

Las escuelas infantiles 0-3 en Navarra: características, estrategias y retos para promover la equidad

Lucía Martínez-Virto
Leonor Canals Botas

Universidad Pública de Navarra. Departamento de Sociología y Trabajo Social
lucia.martinez@unavarra.es; leocanals@gmail.com



Recepción: 22-12-2021
Aceptación: 17-02-2022
Publicación: 12-07-2022

Cita recomendada: 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>>

Resumen

La extensión del 0-3 en España es ya un reto presente en las agendas políticas estatales, autonómicas y locales. Contemplado en las normativas estatales desde hace décadas, su desarrollo por parte de ayuntamientos y gobiernos regionales ha sido especialmente intenso en los últimos años. Sin embargo, analizar este aspecto no es tarea sencilla. La diversidad de modelos y la ausencia de datos comparables entre territorios no hacen fácil avanzar en la generación de conocimiento. Tan solo los estudios de caso, con sus especificidades, permiten profundizar en los modelos de gestión y su impacto. El objetivo de este artículo es presentar cómo el paradigma de atención 0-3 de Navarra ha respondido al reto de promover un modelo más equitativo y universal. Desde un análisis específico de su evolución y sus distintas medidas de extensión, se pretende identificar las estrategias orientadas a la extensión universal y la equidad en el acceso a la infancia más vulnerable al sistema 0-3. Para ello, se realiza un análisis normativo y estadístico de fuentes secundarias, así como distintas entrevistas en profundidad a personal técnico y de gestión. Los resultados aspiran a presentar las medidas desarrolladas y a compartir sus avances y retos con otros territorios, de tal forma que contribuyan a generar conocimiento sobre el desarrollo de esta política de promoción de la infancia.

Palabras clave: 0-3; Navarra; acceso; cobertura, financiación; equidad

Abstract. *Nursery schools for 0 to 3-year-olds in Navarra: Characteristics, strategies and challenges to promote equity*

The provision of early childhood education for 0 to 3-year-olds in Spain is a challenge for state, regional and local policy agendas. Regulated by state legislation for many decades, the evolution of educational policy for 0 to 3-year-olds by city councils and regional governments has been especially intense in recent years. However, analysing this evolution is not an easy task. The diversity of models and the absence of comparable data between regions makes analysis difficult. Only case studies, which are necessarily specific, enable us to look into models of delivery and impact in more depth. The aim of this paper is to show how the provision of early childhood education in Navarra has responded to the challenge of promoting a more equitable and universal model. Through a specific analysis of the development and various models of educational provision, the paper aims to identify strategies aimed at providing universal and equitable access to early childhood education for the most vulnerable children. A review of secondary regulatory and statistical sources is carried out, as well as in-depth interviews with technical and management personnel. The results aim to show the measures taken, and to share progress and challenges with other regions, to ultimately contribute to the understanding of the evolution of this policy for early childhood development.

Keywords: 0-3; Navarra; access; coverage; financing; equity

Sumario

- | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> 1. Introducción 2. Metodología 3. Aproximación cuantitativa al modelo 0-3 en Navarra: gestión, cobertura y plazas ofertadas 4. Resultados: análisis de las estrategias implementadas para un modelo más universal, accesible y equitativo | <ul style="list-style-type: none"> 5. Discusión de resultados: avances importantes con oportunidades perdidas para consolidar un modelo más universal y equitativo 6. Conclusiones Financiación Agradecimientos Referencias bibliográficas Anexo I |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

1. Introducción

La educación 0-3 años es un desafío para los gobiernos locales y autonómicos, que comparten competencias en esta materia. Inicialmente, parte del motor de este reto se encontraba promovido por las necesidades de cuidado y conciliación de las familias. No obstante, el reconocimiento de este nivel educativo como un elemento esencial en el desarrollo y la promoción de la infancia es cada vez más un aspecto clave en su extensión (Save the Children, 2019). Existe un amplio y arraigado consenso en torno al reconocimiento de la educación como un factor de inclusión social. Este hecho viene avalado por numerosos estudios académicos y empíricos que han llegado a la conclusión compartida de que el nivel educativo determina las trayectorias vitales y laborales de las personas (García et al., 2019; Moreno, 2011; Flaquer, 2010, entre otros). Del mismo modo, las ciencias sociales también se han ocupado de identificar

cómo la atención educativa a la primera infancia es decisiva para romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza en los hogares más vulnerables (Cueto et al., 2019; Flores et al., 2016; ESN, 2014). Todo ello señala al desarrollo de este nivel de atención como una de las claves en la promoción de la infancia. Este reconocimiento también está presente en la propia normativa. La LOGSE (1/1990), primer hito normativo en esta materia, lo señala en su preámbulo como un derecho de carácter social básico y un mecanismo para la reducción de la desigualdad social. A pesar de ello, no sienta las bases para garantizar el acceso y la extensión, pues lo mantiene como un nivel voluntario y cede a las administraciones regionales la responsabilidad de extenderlo. Tampoco se supera, a través de posteriores normativas, su base asistencial basada en el cuidado y la conciliación, pues mantiene la doble naturaleza asistencial y educativa (LOCE 10/2002, RD 828/2003), cuestión que se continúa en posteriores normativas, como la Ley Orgánica de Educación (LOE 2/2006) o la LOMCE (8/2013). Como resultado de este limitado marco normativo y el traspaso competencial a las comunidades autónomas, a pesar del reconocimiento de la potencialidad de este nivel educativo para reducir las desigualdades, su extensión presenta fuertes diferencias y se enfrenta a importantes retos en materia de equidad (Ancheta-Arrabal, 2018).

Cómo está respondiendo cada territorio al reto de la equidad y la extensión del modelo es una cuestión compleja de medir, pues requiere analizar en profundidad su proceso de desarrollo y las medidas implementadas con este fin. Navarra es una comunidad autónoma situada al norte de España. Según los datos del padrón (Nastat, 2019), tiene una población total de 654.214 habitantes. De este total, la población con edad inferior a 3 años asciende a 17.442 niños y niñas, el 2,6 % de la población total. Una de las características territoriales de Navarra es que, además, es una región con baja densidad de población. Según los datos oficiales, la densidad es de 63 habitantes por km² (Nastat, 2019). Ello se explica también por la dispersión territorial y la fragmentación municipal, ya que es una comunidad autónoma con 272 municipios en 10.391 km². Estas características implican algunos retos en materia de desarrollo de servicios de atención a esta población, ya que se destacan diferencias importantes entre las zonas rurales, más envejecidas, y las urbanas, con población más joven, pues es la zona de Pamplona y comarca donde reside el 57,6 % de la población menor de 3 años.

En la última década, este territorio ha implementado importantes avances tanto normativos como de gestión o acceso orientados a la extensión del modelo 0-3, todos ellos encaminados a promover un modelo de atención a la infancia más accesible, equitativo y universal (León et al., 2022). El objetivo de este análisis es identificar cada una de estas modificaciones con el fin de conocer su contribución y limitaciones a la construcción de su modelo 0-3. Todavía es pronto para conocer el impacto que tienen estos cambios, pero su identificación y análisis permiten profundizar en ellos y generar conocimiento que puede resultar de interés a otros territorios. Por tanto, a través de este estudio de caso, se espera contribuir a detectar iniciativas que con carácter local

o autonómico están contribuyendo a avanzar hacia modelos de atención a la infancia más accesibles, equitativos y universales.

2. Metodología

Este trabajo ha combinado una doble metodología de acceso a fuentes secundarias y a la técnica cualitativa de la entrevista en profundidad a informantes clave, como puede comprobarse en la tabla 1. Por un lado, está la aproximación a la evolución del objeto de estudio basada en fuentes secundarias estadísticas, normativas y documentales, así como estadísticas facilitadas por el Departamento de Educación y análisis de otras fuentes oficiales del Ministerio de Educación y el Instituto Navarro de Estadística. Por otro lado, se han realizado seis entrevistas en profundidad a personal técnico y responsables de los servicios de educación 0-3 del Departamento de Políticas Sociales de Navarra, el Departamento de Educación de Navarra y la Sección de Escuelas Infantiles de Pamplona. Puede revisarse el guion de estos encuentros en el anexo de este texto. Si bien se atenderá a la normativa reguladora autonómica, la información estadística en la evolución de matrícula o financiación tomará también algunos elementos de estudio de caso referidos a la ciudad de Pamplona.

La selección de estos perfiles se ha realizado partiendo de una identificación de informantes clave del modelo de gestión, la toma de decisiones y el desarrollo de este nivel de atención a la infancia. En las entrevistas se han abordado tres grandes ejes de análisis que han versado en el cambio de modelo: el legislativo, el de la gestión y el de la financiación y acceso. El objetivo del análisis legislativo ha sido conocer los cambios implementados para promover un modelo

Tabla 1. Ficha metodológica y características de la muestra

Fuentes secundarias	Revisión normativa de referencia estatal, autonómica y municipal Estadísticas oficiales facilitadas o disponibles en organismos oficiales
Técnicas cualitativas	Entrevista a personal técnico y responsable del nivel educativo 0-3. Características de la muestra
E1	Responsable de Subdirección de Infancia y Familia del Gobierno de Navarra del Departamento de Políticas Sociales
E2	Responsable de las políticas de inclusión del Gobierno de Navarra del Departamento de Políticas Sociales
E3	Técnica de gestión de las escuelas infantiles dependientes del Departamento de Políticas Sociales
E4	Responsable del Órgano Autónomo de Gestión de las Escuelas Infantiles de Pamplona
E5	Técnica de gestión del 0-3 en el Departamento de Educación de Gobierno de Navarra
E6	Técnica de gestión del 0-3 en el Departamento de Educación de Gobierno de Navarra

Fuente: elaboración propia.

con un enfoque más educativo que permita la universalización y el acceso más equitativo. En el espacio de la gestión, se han identificado las fórmulas de gestión de los centros de 0-3 (privados, públicos y concertados) mapeando su distribución a lo largo de todo el territorio rural o urbano. Finalmente, se identifican las fórmulas desarrolladas para el acceso en términos económicos o de baremación, en las que destacan los cambios en los baremos y tarificación orientados a favorecer un acceso más equitativo a estos centros.

3. Aproximación cuantitativa al modelo 0-3 en Navarra: gestión, cobertura y plazas ofertadas

Una de las consecuencias de la gestión descentralizada y voluntaria de este nivel educativo queda latente en la diversidad de formas de atención. En la provisión de servicios 0-3 en Navarra, participan tanto instituciones públicas como distintas organizaciones, entidades, empresas y personas particulares que asumen la atención de los niños y niñas de la primera infancia. Según los datos disponibles en el Departamento de Educación, en el año 2020, casi 6 de cada 10 de esos niños son atendidos por escuelas infantiles de titularidad municipal, gestionadas de manera directa o indirecta. El 15 % de los menores lo son por centros privados y el 12,1 % por guarderías privadas sin autorización, pues la regulación permite ofrecer los servicios, pero solo aquellos centros que cumplen los requisitos normativos son autorizados. Estos datos son similares a los nacionales, donde el porcentaje de alumnos escolarizados en el primer ciclo de educación infantil durante el curso 2019-2020 en centros de titularidad pública es del 51 %; del 25 % en enseñanza privada concertada, y del 11 % en enseñanza privada no concertada (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2021). Cabe señalar también que en la Comunidad Foral, entre los años 2006 y 2007, se regularon otras fórmulas de extensión, como las casas amigas o las aulas 2-3, si bien han tenido un impacto más residual en este campo que en otras comunidades autónomas (Ancheta-Arrabal et al., 2022).

En general, el número de plazas totales ofertadas en Navarra es mayor conforme aumentamos la edad: casi una de cada 10 para niños y niñas de 0-1 años (8,8 %); el 36,3 % para niños y niñas de 1 año, y el 55 % para menores de 2 a 3 años. En el ámbito estatal, estos datos muestran una tasa neta de escolaridad del 13 % entre los menores de 0-1 años, del 44 % entre los de 1-2 años y del 63 % entre los de 2-3 años (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2021). Según los datos obtenidos a través del Ministerio de Educación, a lo largo de los últimos 10 años, el volumen de menores matriculados en el primer ciclo de educación infantil (0-2 años) en Navarra se ha más que duplicado, y ha pasado de 1.835 niños y niñas matriculados en el curso 2010-2011 a 4.243 menores en el curso 2020-2021. Si bien en el ámbito estatal también ha habido un crecimiento en la tasa neta de escolaridad en esta etapa educativa —del 44 % en el curso 2009-2010 al 63 % en el curso 2019-2020— (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2021), destaca el aumento en la Comunidad Foral. A pesar de que estos datos muestran un crecimiento considerable de

la escolarización de los menores en este ciclo educativo, las tasas de escolaridad están todavía muy por debajo de los siguientes niveles educativos.

No obstante, en un modelo de gestión tan descentralizado como el que rige el desarrollo del 0-3, la mirada estadística requiere conocer la propia diversidad territorial del sistema de recogida de información. Si bien estos datos no son fáciles de conseguir, pues no están presentes de manera tan desagregada en las estadísticas disponibles, los datos facilitados por el Departamento de Educación sobre el año 2019-2020 nos permiten aproximarnos al mapa del 0-3 en Navarra. Cabe aclarar que estas estadísticas hacen referencia solo a los centros autorizados y que pueden existir centros privados no registrados que estén ofreciendo servicios y cuya información no se encuentre disponible en los registros habilitados.

Según los datos facilitados por el Departamento de Educación, en el curso 2019/2020 se detectaron un total de 94 centros públicos financiados que dependían de 76 ayuntamientos. Esto se debe a que algunos ayuntamientos grandes cuentan con varios centros. Es el caso, por ejemplo, de Pamplona, que tiene en su municipio un total de 16 centros públicos: 11 propios del ayuntamiento y 5 dependientes del Gobierno de Navarra. Estos centros suman un total de 6.457 plazas, lo que supone el 37,02 % de la población navarra de 0-2 años. Es necesario señalar que la demanda está más concentrada en algunas zonas, mientras que otras cuentan con plazas sin cubrir. Como se constata a continuación, la cobertura varía mucho no solo de un año a otro, sino también en función de la zona territorial: «La cobertura depende mucho de la zona geográfica, pues la oferta y la demanda no es equiparable a la ciudad» (E5).

En ocasiones, zonas con menos demanda mantienen plazas libres, mientras que otras cuentan con una larga lista de espera. Resulta complejo prever la demanda constante, especialmente en zonas de baja densidad de población, ya que depende del número de niños o niñas que nacen cada año. En el caso de las ciudades, esto es menos variable: los datos facilitados por el propio ayuntamiento manifiestan que la lista de espera en la ciudad se situó en 301 niñas y niños del total, y las vacantes en el curso 2019/2020 fueron 40.

No obstante, en la tabla 2 también se observa esta variación entre las plazas ofertadas y ocupadas de centros públicos y privados por zonas de Navarra. De ahí pueden extraerse tres conclusiones importantes. La primera es que las tasas de cobertura varían por zonas y que se duplican en aquellos territorios menos poblados. Es el caso del Pirineo, donde, a pesar de tener la tasa más baja de población de esa edad y también de plazas ofertadas, la cobertura asciende al 85 %. Por el contrario, el resto de zonas se mantienen más o menos cerca de la cobertura media de Navarra (56,49 %). También Pamplona se muestra cercana a esa cifra (52,11 %). La segunda conclusión significativa es que, si bien en Pamplona y comarca el número de plazas ofertadas en centros públicos o privados es bastante similar, en el resto de Navarra los centros públicos tienen una mayor presencia y buena parte de las plazas ofertadas vienen motivadas o apoyadas, en mayor o menor medida, por las entidades locales. Así, los centros públicos duplican de media el número de plazas ofertadas de 3.396 para cen-

Tabla 2. Relación de plazas de centros públicos y privados por zonas de Navarra en el curso 2019/2020

Zona Navarra	Centros públicos				Centros privados				Cobertura total de plazas %
	Total plazas ofertadas	Plazas ocupadas	Plaz. ocupad. / Plaz. ofertad. %	Cobertura de plazas	Total plazas ofertadas	Plazas ocupadas	Plaz. ocupad. / Plaz. ofertad. %	Cobertura de plazas	
Ciudad de Pamplona	1.327	1.250	94,20	26,75	1.258	920	73,13	25,36	52,11
Navarra 2000									
Noroeste	571	360	63,05	40,90	184	91	49,46	13,18	54,08
Pirineo	213	114	53,52	71,72	40	15	37,50	13,47	85,19
Comarca Pamplona	3.195	2.742	85,82	31,78	2.632	1.893	71,92	26,18	57,96
Tierra Estella	204	142	69,61	24,58	289	206	71,28	34,82	59,40
Navarra Oriental	326	208	63,80	44,47	52	45	86,54	7,09	51,57
Ribera Alta	837	529	63,20	52,67	39	33	84,62	2,45	55,13
Ribera Baja	1.111	857	77,14	43,67	160	124	77,50	6,29	49,96
Total Navarra	6.457	4.952	76,69	37,02	3.396	2.407	70,88	19,47	56,49

Fuente: Departamento de Educación, Gobierno de Navarra.

tros privados a 6.457 para centros públicos y, por tanto, garantizan dos tercios de la cobertura (37 % frente a 19,4 %). La última de las conclusiones es que en aquellos lugares con una oferta parecida entre centros públicos y privados la tasa de ocupación es mayor en los centros públicos, lo cual parece apuntar a que existe una preferencia por estos espacios. Es el caso de Pamplona y su comarca, donde la tasa de ocupación en el centro público es del 85,82 % y en el privado del 71,92 %. Con todo ello, se constatan dos cuestiones importantes: por un lado, se observa que, a pesar del avance, incrementar la cobertura de este servicio es un reto importante en el que seguir trabajando y, por otro, que la presencia de un mapa diverso entre zonas geográficas puede implicar desarrollos distintos en la aplicación de las medidas de equidad social y territorial.

4. Resultados: análisis de las estrategias implementadas para un modelo más universal, accesible y equitativo

Al igual que en otros territorios, el desarrollo del modelo 0-3 en Navarra se ha enfrentado en la última década al reto de su extensión. Para ello, ha utilizado instrumentos normativos y distintas estrategias para regular este nivel de atención desde un enfoque educativo, público y equitativo. A lo largo de este punto, se presentan las medidas orientadas a promover su accesibilidad y universalidad desde un enfoque de equidad. Estos resultados son fruto del análisis documental y normativo y del estudio cualitativo de testimonios de informantes clave en este desarrollo. A través de sus discursos, se identifican dos grandes ejes de cambios que han marcado el presente del modelo navarro: las modificaciones legislativas y la revisión de los instrumentos de acceso y financiación de los centros. A continuación, se explican ambas líneas de acción.

4.1. Modificaciones normativas para promover el acceso universal y equitativo

Como se ha señalado en apartados anteriores, la normativa española sobre este nivel educativo aparece en la LOGSE (1/1990), en la que se subraya su papel en la reducción de la desigualdad social. Pero no es hasta el año 2002 cuando en España se vuelve a mencionar la educación 0-3 años en una ley orgánica, a través de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE 10/2002), señalando su «doble naturaleza educativa y de atención y cuidado a la primera infancia» (art. 7.2, LO 10/2002), pero, a diferencia del nivel 3-6, no concretando el contenido, los criterios de organización, las metodologías educativas ni los perfiles profesionales para la atención al 0-3. Del mismo modo, la Ley Orgánica de Educación (LOE 2/2006) vuelve a suponer una oportunidad perdida para la regulación del primer ciclo de educación infantil, al delegar en las administraciones educativas autonómicas los contenidos educativos, requisitos de los centros (ratios, instalaciones...), etcétera, y señalar la gratuidad del segundo ciclo, pero no del primero. Estas características se mantienen en la LOMCE (8/2013).

La regulación del 0-3 años en Navarra no llega hasta el año 2007. Hasta el momento, no se contaba con ninguna ordenación específica al respecto. Tan solo Pamplona, desde el año 1994, contaba con la Ordenanza Municipal de Sanidad número 4, aún vigente, que regula las condiciones mínimas «higiénico-sanitarias y ambientales» para aquellas solicitudes de apertura de negocio que se dedicarán a servicios relacionados con el cuidado 0-3 de niñas y niños (Ordenanza Municipal de Sanidad número 4, 1994). Este hecho, en contraposición con otras acciones de la política social y educativa autonómica que tienen sus primeros hitos normativos desde los años 80, es, sin duda, sintomático del lugar que ocupa no solo en inversión, sino desde un enfoque de cuidado y mercantil más que educativo.

El Decreto Foral 28/2007 surge un año después de la Ley Orgánica de Educación (LOE 2/2006), y regula, por primera vez, el primer ciclo de educación infantil en Navarra con el reconocimiento explícito al Departamento de Educación como institución responsable, si bien convivirá con la participación del Departamento de Políticas Sociales, hasta el momento competente de los servicios de conciliación. Estos pasos, según las personas entrevistadas, supusieron un cambio hacia un enfoque más universal y educativo.

Las primeras escuelas infantiles dependían de Políticas Sociales y eran asumidas como una política familiar, no educativa. El marco normativo que se inicia en Navarra en 2007 es clave para abandonar esa concepción y consolidar el enfoque educativo e igualitario, independientemente de las necesidades familiares. (E3)

El Decreto Foral 28/2007 normativizó desde un enfoque educativo cuestiones cardinales que hasta el momento se ubicaban en un limbo legislativo. Por un lado, considera la cuestión pedagógica como pilar, pero también mantiene una vertiente social orientada a la integración de la infancia. En términos de

acceso y equidad, reconoce la necesidad de inversión pública para reducir las desigualdades y promover el acceso en condiciones de igualdad. En lo referido a las condiciones físicas, regula por primera vez la ventilación, la iluminación y las dimensiones de los centros. Este decreto fue indispensable para regular el sector y sus condiciones: «La extensión del 0-3 era una necesidad y esta normativa supuso un primer hito para comenzar a sentar unas bases de calidad en Navarra» (E6).

Años más tarde, se sucedieron distintas normas que desarrollaban algunas funciones vinculadas a la calidad, la financiación y el acceso. El Decreto Foral 72/2012 estipuló las ratios en 8 para menores de 1 año; en 13 para aulas de 1 a 2 años, y en 18 para los de 2 a 3 años. Este cambio, aumentó las ratios que venían establecidas en el anterior Decreto Foral 28/2007, con un incremento del número de menores para las aulas de 1-2 años (de 12 a 13) y 2-3 años (de 16 a 18).

Posteriormente, la Orden Foral 79/2012 reguló la participación económica del Departamento de Educación en la financiación de las escuelas infantiles públicas con el objetivo de ampliar su extensión. Con esta orden, la financiación de los centros se articula de forma compartida entre el gobierno autonómico, la entidad local y las familias. La aportación local se acordó en el 25 % del coste por módulo del servicio, a excepción de aquellos ayuntamientos que no cuentan con el número mínimo de niños para alcanzar una unidad, donde será del 15 %. La participación de las familias es la resultante de la diferencia de la aportación autonómica y la local. Tan solo se establecen diferencias en la financiación de necesidades educativas especiales, que son asumidas en su totalidad por el Departamento de Educación. Este cambio supuso un avance clave, pues comprometía, por primera vez, un mínimo de financiación pública por plaza. En definitiva, el avance normativo de las últimas décadas ha sentado bases importantes en el desarrollo y la responsabilidad del 0-3 en Navarra mediante la adopción de un enfoque educativo que busca la extensión universal, pública y de equidad. Aun así, a pesar de estos pilares y voluntades, mantiene una fuerte descentralización de las competencias de desarrollo y no establece un criterio firme en cuanto al perfil de las personas educadoras, pues reconoce desde la titulación universitaria al grado superior de Formación Profesional y acepta, incluso, titulaciones afines. Por todo ello, mantiene algunos signos de la etapa asistencial no profesionalizada, lo que limita el avance al espacio educativo regulado.

4.2. Cambios en los instrumentos de acceso y tarificación para un impacto más equitativo

A pesar del avance normativo, el trabajo realizado constata la presencia de limitaciones para garantizar el acceso universal y consolidar el enfoque educativo, pero, sobre todo, para avanzar en procedimientos de acceso más equitativos: «Se avanzó en normativa reguladora, el acceso presentaba sesgo, por lo que posteriormente se inicia un trabajo de revisión de los procedimientos de acceso» (E3).

Por ello, de manera paralela a las normativas, Navarra inicia desde el año 2015 un camino hacia la búsqueda de instrumentos orientados a mejorar las condiciones de acceso desde un enfoque de equidad. Destacan tres líneas de modificación: el baremo de acceso a los centros públicos, la tarificación social de las plazas y las vías extraordinarias de acceso para casos de alta vulnerabilidad. Todos estos ámbitos encuentran referencia en las normativas analizadas.

Estos cambios fueron fruto de un trabajo interdepartamental entre los sistemas de atención a la infancia más vulnerable y el Departamento de Educación, que impulsó varias modificaciones de calado orientadas a reducir algunas situaciones de desigualdad en el acceso y a proteger a las familias monoparentales y de bajos recursos: «Este trabajo compartido fue clave para reducir algunas barreras que impedían el acceso a hogares de alta vulnerabilidad como los monoparentales» (E6).

En primer lugar, se revisó la tarificación de los centros públicos para reducir las tarifas e incluir distintos tramos a partir de la renta. Como se ha señalado, los módulos de financiación del Departamento de Educación son calculados anualmente y las aportaciones de las familias son resultado de la diferencia entre el coste total del servicio y el aporte autonómico y municipal. Desde el curso 2018/2019, las aportaciones de las familias se redujeron un 15 % para todos los tramos, al tiempo que se ampliaron los tramos de las rentas más bajas. Las nuevas tarifas incorporaron una tarificación social en función de la renta per cápita familiar, así como de la tipología del hogar, con una reducción de la cuota en las familias monoparentales. Como resultado, el precio para un hogar con una renta per cápita de 3.350 € es de 72 € al mes por jornada completa para la tarifa general y de 43 € para la monoparental (tarifas 2020-2021). No obstante, cabe señalar que esta modificación reconoce la posible exención total de cuota en los casos de niños y niñas expuestos a factores de riesgo social o psicosocial y que también presentan retraso en el desarrollo. Con todo ello se facilitó el acceso a las rentas más bajas.

A pesar de este acuerdo para el conjunto de Navarra, los ayuntamientos mantuvieron capacidad de reducir todavía más estas cuotas. Como resultado, el Ayuntamiento de Pamplona ha establecido a partir del curso 2021-2022 la gratuidad total en los centros municipales, donde tan solo se abona la tarifa del comedor. Cabe señalar que Navarra, más allá de la tarificación social, no cuenta con ningún otro sistema de descuentos, deducciones fiscales, bonificaciones o de sistema de becas. Esta es una cuestión que la diferencia de otros territorios.

El segundo de los cambios más reseñables hacia la equidad fue la consolidación de un nuevo baremo de acceso a los centros públicos. Esta medida, fuertemente social, tenía como objetivo mejorar la capacidad de inclusión, equidad y universalización de este nivel educativo. Desgraciadamente, no se cuenta con datos sobre el perfil del alumnado y sus familias antes ni después del cambio en el baremo de acceso, lo que impide valorar el impacto de la medida, como sí se ha hecho en otros territorios (Palomera, 2022). Sin embargo, las fuentes consultadas apuntan a que fue una buena medida inclusiva. Como se puede ver a continuación, el actual baremo reconoce algunos supuestos de riesgo que

en anteriores normativas de acceso quedaban ocultos y que suponían, como se señala en este testimonio, una limitación para la promoción de la infancia: «Desde los distintos servicios de atención social se detectaba la necesidad de revisar el acceso a estos programas por su potencial para la protección de la infancia más vulnerable» (E2).

Este nuevo baremo, aplicado desde el curso 2017-2018, cuenta con cinco apartados que suman un total de 80 puntos. La composición familiar se valora con hasta 15 puntos; la situación laboral de progenitores/as, con hasta 20 puntos; la renta per cápita de la unidad, que se calcula dividiendo los ingresos totales entre el número de miembros, con hasta 15 puntos; la zona geográfica por razón de residencia o de trabajo, con hasta 20 puntos, y otros criterios sociales que pueden tenerse en cuenta, con hasta los 10 puntos.

Hasta el año 2017, el baremo computaba de igual manera las familias nucleares y monoparentales, de tal forma que la puntuación se incrementaba cuantas más personas adultas trabajaban en el hogar, lo cual penalizaba las situaciones de monomarentalidad. Estas familias, habitualmente acompañadas de más dificultades que se suman a las de conciliación, encontraban más obstáculos para acceder a las escuelas infantiles públicas. La definición de un procedimiento específico a esta tipología familiar y la definición de más tramos de renta han sido los elementos que más han favorecido un acceso más inclusivo de las familias con más dificultades: «Tanto la tarificación social como el nuevo baremo han sido herramientas clave para el acceso de la infancia más vulnerable, así como para la atención especial a las familias monoparentales, en clara desventaja en el modelo anterior» (E1).

La última medida de equidad detectada tiene que ver con el acceso prioritario de la infancia con necesidades especiales o alta vulnerabilidad. En aquellos casos donde se detecta infancia con necesidades especiales o alta vulnerabilidad, se regulan las vías para garantizar su acceso. En ambas modalidades, el procedimiento de acceso cuenta con una valoración de los servicios sociales que es enviada al Departamento de Educación. En esos momentos, se valora no solo el acceso al centro, sino la tarifa a abonar. En aquellos casos de bajos ingresos, se estipula la tarifa a partir de la situación social de la familia. Cuando existen necesidades educativas especiales, se abre un procedimiento de trabajo y valoración con CREENA (Centro de Recursos de Educación Especial de Navarra). En caso de ser aceptado, el Departamento de Educación asume el apoyo de una persona de educación más para la atención especializada de ese menor: «En los últimos cinco años, la autorización de unidades de apoyo se ha agilizado, y así ha mejorado la atención de muchos niños y niñas» (E6).

Tal y como señalan las personas entrevistadas, desde el año 2015 esta medida de refuerzo se ha ido incrementando en distintos centros —se ha pasado de 38 unidades de apoyo a 58 en el curso 2019-2020. También a partir del curso 2015-2016, aquellas familias que cumplían ambas situaciones (de renta y necesidades educativas especiales) estaban exentas del pago de la cuota, de manera que la misma era asumida por el Gobierno de Navarra, al tiempo que el ayuntamiento correspondiente se hacía cargo de los costes de comedor del menor.

En definitiva, las medidas presentadas han implicado un avance importante no solo en la extensión del sistema de atención 0-3, sino en la promoción de un acceso de los perfiles más vulnerables. A modo de resumen, pueden verse estos cambios en la tabla 3.

Estos avances han dado pasos importantes hacia un modelo más regulado, con un fuerte enfoque de equidad. No obstante, el análisis también detecta debilidades que no han logrado corregirse a pesar de las oportunidades normativas y de gestión existentes.

Tabla 3. Síntesis de los principales cambios en el 0-3 de Navarra

Cambio	Norma	Resultado
Del enfoque asistencial al educativo	Decreto Foral 28/2007	Reconoce al Departamento de Educación como institución responsable del primer ciclo de educación infantil en Navarra. Regula elementos físicos de los centros educativos. Reconoce necesidad de inversión pública para acceso igualitario. Reconoce pilar pedagógico pero también integrador de la infancia de este ciclo.
Ratios	Decreto Foral 28/2007 Decreto Foral 72/2012	Establece por primera vez las ratios para este ciclo. Aumenta ratios con respecto al decreto anterior, de 12 a 13 para aulas de 1 a 2 años y de 16 a 18 para los de 2 a 3 años.
Financiación	Orden Foral 79/2012 Orden Foral 64/2013	Regula financiación autonómica recibida por centros municipales que desarrollen el primer ciclo de educación infantil. Se establece una financiación conjunta entre entidades locales y Departamento de Educación. A pesar de no incluir ciertos gastos como el de comedor, supone el establecimiento de unos mínimos de inversión pública por plaza y la asunción pública de este ciclo. Se introduce una disposición transitoria, en la cual se establece la posibilidad de reducir las cantidades a transferir como resultado de la situación económica de la entidad local.
Modificación del baremo de acceso y tarifas	Resolución 623/2017 Orden Foral 2/2019	Se revisan las puntuaciones para favorecer el acceso de la infancia más vulnerable (familias monoparentales, rentas bajas, etcétera). Se reducen las tarifas teniendo en cuenta la renta y el tipo de familia (bi/monoparental). Esto supone un mayor acceso de familias con dificultades económicas a las escuelas infantiles.
Desarrollo de unidades de apoyo específico	Orden Foral 79/2012	Se establecen mecanismos para garantizar el acceso y la adecuada atención al alumnado con necesidades especiales o alta vulnerabilidad – Financiación a cargo del Departamento de Educación.

Fuente: elaboración propia.

5. Discusión de resultados: avances importantes con oportunidades perdidas para consolidar un modelo más universal y equitativo

El trabajo de campo realizado para este análisis de caso ha detectado que siguen presentes algunas limitaciones que frenan su extensión y reducen su capacidad inclusiva. Este nivel formativo, además de su valor educativo o de conciliación, adquiere un papel determinante para luchar contra la brecha de la educación entre clases sociales. El estudio de caso realizado en Navarra identifica varios retos importantes que, a pesar de los avances en los últimos años, deben darse para avanzar en términos de universalización, equidad, igualdad territorial e inclusión.

5.1. *Mantiene un mapa desigual entre localidades*

Una de las claves en la extensión universal y equitativa es reducir, en la medida de lo posible, las diferencias territoriales que el acceso a los servicios pueda implicar. Como se ha visto en las estadísticas presentadas, la distribución territorial de centros se concentra especialmente en las zonas de mayor demanda. En el ámbito urbano de Pamplona y comarca, la oferta pública convive en dimensiones similares con la oferta de centros privados. En el resto de Navarra, a excepción de algunas zonas, los centros públicos ofertan un mayor número de plazas que los privados autorizados. La cobertura media se sitúa en torno al 56 %, y es similar en todas las zonas a excepción de Pirineos.

Este mapa depende en buena parte de la capacidad de financiación de las escuelas infantiles. Si bien la Orden Foral 79/2012 reconoce que no todos los ayuntamientos tienen la misma capacidad de aportación al desarrollo de este servicio educativo, la realidad evidencia que el poder económico de los ayuntamientos marca tanto la tipología de servicio como la aportación de las familias.

De los encuentros mantenidos con responsables municipales se desprende que el coste real por módulo es superior a lo establecido en el decreto.

Estos módulos son calculados a la baja, pues toman de base los salarios del personal, dirección de centros y personal de limpieza del convenio estatal, un salario muy por debajo del coste real. Además, no incluyen personal de cocinas ni comedor, por tanto, ese coste es asumido por el ayuntamiento. Si además le sumas los costes del personal de administración, dirección y equipo técnico, los costes a cargo del ayuntamiento se incrementan considerablemente. (E4)

Ello implica que ayuntamientos como el de Pamplona, con una fuerte inversión municipal, pueden garantizar unas buenas condiciones de acceso al servicio, tanto por la reducción de sus tarifas como por las condiciones que ofrecen y los equipos técnicos que poseen. Del mismo modo, en las escuelas infantiles de Pamplona «se apostó por un modelo educativo que superara la atención asistencial y que buscara formas pedagógicas de vanguardia para atender a estos niños y niñas» (E3).

Esta inversión tiene un impacto positivo en el contenido educativo, así como en las condiciones físicas de sus centros y laborales de sus tra-

bajadoras. Todo ello implica costes mayores que, sin duda, revierten en la calidad del servicio en un sector con baja regulación: «La normativa es insuficiente para regular las condiciones laborales de las educadoras. En algunos municipios se cuenta con convenios propios, en otros lo regula el convenio estatal, las diferencias son muy importantes y ello revierte en la calidad del servicio» (E4).

Por tanto, a pesar de este apoyo incuestionable para todas las escuelas infantiles de Navarra, la normativa no regula el máximo de inversión local, el mínimo de aportación de las familias, ni el salario para las personas educadoras. Como se señala, estos elementos dependen de la financiación local y recaen en la voluntad y la capacidad financiadora de cada municipio, lo que da lugar a una desigualdad en las condiciones del servicio de cada centro.

5.2. No se cuenta con información suficiente que evalúe el impacto de las medidas en términos de equidad

El trabajo emprendido en los últimos años entre el Departamento de Derechos Sociales y el de Educación ha dado frutos importantes para el acceso equitativo, el apoyo a las familias más vulnerables y la atención intensa a los niños y niñas con más dificultades. Sin embargo, estas medidas identificadas como prácticas estratégicas hacia la equidad y la promoción de la infancia vulnerable no cuentan con suficiente información que permita valorar su impacto.

El trabajo realizado identifica una limitación cardinal que lastra buena parte de las decisiones en este campo. La ausencia de registros que midan el impacto de las personas matriculadas en los centros por perfil socioeconómico impide valorar el alcance de estas medidas. Otra dificultad añadida se suma a las múltiples administraciones participantes en la gestión (autonómicas y locales). Si bien el Departamento de Educación solicita registro de las plazas ofertadas y su cobertura, falta todavía información para registrar el perfil de las familias usuarias: «No contamos con información estadística sobre el perfil socioeconómico de las familias matriculadas en las escuelas públicas, por lo que no conocemos su impacto, pero sí hemos recibido buenas impresiones sobre el acceso de las familias más vulnerables» (E5).

Todo ello implica fuertes limitaciones en la evaluación de estas medidas y genera el riesgo de que se asuman otras que puedan tener un impacto contrario. Es el caso de la reciente gratuidad de las escuelas infantiles de Pamplona. La eliminación total del coste por plaza para las familias es un avance para la extensión del sistema en las mismas condiciones que el segundo ciclo de educación infantil, sin embargo, elimina la tarificación social de las mismas, lo que genera un impacto positivo similar en todas las familias, independientemente de su situación de vulnerabilidad. Por ello, es importante comenzar a recoger información precisa que evalúe las distintas decisiones tomadas en términos de equidad y promoción de la infancia más vulnerable para evitar que las medidas de inversión tengan un efecto Mateo que actúe en favor de las familias con menos necesidades (Gallego y Maestripieri, 2022).

5.3. El avance normativo no es de aplicación en los centros privados

Las medidas implementadas para extender el modelo desde un enfoque educativo, universal y equitativo han dejado fuera a los centros privados no autorizados. Por tanto, la limitación normativa no es solo debida a la falta de concreción en contenido, sino a sus limitaciones de aplicabilidad de la regulación de los distintos servicios, públicos o privados, que atienden a los niños y niñas de 0-3 años.

La normativa señala que tanto los centros de titularidad pública, en sus distintas formas de gestión (directa o indirecta), como los privados pueden solicitar ser autorizados por el Gobierno de Navarra como centros de 0-3, para lo cual deben cumplir las condiciones normativas e informar de los datos de matrícula de sus centros. No obstante, existe la posibilidad de que los centros privados continúen su actividad sin necesidad de esta autorización, de manera que quedan fuera de cualquier forma de regulación o supervisión.

La realidad es que la mayoría de centros privados que ofrecen servicios no están autorizados, pues no es un requisito. En esos casos, pueden ofrecer un servicio, pero no necesariamente cumplir la normativa vigente. Ello es un claro perjuicio para los niños y niñas que acuden, pues no están clarificadas las condiciones del servicio o el enfoque de la atención. (E3)

Las entrevistas realizadas coinciden en la necesidad de que también los centros privados se establezcan como educativos por las funciones que se desarrollan en los mismos, con una regulación que permita controlar las condiciones en las que se encuentran los menores que acuden. Los discursos ponen el énfasis en que estos centros, por encima del carácter mercantil, deben garantizar el componente educativo, pues lo contrario podría implicar un desamparo para los menores. Se defiende que esta diferenciación establece «menores de primera categoría y niñas y niños de segunda categoría porque a unos se les aplica uno [el decreto foral] y a otros se les aplica el dos [la ordenanza municipal]» (E3). En este sentido, se destaca la falta de información sobre este tipo de centros, respecto a los números e incluso las condiciones, un hecho que lastra el desarrollo del modelo.

Este factor también afecta a las medidas de equidad presentadas en el punto anterior. A pesar del trabajo realizado a partir del año 2015 en aras de lograr un primer ciclo más accesible, su aplicación solo queda circunscrita a los centros públicos o concertados con responsabilidad pública, y no resulta de obligado cumplimiento para centros privados.

5.4. Mantiene el reconocimiento a otras formas de cuidado como servicios de atención

El análisis normativo ha evidenciado que se han dado pasos importantes en términos de legislación que cada vez van más encaminados hacia la extensión de un modelo más educativo que asistencial. Sin embargo, la falta de concreción

de la norma todavía muestra limitaciones que implican una fuerte diversidad en los enfoques de atención a los niños y niñas.

Estos enfoques se identifican en la regulación de algunas iniciativas llamadas a ampliar la oferta de servicios de atención. Es el caso de las casas amigas, reguladas en Navarra por la Orden Foral 27/2006 y la Orden Foral 78/2009 como «servicio de atención a menores de 3 años en el domicilio de las cuidadoras». La regulación marca para estos recursos unas ratios máximas de cuatro menores por educadora, salvo circunstancias excepcionales en que podrán llegar a ser cinco. Por otra parte, en lo que respecta a las condiciones que deben cumplir los hogares, no se establecen condiciones de iluminación natural o patio de juegos para las niñas y niños. La normativa también regula que las personas responsables deben tener «titulación en magisterio, rama de educación infantil, psicología, pedagogía, trabajo social y sociología» (anexo, Orden Foral 27/2006), a pesar de que también establece la posibilidad de acreditar otra «experiencia en el cuidado de menores y formación específica en atención de menores» (anexo, Orden Foral 27/2006).

Tal y como se menciona en el preámbulo de la norma, esta fórmula se creó como una medida de conciliación de la vida familiar y laboral, un hecho que ha sido valorado negativamente por parte de las personas entrevistadas, pues lo consideran un recurso más asistencial que educativo. Del mismo modo, apuntan que la atención en los domicilios presenta limitaciones para consolidar la figura de referencia, tan importante en este nivel educativo: «Este recurso nació como medida de cuidado, no educativa, y ello tiene impacto en el proceso educativo de los niños y las niñas (...). Su vinculación se establece con solo una figura de educadora y ello supone un riesgo para la estabilidad y el crecimiento en esta etapa vital» (E4).

Otra de las experiencias impulsadas fue, al igual que hicieron otros territorios limítrofes como Euskadi o Aragón, las aulas 2-3 en centros educativos. Estas aulas, implementadas con carácter voluntario a iniciativa propia de los centros o APYMAS en el caso de los centros públicos, comenzaron a desarrollarse en el año 2007 con los mismos términos materiales, profesionales o de ratios que establece el DF 28/2007.

La medida, si bien resulta interesante, no tuvo el impacto buscado, especialmente en la red pública. Han sido, fundamentalmente, los colegios privados o concertados aquellos que en mayor medida han desarrollado este tipo de servicios, ya que su desarrollo no solo depende de la demanda potencial, sino que son los centros educativos los que deben promover estas iniciativas. En los centros públicos, han sido, generalmente, las APYMAS el motor de estos servicios infantiles educativos. Además de ello, si bien algunas de estas aulas están autorizadas porque cumplen con las normativas del DF 28/2007, muchas otras «están acreditadas, simplemente, como guarderías» (E5).

Parte de los testimonios recogidos critican esta iniciativa, pues señalan que surgió con carácter mercantil desde los colegios privados y concertados que «buscaban atraer familias y matrícula» (E4). Al principio, la iniciativa parecía apuntar hacia un incremento de la oferta y, sobre todo, una universalización

del servicio, pues el acceso al segundo ciclo de infantil, a pesar de no ser obligatorio, alcanza a más del 80 % de la totalidad de los niños y niñas de esa edad, pero tampoco en este sentido tuvo el impacto esperado. En el año 2009, en Navarra había tan solo 28 colegios con este servicio (23 colegios concertados y 5 públicos). Actualmente, los números no han variado.

Por tanto, de manera paralela a las distintas normativas de regulación de estos servicios, se emprendieron algunas experiencias como esta para ampliar la oferta. Su impacto en términos cuantitativos es muy residual, y en términos cualitativos, como han manifestado las personas entrevistadas, su resultado está lejos de la equidad, pues se mantiene en el espacio de la atención privada no sujeta a las medidas de promoción de la infancia implementadas.

En definitiva, a pesar de los avances de la última década, la ausencia de una normativa contundente en estos campos ha mantenido algunas sombras en la extensión y gestión del 0-3. Estas sombras se definen por no haber logrado consolidar para todos los centros un modelo de atención más universal y equitativo, así como encontrar obstáculos para la evaluación de su impacto. Todo ello continúa debilitando este nivel de atención a la infancia en los años clave de su desarrollo evolutivo.

6. Conclusiones

A lo largo de este análisis, se han presentado las distintas medidas normativas y de gestión que la Comunidad Foral de Navarra, a través del Departamento de Educación y de su colaboración con el Departamento de Derechos Sociales, ha implementado con el objetivo de extender un modelo 0-3 accesible, equitativo y universal.

Como se ha compartido al comienzo del presente artículo, la aproximación normativa en el ámbito estatal mantiene elementos que hacían entender esta etapa como un servicio asistencial y poco profesionalizado en comparación con otros niveles del sistema educativo. Sin embargo, desde la Comunidad Foral, ha habido diferentes factores abordados en el análisis que han constatado un giro normativo con enfoque educativo que ha contribuido a extender este modelo de atención a la infancia. En primer lugar, la normativa ha proporcionado un marco regulador necesario para avanzar en un acceso más universal y equitativo. En segundo lugar, las tasas de cobertura han mejorado muy significativamente y, aún lejos de la universalización, se han ampliado. Por otro lado, la normativa ha dado pasos importantes respecto al reconocimiento del liderazgo educativo frente a lo asistencial, con un incremento de las responsabilidades autonómicas en su regulación y financiación. Del mismo modo, se ha trabajado en estrategias de acceso, atención y tarificación más equitativas.

Por tanto, se constata un avance importante, aunque el análisis también presenta algunas debilidades que frenan la consolidación de un modelo más universal y equitativo. Estas limitaciones permiten identificar los principales retos a los que Navarra se enfrenta para promover un modelo más equitativo. Por un lado, continúan existiendo fuertes diferencias territoriales que marcan

el acceso y la calidad de los centros de educación 0-3. Aunque la normativa y el compromiso de financiación han incrementado la responsabilización pública en esta materia, con un cierto avance en la homogenización de la atención, es todavía necesaria una mayor aportación para garantizar en todo el territorio un modelo educativo de calidad que recoja tanto los medios y espacios como las condiciones de trabajo del personal. En términos de enfoque, los centros públicos han avanzado hacia modelos de atención más educativos. Sin embargo, falta una extensión normativa que recoja también a los centros privados no autorizados en este cambio de modelo. Por otra parte, en materia de acceso, aunque se han reducido barreras económicas para contribuir a un sistema más accesible para las familias desfavorecidas, es necesario evaluar el impacto de estas medidas y, por el momento, no se cuenta con información suficiente que mida su aporte en equidad. Por último, se mantienen algunas formas de extensión del sistema que han demostrado tener un impacto residual y que deben ser evaluadas también bajo el enfoque educativo y de equidad. Por tanto, a pesar del avance incuestionable, existen retos claros para avanzar hacia una mayor universalización del sistema que, además, garantice en términos de igualdad, equidad e inclusión los derechos de los niños, las niñas y sus familias.

Financiación

Este trabajo se ha desarrollado en el marco del proyecto «ECECWEL, Inversión en la temprana infancia: política, políticas y resultados» (CSO2017-88906-R), financiado por el ministerio en la convocatoria de proyectos I+D+I 2017.

Agradecimientos

Las autoras agradecen a la sección de Escuelas Rurales del Departamento de Educación y al Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra, así como al Organismo Autónomo de Escuelas Infantiles del Ayuntamiento de Pamplona, la información facilitada.

Referencias bibliográficas

- ANCHETA-ARRABAL, A. (2018). «Equidad y educación de la primera infancia en la agenda educativa mundial». *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 17 (1), 47-59.
<<https://doi.org/10.11600/1692715x.17102>>
- ANCHETA-ARRABAL, A.; ROMERO-CRESPO, J. A. y GABALDÓN-ESTEVAN, D. (2022). «Educación y equidad en la primera infancia. El caso de las aulas de dos años en los centros públicos de la Comunitat Valenciana». *Papers*, 107 (3), e3066.
<<https://doi.org/10.5565/rev/papers.3066>>
- AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA (1994). «Ordenanza Municipal de Sanidad número 4». Recuperado de <<https://www.pamplona.es/ayuntamiento/normativa/ordenanzas-reglamentos-municipales>>.

- COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA (2007). «Decreto Foral 28/2007, de 26 de marzo, por el que se regula el primer ciclo de educación infantil en la Comunidad Foral de Navarra y se establecen los requisitos que deben cumplir los centros que lo imparten, así como los contenidos educativos del mismo», BON, n. 56, de 4 de mayo de 2007.
- (2009). «Orden Foral 78/2009, de 2 de marzo, de la consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, por la que se aprueban las bases de la convocatoria para la concesión de subvenciones a las personas jurídicas titulares del recurso de conciliación de la vida laboral y familiar denominado “servicio de atención a menores de tres años en el domicilio de las cuidadoras” durante 2009», BON, n. 48, de 22 de abril de 2009.
- (2012). «Decreto Foral 72/2012, de 25 de julio, por el que se modifica el Decreto Foral 28/2007, de 26 de marzo, por el que se regula el primer ciclo de educación infantil en la Comunidad Foral de Navarra y se establecen los requisitos que deben cumplir los centros», BON, n. 155, de 7 de agosto de 2012.
- (2012). «Orden Foral 79/2012, de 27 de agosto, del consejero de Educación, por la que se establecen las bases para la suscripción de convenios de colaboración entre el Departamento de Educación y las entidades locales para la financiación de la gestión de los centros de primer ciclo de educación infantil de titularidad municipal», BON, n. 172, de 31 de agosto de 2012.
- (2013). «Orden Foral 64/2013, de 5 de julio, del consejero de Educación, por la que se modifica la Orden Foral 79/2012, de 27 de agosto, del consejero de Educación, por la que se establecen las bases para la suscripción de convenios de colaboración entre el Departamento de Educación y las entidades locales para la financiación de la gestión de los centros de primer ciclo de educación infantil de titularidad municipal», BON, n. 146, de 31 de julio de 2013.
- (2017). «Resolución 623/2017, de 21 de diciembre, del director general de Educación, por la que se regula el procedimiento de admisión de niños y niñas para el curso 2018/2019 en centros de primer ciclo de educación infantil sostenidos con fondos públicos», BON, n. 13, de 18 de enero de 2018.
- (2019). «Orden Foral 2/2019, de 24 de enero, de la consejera de Educación, por la que se establecen las tarifas de las familias para el curso 2019/2020 de los centros de primer ciclo de educación infantil de titularidad municipal, financiados mediante convenios con el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra», BON, n. 31, de 14 de febrero de 2019.
- CUETO, B.; RODRÍGUEZ, V.; SUÁREZ, P.; DAVIA, M. A. y LEGAZPE, N. (2019). «Transmisión intergeneracional de la pobreza». En: *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, 143-148. Recuperado de <<https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2019/06/2.6.pdf>>.
- ESPAÑA (1990). «Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo», BOE, n. 238, de 4 de octubre de 1990.
- (2002). «Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación», BOE, n. 307, de 24 de diciembre de 2002.
- (2003). «Real Decreto 828/2003, de 27 de junio, por el que se establecen los aspectos educativos básicos de la educación preescolar», BOE, n. 156, de 1 de julio de 2003.
- (2006). «Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación», BOE, n. 106, de 4 de mayo de 2006.
- (2013). «Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa», BOE, n. 295, de 10 de diciembre de 2013.

- EUROPEAN SOCIAL NETWORK (2014). *Investing in Children's Services Improving Outcomes*. Brighton: ESN.
- FLAQUER, L. (2010). «Pobreza infantil y familias en Europa». *Educación Social*, 46, 11-28. Recuperado de <<https://www.raco.cat/index.php/EducacioSocial/article/view/219588/369249>>.
- 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. y MAESTRIPIERI, L. (2022). «La innovación social en los cuidados 0-3: entre la desigualdad y la equidad en las políticas públicas». *Papers*, 107 (3), e3060. <<https://doi.org/10.5565/rev/papers.3060>>
- GARCÍA, M.; AMEZCUA, T. y FUERTES, V. (2019). «El reto de la educación inclusiva: elementos implicados y propuestas de mejora». *Revista Prisma Social*, 27, 40-64. Recuperado de <<https://revistaprismasocial.es/article/view/3217>>.
- GOBIERNO DE NAVARRA (2006). «Orden Foral 27/2006, de 7 de febrero, del consejero de Bienestar Social, Deporte y Juventud, por la que se clasifica el recurso de conciliación de la vida laboral y familiar denominado “servicio de atención a menores de tres años en el domicilio de las cuidadoras”», BON, n. 33, de 17 de marzo de 2006.
- LEÓN, M.; PALOMERA, D.; IBÁÑEZ, Z.; MARTÍNEZ-VIRTO, L. y GABALDÓN-ESTEVAN, D. (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>>
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL (2021). «Las cifras de la educación en España. Curso 2019-2020». Edición 2022. Recuperado de <<https://www.educacionyfp.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/indicadores/cifras-educacion-espana/2019-2020.html>>.
- MORENO MÍNGUEZ, A. (2011). «La reproducción intergeneracional de las desigualdades educativas: límites y oportunidades de la democracia». *Revista de Educación*, número extraordinario, 183-206.
- NASTAT (2019). Instituto de Estadística de Navarra. Gobierno de Navarra.
- PALOMERA, D. (2022). «¿Estado de Bienestar para todas? Análisis de las desigualdades sociales en las solicitudes y acceso en las guarderías públicas, y el papel de la política social para aliviarlas». *Papers*, 107 (3), e3068. <<https://doi.org/10.5565/rev/papers.3068>>
- SAVE THE CHILDREN (2019). *Donde todo empieza. Educación infantil de 0 a 3 años para igualar oportunidades*. Madrid: Save the Children. Recuperado de <https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/donde_todo_empieza_0.pdf>.

Anexo I

Guion de entrevistas a personal técnico y responsable del nivel educativo 0-3

- ¿Podría contarme cuál ha sido la evolución del nivel educativo 0-3 en Navarra y describir cómo es en la actualidad?
- ¿Qué valoración hace de la evolución normativa? ¿Cuáles son sus principales avances y los frenos todavía presentes?
- ¿Qué tipo de servicios existen y de quién son competencia?
- ¿Cómo valora el reparto de competencias en este campo?
- ¿Podría relatarnos el perfil de las familias que acceden al sistema?
- ¿Existen medidas facilitadoras como, por ejemplo, ayudas fiscales o becas para premiar su acceso?
- ¿Considera que el acceso al sistema es equitativo? ¿Por qué?
- ¿Cuáles son las principales situaciones de desigualdad que identifica en el acceso al sistema?
- ¿Qué hitos identifica como claves para facilitar la evolución del sistema desde sus inicios hasta el día de hoy?
- ¿Qué impacto han tenido estas medidas? ¿Han supuesto un avance en términos de equidad e inclusión?
- ¿Cuáles son los principales retos del sistema? ¿Cree que serán acometidos próximamente? ¿Cuáles son las principales palancas y resistencias en su desarrollo?