

Entre la equidad y la conciliación: similitudes y disparidades en el diseño institucional del primer ciclo de educación infantil en España

Margarita León
David Palomera
Zyab Ibáñez

Universitat Autònoma de Barcelona
margarita.leon@uab.cat; david.palomera@uab.cat; zyabluis.ibanez@uab.cat

Lucía Martínez-Virto
Universidad Pública de Navarra
lucia.martinez@uv.es

Daniel Gabaldón-Estevan
Universidad de Valencia
daniel.gabaldon@uv.es



Recepción: 26-01-2021
Aceptación: 23-05-2022
Publicación: 12-07-2022

Cita recomendada: 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>>

Resumen

La provisión del primer ciclo de educación infantil (EI a partir de ahora) ha aumentado de manera sostenida en España desde el año 2000. A pesar de una considerable dispersión territorial, esta expansión ha tenido lugar en todas las comunidades autónomas (CC. AA.). En este artículo estudiamos cómo los distintos diseños institucionales a escala autonómica impactan en la equidad tanto en el acceso al servicio como en el coste para las familias. Tratamos de averiguar en qué condiciones puede el primer ciclo de EI ir más allá de una política de conciliación empleo/familia y considerarse una política redistributiva y de igualdad de oportunidades que favorezca acceder a él y sufrague su coste para los colec-

tivos socialmente más desfavorecidos. Analizamos la evolución de la normativa estatal del primer ciclo de EI desde la LOGSE de 1990 hasta la LOMLOE de 2020, y comparamos siete comunidades autónomas que presentan distintos niveles de cobertura y modelos de gestión. Nuestro estudio concluye que, si bien existe disparidad tanto en los criterios de acceso como de precios, todas las CC. AA. estudiadas han ido avanzando hacia un servicio más garantista, con un reconocimiento explícito de las circunstancias de especial dificultad originadas por bajos ingresos, discapacidad, monoparentalidad o violencia de género. Aun así, características estructurales del primer ciclo de EI, como una financiación fluctuante, una débil regulación y control públicos y una importante externalización a proveedores privados, dificultan su universalización como una política redistributiva y de calidad.

Palabras clave: educación infantil; inversión social; equidad; España; CC. AA

Abstract. *Between equal opportunities and work-life balance: balancing institutional design in early years education in Spain*

Since the year 2000, the provision of early years education and care for the under-threes (hereafter 0-3 ECEC) in Spain has undergone a steady increase. This growth has taken place in all of the seventeen Autonomous Communities, albeit not in a uniform way. In this article we study how different institutional designs at the regional level have an impact on equality of opportunities, both in how families access the service and in how much they pay. We try to ascertain under what conditions ECEC can go beyond a policy that helps families juggle work and family responsibilities, and becomes a redistributive and equal opportunities policy that helps the most socially disadvantaged groups access it while defraying its cost. We analyse how state regulations regarding ECEC have evolved from the 1990 LOGSE to the 2020 LOMLOE, and we compare seven Autonomous Communities which each have different levels of coverage and management models. Our study concludes that although there are differences in both access criteria and in the price of services, all the Autonomous Communities studied have been moving towards a service that aims to be more equitable, with an explicit recognition of the particular difficulties caused by low income, disabilities, being a single parent, or gender-based violence. Even so, certain structural characteristics of ECEC –such as the fluctuating nature of its financing, its weak public regulation and monitoring, and significant outsourcing to private providers– make it difficult to universalise the service in order to make it a truly redistributive policy.

Keywords: Early Childhood Education and Care; Social Investment; Equity; Spain; Autonomous Communities

Sumario

- | | |
|--------------------------|----------------------------|
| 1. Introducción | 5. Discusión |
| 2. Estado de la cuestión | 6. Conclusiones |
| 3. Datos y métodos | Agradecimientos |
| 4. Resultados | Referencias bibliográficas |
| | Apéndice |

1. Introducción

A lo largo de las últimas tres décadas, se ha afianzado en España, tanto a escala estatal como autonómica y municipal, la prioridad de apostar por la primera etapa de la EI. Según datos del Ministerio de Educación (MEDC, 2013), la tasa media de escolarización en España para menores de 3 años era del 18,2 % en 2007 y del 34,8 % en 2016. Es decir, en cuestión de una década, prácticamente se ha duplicado la escolarización de los más pequeños. En términos comparados, España se sitúa justo por encima de la media de la UE y por delante de países como Italia, Finlandia, Alemania y Reino Unido. Además, aunque la presencia del sector privado es más importante que en cualquier otra etapa educativa, la oferta pública y el número de infantes escolarizados en centros públicos han aumentado progresivamente.

En el presente estudio, nos proponemos averiguar en qué condiciones y hasta qué punto en España el desarrollo de la primera etapa de EI se ha diseñado institucionalmente como una política redistributiva y de igualdad de oportunidades. Así, a pesar del gran consenso social y político en torno a los beneficios de ampliar la escolarización temprana, este trabajo se une a otros estudios recientes preocupados por analizar la relación entre la expansión de la educación infantil y la equidad. En un contexto de oferta pública inferior a la demanda, en este estudio distinguimos entre dos modelos ideales. Por un lado, un diseño institucional que prioriza la expansión del primer ciclo de EI para facilitar la conciliación de las madres trabajadoras. Aquí los criterios de acceso favorecen a los hogares de dobles ingresos, pues no existen mecanismos redistributivos que beneficien la entrada de otro tipo de hogares, y se subvenciona parcialmente el acceso a la oferta privada. En el lado opuesto, tendríamos un modelo que prioriza la equidad a través de una red extensa de oferta de escuelas públicas con un sistema de baremación que discrimina según el origen social de la familia y sufragar su coste para familias de bajos ingresos o que reúnen una serie de circunstancias vitales.

¿Cuál de estos dos tipos ideales predomina en el desarrollo de la primera etapa de EI en España? Para responder a esta pregunta, además de examinar el marco normativo estatal, debemos estudiar también el despliegue de estos servicios en las distintas comunidades autónomas. Al tratarse de un ámbito de política ampliamente descentralizado, cuánto y de qué manera evoluciona la provisión del primer ciclo de EI exige observar el diseño institucional a escala autonómica.

Siguiendo a Gallego y Vilalta (2016), podemos considerar España como un estado cuasifederal, donde, dentro de un marco de igualdad de derechos y unidad de mercado, se reconocen las diferentes preferencias y necesidades territoriales. Debido a este marco y a factores tanto estructurales como dinámicos, se han configurado distintos regímenes de bienestar con políticas diferenciadas en varios ámbitos que tienen un impacto en la equidad. Si bien se ha estudiado el despliegue subestatal de la educación obligatoria, la sanidad y la dependencia (Gallego, 2016), en el presente estudio nos preguntamos por el

grado de divergencia (o convergencia) de las CC. AA. en el diseño institucional del primer ciclo de EI. La hipótesis de partida de este artículo es que, si bien el aumento en los niveles de escolarización ha sido común a todas las CC. AA., esperamos encontrar diferencias significativas en los objetivos de la política y su diseño institucional.

Hemos seleccionado siete comunidades autónomas: Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, Navarra y País Vasco. Para nuestro análisis empírico, hemos utilizado datos de regulación pública de los sistemas de baremación, en especial para estudiar el peso de aquellas categorías con capacidad redistributiva tanto en el acceso como en el coste del servicio, esto último observado a través de los mecanismos que determinan la estructura de precios en cada comunidad. Además de los precios en centros públicos, consideramos también la existencia de bonificaciones directas o indirectas a centros de titularidad privada. El análisis lo completamos con documentación secundaria disponible en cada comunidad.

El artículo está organizado de la siguiente forma: la próxima sección explica la relación entre la expansión de la EI y la equidad, desde el paradigma conceptual de la inversión social (IS); a continuación, proporcionamos el contexto del desarrollo de la educación infantil en España, tanto desde el punto de vista normativo como en su expansión en las distintas CC. AA.; a partir de aquí, presentamos el análisis empírico sobre la progresividad en la primera etapa de EI según los parámetros de acceso al servicio y coste del mismo en las CC. AA. estudiadas; en la última sección, exponemos las conclusiones.

2. Políticas de inversión en la temprana infancia y equidad

Desde el paradigma de la inversión social (IS), las políticas de inversión a la temprana infancia ejercen un papel central como políticas de apoyo al empleo de las mujeres, en especial de madres jóvenes, y como políticas de inversión en capital humano. La centralidad que han adquirido estas políticas en el nuevo paradigma de la IS tiene que ver con un mayor énfasis en políticas que garanticen la igualdad de oportunidades en lugar de las aproximaciones más clásicas que persiguen la igualdad en los resultados. Así, bajo el paradigma de la IS, la prioridad se sitúa en estrategias más preventivas que reactivas, con políticas más orientadas a preparar en lugar de reparar, en un contexto generalizado de aumento de la desigualdad social (Morel et al., 2011). Las políticas dirigidas a la educación y el cuidado de los más pequeños dejan de tener un carácter asistencial para cobrar un protagonismo del todo inusual en las configuraciones de los estados de bienestar clásicos. Hemerijck (2015) identifica las tres funciones principales y complementarias entre sí de la IS: 1) *stock*, que hace referencia a la calidad del capital humano y las capacidades a lo largo de la vida; 2) *flow*, que tiene que ver con los flujos del mercado laboral actual y de las contingencias contemporáneas del curso de vida; 3) *buffers*, que son los sistemas de protección de ingresos mínimos que garantizan unos niveles adecuados de calidad de vida.

La función de *stock* está directamente vinculada a las políticas de atención a la infancia. Contamos con muchos análisis empíricos realizados desde distintos ámbitos del conocimiento que muestran la importancia que tienen los primeros años de vida en el desarrollo posterior de un individuo. Más allá de los aspectos cognitivos, los primeros años de vida resultan cruciales para el desarrollo de las habilidades no cognitivas, como la motivación, la autoestima, la capacidad de liderazgo, etcétera (Heckman et al., 2013). Los trabajos de Heckman fueron pioneros al demostrar el retorno que tenían las inversiones públicas en la atención a los primeros años de vida, sobre todo de la población más vulnerable. En la medida en que la infancia es el momento en el que las oportunidades relacionadas con el capital humano se desarrollan, políticas de inversión en la temprana infancia intentan nivelar el campo de juego minimizando lo que Heckman (2012) llama «el accidente de nacimiento» y rompiendo con la transmisión intergeneracional de las desigualdades. En un contexto de aumento de las desigualdades entre clases sociales, las políticas de atención a la temprana infancia pueden potencialmente ser un elemento compensador, ante la disparidad de recursos de niños y niñas nacidos en familias de distintos entornos sociodemográficos (Esping-Andersen, 2009; Flores et al., 2016). La teoría de las capacidades, elaborada por Nussbaum y Sen (1993), también incide en la importancia de una educación de calidad y otras políticas sociales como condición previa a la capacidad de agencia de las personas (Hobson, 2014). Esta cuestión es de especial interés para la infancia en riesgo de exclusión social, pues el acceso a la educación contribuye a romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza en los hogares más vulnerables.

Desde hace más de dos décadas, organizaciones internacionales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) o la Unión Europea (UE) instan a los gobiernos a replantear la protección hacia niños y familias para reforzar el carácter más preventivo y de refuerzo de capital humano. Los informes de la OCDE *Starting Strong* (OCDE, 2006, 2012, 2017), por ejemplo, fueron fundamentales para delimitar el marco normativo de este nuevo enfoque de políticas dirigidas a la infancia desde el paradigma de la IS.

Sin embargo, esta cierta unanimidad en dotar a las políticas de cuidado y educación infantil de más centralidad poniendo el énfasis en la equidad en el acceso adquiere características específicas según el lugar en las que se implementa. En el caso de la UE, la expansión de la primera etapa de la EI en las últimas dos décadas ha sido muy notable, sobre todo en los países que partían de niveles bajos o muy bajos de provisión, como España, Alemania o el Reino Unido, aunque no de manera uniforme tanto respecto al ritmo de transformación como a las características concretas de la expansión del servicio (Morgan, 2012; Eurydice, 2013). Ciertamente, la expansión de la EI como parte de una estrategia más amplia de IS depende de constelaciones institucionales y socioculturales que configuran distintos regímenes de bienestar. Como resultado, es de esperar importantes variaciones tanto entre países como entre regiones (León, 2017).

Además, el grado y tipo de expansión de la EI depende también de factores dinámicos. En muchos países europeos, la expansión de los servicios de atención a la temprana infancia ha coincidido con los años de austeridad de la crisis económica del 2008. En este sentido, hay de destacar la simultaneidad de movimientos aparentemente contradictorios: la reducción de gasto público y la desregulación de los mercados de trabajo, por un lado, y la inversión en políticas de sello IS, por otro, componen un rompecabezas que valdría la pena explorar (Cantillon y Lancker, 2013).

Relacionado con lo anterior, distintos estudios comparativos recientes se han interesado en averiguar en qué medida la escolarización temprana repercute sobre la desigualdad. Con los datos de los que disponemos, y observado globalmente, la educación infantil temprana tiende a tener un sesgo social a favor de las clases medias. Al no tratarse en la mayoría de los países de un servicio universal, tiende a priorizarse el acceso de hogares en los que ambos progenitores trabajan, lo que penaliza a las familias cuyos progenitores se encuentran en situación de desempleo o de inactividad laboral (Lancker y Ghysels, 2014). En ese mismo sentido, los niños y niñas de madres con estudios superiores, comparados con niños y niñas de madres que cuentan únicamente con la enseñanza obligatoria, hacen un uso considerablemente mayor de estos servicios. Los resultados son similares cuando, en lugar del nivel educativo, se consideran los ingresos de la unidad familiar. En España, casi la mitad (49,6 %) de niñas y niños de 0-2 años que hacen regularmente uso de cuidados formales tienen madres con estudios superiores, mientras que solo el 31,3 % tiene madres con estudios obligatorios o inferiores (Save the Children, 2019). Esta inclinación se repite también observando el acceso según el origen de los progenitores. De acuerdo con un informe reciente de Save the Children (2019), las familias de origen migrante extracomunitario acceden al sistema 20 puntos porcentuales menos que las familias con la nacionalidad española.

Abrassart y Bonoli (2015) intentaron aclarar las causas que hay detrás de este menor acceso de la población de origen migrante, una pauta que se observa por igual en prácticamente todos los países de la UE. Mediante el análisis de los datos de encuestas sobre el uso de los servicios de guardería para el cantón suizo de Vaud (donde existen grandes variaciones entre los diferentes municipios), los autores desarrollaron una serie de hipótesis sobre el patrón observado en función de algunas variables: el empleo materno, el coste del servicio para las familias, la escasez de la oferta y los antecedentes culturales. Siguiendo los resultados obtenidos, afirmaron que, si bien la situación laboral de la madre es un factor determinante, las diferencias en la estructura de tarifas y el coste final del servicio son predictores del uso mayoritario del cuidado infantil por parte de las familias con ingresos altos, mientras que las razones de tipo cultural parecen influir minoritariamente. Para el caso de Cataluña, Palomera (2022) presenta más evidencias que muestran cómo el coste del servicio y una situación laboral atípica son barreras importantes para familias con menos ingresos y sin estudios universitarios. Por el contrario, el país de origen de la madre y sus preferencias culturales no parecen influir en este menor acceso. Además, com-

parando solicitudes y acceso a guarderías públicas, Palomera (2022) muestra cómo los mecanismos que determinan la entrada inciden en las desigualdades en el acceso, lo que indica la importancia del diseño institucional en la configuración de estas políticas. En resumen, sería el diseño de unos servicios a la infancia orientados principalmente a resolver los problemas de conciliación de las familias el que generaría esta desigualdad por grupos sociales.

Como veremos en la siguiente sección, en España el intento de universalizar la EI se ha enfrentado a una oferta pública insuficiente y desigual en su acceso, con escasos mecanismos compensatorios que favorezcan a los grupos más infrarrepresentados. La educación y los cuidados en esta etapa resultan todavía mayormente financiados por las familias, con una fuerte presencia del sector privado (González, 2004; León y Salido, 2016; Navarro-Varas y León, en prensa), cuestión que se refleja en las diferencias de acceso en función del nivel de ingresos. Así, la diversidad de oferta en cuanto a modalidad de gestión, gobernanza, coste y recursos hace que el primer y el segundo ciclo sean difícilmente equiparables. La gratuidad y el acceso universal del segundo garantizan una igualdad de oportunidades de partida.

3. Desarrollo normativo del primer ciclo de EI en España

La sucesión de leyes de ordenación educativa a ritmo de los cambios de gobierno estatal ha hecho oscilar el encuadre de la educación infantil en el conjunto del sistema educativo. No obstante, a pesar de diferentes énfasis y matices, a lo largo de las tres últimas décadas, en España se ha consolidado el derecho a la educación de la temprana infancia a través de la universalización y gratuidad del segundo ciclo de EI. La oferta de la segunda etapa de EI es homologable, tanto en criterios de calidad, infraestructura y recursos humanos, a la educación primaria obligatoria. El primer ciclo, en cambio, ha corrido muy distinta suerte. Como muestran las páginas que siguen, la falta de financiación, unida a una muy frágil regulación, ha dado pie a una evolución desordenada con una elevada disparidad territorial (González, 2004; Ibáñez y León, 2014).

La siguiente tabla contiene una síntesis de cómo la educación infantil ha sido interpretada por las distintas leyes educativas desde 1990 hasta hoy.

La Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990 supuso el primer paso hacia el reconocimiento del componente educativo y pedagógico de la atención a los primeros años de infancia e introdujo por vez primera la primera etapa de educación infantil dentro del sistema educativo nacional. A pesar de tratarse de una etapa educativa voluntaria, la ley asume por vez primera la obligación de las administraciones públicas de garantizar plazas suficientes para quienes las soliciten. Así mismo, reconoce la obligación del estado y de las políticas educativas de facilitar su acceso, especialmente de los grupos sociales más vulnerables. Este es un elemento interesante porque se adelanta a una obligación que, seis años más tarde, la ley 1/1996 de protección jurídica de menores consagró para todas las administraciones públicas. La LOGSE integró también la perspectiva de desarrollo infantil de los

Tabla 1. La primera infancia en la legislación española

| Ejes de análisis | LOGSE 1/1990 | LOCE 10/2002 | LOE 2/2006 | LOMCE 8/2013 | LOMLOE 11/2020 |
|--|--|--|--|--|--|
| Clasificación y tipología educación infantil | Infantil (0 a 6 años) * Primer ciclo (0-3) * Segundo ciclo (3-6) | Preescolar (0-3 años) Infantil (3-6 años) | Infantil (0 a 6 años) * Primer ciclo (0-3) * Segundo ciclo (3-6) | Infantil (0 a 6 años) * Primer ciclo (0-3) * Segundo ciclo (3-6) | Infantil (0 a 6 años) * Primer ciclo (0-3) * Segundo ciclo (3-6) |
| Función del nivel educativo para la primera infancia | Protección social y cuidados | Protección social: brinda atención educativa y asistencial | Intencionalidad educativa, no necesariamente escolar | No la define | Intencionalidad educativa, no necesariamente escolar |
| Obligatoriedad del nivel educativo | No | No | No | No | No |
| Garantía de cobertura | Sí (no especifican ciclos) | Sí (no especifican ciclos) | Primer ciclo: no Segundo ciclo: sí | Primer ciclo: no Segundo ciclo: sí | Primer ciclo: no Segundo ciclo: Sí |
| Garantía de gratuidad | No | Preescolar: no infantil: sí | Primer ciclo: no Segundo ciclo: sí | Primer ciclo: no Segundo ciclo: sí | Primer ciclo: no Segundo ciclo: sí |
| Modelo de gestión | Mixto (público-privado) | Mixto (público-privado) | Mixto (público-privado) | Mixto (público-privado) | Mixto (público-privado) |
| Partido en el gobierno | PSOE | PP | PSOE | PP | PSOE-UP |

Fuente: elaboración propia a partir de León y Muñoz, 2016.

movimientos pedagógicos más vanguardistas que señalaban ya la importancia de ofrecer una educación temprana y de calidad. La siguiente ley educativa aprobada por el gobierno del Partido Popular en 2002, la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE), continuó afianzando la educación infantil, pero sobre todo la franja 3-6. La LOCE volvió a distinguir entre el periodo de 0 a 3 años como «preescolar» reconociendo su carácter no solo educativo, sino también asistencial, y de 3 a 6 años como infantil, indicando que este último pasaba a formar parte de la enseñanza escolar no obligatoria que llegaba hasta la formación profesional media y superior (León y Muñoz, 2016). La Ley Orgánica de Educación (LOE), aprobada por el nuevo gobierno socialista en 2006, recupera parte del espíritu de la LOGSE de 1990. Esta legislación vuelve a modificar la estructura de los niveles educativos reafirmando, una vez más, el carácter educativo del primer ciclo de la enseñanza. La ley no incorpora cambios con relación al anterior marco normativo en lo que respecta a las condiciones de acceso al sistema. Eso sí, en su artículo 84, la LOE establece en términos generales para centros públicos y privados y concertados que, en caso de insuficiencia de plazas, el proceso de admisión se registrará por criterios prioritarios de existencia de hermanos/as matriculados en el centro, proximidad del domicilio o lugar de trabajo y la renta per cápita de la unidad familiar. Establece que cualquier criterio, menos el de proximidad del domicilio, no puede representar más del 30 % del total de la puntuación. Se mantiene el carácter voluntario de la educación infantil, la garantía de gratuidad para el segundo ciclo y la ausencia de gratuidad para el primer ciclo de EI. La norma se limita a promover el incremento progresivo de la oferta de plazas, pero sin entrar en más detalles.

La nueva ley educativa que llegaría con el cambio de gobierno en 2013 no supuso ninguna modificación sustancial en la organización de la etapa infantil. La LOMCE (Ley Orgánica para la Mejora de la Ley Educativa), aprobada por el gobierno del Partido Popular, mantiene intactas las estructuras anteriores, los niveles educativos, el modelo de gestión público-privado, la clasificación de tipos de centros y la posibilidad de que los servicios de educación pública sean brindados por centros privados bajo el mecanismo de concertaciones. La educación infantil se define como un período voluntario que tiene una «intención educativa» y para el que las escuelas tienen que ofrecer una propuesta pedagógica específica (León y Muñoz, 2016). Mientras que el acceso a la segunda etapa de EI es gratuito y universal y se desarrolla dentro de las instalaciones de la escuela primaria, el primer ciclo varía dependiendo del municipio, el sector privado y los ingresos familiares.

Finalmente, la LOMLOE, aprobada en noviembre de 2020, sigue concibiendo la educación infantil como una etapa única, dividida en dos ciclos. Bajo este nuevo marco normativo, se intenta impulsar el primer ciclo de EI de forma progresiva dando prioridad al alumnado en situación de riesgo de pobreza y exclusión social. La LOMLOE vuelve a establecer en sus principios generales el compromiso para que la programación y el desarrollo de la EI compense los efectos que las desigualdades de origen cultural, social y económico tienen en el aprendizaje y la evolución infantil, así como la detección precoz y atención temprana de necesidades específicas de apoyo educativo (art. 12.5).

4. La expansión del primer ciclo de EI en las CC. AA. en España

Los sucesivos marcos reguladores del sistema educativo desde 1990 han permitido incrementos continuados en la cobertura y la oferta pública de educación infantil, como veremos a continuación, con el correspondiente incremento en los niveles de gasto como porcentaje del PIB. Sin embargo, el crecimiento de la primera etapa ha sido, si comparamos con la segunda, desordenado y altamente fragmentado a muchos niveles. Toda la larga secuencia de leyes educativas y sus respectivas interpretaciones han dibujado una oferta de primer ciclo de EI en la que destacan una elevada dispersión territorial, una regulación laxa y un modelo de gestión mixta público-privada con distintas características según la comunidad autónoma. Con el fin de contextualizar el análisis empírico sobre acceso y coste de la primera etapa en las CC. AA. estudiadas, a continuación revisamos cada uno de estos aspectos.

Como vemos en la tabla 2, la escolarización de los niños de entre 0 y 2 años en España ha pasado de un 10,7 % en 2000 al 16,6 %, el 32,8 % y el 43,1 % en 2008, 2016 y 2020, respectivamente. El gasto público como porcentaje del PIB aumentó en algo más de una décima entre 2005 y 2010 (del 0,43 al 0,54), pero, como consecuencia de la crisis económica, en los años siguientes fue retrocediendo hasta situarse en niveles similares al periodo precrisis (0,45 en 2017). El resultado final entre 2000 y 2020 es de una expansión generalizada en niveles de escolarización de niños/as de 0 a 3 años que, si bien no resulta en

una convergencia, con disparidades de más de 10 puntos, sí que parece existir una tendencia hacia ella.

El aumento de las tasas netas de escolaridad entre los más pequeños ha sido general en todas las CC. AA., aunque con importantes diferencias, algo que nos habla también de la estrategia de expansión seguida. En la franja de edad de 1 a 2 años, la media española pasó a doblar la escolarización en apenas una década (del 19,8 % en 2008 al 40,2 % en 2018) —algunas CC. AA. están próximas o alcanzan un 50 % (Andalucía, 48,7 %; Galicia, 47,3 %; Madrid, 52,9 %; País Vasco, 45,5 %). No obstante, el impulso se ha producido sobre todo entre la franja de edad de 2 a 3 años gracias a la estrategia en varias CC. AA. de ampliar la universalización de la segunda etapa infantil a los niños/as de 2 años. Los elevados índices de cobertura en algunas CC. AA. (véase tabla 2) tiene que ver sobre todo con una escolarización más temprana.

Un elemento diferenciador en la provisión de la primera etapa de EI entre las distintas CC. AA. es el equilibrio entre centros públicos, concertados y privados. Al contrario de lo que ocurre con el resto de las etapas educativas,

Tabla 2. Tasas netas de escolaridad 1-2 años y porcentaje de alumnado en centros de titularidad pública

| | Escolarización 0-2 años | | | | % alumnado en centros públicos | | | |
|--------------------|-------------------------|------|------|-------|--------------------------------|-------|------|------|
| | 2000 | 2008 | 2016 | 2020* | 2000 | 2008 | 2016 | 2019 |
| España | 10,7 | 16,6 | 32,8 | 36,0 | 42,4 | 43,2 | 51,6 | 51,5 |
| Andalucía | 1,3 | 2,8 | 36,7 | 43,1 | 4,2 | 2,1 | 39,5 | 41,5 |
| Aragón | 4,4 | 28,8 | 32,7 | 31,3 | 8,0 | 36,8 | 55,5 | 54,8 |
| Asturias | 1,8 | 7,3 | 18,5 | 23,8 | 0,0 | 70,1 | 85,2 | 86,8 |
| Baleares | 6,9 | 9,0 | 22,6 | 24,3 | 28,4 | 44,9 | 69,8 | 77,4 |
| Canarias | 1,2 | 0,0 | 7,2 | 23,7 | 0,0 | 0,0 | 56,1 | 31,3 |
| Cantabria | 3,4 | 11,7 | 25,2 | 29,6 | 10,7 | 56,2 | 79,0 | 79,3 |
| Castilla-La Mancha | 1,9 | 2,7 | 31,0 | 26,1 | 33,1 | 24,9 | 64,9 | 64,2 |
| Castilla y León | 1,9 | 11,9 | 20,0 | 18,5 | 58,8 | 44,9 | 63,1 | 67,3 |
| Cataluña | 28,4 | 31,3 | 35,6 | 34,1 | 34,8 | 44,4 | 62,9 | 62,8 |
| Ceuta | 3,2 | 3,3 | 12,8 | 19,1 | 0,0 | 0,0 | 67,6 | 69,3 |
| Valencia | 7,2 | 10,2 | 27,4 | 35,3 | 38,4 | 36,8 | 40,0 | 39,9 |
| Extremadura | 1,3 | 2,2 | 16,8 | 27,2 | 22,1 | 20,8 | 80,7 | 90,1 |
| Galicia | 12,6 | 16,2 | 39,4 | 42,9 | 55,6 | 73,9 | 54,4 | 56,3 |
| La Rioja | 2,6 | 4,3 | 32,7 | 41,3 | 0,0 | 0,0 | 49,7 | 51,9 |
| Madrid | 17,8 | 28,6 | 42,8 | 45,9 | 51,3 | 33,9 | 45,1 | 43,6 |
| Melilla | 8,1 | 8,5 | 17,8 | 24,8 | 0,0 | 0,0 | 43,6 | 55,9 |
| Murcia | 9,0 | 13,7 | 16,8 | 17,8 | 61,0 | 60,1 | 51,8 | 49,9 |
| Navarra | 0,0 | 22,3 | 24,3 | 26,2 | - | 100,0 | 84,1 | 79,4 |
| País Vasco | 23,7 | 46,2 | 52,0 | 50,3 | 61,4 | 52,5 | 53,2 | 50,3 |

* Avance de datos provisionales.

Fuente: elaboración propia a partir de las Estadísticas de la Educación del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

la expansión ha tenido lugar en paralelo a un fuerte crecimiento del sector privado. En 2019, la mitad de la escolarización en el primer ciclo de EI correspondía a centros privados. Ahora bien, de la tabla 2 cabe resaltar que respecto a 2000 el salto que se ha producido en España en los niveles de escolarización se debe también gracias a un aumento de la provisión pública. Por ejemplo, en Andalucía, la oferta pública pasó del 2,1 % en 2008 al 41,5 % en 2019. Galicia es de los pocos casos donde entre 2008 y 2016 se produjo una caída drástica del peso de la oferta pública, del 74 % a un 54 %. En términos generales, podemos ver que en 2019 se mantienen grandes diferencias entre las CC. AA. en la combinación público-privada, y en los casos seleccionados pasamos del mínimo de peso de provisión pública de Valencia, con un 31,3 %, al máximo en Navarra, con un 79,4 %. Además, el debate público-privado en torno a la escolarización temprana es distinto al resto del modelo educativo. Que las escuelas que oferten el primer ciclo de la educación infantil sean de titularidad pública no significa que sean gratuitas. Varían los costes para las familias, ya que las cuotas a pagar por una plaza de primer ciclo de EI se determinan en función de sus ingresos, con diferentes subvenciones y becas en cada comunidad autónoma o municipio.

5. ¿Progresividad en la primera etapa de educación infantil?

Análisis empírico de casos

A continuación comparamos las CC. AA. en función de una serie de categorías de análisis que permitan ver la progresividad en el diseño del primer ciclo de EI. ¿Cómo se enfrentan las CC. AA. al dilema de la equidad en la expansión de una política no universal?

5.1. Acceso

La tabla 3 muestra el peso que tienen una serie de circunstancias familiares en las baremaciones que se aplican para acceder al primer ciclo de EI. En concreto, hemos seleccionado el peso que tienen sobre el total de la puntuación los siguientes elementos: ingresos familiares, empleo de ambos progenitores, situación de monoparentalidad, madre trabajadora soltera, percepción de una renta mínima de inserción y discapacidad. Solamente hemos incluido aquellas categorías que tienen una capacidad redistributiva en el acceso. Otros elementos presentes en todas las baremaciones, como tener hermanos en el centro o residir en la zona de influencia, pese a tener un importante valor sobre la puntuación final, no los hemos considerado por entender que afectan a todos por igual, si bien es cierto que el peso que tienen estos dos criterios sobre el total determina también el espacio que queda para otras puntuaciones de carácter más redistributivo. Establecemos tres categorías según el peso: alto, medio y bajo. Es alto cuando el peso de la categoría en cuestión está por encima del 25 % del total de la puntuación; medio entre el 10 % y el 25 %, y bajo cuando la categoría no supera el 10 % del total.

Tabla 3. Puntuación para acceder a primera etapa EI en centros públicos, por CC. AA.

| | Ambos progenitores en empleo | Madre trabajadora soltera | Hogares monoparentales | Peso ingresos hogar | Percepción renta mínima autonómica | Situaciones discapacidad o exclusión social |
|----------------------|------------------------------|---------------------------|------------------------|---------------------|------------------------------------|---|
| Navarra | Alto | Alto | Alto | Medio | Bajo | Medio |
| País Vasco | Medio | Medio | Bajo | Medio | Bajo | Bajo |
| Comunidad Valenciana | Bajo | Bajo | Medio | Bajo | Alto | Medio |
| Andalucía | Medio | Medio | Medio | Bajo | Medio | Medio |
| Galicia | Alto | Alto | Bajo | Medio | Bajo | Bajo |
| Comunidad Madrid | Alto | Alto | Bajo | Alto | Bajo | Medio |
| Cataluña | Bajo | Bajo | Bajo | Bajo | Medio | Medio |

Nota: alto, por encima del 25 % sobre la total puntuación; medio, entre el 10 % y el 25 %; bajo, por debajo del 10 %.

Fuente: elaboración propia

En todos los casos estudiados, a excepción de la Comunidad Valenciana y Cataluña, el empleo de ambos progenitores, o de la madre únicamente en caso de ser familia monoparental, suele situar a las familias en la parte media o alta de la baremación. Así, si bien las últimas leyes estatales no lo especificaban como un criterio de acceso a centros públicos y concertados y se remarcaba el valor del primer ciclo de infantil en términos de equidad y reducción de desigualdades, vemos que en parte ha sido adoptado por una mayoría de CC. AA. como una política de conciliación familiar y de ayuda a la incorporación de las mujeres al mercado laboral.

Como podemos observar en la tabla 3, Galicia, Navarra y Madrid conceden un peso elevado en sus baremaciones a los hogares de dobles ingresos. En la baremación de la Xunta de Galicia, por ejemplo, por cada progenitor ocupado, se obtienen 7 puntos, mientras que por cada progenitor desempleado se obtienen únicamente 2 puntos. La prioridad que se le concede en general al empleo se muestra también en el caso de madres solteras ocupadas. No obstante, la reciente tipificación de distintos tipos de familia ha contribuido a facilitar una mayor diversidad en el acceso. Navarra, por ejemplo, a partir de 2017 ha favorecido un acceso más inclusivo de las familias monoparentales.

Ahora bien, todas las CC. AA. han ido incorporando también la diversidad de circunstancias sociofamiliares y situaciones de especial vulnerabilidad en sus baremaciones, lo que ha hecho aumentar, aunque en algunos casos tímidamente, el componente progresivo del acceso al servicio. En todos los casos, se trata de compensar las situaciones de desigualdad derivadas de bajos ingresos, la monoparentalidad, la discapacidad y situaciones de violencia machista.

El establecimiento de franjas de ingresos diferenciadas en los baremos también dota de mayor progresividad a los sistemas de acceso. En Madrid, Galicia, País Vasco y Navarra obtienen más puntuación las solicitudes con la renta per cápita más baja. Sin embargo, es importante ver cómo se combinan los ingresos con el empleo en las distintas baremaciones. En la mayoría de los casos, las

puntuaciones más elevadas se obtienen con la combinación de bajos ingresos y empleo. En el caso de Galicia, se restan puntos a rentas relativamente altas y, cuando hay un empate, tienen prioridad las solicitudes con la renta per cápita más baja y después las de jornada completa sobre jornada partida. En el caso de Madrid, el alto peso sobre el total otorgado a la empleabilidad de los progenitores (un 25,6 % del total de la puntuación) se puede igualar para madres desempleadas con una alta puntuación a los ingresos familiares (un 25,6 % obteniendo la puntuación completa, que se da en el caso de estar en el tramo más bajo de ingresos). No obstante, según esta proporción, una madre desempleada en el segundo tramo más bajo de ingresos perdería la plaza frente a una madre trabajadora en el tramo más alto de ingresos. Y en casos como el de Cataluña, donde no se tienen en cuenta ni los ingresos familiares ni el empleo, ambas madres estarían en igualdad de condiciones. De las comunidades autónomas estudiadas, solo la Comunidad Valenciana establece un peso más importante a los ingresos familiares (hasta casi un 10 %) que a la situación de empleo.

Ahora bien, algunas CC. AA. garantizan el acceso directo a todas las familias que son destinatarias de rentas mínimas (Andalucía) y otras se limitan a tenerlo en cuenta como un criterio de baremación más. La Comunidad Valenciana, por ejemplo, concede 4 puntos sobre un total de 41 a las personas perceptoras de la renta valenciana de inclusión. Cataluña otorga 10 sobre 90 a las familias que reciben una renta garantizada ciudadana (RSG). Navarra, a pesar de haber incorporado en la nueva baremación del año 2017 situaciones de especial vulnerabilidad, no contempla como una situación a valorar ser perceptor de una renta mínima autonómica.

Para facilitar la descripción de la tabla 3, en la tabla 4 se sitúan las comunidades autónomas estudiadas según el peso que dan a la conciliación, por un lado, y a los ingresos o a percibir una renta mínima, por el otro (se da la puntuación más alta en alguno de los dos apartados de la tabla 3). El cuadrante superior derecho se referiría una situación donde el diseño institucional se vuelca totalmente a la conciliación, mientras que el cuadrante inferior izquierdo se centraría en la equidad. Los cuadrantes superior izquierdo e inferior derecho muestran situaciones más complejas, donde el diseño institucional puede favorecer tanto la conciliación como la equidad. Aquí tenemos el caso de Madrid, donde se dan puntos por tener ingresos bajos, pero una familia con ambos progenitores trabajando puede obtener mayor puntuación que una familia sin trabajo pero con ingresos intermedios. Solo el caso valenciano se decanta hacia un modelo centrado en la equidad, si bien el resto de comunidades se sitúan en un punto intermedio en el peso de los ingresos y varían en el peso de la conciliación. En definitiva, si bien por un lado hay convergencia de todas las CC. AA. estudiadas a acercarse a un diseño institucional que se centra en término medio a la equidad, por el otro persiste gran variabilidad en el peso que se da a la conciliación.

En los criterios de acceso, también conviene tener en cuenta las subvenciones directas a las familias para sufragar el coste de la educación infantil en centros privados. Siguiendo un modelo mixto que da peso a la conciliación

Tabla 4. Relación conciliación/equidad en las siete CC.AA.

| | | Peso de ingresos o renta mínima en la baremación de acceso a guardería pública | | |
|---|-------|--|-------------------------|------|
| | | Alto | Medio | Bajo |
| Peso de conciliación en la baremación de acceso a guardería pública | Alto | Comunidad de Madrid | Galicia Navarra | |
| | Medio | | Andalucía País Vasco | |
| | Bajo | Comunidad Valenciana | Cataluña | |

Fuente: elaboración propia.

y la equidad, la Comunidad de Madrid (CAM) ofrece, por una parte, becas tomando en consideración la situación familiar de los progenitores (7 puntos para las familias de doble ingreso ya sea a tiempo completo o parcial) y, por otra, los ingresos familiares (hasta un máximo de 5 puntos), y hasta 2 puntos en caso de situaciones sociofamiliares justificadas por servicios sociales.

Por último, la discapacidad se tiene en cuenta en todas las CC. AA., aunque a diferentes niveles. En Cataluña, si un miembro de la familia tiene una discapacidad, se reciben 10 puntos (del total de 90). En caso de empate, se puede optar a 15 puntos adicionales si la familia es monoparental o es numerosa. En Navarra, la presencia de personas con discapacidad en el hogar u otras situaciones de vulnerabilidad social acreditadas por los servicios sociales tiene una puntuación total de 14 puntos. Esto implica un peso de 17,5 % de la puntuación total, porcentaje similar al que se otorga en la Comunidad Valenciana en estos casos. Andalucía, por ejemplo, acredita como circunstancia de grave riesgo a hijos e hijas de mujeres atendidas en los centros de acogida para mujeres víctimas de violencia de género o víctimas de terrorismo. En Galicia, tienen plaza garantizada todos aquellos menores con medidas administrativas de tutela o guarda en situación de acogimiento familiar. En la Comunidad Valenciana, tienen acceso directo quienes sean beneficiarios de la renta valenciana de inclusión, así como los hijos o hijas de víctimas de violencia de género.

5.2. Coste del servicio

Además de los criterios que regulan el acceso según distintas circunstancias socioeconómicas y vitales, otra manera complementaria de introducir progresividad en la primera etapa de EI es incidiendo en su coste. Según el módulo de acceso a servicios de la *Encuesta de condiciones de vida* (2016), el 15 % de los hogares decía pagar con dificultad o mucha dificultad el servicio de guardería. Según el nivel de renta, los porcentajes son del 19,7 % para el primer quintil y del 28,5 % para el segundo. En hogares de un solo adulto

Tabla 5. Coste del servicio en función de la renta

| | Asequibilidad en función de la renta | | | |
|------------|--------------------------------------|--|---|----------------------------------|
| | Tarificación social | Precio mínimo (en función renta hogar) | Deducciones/ bonificaciones cuotas privadas | Deducciones fiscales autonómicas |
| Navarra | Sí | 72 € | No | No |
| País Vasco | Sí | Gratuito | Sí | No |
| Valencia | Sí | Gratuito | Sí | Sí |
| Andalucía | Sí | Gratuito | Sí | Sí |
| Galicia | Sí | Gratuito | Sí | Sí |
| Madrid | Sí | Gratuito | Sí | Sí |
| Cataluña | No | 118 €* | No | No |

*50 % de bonificación para familia numerosa y/o monoparental; 100 % de bonificación por miembro de la familia numerosa de categoría especial, víctima del terrorismo, con discapacidad igual o superior al 33 %, o por encontrarse en situación de acogimiento familiar

Fuente: elaboración propia

con al menos un niño/a, el 32,6 % decía tener dificultad o mucha dificultad para pagar (INE, 2016).

Averiguar el coste final que asumen las familias tiene su complejidad porque aquí intervienen varios factores y existen diversos mecanismos que las CC. AA. aplican en la estructura general de precios. Además de precios diferenciados en función de una serie de criterios que varían por comunidad autónoma, el coste absoluto del servicio también varía significativamente por comunidades, y muy probablemente por municipios dentro de cada comunidad. Al tratarse de un servicio con una fuerte presencia del sector privado, además de observar los precios en los centros públicos, también es necesario averiguar si existen bonificaciones directas o indirectas a centros de titularidad privada. En la siguiente tabla, nos centramos en la tarificación social, en el precio mínimo en función de la renta del hogar, en las deducciones o bonificaciones al pago de cuotas privadas y en las deducciones fiscales.

Todas las CC. AA. salvo Cataluña han introducido mecanismos de tarificación social (o incluso la gratuidad), aunque esto puede inducir a engaño porque en esta última comunidad los municipios tienen competencias para establecer sus propios criterios de acceso y coste, incluidas las bonificaciones y tarificaciones. Aun así, según una encuesta reciente de la Diputación de Barcelona (2018), tan solo un 28 % de los municipios catalanes aplican algún tipo de tarificación social. El caso más importante es el de Barcelona, que introdujo un sistema de tarificación social en 2017 altamente progresivo (Navarro-Varas, 2019).

La Comunidad de Madrid es hasta ahora la única que a través del decreto 28/2019 establece la gratuidad de las tasas de escolaridad (antes existía tarificación social). No obstante, horarios ampliados y comedor siguen siendo de pago. El resto de CC. AA. tienen un precio mínimo establecido para quienes

reúnen los requisitos, que en la práctica o literalmente significa la gratuidad del servicio. Y si bien los umbrales varían entre algunas CC.AA., la gratuidad o el precio mínimo se establecen a partir de un umbral similar para una mayoría. En el caso de Navarra, se llega a un mínimo de 72 € (salvo la matrícula en los centros de Pamplona, gratuita desde 2021) para familias con una renta per cápita inferior a 3.350 € anuales (y a 43 € en caso de monoparentales); en Galicia, se establece la gratuidad para rentas entre el 30 % y el 50 % del IPREM, que suponen unos 3.500 € anuales en 2021; de igual forma, el servicio es gratuito en Andalucía para ingresos por debajo del 50 % del IPREM; en el caso del País Vasco, a la «cuota cero» acceden familias con ingresos inferiores a 18.000 € anuales (desde el curso 2019-2020 a través del acuerdo 08/03-201); finalmente, en la Comunidad Valenciana, la gratuidad se garantiza para el alumnado destinatario de la renta valenciana de inclusión. En la Comunidad Valencia, se ofrecen así mismo bonos para el acceso a guarderías y se regulan las horquillas de precios, a lo que los centros de educación infantil deben acogerse si desean acceder al sistema de bonos.

Además, los gobiernos autonómicos han ido reconociendo situaciones de especial vulnerabilidad social, más allá de la insuficiencia de ingresos, que también dan acceso directo y gratuito a la educación infantil temprana. En Navarra, por ejemplo, la resolución 4/2019 establece tanto el acceso como la posibilidad de exención de cuota en los casos de niños y niñas expuestos a factores de riesgo social o psicosocial y que también presentan retraso en su desarrollo. En Cataluña, la cuota es gratuita para casos de familias numerosas de categoría especial.

La tendencia futura en las CC. AA. parece que es avanzar en la reducción de costes para las familias e incluso introducir la gratuidad de los servicios. Si Madrid y Pamplona (Navarra) ya han establecido la gratuidad, Andalucía ha anunciado recientemente también la total gratuidad del primer ciclo de infantil para el curso 2023/2024. Tanto en Cataluña como en la Comunidad Valenciana, se ha previsto en los presupuestos de sus respectivos gobiernos garantizar la gratuidad del primer ciclo infantil para toda la etapa de 2 a 3 años, con la perspectiva, en la primera comunidad, de extenderla a todo el primer ciclo.

Además de cuotas diferenciadas en los centros públicos, las CC. AA. de Andalucía, Galicia, Madrid y Valencia otorgan deducciones directas y fiscales para sufragar el coste de las EI privadas. La cuantía de las ayudas con relación al coste total de un centro privado y quien tiene derecho a percibir las nos informarán sobre si se acercan más o menos a un modelo de conciliación o equidad. Por ejemplo, la Comunidad de Madrid es la única que combina un sistema de becas para sufragar el coste de las EI privadas y otro de deducciones fiscales. Las becas son de entre 100 € y 160 € (dependiendo de los ingresos), lejos de los 2.319 € que se gastaron las familias de media por alumno en educación infantil de primer ciclo en centros privados no concertados (Consejería de Educación e Investigación, 2017). En cuanto a las deducciones fiscales, la CAM sufraga hasta 1.000 € por cada menor en el primer ciclo de la educación infantil. Quedan excluidos de las becas los hogares con una renta familiar per

cápita anual superior a 25.000 €, mientras que pueden acceder a las deducciones las familias con una base imponible inferior a 30.000 € por miembro de la unidad familiar. Así pues, el sistema parece escorado a la conciliación más que a la equidad, ya que se financian los gastos de escolarización privada para las familias con ingresos por encima incluso de la renta media. El caso podría ser similar para Cataluña, que no subvenciona directamente a las familias, aunque sí a los centros privados. La orden ENS/164/2017 establece los módulos de subvención previstos para centros de titularidad privada de iniciativa social (sin ánimo de lucro), y que son de 328 € por alumno y curso (y un módulo específico de 1.094 € en caso de que más del 25 % del alumnado escolarizado en la guardería infantil tenga un grado de disminución superior al 65 %).

6. La importancia del ámbito municipal en el diseño institucional

La descripción realizada hasta ahora muestra la intencionalidad de la política pública de cada comunidad autónoma. Sin embargo, la distribución de competencias y financiación entre el ámbito autonómico y el municipal desempeña un papel importante en el diseño de los sistemas de acceso y los costes de los servicios. Esta distribución varía considerablemente entre las distintas CC. AA. y en el tiempo, como muestra el periodo de crisis económica y austeridad. En el caso del País Vasco, el Consorcio Haurreskolak establece un modelo de convenio de colaboración con los ayuntamientos para la gestión de las escuelas infantiles y la atención asistencial (BOPV n.º 252, 26/12/2003). Este consorcio ha impulsado medidas tanto para facilitar la conciliación como ayudas económicas y fiscales para el primer ciclo de EI. En Cataluña, según la ley 12/2009, la Generalitat es la responsable del sostenimiento de plazas de guardería, pero en la práctica entre 2013 y 2019 se incumplieron los compromisos de financiación. Esto supuso que los municipios, diputaciones y familias tuvieran que aumentar de forma significativa su contribución al sostenimiento del sistema. Por ejemplo, en el caso de Barcelona, en 2013 pasó a financiar de un 35 % a un 50 % del gasto (y las familias un 40 %) (Síndic de Greuges, 2015). En Navarra, si bien la normativa (OF 79/2012) estima una financiación a tercios de cada módulo (repartido, aproximadamente, entre un 43-45 % el gobierno de Navarra, un 25 % los ayuntamientos y entre un 30-32 % las familias), en Pamplona, según sus propias estimaciones, el ayuntamiento estaría financiando aproximadamente el 55 % del coste de cada módulo. La aportación de las familias se habría reducido al 28 % con la bajada de tarifas efectuada en los años anteriores, y la aportación del Departamento de Educación se estima en el 17 % del coste del servicio. El Ayuntamiento de Madrid también tomó la iniciativa y creó su propia red de escuelas en 2017-2018 ante la insuficiencia de los módulos de financiación de la CAM tras el estallido de la crisis económica.

También cabe recordar que los municipios pueden establecer sus propios criterios de acceso, por lo que la capacidad redistributiva del sistema puede variar. Aun así, la variación no tiene por qué ser muy grande. Por ejemplo, en el caso de Cataluña, la Generalitat, a partir del decreto 282/2006, tendía

hacia la delegación de competencias a los ayuntamientos en los procesos de preinscripción y admisiones con relación al primer ciclo de educación infantil (Diputación de Barcelona, 2019). Esto es especialmente relevante si tenemos en cuenta el peso de las corporaciones locales en la titularidad de centros en Cataluña. De 3.755 unidades del sector público que imparten educación de primer ciclo, solo 331 (8,8 %) son de titularidad autonómica, mientras que las 3.424 restantes son de corporaciones locales (91,2 %), no obstante, mantienen los criterios de la Generalitat. En una encuesta de 2015 a 200 municipios, un 53 % mencionaba tener la competencia de preinscripción y admisión (Diputación de Barcelona, 2019). De este 53 %, un 37 % afirmaba tener criterios de baremación propios, y de este 37 %, solo un 40 % afirmaba disponer de criterios asistenciales (y un 34 % criterios de conciliación). Por tanto, cerca de solo un 8 % de los municipios encuestados tenían criterios asistenciales diferentes propios.

7. Conclusiones

La inversión en la temprana infancia ha ido cobrando protagonismo en España desde principios de los años 2000. A lo largo de las últimas dos décadas, han aumentado tanto las tasas de escolarización de niñas y niños por debajo de los 3 años como la oferta pública. A pesar de que la expansión del primer ciclo de EI ha recibido un impulso político mucho menos decidido si lo comparamos con el segundo ciclo, el primero ha ido ganado protagonismo en las diferentes leyes educativas en España. En el ámbito estatal, el compromiso se materializa en garantizar transferencias e inversión en escuelas infantiles de nueva creación, pero no en su funcionamiento ni en nuevos marcos normativos que garanticen un apoyo estructural a la financiación del sistema. En consecuencia, las realidades territoriales son muy diversas. En la primera etapa de EI, prevalece un modelo mixto de gestión público-privado que en ausencia de un marco regulatorio común crea una gran dispersión en la oferta no solo entre las CC. AA., sino también en el seno de las propias CC. AA., y desigualdad en el acceso y la calidad de los servicios. Cabe tener en cuenta que la descentralización en este ámbito de política pública es la pauta común en toda Europa, y es importante insistir en que la descentralización de un nivel estatal a otro subestatal no supone en sí misma un problema. En el caso español, el problema fundamental con el primer ciclo de EI es una dispersión administrativa, con amplias competencias autonómicas y locales, en un ámbito de actuación con una regulación estatal de mínimos. Desde la crisis económica de 2008 y con los recortes presupuestarios de los gobiernos autonómicos hacia la administración local, algunos ayuntamientos, de manera destacada Madrid y Barcelona, se han visto obligados a ampliar la oferta frente a una creciente demanda. Esto complica enormemente las comparaciones entre territorios y pone también en alerta la validez de análisis limitados al ámbito estatal. Además, esto ha incidido también en la disponibilidad sistemática de datos fiables sobre la equidad (tanto en el acceso como en el coste) y la calidad de los servicios.

En este estudio hemos querido analizar en qué medida distintas CC. AA. incorporan criterios de equidad tanto en el acceso al servicio como en el coste que deben asumir las familias. Así, pretendíamos catalogar el diseño institucional autonómico según la existencia de mecanismos que explícitamente intentan equilibrar el acceso a este servicio dando prioridad a los colectivos de mayor vulnerabilidad. La diversidad de modelos existentes complica enormemente la comparación territorial, aun así, hemos podido llegar a dos conclusiones relevantes. En primer lugar, todas las administraciones autonómicas estudiadas han realizado una clara apuesta en las últimas dos décadas por la expansión del primer ciclo de EI.

Si bien las políticas de recorte de gasto público tras la crisis económica de 2008 supusieron un aumento del coste de estos servicios públicos para las familias, en los últimos años tanto el gobierno central como los gobiernos autonómicos han introducido cambios para convertir el primer ciclo de EI en una política, al menos en parte, dirigida hacia la igualdad de oportunidades. En este sentido, y en segundo lugar, todas las CC.AA. estudiadas han concedido recientemente más importancia a la situación económica y social de las familias en los criterios de acceso y en el precio que pagan y a la extensión de la gratuidad para la red de escuelas infantiles, ya sea solo para la etapa de 2 a 3 años o incluso para todo el primer ciclo de la educación infantil. Por tanto, la evidencia iría en contra de la hipótesis planteada en la introducción, y hay convergencia hacia un modelo equitativo.

Ahora bien, hay más disparidad entre CC. AA. en el peso que se da a la conciliación, con la creación de modelos híbridos. Si las leyes estatales enmarcan el primer ciclo infantil como una política educativa y de reducción de desigualdades, una mayoría de CC. AA. otorgan cierta prioridad en los criterios de acceso a las familias con ambos progenitores empleados, lo que indica que ha sido común también, en la implementación, entender el primer ciclo infantil como una política destinada a la conciliación y a favorecer la participación de las madres en el mercado laboral. A pesar de ello, algunos gobiernos autonómicos y locales han tratado de corregir esta situación favoreciendo también el acceso de hogares monoparentales, como Navarra, o aquellos encabezados por mujeres y únicas progenitoras, como Madrid o Galicia. El caso de Madrid ejemplifica bien la complejidad de ubicar a una CC. AA. en un tipo ideal de diseño institucional. En esta autonomía, se han impulsado políticas de equidad y conciliación, con la garantía de la gratuidad de los servicios y la valoración de los ingresos en la baremación, pero la escolarización en centros públicos es baja respecto a otras regiones, y las políticas que favorecen la conciliación por encima de la equidad son numerosas, como lo es el peso que se le otorga al empleo en la baremación de las escuelas infantiles públicas o la subvención a las familias que optan por una escuela infantil privada.

De la misma manera, y si bien quedaba fuera de nuestro ámbito de estudio, la financiación de los centros, las competencias y las condiciones laborales del cuerpo docente y, en general, la calidad de la enseñanza son también indicadores de la importancia que los distintos gobiernos otorgan a esta etapa de educación no obligatoria. Este aspecto deviene fundamental, pues diversos estudios

señalan que la calidad del servicio es una condición necesaria para que se pueda producir una reducción de desigualdades entre niños/as de diferentes contextos socioeconómicos. Así, a pesar de una reducción de los precios, o incluso con la introducción de la gratuidad, el poco desarrollo de una red pública con financiación suficiente y la externalización a servicios privados en contextos de baja inspección y control pueden comprometer su capacidad redistributiva. Del mismo modo, la presencia de bajos criterios de equidad en el acceso puede implicar una cierta regresividad, ya que no se reparte de manera equitativa la inversión destinada a la gratuidad o bajada de precios de estos centros.

Finalmente, reiterar que la descentralización y la concesión de competencias en el ámbito local introducen una mayor complejidad al sistema y a la diferenciación territorial dentro de las CC. AA. Aun así, a partir del caso catalán, hemos visto que, por lo general, y a pesar de tener competencias en criterios de acceso y precio, no son una mayoría los municipios que introducen sus propios criterios o reducen los precios significativamente. El riesgo de esta descentralización es que, sin los mecanismos adecuados de financiación y nivelación en el área supralocal, sean aquellos municipios con más recursos y capacidad fiscal los que puedan ofrecer una red pública asequible de calidad, como puede ser el caso de Barcelona en comparación con municipios cercanos más pequeños. Cada vez que el gobierno central o el regional incumplen su compromiso hacia el primer ciclo de EI, como ocurrió tras la crisis económica de 2008, crece el riesgo de un aumento de las desigualdades territoriales.

Financiación

El presente trabajo forma parte del proyecto «Inversión en la temprana infancia, política, políticas y resultados», financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades CSO2017-88906-R.

Referencias bibliográficas

- ABRASSART, A. y BONOLI, G. (2015). «Availability, Cost or Culture? Obstacles to Childcare Services for Low-Income Families». *Journal of Social Policy*, 44 (04), 787-806.
<<https://doi.org/10.1017/s0047279415000288>>
- CANTILLON, B. y LANCKER, W. van (2013). «Three Shortcomings of the Social Investment Perspective». *Social Policy and Society*, 12 (4), 553-564.
<<https://doi.org/10.1017/s1474746413000080>>
- DIPUTACIÓN DE BARCELONA (2018). «Escoles bressol municipals. Panel 2017-2018». Recuperado de <<https://bit.ly/3Ajwts4>>.
- (2019). «Les escoles bressol municipals: estat de la qüestió». Recuperado de <<https://bit.ly/3IqV15d>>.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2019). *The Incomplete Revolution. Adapting welfare states to women's new roles*. Cambridge: Polity Press.
- EURYDICE (2013). *Key Data on Teachers and School Leaders in Europe. 2013 Edition*. Eurydice Report. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.

- FLORES MARTOS, R.; GÓMEZ MORÁN, M. y RENES AYALA, V. (2016). «La transmisión intergeneracional de la pobreza: factores, procesos y propuestas para la intervención». Recuperado de <<https://www.caritas.es/producto/la-transmision-intergeneracional-la-pobreza-factores-procesos-propuestas-la-intervencion/>>.
- GALLEGO, R. (2016). «Conclusiones. Ideología, financiación territorial y (des) igualdad: ¿qué margen hay para la autonomía política?». En: GALLEGO, R. (2016). *Descentralización y desigualdad en el estado autonómico*. Valencia: Tirant lo Blanch, 386-404.
- GALLEGO, R. y VILALTA, M. (2016). «Descentralización y (des) igualdad en el estado autonómico: entre la autonomía política y la financiación territorial». En: GALLEGO, R. (2016). *Descentralización y desigualdad en el estado autonómico*. Valencia: Tirant lo Blanch, 17-44.
- GONZÁLEZ, M. 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 del Bienestar en España*. Madrid: Tecnos, 365-398.
- HECKMAN, J. (2012). *Invest in early childhood development: Reduce deficits, strengthen the economy*. Chicago: The Heckman Equation.
- HECKMAN, J.; PINTO, R. y SAVELYEV, P. (2013). «Understanding the mechanisms through which an influential early childhood program boosted adult outcomes». *The American Economic Review*, 103 (6), 2.052-2.086. <<https://doi.org/10.3386/w18581>>
- HEMERIJCK, A. (2015). «The quiet paradigm revolution of social investment». *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 22 (2), 242-256. <<https://doi.org/10.1093/sp/jxv009>>
- HOBSON, B. M. (2014). *Work-Life Balance: the Agency and Capabilities Gap across European and Asian Societies*. Oxford: Oxford University Press.
- 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*. Palgrave Macmillan, 276-300.
- INE (2016). *Encuesta de condiciones de vida*. Instituto Nacional de Estadística.
- LANCKER, W. van y GHYSELS, J. (2014). «Who benefits from investment policies? The case of family activation in European countries». En: CANTILLON, B. y VANDENBROUCKE, F. (2014). *Reconciling work and poverty reduction: How successful are European welfare states*, 212-37. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199926589.003.0007>
- LEÓN, M. (2017). «Social Investment and Childcare Expansion. A Perfect Match?». En: HEMERIJCK, A. (ed.). *The uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press, 118-127.
- LEÓN, M. y MUÑOZ, C. (2016) «Servicios de atención la infancia: ¿política asistencial o educativa?». En: LEÓN et al. (coord. M. León). *Empleo y maternidad. Obstáculos y desafíos a la conciliación de la vida laboral y familiar*. Funcas –Serie Economía y Sociedad– 2016.
- LEÓN, M. y SALIDO, O. (2016). «Las políticas de protección a las familias en perspectiva comparada: divergencias nacionales frente a desafíos compartidos». En: PINO, E. del y RUBIO LARA, M. J. (dir.) (2.ª ed.). *Los estados de bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos, 370-388.
- MECD (2013). «Sistema estatal de indicadores de la educación». Recuperado de <<http://bit.ly/16OitSP>>.
- MOREL, N.; PALIER, B. y PALME, J. (2011). *Towards a Social Investment Welfare State*. Policy Press.

- MORGAN, K. J. (2012). «Promoting social investment through work-family policies: which nations do it and why?». En: MOREL, N.; PALIER, B. y PALME, J. *Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies, and Challenges*. Bristol: Policy Press, 153-180.
<<https://doi.org/10.1332/policypress/9781847429247.003.0006>>
- NAVARRO-VARAS, L. (2019). *El cuidado de la primera infancia. Desigualdades sociales y territoriales en la metrópolis de Barcelona*. Universitat Autònoma de Barcelona.
<<http://hdl.handle.net/10803/669604>>
- NAVARRO-VARAS, L. y LEÓN, M. (en prensa) «¿Quién gana y quién pierde? Sesgos sociales en el acceso a servicios de cuidado formal e informal en la temprana infancia». *Revista Española de Investigaciones Científicas*, 182.
- NUSSBAUM, M. C. y SEN. A. (eds.) (1993). *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press.
- PALOMERA, D. (2022). «Estado de Bienestar para todas? Análisis del Efecto Mateo en las solicitudes y acceso a las guarderías públicas, y el papel de la política social para aliviarlas». *Papers* 107(3), e3068. <<https://doi.org/10.5565/rev/papers.3068>>
- OECD (2006, 2012, 2017). *Starting Strong. Early Childhood Education and Care*. OECD Publications.
- SAVE THE CHILDREN (2019). *Informe donde todo empieza. Educación infantil de 0 a 3 años para igualar oportunidades*. Madrid: Save the Children. Disponible en <<https://www.savethechildren.es/publicaciones/informe-donde-todo-empieza-educacion-infantil-de-0-3-anos-para-igualar-oportunidades>>.
- SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA (2015). *Informe sobre la igualtat d'oportunitats en l'educació infantil (0-3 anys)*. Recuperado de <<https://bit.ly/3Ah7RQm>>.