to early childhood education services affect the participation of women in the labour market?». *Education Indicators in Focus* (59). París: OECD Publishing.  
<<https://doi.org/10.1787/232211ca-en>>
- O'HAGAN, Angela (2018). «Conceptual and institutional origins of gender budgeting». En: O'HAGAN, A. y KLATZER, E. (eds.). *Gender budgeting in Europe. Developments and challenges*. Londres: Palgrave Macmillan.
- PIIINA (2020). Nota de prensa (14/12/2020). <[https://igualeseintransferibles.org/wp-content/uploads/2020/12/NP-PIIINA\\_peticion-85-organizaciones-.pdf](https://igualeseintransferibles.org/wp-content/uploads/2020/12/NP-PIIINA_peticion-85-organizaciones-.pdf)>.

- PSOE y UNIDAS PODEMOS (2019). «Coalición progresista. Un nuevo acuerdo para España». Disponible en <<https://www.psoe.es/media-content/2019/12/30122019-Coalici%C3%B3n-progresista.pdf>> (25/9/2021).
- REYNOLDS, Arthur J.; TEMPLE, Judy A.; WHITE, Barry A.; OU, Suh-Ruu y ROBERTSON, Dylan L. (2011). *Age 26 Cost-Benefit Analysis of the Child-Parent Center Early Education Program*, *Child Development*, 82 (1), 379-404.  
<<https://doi.org/10.1111/j.1467-8624.2010.01563.x>>
- RUHM, Christopher J. y WALDFOGEL, Jane (2012). «Long-term effects of early childhood care and education». *Nordic Economic Policy Review*, 1, 23-51.  
<<https://doi.org/10.6027/TN2012-544>>
- SAINSBURY, D. (2000). *Gendering welfare states*. Londres: SAGE Publications.
- SEGURIDAD SOCIAL (2020). Petición. N.º expediente: 001-050593, 28 /12/2020 Portal de Transparencia, M. Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
- (2022). Petición. N.º expediente: 001-065803, 7/10/2021 Portal de Transparencia, M. Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
- STAAB, Silke (2015). *Gender equality, child development and job creation: How to reap the “triple dividend” from early childhood education and care services*. UN Women.
- STOCK, Laura; CORLYON, Judy; CASTELLANOS-SERRANO, Cristina y GIEVE, Matt (2014). *Personal Relationships and Poverty. An Evidence and Policy Review*. Tavistock Institute of Human Relations.  
<<https://doi.org/10.13140/RG.2.2.33359.53924>>