

Juliol-setembre 2022, vol. 107, núm. 3

<https://papers.uab.cat>

ISSN 2013-9004 (digital)

ISSN 0210-2862 (paper)

PAPERS

Revista de Sociologia

107/3



UAB

Universitat Autònoma de Barcelona

Servei de Publicacions

Redacció

Universitat Autònoma de Barcelona
Departament de Sociologia
08193 Bellaterra (Barcelona). Spain
Tel. 93 581 12 20. Fax 93 581 24 37
r.papers.sociologia@uab.cat

Administració i edició

Universitat Autònoma de Barcelona
Servei de Publicacions
08193 Bellaterra (Barcelona). Spain
Tel. 93 581 10 22. Fax 93 581 32 39
sp@uab.cat
http://publicacions.uab.cat

ISSN 2013-9004 (digital)
ISSN 0210-2862 (paper)
Dipòsit legal: B. 25.307-1983

Equip de redacció

Sara Moreno Colom, Directora (UAB);
Adrián Zancajo Silla, Editor (UAB);
Felipe Corredor Álvarez, gestió editorial (UAB)

Consell de redacció

Manuel Aguilar Hendrickson (UB), Amalia Alvarez Benjumea (Max Planck Institute for Research), Eva Anduiza Perea (UAB), Ana Arriba González de Durana (UAH), Borja Barragué Calvo (UAM), Karina Batthyany Dighiero (Universidad de la República, Uruguay), Inés Calzada Gutiérrez (CCHS-CSIC), Héctor Cebolla Boado (UNED), Oriol Costa Fernández (UAB), Eloísa Del Pino Matute (CSIC), Alberto del Rey Poveda (USAL), Modesto Escobar Mercado (USAL), Juan J. Fernández González (UC3M), Mauricio García Ojeda (UFRO-Xile), Jose Ignacio García-Valdecasas Medina (UVA), Cecilia Güemes Ghirardi (UC3M), Valeria Insarauto (Université de Lausanne), Antonio M. Jaime Castillo (UNED), María Jiménez Buedo (UNED), Matxalen Legarreta Iza (UPV), Francisco José León Medina (UdC), Ana León Mejía (UNIR),

Francisco Linares Martínez (ULL), Dulce Manzano Espinosa (UCM), Rosa Marrero Rodríguez (ULL), Júlia Martínez Ariño (University of Groningen), Raquel Martínez Buján (UDC), Lucía Martínez Virto (UPN), Roger Martínez Sanmartí (UOC), Matilde Massó Lago (UDC), Pau Miret Gamundi (CED-UAB), Gorka Moreno Márquez (EHU), Luis Ortiz Gervasi (UPF), María Inmaculada Pastor Gosálbez (URV), Alberto Penadés de la Cruz (USAL), Cristian Pérez Muñoz (Pontificia Universidad Católica de Chile), Joaquim Rius-Ulldemolins (UB), Pablo Rodríguez González (ULL), Leire Salazar Valez (UNED), Albert Sales Campos (UPF), Mauricio Salgado Oyarce (Universidad Andrés Bello, Chile), Eduardo Tapia Tejada (Linköping University), Mariona Tomàs Fornes (UB), Margarita Torre Fernández (IC3-Juan March)

Bases de dades en què PAPERS està referenciada

- ARCE-FECYT
- CARHUS+
- CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas)
- Compludoc
- Dialnet (Unirioja)
- DICE (Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Jurídicas)
- DOAJ (Directory of Open Access Journals)
- Educ@ment
- ERIH Plus (European Reference Index for the Humanities and Social Sciences)
- ESCI (Emergent Sources Citation Index, WoS-Clarivate)
- Índice Español de Ciencias Sociales y Humanidades (ISOC-CSIC)
- IN-RECS (Índice de Impacto de Revistas Españolas de Ciencias Sociales)
- International Bibliography of the Social Sciences (IBSS)
- Latindex
- MIAR (Matriu d'Informació per a l'Avaluació de Revistes)
- RESH (Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Humanas)
- RACO (Revistes Catalanes amb Accés Obert)
- SCOPUS (SJR-Q3)
- Social Services Abstracts
- Sociological Abstracts
- TOC Premier
- Ulrich's

PAPERS és una publicació del Departament de Sociologia de la Universitat Autònoma de Barcelona fundada l'any 1972. El seu objectiu és servir de mitjà de difusió d'idees i d'investigacions originals, en el camp de la sociologia i altres ciències socials afins (psicologia, ciència política, economia, antropologia).

L'acceptació d'articles es regeix pel sistema de censors. Es poden consultar les normes del procés de selecció i les instruccions per als autors a <http://papers.uab.cat/about/submissions#authorGuidelines>.

PAPERS. REVISTA DE SOCIOLOGIA es publica sota el sistema de llicències Creative Commons segons la modalitat:



Reconeixement - NoComercial (by-nc): Es permet la generació d'obres derivades sempre que no se'n faci un ús comercial. Tampoc es pot utilitzar l'obra original amb finalitats comercials.

Sumari

Papers. Revista de Sociologia
Juliol-setembre 2022, vol. 107, núm. 3
ISSN 2013-9004 (digital), ISSN 0210-2862 (paper)
Les paraules clau són en llenguatge lliure
<https://papers.uab.cat>

Articles

LEÓN, Margarita; MAESTRIPIERI, Lara (Universitat Autònoma de Barcelona)
Presentation. Who Benefits from childcare expansion? Equal opportunities, social investment and social innovation in early years education and care. *Papers*, 2022, vol. 107, núm. 3, e3124.
<https://doi.org/10.5565/rev/papers.3124>

Keywords: Early Childhood Education and Care; Equality; Social Investment; Social Innovation; Local welfare; social policies

LEÓN, Margarita; PALOMERA, David; IBÁÑEZ, Zyab (Universitat Autònoma de Barcelona); **MARTÍNEZ-VIRTO, Lucía** (Universidad Pública de Navarra); **GABALDÓN-ESTEVAN, Daniel** (Universidad de Valencia)
Entre la equidad y la conciliación: similitudes y disparidades en el diseño institucional del primer ciclo de educación infantil en España. *Papers*, 2022, vol. 107, núm. 3, e3084. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.3084>

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

LEÓN, Margarita; PALOMERA, David; IBÁÑEZ, Zyab (Universitat Autònoma de Barcelona); **MARTÍNEZ-VIRTO, Lucía** (Universidad Pública de Navarra); **GABALDÓN-ESTEVAN, Daniel** (Universidad de Valencia)
Between equal opportunities and work-life balance: balancing institutional design in early years education in Spain. *Papers*, 2022, vol. 107, núm. 3, e3084. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.3084>

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

CASTELLANOS-SERRANO, Cristina (Universidad Nacional de Educación a Distancia); **PERONDI, Ana Carolina** (Servicio de Estudios de la Cámara de Comercio de España)
Presupuestos y legislación con perspectiva de género: educación 0 a 3, permisos por nacimiento, jornadas y condiciones laborales. *Papers*, 2022, vol. 107, núm. 3, e3064. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.3064>

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

NAVARRO-VARAS, Lara (Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona)
La importancia del coste de los servicios de educación y atención de la primera infancia en la ocupación laboral femenina de la metrópolis de Barcelona. *Papers*, 2022, vol. 107, núm. 3, e3076. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.3076>

Palabras clave: educación y atención de la primera infancia; empleo madres; desigualdad; efecto Mateo; área metropolitana de Barcelona

SAURÍ SAULA, Enric; GONZÁLEZ MOTOS, Sheila (Universitat Autònoma de Barcelona)

Justificacions i condicionants de la tria de cura en el 0-3: és la pública una opció per a mi?. *Papers*, 2022, vol. 107, núm. 3, e3065. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.3065>

Paraules clau: petita infància; educació infantil; desigualtat educativa; maternitat; política educativa

PALOMERA, David; (Universidad Autónoma de Barcelona)
¿Estado de bienestar para todas? Análisis de las desigualdades sociales en las solicitudes y el acceso a las guarderías públicas, y el papel de la política social para aliviarlas. *Papers*, 2022, vol. 107, núm. 3, e3068. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.3068>

Palabras clave: guarderías; jardín de infancia; temprana infancia; inversión social; desigualdades; efecto Mateo; regulación; política social; estado de bienestar; cuidados formales; gobierno local

PALOMERA, David; (Universidad Autónoma de Barcelona)
A welfare state for all? An analysis of social inequalities in applications for and use of public childcare services, and the role of social policy in alleviating them. *Papers*, 2022, vol. 107, núm. 3, e3068. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.3068>

Keywords: childcare; nurseries; early childhood; social investment; inequalities; Matthew effect; regulation; social policy; welfare state; formal care; local government

GALLEGO, Raquel; MAESTRIPIERI, Lara (Universitat Autònoma de Barcelona)
La innovación social en los cuidados 0-3: entre la desigualdad y la equidad en las políticas públicas. *Papers*, 2022, vol. 107, núm. 3, e3060. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.3060>

Palabras clave: innovación social; políticas públicas; educación y cuidados 0-3; políticas sociales

MARTÍNEZ-VIRTO, Lucía; CANALS BOTAS, Leonor (Universidad Pública de Navarra)
Las escuelas infantiles 0-3 en Navarra: características, estrategias y retos para promover la equidad. *Papers*, 2022, vol. 107, núm. 3, e3059.
<https://doi.org/10.5565/rev/papers.3059>

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

ANCHETA-ARRABAL, Ana; ROMERO-CRESPO, Juan A.; GABALDÓN-ESTEVEAN, Daniel (Universitat de València)
Educación y equidad en la primera infancia. El caso de las aulas de 2 años en los centros públicos de la Comunidad Valenciana. *Papers*, 2022, vol. 107, núm. 3, e3066. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.3066>

Palabras clave: educación y atención de la primera infancia; primer ciclo de Educación Infantil; aulas 2 años; equidad

ARTICLES

Presentation. Who Benefits from childcare expansion? Equal opportunities, social investment and social innovation in early years education and care

Margarita León
Lara Maestripieri

Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Ciència Política i de Dret Públic
IGOP

margarita.leon@uab.cat; lara.maestripieri@uab.cat



Recommended citation: LEÓN, Margarita and MAESTRIPIERI, Lara (2022). "Presentation. Who Benefits from childcare expansion? Equal opportunities, social investment and social innovation in early years education and care ". *Papers*, 107 (3), e3124. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.3124>

Abstract

The aim of this special issue is to investigate inequality in access to Early Childhood Education and Care services (ECEC) by looking at the extent to which access rules, cost of service and type of provision constitute a barrier for certain socio-economic groups. The monograph engages with discussions on the role of policies addressing the needs of children and the future of welfare states from a Social Investment paradigm. All 8 contributions to this Special Issue were initially presented at the panel on Childcare and Equal Opportunities that we organised in the 8th Congress of the Spanish Social Policy Network (ESPAnet-Spain). The articles present empirical evidence from two research projects: *Investing in children: Politics, Policies and Outcomes*, financed by the Spanish Ministry of Science (CSO2017-88906-R) coordinated by Margarita León; and *Models of early years education and care and labour market participation: a study of social innovation in the city of Barcelona* financed by RecerCaixa and coordinated by Raquel Gallego and Sheila González.

Keywords: Early Childhood Education and Care; Equality; Social Investment; Social Innovation; Local welfare; social policies

Resumen. *Presentación. ¿Quién gana en la expansión de los servicios de cuidado infantil? Igualdad de oportunidades, inversión social e innovación social en las políticas de atención a la temprana infancia.*

El objetivo del presente monográfico es investigar la desigualdad en el acceso a los servicios de educación y atención a la primera infancia, indagando en qué medida los costes, el tipo de servicios y su diferente organización en España pueden constituir una barrera para determinados perfiles socioeconómicos. Los diferentes artículos integran y desarrollan las discusiones teóricas sobre el papel de las políticas y servicios dirigidos a las necesidades de la infancia y el futuro de los estados de bienestar, desde el paradigma de la inversión social. Los ocho artículos fueron inicialmente presentados en el panel sobre Infancia e Igualdad de Oportunidades que organizamos en el VIII Congreso de la Red Española de Política Social (REPS, Espanet-Spain). Los artículos presentan evidencia empírica de dos proyectos de investigación: *Investing in children: politics, policies and outcomes*, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (CSO2017-88906-R) y coordinado por Margarita León; y *Models of early years education and care and labour market participation: a study of social innovation in the city of Barcelona*, financiado por RecerCaixa y coordinado por Raquel Gallego y Sheila González.

Palabras clave: cuidado y educación en la primera infancia; igualdad; inversión social; innovación social; servicios locales de bienestar; políticas sociales

Summary

Winners and losers in the expansion of childcare. Equal opportunities, social investment and social innovation in early years education and care	The case study
	Presentation of the articles
	Bibliographic references

Winners and losers in the expansion of childcare. Equal opportunities, social investment and social innovation in early years education and care

In early March 2021 we put together a panel on Childcare and Equal Opportunities at the 8th Congress of the Spanish Social Policy Network (ESPANet-Spain). The congress took place in Bilbao but our two sessions were remote, as so often happened that year. The purpose was to put together the preliminary findings from two research projects: *Investing in children: Politics, Policies and Outcomes*, financed by the Spanish Ministry of Science (CSO2017-88906-R) coordinated by Margarita León; and *Models of early years education and care and labour market participation: a study of social innovation in the city of Barcelona* financed by RecerCaixa and coordinated by Raquel Gallego and Sheila González. The majority of the contributions to this special issue are fruit of these two research projects. The two teams, both based at the Universitat Autònoma of Barcelona's Institute of Government and Public Policies, joined efforts to produce a survey on access to childcare services and preferences for different forms of childcare provision. It also aimed to investigate the relationship between the participation of women in the labour force and the use of childcare. Given the restrictions caused by the COVID-19 pan-

demographic, the survey was eventually carried out online, and received a total of 1,219 responses from mothers with children born between 2017 and 2020, living in the metropolitan area of Barcelona. Several of the papers published in this monograph have used this survey as their primary source of data.

Why is a monograph on childcare and early years education relevant? Early childhood education and care (ECEC from now on) has expanded across the globe over the last two decades. It is right at the centre of attempts to recalibrate welfare states by shifting the emphasis from passive *ex-post* to active *ex-ante* social policy. In most European countries, expansion of ECEC is part and parcel of a relatively new activation dimension of social policies that partially replace more traditional welfare approaches to children and family support through tax breaks or direct benefits. In fact, the fast pace at which ECEC enrolment has grown in many countries over the last two decades contrasts with the stagnation of direct transfers to families with children (Euroship)¹. International organisations have also pushed for this paradigm shift. For instance, since the early 1990s the European Commission has been urging member states to increase ECEC spending and coverage, as well as pushing them to reorient parental leave and tax relief policies that discourage the employment of mothers.

Investing in ECEC is important for three main reasons. Firstly, good-quality affordable ECEC is a pre-condition for the participation of women in the labour market. Combined with other policies (mostly leave schemes and transfers) pre-school services alleviate the conflict between employment and forming families which was the main reason why mothers of young children used to either temporarily or permanently give up their jobs in the past. Secondly, ECEC is today also seen as a good pro-natalist policy in the sense that empirical evidence suggests that welfare states that support childbearing and work-life balance generally have higher fertility rates than welfare states that do not. Thirdly, ECEC is seen as a strong ‘equaliser’, offering children from different ethnic and socioeconomic backgrounds a fairer chance later on in life. In a context of widening social inequalities, policies addressing the needs of young children might compensate for unequal conditions at birth. ECEC can potentially compensate for the lack of resources suffered by disadvantaged children’s families, which, as we now know, has a negative impact on children’s cognitive and non-cognitive development and educational achievement later on in life (Heckman, Pinto, and Savelyev 2013). The relevance of all these challenges has thus pushed many national and subnational governments to rethink welfare protection for children and families, and to increase what in the past were extremely low budgets for these services. While there is wide cross-national and cross-regional dispersion in the type of policies that are put in place, as well as in how generous they are, the expansion of pre-schooling is certainly a common trend, even if it adopts different terminologies. International organisations –from the OECD to the European Commission– have also been urging countries to provide more attention and resources to policies that address the needs of children and families (León 2017).

1. <https://euroship-research.eu>

However, the benefits of expanding ECEC cannot be taken for granted. This kind of expansion faces some important dilemmas, some of which this monograph explores.

The first dilemma relates to the need to reconcile two set of goals simultaneously. These goals can complement each other, but might potentially also lead to conflicting policy designs, especially in contexts where demand clearly outweighs supply. On the one hand, childcare services that are put in place to facilitate and protect the employment of mothers will presumably give preference to children in dual earner households. This often results in a strong social bias in favour of middle-class families, as we will later see. On the other hand, childcare services that aim to reduce or alleviate the impact of child poverty need to establish special entry requirements that give priority to specific vulnerable groups. Furthermore, when families need to pay for these services, as is often the case, means testing ensures a certain redistributive capacity.

The second dilemma is related to the previous one, and refers to the distributional impact of childcare services. The issue of who benefits from them has become an essential question that a number of recent empirical studies try to address. In a context of growing income inequality, it is becoming increasingly clear that policies that are *a priori* universalist (with no access restrictions) can actually be regressive because they mainly benefit social groups that are in advantageous positions. This is becoming true for a growing number of social policies, but it is especially the case of ECEC. Use of ECEC is segmented across income, occupational and education categories. As a result, far fewer children from lower socioeconomic backgrounds use them, showing that enrolment is strongly dependent on household income (Abrassart and Bonoli, 2015). In the United Kingdom, for instance, more than double the richest households use ECEC compared to the poorest (Ibáñez et al., 2021). Overall, this raises the question of how many children who would benefit most from participating in ECEC actually access the services.

The third dilemma relates to the quality and type of provision. It is, to begin with, not possible to refer to ECEC as part of a Social Investment strategy if the actual quality of the provision is not taken into account. This means adhering to more standardised quality criteria such as ratios and the working conditions of the staff. Ratios are relevant across all compulsory schooling, but they are even more crucial when referring to infants. Whether children of a very young age access institutionalised care with a ratio of one adult per 3-5 children or a ratio of one adult per 10-15 children has enormous implications for the quality of the attention given. There are other less tangible elements that are also equally relevant for the quality of ECEC, such as ones that have to do with processes: the type of interactions that take place between families and the school, the availability of free play time, spaces to rest and sleep, creativity, etc.

The case study

All the articles in this monograph have Spain as their unit of analysis from a multilevel (state, regional and municipal) perspective. The study of recent

Table 1. Children under three in formal childcare (%) and public spending on ECEC

	Children aged less than 3 years in formal childcare (%)			Public spending on ECEC (0-6), % GDP		
	2005	2008	2019	2000	2010	2019
EU 28		28.0	35.5			
Estonia	12.0	17.0	31.8	0.12	0.34	0.76
Germany	16.0	19.0	31.3	0.33	0.46	0.60
Hungary	7.0	7.0	16.9	0.59	0.65	0.73
Italy	25.0	28.0	26.3	0.48	0.52	0.56
Norway	33.0	37.0	50.1	0.69	1.21	1.33
Spain	37.0	38.0	57.4	0.43	0.54	0.50
U.K	29.0	35.0	38.6 *	0.64	0.77	0.65

Source: Ibáñez et al. 2021, p. 14

ECEC developments in Spain is interesting because it appears to be a very dynamic policy field in the country. Early Years Education in Spain is divided in two main levels: a first and second cycle. The latter consists of three full years of non-compulsory universal full time pre-school education. In the early 1990s it became integrated within the national education system and the coverage rate is practically 100%. Every child has the right to be offered a place in a public pre-school the year they turn three. This is free of charge and the characteristics of the provision are equivalent to those of elementary education, including the qualifications and working conditions of teachers and staff. Because of this, these three years of pre-school play an important role in terms of equal opportunities of children from different family backgrounds. By contrast, the first cycle of Early Years Education has evolved in a radically different way. There is a much weaker commitment on the part of the state to guarantee public provision, and its evolution is strongly constrained by the three dilemmas explained above. All the articles in this monograph focus on this first cycle, which for the sake of simplicity we refer to as ECEC.

Despite its rather timid beginnings, the expansion of ECEC over the last two decades in Spain has been quite spectacular. As the table below shows, the enrolment of children aged under three in formal childcare has increased from 37% in 2005 to 57.4% in 2019. It is now well above the EU28 average (35.5%).

This rapid expansion occurred simultaneously with a leap in women's participation in the labour market, and is thus a key factor in the growth of the dual earner model in the country. However, the positive aspect of this expansion is overshadowed by the fact public spending is still well below that of countries that have much lower enrolment rates. Comparatively speaking, the pace of increasing coverage has been much faster than the pace of increasing spending (see table 1 above). This implies that an important part of this expansion has happened through an increase in market-based supply, which

has a more limited capacity to address disadvantages among different groups of children. The limited public provision triggers greater social segmentation, which rather than reducing inequalities might end up strengthening pre-existing social divides.

This is particularly worrisome in a country like Spain that has one of the highest rates of persistent risks of child poverty in Europe. Although child poverty reached its peak between 2014 and 2015, the evolution over time reveals how structural it is.

Child poverty is the result of the combination of two factors. On the one hand, high levels of unemployment and unstable employment, which lead to households with low or fluctuating incomes and on the other hand, the limited redistributive capacity of the welfare state, especially regarding young people and children. Cash transfers for families with children are by far the lowest of all social security transfers. This is further aggravated by the absence, until May 2020, of a common and homogenised safety net at the national level, only palliated by a number of regional minimum income schemes, as well as diverse and fragmented support measures offered by different levels of government. Given this context, it becomes paramount that childcare services should serve not just work-life balance demands, but problems of poverty and social exclusion. And yet, several articles in this special issue stress that social inequalities in access to childcare remain extremely high. ‘Excluded’ children often come from disadvantaged households in terms of education, income, and family type. Understanding the distributional impact of different admission criteria, as analysed in various articles of this monograph, becomes highly relevant.

The case of Barcelona, described at length in several of the contributions to this volume, represents a good example of efforts to increase public, high-quality provision and attempts to increase the uptake of low-income families, and especially those with migrant origins.

The regulation and financing of nurseries (*escoles bressol*) is the responsibility of the Catalan regional government. The sector has however been under-funded for over a decade. Since 2015, Barcelona City Council has been increasing its share of the budget, covering up to 62% of the total cost of public municipal nurseries in 2017 but even so, public supply is well below the level of demand.

Regional and local authorities have become increasingly aware of the strong bias in access to ECEC services or the ‘Matthew effect’– and have progressively incorporated mechanisms to a) give preference to children of disadvantaged background and b) introduce new systems of income-based fees. As explained in Navarro-Varas (2022) the city of Barcelona introduced a sliding-scale mechanism in 2015 whereby families pay differently according to their resources, ranging from a maximum of 395 euros/month to a minimum of 50 euros/month. Navarro-Varas concludes that the new system has produced a more balanced presence of children from different family backgrounds, therefore reducing the impact of the structural inequalities of parents or households on children’s education in the early years.

This however also creates frictions as addressed in Maestripieri & Gallego, González & Saurí. In a context of public supply that is well below the demand, children from middle-class and wealthy backgrounds are de facto excluded from public municipal nurseries and have to resort to private provision that is not only more expensive, but often lower quality. Also, demand for a more flexible service with better capacity to adapt to the needs and realities of babies and toddlers, and greater space for agency and freedom to choose are reasons behind the growing demand for more diversified and ‘alternative’ approaches to childcare. Thus, possible tensions arise between different socio-economic groups which have varying degrees of negotiating capacity, something which might also undermine public support towards spending on ECEC.

Presentation of the articles

The collection of articles in this special issue demonstrates the relevance of studying early childhood education and care and its potential impact on fostering social equality. As already explained, the empirical evidence presented here has been collected thanks to the following two projects: ECEWELL, funded by the Ministry of the Economy (2017-2022) and the Primera Infancia project, funded by the private RecerCaixa foundation (2018-2021).

The first article, by León et al (2022) aims at evaluating the institutional design of pre-school education in Spain. This is a complex task, as ECEC services, despite having a common national legal framework, are provided at municipal level, and regulated and financed at regional level, with certain variations in terms of access and availability between different regions. The outcome of the analysis of seven Autonomous Communities (Andalusia, Catalonia, the Valencian Community, Galicia, Madrid, Navarra and the Basque Country) demonstrates how regional governments in Spain have rapidly transformed this policy from a mere scheme to help working women towards a more redistributive policy that takes into account social disadvantages such as low income, disability, gender violence, or single-parent households. However, the differences between regions are still significant, and, in many regions, a mixed system of public and private provision still prevails. The public provision alone is still insufficient to cover the increasing demand for these services, endangering equal access for vulnerable families who cannot afford to buy ECEC services on the market.

The article by Castellanos-Serrano and Perondi (2022) discusses the financial implications of the universalisation of ECEC services at the national level from the perspective of the economy, demonstrating the positive return in terms of women’s employment and tax revenues of this policy. The cost-benefit analysis carried out by the authors highlights that the universalisation of ECEC is a positive reform not only from a merely economic point of view, but also has the indirect benefit of improving equal opportunities in access to education for children and to employment for women. The analysis also demonstrates that this positive effect allows the quality of the services and the working condi-

tions of the workers in this sector to be improved. However, the authors argue for the need to improve the universalisation of ECEC in the context of more supportive parental leave schemes, which are now available in Spain for both mothers and fathers for a period of 16 weeks after the birth of the child.

The following articles focus on the case of Catalonia and, more specifically, on the case of Barcelona. The article by Navarro-Varas (2022) studies different access systems for nursery schools in cities within the metropolitan area of Barcelona. Different municipalities have the capacity to decide on these access system but even so, the author shows the extent to which rigid institutional designs have an impact on families' access to nursery places, especially women who have lower income potential. In fact, the process of decentralisation that has affected ECEC service has determined sharp variations in provision and access, not only among different Autonomous Communities – as argued by León et al (2022) – but also between different municipalities in the same metropolitan area, such as Barcelona. The sliding-scale pricing system adopted by Barcelona and other municipalities in the region (16 out of 36) offers a better way of addressing the needs of the most vulnerable families than the concurrent model – one fee for everyone, with grants and supports for families in need. However, reformulating the costs is not sufficient to alleviate pressure on the most vulnerable groups, although the author argues that this appears to be an acceptable compromise given the current economic and political costs of the management of ECEC services in the area.

The article by González and Saurí (2022) studies the mechanisms that determine mothers' decisions when they opt for a private or a public ECEC. The authors discuss the ambivalent role of ECEC in the public agenda of Barcelona City Council, either conceived as a measure of work-family reconciliation or as a measure to improve the education of the most vulnerable families in the city. However, in this balance there is no space for the families' agency. They might have their own agenda and preferences when opting for a public or a private childcare. Mothers justify their choice of externalising care because of work or because of the socialising role played by institutions, while only a minority of them claim their right to enjoy their lives as people beyond being mothers. But when it comes to choosing public vs. private childcare, the main reasons for opting for a public nursery are the following: the lower costs of the service (thanks to the sliding scale pricing promoted by the current council in Barcelona), the importance of opting for a public service and the quality of the service. In fact, the *escoles bressols* have a good reputation among mothers, despite having ratios of educators/children which are similar to private nurseries. Many of the mothers who opted for private childcare argue how this was a second-best option, as they could not access the public system due to lack of places. However, there is also a consistent number of dual-worker families with full-time jobs who opt for the private system as they need a more extended schedule and availability, including during the holidays. Still, decision-making at the household level is also determined by the socio-economic conditions of the families: higher skilled women with higher incomes could easily opt for a

private or a public nursery, depending on their own preferences in relation to the education of their children; conversely, low-skilled mothers – especially from migrant backgrounds – can only afford public nurseries.

The article by Palomera (2022) studies the impact of socio-economic inequalities in accessing the ECEC services and to what extent public policies might play a role in alleviating the potential Matthew effect of ECEC. The study – which focuses on the region of Catalonia – demonstrates how socio-economic conditions play a role in the decision to apply for the service, as mothers with low education levels or migrant backgrounds tend to apply less for ECEC services given that price is the most important variable that determines their decision making. However, institutional design might play a role as well: the intervention of social services that supply grants that support ECEC costs or the sliding-scale pricing increase the likelihood that these families have to access ECEC. In fact, despite the higher likelihood of mothers with higher incomes applying for the services, the probability of low-income and high-income mothers effectively accessing the service is the same thanks to the institutional design. Having a job is in any case an important mediator in all this, as unemployed mothers and ones not actively seeking work apply less for the service, even less so if they belong to a high-income family. Still, mothers with migrant backgrounds access the service less – despite having the same probability of applying for a place as mothers born in Spain.

The article by Gallego and Maestripieri (2022) focuses on the socially innovative projects that are on offer in the city of Barcelona. The authors use this term to include the various projects (childminders, care groups and free-education nurseries) set up by private educators or cooperative groups that provide an alternative to institutionalisation, instead providing children with community-based care in which parents and educators cooperate. Despite the limited importance in terms of number (they each look after just a few children per year), these projects have led to innovation being partly included in the policy plan of the Barcelona municipality, and inspiring one of the most important policies of the last few years (the *espais familiars* - family playgroups). It seems that mothers who opt for these projects are fighting for the right to continue to be hands-on mothers throughout their children's early years, and share their experience in a community of peers, which becomes the main actor for providing welfare rather than an institution. However, the fact that socially innovative projects are not formally recognised as educational providers make their costs inaccessible for the most vulnerable population of the city. In this sense, the municipality's implementation of a service like the *espais familiars*, which is based on group support for fostering better support to mothers and child beyond the systems of *escoles bressols*, allow the public ECEC supply to be diversified and to narrow the income gap for accessing a non-institutionalised service in the city.

The last two articles in our issue analyse the current institutional configuration of ECEC in two Autonomous Communities and its impact on equal opportunities in access. The first article, by Martínez-Virto and Canals Botas (2022), presents the case of Navarre. In the last decade, this region has seen an

increasing number of policy interventions that aim to universalise the service and reduce inequalities in the access to ECEC. The first regional regulation (dated 2007) pushed the service towards taking on a strong redistributive and educational role compared to the earlier situation in which ECEC was a mere instrument for work-family balance. Two decrees in 2012 (D.F. 72/2012 and 79/2012) eventually increased quality (by reducing ratios) and funding, allowing the system to expand more widely. More recently, reduced fees and sliding-scale pricing have encouraged the participation of the most vulnerable households. At the present time, the region shows one of highest rates of children under three years old in Spain in nursery, with the percentage even higher in previously underserved areas, thanks to the inclusion into the system of *Casas Amigas* - small private projects managed directly by educators in their homes.

The article by Ancheta-Arrabal et al. (2022) studies the case of pre-school for two-year olds in the Valencian Community. Since the Generalitat Valenciana approved order 21/2019, the public nurseries in the region have opened enrolment to children who are two years old, in the framework of a reform that would like to achieve the universalisation of the pre-school education for all children older than two. This reform has been the outcome of a shift in the political government of the region, ever since the centre-left (a coalition between PSPV-PSOE, Compromís y Unidas Podemos) took power. The reform promotes the schooling of two-year-old children through public funding, as a free service offered to families. However, the analysis of the implementation of this measure showed that the free access for two-year-olds is available only in public institutions directly managed by the state, but is not always the case in private nurseries in which families are required to share the costs. In fact, the insufficient resources invested by the local government and the time required to implement this measure have up to now prevented any true universalisation of free 2-3 pre-school.

Taken together, the eight articles that make up this special issue offer the most complete analysis of equality in access to ECEC at this moment in time. They demonstrate the importance of institutional design in reducing the inequalities derived from the socio-economic conditions, but they also raise concerns about the capacity of the current design to meet the increasingly diverse needs of the families. The empirical evidence supports the view that the current national framework of the pre-school education in Spain needs to be overhauled, with measures and investment targeted to reduce differences in provision between areas of the country and to favour the most vulnerable families being able to access it.

Bibliographic references

- ABRASSART, A. and BONOLI, G. (2015). "Availability, Cost or Culture? Obstacles to Childcare Services for Low-Income Families". *Journal of Social Policy*, 44 (4), 787-806.
<<https://doi.org/10.1017/s0047279415000288>>

- ANCHETA-ARRABAL, Ana; ROMERO-CRESPO, Juan A. and GABALDÓN-ESTEVAN, Daniel (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>>
- CASTELLANOS-SERRANO, Cristina and PERONDI, Ana Carolina (2022). “Presupuestos y legislación con perspectiva de género: educación 0 a 3, permisos por nacimiento, jornadas y condiciones laborales”. *Papers*, 107 (3), e3064. <<https://doi.org/10.5565/rev/papers.3064>>
- GALLEGO, Raquel and MAESTRIPIERI, Lara (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>>
- GONZÁLEZ MOTOS, Sheila and SAURÍ SAULA, Enric (2022). “Justificacions i condicions de la tria de cura en el 0-3: ¿és la pública una opció per a mi?”. *Papers*, 107 (3), e3065. <<https://doi.org/10.5565/rev/papers.3065>>
- HECKMAN, James, RODRIGO Pinto and PETER, Savelyev (2013). “Understanding the mechanisms through which an influential early childhood program boosted adult outcomes”. *American Economic Review*, 103 (6), 2052-86.
- IBÁÑEZ, Z; LEÓN, Margarita; SOLER, Llorenç and ALVARINO, Manuel (2021). “Fostering work-life balance for precarious workers: culture and social protection systems in comparative perspective”. EUROSHIP Working Paper, 5. <<https://euroship-research.eu/wp-content/uploads/2021/07/EUROSHIP-Working-Paper-5.pdf>>
- LEÓN, Margarita (2017). “Social Investment and Childcare Expansion. A Perfect Match?”. In: HEMERIJCK, A. (ed.). *The uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press, 118-127.
- 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>>
- MARTÍNEZ-VIRTO, Lucía and 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>>
- NAVARRO-VARAS, Lara (2022). “La importancia del coste de los servicios de educación y atención de la primera infancia en la ocupación laboral femenina de la metrópolis de Barcelona”. *Papers*, 107 (3), e3076. <<https://doi.org/10.5565/rev/papers.3076>>
- PALOMERA, David (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>>

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 a 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>>.

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

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



Received: 26-01-2022
Accepted: 23-05-2022
Publicación: 12-07-2022

Recommended citation: LEÓN, Margarita; PALOMERA, David; IBÁÑEZ, Zyab; MARTÍNEZ-VIRTO, Lucía and GABALDÓN-ESTEVAN, Daniel (2022). “Between equal opportunities and work-life balance: balancing institutional design in early years education in Spain”. *Papers*, 107 (3), e3084. <<https://doi.org/10.5565/rev/papers.3084>>

Abstract

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

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

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 colectivos 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

Summary

- | | |
|---|---|
| 1. Introduction | 5. Equal opportunities policies in 0-3 ECEC access? Empirical analysis of cases |
| 2. Policies Regarding Investment in Early Childhood and Equal Opportunities | 6. The importance of the municipality in institutional design |
| 3. The changing laws regarding ECEC in Spain | 7. Conclusions |
| 4. The growth of 0-3 ECEC in the Autonomous Communities in Spain | Financing |
| | Bibliographical references |

1. Introduction

Over the last three decades, quality ECEC provision has become a priority at state, regional and municipal levels in Spain. According to data from the Ministry of Education (MEDC, 2013), on average in Spain, the percentage of children under three years of age in schooling went from 18.2% in 2007 to 34.8% in 2016. That is, in just one decade, it practically doubled. In comparative terms, ECEC provision in Spain is just above the EU average, and ahead of countries such as Italy, Finland, Germany or the United Kingdom. In addition, although the private sector at the 0-3 stage has a larger share than in any other stage of schooling, both the public places on offer and the number of children enrolled in public nurseries have increased steadily.

In this study we intend to ascertain if the institutional design of ECEC in Spain has contributed to it becoming a redistributive and equal opportunities policy, and if so, to what extent. There is a broad social and political consensus regarding the benefits of expanding early years schooling, but the focus of this work, like that of several recent studies, is to analyse the relationship between the growth of ECEC and the reduction of inequalities. The context in Spain is one of the public supply being lower than the demand, and in this study we distinguish between two models. One is an institutional design that prioritises the growth of ECEC to facilitate working mothers' work-life balance. Here, the access criteria favour dual-income households, there are no redistributive mechanisms that favour other types of households accessing the service, and access to private services is partially subsidised. The opposite model prioritises equal opportunities through an extensive network of public schools with a sliding-scale system that subsidises the service for low-income or otherwise disadvantaged families.

Since this is a largely decentralised policy area, in order to answer the question of which of these two models is more predominant in ECEC services in Spain, as well as examining the country-wide regulatory framework, we also need to study the institutional design in the different Autonomous Communities.

Following Gallego and Vilalta (2016), Spain can be considered a quasi-federal state, one in which different territorial preferences and needs are recognised within a framework of equal rights and a single market. Because of this framework and other structural and dynamic factors, the welfare regimes in the various regions have been configured in different ways. The diverse policies implemented in each one have an impact on equal opportunities. Although the sub-state deployment of compulsory education, health and dependency has already been studied (Gallego, 2016), here we examine the degree of divergence (or convergence) of the Autonomous Communities in the institutional design of their ECEC services. The initial hypothesis of this article is that, even though all the Autonomous Communities have seen growth in ECEC services and participation in them, we expect to find significant differences regarding the institutional design and objectives of the services in each region.

We have selected seven Autonomous Communities: Andalusia, Catalonia, the Valencian Community, Galicia, Madrid, Navarra, and the Basque Country. For our empirical analysis we have used data from publicly available access and pricing criteria; in particular we analyse the importance of factors that have a redistributive capacity, both regarding access to the service and its cost in each region. As well as the public nursery fees, we also study the existence of direct or indirect subsidies to access privately owned nurseries. We complete the analysis with secondary documentation that is available for each region.

The article is organised as follows: the next section employs the conceptual paradigm of Social Investment (SI) to explain the relationship between the growth of ECEC and equal opportunities. Then we provide the context in which early childhood education has developed in Spain, both in terms of how it is regulated and how it has grown in the different Autonomous Communities. Subsequently, we present the empirical analysis on how ECEC has changed, with reference to the parameters used to access the service and its cost in the regions studied. The last section concludes.

2. Policies Regarding Investment in Early Childhood and Equal Opportunities

Observed from the social investment (SI) paradigm, policies that invest in early childhood play a central role in supporting women's employment, especially that of young mothers, and are also investment in human capital. The importance that these policies have acquired in the new SI paradigm is due to the greater emphasis now placed on policies that guarantee equal opportunities, rather than traditional approaches that have pursued equal results. Thus, under the SI paradigm, in a generalised context of increasing social inequality, the emphasis is placed more on preventive strategies rather than on reactive ones, and policies are more geared towards preparing rather than repairing (Morel et al., 2011). The policies regarding the education and care of young children no longer have a welfare-based character, instead taking on an entirely novel role in the configuration of the classic welfare state. Hemerijck (2015) identifies the three principal functions of SI, which complement one another: 1) *stock*, which refers to the quality of human capital and capabilities throughout life; 2) *flow*, which has to do with current labour market flows and contingencies of contemporary life; and 3) *buffers*, which are the minimum income protection systems that guarantee adequate levels of quality of life.

The stock function is directly linked to child care policies. Many empirical analyses have been carried out from different perspectives that all show the importance of the first years of an individual's life for their subsequent development. As well as a series of cognitive aspects, the first years of a person's life are crucial for the development of non-cognitive skills, such as motivation, self-esteem, leadership skills, etc. (Heckman et al., 2013). Heckman's work was pioneering in demonstrating the return obtained by ensuring public investment in early years care, especially for those most vulnerable. Since chil-

hood is the moment in which opportunities related to human capital begin to unfold, early childhood investment policies attempt to level the playing field by minimising what Heckman (2012) calls “the accident of birth”. In a context of increasing inequalities between social classes, and given the differences in the resources available to children born into families with diverse sociodemographic backgrounds, early childhood care policies can potentially be an element that compensates for them (Esping-Andersen, 2009; Flores et al., 2016). The capability theory approach developed by Nussbaum and Sen (1993) also stresses the importance of quality education and other social policies as a precondition for an individual’s capacity for agency (Hobson, 2014). This issue is especially relevant for children at risk of social exclusion, since access to education helps to break the cycle of intergenerational transmission of poverty that often takes place in the most vulnerable households.

For over two decades now, international organisations such as the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and the European Union (EU) have been urging governments to rethink how they can protect children and families in order to develop more preventive approaches to inequalities and nurture their human capital. For example, the OECD Starting Strong reports (OECD, 2006, 2012, 2017) were instrumental in employing the IS paradigm in mapping out the regulatory framework for this new approach to child policy.

However, although there appears to be a generalised consensus that childcare and education policies need to put more emphasis on equitable access, it is clear that these policies vary according to where they are implemented. In the case of EU countries, there has been a rapid growth in ECEC services over the last two decades, especially in countries that previously had low or very low levels of supply, such as Spain, Germany or the United Kingdom. Nevertheless, this spread has not been uniform, differing both in how quickly this transformation has taken place and in the specific characteristics of how the service has grown (Morgan, 2012; Eurydice, 2013). It is clear that as part of a broader IS strategy, the growth of ECEC depends on the institutional and sociocultural configurations that shape different welfare regimes. As a result, it is logical to expect significant variations both between countries and between regions (León, 2017).

In addition, this growth also depends on dynamic factors. In many European countries, the expansion of early childhood care services has coincided with the austerity measures implemented following of the 2008 economic crisis. Deregulation of labour markets, on the one hand, and investment in policies inspired in the IS paradigm, on the other, make up a puzzle well worth trying to decipher (Cantillon and Lancker, 2013).

Related to the above, several recent comparative studies have looked at the extent to which early years schooling has an impact on inequality. With the data we have, and observed globally, early childhood education tends to have a social bias in favour of the middle classes. Since the service is not universal in most countries, access tends to be prioritised for families where

both parents work, penalising families where the parents are unemployed or not currently active in the workforce (Lancker and Ghysels, 2014). In the same vein, children of mothers who have completed higher education make considerably more use of these services than children whose mothers who have only completed compulsory secondary education. When considering the family unit's income rather than the mother's educational level, the results are similar. In Spain, almost half (49.6%) of the children aged 0-2 who regularly use formal care have mothers with higher education studies, while only 31.3% have mothers who only completed compulsory secondary education or primary education (Save the Children, 2019). This tendency can also be seen when observing access to the service according to the parents' origins. According to a recent report published by Save the Children (2019), there are 20% fewer non-EU migrant families that access the system than families made up of Spanish nationals.

The migrant population accesses this type of service less than a country's citizens in virtually all European countries. Abrassart and Bonoli (2015) sought to clarify this tendency. By analysing survey data on the use of childcare services for the Swiss canton of Vaud (where there are large variations between different municipalities), the authors developed a series of hypotheses about the patterns observed based on the following variables: the mother being in employment, the cost of the service for the families, the scarcity of the supply, and the families' cultural background. Using the results obtained, they concluded that, although the mother's employment situation is a determining factor, the differences in the tariff structure and the final cost of the service mean that most use of childcare services will be made by high-income families, while cultural reasons seem to have very little influence. Examining ECEC provision in Catalonia, Palomera (2022) presents further evidence that shows how the cost of the service and an atypical employment situation are important barriers for families with lower incomes and with no university studies. In contrast, neither the mother's country of origin nor the families' cultural preferences seem to influence this lower rate of access to the service. In addition, comparing public nursery applications and places assigned, Palomera (2022) shows how the mechanisms that determine the allocation of places lead to unequal access, highlighting the importance of institutional design in shaping these policies. In short, it appears to be the design of children's services that are aimed primarily at solving the problems of work-life balance for families that generates these inequalities between social groups.

As we will describe in the next section, the attempt to universalise ECEC in Spain has had to tackle the problems of too few public places on offer and unequal access, with too few compensatory mechanisms to help the most under-represented groups. Education and care at this stage are still mostly paid for by families, with the private sector being a key player (González, 2004; León and Salido, 2016; Navarro-Varas and León, forthcoming); this is an issue that is reflected in the differences in access depending on income levels. In this way, the diversity of what is on offer in terms of management structure, governance,

cost and resources makes it difficult to compare ECEC (0-3) and pre-school (3-6) provision. Universal access to a free pre-school service guarantees equal opportunities at the beginning of a child's schooling.

3. The changing laws regarding ECEC in Spain

A succession of education laws in line with changes in the Spanish central government has caused the framework for early childhood education to undergo constant shifts within the education system as a whole. However, despite changing emphases and nuances, over the last three decades, the right to early childhood education in Spain has become consolidated through the universalisation of free pre-school education. What is on offer at the pre-school education stage (3-6 years) is comparable, both in terms of quality, infrastructure and human resources, to compulsory primary education. ECEC for the under-threes, on the other hand, has followed a very different path. As the following pages show, lack of funding, together with rather shaky regulations, has given rise to uneven growth in services with large disparities between different areas of the country (González, 2004; Ibáñez and León, 2014). The following table contains a summary of how early childhood education has been envisaged by the various education laws passed from 1990 to the present day.

The General Education System Act (LOGSE) of 1990 was the first step towards recognising the educational and pedagogical component of ECEC, and was the first time that 0-3 ECEC was included within the national education system. Despite being a non-compulsory schooling stage, the law meant that for the first time the public administrations took on the obligation of guaranteeing sufficient places to those who requested them. It also recognised

Table 1. ECEC in Spanish education system legislation

Axes analyses	LOGSE 1/1990	LOCE 10/2002	LOE 2/2006	LOMCE 8/2013	LOMLOE 11/2020
Classification of types of early years education	Early years (0-6 years) * First stage (0-3) * Second stage (3-6)	Nursery (0-3 years) Pre-school (3-6)	Pre-school (0-6 years) * First stage (0-3) * Second stage (3-6)	Pre-school (0-6 years) * First stage (0-3) * Second stage (3-6)	Pre-school (0-6 years) * First stage (0-3) * Second stage (3-6)
Function of early years education	Social protection and care	Social protection: educational and social function	Intended to be educational, not necessarily school-based	Not defined	Intended to be educational, not necessarily school-based
Obligatory	No	No	No	No	No
Guaranteed service	Yes (stages not explicit)	Yes (stages not explicit)	First stage: no Second stage: yes	First stage: no Second stage: yes	First stage: no Second stage: yes
Guaranteed to be free	No	Nursery: no Pre-school: yes	First stage: no Second stage: yes	First stage: no Second stage: yes	First stage: no Second stage: yes
Management model	Mixed (public-private)	Mixed (public-private)	Mixed (public-private)	Mixed (public-private)	Mixed (public-private)
Party in government	PSOE	PP	PSOE	PP	PSOE-UP

Source: authors' own elaboration using data from León and Muñoz, 2016.

the obligation of state policies to facilitate universal access to ECEC, especially to the most vulnerable social groups. This is interesting because it is a precursor of the obligation that would be enshrined six years later in law 1/1996 on the legal protection of minors that would affect all public administrations. The LOGSE also contemplated the child development perspectives used by the most avant-garde pedagogical movements that were already highlighting the importance of offering quality early years education. The next education law was passed by the Popular Party government in 2002. This, the Organic Law on the Quality of Education (LOCE), continued to strengthen the role of early childhood education, especially the 3-6 stage. The LOCE again underlined the importance of nursery school for the under-threes, recognising both its educational and welfare components. It considered the 3 to 6 year stage as pre-school, making it part of non-compulsory education that went up to secondary and higher level vocational training (León and Muñoz, 2016). The Organic Law on Education (LOE) approved by the Zapatero socialist government in 2006 recovered part of the spirit of the 1990 LOGSE. The law once again changed the structure of schooling levels but did not change the regulatory framework in place regarding the conditions to access the system. However, in its article 84, the LOE established that if there were insufficient places available in public and publicly-subsidised private nurseries, the admission process would be governed by the following priority criteria: the existence of siblings enrolled in the nursery, proximity to the home or a parent's place of employment, and the per capita income of the family unit. It established that any of the criteria, except proximity to the home, could represent more than 30% of the total score. The non-compulsory nature of early years education, and the guarantee of free pre-school but no free 0-3 ECEC were maintained. The regulations promoted a gradual increase in number of places offered, but without going into further detail.

The education law that was passed by the new Popular Party government in 2013, the LOMCE (Organic Law for the Improvement of the Education Law), did not make any substantial changes to how the early years stages were organised. It maintained the previous structures, educational levels, model of public-private management, classification of types of services, and the possibility that public education services be provided by private schools through subsidies. The law defined early childhood education as a voluntary stage that has an "educational intention", obliging nurseries and schools to offer a specific pedagogical project (León and Muñoz, 2016). While access to the second stage (3-6 pre-school) was free and universal, taking place within the primary school facilities, what was on offer at the first stage varies depending on the municipality, the private sector and family income.

Finally, the LOMLOE, approved in November 2020, continues to define early childhood education under one umbrella, but divided into two stages. Under this new regulatory framework, an attempt is being made to promote the equalising aspect of 0-3 ECEC, giving priority to students at risk of poverty and social exclusion. In its general principles, the LOMLOE re-establishes a

commitment for ECEC to compensate for the effects on children's learning and development caused by cultural, social and economic inequalities, as well as highlighting the early detection of specific educational support needs and support for them (art. 12.5).

4. The growth of 0-3 ECEC in the Autonomous Communities in Spain

As we will see below, the successive regulatory frameworks put in place since 1990 have allowed the education system to expand the coverage of early childhood education and the public supply of it. This growth has been in parallel with a corresponding increase in spending levels as a percentage of GDP. However, compared to 3-6 pre-school, the growth of 0-3 ECEC services has been uneven and highly fragmented on many levels. This has partly been caused by this succession of education laws and their respective interpretations, along with loose regulations and mixed public-private management models. In order to contextualise the empirical analysis regarding access and cost of 0-3 ECEC in the regions studied, we review each of these aspects below.

As seen in Table 2, the percentage of children between 0 and 2 years in nursery school in Spain has gone from 10.7% in 2000 to 16.6% in 2008, rising to 32.8% and 43.1% in 2016 and 2020 respectively. Public spending as a percentage of GDP increased by just over a tenth between 2005 and 2010 (from 0.43 to 0.54), but as a result of the economic crisis, it declined in subsequent years to levels similar to those of the pre-crisis period (0.45 in 2017). The comprehensive result has been widespread growth in the schooling levels of children from 0 to 3 years old between 2000 and 2020, with an upward trend. However, this was not universal, with disparities of more than 10 points between regions.

The differences between schooling rates in the different regions tells us about the growth strategy followed by each of them. For the 1-2 years age range, the average number of children in nursery school in Spanish doubled in just one decade (from 19.8% in 2008 to 40.2% in 2018); in some regions the rates reached almost 50% (Andalusia, 48.7%; Galicia, 47.3%; Madrid, 52.9%; Basque Country, 45.5%). However, the biggest change was mainly in the 2-3 year old age group, thanks to the strategy in several regions of extending the universal nature of the 3-6 stage to 2-year-olds. The high coverage rates in some regions (see table 2) are mainly due to this change to earlier schooling.

One element that marks a difference between the 0-3 ECEC provision in the various regions is the balance they have between public, subsidised and private nurseries. Unlike the later educational stages, growth in 0-3 ECEC has taken place in parallel with a strong growth in the private sector. In 2019, half of 0-3 ECEC places corresponded to private nurseries. However, table 2 shows that this jump in growth was also due to an increase in public provision. For example, in Andalusia, public places went from 2.1% in 2008 to 41.5% in 2019. Galicia is one of the few cases where there was a drastic drop in public supply between 2008 and 2016, going from 74 % to 54%. In general terms, we can see that in 2019 there were large differences between the regions in proportions of public

Table 2. Net rates of children 1-2 years of age in nursery school and percentage of these children in public nurseries

	Children 0-2 years of age in nursery school				Percentage of these in public nurseries			
	2000	2008	2016	2020*	2000	2008	2016	2019
Spain	10.7	16.6	32.8	36.0	42.4	43.2	51.6	51.5
Andalusia	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
Balearic Islands	6.9	9.0	22.6	24.3	28.4	44.9	69.8	77.4
Canary Islands	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
Catalonia	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
Navarre	0.0	22.3	24.3	26.2	-	100.0	84.1	79.4
Basque Country	23.7	46.2	52.0	50.3	61.4	52.5	53.2	50.3

* Provisional data.

Source: authors' own elaboration from the statistics of the Ministry of Education and Vocational Training.

and private places, and our cases range from the lowest proportion of public provision in Valencia (31.3%), to the highest in Navarre (79.4%). In addition, the public-private debate regarding early schooling is different from the rest of the educational model. The fact that many nurseries that offer 0-3 ECEC services are publicly owned does not mean that they are free. Their costs vary, since the fees are based on family income, with different grants and scholarships available in each autonomous community or municipality.

5. Equal opportunities policies in 0-3 ECEC access? Empirical analysis of cases

Below we compare our set of regions based on a series of analytical categories that allow us to discern how the design of 0-3 ECEC in each one aims to reduce inequalities. How do the regions tackle the dilemma of equal opportunities in the growth of a non-universal policy?

5.1. Access

Table 3 shows the weighting given to certain family circumstances in the criteria that are applied when accessing 0-3 ECEC. Specifically, we have selected the proportion of the following elements on the total score: family income, both parents in employment, single parent, single working mother, obtaining income support, and disability. We have only included categories that have a redistributive capacity. Other criteria, such as having siblings at the nursery or residing in the area of influence may well be important to the final score, but we have not included them since they affect everyone equally. However, it is true that the weighting given to these two criteria on the total also determines the importance other points allocated that have a more redistributive nature. We establish three categories according to the weighting: high, medium and low. High is when the weight of the category in question is above 25% of the total score; medium is between 10% and 25%, and low is when the category does not exceed 10% of the total.

In all the cases studied, with the exception of the Valencian Community and Catalonia, both parents being in employment, or just the mother in the case of a single-parent family, usually places the families towards the middle of the scale or higher up. In this way, although the latest state laws have not specified it as a criterion for access to public and subsidised schools, and have emphasised the value of 0-3 ECEC in terms of equal opportunities and reducing inequalities, we see that it has been partially adopted by a majority of regions as a policy that fosters work-life balance and supports women's presence in the labour market.

As we can see in Table 3, Galicia, Navarra and Madrid give quite high weighting in their scales to double-income households. In Galicia, for example, 7 points are obtained for each parent employed, while only 2 points are obtained for each unemployed parent. The priority given to employment in general is also shown in the case of employed single mothers. However, the recent classification of different types of families has helped facilitate greater

Table 3. Points awarded to access 0-3 ECEC in public nurseries, by Autonomous Community

	Both parents in employment	Single working mother	Single parent household	Weight given to household income	Recipient of regional income support	Disability or at risk of social exclusion
Navarre	High	High	High	Medium	Low	Medium
Basque Country	Medium	Medium	Bajo	Medium	Low	Low
Valencian Community	Low	Low	Medium	Low	High	Medium
Andalusia	Medium	Medium	Medium	Low	Medium	Medium
Galicia	High	High	Low	Medium	Low	Low
Madrid Community	High	High	Low	High	Low	Medium
Catalonia	Low	Low	Low	Low	Medium	Medium

Note: high: above 25% of the total score; medium: between 10% and 25%; low: less than 10%.

Source: authors' own elaboration.

diversity in terms of access. For example, since 2017 Navarre has favoured more inclusive access for single-parent families.

However, all regions have also been incorporating diverse social and family circumstances and situations of particular vulnerability in their scales; this has increased the equal opportunities component of access to the service, although in some cases only slightly. In all cases, the criteria compensate for inequalities arising from low incomes, single parenthood, disability and gender-based violence.

The use of differentiated income brackets in the scales also gives makes access more equitable. In Madrid, Galicia, the Basque Country and Navarre, applications from families with the lowest per capita incomes obtain the highest scores. However, it is important to see how income is combined with employment in the various scales. In most cases, the highest scores are obtained by combining low income with being employed. In the case of Galicia, relatively high income points are deducted and, when there is a tie, priority is given to the application with the lower per capita income, and then priority is given to full-time over part-time employment. In the case of Madrid, the high weight given to the employed status of the parents (25.6% of the total score) can be matched by unemployed mothers who have a high score regarding low family income (25.6% if they obtain maximum points, given in the case of being in the lowest income bracket). However, according to this weighting, an unemployed mother in the second lowest income bracket would lose her child's nursery place to a working mother in the highest income bracket. Another example is Catalonia, where neither family income nor employment are taken into account, and both mothers would be on equal terms. Of the autonomous communities studied, only the Valencian Community gives more weight to low family income (up to almost 10%) than to a family's employment situation.

As for recipients of welfare benefits, some regions guarantee direct access to all families who are recipients of income support (Andalusia), while others award recipients more points. The Valencian Community, for example, awards 4 points out of a total of 41 to people receiving the regional income support. The scale in Catalonia gives 10 out of 90 points to families who receive the guaranteed citizen income. Navarre, despite including situations of particular vulnerability in its new 2017 scale, does not give any extra points to families that receive the regional income support. To further explain the information in table 3, in table 4 the autonomous communities examined are listed on the one hand according to the weight they give to work-life balance, and on the other the weight they give the applicant's income or if the applicant receives income support (the highest score is reported in one of the two sections of table 3). The upper right quadrant refers to a situation where institutional design is entirely based on work-life balance, while the lower left quadrant reflects a very strong emphasis on equal opportunities. The upper left and lower right quadrants show more complex situations, where the institutional design favours both work-life balance and equal opportunities. This is the case of Madrid, where points are given for having a low

income, but a family with both parents in work can obtain a higher score than a family with an unemployed parent but with an intermediate income. Only the Valencian case opts for a model that is totally focused on equality of opportunities, although the other regions are at an intermediate point regarding the weight they give to income, and vary regarding their work-life balance weightings. In short, although all regions studied are moving towards institutional designs that focus more on equal opportunities, there is considerable variability between them in the weight given to work-life balance.

When looking at access criteria, direct subsidies given to families to cover the cost of early childhood education in private schools should also be taken into account. The Madrid region follows a mixed model that gives weight to both work-life balance and equal opportunities, and offers grants that are based on the family situation of the parents (7 points for double-income families either in full-time or part-time work), and also based on low family income (up to a maximum of 5 points); in addition, up to 2 points are awarded in cases of vulnerable social and family situations certified by social services.

Finally, all regions take disabilities into account, but to different degrees. In Catalonia, if a family member has a disability, 10 points are awarded (out of a total of 90). In the event of a tie, an additional 15 points may be awarded if the household is a single-parent family or one with three or more children. In Navarre, having a member of the household with disabilities or other social vulnerabilities accredited by the social services adds 14 points. This is 17.5% of the total score, a percentage similar to what is granted in the Valencian Community in these cases. As for Andalusia, children of women housed in shelters for victims of gender-based violence or who are victims of terrorism are counted as serious risk cases. In Galicia, all minors in guardianships or in foster care have guaranteed places. In the Valencian Community, households that are beneficiaries of regional income support have direct guaranteed access, as well as the children of victims of gender violence.

Table 4. Relationship between work-life balance /equal opportunities in the seven Autonomous Communities studied.

		Weight of low income or receiving income support in the points system of access to public nurseries		
		High	Medium	Low
Weight of work-life balance in the points system used to access public nurseries	High	Madrid Community	Galicia Navarre	
	Medium	Andalusia Basque Country		
	Low	Valencian Community	Catalonia	

Source: authors' own elaboration

5.2. Cost of the service

As well as access criteria that depend on different socio-economic circumstances, an additional way of introducing a more equalising outlook to 0-3 ECEC access is to regulate its cost. According to the module of the *Living Conditions Survey* (2016) that asks about access to ECEC services, on average 15% of households said that it was difficult or very difficult to pay for childcare. Separated into income levels, the percentages were 19.7% for the first quintile and 28.5% for the second. In single-adult households with at least one child, 32.6% reported having difficulties or great difficulties paying for the service (INE, 2016).

Ascertaining the final cost of the service to the families is complex because there are several factors involved, and the regions apply different mechanisms in their price structures. In addition to differentiated price structures based on a number of criteria that vary from one region to another, the final cost of the service also varies significantly between regions, and very often also by municipality within each region. As this is a service where the private sector has a lot of weight, in addition to examining prices in public nurseries, it is also necessary to find out if there are direct or indirect financing available for families to use privately owned nurseries. In the following table, we focus on sliding-scale pricing, on the minimum price based on household income, on tax deductions or vouchers for paying private fees, and on tax deductions.

All regions except for Catalonia have introduced sliding-scale pricing mechanisms (or free services), although this could be misleading because in Catalonia municipalities have the power to establish their own access and cost criteria, including discounts and pricing. Even so, according to a recent survey by the Diputación de Barcelona provincial council (2018), only 28% of Catalan municipalities apply some type of sliding-scale pricing. Barcelona

Table 5. Cost of services according to income

	Pricing depending on income			
	Sliding-scale pricing	Minimum price (depending on household income)	Tax deductions or vouchers for paying private fees	Regional tax deductions
Navarre	Yes	72 €	No	No
Basque Country	Yes	Free	Yes	No
Valencia	Yes	Free	Yes	Yes
Andalusia	Yes	Free	Yes	Yes
Galicia	Yes	Free	Yes	Yes
Madrid	Yes	Free	Yes	Yes
Catalonia	No	118 €* ^a	No	No

*50% off for a single-parent family or family with 3 or more children; 100% off if there is a household member that is in a special category, i.e. a family with 3 or more children, a household member that is a terrorism victim, or has a disability equal or more than 33 %, or a child in foster care.

Source: authors' own elaboration.

City Council is a key example: it introduced a sliding-scale pricing system in 2017 that strived to foster equal opportunities (Navarro-Varas 2019).

The Community of Madrid is so far the only region that has established free tuition fees through decree 28/2019 (before that, it used sliding-scale pricing). However, extra hours and lunch are still services that are paid for. The other regions have a minimum price set for those who meet the requirements, which results in a completely free or almost free service. And while the thresholds vary between regions, the majority set the free or minimum price using similar thresholds. In the case of Navarre, the minimum price is €72 (excluding tuition in Pamplona nurseries, which has been free from 2021) for families with a per capita income of less than €3,350 per year (€43 in the case of single parents). In Galicia, families that earn between 30% and 50% of the IPREM minimum wage, which was about €3,500 per year in 2021, have access to a free service. Similarly, the service is free in Andalusia for households that have incomes that are less than 50% of the IPREM; in the case of the Basque Country, families with incomes of under €18,000 per year have access to free services (beginning in the 2019-2020 academic year); Finally, in the Valencia region, students of families receiving regional income support have free places. Here, vouchers are also offered for access to private nurseries and prices are regulated. Private nurseries must accept these prices if they wish to be part of the voucher system.

As well as low incomes, regional governments have also been recognising situations of particular social vulnerability. A family in these situations is granted direct and free access to early childhood education. In Navarre, for example, resolution 4/2019 established both immediate access to services and the possibility of being exempted from fees in the case of children with social or psychosocial risk factors and who also have specific health conditions. In Catalonia, families with three or more children and those in special risk categories do not pay fees.

The trend in all regions appears to be to continue reducing costs for families, and even to introduce free services. Madrid and Pamplona (Navarre) have already established free services, and Andalusia has also recently announced that 0-3 ECEC will be free for the 2023/2024 academic year. Both in Catalonia and in the Valencian Community, the budgets passed by their respective parliaments include guaranteeing free ECEC from 2 to 3 years of age, with Catalonia intending to extend it to 0-3 ECEC in general.

In addition to differentiated fees in public nurseries, the regions of Andalusia, Galicia, Madrid and Valencia offer direct payments and tax deductions to cover the cost of private nurseries. The amount of financing given in relation to the total cost of a private nursery and who is entitled to receive this help gives us information about whether the models prioritise work-life balance over improving equality of opportunities or vice versa. For example, the Community of Madrid is the only region that combines a system of grants to cover the cost of private ECEC with a tax deduction scheme. The grants are between €100 and €160 (depending on income), a drop in the ocean compared to

the €2,319 spent per child by the average family on early childhood education in private non-subsidised nurseries (Ministry of Education and Research, 2017). As for tax deductions, the Madrid Community allows up to €1,000 in deductions per child in 0-3 ECEC. Households with an annual per capita family income of more than €25,000 cannot obtain the grants, while all families with a tax base of under €30,000 per member of the family unit can access the deductions. Thus, the system appears to be based more on work-life balance than on improving equality of opportunities, as private schooling costs are financed for families with incomes that are well above the average. The situation is similar to the one in Catalonia, where families do not directly receive subsidies, but instead, it is private nurseries that are subsidised. The ENS/164/2017 law establishes subsidies for privately owned social (i.e. non-profit) nurseries. These are €328 per student per year (with an additional subsidy of €1,094 if over 25% of the students enrolled in the nursery have a degree of disability of over 65%).

6. The importance of the municipality in institutional design

Thus far, we have illustrated the aim of each autonomous community's public policies. However, the distribution of powers and funding between the regional and municipal levels plays an important role in how the access mechanisms are designed and the cost of the services. This distribution varies considerably between different regions and over time, as shown by periods of economic crisis and austerity. In the case of the Basque Country, the Haurreskolak Consortium has established a collaboration agreement with municipalities for managing nurseries and care facilities (BOPV No. 252, 26/12/2003). This consortium has promoted measures regarding 0-3 ECEC, both to facilitate the work-life balance and to provide financial aid and tax benefits to foster use of the services. In Catalonia, according to law 12/2009, the Generalitat (regional government) is responsible for offering childcare places, but in practice between 2013 and 2019 they did not meet their financing commitments. This meant that municipalities, provincial councils and families had to increase their contributions significantly in order to sustain the system. For example, in 2013 Barcelona City Council went from financing 35% of the cost to 50% (with families paying 40%) (Ombudsperson, 2015). In Navarre, although the regulations (OF 79/2012) contemplate the funding for each module being divided into three parts (distributed, approximately, as 43-45% paid by the government of Navarre, 25% by the municipalities and 30-32% by the families), in Pamplona, according to its own estimates, the city council finances approximately 55% of the cost. The reduction in fees that was made in previous years has meant that the contribution of families has dropped to 28%, while the Department of Education's contribution is estimated at 17% of the cost of the service. Madrid City Council has also been very proactive: it created its own network of schools in 2017-2018 due to the cuts in regional funding following the outbreak of the economic crisis.

It should also be remembered that municipalities can establish their own access criteria, so that the redistributive capacity of the system may vary. Despite this, the variations are not necessarily all that great. For example, in the case of Catalonia, the Generalitat (regional government) issued decree 282/2006, which promotes the delegation of powers to municipalities in the pre-registration and admissions processes for 0-3 ECEC (Diputació de Barcelona, 2019). This is especially relevant if we take into account the weight of local authorities in the ownership of nurseries in Catalonia. Of the 3,755 public nurseries that provide 0-3 ECEC, only 331 (8.8%) are owned by the regional government, while the remaining 3,424 are run by local authorities (91.2%). However, these all follow criteria set out by the Generalitat. In a 2015 survey of 200 municipalities, 53% answered that they were in charge of pre-registration and admission (Diputació de Barcelona, 2019). Of this 53%, 37% stated that they had their own grading criteria, and of this 37%, only 40% stated that they used social assistance criteria (while 34% stated that they used work-life balance criteria). Therefore, about 8% of the municipalities surveyed had their own different social assistance criteria.

7. Conclusions

Since the early 2000s, investment in early childhood education has been growing in Spain. Over the last two decades, both the numbers of children under the age of 3 in nurseries and the supply of public nursery places have increased. Although the growth of 0-3 ECEC has received far less political attention compared to 3-6 pre-school, schooling for the under-threes has gained prominence in the various education laws in Spain. At the state level, the commitment to early years schooling can be seen in the investments made in creating new nurseries, but there appears to be less emphasis placed on how they operate or on developing new regulatory frameworks that guarantee some form of structural support to finance the system. Consequently, there are stark differences between regions. A mixed public-private management model prevails in 0-3 ECEC services. Since this is not underpinned by any common regulatory framework, it means that there are stark disparities in supply, not only between different regions, but also within each region, as well as inequalities in access to the services and their quality. It should be borne in mind that decentralisation in this public policy area is a tendency throughout Europe, and it is also important to stress that decentralisation from one level of the administration to another is not in itself a problem. In the Spanish case, the fundamental problem with 0-3 ECEC is administrative dispersion, with the regions and municipalities holding quite broad powers, in an area where the central state's regulations are minimal. Ever since the economic crisis of 2008 and in the aftermath of budget cuts made by the regions, which left the issue to be dealt with by local administrations, some city councils, notably Madrid and Barcelona, have been forced to expand their supply in the face of growing demand. This greatly complicates comparisons between regions and

also means that analyses at state level have limited validity. In addition, this has also affected the availability of adequate and reliable data on equality of opportunities (both in terms of access and cost) and on the quality of the services.

In this study we have attempted to analyse the extent to which different regions incorporate equal opportunities criteria both in access to 0-3 ECEC services and in its costs to families. We intend to categorise regional institutional designs according to whether mechanisms exist in them that explicitly try to balance access to this service by giving priority to the most vulnerable groups. The diversity of the existing models greatly complicates making comparisons between territories; however, we have been able to reach two important conclusions. First of all, over the last two decades, the administrations of all the Autonomous Communities studied have made a clear commitment to the growth of the 0-3 ECEC services.

Although the public spending cuts in the aftermath of the 2008 economic crisis led to an increase in the cost of these public services for families, in recent years both the central government and the regional governments have introduced measures to change 0-3 ECEC policy so that it fosters equal opportunities, at least in part. In this sense, in terms of access criteria and pricing, all regions have recently begun to grant more importance to families' economic and social conditions. There is also a movement to provide nursery schooling free of charge to more families, whether only for 2-3 year-olds, or for 0-3 ECEC as a whole. Therefore, the evidence would run counter to the hypothesis raised in the introduction: all the Spanish Autonomous Communities do in fact appear to be converging towards a model that favours equal opportunities.

However, in terms of the weight they give to work-life balance, there is more disparity between regions. State laws frame early childhood education as an educational, inequality-reducing policy, but most regions have access criteria that prioritise families where both parents are in employment, indicating that it has also been usual to understand 0-3 ECEC as a work-life balance policy and one geared to encourage women to participate in the labour market. Despite this, in recent years there are some regions, such as Navarre, that have tried to correct this situation by also favouring single-parent households' access to the service, or other regions, such as Madrid or Galicia, that have favoured access by households headed by women as the only parent. The case of Madrid is the perfect example of how complicated it is for a region to implement a perfectly balanced institutional design. The Madrid region has promoted policies that favour both equal opportunities and work-life balance, with free services guaranteed to the neediest families, and low incomes being an important factor in its access criteria; however, the number of children attending public nurseries is low with respect to other regions, and several of the policies there favour work-life balance above equal opportunities, in addition to giving considerable weight to employment in the access to public nurseries or the financing given to families who opt for a private one.

In the same way, and although this is outside our scope of study, there are other indicators that reflect the importance that different regional governments

give to 0-3 ECEC services: the funding given to the nurseries, the qualifications and working conditions of the teaching staff and, in general, the quality of the teaching. This last aspect is fundamental, since several studies indicate that the quality of the service is a necessary condition for a true reduction to occur in inequalities between children from different socio-economic backgrounds. Thus, lowering prices, or even introducing free services is not enough: an underdeveloped public network with insufficient funding and with significant outsourcing being made to private services which are not monitored and inspected enough can compromise the redistributive capacity of 0-3 ECEC. In the same way, poor access criteria in terms of equal opportunities can cause a somewhat regressive situation, since the investment intended for free or cheaper services in these nurseries is not distributed equitably.

Finally, it should be reiterated that decentralisation, which shifts powers to local levels, introduces greater complexity into the system and means that the various regions offer different services. Even so, by examining the case of Catalonia, we have seen that, in general, despite gaining powers in terms of access criteria and pricing, few municipalities actually introduce their own criteria or reduce prices significantly. The risk of decentralisation is that, without the appropriate mechanisms to control financing and levelling at the supra-local level, better-off municipalities will be the only ones able to offer a good quality, affordable public network of nurseries; this perhaps reflects the case of Barcelona compared to smaller municipalities in its vicinity. Whenever the central or regional government fails to meet its commitment to 0-3 ECEC services, as in the aftermath of the 2008 economic crisis, there is a risk of further inequalities occurring between regions.

Financing

This paper is part of the “Investing in early childhood: politics, policy and outcomes”, project, funded by the Spanish Ministry of Science, Innovation and Universities CSO2017-88906-R.

Bibliographical references

- ABRASSART, A. and 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. and 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>>
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA (2018). “Escoles bressol municipals. Panel 2017-2018”. Recovered from <<https://bit.ly/3Ajwts4>>.
- (2019). “Les escoles bressol municipals: estat de la qüestió”. Recovered from <<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. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- FLORES MARTOS, R.; GÓMEZ MORÁN, M. and RENES AYALA, V. (2016). "La transmisión intergeneracional de la pobreza: factores, procesos y propuestas para la intervención". Recovered from <<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?". In: GALLEGO, R. (2016). *Descentralización y desigualdad en el estado autonómico*. Valencia: Tirant lo Blanch, 386-404.
- GALLEGO, R. and VILALTA, M. (2016). "Descentralización y (des) igualdad en el estado autonómico: entre la autonomía política y la financiación territorial". In: 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". In: 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. and SAVELYEV, P. (2013). "Understanding the mechanisms through which an influential early childhood programs boost 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. and LEÓN, M. (2014). "Early Childhood Education and Care Provision in Spain". In: 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 and GHYSSELS, J. (2014). "Who benefits from investment policies? The case of family activation in European countries". In: CANTILLON, B. and 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?". In: HEMERIJCK, A. (ed.). *The uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press, 118-127.
- LEÓN, M. and MUÑOZ, C. (2016). "Servicios de atención la infancia: ¿política asistencial o educativa?". In: 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. and SALIDO, O. (2016). "Las políticas de protección a las familias en perspectiva comparada: divergencias nacionales frente a desafíos compartidos". In: PINO, E. del and RUBIO LARA, M. J. (dir.) (2nd 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”. Recovered from <<http://bit.ly/16OitSP>>.
- MOREL, N.; PALIER, B. and 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?”. In: MOREL, N.; PALIER, B. and 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. and LEÓN, M. (Forthcoming). “¿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. and 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. Available at: <<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)*. Recovered from <<https://bit.ly/3Ah7RQm>>.

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

Cristina Castellanos-Serrano

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

Ana Carolina Perondi

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



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

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

Resumen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sumario

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

1. Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Contexto español

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Metodología

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Resultados: costes y beneficios en 2021

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

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

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

5.1. Costes

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

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

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

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

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

Fuente: Elaboración propia a partir de:

(*) Estimación según PGE 2022

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

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

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

A Último dato publicado SEIE 2021

B Sin cambio de sistema, según tendencias de última década

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

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

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

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

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

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

5.2. Condiciones laborales: mejorando la calidad del sistema

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

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

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

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

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

5.3. Análisis coste beneficio: amplios beneficios netos positivos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Elaboración propia a partir de:

(*) PGE 2022

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

Beneficio total

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

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

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

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

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

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

6. Discusión: factibilidad y prioridad política

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

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

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

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

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

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

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

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

7. Conclusión

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Financiación/Agradecimientos

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

Referencias bibliográficas

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

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

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

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

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

La importancia del coste de los servicios de educación y atención de la primera infancia en la ocupación laboral femenina de la metrópolis de Barcelona

Lara Navarro-Varas

Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona
lara.navarro@uab.cat



Recepción: 13-01-2022

Aceptación: 07-06-2022

Publicación: xx-07-2022

Cita recomendada: NAVARRO-VARAS, Lara (2022). «La importancia del coste de los servicios de educación y atención de la primera infancia en la ocupación laboral femenina de la metrópolis de Barcelona». *Papers*, 107 (3), e3076. <<https://doi.org/10.5565/rev/papers.3076>>

Resumen

La provisión pública en forma de servicios de educación y atención de la primera infancia (ECEC) constituye una de las áreas principales de desarrollo de los estados de bienestar en las últimas dos décadas. Esta expansión del cuidado formal se fundamenta tanto en los beneficios potenciales de la acumulación de capital humano de los niños/as como en la empleabilidad de las progenitoras, al minimizar la penalización de la maternidad. En relación con este último aspecto, las madres con menos formación — con menores oportunidades laborales y peor remuneración— están más condicionadas a los recursos sustitutivos de cuidado. El artículo cuantifica el coste marginal de los gastos asociados a los servicios de ECEC en relación con los salarios potenciales de las madres. En la medida en que se trata de servicios desarrollados por la administración local, el análisis se focaliza en los municipios del área metropolitana de Barcelona como estudio de caso. Los datos de naturaleza administrativa adquieren un papel central en la investigación. Los resultados muestran cómo la rigidez en el diseño de los servicios, el sistema de precios y los bajos salarios tienen un efecto desalentador para con la actividad laboral de las madres con menores recursos potenciales.

Palabras clave: educación y atención de la primera infancia; empleo madres; desigualdad; efecto Mateo; área metropolitana de Barcelona

Abstract. *The impact of early childhood education and care costs on female employment in the Barcelona metropolitan area*

The public provision of early childhood education and care (ECEC) services is one of the main areas of development of welfare states in the last two decades. This expansion of formal care is based both on the potential benefits of the accumulation of human capital of the children, and on the employability of their mothers, by minimising the penalties of motherhood. Regarding this latter issue, mothers with less education — with fewer job opportunities and lower pay — are more dependent on substitute care resources. This paper quantifies the marginal costs relating to ECEC services compared to the potential salaries of the mothers involved. Given that these services are provided by local administrations, the analysis focuses on the municipalities of the Barcelona metropolitan area as a case study. Administrative data play a key role in the analysis. Results show how lack of flexibility in service design, the pricing system, and low wages have an inhibiting effect on the work activity of mothers with fewer potential resources.

Keywords: early childhood education and care; maternal employment; inequality; Matthew Effect; Barcelona metropolitan area

Sumario

- | | |
|--|----------------------------|
| 1. Introducción | 4. Metodología |
| 2. Los recursos sustitutos de cuidado y la penalización de la maternidad | 5. Resultados |
| 3. Los servicios de ECEC en la metrópolis de Barcelona | Financiación |
| | Referencias bibliográficas |

1. Introducción

Tanto si se focaliza en el desarrollo cognitivo y emocional de la infancia como en el aumento de la empleabilidad de las madres, los servicios de educación y atención de la primera infancia (ECEC) pretenden en última instancia garantizar la igualdad de oportunidades (Morel et al., 2012). Amparados por la Agenda Europea de Inversión Social, los servicios de ECEC se han desarrollado en las últimas dos décadas a niveles sin precedentes en gran parte de los países europeos, y las nuevas generaciones de niños ingresan a las instituciones educativas antes que nunca (Lancker y Ghysels, 2016). Se trata de un enfoque que enfatiza las políticas preventivas frente a las de carácter subsidiario. La idea es que los servicios de ECEC no solo ayuden a lograr la inclusión social a través del mercado laboral —al permitir que las madres tengan un empleo remunerado y puedan conciliar la vida laboral y familiar—, sino que también fomenten la acumulación de capital humano de los niños al proporcionarles un espacio estimulante y de calidad. Ambas dimensiones deberían ser particularmente beneficiosas para los de entornos desfavorecidos, para romper en última instancia la cadena intergeneracional de la pobreza (Bonoli et al., 2017).

No obstante, la investigación precedente en este campo muestra resultados contrarios a los deseables bajo el paradigma de la inversión social. Esto es, la

incapacidad de los servicios actuales de ECEC para romper el ciclo de las desventajas y la desigualdad (Kulic et al., 2019). Se constata un uso socialmente estratificado, en el que los padres de bajos ingresos o poco cualificados son los que tienen menos probabilidades de inscribir a sus hijos/as en comparación con las familias más acomodadas (Ghysels y Lancker, 2011; Lancker, 2013). De hecho, la desigualdad en el uso de servicios de educación y atención de la primera infancia constituye la norma en Europa, y los países en los que no se observa un acceso desigual son la excepción (Lancker, 2013). Este sesgo social observado de la concentración de los beneficios del gasto público en la población de mayor estatus socioeconómico y con mayor capacidad de influencia en la esfera pública es referido como efecto Mateo —si bien no es exclusivo del cuidado de la infancia (Abrassart y Bonoli, 2015; Bonoli et al., 2017; Bonoli y Liechti, 2018). No obstante, las diferencias entre países en la magnitud de esta desigualdad también son elevadas (Lancker y Ghysels, 2016).

Por definición, los servicios de ECEC son espacios de proximidad integrados en el entorno social y familiar de los infantes. Como tales, la descentralización en este ámbito de política pública es la pauta común en toda Europa. En sí misma, la descentralización de un nivel estatal a otro inferior, ya sea federal/regional o local, no supone ningún problema. La cuestión radica bajo qué circunstancias se produce ese reescalado de los servicios, y aquí el caso español adquiere, si cabe, mayor relevancia. La descentralización que se inicia a mediados de la década de 1980 —con una regulación estatal extremadamente débil— ha ido acompañada de una dispersión administrativa que da lugar a un entramado heterogéneo en cuanto a diseño, acceso y calidad de los servicios (León et al., 2019). Esto se traduce en una importante desigualdad inter e intraautonómica, así como inter e intramunicipal, que además dificulta la disponibilidad de datos fiables y su análisis comparativo.

Sobre esta heterogeneidad territorial y cómo incide en las desigualdades sociales existentes, se acumula poca evidencia. En este sentido, el presente artículo pone el foco sobre la accesibilidad económica de las familias a los servicios de ECEC en los municipios de la metrópolis de Barcelona en clave de equidad social. Así, más allá de la baja, pero también desigual, cobertura pública de los servicios en cada uno de los municipios —que de entrada ya convierte en inasumible el uso del cuidado formal para las familias con menores recursos económicos—, se pretende cuantificar el coste de los servicios con relación a los ingresos potenciales de las progenitoras. ¿Son accesibles para todos los infantes? ¿Es más favorable para las madres abandonar el mercado laboral durante los primeros años de vida de los hijos/as o mantener el empleo y dedicar parte de su salario a los servicios de educación y cuidado? ¿La heterogeneidad territorial de la oferta pública de servicios les afecta por igual?

El texto se organiza de la siguiente forma. En el primer apartado, se revisa desde una perspectiva teórica la relación entre el empleo femenino y los recursos sustitutivos de cuidado, y se pone especial énfasis en el desigual impacto de la maternidad a tenor del estrato social al que se pertenece. A continuación, se muestra cuán importante es la contextualización y el análisis de los servicios de

ECEC en el ámbito local, así como el diseño y los principales elementos que los definen en los municipios de la metrópolis. El tercer apartado explica la metodología y los datos empleados para cuantificar el coste de los servicios públicos trasladados a las familias, y el porcentaje que representa en relación con el salario potencial de las madres en cada uno de los consistorios analizados. En la sección cuarta, se presentan los resultados y se plantean las conclusiones con una discusión sobre los mismos.

2. Los recursos sustitutivos de cuidado y la penalización de la maternidad

El cuidado de los hijos/as sustrae a muchas mujeres de una integración plena en el mercado de trabajo. A medida que la función parental adquiere importancia, se produce una diferenciación de los roles masculinos y femeninos. Las madres reducen su presencia o tiempo de trabajo profesional, mientras que para los padres supone una intensificación de la función de proveedor económico. La maternidad tiene una penalización sobre el empleo (Meyers et al., 1999) y sus salarios (Waldfogel, 1997; Correll et al., 2007; Avellar y Smock, 2005) que se extiende más allá del tiempo de crianza propiamente. No obstante, la penalización laboral de las madres varía según su estatus social, del mismo modo que tampoco puede desvincularse de la intervención pública en forma de políticas que minimicen o, por el contrario, agraven ese impacto.

Lejos de tener un efecto negativo sobre el desarrollo cognitivo y el progreso educativo de la infancia, distintos estudios han mostrado que la ocupación de las madres comporta un aumento de los ingresos familiares y constituye un antídoto verdaderamente eficaz hacia la pobreza infantil (Amato et al., 2015; Esping-Andersen, 2016). En este contexto, el modelo de dobles ingresos como estructura familiar se consolida en gran parte de los países europeos frente al modelo del *sustentador masculino*. Sin embargo, en la medida en que se produce un sesgo de la ocupación materna a favor de las mujeres que cuentan con estudios superiores, las ganancias se concentran en los estratos sociales más elevados. Cuando el empleo materno es prácticamente universal, las desigualdades entre los hogares deberían disminuir, mientras que en aquellos países donde constituye un asunto más marginal y sesgado se produciría una retroalimentación de la desigualdad (Esping-Andersen, 2016). En el caso de España y otros países del sur de Europa, se constata precisamente el segundo escenario. Es decir, una polarización de las familias en torno a ambos modelos que responde claramente a una lógica de clase. El modelo de proveedor único masculino se convierte en la norma para las familias con bajo nivel educativo, mientras que el modelo de dos sustentadores a tiempo completo estaría sobrerrepresentado entre los hogares con estudios superiores (Hook, 2015; Sánchez-Mira, 2016).

El impacto de las políticas familiares sobre el empleo femenino ha sido abordado teórica y empíricamente desde diversas disciplinas. En la base de muchas de ellas, aunque sea parcialmente, subyace el modelo microeconómico que asocia el comportamiento laboral de las mujeres como una respuesta de *máxima utilidad* a los costes y beneficios del trabajo asalariado en relación con

el trabajo de cuidado (Mincer, 1962). Desde esta lógica de costes de oportunidad, se espera que la probabilidad de empleo materno aumente a medida que disminuyen los costes del cuidado y viceversa (Connelly, 1992). El creciente protagonismo de familias de dos sustentadores económicos apuntaría hacia un marco explicativo en el que los ingresos de ambos tuvieran la misma importancia. No obstante, la brecha salarial persistente entre hombres y mujeres, así como la existencia de otros factores al margen de los económicos en la explicación de las opciones de conciliación adoptadas por los progenitores, seguiría reforzando el análisis sobre el salario sustituto de la mujer. En este sentido, parece encontrarse en la literatura cierto acuerdo en torno a la organización de la vida laboral y familiar como el resultado de complejas relaciones forjadas históricamente entre el entramado cultural, el modelo institucional y los factores estructurales tales como la clase social, el sexo o la educación (Moreno et al., 2016).

La estructura y las características de los sistemas públicos para con el cuidado de la temprana infancia difieren significativamente entre los países europeos (Saraceno, 2011; Boca, 2015). La acción pública en este campo comprende sistemas de licencias parentales, prestaciones económicas —también en forma de deducciones y, cada vez más, como créditos fiscales (Ferrari et al., 2012)— y servicios. Esto es, el apoyo público a las familias con niños se concibe como un paquete de medidas complementarias entre sí que incluye tiempo, dinero y servicios (Daly y Ferragina, 2018). Representan diferentes formas de abordar el cuidado de los más pequeños que, a su vez, no son ajenas a la desigualdad de género ni a la desigualdad de clase.

En esta línea, un importante grueso de investigación aplicada comparada sugiere que el acceso a los servicios de cuidado infantil públicos incrementa significativamente la probabilidad de empleo remunerado de las madres (Pettit y Hook, 2005; Steiber y Haas, 2009). Por su parte, las licencias parentales también tienen un efecto positivo sobre la participación laboral femenina, al ofrecer la posibilidad de mantener un vínculo formal con el mercado laboral y garantizar el retorno al empleo después del nacimiento de los hijos. No obstante, dichos efectos solo serían observables en caso de licencias por maternidad de duración limitada, ya que licencias más largas tendrían implicaciones negativas sobre su empleabilidad y sus carreras profesionales (Boca et al., 2009). Los sistemas generosos de prestaciones por hijos/as a cargo que reciben las familias independientemente de su situación laboral y del tipo de cuidado elegido tienden a tener un impacto negativo en la participación laboral de las madres (Jaumotte, 2004). Finalmente, la argumentación económica también sugiere que los sistemas de tributación conjunta de las parejas casadas, que reducen la utilidad marginal del trabajo femenino a través de los impuestos altos sobre los ingresos secundarios, tienen efectos negativos sobre la participación laboral de las madres (Jaumotte, 2004). No menos importante, las mujeres con baja formación tienen menos oportunidades de encontrar empleo, y cuando lo encuentran es de baja remuneración, lo que desincentiva su integración en el mercado laboral si no tienen acceso a recursos alternativos que les permitan

sustituir las tareas de cuidado de los niños (Boca, 2015). Así como para las progenitoras con mayor formación los recursos sustitutivos de cuidado pueden abastecerse a través del mercado, las madres con menos recursos dependen en gran medida de las alternativas públicas.

Las políticas para con el cuidado y la atención de la primera infancia o la falta de estas también se han trasladado al análisis del impacto de la disponibilidad de cuidado informal —principalmente por parte de abuelos/as— en la participación laboral de las madres. No han proliferado muchos estudios y los que hay se circunscriben a los países mediterráneos. Aassve, Arpino y Goisis (2012) analizan el caso de Italia y muestran que el efecto del cuidado informal por parte de los abuelos/as en la oferta laboral de las madres es positivo, estadísticamente significativo y económicamente relevante. También encuentran que el efecto es heterogéneo, ya que es más fuerte para las madres de bajos niveles educativos. Un estudio posterior muestra, además, que las redes de solidaridad intergeneracional se utilizan más como sustitutivas del cuidado infantil formal que como sustitutivas del cuidado parental (Arpino et al., 2014).

En España, así como en otros países del arco meridional, se produce una ausencia de apoyo —*early childcare gap*— entre las diferentes formas públicas de cuidado (Saraceno, 2011). Las licencias parentales están acotadas a las primeras 16 semanas de vida de los niños, y si no comportan remuneración son poco utilizadas por las mujeres (y todavía menos por los hombres) y muy circunscritas a las familias más acomodadas económicamente (Escobedo et al., 2007; 2008). Ante la ausencia también de un sistema de prestaciones universales por hijo/a a cargo independientemente de la situación laboral y del tipo de cuidado elegido —a diferencia de gran parte de los países europeos—, la formalización del cuidado de la primera infancia en España se ha fundamentado en torno al desarrollo de los servicios de ECEC (Flaquer y Escobedo, 2014). Existe un relativo consenso entre partidos políticos y agentes sociales sobre el interés en promover los servicios infantiles como principal instrumento de conciliación de la vida laboral y familiar, ya que tienen la ventaja de no interferir en las dinámicas laborales y entroncan con las políticas educativas, más sólidas en la agenda política española que las políticas familiares (Flaquer y Escobedo, 2014). No obstante, la literatura precedente sobre los servicios de ECEC en España señala la insuficiencia de la cobertura pública, el elevado protagonismo de la provisión privada y evidentes desigualdades territoriales y sociales (González, 2003; León y Salido, 2016). Ciertamente, el déficit estructural de gasto público en forma de disponibilidad de plazas comporta que, ante la competencia por las existentes —prácticamente sometidas a criterios de aleatoriedad—, la población con menos recursos no pueda permitirse asumir los costes de los servicios de naturaleza privada. Sin embargo, es menos conocido cómo el diseño del sistema de precios públicos también puede contribuir a reproducir la segregación social en la asistencia a los mismos. Diferentes estudios a escala europea constatan que una cobertura más elevada se puede asociar a niveles más altos de uso, pero esto no tiene por qué traducirse necesariamente en un acceso más equitativo (Abrassart y Bonoli, 2015). De hecho, cuanta menos

relación se establece entre los ingresos familiares y la estructura de tarifas de los servicios proporcionados, menos probable es que los niños/as de familias de bajos ingresos asistan a los servicios de ECEC. De modo que, como elementos explicativos de la inequidad de uso de los infantiles, no solo son importantes las restricciones de oferta pública, sino también lo accesibles que son económicamente los servicios.

3. Los servicios de ECEC en la metrópolis de Barcelona

Así como para las licencias parentales la regulación y el ámbito de aplicación es nacional en gran parte de la Unión Europea, en los servicios de ECEC los gobiernos locales adquieren un rol importante, ya que ostentan un mayor margen de decisión en comparación con otros elementos de las políticas familiares (Fraisie y Escobedo, 2014). Por definición, son servicios de proximidad integrados en el entorno social y familiar de los infantiles. Más allá del ámbito privado, es en el espacio más próximo al lugar de residencia donde se articulan infraestructuras, servicios, equipamientos, mercados laborales, redes familiares y comunitarias, etcétera que posibilitan cuidar y recibir cuidado. Este espacio cotidiano adquiere aún mayor importancia para la población de rentas bajas, cuya limitada movilidad la convierte en más vulnerable a los recursos que ofrece el entorno más cercano. En el caso del cuidado de la primera infancia, es más dependiente de la disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios locales. En este sentido, la existencia de un marco legal y financiación nacional estimulan sustancialmente los esfuerzos de los gobiernos locales. No obstante, cuando el apoyo del gobierno central es bajo, también es posible reconocer mejoras significativas en los servicios, compensadas por un fuerte compromiso en el ámbito regional o municipal (Fraisie y Escobedo, 2014).

La organización del sistema de cuidados en España desde los primeros años democráticos ha estado influenciada por el proceso de descentralización que se inicia a mediados de la década de 1980 (González, 2003). La educación infantil ha sido uno de los principales ejes de la actuación municipal desde los inicios de la democracia, a pesar de no formar parte de los denominados servicios mínimos u obligatorios (Romagosa, 2010). Las cooperativas y experiencias pioneras del Movimiento de Renovación Pedagógica surgidas en Catalunya durante los años sesenta reciben el soporte institucional de la administración local, para canalizar en primera línea las demandas y necesidades de la ciudadanía (Diputació de Barcelona, 1999; González, 2004; Blasco, 2016). Sin embargo, tanto en esta primera etapa, donde los servicios a la primera infancia se conciben desde una lógica asistencial privada (González, 2004), como en la etapa *educativa* que se inaugura posteriormente en el marco de desarrollo de la LOGSE, la falta de delimitación competencial de las diferentes administraciones y de respaldo presupuestario comporta un desarrollo insuficiente y desigual a lo largo del territorio. En este sentido, la elaboración del «Mapa de llars d'infants de Catalunya 2004-2008» (2005) parte de la necesidad de entendimiento político y financiero entre las administraciones para poder revertir

la situación y alcanzar los ambiciosos objetivos señalados en la Llei 5/2004, de Creació de Llars d'Infants de Qualitat. Ni el Departament d'Educació podria resolver solo lo que significaba en términos de tiempo, gestión y gasto la creación de 30.000 nuevas plazas públicas ni los ayuntamientos podrían hacer un esfuerzo de la magnitud que se requería (Serra, 2007).

El protagonismo que hasta entonces habían asumido los municipios sin obligación normativa se reconoce en la opción de constituir la red de escuelas infantiles de titularidad pública mediante la competencia municipal. Al mismo tiempo, se dota de un fondo económico y financiación suficiente para facilitar la creación y el mantenimiento de las plazas. Este esfuerzo presupuestario compartido por las administraciones implicadas se concreta en el modelo de financiación a tercios (el coste del servicio se asume a partes iguales entre la Generalitat, la administración local y las familias usuarias), y se mantiene vigente hasta el año 2010. Empero, las políticas de austeridad aplicadas por la Generalitat de Catalunya ya en el escenario de recesión económica suponen, primero, la reducción y, posteriormente, la eliminación de la financiación autonómica en concepto del mantenimiento anual de las plazas. La desinversión pública por parte de la Generalitat, que además se produce de manera lineal —esto es, sin establecer mecanismos para preservar la accesibilidad de los colectivos más vulnerables—, se traduce en términos genéricos en un incremento de las aportaciones propias de los ayuntamientos y del nivel de copago por parte de las familias usuarias (Síndic de Greuges, 2015). Sin embargo, los datos agregados no deben hacernos perder precisamente la perspectiva local, afectada también en el contexto de crisis por las limitaciones que incorpora la Llei 27/2013, de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local (LRSAL). Y es que la manera por la que optan los municipios para garantizar la sostenibilidad de las escuelas infantiles públicas difiere sustancialmente. Algunas corporaciones deciden trasladar íntegramente el coste hasta el momento asumido por la Generalitat de Catalunya a las familias, bien directamente, bien mediante la aprobación de nuevos sistemas de precios públicos basados en la renta de la familia. En otros casos, los incrementos a las familias han sido más moderados o asumidos con financiación propia (Blasco, 2017). La diversidad de opciones está relacionada con la propia capacidad financiera de los entes locales, pero también con otros factores de carácter político, como el compromiso o la voluntad política de promover la escolarización de la primera infancia.

El área metropolitana de Barcelona está conformada por 36 municipios que aglutinan una población de 3,2 millones de habitantes. Se caracteriza por intensas y múltiples interrelaciones entre residentes, instituciones y tejido empresarial que van más allá de los límites administrativos. Se trata de un hecho territorial, social, demográfico, económico y cultural que ha ido tomando forma a lo largo del último siglo, como producto del crecimiento y la conexión de los sistemas urbanos del entorno barcelonés. Desde un punto de vista administrativo, esta primera corona o núcleo central de la región funcional más amplia (Tomàs Fornés, 2018) cuenta con una entidad local

supramunicipal creada en el año 2010 al amparo de la Llei 31/2010 del Parlament de Catalunya, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (LAMB). La fundación del AMB constituye un hecho singular en el contexto español. Las competencias que la LAMB atribuye al Área Metropolitana de Barcelona incluyen las que ya le eran propias de las agencias sectoriales previas (urbanismo, transporte y movilidad, agua, residuos y medio ambiente) y, como novedad, el desarrollo económico y social y la cohesión social y territorial (Font i Llovet, 2018). Aunque la trayectoria de los últimos 30 años de gobernanza metropolitana sitúa a la AMB entre las experiencias más avanzadas en el nivel comparado (Geröházi y Tosics, 2018), la actuación en materia de desarrollo económico y cohesión social ha sido más limitada y, en consecuencia, el margen de acción y progreso que en este campo posibilita la LAMB, muy amplio (Font i Llovet, 2018).

En el caso concreto de los municipios metropolitanos, el precio que finalmente deben asumir las familias por la escolarización temprana de sus hijos/as es tan heterogéneo como municipios existen. Sin embargo, es posible agruparlos según dos modelos: el sistema de precio único y el sistema de tarificación social. El primero consiste en la asignación de una cuota lineal para todas las familias usuarias, independientemente de cualquier característica socioeconómica o necesidad. En cambio, en el segundo caso, el precio se fija en función de la renta familiar de los usuarios.

El sistema de precio único o de cuotas lineales es el que mayoritariamente aplican los municipios metropolitanos en la actualidad (20 de los 36 municipios metropolitanos), si bien en términos poblacionales comprenden únicamente un tercio de la población infantil. Para favorecer la igualdad de acceso, algunos municipios complementan este sistema de precios con ayudas monetarias o becas dirigidas a las familias con menos recursos económicos. Desafortunadamente, no se dispone de información sobre el número de becas ni de los criterios de concesión ni tampoco de su importe. En todo caso, suelen considerarse criterios que van más allá de la mera insuficiencia de recursos económicos, destinados a familias que presentan dificultades sociales añadidas gestionadas a través de los servicios sociales de los consistorios. El conocimiento acumulado sobre su aplicación subraya diferentes aspectos negativos, tales como falta de transparencia, estigmatización, inequidad horizontal e inequidad territorial (Cubel, 2010).

Ante este sistema, muy arraigado en los municipios y relativamente fácil de gestionar, va ocupando protagonismo el establecimiento del precio de los servicios a través de lo que se denomina tarificación social (Diputación de Barcelona, 2019). Bajo este sistema, el precio de los servicios no es uniforme, sino que está determinado por la capacidad económica de las familias usuarias. De hecho, integra directamente las bonificaciones en el precio del servicio, por lo que la determinación del coste asumido por las familias se realiza de forma automática y transparente de acuerdo con su nivel de renta. En el caso del área metropolitana de Barcelona, actualmente aplican este sistema de precios 16 de los 36 municipios. En términos poblacionales,

equivale prácticamente al 70 % de los niños/as potencialmente beneficiarios de los servicios. Si bien algunos consistorios iniciaron su implementación durante los primeros años de la década (Esplugues de Llobregat, Sant Feliu de Llobregat, Barberà del Vallès o Tiana), en la mayoría de los casos la implementación se ha llevado a cabo recientemente. El objetivo principal de la tarificación social es mejorar la rentabilidad social y facilitar la accesibilidad a la educación preescolar de los públicos ausentes. Pero, entre los municipios de la metrópolis que implementan la tarificación social, se observa también una elevada heterogeneidad en los elementos que configuran su diseño, desde el propio cálculo de la renta familiar hasta los umbrales mínimo y máximo y el número de tramos de renta, pasando por los límites inferior y superior de las tarifas y también por los propios servicios a los que se aplica este sistema de precios (al servicio básico de escolarización o al servicio educativo de mediodía) (Navarro-Varas, 2019).

4. Metodología

Para poder captar esta disparidad en el seno de la conurbación, se ha aplicado un método de estimación del coste asumido por los beneficiarios basado en la estandarización del servicio y en los perfiles socioeconómicos de los usuarios —en relación con el tipo de familia y la renta. En este ejercicio se trabaja con familias biparentales diferenciando entre las de dobles ingresos, las de 1,5 sustentador y las de sustentador masculino. Una vez definidos los tipos ideales de familia, se estima la renta anual de las mismas mediante los datos fiscales recogidos en la muestra continua de vidas laborales (MCVL) del año 2016.¹ En este caso, se obtienen las percepciones íntegras dinerarias o en especie y las retenciones practicadas sobre las mismas de los asalariados/as cotizantes con infantes menores de 3 años. Estos conceptos constituyen una aproximación más fidedigna a los salarios que las bases de cotización. A estos datos se les añaden dos filtros. El primero hace referencia al municipio de la metrópolis en el que residen los asalariados/as, distinguiendo entre los residentes en la ciudad de Barcelona,² los residentes en la corona industrial metropolitana y los residentes en la corona residencial (Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, 2003). El segundo filtro tiene en cuenta los estratos de renta a los que pertenecen los asalariados/as. Se establece el valor de corte del primer cuartil (25 % de la distribución), el valor mediano (50 % de la distribución) y el valor del tercer cuartil (75 %), tanto para los

1. La MCVL es un conjunto de microdatos individuales, pero anónimos, extraídos de los registros de la Seguridad Social. La información de la Seguridad Social se completa con información fiscal procedente de la AEAT y con información del padrón continuo facilitada por el INE. Para más información ver <<http://www.segsocial.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST211>>.
2. Si bien existen diferencias contrastadas entre niveles de renta en el interior del municipio de Barcelona (distritos centrales y distritos periféricos), con la MCVL no es posible diferenciarlos.

padres como para las madres. Una vez obtenidos los importes de acuerdo con los dos criterios establecidos —municipio de residencia y tramos de renta—, se calcula la renta familiar para cada uno de los tipos de familia diseñados. A los dos progenitores del hogar se les asigna el mismo tramo de renta,³ de acuerdo con el predominio de la homogamia educativa en la sociedad actual (Blossfeld y Drobnič, 2001).

Posteriormente a la normalización, se acude a las ordenanzas fiscales de cada uno de los municipios donde figuran los criterios y los precios públicos que rigen en los servicios de ECEC. De este modo, se obtiene el coste trasladado a los usuarios de un mismo tipo de familia y renta por un servicio de idénticas características en función de su municipio de residencia. Conjugando simplicidad y máxima fidelidad a la realidad como criterios rectores del método, se define en el uso de un solo niño/a por familia del servicio básico de escolarización (de 9:00 a 12:00 h y de 15:00 a 17:00 h), además del servicio educativo de mediodía (de 12:00 a 15:00 h). Para completar la estandarización del coste de los servicios, se incluyen, en el caso de que existan, las tarifas de matriculación o material que algunos municipios fijan como cuota obligatoria. Por lo que se refiere al curso escolar, se ha considerado una duración de 11 meses.

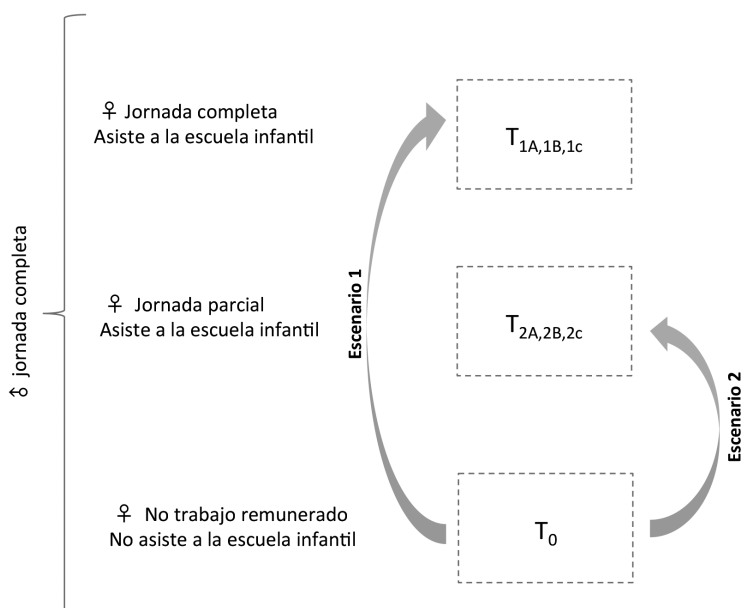
De acuerdo con la asociación recogida en la literatura entre la participación laboral de las madres y la disponibilidad de recursos de cuidado,⁴ se ha procedido a calcular qué proporción del salario femenino debería dedicarse a costear los servicios para la educación y el cuidado de la primera infancia (Bonoli et al., 2010). Para ello, se han diseñado diversos escenarios que se ilustran en la figura 1. En todos, la ocupación masculina a jornada completa se mantiene constante, mientras que el origen de la variación reside en la ocupación femenina (a jornada parcial y a jornada completa) y en la asistencia al servicio. Del mismo modo, el coste del servicio que se estima siempre se realiza sobre la base del servicio completo. En España en general y en los municipios del área metropolitana en particular, no existe la posibilidad de adaptar la asistencia y el coste de los servicios a días concretos de acuerdo con jornadas laborales parciales, aunque tengan carácter regular.

El cálculo de los costes adicionales se realiza aplicando la siguiente fórmula, donde los valores mayores a 1 indicarían que el coste del servicio es superior a los ingresos que obtendría la madre en el mercado laboral, y los valores inferiores a 1 indicarían que el coste es inferior a sus ingresos. Cuanto más próximo a 0, menor proporción del salario femenino añadido debe dedicarse a costear los servicios.

3. El mismo tramo de renta no equivale al mismo importe entre sexos; para los hombres es más elevado.
4. La importancia creciente del modelo de dos sustentadores abriría la opción, en términos metodológicos, de considerar los ingresos laborales de ambos progenitores conjuntamente. No obstante, el diferente impacto de la maternidad y la paternidad, así como la lógica de clase subyacente a los modelos familiares actualmente en España, pone de relieve el análisis del coste de los servicios sobre el salario de las madres.

$$\text{Costes adicionales (escenario 1)}^5 = \frac{\text{Coste servicio } T_{1(A,B,C)} - \text{Coste servicio } T_0}{\text{Salario } T_{1(A,B,C)} - \text{Salario } T_0}$$

Figura 1. Esquema de simulación de los costes de servicio asociados a cambios en la actividad laboral femenina



Fuente: elaboración propia.

5. Resultados

Tanto si estimamos los costes sobre el salario femenino de transitar de una situación de inactividad —en la que el cuidado es asumido exclusivamente por la madre— a una (re)incorporación al mercado de trabajo de manera parcial (escenario 2) o completa (escenario 1) y al uso de los servicios de ECEC, los resultados son contundentes. En primer término, el porcentaje del salario añadido de las progenitoras necesario para costear los servicios aumenta a la par que desciende su salario potencial (tabla 1). Esto es, las madres con menores ingresos deberían destinar una proporción mayor de su sueldo para preescolarizar a sus hijos/as que las madres situadas en la mediana de la distribución y en el estrato superior de renta. En segundo término, el

5. La misma fórmula se aplica para el cálculo de los costes adicionales en el escenario 2. Las letras A, B y C corresponden a los diferentes estratos de renta (Q1, Q2 y Q3 respectivamente).

Tabla 1. Porcentaje medio del coste de los servicios sobre el salario femenino según ingresos potenciales. Área Metropolitana de Barcelona, curso 2017/2018

Estrato de renta	Jornada parcial (Escenario 2)			Jornada completa (Escenario 1)		
	Media	Mín.	Máx.	Media	Mín.	Máx.
Q1	65 %	26 %	111 %	34 %	14 %	56 %
Q2	36 %	16 %	51 %	19 %	16 %	26 %
Q3	28 %	22 %	37 %	14 %	11 %	18 %

Fuente: elaboración propia a partir de las webs municipales y de las ordenanzas fiscales de los municipios, BOPB.

coste de los servicios no solo no reduce la desigualdad salarial inicial entre las madres, sino que amplifica la diferencia entre las que se encuentran situadas en el primer cuartil de la distribución y el resto. Ambos efectos son observables tanto en la media de la metrópolis de Barcelona como en prácticamente todos los municipios —en los que no ocurre esto constituye la excepción. Así, en el conjunto de la conurbación, la preescolarización coparía algo más de un tercio del salario potencial asociado a una jornada completa de las progenitoras con menores recursos (y dos tercios en el escenario de jornada parcial).⁶ Para las madres cuyos salarios se encuentran en la mediana de la distribución, el coste se reduce al 19 % (36 % en caso de jornada parcial) y para las madres con mayores ganancias potenciales al 14 % (28 % en el escenario de jornada parcial).

En tercer lugar, pero no por ello menos importante, los resultados muestran que las familias con menores recursos son más sensibles a la heterogeneidad territorial (gráfico 1). Un servicio de exactamente las mismas características para las madres de salario inferior puede suponer destinar un mínimo del 14 % en la localidad de Cerdanyola y un máximo del 56 % en Ripollet. De modo que el dispendio del mismo servicio para las madres de un mismo rango salarial puede llegar a cuadruplicarse entre municipios —además, en este caso se da el contrasentido de que se trata de municipios colindantes. En 17 de los 36 municipios, el coste adicional del trabajo femenino estimado sería superior a la media, es decir, para las madres de esos municipios, el precio de preescolarizar a sus hijos/as implicaría destinar más de un tercio de su sueldo potencial. Del mismo modo, se observa que en gran parte de los consistorios la proporción salarial para estas madres en empleos a tiempo completo (gráfico 1) es superior a lo estimado para las madres de mayores recursos en empleos a tiempo parcial (gráfico 2). Esto es, incluso trabajando más horas, no se compensa el diferencial del coste adicional de los servicios entre ellas.

6. Nótese que en términos de promedio la proporción del salario femenino para los 3 estratos es casi el doble que la estimada en el escenario 2. Esto se debe a que, en los consistorios en los que rige un sistema de precios de cuota única, un incremento de la renta familiar no tiene efecto sobre el coste que las familias deben asumir por el servicio. De manera que, si los ingresos femeninos se doblan, el coste adicional se reduce a la mitad exacta. También sucede en los municipios en los que, aun aplicando la tarificación social, el salario adicional femenino no implica un salto de tramo que modifique el precio final del servicio.

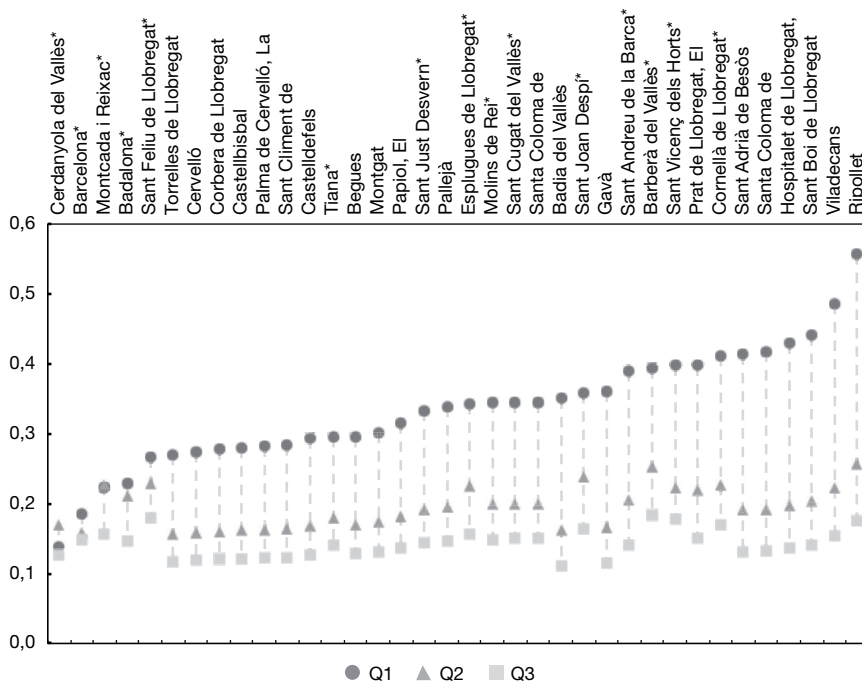
Para las madres situadas en el punto medio de la distribución, la disparidad intermunicipal disminuye. El coste adicional más bajo se cifraría en el 16 % y el más alto en el 26 %. Las diferencias entre municipios en este escenario en cualquier caso no llegarían a duplicar su coste por hacer uso del mismo servicio. Por su parte, los gastos dedicados a sufragar los servicios calculados según el salario de las progenitoras del último cuartil oscilarían entre el 11 % y el 18 %, lo que mostraría que son mucho más resilientes a la diversidad de criterios que rigen en el establecimiento de las cuotas a lo largo de la conurbación. Esto quiere decir también que para las rentas superiores no importa tanto cuál sea el municipio de residencia para con la accesibilidad de los recursos sustitutivos de cuidado.

Sin duda, la política de precios públicos vigente en cada uno de los municipios explica estos resultados. En aquellos donde rige el sistema de precios únicos está claro que no se puede esperar un efecto redistributivo para con las madres de menores recursos potenciales. No obstante, el porcentaje del salario destinado a los servicios, así como el diferencial con las madres de estratos de renta superiores, depende tanto del importe fijado por estos como del salario inicial de las madres para cada estrato de renta y en cada uno de los territorios. Así, por ejemplo, en el caso de Ripollet, el coste mensual de los servicios asciende casi a los 350 € —uno de los más elevados de la metrópolis—, al mismo tiempo que los salarios potenciales son de los más bajos. En las localidades donde el precio también es alto pero los salarios femeninos de partida son superiores, como sería el caso de algunos municipios de la corona residencial metropolitana (Santa Coloma de Cervelló, el Papiol, Sant Climent de Llobregat, Cervelló, etcétera), el esfuerzo económico trasladado a las familias de todos los estratos de renta y el diferencial entre ellas son menores.

Del mismo modo, la regulación del precio de los servicios mediante un sistema de tarificación no garantiza *per se* un efecto redistributivo. De hecho, esto es lo que ocurre en la mayoría de los municipios metropolitanos en los que se implementa (marcados en los gráficos 1 y 2 con asterisco). Como se apuntó anteriormente, hay un conjunto importante de variables implícitas en el propio diseño del modelo que lo explican. Así, no es baladí que en el método de cálculo de la renta de las familias se deduzca un importe en concepto de vivienda (únicamente en 4 municipios) ni que el servicio educativo de mediodía se rijan también por la misma normativa de tarificación social o se aplique otra específica o, en el peor de los casos, ninguna⁷, lo que anula en gran medida la capacidad potencial del sistema en términos de equidad. También es relevante el número de tramos que componen el sistema de precios escalado. Los consistorios de Sant Cugat del Vallès, Sant Feliu de Llobregat y Sant Joan Despí definen únicamente 4, mientras que la ciudad de Barcelona establece 10. Lo mismo con relación al precio mínimo del servicio (entre los 20 € y los 159 €) y al importe de las cuotas más altas (entre los 114 € y los 255 €). La

7. El servicio educativo de mediodía únicamente se rige por la misma normativa de precios públicos en 5 de los 16 municipios donde se aplica la tarificación social. En 1 de ellos se reduce el número de tramos y en los 10 restantes se aplica un sistema de cuotas únicas.

Gráfico 1. Coste adicional de los servicios para hogares en el escenario 1 según estrato de renta (proporción). Área metropolitana de Barcelona, curso 2017/2018



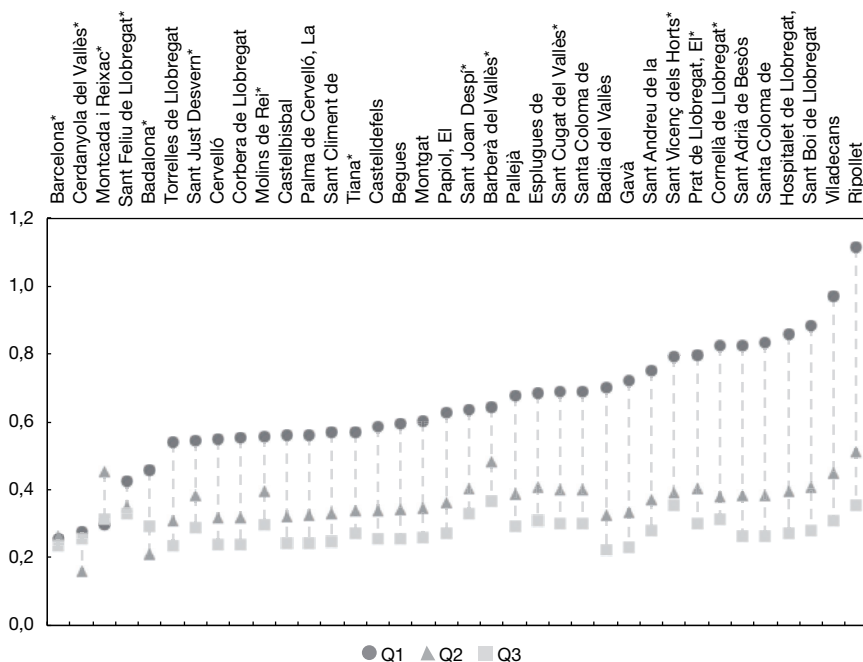
*Sistema de precios basado en la tarificación social

Fuente: elaboración propia a partir de las webs municipales y de las ordenanzas fiscales de los municipios, BOPB.

interacción de todos estos elementos es lo que acaba definiendo que el esfuerzo para las madres de menor renta sea inferior al 20 % en Cerdanyola o Barcelona, y superior al 40 % en Cornellà o el Prat de Llobregat, pese a que todos ellos han optado por la tarificación en aras de dotar de mayor equidad a los servicios de ECEC. En este sentido, el diseño de los sistemas de precios escalados ajustados a la capacidad económica de las familias no puede desvincularse de los costes económicos y políticos dispuestos a asumir desde los respectivos consistorios. No puede olvidarse tampoco el contexto de reajuste de las partidas presupuestarias destinadas a esta etapa educativa en los que se ha gestado su incipiente aplicación. De modo que, aun bajo la perspectiva de que el precio no constituya una barrera de acceso para las familias de los estratos inferiores de renta, la viabilidad y la sostenibilidad económica del sistema están en primer plano en mayor o menor medida dependiendo del municipio.

La ordenación de los servicios ofertados ejerce también un papel importante para con la accesibilidad especialmente de las familias de ingresos más modes-

Gráfico 2. Coste adicional de los servicios para hogares en el escenario 2 según estrato de renta (proporción). Área Metropolitana de Barcelona, curso 2017/2018



*Sistema de precios basado en la tarificación social

Fuente: elaboración propia a partir de las webs municipales y de las ordenanzas fiscales de los municipios, BOPB.

tos. A diferencia de otros países europeos donde el servicio puede ajustarse a diferentes jornadas laborales, en el caso concreto de los municipios metropolitanos no es posible.⁸ El servicio se ofrece sobre la base de un servicio regular mensual y de 5 días a la semana (de lunes a viernes). Esto implica que no se puede disponer del servicio de manera parcial para adaptarlo, por ejemplo, a la asistencia de únicamente determinados días a la semana, aunque tenga carácter regular. Es decir, con independencia de la asistencia o no del infante cada día de la semana, el precio del servicio básico cobrado mensualmente es el mismo. Por otro lado, la oferta de servicios concentrados únicamente en franjas de mañana o tarde no es habitual en los municipios metropolitanos. En el caso de sí ofertarlos, el precio generalmente no es proporcional a las horas de asistencia con relación al servicio *estandarizado*. Estos servicios suelen estar más gravados económicamente, pues se penaliza implícitamente su uso frente

8. Solo alguna excepción, como en el caso de la ciudad de Barcelona, donde a modo experimental se ofrece este servicio en un número muy limitado de las escuelas infantiles municipales.

a jornadas completas, más rentables desde el punto de vista de la sostenibilidad financiera del sistema en cada una de las administraciones locales. Respecto al horario específico que comprende el servicio básico, resulta difícilmente compatible con los horarios laborales de los progenitores. La interrupción del mediodía ofrece pocas posibilidades de adaptación con las jornadas laborales tanto completas como parciales, de modo que difícilmente se puede desvincular del servicio educativo de mediodía, cuyo precio se contabiliza aparte. Este, además de significar un importe elevado e incluso en algunos municipios superior al servicio básico, también es más rentable si se utiliza con carácter regular. El precio del menú esporádico ofrecido en todas las escuelas también es superior. Esta organización de los servicios no puede desvincularse de los criterios de sostenibilidad y de la ausencia de una financiación adecuada por parte de las administraciones públicas de nivel superior. No obstante, la rigidez que les confiere no beneficia precisamente la accesibilidad de las familias con mayores necesidades económicas. En el contexto del aumento del empleo no estándar, los puestos de trabajo disponibles para los/las trabajadoras poco calificadas tienen horarios atípicos y requieren de servicios de educación y cuidado flexibles que no pasan solo por la adaptación de los horarios de apertura, sino también sobre la base de un uso parcial, aunque regular.

Así, la estimación del coste adicional de los servicios en el escenario de jornada parcial para las progenitoras de bajo capital formativo (gráfico 2) en cada uno de los municipios de la metrópolis muestra que el intervalo oscila entre el 26 % de la ciudad de Barcelona y el 111 % del municipio de Ripollet. En los casos extremos, tanto de Ripollet como de Viladecans, las tarifas de escolarización excederían el salario recibido (111 % y 97 % respectivamente), si bien en prácticamente 16 de los 36 municipios estarían por encima de la media y coparían más de dos tercios de su salario potencial. Para las residentes en los municipios de Barcelona, Cerdanyola o Montcada i Reixac, el mismo servicio no superaría el 30 %. Se trata pues de un escenario muy poco viable desde un punto de vista económico, especialmente para las madres con menores recursos potenciales. Así, quizás se entiende por qué el empleo a tiempo parcial tiene tan poco recorrido en España, a diferencia de otros países europeos donde esta fórmula goza de amplio seguimiento entre las madres con hijos/as pequeños. De hecho, la jornada parcial en España constituye más una herramienta de flexibilización del trabajo que una medida de conciliación laboral y familiar (Maestrepieri y León, 2019). La rigidez de la estructura de los servicios, el sistema de precios y los bajos salarios no contribuyen a que sea una opción real en el conjunto de la conurbación, a excepción de contados municipios donde no solo favorecen la ocupación femenina, sino que lo hacen minimizando la desigualdad salarial potencial.

En resumen, el ejercicio de simulación realizado indica que, en la mayor parte de los municipios de la conurbación, el sistema de precios puede tener un efecto desalentador para con la actividad laboral de las madres con menores recursos potenciales tras el nacimiento de los hijos/as. En consecuencia, el acceso de los niños/as a la educación de primer ciclo en igualdad de oportunidades distaría mucho de constituir una posibilidad real.

6. Conclusiones

Los servicios de educación y atención de la primera infancia constituyen una pieza clave en el paradigma emergente de la inversión social, cuya razón de ser descansa en la reducción de las desigualdades sociales y la garantía de la igualdad de oportunidades. En España, se produce una expansión de los servicios sin precedentes en las últimas dos décadas en paralelo al resto de países europeos. No obstante, en la experiencia española, se trata de servicios no universales ni gratuitos y sujetos, además, a una acentuada dispersión administrativa que se traduce en un entramado heterogéneo en cuanto a diseño, acceso y calidad.

En este artículo se han analizado los servicios en clave de equidad social desde el nivel administrativo en el que se diseñan y se hace uso de los servicios —los consistorios locales. Los resultados obtenidos muestran que el sistema de precios adoptado por la mayoría de los municipios de la metrópolis de Barcelona no únicamente no tiene un efecto redistributivo, sino que contribuye a reificar un impacto de la maternidad diferencial atendiendo a la posición socioeconómica. A su vez, se evidencia que la tarificación social no se traduce necesariamente en la eliminación de los obstáculos de acceso a los servicios de ECEC. Así, la lógica de dotarlos de mayor equidad ajustando su precio a la capacidad económica de las familias es complementaria a la propia sostenibilidad económica de los servicios en cada uno de los consistorios. Los costes económicos, pero también políticos, subyacen en la ordenación de los precios públicos aun cuando son de naturaleza progresiva. La tarificación social aplicada a los servicios de ECEC constituye una herramienta potencial en términos de equidad, pero no es una fórmula mágica para resolver las debilidades o los obstáculos de acceso existentes (Saurí, 2019). Actualmente, en la metrópolis de Barcelona, el coste de los servicios constituye una barrera de acceso para los colectivos con mayores necesidades económicas. Por ende, el sistema de servicios de educación y atención de la primera infancia vigente limita enormemente el potencial igualador de su razón de ser.

Financiación

Este artículo se ha redactado en el marco del proyecto del plan nacional CSO2017-88906-R «Investing in Children. Politics, Policies and Outcomes» (IP M. León).

Referencias bibliográficas

- AASSVE, A.; ARPINO, B. y GOISIS, A. (2012). «Grandparenting and mothers' labour force participation: A comparative analysis using the generations and gender survey». *Demographic Research*, 27, 53-84.
<<https://doi.org/10.4054/demres.2012.27.3>>
- 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>>
- AMATO, P. R.; BOOTH, A., MCHALE, S. M. y HOOK, J. van (eds.) (2015). *Families in an Era of Increasing Inequality. Diverging Destinities*, vol. 5. Londres: Springer.
<<https://doi.org/10.1007/978-3-319-08308-7>>

- ARPINO, B.; PRONZATO, C. D. y TAVARES, L. P. (2014). «The Effect of Grandparental Support on Mothers' Labour Market Participation: An Instrumental Variable Approach». *European Journal of Population*, 30 (4), 369-390.
<<https://doi.org/10.1007/s10680-014-9319-8>>
- AVELLAR, S. y SMOCK, P. (2005). «The economic consequences of the dissolution of cohabiting unions». *J. Marriage Fam*, 67, 315-27.
<<https://doi.org/10.1111/j.0022-2445.2005.00118.x>>
- BLASCO, J. (2016). *De l'escola bressol a les polítiques per a la petita infància*. Document de treball. Fundació Jaume Bofill.
- (2017). *De l'escola bressol a les polítiques de primera infància: l'educació i cura de la primera infància a Catalunya*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- BLOSSFELD, H. P. y DROBNIČ, S. (2001). *Careers of Couples in Contemporary Societies: From Male Breadwinner to Dual-Earner Families*. Oxford: Oxford University Press.
- BOCA, D. del (2015). «Child Care Arrangements and Labor Supply». *IDB Working Paper Series*, 569. Inter-American Development Bank.
- BOCA, D. Del; PASQUA, S. y PRONZATO, C. (2009). «Motherhood and Market Work Decisions in Institutional Context: A European Perspective». *Oxford Economic Papers*, 61, i147-i171.
<<https://doi.org/10.1093/oep/gpn046>>
- BONOLI, G.; ABRASSART, A. y SCHLANSER, R. (2010). *La politique tarifaire des réseaux d'accueil de jour des enfants dans le Canton de Vaud*. Lausana: Institut de Hautes Études en Administration Publique.
- BONOLI, G.; CANTILLON, B. y LANCKER, W. van (2017). «Social investment and the Matthew Effect. Limits to a strategy». En: HEMERIJCK, A. (ed.). *The uses of social investment*. Oxford Scholarship Online.
<<https://doi.org/10.1093/oso/9780198790488.003.0005>>
- BONOLI, G. y LIECHTI, F. (2018). «Good intentions and Matthew effects: access biases in participation in active labour market policies». *Journal of European Public Policy*, 25 (6), 894-911.
<<https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1401105>>
- CONNELLY, R. (1992). «The Effect of Child Care Costs on Married Women's Labor Force Participation». *The Review of Economics and Statistics*, 74, 83-90.
<<https://doi.org/10.2307/2109545>>
- CORRELL, S.; BENARD, S. y PAIK, I. (2007). «Getting a job: Is there a motherhood penalty?». *Am. J. Soc*, 112, 1.297-338.
<<https://doi.org/10.4324/9780429499821-67>>
- CUBEL, M. (2010). «Proposta de reforma de les polítiques de preus públics dels serveis educatius municipals: la tarifació social». En: DIPUTACIÓ DE BARCELONA (ed.). *Preus públics i equitat en l'accés als serveis educatius municipals*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 23-29.
- DALY, M. y FERRAGINA, E. (2018). «Family policy in high-income countries: Five decades of development». *Journal of European Social Policy*, 28 (3), 255-270.
<<https://doi.org/10.1177/0958928717735060>>
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA (1999). *L'educació dels més petits*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- (2019). *La tarifació social a les Escoles Bressol Municipals*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- ESCOBEDO, A.; NAVARRO, L. y FLAQUER, L. (2007). *Perspectivas de desarrollo y evaluación de las políticas de licencias parentales y por motivos familiares en España y en la Unión Europea*. Madrid: FIPROS.

- (2008). *El impacto de la maternidad y la paternidad en el empleo y uso de prestaciones de la Seguridad Social en España. Itinerarios laborales de madres y padres en hogares con menores de tres años. Análisis de cambios y discontinuidades a partir de la Muestra Continua de Vidas Laborales 2005*. Madrid: FIPROS.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2016). *Families in the 21st Century*. Estocolmo: SNS Förlag.
- FERRARINI, T.; NELSON, K. y HÖÖG, H. (2012). *The fiscalization of child benefits in OECD countries*. Serie Gini Discussion Paper, 49, Amsterdam: Growing Inequalities' Impacts.
- FLAQUER, L. y ESCOBEDO, A. (2014). «Licencias parentales y política social de la paternidad en España». *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 32 (1), 69-99.
<https://doi.org/10.5209/rev_crla.2014.v32.n1.44714>
- FONT I LLOVET, T. (2018). «Cap a un govern local metropolitana: el potencial de la llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona». *Papers*, 61, 72-79.
- FRAISSE, L. y ESCOBEDO, A. (2014). «Changing Family Needs and Local Childcare Policies». En: RANZI, C.; BRANDSEN, T. y SABATINELLI, S. (eds.). *Social vulnerability in European cities. Work and welfare in Europe*. Londres: Palgrave, 103-133.
<https://doi.org/10.1057/9781137346926_4>
- GERÓHÁZI, É. y TOSICS, I. (2018). *Addressing the metropolitan challenge in Barcelona metropolitan area. Lessons from five European metropolitan areas. Amsterdam, Copenhagen, Greater Manchester, Stuttgart and Zürich*. Budapest: Metropolitan Research Institute.
- GHYSELS, J. y LANCKER, W. van (2011). «The unequal benefits of activation: An analysis of the social distribution of family policy among families with young children». *Journal of European Social Policy*, 21 (5), 472-485.
<<https://doi.org/10.1177/0958928711418853>>
- GONZÁLEZ, M. J. (2003). *Servicios de atención a la infancia en España (N. 1/2003)*. Madrid: Fundación Alternativas.
- (2004). «La escolarización de la primera infancia en España: desequilibrios territoriales y socioeconómicos y acceso a los servicios». En: NAVARRO, V. (ed.). *El Estado de Bienestar en España*. Madrid: Tecnos, 365-398.
- HOOKE, J. L. (2015). «Incorporating “class” into work-family arrangements: Insights from and for Three Worlds». *Journal of European Social Policy*, 25 (1), 14-31.
<<https://doi.org/10.1177/0958928714556968>>
- JAUMOTTE, F. (2004). «Labour Force Participation of Women: Empirical Evidence on the Role of Policy and Other Determinants». En: *OECD Economic Studies 37*. París: Organization for Economic Cooperation and Development.
<https://doi.org/10.1787/eco_studies-v2003-art9-en>
- KULIC, N.; SKOPEK, J.; TRIVENTI, M. y BLOSSFELD, H.-P. (2019). «Social Background and Children's Cognitive Skills: The Role of Early Childhood Education and Care in a Cross-National Perspective». *Annual Review of Sociology*, 45 (1), 557-579.
<<https://doi.org/10.1146/annurev-soc-073018-022401>>
- LANCKER, W. van (2013). «Putting the child-centred investment strategy to the test: Evidence for EU27». *European Journal of Social Security*, 15 (1), 4-27.
<<https://doi.org/10.1177/138826271301500103>>
- LANCKER, W. van y GHYSELS, J. (2016). «Explaining patterns of inequality in childcare service use across 31 developed economies: A welfare state perspective». *International Journal of Comparative Sociology*, 57 (5), 310-337.
<<https://doi.org/10.1177/0020715216674252>>
- 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: Editorial Tecnos, 370-88.
- LEÓN, M.; IBÁÑEZ, Z.; MAESTRIPIERI, L.; NAVARRO-VARAS, L.; PALOMERA, D. y PEÑA, A. (2019). *Estudio de datos y análisis de políticas para la extensión equitativa de la educación infantil (0-3) en España*. Bellaterra: Institut de Govern i Polítiques Públiques.
- MAESTRIPIERI, L. y LEÓN, M. (2019). «So close, so far? Part-time employment and its effects on gender equality in Italy and Spain». En: NICOLAISEN, H.; KAVLI, H. C. y STEEN JENSEN, R. *Dualisation of part-time work*. Policy Press.
<<https://doi.org/10.2307/lj.ctvjnrth2.9>>
- MEYERS, M. K.; GORNICK, J. C. y ROSS, K. E. (1999). «Public childcare, parental leave and employment». En: SAINSBURY, D. (ed.). *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford University Press.
<<https://doi.org/10.1093/0198294166.003.0005>>
- MINCER, J. (1962). «Labour Force Participation of Married Women: A Study of Labour Supply». En: GREGG, L. H. (ed.). *Aspects of Labour Economics*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 63-105.
- MOREL, N.; PALIER, B. y PALME, J. (2021). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.
- MORENO MINGUEZ, A.; ORTEGA GASPAS, M. y GAMERO BURÓN, C. (2016). «Los modelos familiares en España: reflexionando sobre la ambivalencia familiar desde una aproximación teórica». *Revista Española de Sociología*, 26, 149-167.
<<https://doi.org/10.22325/fes/res.2016.5>>
- NAVARRO-VARAS, L. (2019). *El cuidado de la primera infancia. Desigualdades sociales y territoriales en la metrópolis de Barcelona*. Tesis doctoral no publicada. Universitat Autònoma de Barcelona, Catalunya.
- PETTIT, B. y HOOK, J. (2005). «The Structure of Women's Employment in Comparative Perspective». *Social Forces*, 84, 779-801.
- ROMAGOSA, J. (2010). «Aspectes jurídics de la reforma». En: DIPUTACIÓ DE BARCELONA (ed.). *Preus públics i equitat en l'accés als serveis educatius municipals*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 31-42.
- SÁNCHEZ-MIRA, N. (2016). *La división social y sexual del trabajo en transformación. Un análisis de clase en un contexto de crisis*. Tesis doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona.
- SARACENO, C. (2011). «Childcare needs and childcare policies: A multidimensional issue». *Current Sociology*, 59 (1), 78-96.
<<https://doi.org/10.1177/0011392110385971>>
- SAURÍ, E. (2019). «Context i criteris per considerar abans d'implementar la tarificació social». En: DIPUTACIÓ DE BARCELONA. *La tarificació social a les Escoles Bressol Municipals*.
- SERRA MARTÍN, A. (2007). *L'escola bressol i els serveis a la petita infància i a les seves famílies*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA (2015). *Informe sobre la igualtat d'oportunitats a l'educació infantil (0-3 anys). Juliol 2015*. Barcelona: Síndic de Greuges.
- STEIBER, N. y HAAS, B. (2009). «Ideals or compromises? The attitude-behaviour relationship in mothers' employment». *Socio-Economic Review*, 7, 639-668.
<<https://doi.org/10.1093/ser/mwp015>>
- TOMÀS FORNÉS, M. (2018). «Els governs metropolitans d'elecció directa. Reflexions per l'Àrea Metropolitana de Barcelona». *Papers*, 61, 52-59.
- WALDFOGEL, J. (1997). «The effect of children on women's earnings». *American Sociological Review*, 62, 209-217.

Justificacions i condicionants de la tria de cura en el 0-3: és la pública una opció per a mi?

Enric Saurí Saula
Sheila González Motos

Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Sociologia
enric.sauri@uab.cat; sheila.gonzalez@uab.cat



Recepció: 13-12-2021
Acceptació: 02-06-2022
Publicació: 12-07-2022

Cita recomanada: SAURÍ SAULA, Enric i GONZÁLEZ MOTOS, Sheila (2022). «Justificacions i condicionants de la tria de cura en el 0-3: és la pública una opció per a mi?». *Papers*, 107 (3), e3065. <<https://doi.org/10.5565/rev/papers.3065>>

Resum

L'accés als serveis d'educació infantil s'ha demostrat que és una eina eficient de lluita contra la desigualtat educativa. No obstant això, les famílies més avantatjades són més proclius a l'ús d'aquests serveis, mentre que els infants d'entorns més vulnerables es queden al marge. La recerca ha explicat aquest fenomen, conegut com l'efecte Mateu, i s'ha centrat principalment en l'estudi de les constriccions derivades de la disponibilitat de serveis, la capacitat econòmica de les famílies per fer-ne ús i les pautes culturals sobre la maternitat. Aquest article vol posar llum, des d'una perspectiva de política pública, a altres factors explicatius de l'efecte Mateu, més enllà de les barreres econòmiques que limiten l'accés a serveis formals d'atenció a la petita infància.

A partir de les entrevistes a 34 mares de nens i nenes menors de 3 anys, amb diferents formes de participació en el mercat laboral i diferents models de cria (escoles bressols municipals i escoles bressol privades), analitzem les característiques dels serveis regulats d'atenció a la petita infància i els factors objectius de les condicions familiars i laborals de les mares per entendre l'elecció d'un servei públic o privat de cura durant el 0-3. Els resultats apunten que l'existència de la tarifació social ha permès a les mares amb menys recursos econòmics accedir a l'oferta de l'escola bressol pública, mentre que la qualitat dels serveis públics ha estat un factor d'atracció per a les classes mitjanes i altes. No obstant això, no hi ha hagut una adaptació dels serveis públics a les necessitats de les mares de classe treballadora que, tot i no trobar-se en una situació de vulnerabilitat, no poden optar per l'oferta de serveis privats d'atenció a la petita infància.

Paraules clau: petita infància; educació infantil; desigualtat educativa; maternitat; política educativa

Abstract. *Justifying the choice of childcare for 0 to 3-year-olds: Are public services an option for me?*

Access to early childhood education services has proved to be an effective way of combating educational inequality. However, more advantaged families are more likely to use these services, while children from more vulnerable backgrounds are marginalised. Research has explained this phenomenon, known as the Mathew Effect, mainly by studying the constraints arising from the availability of services, the economic capacity of families to use them, and cultural patterns of motherhood. This paper aims to identify, from a public policy perspective, other factors that explain the Mathew Effect, beyond the economic barriers that limit access to formal care services for young children.

Based on interviews with 34 mothers of children under three years old, with differing levels of involvement in the employment market and different models of childcare (municipal and private nursery schools), we analyse the characteristics of formal early childhood care services and the objective factors of those mothers' everyday lives, to understand the decision-making processes involved in choosing childcare for the under-threes. The results indicate that sliding scale pricing has allowed mothers on low incomes to access state nursery schools, while the quality of the public services offered has been a factor in attracting middle and upper class parents. However, there has been no adaptation of public early childhood care services to the needs of working-class mothers who, while not being in a situation of social vulnerability, do not have the option of using private nurseries.

Keywords: early childhood; preschool education; educational inequality; motherhood; educational policy

Sumari

- | | |
|---|---|
| 1. Introducció | 6. Dues xarxes i tres lògiques d'atenció a la petita infància |
| 2. Les escoles bressol com a instrument de política pública | 7. Conclusions |
| 3. La presa de decisions de les famílies | Finançament |
| 4. Context i metodologia | Referències bibliogràfiques |
| 5. Una decisió en dues passes | |

1. Introducció

Com en altres àmbits educatius, en l'educació infantil les famílies més avantatjades tenen més probabilitats d'utilitzar els serveis d'atenció a la infància, mentre que els nens desafortunats, que se'n beneficiarien més, en queden exclosos. La investigació ha volgut explicar aquest fenomen, conegut com a efecte Mateu, i estudiar tant les limitacions en la disponibilitat i l'assequibilitat dels serveis d'atenció infantil com les normes culturals sobre la maternitat (Pavolini i Lancker, 2018). Tanmateix, encara hi ha marge per entendre per què les mares d'entorns més vulnerables tenen menys probabilitats d'externalitzar la criança dels seus fills, sobretot quan ni la cultura de la maternitat ni les restriccions econòmiques expliquen la seva exclusió.

La nostra recerca pretén esbrinar com les mares de diferents procedències es relacionen amb els serveis d'atenció a la infància —públics i privats— per

identificar els factors que les han portat a escollir un tipus de llar d'infants per sobre d'un altre. Mitjançant una anàlisi de les pràctiques i els discursos al voltant d'aquests dos tipus d'atenció a la infància formal, el nostre objectiu és entendre com es relacionen les circumstàncies de les famílies —principalment els factors de classe social, situació laboral i suport familiar— amb la probabilitat d'optar per l'escola bressol pública. Més enllà de les barreres econòmiques que limiten l'accés als serveis formals d'atenció infantil, pretenem destacar altres factors que també expliquen l'efecte Mateu.

Els darrers anys, Catalunya ha viscut un progressiu creixement de l'escolarització dels infants d'entre 0 i 3 anys, i situa la seva taxa d'escolarització entorn del 39,7 % (Albaigés i Ferrer-Esteban, 2017). L'increment de la taxa de natalitat al principi dels 2000, impulsada per l'augment dels fluxos migratoris, i sobretot les dificultats per conciliar la vida familiar amb la vida laboral van fer créixer la demanda de serveis d'atenció a la petita infància. El govern català i, molt especialment, els governs municipals van apostar per un model protagonitzat per les escoles bressol municipals com a complement de l'oferta privada existent i com a instrument d'atenció precoç als infants de famílies socialment vulnerables. Així, aquest creixement de l'oferta de criança institucionalitzada ha basculat entre el paper conciliador i el paper educador i compensador de l'educació infantil de primer cicle.

Amb tot, els darrers anys, les taxes d'escolarització s'han mantingut força estables. L'increment de les places públiques no ha comportat un augment simultani de les taxes d'escolarització en aquesta franja d'edat. A més a més, des del curs 2017/2018, la ciutat de Barcelona aplica a la seva xarxa d'escoles bressol un sistema de preus basat en la tarifació social bressol amb l'objectiu de desactivar la barrera econòmica, identificada per la literatura com una de les principals dificultats d'accés a l'escolarització primerenca entre les famílies amb menys recursos (Blasco, 2015). Si bé és cert que la crisi econòmica i el consegüent increment de l'atur poden explicar parcialment una reducció de la demanda d'atenció a la petita infància, es fa necessari saber quins són els condicionants que afavoreixen o limiten l'accés a les places d'escola pública per valorar-ne l'impacte.

En aquest article abordem l'anàlisi de les pràctiques i els discursos de les famílies de Barcelona que fan ús d'escoles bressol públiques i llars d'infants privades per tal d'entendre les lògiques d'elecció del servei de les mares que opten per la criança institucionalitzada. L'objectiu és entendre com les possibilitats de les famílies (principalment de caràcter social, situació laboral i suport familiar) es conjuguen amb l'oferta pública de 0-3 al seu abast per acabar decidint escollir una fórmula o l'altra.

A través de 34 entrevistes a mares amb infants entre 0 i 3 anys escolaritzats en la xarxa pública i privada de la ciutat de Barcelona, ens hem aproximat a les característiques d'aquests serveis de criança i a les condicions objectives d'existència de les mares per conèixer els processos de presa de decisions pel que fa a l'atenció durant aquesta etapa.

Comencem l'article recollint els impactes de l'educació 0-3 que avalen la seva incorporació a l'agenda pública, principalment com a política de conci-

liació però també com a instrument de reducció de les desigualtats educatives. En segon terme, tractem els condicionants de la presa de decisions respecte a l'externalització de la cura i, en el cas de les dones, respecte a mantenir-se o no en el mercat laboral després del naixement del primer fill. La següent secció proporciona informació sobre el context de la recerca i la metodologia emprada per recollir i analitzar les dades. A continuació, presentem els resultats sobre les justificacions d'externalització de la cura per part de les mares amb infants de 0 a 3 anys, i els condicionants que configuren la seva opció per la xarxa pública o la privada. La secció final engloba les conclusions i discuteix algunes implicacions polítiques dels nostres resultats.

2. Les escoles bressol com a instrument de política pública

L'anàlisi de la producció legislativa permet identificar tres eixos a partir dels quals des de les administracions públiques s'ha construït la rellevància de l'educació infantil de primer cicle. Aquests tres eixos discursius són, en primer lloc, l'escolarització 0-3 com a política de conciliació laboral-familiar; segonament, l'escolarització 0-3 com a política educativa, com a recurs a nodrir de continguts i processos pedagògics; i, finalment, l'escolarització 0-3 com a política de compensació de desigualtats familiars (amb especial atenció a sectors de famílies desfavorides) i educatives (amb especial atenció a infants en situació de partida desigual), on l'abast i els criteris de cobertura representen una preocupació de primer ordre (IGOP, 2009; Lewis i West, 2017), en la mesura que mostren l'efectivitat de la inversió social en educació infantil (West et al., 2020).

2.1. L'escolarització 0-3 com a política de conciliació laboral-familiar

La incorporació de les dones al mercat laboral, juntament amb la manca de corresponsabilitat en el repartiment del treball domèstic i familiar, va impulsar que els infants fossin cuidats fora de la llar, fet que va generar la demanda d'implementació de polítiques de conciliació i, en conseqüència, un progressiu augment de la cobertura de serveis d'atenció als infants. La participació dels homes en el treball domèstic i familiar encara és força reduïda, per aquest motiu, les dones han estat i són les principals protagonistes de les mesures de conciliació (Sánchez i Villena, 2018).

Les primeres *guarderies* exercien, com el seu nom indica, la funció de guarda del menor, en substitució de les mares que progressivament s'incorporaven al mercat laboral. Aquesta funció es manté actualment, i això fa de les escoles bressol un dels pocs instruments disponibles per a la conciliació laboral i familiar. Diversos estudis mostren que, durant els primers anys després de tenir un fill, la disponibilitat de serveis d'atenció als infants de 0 a 3 anys és un dels factors rellevants en la decisió de les famílies sobre el retorn a la feina, especialment en el cas de la mare (Nollenberger i Rodríguez-Planas, 2015; Carta i Rizzica, 2018; Baizán i González, 2007). Les avaluacions nacionals i internacionals disponibles ofereixen uns resultats positius per a la participació

en el mercat laboral amb l'existència d'opcions per a l'escolarització primerenca (Gelbach, 2002; Berlinski i Galiani, 2007; Nollenberger i Rodríguez-Planas, 2011; Schlosser, 2011).

Aquesta funció conciliadora atorga a les escoles bressol també un valor com a instrument de lluita contra la pobresa, atès que el risc de pobresa infantil es redueix notablement en les llars on tots els adults treballen (Blasco, 2019). Com a exemple, segons dades de 2018, en el cas de les famílies amb dos progenitors, les taxes de pobresa són del 10 % entre aquelles amb dos membres ocupats i del 48,1 % quan només un dels dos té feina (Ayllón, 2020). Així doncs, facilitar l'accés al mercat laboral de les dones comporta un increment dels ingressos de la llar, especialment necessari en els casos de les famílies amb més vulnerabilitat social.

2.2. L'escolarització primerenca com a etapa educativa

Malgrat que les polítiques públiques adreçades a l'augment de la cobertura en l'educació 0-3 anys s'han fonamentat en la demanda social de conciliació laboral i familiar, no es pot obviar que els darrers anys les evidències científiques sobre el potencial igualador i compensador de l'educació primerenca han influït en el desplegament de l'educació infantil de primer cicle.

L'escola bressol té com a objectiu estimular el desenvolupament dels infants, tant en el seu procés de socialització com en el d'adquisició de coneixement, amb la finalitat d'incrementar les possibilitats d'èxit acadèmic en les etapes educatives posteriors. Això és especialment important en el cas dels infants de famílies amb menys nivell sociocultural i econòmic, atès que el pas per l'educació preescolar pot compensar les desigualtats educatives inicials (Tedesco, 2006).

Les avaluacions existents sobre l'impacte de l'educació en la primera infància coincideixen a destacar la incidència positiva en el desenvolupament dels infants. En primer lloc, hi ha acord en l'impacte sobre les habilitats (de llengua, lectoescriptura, matemàtiques, desenvolupament socioemocional, etcètera) (Cebolla-Boado et al., 2014; EEF, 2018; Heckman et al., 2012; Schütz, 2009; Yoshikawa et al., 2013). Diferents investigacions assenyalen que els efectes positius de l'educació primerenca s'accentuen entre els infants que viuen en famílies desafavorides i amb baixos nivells d'instrucció (McCartney et al., 2007; Bassok, 2010; Felfe i Lalive, 2012).

Ara bé, no hi ha un acord clar sobre la durada dels seus efectes. Algunes recerques han identificat repercussions a llarg termini, com és el cas de Fuchs i Woessman (2007), que observen diferències en els resultats de PISA entre l'alumnat que ha cursat algun curs d'educació preescolar. En aquesta mateixa línia, Sarasa (2012) indica que el rendiment acadèmic a l'ESO i la continuació d'estudis cap a la postobligatòria són millors entre l'alumnat que ha passat per l'escola bressol.

Altres recerques, en canvi, no observen diferències a llarg termini entre infants que han estat atesos per serveis educatius de primera infància (EEF,

2018; Whitehurst, 2014). Aquests resultats, però, plantegen algunes limitacions. En primer lloc, perquè sota l'etiqueta de serveis d'atenció a la primera infància s'inclouen dispositius de molt variada qualitat que fan difícil la identificació dels efectes. Així, segons Blau i Currie (2006), la qualitat, la ràtio i la mida de les aules, així com el nivell de formació del professorat, han de ser tinguts en consideració per avaluar-ne l'efectivitat. Heckman et al. (2012) hi afegixen la nutrició i la sanitat com a criteris de qualitat, i afirmen que l'assistència a centres de baixa qualitat implica uns resultats encara pitjors que la no assistència. Esping-Andersen (2005) apunta també a la qualitat de l'atenció a l'infant en absència del referent matern com a explicació de l'impacte del pas per l'educació infantil en les trajectòries educatives dels infants i joves.

3. La presa de decisions de les famílies

Una part important de la recerca sobre l'escolarització primerenca s'ha centrat a entendre els processos de presa de decisions que porten unes famílies a externalitzar la cura en serveis formals, mentre que en altres casos s'opta per la sortida d'un dels progenitors (generalment la mare) de l'àmbit laboral o per la delegació de la cura en altres membres de la família, principalment avis i àvies (Dowswell i Hewison, 1992; Wheelock i Jones, 2022). Aquestes decisions, sovint determinades per les necessitats de conciliació laboral i familiar, han estat abordades de forma genèrica a través de models de consum, en què les famílies demanen serveis de cura dels infants en el mercat d'acord amb les seves preferències i limitacions (Chaudry et al., 2010). Així, la renda de la llar i els preus dels serveis actuen com a restriccions pressupostàries, analitzades conjuntament amb la capacitat econòmica derivada de la posició laboral de les mares. El cost dels serveis de cura actua com a factor de pes en la presa de decisions, i és especialment rellevant, en el cas de la mare, a l'hora de determinar si es manté en el mercat laboral o en surt (Blau i Robins, 1988; Connelly, 1992; Ribar, 1992; Boca i Vuri, 2007; Tekin, 2007; Gameren i Ooms, 2009; Borra, 2010).

Pel que fa a l'oferta, algunes recerques han destacat que la qualitat dels serveis de cura a l'abast és també un factor determinant en la decisió de la seva externalització. Elements com la mida del grup, la ràtio mestres/alumnat o l'experiència del proveïdor són tinguts en consideració per a la presa de decisió (Blau i Hagi, 1997). L'existència d'oferta de proximitat a la llar també és un element identificat per la recerca com a afavoridor de l'escolarització primerenca (Borra, 2010; Baizán i González, 2007; Suárez, 2013; Borra i Palma, 2009). En tercer lloc, també s'observa l'impacte del nivell educatiu de les mares, amb una disposició més alta entre les famílies amb més nivell d'estudis a preferir els serveis formals (Boca i Vuri, 2007; Mamolo et al., 2011).

Hi ha també aspectes culturals a tenir en consideració. La concepció de la criança i la seva identificació amb la bona maternitat són sovint a l'origen de la no escolarització primerenca. Determinats grups socials (minories ètniques com la gitana o grups d'origen migrant i cultures familiaristes com l'àrab o la llatinoamericana) identifiquen la família i la comunitat com el principal

agent educatiu i expressen sovint una certa desconfiança davant l'escola com a servei de cura dels infants. Es destaca la protecció i l'afectivitat dels nuclis familiar davant experiències escolars, que són vistes com a fredes i poc personals (Crespo et al., 2004; Botella Gallego, 2015; Ejbari El Bachir, 2013; Pastor, 2009). Així, per exemple, l'ètnia gitana percep la institució escolar com a espai d'imposició i d'adquisició de coneixements que no són propis de la comunitat. Com apunten Crespo et al. (2004), l'escolarització és un element pertorbador de la dinàmica tradicional d'aquest col·lectiu, atès que imposa uns valors aliens i trenca la dinàmica d'ensenyament tradicional, en la mesura que els infants adquireixen coneixements que, en alguns casos, no tenen els adults, de manera que es trenca el binomi que entrelliga autoritat i coneixement. La institució escolar és considerada com un espai d'individualització que deslliga els infants de la seva comunitat. D'altra banda, per a les mares d'origen marroquí, la maternitat és una font de poder, prestigi i reconeixement social, i esdevé un element definitori de la seva identitat com a dones (Botella Gallego, 2015; Bourquia, 1996). Per aquest motiu, la criança autònoma durant els primers anys és indissociable de la maternitat. Com apunta Botella Gallego (2015), en aquests contextos migratoris es produeix una reproducció dels valors tradicionals marroquins que devaluen el treball de les dones fora de la llar i enalteixen els rols de cura dins la família. Finalment, malgrat que la no obligatorietat d'aquesta etapa educativa li resta potencial socialitzador i educatiu a ulls de les famílies, l'increment de la rellevància educativa de l'educació infantil s'ha anat incorporant a l'argumentari al voltant del qual pivota la demanda d'increment de les places de bressol entre les famílies.

Tots aquests elements han estat principalment analitzats en el procés de comprensió de la presa de decisions de les mares respecte a mantenir-se en el mercat laboral o sortir-ne. En el nostre estudi, en canvi, abordem aquests condicionants i d'altres menys tractats per la literatura per a la presa de decisions respecte al tipus de servei formal que s'escull un cop s'ha pres la decisió d'externalitzar la cura. Es tracta d'observar les característiques de la política pública d'atenció a la petita infància (principalment estructurada entorn de l'oferta de places públiques d'escola bressol) i les barreres d'accés als serveis de cura formal finançats amb recursos públics.

4. Context i metodologia

L'oferta pública d'escoles bressol a Catalunya als anys noranta era reduïda. Al final de la dècada, atenent les demandes de l'opinió pública, el primer cicle d'educació infantil va esdevenir una prioritat política i el govern de Catalunya es va comprometre a crear 30.000 places públiques d'escola bressol. Amb tot, no va ser fins a l'any 2004, amb el desenvolupament de la Llei 5/2004, de creació de llars d'infants de qualitat, quan es va donar forma al compromís de creació d'aquestes places.

La normativa respecte a la creació de places d'escola bressol pública i la clara aposta de l'administració per la qualitat (instal·lacions noves i espaioses,

models pedagògics definits, més dotació de personal...) han convertit l'escolarització en unes escasses places públiques en motiu de desig de bona part de la població —especialment de les famílies amb més nivell instructiu i de renda, que perceben en la xarxa pública millors instal·lacions, garantia de formació dels professionals i un projecte pedagògic més innovador. La xarxa privada, per la seva banda, és molt diversa pel que fa a aquests elements.

Aquesta recerca vol saber amb quins arguments les mares amb infants d'entre 0 i 3 anys justifiquen l'escolarització en una escola bressol pública o en una llar d'infants privada, per tal d'identificar els condicionants de la tria segons la seva posició social (nivell d'estudis), laboral (ocupació i flexibilitat) i familiar (xarxa de suport). Així, es tracta de conèixer les limitacions de la política pública d'atenció a la petita infància desenvolupada en les darreres dècades.

Les preguntes que guien aquesta recerca són:

- 1) Com influeix la posició social, sobretot el nivell d'estudis, en la configuració de les justificacions de les opcions d'externalització de la cura?
- 2) Com aquestes famílies justifiquen les seves decisions d'optar per una escola bressol pública o una escola bressol privada?
- 3) Quines característiques dels serveis públics d'atenció a la petita infància actuen com a barreres en l'escolarització d'infants de famílies vulnerables?

En aquest article presentem els resultats obtinguts a través de les entrevistes en profunditat a mares amb infants d'entre 0 i 3 anys escolaritzats en escoles bressol municipals i llars d'infants privades a la ciutat de Barcelona. Centrem l'estudi en les mares (i no en els pares) atès que la literatura ha posat a bastament de manifest un efecte més gran de la maternitat sobre les trajectòries laborals de les dones (Kleven et al., 2019).

La mostra la conformen 34 mares residents a la ciutat de Barcelona, usuàries de serveis de criança institucionalitzada, amb diferents característiques socioeconòmiques¹ i plantejaments en relació amb les tasques de cura de la primera infància. En la mesura que es planteja una perspectiva qualitativa, la selecció de la mostra no segueix cap criteri de significativitat estadística, sinó que es correspon amb un *mostratge teòric* amb l'objectiu d'exposar els diferents perfils sociològics. Les entrevistes es van portar a terme a la llar d'infants privada o a l'escola bressol pública on estava escolaritzat l'infant, amb la prèvia informació a les famílies per part de les direccions dels centres i després d'haver rebut l'autorització de les mares per ser contactades. Les entrevistes van tenir una durada de 45-60 minuts, i el guió es va estructurar en quatre blocs: variables de posició (renda, nivell d'estudis, procedència...), model de criança a casa (valors, dinàmiques...), organització familiar de la criança (recursos, xarxes de suport...) i trajectòries laborals dels progenitors. El procés i el guió d'entrevista van ser revisats i aprovats pel Comitè d'Ètica de la Universitat Autònoma de Barcelona.

1. S'han identificat els perfils socioeconòmics a partir de la classe social (operativitzada a través de l'ocupació) i el nivell d'estudis.

Taula 1. Situació laboral i nivell d'instrucció de la mostra qualitativa

Tipus de servei	Situació laboral	Classe social	Nivell d'instrucció	Nombre de mares
Escola bressol municipal	Reducció de jornada	Classe mitjana	Formació professional superior	3
			Estudis superiors	8
		Classe treballadora	Formació professional	1
	Jornada completa	Classe mitjana	Formació professional	1
		Classe treballadora	Estudis superiors	1
	Treball a temps parcial	Classe treballadora baixa	Estudis primaris	1
			Estudis superiors	3
	Sense feina	Classe treballadora baixa	Estudis primaris	5
			Classe mitjana baixa	Estudis superiors
	Llar d'infants privada	Reducció de jornada	Classe mitjana	Formació professional superior
			Estudis superiors	1
Jornada completa		Classe mitjana	Estudis superiors	5
		Classe mitjana baixa	Estudis superiors	1
			Formació professional	1

Font: elaboració pròpia

5. Una decisió en dues passes

5.1. La primera decisió: l'externalització de la cura (entre la lògica conciliadora i la lògica socialitzadora)

La dualització d'objectius en l'atenció als infants 0-3, que bascula entre un instrument per a la conciliació laboral-familiar i el valor educatiu d'aquesta etapa, està present en els discursos de les mares que opten per l'externalització de la cura en escoles bressol o llar d'infants. Les mares despleguen diversos relats al voltant de l'opció de la criança institucionalitzada, on la necessitat de conciliar els àmbits laboral i familiar apareix com la raó de més pes a l'hora de justificar l'escolarització primerenca entre les mares treballadores. La necessitat de mantenir la feina per assegurar uns ingressos familiars o la voluntat de mantenir la mateixa ocupació per no perdre posicions en la carrera professional són els dos arguments més repetits.

Jo no vull estar sense treballar perquè la meva feina és una feina molt de pensar i així, i escriure i creativa, i a casa sense fer res... (Llar infants / estudis superiors / reducció jornada)

Nosaltres econòmicament no ens podem permetre una excedència. A casa, el pal econòmic soc jo. I la meva parella ha tingut llargues temporades que no ha tingut feina. Llavors això no ens ho podem permetre de cap de les maneres. Descartem l'excedència perquè econòmicament anem molt justos. (Llar infants / estudis superiors / jornada completa)

Aquesta justificació basada en la lògica de la conciliació laboral també es fa present en les mares que porten a terme feines esporàdiques i en les mares en situació d'atur, per a les quals l'escolarització respon a la necessitat de disposar de temps per buscar feina o la previsió de conciliació davant la possible reentrada al mercat laboral.

Decidimos escolarizarlo por el tema económico. Si nosotros hubiésemos tenido la oportunidad de que mi marido ganara más, yo me hubiera quedado con el niño en casa, no lo hubiese puesto en una escuela. Lo hubiese tenido hasta los 3 años. La idea de poner al niño en la escuela es para que yo pueda buscar un trabajo. (Escola bressol municipal / estudis superiors / no treballa)

En el cas de les mares estrangeres, la desvinculació del món laboral implica, a més a més, riscos per a la renovació dels permisos de residència. Per a aquestes mares, a la necessitat econòmica, s'hi suma l'exigència d'ocupació laboral com a requisit per a la residència legal, que és viscuda com una pressió afegida.

Necesito tiempo para buscar trabajo. Mis papeles son de 5 años. Yo necesito contrato para recuperar mis papeles. Yo no quiero perder mis papeles, porque si no tienes papeles no puedes pedir ayudas. Comprar es muy caro, yo quiero trabajar. Cuando dejo a los niños en la guardería, hasta las 5 puedo trabajar. (Escola bressol municipal / sense estudis / no treballa)

En alguns casos, l'externalització de la cura en bressols o llars d'infants ha estat el resultat d'una renúncia a les preferències inicials. Aquest perfil de mares subratlla la seva voluntat de realitzar la criança a casa, però les seves condicions objectives d'existència —situació econòmica, posició i expectatives laborals, logística familiar, etcètera— no han permès formalitzar aquesta opció. Malgrat que es confia en la bressol o llar d'infants, aquest perfil de mares optaria per un model de criança autònoma i més vivencial si les seves situacions personals i familiars fossin compatibles. Les variables de posició de les mares properes a aquest discurs permeten afirmar que es tracta, principalment, de mares de classe mitjana amb estudis superiors, amb rendes no elevades o poca flexibilitat laboral.

Jo ja vaig fer un temps d'excedència, i realment és que no ens ho podem permetre. Tant de bo pogués estar-hi més temps. Jo ara estaria encantada d'estar d'excedència, però no puc. (Escola bressol municipal / estudis superiors / reducció jornada)

La segona gran raó per la qual les mares opten per la criança institucionalitzada es fonamenta en el potencial socialitzador de l'educació primerenca. En aquest cas, davant la necessitat de conciliar, s'argumenta la tria d'una escola bressol o llar d'infants davant altres opcions d'atenció més individualitzada, com les xarxes familiars, les mares de dia o les cangurs, a partir del valor educatiu i socialitzador de l'escolarització institucionalitzada. En aquest cas, una

part dels relats es fonamenten en la confiança en la formació de les professionals de l'educació, a qui consideren més preparades per a acompanyar els infants en l'adquisició d'hàbits i rutines. La valoració d'aquests aspectes és especialment destacada entre les mares amb infants de 2 anys, que tenen en consideració la transició a l'escola.

Yo tenía claro que, trabaje o no trabaje, la quiero traer. Yo decidí por educación, por compartir, por integración. Cuanto antes mejor. ¿Por qué? Porque yo no tengo la misma habilidad, la misma capacidad de enseñanza como la tienen aquí. Yo educo a mi hija porque es mi hija, le intento dar lo mejor, pero no es la misma manera. Yo lo he visto en la niña de mi cuñada. Aprenden más rápido todo: comer, quitarse el babero... Lo mejor para ella sería que esté en una escuela *bressol*. Además, me da confianza. (...) Yo quiero que sea educada, que sepa jugar. Aquí les enseñan a compartir juguetes, comida... todo. (Escola bressol municipal / estudis primaris / baixa laboral)

En menor mesura, es desplega un discurs reivindicador de l'autonomia personal de la mare. Aquestes mares posen de manifest la voluntat d'escolaritzar—en alguns casos a mitja jornada— els seus infants per gaudir d'espai personal i tenir temps per a elles mateixes. Són mares, en situació de reducció de jornada o excedència, que complementen la criança autònoma o familiar amb usos parcials de la criança institucionalitzada a fi i efecte de poder-se dedicar a activitats formatives o d'oci a què no volen renunciar.

En resum, l'externalització de la cura d'infants de 0-3 anys respon sobretot a les necessitats de conciliar, ja sigui per feines presents o en previsió de la reincorporació al món laboral en un futur immediat. El paper educatiu i socialitzador de l'etapa 0-3 es fa més present en l'últim curs, com a preparació a la transició a l'escola primària, en què es prioritza l'adquisició d'hàbits i coneixements i es confia en els professionals de l'educació preescolar, més preparat per a aquestes funcions que altres opcions de cura com les xarxes familiars o els cangurs. Només en pocs casos, i principalment concentrats en les escoles bressol municipals, l'escolarització respon a la voluntat de les mares de disposar de temps personal, al marge de les raons de conciliació i socialització ja comentades.

5.2. Segona decisió: externalitzem, però on?

Les pràctiques en relació amb aquesta escolarització primerenca varien en funció de les característiques dels serveis oferts per la xarxa pública i la xarxa privada, i del seu encaix amb les condicions objectives d'existència de les famílies. Conèixer les lògiques que hi ha al darrere d'aquestes aproximacions permet entendre els límits i les potencialitats d'aquests dos espais d'atenció a la petita infància.

La xarxa pública d'escoles bressol de Barcelona respon a una regulació molt exigent pel que fa la qualitat del servei i les instal·lacions, i a una clara aposta pel valor educatiu i la innovació pedagògica. Això ha configurat una aposta

per centres amb espais amplis, acollidors i oberts, i amb una elevada inversió en material educatiu. Si bé les ràtios són les mateixes que en el cas de les llars d'infants privades, el personal de suport és més habitual als centres públics, cosa que, *de facto*, suposa una diferència de recursos humans entre uns centres i els altres. La implantació d'un model 0-3 a la xarxa pública ha emulat les disposicions i el funcionament dels centres d'educació primària, tant pel que fa als processos d'accés (barems de prioritització) com als horaris i calendaris (vacances de Nadal, Setmana Santa i estiu). En la xarxa privada, en canvi, la prioritització de la funció de conciliació laboral-familiar es tradueix en uns horaris més amplis i uns calendaris més extensos. La tarifació social comporta unes quotes d'escolarització adaptades, en el cas de la xarxa pública, a les rendes familiars, i uns preus fixos en el cas de les llars d'infants. La xarxa pública implica un cost marcadament inferior per a les famílies en els trams de renda més baixos, mentre que les diferències entre el cost de la pública i de la privada es redueixen o desapareixen per a les rendes mitjanes i altes.

No s'observen diferències en els relats de les usuàries d'escoles bressol municipals i de les que han escolaritzat en llars d'infants privades pel que fa a les justificacions que les han fet decidir per externalitzar la cura. No obstant això, hi ha dos tipus de justificacions que es troben només entre les usuàries de la xarxa pública. D'una banda, les mares en situació d'atur que opten per l'escolarització com a preparació per a una possible incorporació al mercat laboral. De l'altra, aquelles mares que han manifestat fer-ne ús per gaudir de més temps i espai personal per a elles mateixes. Es tracta de dos perfils marcadament diferents. Entre les primeres, s'observen mares amb baix nivell instructiu i amb una situació inestable en l'àmbit laboral, per a les quals són assumibles només les baixes quotes de la tarifació social i, per tant, no preveuen l'escolarització en la xarxa privada. Les segones són principalment mares amb estudis universitaris i flexibilitat laboral (sobretot reduccions de jornada) que fan un ús subsidiari de l'escola bressol municipal. Per a aquest perfil, és també la tarifació social la que permet una opció assequible i adaptada a la seva situació econòmica (un cop que han reduït la seva presència en el mercat laboral), i complementen la seva justificació d'opció per la criança institucionalitzada com una aposta per la qualitat de la bressol en comparació d'altres opcions més informals com els cangurs o la xarxa familiar.

Així doncs, amb excepció d'aquests dos casos (cerca de feina per part de mares amb menys participació en el mercat laboral i reserva de temps de més gaudi personal), no s'aprecien relats justificadors gaire diferents entre les mares que opten per l'escola bressol i les llars d'infants privades. Aleshores, quins són els factors que propicien l'elecció d'una fórmula de cura institucionalitzada o de l'altra? Com es conjuguen les característiques de l'oferta amb les condicions personals de les mares en la presa d'aquestes decisions?

Les famílies que opten per l'escola bressol municipal ho fan a partir de la interacció d'algun (o alguns) d'aquests tres factors: la qualitat del servei, l'aposta ideològica per l'escola pública i l'accessibilitat per raons econòmiques. Existeix una visió molt estesa sobre l'alta qualitat de les escoles bressol municipals. Una

part significativa de les mares entrevistades valoren molt positivament les seves instal·lacions, l'equip docent i el seu projecte pedagògic. Aquesta bona imatge social de les escoles bressol municipals esdevé un important pol d'atracció.

El projecte de les bressol públiques és molt semblant allà on vagis. D'entrada m'agraden molt més que les privades. El centre és bonic, amb molts espais, amb una filosofia dins Montessori... De les privades del barri no tenia bones referències. Estava descartat, era l'última opció si no trobàvem altra cosa. (Escola bressol municipal / estudis superiors / reducció jornada)

Per a mi, l'escola bressol tenia un component de pedagogia, per això li vaig donar molta importància a l'escola bressol, i aquí vaig trobar l'encaix que jo volia, perquè tractava tema emocional, tenia una metodologia que a mi em semblava molt interessant... Em va agradar molt. Altres els veia més com a aparcans. Per a mi, el model pedagògic és molt important. (Llar infants / estudis superiors / jornada completa)

En segon lloc, la tria de l'escola pública acostuma a presentar-se en termes d'aposta ideològica, especialment en el cas de les famílies amb més capital cultural i econòmic. Malgrat que la provisió publicoprivada de l'educació infantil no és comparable a la de l'educació universal —ni ho és el grau de cobertura ni les implicacions en termes de política pública ni tensions ideològiques—, una part de les famílies traslladen la seva aposta per l'educació pública també a aquesta etapa primerenca.

Jo defenso la pública. (...) Sí, jo vull que vagi a primària a la pública, si pot ser, i secundària igual. Tot i que joestic dins de la pública i sé que hi ha públiques i públiques. (Escola bressol municipal / estudis superiors / reducció jornada)

Finalment, les famílies amb menys capital econòmic fan més referència al cost econòmic que els comportaria l'escolarització en una llar d'infants privada, element que contrasten amb l'accessibilitat econòmica de les escoles bressol municipals derivada del vigent model de tarifació social. Les famílies en una situació econòmica més fràgil assenyalen les baixes quotes com a factor clau a l'hora d'optar per l'escolarització 0-3 anys en una bressol pública, atès que no es podien permetre l'accés a llars d'infants privades, i amb la tarifació social han tingut l'opció de trencar les barreres econòmiques a l'accés a l'educació 0-3 anys.

Bueno, aparte tiene que ser la que te toque más cerca, y también porque puedes acceder a las becas, es más barata, las privadas suelen tener un precio alto. (Escola bressol municipal / estudis primaris / treball a temps parcial)

Entre les mares que opten per escolaritzar en una llar d'infants privada, hi ha un primer conjunt que haurien volgut escolaritzar en la xarxa pública, amb els mateixos relats abans exposats, però la manca de places va forçar l'escolarització en una llar d'infants privada.

Hi havia l'opció de l'escola bressol pública, que la vam posar sobre la taula perquè per renda a nosaltres ens sortiria molt bé... (...) Hauríem pagat molt poc, al tram baix. I les escoles públiques que havíem visitat ens van agradar... I la vam posar. (...) Per sorteig no vam entrar i ha sigut un... Aquesta ens agrada més que les públiques, però econòmicament... (Llar infants / estudis superiors / jornada completa)

Un segon conjunt, en canvi, no va tenir en compte l'escolarització a la xarxa pública. Es tracta de famílies on tots dos progenitors treballen a jornada completa i necessiten un servei extern amb uns horaris d'escolarització més extensos i un calendari més flexible, especialment durant les vacances de Nadal i Setmana Santa. Per a aquestes famílies, l'escolarització a les bressols municipals queda descartada d'inici. Malgrat que les associïn a una qualitat més alta, a millors instal·lacions i a quotes més reduïdes, les característiques del servei no encaixen amb les seves necessitats. Així, les mares amb més càrregues laborals que no poden assumir una reducció de jornada o no tenen facilitat per a la flexibilitat horària requereixen una escolarització a jornada completa i, en molts casos, l'ús dels recursos d'acollida o de permanència oferts de forma més extensa per la xarxa privada.

Una és el tema del matí, que si hem de venir una mica abans el podem portar sense cap problema. Que crec que allà també, però el tema és més a la tarda. Jo sóc periodista i el *percal* que puc tenir cada dia... Per un general intento plegar a quarts de cinc per arribar aquí a les cinc, però algun dia a les cinc en punt no hi puc ser, he arribat a les cinc i cinc, i allà hi has de ser abans de les cinc, perquè a les cinc tanquen la porta. Això per a mi és impossible. Llavors, si algun dia, pel que sigui, no puc venir, doncs sé que aquí no passa res, aquí tinc una hora i mitja de marge (...). Ara ja no ens ho plantejem, la pública, una perquè els nens estan contents i dues perquè ens va bé la flexibilitat horària. (Llar infants / estudis superiors / jornada completa)

No es pot obviar que l'escolarització formal dels infants requereix sovint la combinació amb altres estratègies de cura. Els serveis complementaris de les escoles bressol i llars d'infants —servei d'acollida i servei de permanència— permeten una millor adaptació a les necessitats logístiques i laborals dels progenitors. A les escoles bressol municipals, les mares amb jornades completes fan referència més freqüentment a la disposició d'una certa flexibilitat laboral, especialment necessària per als casos en què l'infant està malalt i la bressol aplica —amb més rigidesa que les llars infants privades— la normativa que impedeix que l'infant assisteixi a escola. En altres casos, la limitada disponibilitat horària dels progenitors es complementa amb una xarxa familiar, sobretot àvies i avis, que dona cobertura als progenitors. Aquesta xarxa és especialment important com a punt de suport davant la rigidesa horària i les àmplies vacances del calendari de la xarxa pública. Finalment, algunes famílies triangulen l'ús de l'escola bressol amb la contractació d'un servei de cangur que ocupi el temps en què els infants no poden ser atesos pels progenitors.

Els meus pares solien arribar a casa a les 7:20-7:30 del matí (...). Jo sense avis no sé què hauria fet. Jo marxava a les 7:30. El meu marit surt a la mateixa hora que jo, perquè també entra a les 8, i marxàvem, fins a les 17 toques que arribo jo. Ell arriba més tard. Llavors, una vegada jo arribava, ja no exercien de cangurs, sinó d'avis. (Llar infants / formació professional / reducció jornada)

En definitiva, les condicions objectives d'existència de cada nucli familiar (principalment econòmiques i laborals però també de disposició de suport familiar) encaixen millor o pitjor amb les característiques de l'oferta pública i privada de 0-3, i ens permeten entendre i explicar aquesta heterogeneïtat en les pràctiques laborals i de criança.

6. Dues xarxes i tres lògiques d'atenció a la petita infància

L'anàlisi de les variables de posició permet afirmar que ens trobem davant un conjunt de mares ubicades en diferents punts de l'espai social. Per una banda, hi ha un grup de mares amb èxit social —nivell d'instrucció elevat, estabilitat laboral, recursos econòmics i xarxes socials vigoroses, etcètera—, amb una posició laboral consolidada i que gaudeixen de certes prerrogatives laborals o xarxes de suport familiar. En segon lloc, s'observa un col·lectiu de mares que, amb capitals culturals i econòmics diversos, coincideixen a tenir unes condicions laborals menys flexibles o poca xarxa de suport familiar. I, en darrera instància, es pot veure un grup de mares amb menys capital educatiu i social, principalment ubicades fora del mercat laboral.

Aquests tres grups, caracteritzats sobretot per les condicions laborals i de suport familiar, troben resposta a la cura durant el 0-3 en diferents mecanismes d'atenció a la petita infància. Les mares que integren el primer grup justifiquen l'ús de l'escola bressol municipal bàsicament per raons de socialització i aprenentatge, malgrat que també remarquen un important paper conciliador. Es tracta majoritàriament de dones amb un nivell d'instrucció mitjà —formació professional— i elevat —estudis universitaris—, amb una certa estabilitat econòmica i amb flexibilitat laboral (sovint amb jornades reduïdes) o suport familiar. La distensió per a la conciliació derivada d'aquests dos elements incrementa el paper educatiu de la seva opció, ja que plantegen l'escolarització primerenca com a estratègia per potenciar les habilitats i la sociabilitat dels infants. Entre aquestes mares, destaquen les que tenen una posició laboral molt estabilitzada, majoritàriament treballadores de l'administració pública o empreses multinacionals, amb regulacions força avantatjoses en relació amb la maternitat. En els casos de reducció de la jornada laboral, aquestes mares o bé escurcen les hores d'escolarització dels seus infants o bé aprofiten aquestes hores per fer tasques domèstiques, formatives o d'oci personal. La cerca d'autonomia personal també és buscada per una part de les mares d'aquest primer grup, amb perfils instructius elevats. Són dones que han optat per sortir del mercat laboral per fer la criança a casa i recorren a una escolarització de baixa intensitat a la xarxa pública per disposar de temps personal.

El segon conjunt està integrat per mares que, per raons econòmiques o per condicions laborals (risc de pèrdua de la feina o de la posició laboral), mantenen la jornada completa amb poca o gens flexibilitat i opten per llars d'infants privades, tria justificada majoritàriament per necessitats de conciliació. En aquest conjunt, hi conviuen mares amb perfils instructius elevats i mares de classe treballadora amb estatus laborals molt diferents. Les famílies integrants d'aquest segon grup responen a unes lògiques d'externalització de la cura més extenses i, sovint, sense el suport de la xarxa familiar.

Finalment, el tercer grup el conformen mares usuàries d'escoles bressol municipals amb baix capital instructiu i amb més vulnerabilitat social. Es tracta sobretot de mares estrangeres, amb poc capital social i amb situacions laborals diverses. Algunes treballen en l'àmbit de l'economia submergida i en situacions de precarietat extrema (servei domèstic, hostaleria...), i altres estan a l'atur i cerquen feina intensivament. Majoritàriament, han estat derivades a la bressol municipal des de serveis socials, bé per atendre necessitats de socialització i preparació per a l'escolarització dels infants, bé per permetre la conciliació familiar amb unes feines molt precàries, bé per incentivar l'adquisició de competències amb la realització de formació ocupacional. En aquests casos, són els preus públics els que els permeten l'accés a un servei al qual no podrien accedir a preu de mercat. Paral·lelament, per donar resposta a les necessitats d'aquestes famílies de baix perfil social i horaris laborals extensos, les escoles bressol municipals ubicades als barris amb més vulnerabilitat social han optat per estendre els serveis i reduir la rigidesa horària.

7. Conclusions

La literatura ha parat especial atenció als processos de presa de decisió sobre l'externalització de la cura, i a l'opció de les mares de mantenir-se en el mercat laboral o sortir-ne. Des de la política pública municipal, la ciutat de Barcelona ha fet una inversió important en l'increment de places públiques d'educació 0-3 (es va passar d'atendre l'any 2006 el 8,9 % dels infants al 20 % el 2016), cosa que s'ha traduït en un augment de l'escolarització en aquesta etapa (es va passar del 32,9 % l'any 2006 al 44 % el 2019) (Institut Infància i Adolescència, 2019), però es plantegen alguns dubtes respecte al seu impacte diferencial sobre les diferents classes socials.

Si bé les variables posicionals (nivell d'estudis i renda) tenen, segons la literatura, un valor explicatiu en la presa de decisions sobre el manteniment de les mares en el mercat laboral, la present recerca mostra l'efecte diferencial segons les condicions laborals i l'adaptació dels serveis de cura a les seves necessitats.

Les places públiques a les escoles bressol municipals han comportat un accés a l'escolarització d'aquells trams de renda tradicionalment exclosos per la impossibilitat d'accedir al mercat privat, bé per la manca d'ingressos (mares en situació d'atur, principalment), bé perquè el cost de la plaça és superior al salari (mares amb feines precàries) i s'optava per la sortida del mercat laboral. Ara bé, els resultats d'aquesta recerca plantegen dues limitacions importants en

la política pública d'atenció a la petita infància. En primer lloc, el servei d'atenció a la petita infància ha emulat el disseny i la cobertura (pel que fa a horaris, vacances i criteris d'accés) de l'etapa educativa universal, però ha deixat sense resposta algunes necessitats pròpies d'aquestes primeres edats, com és la manca de serveis complementaris (no hi ha extraescolars, per exemple, que en altres etapes permeten allargar l'estada, i els casals durant les vacances són també escassos). La xarxa privada ofereix, en canvi, més flexibilitat horària i un servei més extensiu, motiu pel qual esdevé l'única opció per a determinades famílies.

En segon terme, si bé la tarifació social a Barcelona ha comportat la reducció de les barreres econòmiques d'accés al 0-3, no ha estat acompanyada per l'establiment de criteris d'accés que prioritzin les necessitats de base educativa i de conciliació laboral de les mares amb menors ingressos. Així doncs, la manca de places públiques —en el curs 2019-20 la taxa de demanda no atesa a la xarxa pública d'escoles bressol era del 42,9 % (Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, 2021)— i la no existència de criteris de prioritització d'accés segons diferents llindars de renda familiar —actualment la inclusió de criteris de renda als barems d'accés tan sols es preveu en els casos de famílies perceptores de la renda garantida de ciutadania o l'ingrés mínim vital— reverteixen en una ocupació per perfils diversos de famílies i unes limitades opcions per a mares que no troben alternativa en les llars privades per l'elevat cost de la plaça. De fet, en els relats d'una part de les mares usuàries de les escoles bressol municipals, s'observa l'existència d'alternatives a l'escolarització, ja sigui per opcions de flexibilitat laboral o existència de xarxes familiars de suport, menys presents en els relats de les mares usuàries de la xarxa privada. En la mateixa línia, l'escolarització com a mecanisme de cerca de temps personal per a la mare és una opció observada en la bressol municipal en més proporció que en les llars d'infants.

Els resultats assenyalen la necessitat de conciliar la jornada laboral de la mare i els horaris dels serveis de cura com una variable rellevant a l'hora d'entendre les dinàmiques de conciliació i la vivència de la maternitat. Entre les mares que es mantenen en el món laboral a temps complet, s'observa una doble realitat. En alguns casos, l'empresa facilita la conciliació mitjançant la flexibilitat horària —especialment pel que fa a l'hora d'entrar a la feina i a la de sortir-ne— o la compactació horària. En d'altres, les mares es veuen obligades a planificar acuradament la logística familiar i combinar múltiples recursos per poder conciliar la seva jornada laboral amb la cura de l'infant.

Les mares que opten per una criança institucionalitzada combinada amb una reducció de jornada intenten construir un model de criança on s'ampliï el temps que comparteixen amb els infants. En aquests casos, la reducció de jornada —sigui en el format de reducció d'un terç o de mitja jornada— permet combinar l'esfera laboral amb una ampliació de temps vital amb els fills/es i, com s'ha exposat, amb l'aparició de temps per a la gestió de la logística familiar o per a l'oci personal. Aquesta decisió depèn de dues variables: els recursos econòmics del nucli familiar i el context laboral de les mares. En aquests casos, l'estabilitat i els drets laborals de les treballadores del sector públic o de grans

empreses amb convenis molt clars i específics pel que fa a la maternitat i criança faciliten aquesta combinació.

La constatació d'aquesta situació permet assenyalar la importància de la reformulació del paper de les escoles bressol municipals, com a política educativa però també orientades a garantir la igualtat i la inclusió laboral de les dones. La tarifació social ha permès que mares que no treballen o treballen parcialment amb baixos ingressos puguin accedir a les escoles bressol municipals. La qualitat del servei ha servit d'atracció a classes mitjanes i altes. Queda sense resposta, en canvi, l'adaptació dels serveis d'atenció a la petita infància per donar resposta a les necessitats de les mares de classes treballadores que, sense estar en situació de vulnerabilitat social, no poden optar per llars d'infants privades, que són les que proveeixen una cobertura del servei més extensa.

Finançament

Aquesta investigació ha estat finançada per la convocatòria RecerCaixa 2017 de la Fundació La Caixa i l'Associació Catalana d'Universitats Públiques.

Referències bibliogràfiques

- ALBAIGÉS, B. i FERRER-ESTEBAN, G. (2017). «Els condicionants de sistema de l'èxit educatiu: gestió dels sistemes educatius i igualtat d'oportunitats». A: ALBAIGÉS, B. i PEDRÓ, F. (dir.). *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2016*. Col·lecció Polítiques (85). Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- AYLLÓN, S. (2020). «L'impacte persistent de la crisi econòmica en la pobresa infantil». A: *Encarar-se a la pobresa infantil*. Barcelona: Observatori Social de «la Caixa».
- BAIZÁN, P. i GONZÁLEZ, M. J. (2007). «¿Las escuelas infantiles son la solución? El efecto de la disponibilidad de escuelas infantiles (0-3 años) en el comportamiento laboral femenino». A: Navarro, V. (ed.). *Situación social de España*, vol. II. Madrid: Biblioteca Nueva.
- BASSOK, D. (2010). «Do black and hispanic children benefit more from preschool? Understanding differences in preschool effects across racial groups». *Child Development*, nov.-dic., 2010. Ed. Society for Research in Child Development. <<https://doi.org/10.1111/j.1467-8624.2010.01513.x>>
- BERLINSKI, S. i GALIANI, S. (2007). «The effect of a large expansion of pre-primary school facilities on preschool attendance and maternal employment». *Labour Economics*, 14 (3), 665-680. <<https://doi.org/10.1920/wp.ifs.2004.0430>>
- BLASCO, J. (2015). *Mesures contra la pobresa infantil. Ampliació selectiva d'escoles bressol i extensió de la tarifació social*. Barcelona: Unicef Comitè Catalunya.
- (2019). *Dimensió social de l'educació en cura en la primera infància*. Barcelona: IGOP (Projecte Recercaixa «Edu 0-3»).
- BLAU, D. i CURRIE, J. (2006). «Pre-school, day care, and after-school care: who's minding the kids?». *Handbook of the Economics of Education*, editat per Hanushek & Welch. Elsevier, 1.163-1.278. <[https://doi.org/10.1016/s1574-0692\(06\)02020-4](https://doi.org/10.1016/s1574-0692(06)02020-4)>

- BLAU, D. M. i HAGY, A. (1998). «The Demand for Quality in Child Care». *Journal of Political Economy*, 106 (1), 104-146.
<<https://doi.org/10.1086/250004>>
- BLAU, D. M. i ROBINS, P. K. (1988). «Child Care Costs and Family Labor Supply». *Review of Economics and Statistics*, 70 (3), 374-381.
<<https://doi.org/10.2307/1926774>>
- BOCA, D. del i VURI, D. (2007). «The mismatch between employment and child-care in Italy: the impact of rationing». *Journal of Population Economics*, 20 (4), 805-832.
<<https://doi.org/10.1007/s00148-006-0126-3>>
- BORRA, C. (2010). «Childcare costs and Spanish mothers' labour force participation». *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 194 (3), 9-40.
- BORRA, C. i PALMA, L. (2009). «Child care choices in Spain». *Journal of Family and Economic Issues*, 30, 323-338.
<<https://doi.org/10.1007/s10834-009-9167-6>>
- BOTELLA GALLEGO, N. (2015). *Mujeres marroquíes: alimentación, identidades y migración*. Tesis doctoral.
- BOURQUIA, Rahma (1996). *Femmes et fécondité*. Casablanca: Afrique Orient.
- CARTA, F. i RIZZICA, L. (2018). «Early kindergarten, maternal labor supply and children's outcomes: Evidence from Italy». *Journal of Public Economics*, 158, 79-102.
<<https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2017.12.012>>
- CEBOLLA-BOADO, H.; RADL, J. i SALAZAR, L. (2014). *Aprenentatge i cicle vital. La desigualtat d'oportunitats des de l'educació preescolar fins a l'edat adulta*. Barcelona: Obra Social La Caixa.
- CHAUDRY, A.; HENLY, J. i MEYERS, M. (2010). «Conceptual frameworks for child care decision making. White Paper». *Administration for Children & Families*.
- CONNELLY, R. (1992). «The Effect of Child Care Costs on Married Women's Labor Force Participation». *Review of Economics and Statistics*, 74 (1), 83-90.
<<https://doi.org/10.2307/2109545>>
- CRESPO, I.; LALUEZA, J.; PORTELL, M. i SÁNCHEZ-BUSQUES, S. (2004). «Aprendizaje interinstitucional, intercultural e intergeneracional en una comunidad gitana». <https://www.researchgate.net/publication/260684888_Aprendizaje_Interinstitucional_Intercultural_e_Intergeneracional_en_una_Comunidad_Gitana>
- DOWSWELL, T. i HEWISON, J. (1992). «Mother's Employment and Child Health Care». *Journal of Social Policy*, 21 (3), 375-393.
- EEF (2018). «The Educational Endowment Foundation Toolkit». <<https://educationendowmentfoundation.org.uk/evidence-summaries/teaching-learning-toolkit/early-years-intervention/>>.
- EJBARI EL BACHIR, N. (2013). *El rol de la familia marroquí en la educación de los hijos antes y después de la migración*. Tesis doctoral.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2005). «Children in the Welfare State. A Social Investment Approach». *Arxius de Ciències Socials* (15).
- FELFE, C. i LALIVE, R. (2012). «Early Child Care and Child Development: For Whom it Works and Why». *IZA Discussion Paper* (7.100), desembre de 2012.
<<https://doi.org/10.2139/ssrn.2195515>>
- FUCHS, T. i WÖSSMANN, L. (2007). «What accounts for international differences in student performance? A re-examination using PISA data». *Empirical Economics*, 32, 433-464.
<<https://doi.org/10.1007/s00181-006-0087-0>>

- GAMEREN, E. van i OOMS, I. (2009). «Childcare and labor force participation in the Netherlands: the importance of attitudes and opinions». *Review of Economics of the Household*, 7, 395.
<<https://doi.org/10.1007/s11150-009-9062-9>>
- GELBACH, J. B. (2002). «Public schooling for young children and maternal labor supply». *American Economic Review*, 92 (1), 307-322.
<<https://doi.org/10.1257/000282802760015748>>
- HECKMAN, James J.; PINTO, Rodrigo i SAVELYEV, Peter (2012). *Understanding the mechanisms through which an influential early childhood program boosted adult outcomes*. National Bureau of Economic Research. <<http://www.nber.org/papers/w18581>>.
<<https://doi.org/10.3386/w18581>>
- INSTITUT D'ESTUDIS REGIONALS I METROPOLITANS DE BARCELONA (2021). *Oportunitats educatives a Barcelona 2020. Les desigualtats en l'educació al llarg de la vida (0-99)*. Barcelona: Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.
- IGOP (2009). *Desigualtats en l'accés a l'escolarització de 0 a 3 anys. Una anàlisi de l'escolarització a les escoles bressol sufragades amb fons públics*. Bellaterra: Institut de Govern i Polítiques Públiques. Universitat Autònoma de Barcelona.
- INSTITUT INFÀNCIA I ADOLESCÈNCIA DE BARCELONA (2019). *Dades clau d'infància i adolescència a Barcelona 2019*. Barcelona: Institut Infància i Adolescència de Barcelona – Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.
- KLEVEN, H.; LANDAIS, C. i SØGAARD, J. E. (2019). «Children and gender inequality: Evidence from Denmark». *American Economic Journal: Applied Economics*, 11 (4), 181-209.
<<https://doi.org/10.1257/app.20180010>>
- LEWIS, J. i WEST, A. (2017). «Early Childhood Education and Care in England under Austerity: Continuity or Change in Political Ideas, Policy Goals, Availability, Affordability and Quality in a Childcare Market?». *Journal of Social Policy*, 46 (2), 331-348.
<<https://doi.org/10.1017/s0047279416000647>>
- MAMOLO, M.; COPPOLA, L. i DI CESARE, M. (2011). «Formal childcare use and household socio-economic profile in France, Italy, Spain and UK». *Population Review*, 50 (1), 170-194.
- MCCARTNEY, E.; BOYLE, J.; FORBES, J. i O'HARE, A. (2007). «An RCT and economic evaluation of direct versus indirect and individual versus group modes of speech and language therapy for children with primary language impairment». *Health Technology Assessment*, 11 (11), 1-139.
<<https://doi.org/10.3310/hta11250>>
- NOLLENBERGER, N. i Rodríguez-Planas, N. (2011). «Child Care, Maternal Employment and Persistence: A Natural Experiment from Spain». *IZA Discussion Paper*, 4.069.
<<https://doi.org/10.2139/ssrn.1906191>>
- (2015). «Full-time universal childcare in a context of low maternal employment: Quasi-experimental evidence from Spain». *Labour Economics*, 36, 124-136.
<<https://doi.org/10.1016/j.labeco.2015.02.008>>
- PASTOR, B. G. (2009). «Ser gitano fuera y dentro de la escuela: una etnografía sobre la educación de la infancia gitana en la ciudad de Valencia», 48. Madrid: CSIC Press.
- PAVOLINI, E. i LANCKER, W. van (2018). «The Matthew effect in childcare use: a matter of policies or preferences?». *Journal of European Public Policy*, 25 (6), 878-893.
<<https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1401108>>

- RIBAR, D. (1992). «Child care and the labor supply of married women: reduced form evidence». *Journal of Human Resources*, 27 (1), 134-165.
<<https://doi.org/10.2307/145915>>
- SÁNCHEZ, C. i VILLENNA, N. (2018). *Conciliació i coresponsabilitat. Una perspectiva feminista*. Barcelona: Fundació Josep Irla.
- SARASA, S. (2012). «Efectes de l'escola bressol en el desenvolupament dels adolescents». A: GÓMEZ-GRANELL, C. i MARÍ-KLOSE, P. (directors). *Família i relacions intergeneracionals: un espai d'oportunitats per a l'educació dels fills i filles. IV Informe sobre la situació de la infància, l'adolescència i la família a Catalunya i Barcelona*. CIIMU.
- SCHLOSSER, A. (2011). «Public preschool and the labor supply of Arab mothers: Evidence from a natural experiment». *Working Paper*. Tel Aviv University.
- SCHÜTZ, G. (2009). «Does the quality of pre-primary education pay off in secondary school? An international comparison using PISA 2003». Múnich: Ifo Working Paper 69.
- SUÁREZ, M. J. (2013). «Working mothers' decisions on childcare: The case of Spain». *Review of Economics of the Household*, 11 (4), 545-561.
<<https://doi.org/10.1007/s11150-013-9189-6>>
- TEDESCO, J. C. (2006). «Igualtat d'oportunitats i política educativa». A: BONAL, X.; ESSOMBA, M. A. i FERRER, F. (coord.). *Política educativa i igualtat d'oportunitats*. Barcelona: Mediterrània.
- TEKIN, E. (2007). «Child care subsidies, wages, and employment of single mothers». *Journal of Human Resources*, 42, 453-487.
<<https://doi.org/10.3368/jhr.xlii.2.453>>
- YOSHIKAWA, H.; WEILAND, C.; BROOKS-GUNN, J.; BURCHINAL, M. R.; ESPINOSA, L. M.; GORMLEY, W. T.; LUDWIG, J.; MAGNUSON, K. A.; PHILLIPS, D. i ZASLOW, M. J. (2013). *Investing in Our Future: The Evidence Base on Preschool Education*. Foundation for Child Development
- WHEELOCK, J. i JONES, K (2002). «Grandparents are the next best thing: Informal Childcare for working parents in urban Britain». *Journal of Social Policy*, 31 (3), 441-463.
<<https://doi.org/10.1017/s0047279402006657>>
- WEST, A.; BLOME, A. i LEWIS, J. (2020). «What characteristics of funding, provision and regulation are associated with effective social investment in ECEC in England, France and Germany?». *Journal of Social Policy*, 49 (4), 681-704.
<<https://doi.org/10.1017/s0047279419000631>>
- WHITEHURST TESTIMONY ON EARLY CHILDHOOD EDUCATION TO THE HOUSE COMMITTEE ON EDUCATION AND THE WORKFORCE (2014). <www.brookings.edu>.

¿Estado de bienestar para todas? Análisis de las desigualdades sociales en las solicitudes y el acceso a las guarderías públicas, y el papel de la política social para aliviarlas

David Palomera

Universidad Autónoma de Barcelona
david.palomera@uab.cat



Recepción: 17-12-2021
Aceptación: 06-05-2022
Publicación: 12-07-2022

Cita recomendada: PALOMERA, David (2022). «¿Estado de bienestar para todas? Análisis de las desigualdades sociales en las solicitudes y el 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>>

Resumen

Las políticas de atención a la temprana infancia son consideradas una inversión social clave para la mitigación de desigualdades sociales. No obstante, siguiendo la lógica del efecto Mateo (EM a partir de ahora) —el proceso que explica cómo las desventajas sociales conllevan más desventajas—, son las familias más desfavorecidas las que acceden proporcionalmente menos a estos servicios. El presente estudio se pregunta los mecanismos que producen estas desigualdades y la capacidad de los criterios sociales en el acceso para reducirlas. Se analiza una encuesta realizada en Cataluña y dirigida a 1.219 madres con niños/as menores de 3 años sobre el uso de distintos tipos de cuidado informal y formal. Los resultados muestran que las guarderías, mediante criterios sociales en el acceso, reducen significativamente las desigualdades respecto a los ingresos de la madre. Igualmente, la tarificación social y los servicios sociales son políticas públicas efectivas para la reducción del EM. No obstante, a pesar de estas medidas, persisten las desigualdades en el acceso respecto al nivel de estudios y el lugar de nacimiento de la madre. Las preferencias de la madre no explican estas desigualdades. Se ofrecen dos respuestas alternativas: primera, en un contexto de escasez de oferta, los mayores recursos de las madres con estudios universitarios para tener éxito en el sistema de asignación de plazas; segunda, la falta de estabilidad laboral y horarios atípicos de las madres sin estudios o nacidas fuera de España.

Palabras clave: guarderías; jardín de infancia; temprana infancia; inversión social; desigualdades; efecto Mateo; regulación; política social; estado de bienestar; cuidados formales; gobierno local

Abstract. *A welfare state for all? An analysis of social inequalities in applications for and use of public childcare services, and the role of social policy in alleviating them*

Early childhood education and (ECEC) is seen as a key social investment policy for helping to mitigate social inequalities. The Matthew effect (ME from now on) is the process that explains how suffering social disadvantages leads to more disadvantages. Following the logic of the ME, it will be the most disadvantaged families that have proportionally less access to these services. This study investigates the mechanisms that produce these inequalities and to what extent they can be reduced by ECEC access criteria that promote equal opportunities. An analysis is carried out of a survey addressed to 1,219 mothers in Catalonia with children under 3 years of age about the use of different types of informal and formal care services. The results show that nursery services, through progressive access criteria, can significantly reduce inequalities that are due to the mother's income. Likewise, sliding-scale pricing and social services are effective public policies for reducing the ME. However, despite these measures, the mother's level of education and place of birth are factors that continue to lead to an unequal proportion of places being taken up, which is not explained by preferences expressed by the mother. Two possible causes are suggested: first, in a context of scarcity of supply, mothers with university studies have more resources for obtaining nursery places in the allocation system; second, mothers without studies or born outside of Spain often lack job stability and have to cope with atypical schedules.

Keywords: childcare; nurseries; early childhood; social investment; inequalities; Matthew effect; regulation; social policy; welfare state; formal care; local government

Sumario

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

1. Introducción

La entrada de las mujeres en el mercado laboral y el giro en las políticas sociales hacia la inversión social han puesto en el centro los servicios de cuidados y educación a la infancia, incluyendo también su oferta, la calidad y las desigualdades en el acceso (Bonoli, 2013; León, 2017). No obstante, estos servicios se han construido históricamente como de cuidado para madres trabajadoras y se ha desatendido en mayor medida su rol propiamente educativo (Bonoli, 2013: 115). En efecto, estudios recientes indican que el acceso a estos servicios tiene un efecto positivo en los resultados educativos posteriores de las personas, sobre todo en niños/as de entornos desfavorecidos (Magnuson et al., 2007; Felfe y Lalive, 2013 en Abrassart y Bonoli, 2015). En una revisión de estudios para los Estados Unidos, Esping-Andersen (2009: 133, en Abrassart y Bonoli, 2015) concluye que los servicios de cuidado a la infancia de calidad enfocados a niños/as en situación de riesgo favorecen su integración social y una mayor escolarización.

Teniendo en cuenta la importancia del rol educativo de las guarderías, sobre todo para niños/as de entornos desfavorecidos, en este artículo se estudian las potenciales desigualdades y sus motivos en el acceso a los servicios públicos y, por tanto, la presencia del efecto Mateo (EM). En términos simples, el EM se puede definir como el que se da en aquellas situaciones donde las ventajas sociales llevan a más ventajas, y las desventajas a más desventajas, a través del tiempo, lo que acrecienta las diferencias sociales (Rigney, 2010).

La existencia de desigualdades en las guarderías ha sido ampliamente documentada para diferentes países europeos. Estudios empíricos de la pasada década muestran que la presencia del EM por el lado de los ingresos es recurrente en todos los países de la UE (excepto en los países nórdicos y Austria): las familias de bajos ingresos (el 30 % con los ingresos más bajos en cada país) tienen menos probabilidad de usar servicios de cuidado a la infancia (OECD, 2011: 144, en Abrassart y Bonoli, 2015; Felfe y Lalive, 2013 Abrassart y Bonoli, 2015; Lancker y Ghysels, 2012). El nivel de estudios también es explicativo del EM, pues las madres con estudios superiores en hogares de altos ingresos usan más estos servicios en comparación con familias con ingresos inferiores o con una madre con estudios inferiores (Ghysels y Lancker, 2011).

Ahora bien, existen dos limitaciones principales en los estudios consultados. La primera es que se estudia el EM únicamente en términos del acceso a una plaza. No obstante, una aproximación teórica a las causas del EM debe diferenciar dos etapas en vez de una: primeramente las solicitudes a la guardería y luego el acceso a este servicio. Esto permite considerar que el proceso de solicitud puede conllevar unas mayores o menores probabilidades de acceso. Así, debemos distinguir entre dos tipos de políticas sociales: por un lado, políticas de gasto que afectaran al número de solicitudes (e. g., reducción del precio o aumento del número de guarderías); por el otro, políticas de regulación que seleccionan quien accede al sistema (e. g., realizar un sorteo o dar puntos según las características socioeconómicas de la madre). Si bien los estudios consultados se focalizan sobretodo en las políticas de gasto (e. g., Lancker, 2018), el presente estudio considera que la regulación tiene también un papel clave en el estado de bienestar moderno (Levi-Faur, 2014). Así, mi primera pregunta de investigación es la siguiente: *¿Ante una oferta limitada, qué rol tiene sobre el EM el sistema de acceso de niños/as a las guarderías públicas?* Mi hipótesis es que los sistemas de acceso de las guarderías públicas reducen de forma efectiva el EM que existe en las solicitudes. A través de una encuesta a madres con niños de 0-3 años en Cataluña y un modelo con estimadores logísticos, el presente artículo compara el EM en las solicitudes a una guardería pública con el acceso a ella. De esta manera, se obtiene una aproximación a las razones del EM en Cataluña y al efecto potencial de las políticas públicas de acceso para reducir dicho EM. Ahora bien, el artículo no entra a medir qué tipo de políticas de acceso producen este efecto.

La segunda observación es que en los estudios consultados se han investigado poco cuantitativamente las razones por las cuales las madres con mayor nivel socioeconómico acceden más a los servicios de temprana infancia, especialmente

las que tienen estudios universitarios. Así, la segunda pregunta de investigación del artículo es esta: *¿A través de qué mecanismos los estudios de la madre explican el EM en las solicitudes y el acceso en las guarderías públicas?* A partir de los datos de la encuesta y fuentes secundarias, se realiza un análisis exploratorio de los motivos para no solicitar ni acceder a una plaza por parte de madres de diferente nivel educativo. Aquí la segunda hipótesis es que las preferencias de la madre no son relevantes para explicar el EM en las guarderías públicas. Los resultados de Pavolini y Lancker (2018) irían en esta dirección, pero los autores no analizan por qué las preferencias no son importantes para explicar el EM, ni ofrecen explicaciones alternativas. Respecto al porqué las preferencias no son importantes, el presente estudio asume que, si bien las madres con más estudios podrían dar más importancia a etapas educativas tempranas, las madres en peor situación socioeconómica se ven obligadas a participar en el mercado laboral y a usar servicios de guardería públicos en caso de existir (aunque puedan preferir servicios privados). Una explicación alternativa a las preferencias de la madre la ofrecen Abrassart y Bonoli (2015). Estos autores indican que una variable importante que explica el EM es la falta de información disponible sobre cómo acceder a estos servicios y orientarse en el sistema. Esta falta está producida por el menor capital social de las familias, como pueden ser aquellas con menos estudios y nacidas en el extranjero. El trabajo aquí presentado va más allá al explorar de forma cuantitativa hasta qué punto la información se convierte en un factor determinante para garantizar el acceso a una plaza.

Por último, mencionar que, más allá de estas contribuciones empíricas, no existen para España análisis mediante encuesta sobre el EM que nos permitan controlar preferencias y otras características de la madre, si bien ya se han realizado estudios sobre las causas del EM por el lado de la oferta. Por ejemplo, Navarro Varas (2019) ha estudiado el impacto de la progresividad de los precios. El artículo está organizado de la siguiente forma: a continuación presento el estado de la cuestión; en la sección 3, los datos y métodos, y en la sección 4, los resultados. Finalmente, la sección 5 presenta la discusión y la sección 6 las conclusiones.

2. Estado de la cuestión

Como explica Rigney (2010), el EM es recurrente en un gran abanico de instituciones sociales y es un principio esencial para entender las dinámicas sociales de la desigualdad en general. El EM se produce en varios campos sociales, incluyendo la educación (en todas sus etapas), en la economía, en la política, etcétera. Así, el EM es un concepto amplio que se puede aplicar en campos y sectores muy diferentes y que en último término busca describir, dicho de forma sencilla, la manera en que los ricos se hacen más ricos y los pobres más pobres, lo que permite reconocer el origen de las desigualdades y abrir el debate sobre la necesidad de intervención pública. En el caso de la educación en la infancia (menos de 6 años), el poder adquisitivo y el capital social y cultural de las familias facilitan poder ofrecer mayores recursos y conocimientos edu-

cativos a los hijos/as. Esto implicaría que el EM en las capacidades cognitivas y relacionales de los hijos/as se comienza a producir desde el nacimiento. En sí, la creación de un sistema de guardería pública debería, en un principio, aliviar este tipo de EM para la etapa de menos de 3 años, al brindar a los infantes la educación e integración social difíciles de ofrecer en el hogar (León, 2017). Ahora bien, el EM puede volver a reaparecer en el acceso a plazas públicas si las familias con mayores recursos económicos y sociales son sus usuarias mayoritarias.

Como se ha mencionado antes, los estudios empíricos han conceptualizado y categorizado el EM respecto a los ingresos de la familia (Bonoli y Vuille, 2013: 35; Abrassart y Bonoli, 2015), los estudios de la madre (Coneus et al., 2007) y la categoría laboral de la madre (Pavolini y Lancker, 2018). La razón de las desigualdades se puede derivar tanto de las características de la demanda, esto es, las condiciones socioeconómicas y aspectos culturales de las madres o familiares, como de las características de la oferta, especialmente en cuanto a disponibilidad y coste.

En el lado de la demanda, un primer factor importante es el trabajo. En la medida en que la mayor parte de la carga del cuidado suele recaer sobre la mujer, si ella no trabaja será menos probable que busque servicios de cuidado formales, especialmente si suponen un coste económico para el hogar. Por otro lado, las madres con empleos más estables tienen más capacidad de planear y organizar el cuidado (Lancker, 2018). Así, el EM se reproduce a través del empleo de la madre en la medida en que el tipo de participación en el mercado laboral viene explicado por su situación socioeconómica (Lancker y Ghysels, 2012; Coneus et al., 2007; Bonoli y Vuille, 2013: 35; Abrassart y Bonoli, 2015). Siguiendo la misma lógica, las preferencias de la madre sobre el cuidado y las guarderías públicas pueden explicar el EM si estas preferencias son diferentes según el nivel socioeconómico del hogar. Según la literatura, esto ocurre si las madres con un menor nivel educativo formal o de grupos sociales más desfavorecidos socioeconómicamente, como algunos colectivos migrantes, tienen más probabilidad de tener valores tradicionales respecto al rol de la mujer en el hogar o a relegar los cuidados a redes informales en su comunidad (Abrassart y Bonoli, 2015; Lancker, 2018). No obstante, esto entraría en contradicción con el estudio de Pavolini y Lancker (2018), quienes encuentran que a medida que aumentan los valores tradicionales todos los estratos sociales reducen de forma parecida el uso de servicios.

Además, la relación entre preferencias y acceso es compleja, como explica Lancker (2018) a partir de los datos del estudio empírico de Vandembroeck et al. (2008). Las preferencias aparecen condicionadas por la misma disponibilidad de servicios. Si en barrios más desfavorecidos no existe una suficiente inversión pública en guarderías, por ejemplo, los hogares podrían sostener que no tienen una preferencia por este tipo de cuidados porque no son habituales en su barrio o entre sus redes sociales.

Más allá de las preferencias, las familias con más altos niveles de educación pueden salir beneficiadas en los procesos donde existe competición por plazas.

Como explican Abrassart y Bonoli (2015), podemos esperar que las familias con niveles educativos más elevados y de origen no migrante tengan un mayor acceso a la información sobre la disponibilidad de estos servicios, sobre los servicios utilizables, sobre la existencia de plazas en centros, y entiendan mejor cómo funciona el procedimiento formal de asignación de plazas públicas y, por tanto, tengan más éxito en el proceso (incluyendo la eventualidad de *saltarse las colas* mediante la persuasión y conexiones). Pero si bien conocemos los posibles mecanismos en los que la información ejerce un papel para explicar el EM, no se han encontrado estudios empíricos cuantitativos que midan su grado de importancia. Igualmente, tampoco se ha medido el rol de los servicios públicos, como los servicios sociales, en proveer información y ayuda para aliviar este posible problema. En este artículo se analizan estos mecanismos.

Por el lado de la oferta, es importante la disponibilidad de plazas y la competición por ellas, así como el coste de los servicios, específicamente, la progresividad de los precios con respecto a los ingresos de las familias (Abrassart y Bonoli, 2015). La progresividad es importante en casos de oferta limitada porque, a diferencia de una reducción del coste general, incentiva el uso para madres con pocos ingresos, mientras que lo desincentiva para aquellas con más ingresos. Los estudios cuantitativos muestran resultados mixtos respecto a la importancia del coste y la disponibilidad de plazas, por lo que podemos esperar que la importancia relativa de cada factor dependa del contexto local (Lancker y Ghysels, 2012; Abrassart y Bonoli, 2015; Pavolini y Lancker, 2018). Debido a que el grado de desigualdad en el acceso viene dado en parte por la oferta existente de servicios (Pavolini y Lancker, 2018; Lancker, 2018), los países del sur de Europa, incluida España, corren el riesgo de presentar altos índices de EM. Estos países presentan ratios de escolarización e inversión sobre el PIB muy por debajo de sus homólogos nórdicos, que en 2001 ya alcanzaban el 80 % de escolarización (León et al., 2019; Bonoli, 2013: 120). Históricamente, los primeros han tenido menos presión para extender servicios de cuidado a la infancia, no solo por la entrada tardía de la mujer en la fuerza laboral, también por el contexto de las políticas educativas de cada país (León et al., 2019) y porque las mujeres trabajadoras han tenido alternativas a servicios públicos, como puede ser el cuidado realizado por abuelos/as y cuidadores/as informales de origen migrante (Bonoli, 2013: 147, 180).

Los casos de España y Cataluña son de interés porque en las últimas dos décadas ha habido dos tendencias opuestas. Por un lado, las medidas de austeridad post-2008 en regiones como Cataluña supusieron un recorte en el presupuesto considerable (Sindic de Greuges, 2015). Si bien posteriormente la Generalitat ha vuelto a corresponsabilizarse en la financiación, el efecto de los recortes y la falta de financiación del Gobierno central en la última década han supuesto un aumento de los costes de gestión para las corporaciones locales, quienes podían acabar aumentando el precio de los servicios. Aquí la investigación de Navarro-Varas (2019) concluye que la desfamiliarización en España ocurre más frecuentemente entre estratos sociales superiores, especialmente tras la crisis económica de 2008. También señala que la descentraliza-

ción de la administración local crea un escenario heterogéneo de oferta pública donde el municipio de residencia condiciona el acceso. En efecto, en el Área Metropolitana de Barcelona, la variación de precios para el primer cuartil de renta familiar entre municipios oscila entre los 1.430 € anuales de Barcelona y los 4.300 € de otros municipios. León et al. (2019), a partir de la *Encuesta de condiciones de vida*, muestran que para 2016 el uso de cuidados formales es mayor tanto para aquellos hogares con ingresos superiores a la mediana como con estudios superiores —20 puntos porcentuales de diferencia entre aquellos con estudios obligatorios y aquellos con estudios universitarios. En los últimos años, se ha producido una expansión de guarderías públicas y de políticas de tarificación social que podrían aliviar el EM. Ahora bien, en el Área Metropolitana de Barcelona, que incluye una mayoría de la población de Cataluña, son un limitado número de municipios, incluyendo Barcelona, los que aplican una tarificación social que reduce efectivamente el coste del servicio en el primer cuartil. Solo Barcelona y otro municipio logran implantar un sistema de precios progresivo donde el peso del coste de los servicios sobre la renta familiar anual es inferior para el primer cuartil de renta familiar en comparación con los demás cuartiles (Navarro-Varas, 2019).

No obstante, más allá del precio y la disponibilidad, la literatura mencionada no realiza estimaciones empíricas sobre el efecto de las políticas de acceso a las guarderías, como pueden ser los baremos y puntuaciones, que los jardines de infancia adjudican cuando la demanda es superior a la oferta. Así, los estudios miden el uso de los servicios y el gasto social, pero dejan en una caja negra lo que ocurre en las solicitudes y antes de acceder (o no) a una plaza. No obstante, como indica Levi-Faur (2014), no hay que menospreciar la capacidad del estado de bienestar en distribuir recursos a través de regulaciones y normas. Además, el rol regulador del estado se vuelve aún más importante cuando su papel en términos de gasto público se ve limitado por un contexto de austeridad. Justamente, en el caso de Cataluña que nos ocupa, el Gobierno central y el de la Generalitat invierten poco en guarderías públicas tras la crisis de 2008, pero son los gobiernos locales los que, si quieren, tienen la competencia de establecer criterios sociales de acceso. Así, en vez de centrarse en el gasto público, en este artículo se estudia el efecto de los sistemas de acceso (sin entrar en el tipo de sistema), lo que contribuye a entender mejor la capacidad de las políticas regionales y locales en limitar el EM a través de la regulación.

3. Datos y métodos

3.1. Datos

Los datos provienen de una encuesta a 1.219 madres con niños/as nacidos entre 2016 y 2019. La encuesta fue realizada alrededor de la segunda mitad del año 2020, bajo el marco de los proyectos del Ministerio de Ciencia e Innovación «Inversión en la temprana infancia: política, políticas y resultados» (CSO2017-88906-R) y de RecerCaixa «Models d'educació i cura de 0 a 3

anys». La encuesta reconstruye las trayectorias laborales de los progenitores y las opciones de cuidado en los primeros tres años de vida del niño/a. Si bien el diseño de la encuesta debía ser presencial, distribuida en colaboración con centros educativos de Barcelona, el cierre escolar provocado por las restricciones implantadas por el COVID-19 en los meses posteriores a marzo de 2020 obligó a una modificación del método de recogida de datos y a la diversificación de las vías de distribución.

Finalmente, el 60,4 % de la muestra se configuró a través de una encuesta en línea, distribuida a través de las escuelas (14 %) y redes sociales (46,3 %), panel de encuesta (24,7 %), captación a través de madres (14,4 %) y telefónica a partir de las escuelas (0,6 %). Además, se permitió contestar a madres de toda Cataluña. El resultado es una muestra donde un 43 % de las madres viven en Barcelona, lo que supone una sobrerrepresentación en el área de Cataluña (según datos del Idescat, en 2020 las mujeres de entre 20 y 49 años que vivían en Barcelona representaban un 23 % del total de Cataluña). Por nivel socioeconómico, un 48 % de madres de la muestra han alcanzado estudios universitarios, mientras que en Cataluña, en 2011, eran un 24 % para las mujeres de entre 20 y 49 años. En parte esto se debe a la sobrerrepresentación de Barcelona, donde según el censo de 2011 el porcentaje llega al 48 %.

3.2. Método

Para dar respuesta a la primera pregunta de investigación —sobre los mecanismos de acceso para aliviar el EM—, se compara la probabilidad de solicitar y acceder a una plaza (variables dependientes) según diferentes variables socioeconómicas de la madre (variables independientes). Es decir, para analizar el efecto del sistema de acceso a una guardería que alivia el EM, se compara la probabilidad de solicitar una plaza con la probabilidad de acceder a ella, según diferentes variables socioeconómicas de la madre. Para ello, se contrasta una pareja de modelos donde, en uno, tiene como variable dependiente una variable dicotómica para el acceso y, en otro, las solicitudes. Esa variable toma valor positivo si la madre ha accedido o solicitado (según el modelo) una plaza durante el periodo de 0 a 3 años del niño/a. Si la diferencia en probabilidad de solicitudes entre madres de diferentes ingresos y estudios se reduce en el acceso, entonces los sistemas de acceso son efectivos. Ahora bien, debido a que madres de bajo nivel socioeconómico podrían rechazar una plaza en el momento de acceso si no se la pueden permitir, deberemos tomar la estimación de la efectividad de los sistemas de acceso como un límite inferior. Por otro lado, si bien es cierto que podría ser que esta probabilidad entre solicitudes y acceso se viera reducida porque las madres de alto nivel socioeconómico cambian de opinión o rechazan la plaza, la probabilidad de este evento es muy baja.

Para tener modelos eficientes estadísticamente, esto es, minimizar el número de regresores en el modelo de estimación, el método de estimación considera la estimación de cuatro parejas de modelos con diferentes variables independientes en función de si son estadísticamente significativas. La pareja de mode-

los a comparar con la especificación más completa sería la siguiente (si bien en los resultados se muestran variaciones de esta):

$$\begin{aligned} \text{SolicitudesEBM}_i = & a_i + \beta_j \text{IngresosMadre}_i + \beta_j \text{EstudiosMadre}_i \\ & + \beta_j \text{IngresosMadre}_i * \text{EstudiosMadre}_i + \beta_j \text{Situaciónlaboralmadre}_i \\ & + \beta_j \text{Situaciónlaboralmadre}_i * \text{IngresosMadre}_i + \beta_j \text{VariablesHogar}_i \\ & + \beta_j \text{OpinionesEBM}_i + \beta_j \text{OpinionesEBM}_i * \text{EstudiosMadre}_i \\ & + \beta_j \text{LugarNacimiento}_i + \beta_j \text{Familiannumerosa}_i + \beta_j \text{Edad}_i + \varepsilon_i \end{aligned} \quad (1)$$

$$\begin{aligned} \text{AccesoEBM}_i = & a_i + \beta_j \text{IngresosMadre}_i + \beta_j \text{EstudiosMadre}_i \\ & + \beta_j \text{IngresosMadre}_i * \text{EstudiosMadre}_i + \beta_j \text{Situaciónlaboralmadre}_i \\ & + \beta_j \text{Situaciónlaboralmadre}_i * \text{IngresosMadre}_i + \beta_j \text{VariablesHogar}_i \\ & + \beta_j \text{OpinionesEBM}_i + \beta_j \text{OpinionesEBM}_i * \text{EstudiosMadre}_i \\ & + \beta_j \text{LugarNacimiento}_i + \beta_j \text{Familiannumerosa}_i + \beta_j \text{Edad}_i + \varepsilon_i \end{aligned} \quad (2)$$

donde es la constante y el error. Las dos variables independientes utilizadas para detectar la presencia del EM son los estudios alcanzados de la madre («EstudiosMadre»), categorizada como variable dicotómica entre madres con y sin estudios universitarios, y los ingresos anuales de la madre antes del nacimiento del niño/a («IngresosMadre»), categorizada en franjas de 0-14.000 €, 14.001-25.000 €, 25.001-35.000 € y más de 35.000 €. En una pareja de modelos incluyo una interacción entre estas dos últimas variables. Una mayor probabilidad en las solicitudes o acceso para madres con mayores ingresos indicará EM respecto a los ingresos, mientras que una mayor probabilidad de solicitudes o acceso para madres con estudios universitarios indicará EM respecto a los estudios. La interacción entre ambas variables nos permite ver si el efecto de una está mediado por la otra, por ejemplo, si una mayor probabilidad de solicitud a una guardería de una madre con más ingresos ocurre porque tiene estudios universitarios.

El resto de variables independientes intentan controlar las características de la madre que pueden afectar la probabilidad de solicitar o acceder a una plaza. Incluir las permite reducir el riesgo de sesgo por omisión de variables de los estimadores de ingresos y estudios de la madre, así como estimar variables de interés en la probabilidad de solicitar o acceder a una plaza. Para controlar según la situación laboral de la madre («SituaciónLaboralMadre»), se incluye una variable dicotómica para cada periodo del niño/a (4 meses a 1 año, 1 a 2 años y 2 a 3 años) que toma valor positivo si la madre trabajaba en ese periodo en cuestión. Tener un trabajo aumenta la probabilidad de usar los servicios de guardería. Para controlar según la situación socioeconómica del hogar, se incluyen otras variables. Para simplificar se las ha nombrado «VariablesHogar» en los modelos de arriba, pero incluyen: los ingresos de la pareja (categorizados como los de la madre) y sus estudios (si tiene o no tiene estudios universitarios), el tipo de acceso a la vivienda (categorizado como propiedad sin hipoteca, propiedad con hipoteca, alquiler u otros), una variable dicotómica según si ha solicitado ayudas públicas en los tres años antes de la entrevista y una variable

dicotómica según si ha tenido un retraso en una factura en los últimos doce meses antes de la entrevista.

Cabe mencionar aquí que la relación entre las variables socioeconómicas de la madre y las de la pareja pueden estar correlacionadas debido a los procesos de emparejamiento según el estrato social. Aún así, el beneficio de estudiar el EM por los ingresos de la madre es que puede capturar la variación en las solicitudes de guarderías debido al precio relativo de las guarderías, así como el coste de oportunidad de abandonar el mercado laboral en caso de tener una pareja con ingresos. Además, al incluir estudios e ingresos en el mismo modelo, podemos separar mejor aquel efecto debido al coste de los servicios (medido con los ingresos) y el efecto del posible capital social de la madre (medido con los estudios).

Con el objetivo de controlar según las preferencias de la madre, para explicar el EM se incorporan dos variables dicotómicas («OpinionesEBM»). Una variable mide si la madre ha escogido alguna de las opciones «un poco», «bastante» o «muy de acuerdo» en respuesta a la afirmación «las guarderías son solo una opción para las familias que no pueden hacerse cargo de sus hijos». La otra variable también mide si se han escogido las opciones «poco», «bastante» o «muy de acuerdo» en respuesta a la afirmación «la guardería es una opción poco adecuada para los infantes de menos de 3 años». Ambas variables toman valor nulo si la madre escoge la opción «nada de acuerdo» con estas afirmaciones. En los modelos donde entran estas preferencias, también se incluye su interacción con los estudios de la madre, para averiguar si las preferencias median en las diferencias de solicitudes y acceso entre las madres con diferentes estudios. Finalmente, también se incluyen variables de control de otras características de la madre, como la edad de la madre y una variable dicotómica sobre si el hogar es familia numerosa (tres niños/as o más). Se incorpora la edad de las madres debido a que ellas, una vez toman la decisión de tener el primer hijo/a, pueden permanecer fuera del mercado laboral hasta que acaba su ciclo de fertilidad, y la probabilidad de acabar el ciclo de fertilidad aumenta con la edad (Nollenberger y Rodríguez-Planas, 2015). Ser familia numerosa es relevante porque la administración pública suele incluir bonificaciones y facilidades en el acceso para esta categoría, lo que aumenta la probabilidad de acceder a una plaza. La administración también bonifica a los usuarios si se tienen hermanos/as inscritos en el centro, pero no se ha incluido esta variable porque no daba resultados relevantes. Luego, también se incluye el lugar de nacimiento de la madre (en España o fuera de España), ya que se ha descrito en otros estudios que este factor podría disminuir su acceso a los servicios. Finalmente, se incluye una variable dicotómica que toma valor positivo si la madre ha usado en algún periodo servicios privados en forma de guarderías privadas y madres de día, pues ambos servicios suelen ser substitutivos de una guardería pública.

Debido a la condición dicotómica de la variable dependiente, el método de estimación utilizado es el logístico con errores estándares en clúster por código postal para controlar según la correlación de los residuos en madres que residen en el mismo municipio y se enfrentan a las mismas características de la oferta.

En cuanto a la segunda pregunta de investigación —sobre los mecanismos que podrían explicar el EM por los estudios de la madre—, se considera el efecto de las preferencias de la madre en los modelos, pero también se realiza un análisis de preguntas de la encuesta que intentan medir las razones por las cuales una madre no ha solicitado una plaza o no accedido a ella. La inclusión de estas preguntas nos permite conocer los diferentes motivos de solicitar o acceder a una plaza según los estudios de la madre. En la discusión, se valoran las respuestas junto con estudios secundarios que permiten generar hipótesis plausibles sobre la persistencia del EM respecto a los estudios de la madre en Cataluña.

4. Resultados

4.1. Datos descriptivos de la muestra

En la tabla A1 del apéndice se presentan datos descriptivos de la muestra distinguiendo entre la muestra completa y aquella que contiene solo las madres que vivían en Barcelona en el momento de la encuesta. De esta forma, podemos aproximarnos a los posibles sesgos que puede producir la sobrerepresentación de Barcelona en la muestra. Un 51 % de la muestra completa ha solicitado una plaza al menos una vez en la etapa de 0 a 3 años del hijo/a, mientras que un 35 % ha accedido al menos a un curso. Para Barcelona, la demanda es superior, pero el acceso es el mismo que para la muestra completa, lo que indica una mayor demanda no cubierta. Si miramos solicitudes y acceso por ingresos, en ambas muestras (la completa y la de Barcelona) hay un incremento del 10 % entre el primer y segundo tramo de ingresos, mientras que entre el segundo y el tercero sigue aumentando el porcentaje de solicitudes pero el acceso es el mismo entre ambos. Para Barcelona, la reducción en el acceso para el segundo y tercer tramos cae con más fuerza, lo que indica mayor reducción del EM entre el momento de las solicitudes y el momento del acceso. En cambio, respecto a los estudios de la madre, también habría indicios de EM en las solicitudes, pero con menos reducción en el acceso. Aquí los porcentajes son similares en ambas muestras. Por tanto, la sobrerepresentación de Barcelona en la muestra supondría sobreestimar el efecto de los criterios de acceso en reducir las desigualdades del lado de los ingresos. El sesgo no ocurriría por el lado de los estudios.

Para otras variables socioeconómicas, incluyendo los estudios de la pareja y si la madre trabaja antes del nacimiento del niño/a, los porcentajes son similares más allá de las mayores solicitudes en Barcelona por existir una mayor demanda. No se han incluido los datos en la tabla, pero en el total de la muestra el porcentaje de madres con empleo en el primer año del niño/a descende hasta un 65 %, para luego recuperarse a un 81 % entre el primer y segundo año del niño/a. Aquí vale la pena detenerse para ver la relación entre empleo y nivel de estudios de la madre: el primero es una variable que afecta la probabilidad de solicitar a una plaza y que podría estar altamente relacionada con el nivel socioeconómico del hogar. Cruzando el empleo de la madre con

su nivel de estudios, tenemos que entre el primer y el tercer año del niño/a se produce una brecha. Si entre los 4 meses y el año de media un 70 % de madres con estudios universitarios trabajan y entre el año y los 2 años llegan al 90 %, en el caso de estudios inferiores la media se sitúa en la primera etapa en el 57 % y en la segunda en el 65 %. Es en esta transición, a partir del año del niño/a, donde el empleo podría ser una variable que explicaría el EM. Por último, en la tabla A1 vemos que no hay casi diferencias en las solicitudes entre las madres nacidas en y fuera de España, pero que el acceso cae con fuerza para las segundas (especialmente en toda la muestra y no tanto en la de Barcelona). Investigar por qué se produce este efecto perjudicial para las madres extranjeras es importante, ya que puede ser un problema de la demanda o un obstáculo discriminatorio en el sistema de acceso.

4.2. Presencia del EM en solicitudes y acceso según nivel de estudios e ingresos

En la tabla 1 se presentan los resultados de las estimaciones realizadas para las cuatro parejas de modelos. En cada modelo se han incluido variables de control según si sus estimadores eran significativos para cada modelo. Igualmente, los coeficientes de las interacciones no se han incluido por motivos de espacio. Antes de explicar los resultados, mencionar que como medida de robustez para cada modelo se ha replicado una estimación logística mixta, en la que el nivel inferior es el código postal donde reside cada entrevistada. Al final de la tabla 1 se muestra el test de la hipótesis para verificar si los estimadores del modelo logístico simple están sesgados por no controlar según el diseño de la muestra. Si bien para los modelos de solicitudes se rechaza la hipótesis a un 5 %, exceptuando el más completo, se ha decidido mostrar solo los resultados del modelo logístico simple para todos los modelos, por los siguientes motivos: el tamaño de la muestra de muchos municipios es solamente de una observación y hay más de 250 grupos por código postal para una muestra de 1.219 observaciones; los modelos son más comparables utilizando la misma herramienta de estimación y, de nuevo, los modelos más completos no rechazan la hipótesis nula; entre el modelo mixto y el modelo logístico hay muy poca diferencia en los coeficientes y errores estándares.

Si miramos los coeficientes de la tabla 1, vemos que para la variable midiendo los estudios de la madre los resultados son significativos para la mayoría de modelos, y en algunos modelos rechaza la hipótesis nula a un 1 % de confianza. Además, la magnitud de los coeficientes se mantiene en niveles similares tanto en la probabilidad de solicitar una plaza como de acceder a una. El efecto es similar en caso de que sea la pareja la que tiene estudios superiores, independientemente de los estudios de la madre. Para medir el posible efecto del sistema de acceso en reducir el EM, en la tabla 2 se computan los efectos marginales de tener estudios universitarios para los modelos 3 y 4, las solicitudes y el acceso, respectivamente. Se estima que si la madre tiene estudios universitarios (y los efectos son similares para el padre) se aumenta en aproximadamente 10 puntos porcentuales tanto la probabilidad condicional de solicitar una plaza

Tabla 1. Resultados de las estimaciones con estimador logístico

Variables	(1) Solicitud a una plaza de guardería pública	(2) Acceso a una plaza de guardería pública	(3) Solicitud a una plaza de guardería pública	(4) Acceso a una plaza de guardería pública	(5) Solicitud a una plaza de guardería pública	(6) Acceso a una plaza de guardería pública	(7) Solicitud a una plaza de guardería pública	(8) Acceso a una plaza de guardería pública
<i>Variables económicas</i>								
Ingresos madre antes del nacimiento del niño/a								
1. 0-14.000 €	(Referencia)	(Referencia)	(Referencia)	(Referencia)	(Referencia)	(Referencia)	(Referencia)	(Referencia)
2. 14.001-25.000 €	1,47* (0,232)	1,45* (0,229)	1,35 (0,240)	1,18 (0,245)	1,18 (0,446)	0,78 (0,357)	1,38 (0,251)	1,22 (0,255)
3. 25.001-35.000 €	1,86*** (0,333)	1,43 (0,295)	1,78** (0,364)	1,21 (0,256)	1,28 (0,628)	0,42 (0,297)	1,70** (0,349)	1,17 (0,249)
4. Mas de 35.000 €	1,14 (0,270)	1,18 (0,299)	1,18 (0,322)	1,12 (0,378)	0,91 (0,886)	0,73 (0,954)	1,19 (0,339)	1,15 (0,403)
Madre trabaja cuando niño/a 1-2 años			1,73** (0,293)	2,70*** (0,533)	1,55* (0,328)	1,93* (0,502)	1,56** (0,265)	2,46*** (0,486)
Retraso factura	1,51* (0,265)		1,61* (0,304)		1,61* (0,303)		1,72** (0,325)	
Ayuda pública		1,39* (0,225)		1,72*** (0,284)		1,73*** (0,284)		1,94*** (0,338)
Ingresos pareja	No incluida	No incluida	Incluida	Incluida	Incluida	Incluida	Incluida	Incluida
<i>Variables de educación y preferencias</i>								
Madre estudios universitarios	1,47** (0,217)	1,59** (0,233)	1,60** (0,260)	1,65** (0,312)	1,59 (0,468)	1,88 (0,660)	1,88** (0,381)	1,69* (0,430)
Pareja estudios universitarios			1,61** (0,279)	1,54* (0,266)	1,61** (0,273)	1,55** (0,265)	1,66** (0,285)	1,57** (0,272)
Opinión 1: Guardería opción sí no cuidados familia							0,61*	0,36***
Opinión 2: Guardería opción poco adecuada							0,77 (0,148)	0,83 (0,188)
<i>Interacciones</i>								
Opiniones * estudios madre							Incluida	Incluida
Estudios universitarios * Ingresos madre	No incluida	No incluida	No incluida	No incluida	Incluida	Incluida	No incluida	No incluida
Madre trabaja cuando niño/a 1-2 años*Ingresos madre	No incluida	No incluida	No incluida	No incluida	Incluida	Incluida	No incluida	No incluida

Tabla 1. Resultados de las estimaciones con estimador logístico (*continuación*)

VARIABLES	(1) Solicitud a una plaza de guardería pública	(2) Acceso a una plaza de guardería pública	(3) Solicitud a una plaza de guardería pública	(4) Acceso a una plaza de guardería pública	(5) Solicitud a una plaza de guardería pública	(6) Acceso a una plaza de guardería pública	(7) Solicitud a una plaza de guardería pública	(8) Acceso a una plaza de guardería pública
<i>Controles</i>								
Uso de servicios privados	0,53*** (0,076)	0,20*** (0,035)	0,41*** (0,063)	0,13*** (0,024)	0,41*** (0,064)	0,13*** (0,024)	0,36*** (0,059)	0,10*** (0,022)
Familia numerosa	2,92 (1,670)	5,66** (3,387)	2,90 (1,730)	5,57* (3,827)	2,87 (1,717)	5,39* (3,750)	2,97 (1,800)	6,13** (3,963)
Edad madre	1,04*** (0,011)	1,04*** (0,012)	1,03* (0,012)	1,03* (0,014)	1,03* (0,012)	1,03* (0,014)	1,03* (0,011)	1,03* (0,014)
Madre nacida en el extranjero	1,02 (0,205)	0,62* (0,125)	0,96 (0,203)	0,63 (0,166)	0,96 (0,203)	0,63 (0,168)	0,98 (0,197)	0,64 (0,158)
Constante	0,19*** (0,078)	0,11*** (0,048)	0,16*** (0,074)	0,05*** (0,030)	0,17*** (0,080)	0,06*** (0,036)	0,28** (0,131)	0,12*** (0,071)
Observaciones	1,219	1,219	1,115	1,115	1,115	1,115	1,115	1,115
Pseudo R-squared	0,0395	0,0931	0,0694	0,150	0,0700	0,154	0,0940	0,192
LR test vs. regresión logística	0,0212	0,0876	0,0142	0,0619	0,0306	0,0568	0,0683	0,2419

Nota: se reportan los coeficientes en *odds-ratio* y los errores estándares en *log-odds*. Entre paréntesis se encuentran los errores estándares robustos al nivel del código postal del lugar de residencia de la madre.

*** $p < 0,001$, ** $p < 0,01$, * $p < 0,05$

Fuente: elaboración propia.

como de acceder a una. Según esta evidencia, el sistema de acceso no sería capaz de reducir el EM, respecto a los estudios, que se produce en las solicitudes.

En el caso de los ingresos de la madre, los coeficientes en la tabla 1 son también relevantes y significativos para una mayoría de modelos cuando se mide la probabilidad de solicitar una plaza. No obstante, en el acceso su magnitud se reduce y dejan de ser significativos. Respecto a la variable capturando la interacción de los estudios con los ingresos de la madre, no se han obtenido estimadores significativos estadísticamente, lo que indica que no hace falta tener en cuenta un posible efecto mediador entre ambas variables. En cuanto a los ingresos de la madre, en la tabla 2 también se computan los efectos marginales. Vemos que el incremento de los ingresos de la madre de 0-14.000 € a 14.001-25.000 € hace aumentar las solicitudes cerca de 7 puntos porcentuales. Luego, se aumentan 6 puntos más al pasar a la categoría 25.001-35.000 €. A más de 35.000 €, se estima que las solicitudes caen 9 puntos. Ahora bien, para el acceso los ingresos pasan a ser menos relevantes para explicar el EM. Por ejemplo, de la categoría inferior a 14.001-25.000 € solo se aumentan 3 puntos.

De la tabla 1 también vemos coeficientes relevantes —tanto en las solicitudes como en el acceso— del estimador que mide si la madre está empleada

Tabla 2. Efecto marginal de los ingresos y estudios de la madre en la probabilidad condicional de solicitar una guardería pública y acceder a ella entre la etapa de 0 a 3 años del niño/a

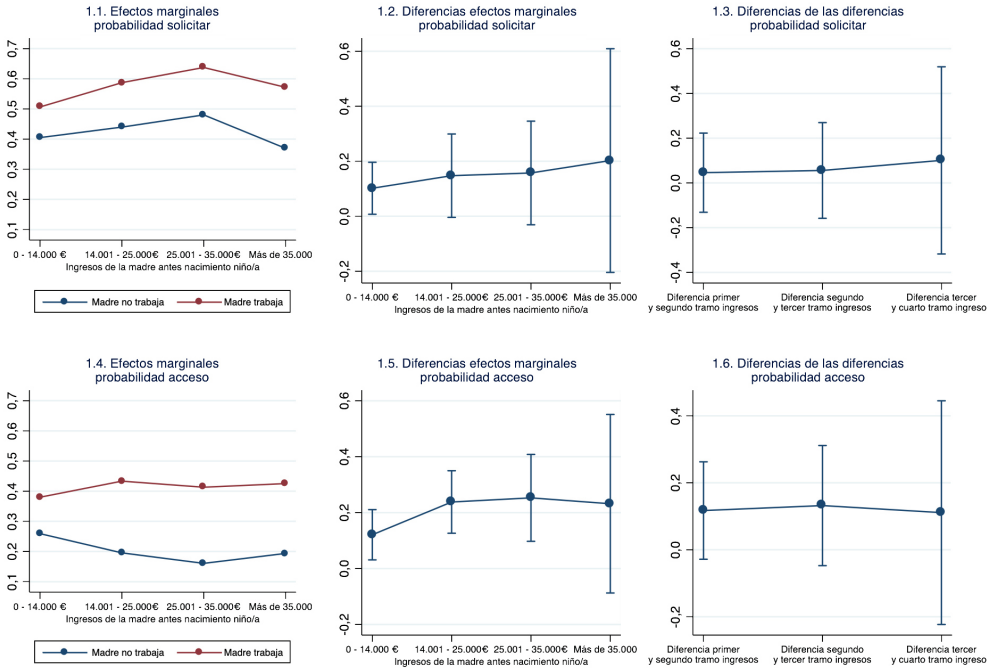
	Madre con estudios universitarios		Ingresos anuales de la madre antes del nacimiento del niño/a			
	No	Sí	0-14.000 €	14.001- 25.000 €	25.001-35.000 €	Más de 35.000 €
Probabilidad de solicitar una plaza de guardería pública	0,49	0,6	0,49	0,56	0,62	0,53
Probabilidad de acceder a una plaza de guardería pública	0,32	0,43	0,36	0,39	0,39	0,38

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la estimación de los modelos 3 y 4 de la tabla 1.

cuando el niño/a tiene entre 1 y 2 años. Y vemos también que, a pesar de incluir esta variable, los estudios de la madre siguen teniendo un coeficiente significativo estadísticamente tanto a la hora de solicitar como de acceder a una plaza, lo que indica que el EM por los estudios no se puede explicar solamente según si la madre está empleada. Para los otros periodos del niño/a, los coeficientes del empleo de la madre no eran significativos y no se han incluido. Igualmente, el trabajo a tiempo parcial y el tipo de contrato antes del nacimiento tampoco tenían coeficientes relevantes y significativos estadísticamente y por tanto tampoco se han incluido en la tabla 1.

Para poder entender mejor la relación entre empleo y EM, nos interesa también saber si existe un posible efecto mediador del trabajo entre el nivel socioeconómico de la madre y su probabilidad de solicitar una plaza o acceder a ella. Es decir, si no tener trabajo afecta de forma diferente la probabilidad de solicitar una plaza y acceder a ella según el nivel socioeconómico de la madre. Para ello, se tiene en cuenta la interacción entre ingresos y trabajo en el segundo año del niño/a en los modelos 5 y 6, mientras que en las figuras 1.1. y 1.4 se muestra la evolución de los efectos marginales de trabajar para cada tramo de ingresos y para las solicitudes y el acceso. Vemos que a medida que aumentan los ingresos cae más el acceso para madres que no trabajan. No obstante, esto no ocurre con las solicitudes. En cuanto al valor estadístico, en las figuras 1.2 y 1.5 vemos que las interacciones son relevantes y las diferencias del efecto marginal para cada nivel de ingresos son significantes en el acceso. Este sería el efecto de tener un empleo, visto en la tabla 1 pero para cada nivel de ingresos. Ahora bien, para una correcta estimación sobre si las diferencias de trabajar o no entre niveles de ingresos son significativas, se requiere una estimación de la diferencia de las diferencias. Esto es así porque no se pueden comparar los intervalos de confianza de los puntos en el gráfico 1.5. para establecer si las diferencias del efecto trabajo son significativas, pues hace falta tener en cuenta la distribución de densidad de las diferencias para hacer tal inferencia estadística. Las diferencias de las diferencias se calculan, primero,

Figura 1. Estimación de los efectos marginales, las diferencias y las diferencias de las diferencias de los ingresos por situación laboral de la madre cuando el niño/a tiene entre 1 y 2 años (modelos 5 y 6 de la tabla 1)



Fuente: elaboración propia. Intervalos de confianza al 95 %.

realizando la diferencia en las probabilidades marginales de solicitar/acceder entre madres que trabajan y no trabajan para cada nivel de ingresos. Luego, se hace la diferencia de esta diferencia entre niveles de ingresos y se calculan los intervalos de confianza. Los resultados se muestran en las figuras 1.3. y 1.6. Vemos que el intervalo de confianza al 95 % del primer punto —la diferencia entre el primer y segundo tramo de ingresos— contendría el valor nulo. Por tanto, no podemos rechazar la hipótesis nula de que el trabajo no es una variable mediadora entre ingresos y acceso. Por construcción, este es el mismo resultado que obtenemos con los coeficientes en el estimador de la interacción entre ingresos y acceso en la tabla 1.

Una vez vistos los efectos de los estudios, ingresos y empleo de la madre en el EM, podemos ver otras variables explicativas de la situación socioeconómica del hogar que arrojan resultados que nos interesan respecto a nuestra primera pregunta de investigación sobre el efecto reductor del EM del sistema de acceso. Primero, encontramos coeficientes en los ingresos de la pareja poco relevantes y no significativos en todos los modelos, dando relevancia a los ingresos de la madre en el hogar cuando se estudia el EM. Segundo,

solicitar una ayuda pública tiene un efecto positivo y significativo. Podemos interpretar que, una vez controlado por ingresos, solicitar una ayuda implica conocimiento y contacto con la administración pública y los servicios sociales, lo que permite entrar en un sistema que puede otorgar plazas en función de la vulnerabilidad de la familia. Tercero, en el caso de retrasarse en el pago de una factura, su efecto positivo podría estar indicando también que a ciertos niveles de vulnerabilidad económica hay más probabilidad de contacto con los servicios públicos y servicios sociales. En este sentido, una de las cuestiones de la encuesta pregunta cómo se han enterado las madres de los servicios de cuidados a la infancia disponibles en su barrio y va en dirección de mi hipótesis: un 10 % de las madres que pidieron una ayuda pública y un 14 % de las madres que se retrasaron en un pago declaran conocer los servicios disponibles a través de servicios sociales, frente a un 4 % que no pidió ayudas y un 3 % que no tuvo retrasos.

Finalmente, y siguiendo lo que veíamos en la descripción de datos, si bien para todos los modelos el lugar de nacimiento de la madre no afecta la probabilidad de solicitar una plaza, en el segundo modelo de la tabla 1 existen desigualdades en el acceso y estas son significativas, con una penalización de 10 puntos menos para las madres extranjeras. El efecto es similar y consistente en todos los modelos, y si bien dejan de ser significativos a un 5 %, no superan el margen del 10 %. Este fenómeno se concentra sobre todo en las madres nacidas en un país de Latinoamérica (para otros continentes la muestra es muy pequeña).

4.3. Mecanismos que pueden explicar el EM respecto a los estudios de la madre y su lugar de nacimiento

En cuanto a la segunda pregunta de investigación sobre la razón del EM respecto a los estudios, los resultados de los modelos 7 y 8 en la tabla 1 indican que las preferencias sobre las guarderías no tienen efecto. Si bien ambas variables sobre las opiniones reducen la probabilidad de solicitar y acceder a una plaza y son significativas al 1 %, las interacciones no son significativas, lo que indica que las preferencias no median ni en las solicitudes ni en el acceso. Para indagar en otros mecanismos que pueden explicar diferencias en solicitudes y acceso, la encuesta incluía preguntas específicas sobre las motivaciones y razones para no solicitar o no acceder a una plaza. En el apéndice, en las figuras A1 y A2 se incluyen las respuestas según los estudios de la madre. Sobre el motivo para no solicitar una plaza en una guardería pública, vemos que las madres sin estudios universitarios no dejan de solicitar por tener preferencias diferentes o menos información de los servicios disponibles. Si bien es verdad que un mayor porcentaje indica no gustarle las guarderías públicas en comparación con las madres con estudios, es una diferencia pequeña (un 8 % frente a un 3 %), especialmente si se compara con las diferencias en la respuesta de que no se lo pueden permitir (un 17 % frente a un 3 %). Tampoco existen diferencias significativas sobre si el proceso de solicitud a una guardería es complicado o hay

falta de oferta. Un fenómeno a tener en cuenta es que las madres con mayores recursos se mudan para conseguir plaza ahí donde calculan que tienen más probabilidad, pero en la encuesta un porcentaje casi nulo de madres confirman haberse mudado por este motivo.

Sobre el motivo de no acceder a una plaza a pesar de haberla solicitado, cerca de un 80 % de las madres con estudios universitarios declaran no obtener la plaza, frente a un 45 % de madres sin estudios universitarios. Un bajo porcentaje de madres sin estudios universitarios indican no acceder por no poderse permitir ¿Pero por qué entonces las mujeres con menos estudios no accedieron? Por un lado, un 10 % de madres sin estudios universitarios escogen la opción de que cambió su situación laboral (frente a un 1 % de las que tienen estudios universitarios). Así, para este segmento poblacional, la inestabilidad laboral, tal vez más allá de tener un empleo, es un factor que condiciona a la hora de poder acceder a los servicios. Por otro lado, un 23 % indica que cambiaron de opinión (frente a un 8 % de las madres con estudios universitarios). Ahora bien, esta última opción podría ser ambigua y contener también valoraciones económicas y de la situación laboral.

En cuanto a los motivos para no acceder de las madres nacidas fuera de España, estas declaran con frecuencia que no accedieron a la plaza porque les quedaba lejos de casa, no se adecuaba a sus horarios laborales o los de su pareja, o que cambió su situación laboral y ya no lo necesitaban. En este sentido, estudiando las condiciones laborales dentro de la muestra, las mujeres extranjeras tienen más probabilidad de tener un contrato laboral temporal o directamente no tener un contrato formal en comparación con las nacidas aquí.

5. Discusión

Los resultados obtenidos confirman parcialmente la primera hipótesis: *Los municipios logran reducir el EM respecto a los ingresos en el proceso que se da entre las solicitudes y el acceso a las guarderías públicas*. A pesar de que la probabilidad de realizar una solicitud es más elevada a medida que se aumentan los ingresos, la probabilidad de acceder a una plaza es la misma para todos los niveles de ingresos. En este sentido, los resultados irían parcialmente en contra de lo hallado en Abrassart y Bonoli (2015) para el caso suizo, donde se da una mayor importancia a los ingresos para explicar las desigualdades en el acceso. El estudio de la interacción entre las variables de empleo e ingresos nos han permitido confirmar los resultados de Pavolini y Lancker (2018), y hay que restar importancia a tener un trabajo como una variable mediadora que hace incrementar el EM. En todo caso, el efecto es el contrario y disminuye el EM. No trabajar reduce la probabilidad de solicitar de las madres de forma similar a través de todos los niveles de ingresos, pero la probabilidad disminuye en el acceso a medida que aumentan los ingresos (hasta llegar a ingresos intermedios). Este resultado se puede entender como una evidencia más del posible efecto igualador del sistema de acceso. En este caso, se favorecería a aquellas madres con bajos ingresos y sin trabajo, por tanto, más vulnerables. No obstante, a pesar

de la relevancia de los resultados, estos no son significativos estadísticamente y tal vez haría falta tener una muestra más grande.

Ahora bien, los resultados del estudio indican que las desigualdades en las solicitudes según los estudios de la madre y su pareja se mantienen en el acceso, una vez controlado por su situación socioeconómica. Esta importancia de los estudios de la madre para explicar el EM va en línea con los resultados en Coneus et al. (2007). Además, hemos encontrado que los sistemas de acceso también parecen perjudicar a madres nacidas fuera de España. A pesar de tener la misma probabilidad de solicitar una plaza que las nacidas en España, las primeras tienen menos probabilidad de acceder que las segundas. Así, mientras Abrassart y Bonoli (2015) y León et al. (2019) encuentran que las mujeres extranjeras acceden menos y lo interpretan en parte como si solicitaran también menos, esta interpretación podría ser incorrecta. Existen mecanismos que les impiden el acceso pese a quererlo. Estas barreras a las solicitudes y el acceso se analizan a partir de la segunda pregunta de investigación formulada en la introducción.

Hemos visto que, entre las razones para no solicitar una plaza, el único factor que más diferencia a madres sin estudios universitarios de las demás es que un porcentaje mayor de las primeras señala no poder permitirse los servicios. Esto puede indicar una limitación del estudio, donde la variable de estudios podría estar capturando un efecto de renta del hogar (a pesar de haber controlado en las regresiones por los ingresos y otras variables económicas del hogar). En todo caso, el precio se presenta como la barrera más importante a la hora de solicitar una plaza. Luego, en línea con los resultados de Pavolini y Lancker (2018) y nuestra segunda hipótesis, las preferencias no explicarían el EM, ya que no se han encontrado resultados significativos en la estimación de la interacción entre estudios de la madre y sus preferencias.

Respecto a si la información disponible es una variable relevante que explica el EM, los datos refutarían en parte esta hipótesis. El nivel de conocimiento sobre la existencia de los servicios de guardería pública es similar entre diferentes estratos sociales. Eso sí, una fuente importante de información para las familias vulnerables proviene de los servicios sociales, lo que seguramente indica también su rol clave en facilitar el acceso, ya sea asistiendo en las solicitudes o dándoles ayudas económicas. Ahora bien, hay una variable sobre la información disponible no capturada por la encuesta: el conocimiento que cada quien tiene de cómo funciona el sistema de acceso a estos servicios públicos. Los sistemas de acceso de los colegios en Cataluña y sus municipios, incluyendo las guarderías, siguen el mecanismo de Boston. Este sistema no es ajeno a las estrategias de los hogares para asegurarse una plaza (Ivàlua, 2020; Calsamiglia y Güell, 2018). Los hogares hacen una solicitud por orden de preferencia de los centros y, si en su primera opción como guardería no obtienen la plaza, solo tienen posibilidad de obtener una plaza una vez ya se ha hecho la primera ronda en sus otras opciones. Así, para un hogar, es crucial conocer la demanda del curso anterior en el centro para maximizar las opciones de obtener la plaza en la primera opción. No obstante, esta información no se encuentra fácilmente

te disponible. Tendrán menos información los hogares que no acudan a las puertas abiertas de los centros (e. g., por límite de tiempo, horarios de trabajo irregulares y recursos), los que no contacten directamente con los/las trabajadores del centro en el momento de inscripción o no reciban respuesta de estos (Ivàlua, 2020: 99). La proactividad y capacidad de las familias para obtener información depende en gran medida también de sus redes sociales, recursos económicos y culturales (Abrassart y Bonoli, 2015). Para explicar esto, un caso paradigmático en nuestra encuesta puede ser el de las madres nacidas fuera de España. A pesar de solicitar una plaza, ellas podrían tener menos acceso a los servicios por no contar con redes de información sobre el funcionamiento del sistema o no saber con quién contactar en los centros para conocer la demanda anterior. Además, no se puede descartar que haya discriminación y exclusión de mujeres extranjeras a la hora del acceso a esta información, ya sea de forma más o menos inconsciente por parte de quien gestiona los procesos de acceso en las guarderías.

Por último, más allá de la información y el coste de los servicios, existe una barrera adicional. Las madres sin estudios universitarios y nacidas en el extranjero declaran con más frecuencia que no han accedido a una plaza porque cambió su situación laboral. Así, en la línea de Lancker (2018), para las madres sin estudios universitarios, una condición más volátil y más vulnerable en el mercado laboral dificulta optar a una guardería de forma «permanente». La inclusión de variables sobre el tipo de contrato laboral en las regresiones realizadas no ha arrojado resultados significativos estadísticamente, pero las variables incluidas medían la situación antes del nacimiento del niño/a, por lo que no pueden capturar el cambio de la situación laboral. La investigación futura de carácter cualitativo podrá obtener aquí más información respecto a cómo las diferentes vidas laborales de las madres afectan a las opciones que tengan sus hijos de permanecer en una guardería pública.

Es necesario señalar aquí los límites del presente estudio. Hay que tener en cuenta problemas de fiabilidad de los datos y el hecho de haber escogido una correcta identificación de las variables usadas y el modelo especificado. Por un lado, parte del nivel socioeconómico del hogar y la situación laboral de la madre podría quedar capturado en las variables relacionadas con su nivel de estudios. Por ejemplo, existe dificultad en recordar los ingresos anuales de hasta tres años antes de la realización de la encuesta. Además, la capacidad económica podría estar determinada por la riqueza y la capacidad financiera del hogar, pero no se han capturado. Ahora bien, el uso de otras variables socioeconómicas del hogar, como el régimen de propiedad de la primera vivienda, debería haber reducido el sesgo de omisión de variables. En el caso de la situación laboral de la madre, ha resultado un problema relacionar una variable independiente de carácter anual cuando la variable dependiente captura decisiones para toda la etapa de 0 a 3 años. Esto puede producir causalidad inversa, ya que decidir trabajar cuando el niño tiene entre 1 y 2 años puede venir determinado por lograr el acceso a una guardería pública el año anterior. Tanto para las solicitudes, el acceso y los ingresos de la madre como para su situación laboral, la

identificación idónea sería a través de datos de panel. No obstante, la presente encuesta presenta límites para operar estimadores con datos de panel de los que no hemos podido disponer aquí. Por ejemplo, según el test de Hausman (1978), los estimadores de «efectos aleatorios» de los modelos 7 y 8 de la tabla 1 producen estimadores sesgados, lo que indicaría que nuestras variables independientes estarían correlacionadas con características idiosincráticas de la madre no capturadas en el modelo. Y si bien el estimador de «efectos fijos» no estaría correlacionado con estas características, tiene el límite de eliminar las variables que no cambian en el tiempo, que eran la mayoría en la encuesta. Además, hay poca variación entre periodos en los ingresos de la madre, lo que reduce mucho la variabilidad de la muestra.

Por último, también hay que tomar los resultados con cautela debido a la sobrerrepresentación de Barcelona en la muestra, que podría haber sesgado las diferencias encontradas entre las probabilidades de solicitar y acceder a una plaza en Cataluña. Aquí se pueden tener en cuenta tres factores. Primero, el mayor porcentaje de madres con estudios universitarios respecto al resto de Cataluña produciría un sesgo al alza del EM. Segundo, la tarificación social en Barcelona aplicada en 2016 supuso una reducción real del coste de las guarderías públicas para familias con ingresos bajos (IERMB, 2021). Cabe preguntarse si esto puede haber sido el motor de la reducción del EM entre el paso de solicitudes a acceso. Por un lado, si bien haría aumentar la probabilidad de solicitar una plaza para las familias con ingresos bajos, también lo haría en el acceso, sin afectar así las diferencias de EM que hemos encontrado entre ambos momentos. Este sería el caso si se asume que quien solicita una plaza lo hace porque se la puede permitir. Ahora bien, incluso si este es el caso, puede haber familias que solicitan una plaza conociendo el coste futuro, pero que cuando la reciben ha cambiado su situación económica y la acaban rechazando. Esta situación podría estar capturada en el alto porcentaje de familias sin estudios universitarios que en el gráfico A2 dicen haber cambiado de opinión como justificación de no obtener una plaza. En estos casos, la tarificación social y su reducción efectiva del precio podrían hacer aumentar la probabilidad de acceso respecto a las solicitudes. Si este es un caso habitual, tendríamos que restar importancia a los criterios sociales de acceso para aminorar el EM.

Tercero, las familias con mayores recursos que residen en Barcelona pueden tener probabilidades de solicitar y acceder a una plaza diferentes al de resto de municipios. Por un lado, la alta densidad poblacional aumenta la oferta de servicios privados por habitante, con lo que disminuye la probabilidad de solicitar y acceder a una plaza pública. Pero este efecto solo produciría un sesgo al alza de la importancia a las normas de acceso y criterios sociales si hay familias que solicitan una plaza pública pero luego, a pesar de recibir una, la rechazan para acceder a una guardería privada. Podemos esperar que este sea un caso poco frecuente, ya que las públicas suelen ser de coste inferior y, habiendo oferta privada suficiente sin listas de espera, no tendría sentido también solicitar una plaza en una pública para luego rechazarla.

6. Conclusiones

A diferencia de los estudios existentes hasta ahora, el presente artículo, a través del caso de Cataluña, ha investigado la presencia del EM no solo en el acceso a guarderías públicas, sino también en las solicitudes. Esto ha permitido analizar las razones socioeconómicas del EM para ambas etapas (solicitudes y acceso). Además, comparando las probabilidades de acceso y solicitudes para diferentes variables socioeconómicas, se ha podido estudiar la capacidad potencial del sistema de acceso en aminorar el EM existente en las solicitudes. Entre los principales resultados, hemos visto que, por un lado, los ingresos de la madre y los costes elevados del servicio público son importantes barreras para solicitar los servicios. No obstante, las guarderías catalanas están corrigiendo parte del EM a partir del sistema de acceso facilitándolo a madres más vulnerables, lo que muestra el potencial del estado regulador en la igualdad en el acceso a servicios públicos (Levi-Faur, 2014).

Así, las administraciones públicas locales tienen herramientas que no son de gasto pero que pueden ser efectivas. Aun así, el gasto social sigue siendo importante para abaratar costes a las familias —incrementado oferta o reduciendo precio—, aumentar la calidad de las guarderías —evitando la segregación— y fortalecer una red de servicios sociales que facilite información, acceso y ayudas públicas. Aquí la tarificación social es una medida importante que puede facilitar el acceso final a las familias. Futuras investigaciones podrían expandir este análisis teniendo en cuenta los factores de la oferta para explicar el EM en Cataluña, mediante un estudio de las políticas públicas municipales, incluyendo tanto criterios sociales en el acceso como precios. Esto no solo permitiría conocer qué criterios de acceso son los que alivian el EM de forma más efectiva, sino también estudiar las particularidades de los municipios según su nivel de capacidad fiscal.

Pero, más allá de los ingresos, el otro factor significativo que compone y explica el EM en las solicitudes y el acceso son los estudios de la madre y su pareja y haber nacido fuera de España. En contra de lo mostrado en estudios anteriores que observan solo datos de acceso, las madres extranjeras solicitan los servicios con la misma probabilidad que las madres autóctonas, pero finalmente acceden menos a ellos. Aquí se ha intentado entender los mecanismos que explican estas diferencias. Tanto este como otros estudios indican poca relevancia de las preferencias de la madre. El presente estudio apunta a dos barreras principales más allá de los precios: la capacidad de quien solicita de entender el funcionamiento del sistema y sus condiciones laborales. Primero, podría haber una menor capacidad de las madres con menos estudios y extranjeras de obtener información que permita optimizar una estrategia de obtención de plaza. El sistema de acceso a guarderías públicas sigue una forma de priorización en la que es importante saber dónde hay más probabilidades de obtener una plaza. Además, no se pueden descartar malas prácticas que favorezcan a ciertas familias por su estatus social. La capacidad de unas madres de tener más éxito y garantizarse una plaza mostraría los fallos del estado regulador, que puede ver sus objetivos de equidad frustrados si no existe suficiente transparencia y

control de los procesos para que la información no sea un activo que determina desigualdades. Segundo, a pesar de que el EM se mantiene una vez se ha tenido en cuenta si la madre no está empleada, la falta de estabilidad laboral y los horarios atípicos de madres extranjeras y sin estudios universitarios pueden ser un factor determinante que las obliga a rechazar una plaza a pesar de obtenerla. Aquí, a falta de cambios estructurales en el mercado de trabajo, el sistema público de guarderías debería ofrecer flexibilidad para vidas laborales frágiles o con horarios atípicos.

Agradecimientos

Esta investigación se lleva a cabo bajo el marco de una tesis doctoral financiada por una beca FI-AGAUR de la Generalitat de Catalunya y ha recibido financiación del proyecto del Ministerio de Ciencia e Innovación, con referencia CSO2017-88906-R, titulado «Inversión en la temprana infancia: política, políticas y resultados». El autor está agradecido por los comentarios de los/as dos revisores/as, de Margarita León, Dani Marinova, Lara Maestripieri y Ferran Elías, y de las aportaciones en la conferencia REPS 2021. También agradece a Sheila González Motos la realización de la encuesta bajo el marco del proyecto RecerCaixa «Models d'educació i cura de 0 a 3 anys». Por supuesto, cualquier error es responsabilidad única del autor.

Referencias bibliográficas

- ABRASSART, Aurélien y BONOLI, Giuliano (2015). «Availability, Cost or Culture?: Obstacles to Childcare Services for Low-Income Families». *Journal of Social Policy*, 44 (4), 787-806.
<<https://doi.org/10.1017/S0047279415000288>>
- BONOLI, Giuliano (2013). *The origins of active social policy: Labour market and childcare policies in a comparative perspective*. Oxford: Oxford University Press.
<<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199669769.001.0001>>
- BONOLI, Giuliano y VUILLE, Sandrine (2013). *L'accueil de jour des enfants dans le Canton de Vaud*. Lausana: Swiss Graduate School of Public Administration.
- CALSAMIGLIA, Caterina y GÜELL, Maia (2018). «Priorities in school choice: The case of the Boston mechanism in Barcelona». *Journal of Public Economics*, 163, 20-36.
<<https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.04.011>>
- CONEUS, Katja; GOEGGEL, Kathrin y MUEHLER, Grit (2007). «Determinants of Child Care Participation». *ZEW Discussion Paper*, 07-074.
<<https://doi.org/10.2139/ssrn.1080532>>
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (2009). *Incomplete revolution: Adapting welfare states to women's new roles*. Polity.
- FELFE, Christina y LALIVE, Rafael (2013). «Early child care and child development: For whom it works and why». *SOEP papers on Multidisciplinary Panel Data Research*, 535.
- GHYSELS, Joris y LANCKER, Wim van (2011). «The unequal benefits of activation: an analysis of the social distribution of family policy among families with young children». *Journal of European Social Policy*, 21(5), 472-485.
<<https://doi.org/10.1177/0958928711418853>>

- HAUSMAN, Jerry A. (1978). «Specification tests in econometrics». *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 1-251-1-271.
<<https://doi.org/10.2307/1913827>>
- IERMB (2021). *Avaluació de la tarificació social a les escoles bressol municipals de Barcelona: un anàlisi en clau d'equitat social*. Disponible en <<https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/wp-content/uploads/2021/10/Avaluacio-de-la-tarificacio%CC%81-social-EBM-Barcelona-1.pdf>>.
- IVÀLUA (2020). *Procés d'admissió de l'alumnat a la ciutat de Barcelona. Avaluació del disseny i implementació*. Disponible en <https://ivalua.cat/sites/default/files/2021-05/Informe_Assignacio_Escolar_Marc2021.pdf>
- LANCKER, Wim van (2018). «Reducing inequality in childcare service use across European countries: What (if any) is the role of social spending?». *Social Policy & Administration*, 52 (1), 271-292.
<<https://doi.org/10.1111/spol.12311>>
- LANCKER, Wim van y GHYSELS, Joris (2012). «Who benefits? The social distribution of subsidized childcare in Sweden and Flanders». *Acta Sociologica*, 55 (2), 125-142.
<<https://doi.org/10.1177/0001699311433428>>
- LEÓN, Margarita (2017). «Social Investment and Childcare Expansion: A Perfect Match». En: HEMERIK, Anton (ed.). *The uses of social investment*. *Oxford Scholarship Online*. Oxford: Oxford University Press.
<<https://doi.org/10.1093/oso/9780198790488.003.0010>>
- LEÓN, Margarita; RANCI, Costanzo; SABATINELLI, Stefania e IBÁÑEZ, Zyab (2019). «Tensions between quantity and quality in social investment agendas: Working conditions of ECEC teaching staff in Italy and Spain». *Journal of European Social Policy*, 29 (4), 564-576.
<<https://doi.org/10.1177/0958928718808401>>
- LEÓN, Margarita et al. (2019). *Estudio de datos y análisis de políticas para la extensión equitativa de la educación infantil (0-3) en España*. Institut de Govern Polítiques Públiques. Disponible en <<https://igop.uab.cat/es/2019/10/24/informe-para-save-the-children-donde-todo-empieza/>>.
- LEVI-FAUR, David (2014). «The welfare state: A regulatory perspective». *Public Administration*, 92 (3), 599-614.
<<https://doi.org/10.1111/padm.12063>>
- MAGNUSON, Katherine A.; RUHM, Christopher J. y WALDFOGEL, Jane (2007). «Does prekindergarten improve school preparation and performance?». *Economics of Education Review*, 26 (1), 33-51.
<<https://doi.org/10.3386/w10452>>
- NAVARRO-VARAS, Lara (2019). *El cuidado de la primera infancia. Desigualdades sociales y territoriales en la metrópolis de Barcelona*. Universitat Autònoma de Barcelona. Disponible en <<https://www.tesisenred.net/handle/10803/669604>>.
- NOLLENBERGER, Natalia y RODRÍGUEZ-PLANAS, Núria (2015). «Full-time universal childcare in a context of low maternal employment: Quasi-experimental evidence from Spain». *Labour Economics*, 36, 124-136.
<<https://doi.org/10.1016/j.labeco.2015.02.008>>
- OECD (2011). *Doing Better for Families*. París: OECD.
- PAVOLINI, Emmanuele y LANCKER, Wim van (2018). «The Matthew effect in childcare use: a matter of policies or preferences?». *Journal of European Public Policy*, 25 (6), 878-893.
<<https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1401108>>

- RIGNEY, Daniel (2010). *The Matthew effect: How advantage begets further advantage*. Nueva York: Columbia University Press.
- SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA (2015). *Informe sobre la igualtat d'oportunitats en l'educació infantil (0 -3 anys)*. Disponible en <http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3904/Informe%20escolaritzacio%200_3%20anys_OK.pdf>.
- VANDENBROECK, Michel; VISSCHER, Sven de; NUFFEL, Karen van y FERLA, Johan (2008). «Mothers' search for infant child care: The dynamic relationship between availability and desirability in a continental European welfare state». *Early Childhood Research Quarterly*, 23 (2), 245-258.
<<https://doi.org/10.1016/j.ecresq.2007.09.002>>

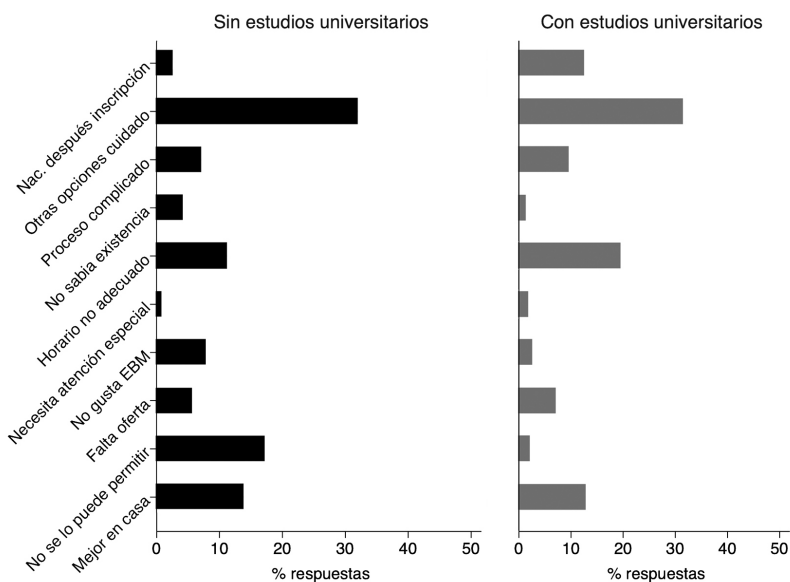
Apéndice

Tabla A1. Datos descriptivos de la muestra, en porcentajes

Variable	Categorías	Solicitudes a guarderías públicas		Acceso a guarderías públicas	
		Muestra completa (N = 1.219)	Barcelona (N = 524)	Muestra completa (N = 1.219)	Barcelona (N = 524)
		51,2	58,2	35	34,7
Ingresos anuales de la madre antes de nacimiento	0-14.000 €	43,8	52,1	29,2	31,4
	14.001-25.000 €	54,3	63,1	38,3	40
	25.001-35.000 €	61,8	63	39,6	34,4
	Más de 35.000 €	50,4	48,6	33,9	27,1
Estudios universitarios	No	47	52,3	31,5	28,5
	Sí	56,7	61,6	38,7	38,4
Pareja con estudios universitarios	No	46,9	53,3	32,2	31,1
	Sí	57,5	61,9	38,3	37,5
Trabaja antes de nacimiento	No	46,9	54,6	36,7	36,4
	Sí	52,1	58,5	34,8	34,6
Nacida fuera España	Sí	50,3	61,4	25,8	33
	No	51,9	57,6	36,4	35,1

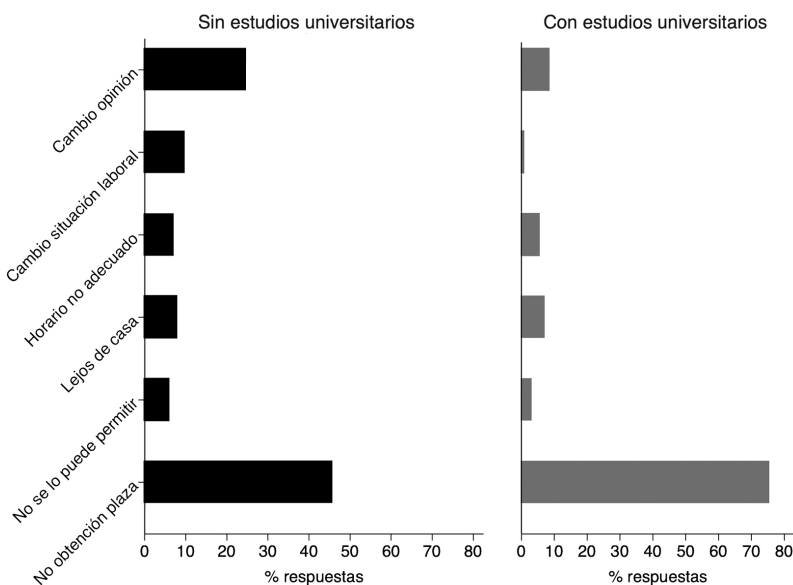
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la encuesta (N = 1.219).

Figura A1. Porcentaje de respuestas sobre el motivo de no solicitar una guardería pública, según nivel de estudios de la madre



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la encuesta (N = 1.219)

Figura A2. Porcentaje de respuestas sobre el motivo de no acceder a una plaza a pesar de solicitarla, según el nivel de estudios de la madre



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la encuesta (N = 1.219).

A welfare state for all? An analysis of social inequalities in applications for and use of public childcare services, and the role of social policy in alleviating them

David Palomera

Universitat Autònoma de Barcelona
david.palomera@uab.cat



Received: 17-12-2021
Accepted: 06-05-2022
Published: 12-07-2022

Recommended citation: PALOMERA, David (2022). “A welfare state for all? An analysis of social inequalities in applications for and use of public childcare services, and the role of social policy in alleviating them”. *Papers*, 107 (3), e3068. <<https://doi.org/10.5565/rev/papers.3068>>

Abstract

Early childhood education and care is seen as a key social investment policy for helping to mitigate social inequalities. The Matthew effect (ME from now on) is the process that explains how suffering social disadvantages leads to more disadvantages. Following the logic of the ME, it will be the most disadvantaged families that have proportionally less access to these services. This study investigates the mechanisms that produce these inequalities and to what extent they can be reduced by ECEC access criteria that promote equal opportunities. An analysis is carried out of a survey addressed to 1,219 mothers in Catalonia with children under 3 years of age about the use of different types of informal and formal care services. The results show that nursery services, through progressive access criteria, can significantly reduce inequalities that are due to the mother's income. Likewise, sliding-scale pricing and social services are effective public policies for reducing the ME. However, despite these measures, the mother's level of education and place of birth are factors that continue to lead to an unequal proportion of places being taken up, which is not explained by preferences expressed by the mother. Two possible causes are suggested: first, in a context of scarcity of supply, mothers with university studies have more resources for obtaining nursery places in the allocation system; second, mothers without studies or born outside of Spain often lack job stability and have to cope with atypical schedules.

Keywords: childcare; nurseries; early childhood; social investment; inequalities; Matthew effect; regulation; social policy; welfare state; formal care; local government

Resumen. *¿Estado de bienestar para todas? Análisis de las desigualdades sociales en las solicitudes y el acceso a las guarderías públicas, y el papel de la política social para aliviarlas*

Las políticas de atención a la temprana infancia son consideradas una inversión social clave para la mitigación de desigualdades sociales. No obstante, siguiendo la lógica del efecto Mateo (EM a partir de ahora) —el proceso que explica cómo las desventajas sociales conllevan más desventajas—, son las familias más desfavorecidas las que acceden proporcionalmente menos a estos servicios. El presente estudio se pregunta los mecanismos que producen estas desigualdades y la capacidad de los criterios sociales en el acceso para reducirlas. Se analiza una encuesta realizada en Cataluña y dirigida a 1.219 madres con niños/as menores de 3 años sobre el uso de distintos tipos de cuidado informal y formal. Los resultados muestran que las guarderías, mediante criterios sociales en el acceso, reducen significativamente las desigualdades respecto a los ingresos de la madre. Igualmente, la tarificación social y los servicios sociales son políticas públicas efectivas para la reducción del EM. No obstante, a pesar de estas medidas, persisten las desigualdades en el acceso respecto al nivel de estudios y el lugar de nacimiento de la madre. Las preferencias de la madre no explican estas desigualdades. Se ofrecen dos respuestas alternativas: primera, en un contexto de escasez de oferta, los mayores recursos de las madres con estudios universitarios para tener éxito en el sistema de asignación de plazas; segunda, la falta de estabilidad laboral y horarios atípicos de las madres sin estudios o nacidas fuera de España.

Palabras clave: guarderías; jardín de infancia; temprana infancia; inversión social; desigualdades; efecto Mateo; regulación; política social; estado de bienestar; cuidados formales; gobierno local

Summary

- | | |
|---------------------|----------------------------|
| 1. Introduction | 5. Discussion |
| 2. State of the art | 6. Conclusions |
| 3. Data and methods | Acknowledgements |
| 4. Results | Bibliographical references |
| | Appendix |

1. Introduction

The entry of women into the labour market and the shift in social policies towards the social investment paradigm have led to more interest being taken in Early Childhood Education and Care (ECEC), including its supply and quality, and the inequalities regarding access to it (Bonoli, 2013; León, 2017). These services have historically been designed to care for young children so that their mothers can work, and their strictly educational role has been largely neglected (Bonoli, 2013: 115). However, recent studies indicate that using these services has a positive effect on subsequent educational outcomes, especially for children from disadvantaged backgrounds (Magnuson et al., 2007; Felfe and Lalive, 2013 in Abrassart and Bonoli, 2015). In a review of studies on the United States, Esping-Andersen (2009: 133, in Abrassart and Bonoli, 2015) concludes that quality childcare services that focus on children at risk favour their social integration and foster them eventually staying in school for longer.

This article considers the importance of the educational role of nurseries, especially for children from disadvantaged backgrounds, and studies potential inequalities in accessing public nursery services and their possible causes, including whether the Matthew effect (ME) comes into play. In simple terms, the ME can be defined as the process that occurs in situations where social advantages lead to more advantages, while social disadvantages lead to more disadvantages. Over time, this situation leads to greater inequality (Rigney, 2010).

The existence of inequalities in childcare has been widely documented for different European countries. Empirical studies of the last decade show a strong presence of the ME regarding income in all EU countries (except in the Scandinavian countries and Austria): low-income families (the 30% of people with the lowest incomes in each country) are less likely to use childcare services (OECD, 2011: 144, in Abrassart and Bonoli, 2015; Felfe and Lalive, 2013; Abrassart and Bonoli, 2015; Lancker and Ghysels, 2012). Educational levels also explain the ME, since mothers with university studies in high-income households use these services more compared to families with lower incomes or with mothers with lower education levels (Ghysels and Lancker, 2011).

However, the studies that have been carried out to date have two main limitations. The first is that they study ME solely in terms of obtaining nursery places. Instead, a theoretical approach to the causes of ME should differentiate between two separate stages: firstly, the moment of applying for a nursery place, and secondly, the allocation and use of this place. This would make it possible to consider that the application process may lead to greater or lesser probabilities of accessing the service. In this way, we need to distinguish between two types of social policies: on the one hand, public spending policies that affect the number of applications (e.g. price reductions or an increase in the number of nurseries); on the other hand, regulation policies that determine who can access the system (e.g. lotteries or points awarded according to the socioeconomic characteristics of the mother). Although the previous studies consulted focus above all on spending policies (e.g. Lancker, 2018), this study considers that regulation also has a key role in the modern welfare state (Levi-Faur, 2014). Thus, my first research question is the following: *since there is a limited number of places available, how does the system in place to determine access to public nurseries influence the ME?* My hypothesis is that the access systems to public childcare are effective in reducing the ME that exists in the applications to access the service. Through a survey of mothers in Catalonia who have children aged 0-3 years and a model with logistic estimators, this article compares the ME in applications for a public nursery place with the eventual allocation and use of a place. In this way, some reasons for the ME in Catalonia and the potential effect of nursery access policies to reduce this ME can be obtained. However, the article does not go on to measure what kind of access policies produce this effect.

The second observation is that in the studies consulted, little quantitative research has been carried out into the reasons why mothers with higher socio-economic levels obtain more access to early childhood services, especially those

with university studies. Thus, the second research question of the article is this: *what mechanisms regarding the mother's studies explain the ME in applications for public nursery places and accessing them?* Based on the data from the survey and secondary sources, an exploratory analysis is carried out of the reasons mothers with different educational levels have for not applying for or accessing a place. Here the second hypothesis is that the mother's preferences are not relevant in explaining the ME in public nursery care. Pavolini and Lancker's (2018) results hint at this, but the authors do not analyse why preferences are not important in explaining ME, nor do they offer alternative explanations. Regarding why preferences may not be important, this study assumes that, although mothers who have studied for longer might give more importance to earlier educational stages, mothers in a worse socioeconomic condition are forced to participate in the labour market and to use public nursery services if they exist (even though they might prefer private services). An alternative explanation to mothers' preferences is offered by Abrassart and Bonoli (2015). They indicate that an important variable that explains the ME is the lack of information available on how to access these services and to navigate the system effectively. This lack is caused by the lower social capital of certain families, such as those with fewer studies and who were not born in Spain. This study goes further by quantitatively exploring the extent to which information becomes a determining factor in guaranteeing access to nursery places.

Lastly, it should be mentioned that, beyond these empirical contributions, there are no survey analyses regarding the ME in Spain that allow us to study the mother's preferences or other of her characteristics, although studies have already been carried out on the causes of ME on the supply side. For example, Navarro-Varas (2019) has studied the impact of price escalation. The article is organised as follows: first I present the state of the art; in section 3, the data and methods, and in section 4, the results. In section 5 there is a discussion, and section 6 presents the conclusions.

2. State of the art

As Rigney (2010) explains, the ME pervades a wide range of social institutions and is an essential principle for understanding the social dynamics of inequality in general. The ME occurs in various social fields, including education (in all its stages), in the economy, in politics, and so on. Thus, the ME is a broad concept that can be applied in very different fields and sectors, and that ultimately seeks to describe, simply put, the way in which the rich get richer and the poor get poorer. This is something which allows us to recognize the origin of inequalities and to open up the debate about the need for public intervention. In the case of early childhood education (that of 0-6 year-olds), the greater purchasing power and the social and cultural capital of the families make it easier to offer their children more resources and educational knowledge. This would imply that the ME in the cognitive and relational capacities of the children begins at birth. In itself, the creation of a public nursery education

system should initially alleviate this type of ME for the 0-3 stage, by providing very young children with education and social integration in cases where it is difficult to ensure them at home (León, 2017). However, the ME can reappear when accessing public nursery places if the families with greater economic and social resources make up the majority of the users.

As mentioned above, empirical studies have conceptualised and categorised the ME with respect to family income (Bonoli and Vuille, 2013: 35; Abrassart and Bonoli, 2015), the mother's education level (Coneus et al., 2007) and the mother's job category (Pavolini and Lancker, 2018). The cause of the inequalities can derive both from the characteristics of the demand, i.e. the socioeconomic conditions and cultural aspects of the mothers or other family members, and from the characteristics of the supply, especially in terms of cost and availability.

On the demand side, the first important factor is employment. To the extent that most of the burden of care tends to fall on the mother, if she does not work, she will be less likely to seek formal care services, especially if they represent a significant economic cost for the household. On the other hand, mothers with more stable jobs are more able to plan and organise care for their children (Lancker, 2018). Thus, ME is reproduced through the mother's employment situation to the extent that her type of participation in the labour market is explained by her socioeconomic situation (Lancker and Ghysels, 2012; Coneus et al., 2007; Bonoli and Vuille, 2013: 35; Abrassart and Bonoli, 2015). Following the same logic, the mother's preferences regarding care and public nurseries can reflect the ME if these preferences vary according to a household's socioeconomic level. According to the literature, this occurs when mothers with lower levels of formal education or that come from social groups that are more socioeconomically disadvantaged, such as some migrant groups, are more likely to have traditional values regarding the role of women in the home or to relegate care to informal social networks in their community (Abrassart and Bonoli, 2015; Lancker, 2018). However, this would contradict Pavolini and Lancker's study (2018), which finds that as traditional values increase, all social strata similarly reduce the use of services.

In addition, the relationship between preferences and using nursery services is complex, as explained by Lancker (2018), based on data from the empirical study by Vandebroek et al. (2008). Preferences appear to be conditioned by the availability of the services themselves. When there is insufficient public investment in nurseries in more disadvantaged neighbourhoods, for example, households might claim that they would not choose this type of care simply because it is not common in their neighbourhood or among their friends and family.

Beyond preferences, families with higher levels of education may benefit from processes where there is competition for places. As Abrassart and Bonoli (2015) explain, we can expect families with higher educational levels and non-migrant origins to have greater access to information about the availability of these services, about services that they might use, and about the existence

of specific nursery places. These people will better understand how the formal procedure for assigning public places works and, therefore, they will be more successful in tackling the process (including possibly *jumping queues* by using persuasion techniques and connections). But although we are aware of the possible mechanisms regarding how information plays a role in explaining the ME, no quantitative empirical studies have been found that measure its degree of importance. Likewise, the role of public services, such as social services, has not been measured in its potential role of providing information and helping to alleviate this possible problem. These mechanisms are analysed in this article.

On the supply side, the availability of nursery places and the competition for them are important, as well as the cost of services – specifically, the sliding scale of prices with respect to family income (Abrassart and Bonoli, 2015). Sliding scales are important in cases of limited supply because, unlike a general reduction in the cost for all users, they encourage mothers with low incomes to use the services, while discouraging those with higher incomes. Quantitative studies show mixed results regarding the importance of the cost and the availability of places, which means that we can expect the relative importance of each factor to depend on the local context (Lancker and Ghysels, 2012; Abrassart and Bonoli, 2015; Pavolini and Lancker, 2018). Due to the fact that the degree of inequality in accessing the services is in part due to the existing supply (Pavolini and Lancker, 2018; Lancker, 2018), countries in southern Europe, including Spain, run the risk of suffering from high rates of the ME. These countries have enrolment rates and investment ratios over GDP that are well below their northern European counterparts, which in 2001 had already reached enrolment rates of 80% (León et al., 2019; Bonoli, 2013: 120). Historically, southern European countries have had less pressure to extend care services to children, not only because of the late entry of women into the workforce, but also because of the educational policies of each country (León et al., 2019). In addition, working women there have used alternatives to public services, such as care provided by grandparents and informal caregivers of migrant origin (Bonoli, 2013: 147, 180).

The cases of Spain and Catalonia are of interest because in the last two decades they have witnessed two opposing trends. On the one hand, the post-2008 austerity measures in regions such as Catalonia meant considerable cuts in the early years care budget (Síndic de Greuges, 2015). Although the Generalitat (Catalan regional government) has now once again taken on its share of the financing of these services, the effect of the cuts and the lack of central government financing over the last decade have entailed an increase in management costs for local authorities, which might eventually increase the price of services. Here the research by Navarro-Varas (2019) concludes that defamiliarisation in Spain has occurred more frequently among the upper social strata, especially since the economic crisis of 2008. She also points out that the decentralisation of the local administration creates a heterogeneous scenario of public supply where the municipality of residence conditions access to services. In fact, in the Metropolitan Area of Barcelona, the variation in prices for those

in the first quartile of family income ranges between €4,430 per year in Barcelona to €3,300 in other municipalities. León et al. (2019), using the *Living Conditions Survey*, show that by 2016 the use of formal care was much higher both for households with incomes above the median and those with higher education — it is 20 percentage points higher for those with university studies than those who only completed compulsory secondary education. In recent years, there has been a growth in public nurseries and in the use of sliding-scale pricing policies that could alleviate the ME. However, the Barcelona Metropolitan Area, which includes most of the population of Catalonia, contains very few municipalities, with Barcelona being one of them, that apply a rate for those with lower incomes that effectively reduces the cost of the service for those in the first quartile. Only Barcelona and one other municipality manage to implement a sliding-scale pricing system where the weight of the cost of services compared to annual family income is lower for the first family income quartile compared to the other quartiles (Navarro-Varas, 2019).

However, beyond the cost and the availability of the service, the literature mentioned does not make any empirical estimates on the effect of policies for accessing nurseries, such as the points systems used by nurseries when the demand is greater than the supply. So the studies measure the use of services and the social spending on them, but they leave out what happens at the application stage and the stage of being allocated a nursery place (or not). However, as Levi-Faur (2014) indicates, the power of the welfare state to distribute resources through its rules and regulations should not be underestimated. Furthermore, the regulatory figure of the state becomes even more important when its role in terms of public spending is limited by a context where austerity policies have been implemented. This was true in the case of Catalonia when the central government and the Generalitat (regional government) cut their investment in public nurseries in the aftermath of the 2008 financial crisis, while the local governments have had the power to establish access criteria to help the most vulnerable. Thus, instead of focusing on public spending, this article studies the effect of access systems (without going into the type of system used), in order to contribute to a better understanding of the ability of regional and local policies to use regulations to limit the ME.

3. Data and methods

3.1. Data

The data used comes from a survey of 1,219 mothers in Catalonia with children born between 2016 and 2019. The survey was conducted in mid-late 2020, within the frameworks of the *Investment in early childhood: policy, policies and results* project of the Ministry of Science and Innovation (CSO2017-88906-R) and the RecerCaixa's *Models of 0-3 education and care* project. The survey reconstructs the working trajectories of parents and their care options in the first three years of a child's life. Although the design of the survey was

supposed to be face-to-face and carried out in collaboration with schools in Barcelona, the school closures caused by the COVID-19 pandemic restrictions in the months following March 2020 meant that the data collection method had to be modified and different distribution channels had to be used.

In the end, 60.4% of the sample was configured as follows: an online survey, distributed through schools (14%), social networks (46.3%), a survey panel (24.7%), recruitment through mothers (14.4%) and by telephone from schools (0.6%). The survey could be answered by all mothers residing in Catalonia. The result is a sample in which 43% of the mothers live in Barcelona, which represents an overrepresentation of the area (according to Idescat data, in 2020, only 23% of the women in Catalonia aged between 20 and 49 lived in Barcelona). By socioeconomic level, 48% of mothers in the sample completed university studies, while the data shows that in 2011 the equivalent figure for women between 20 and 49 years old in all Catalonia was 24%. In part this is due to Barcelona being so overrepresented; according to the 2011 census, the equivalent figure there reached 48%.

3.2. Method

To answer the first research question —on access mechanisms to alleviate the ME—, the probability of applying for and accessing a nursery place (dependent variables) are compared according to different socioeconomic variables regarding the mother (independent variables). In other words, in order to analyse the effect of a nursery access system that alleviates the ME, the probability of applying for a place is compared with the probability of being allocated one and using it, according to the different socioeconomic variables of the mother. To do this, two models are compared – in one, the dependent variable is a dichotomous variable reflecting being allocated a place and, in another, the dependent variable is making an application. This variable has a positive value if the mother has accessed or has applied for a place (according to the model) while their child is 0-3 years old. If the difference in probabilities of applications for places of mothers in different income brackets with different levels of studies is reduced when looking at the places accessed, then the access systems are effective. However, since a mother with a lower socioeconomic status could reject a place if it is allocated if they cannot afford it, we must take this estimation of how effective the access systems is as a lower limit. It should be noted that although it is true that this difference in probability between applications and access could be reduced because mothers who have high socioeconomic status change their minds or turn down a nursery place, the probability of this event is very low.

In order to ensure that the models are statistically efficient, that is, to minimize the number of regressors in the estimation model, the estimation method uses four pairs of models with different independent variables depending on whether they are statistically significant. The pair of models with the most complete specification are the following (although variations of this are shown in the results):

$$\begin{aligned}
 \text{NurseryApplication}_i = & a_i + \beta_j \text{MothersIncome}_i + \beta_j \text{MothersEducation}_i \\
 & + \beta_j \text{MothersIncome}_i * \text{MothersEducation}_i + \beta_j \text{MothersWorkSituation}_i \\
 & + \beta_j \text{MothersWorkSituation}_i * \text{MothersIncome}_i + \beta_j \text{HouseholdVariables}_i \\
 & + \beta_j \text{OpinionsNursery}_i + \beta_j \text{OpinionsNursery}_i * \text{MothersWorkSituation}_i \\
 & + \beta_j \text{PlaceOfBirth}_i + \beta_j \text{LargeFamily}_i + \beta_j \text{Age}_i + \varepsilon_i
 \end{aligned} \quad (1)$$

$$\begin{aligned}
 \text{NurseryPlaceAllocated}_i = & a_i + \beta_j \text{MothersIncome}_i + \beta_j \text{MothersEducation}_i \\
 & + \beta_j \text{MothersIncome}_i * \text{MothersEducation}_i + \beta_j \text{MothersWorkSituation}_i \\
 & + \beta_j \text{MothersWorkSituation}_i * \text{MothersIncome}_i + \beta_j \text{HouseholdVariables}_i \\
 & + \beta_j \text{OpinionsNursery}_i + \beta_j \text{OpinionsNursery}_i * \text{MothersEducation}_i \\
 & + \beta_j \text{PlaceOfBirth}_i + \beta_j \text{LargeFamily}_i + \beta_j \text{Age}_i + \varepsilon_i
 \end{aligned} \quad (2)$$

whereis the constant and the error. The two independent variables used to detect the presence of the ME are the mother's education level ("MothersEducation"), categorised as a dichotomous variable between mothers with and without university studies, and the annual income of the mother before the birth of her child, ("MothersIncome"), categorised into bands of €0-14,000, €14,001-25,000, €25,001-35,000, and over €35,000. In each pair of models it is included an interaction between these last two variables. A higher probability of applications from mothers with higher incomes or places allocated to them will indicate the ME occurring with respect to income, while a greater probability of applications from mothers with university studies or places allocated to them will indicate the ME occurring with respect to education level. The interaction between both variables allows us to see if the effect of one is mediated by the other; for example, if a mother with a higher income is more likely to apply to a nursery because she has a university degree.

The remaining independent variables try to control for other characteristics held by the mother that could affect the probability of her applying for or being allocated a nursery place. Including them makes it possible to reduce the risk of bias due to the omission of variables from the estimators of income and studies of the mother, as well as making it possible to estimate variables of interest in the probability of applying for or being allocated a nursery place. To control for the employment status of the mother ("MotherWorkSituation"), a dichotomous variable is included for each period of the child under-three's life (4 months to 1 year, 1 to 2 years and 2 to 3 years); this is positive if the mother worked during the period in question. Being in employment increases the probability of using childcare services. To control for household socioeconomic status, other variables are included. They have been simplified by grouping them together as "HouseholdVariables" in the models above, but they include the couple's income (categorised as the mother's) and their studies (whether or not they have university studies), their housing (categorised as a property without a mortgage, a property with a mortgage, rental property, or other), a dichotomous variable according to whether they have applied for benefits in the three years prior to the interview, and a dichotomous variable according to whether they have paid a bill late in the twelve months before the interview.

It should be mentioned here that the relationship between the socioeconomic variables of the mother and those of her partner may well be correlated due to the processes in which people find partners with the same social status. Even so, the benefit of studying the ME by the mother's income is that it can capture the variations in childcare applications that are due to the relative price of childcare, as well as the opportunity costs of leaving the labour market in the event of having a partner who is in employment. Furthermore, by including education level and income in the same model, we can better separate the effects that are due to the cost of services (measured as income) and the effects that are due to the mother's possible social capital (measured as education level).

In order to control for the mother's preferences, two dichotomous variables ("OpinionsNursery") are incorporated in order to explain the ME. One variable measures whether, in response to the statement "nursery is only an option chosen by families who cannot take care of their children", the mother has chosen one of the following options: "somewhat agree", "agree" or "strongly agree". The other variable also measures whether the "somewhat agree", "agree" or "strongly agree" options were chosen in response to the statement "nurseries offer an option that is not appropriate for children under three". Both variables take a null value if the mother chooses the "strongly disagree" option in response to these statements. The models where these preferences are included also incorporate an interaction with the mother's education level, in order to find out if the preferences mediate the differences in applications for nursery places made by mothers with different studies, and the allocation of these places. Finally, control variables for other characteristics held by the mother are also included, such as the age of the mother and a dichotomous variable regarding whether the household is a large family (with three or more children). The age of the mothers is incorporated because, once a woman makes the decision to have their first child, she can remain outside the labour market until her fertility cycle ends, and the probability of the fertility cycle ending increases with age (Nollenberger and Rodríguez-Planas, 2015). Being a large family is relevant because the public administration usually gives families in this category reduced prices and easier access to services, increasing the probability of them being allocated a place. The administration also gives points to users if they have siblings enrolled in the nursery, but this variable has not been included because it did not yield significant results. In addition, the mother's place of birth (in Spain or outside Spain) is included, since other studies mentioned above indicate that this factor could cause a reduction in her using nursery services. Finally, a dichotomous variable is included that has a positive value if the mother has used private services such as private nurseries or childminders, since both services are usually substitutes for a public nursery.

Due to the dichotomous nature of the dependent variable, the estimation method used is the logistic method with standard errors clustered by postal code to control for the correlation of the residuals in mothers who reside in the same municipality and are faced with the same supply characteristics.

Regarding the second research question —about the mechanisms that could explain the ME according to the mother’s education level— the effect of the mother’s preferences in the models is taken into consideration, but in addition, an analysis is also carried out of the survey questions in an attempt to ascertain the reasons why a mother has not applied for a place or has not been allocated one. Including these questions allows us to discern the different reasons for applying for a place or using one depending on the mother’s level of education. In the discussion, there is an assessment carried out of the responses, together with some secondary studies that allow us to generate plausible hypotheses about the persistence of the ME in Catalonia with respect to a mother’s education level.

4. Results

4.1. *Descriptive data of the sample*

Table A1 in the appendix presents the descriptive data related to the sample, distinguishing between the complete sample and the portion that contains only the mothers who lived in Barcelona at the time of the survey. In this way, we can tackle the possible bias that can be produced by the overrepresentation of Barcelona in the sample. 51% of the entire sample applied for a nursery place at least once when their child was 0 to 3 years old, while 35% were allocated a place for at least one school year. In Barcelona, the demand was higher, but the rate of places allocated was the same as for the complete sample, which indicates that there was more unfulfilled demand there. If we look at applications and places allocated by income, in both the complete sample and the Barcelona sample there was an increase of 10% between the first and second income bands, while between the second and the third bands, the percentage of applications also increased but the rate of places allocated was the same in both. In Barcelona, the reduction in places allocated for families in the second and third income bands fell more sharply, indicating a greater reduction in ME between applications made and places allocated. In contrast, regarding the mother’s education level, there would also be indications of the ME in the applications, but with less reduction of it in the allocation of places. Here the percentages are similar in both samples. Therefore, Barcelona being overrepresented in the sample would mean overestimating the effect of the access criteria in reducing income-related inequalities. The bias does not appear to occur for education-related inequalities.

As for other socioeconomic variables, including the mother’s partner’s education level and if the mother worked before the child was born, despite the greater number of applications made in Barcelona due to greater demand, the percentages are similar. The data have not been included in the table, but in the total sample, the percentage of mothers in employment in the first year of the child’s life drops to 65%, and then goes back up to 81% between the first and second year of the child’s life. Here it is worth pausing a moment to

examine the relationship between the mother's employment status and her education level: the first is a variable that affects the probability of applying for a nursery place and that could be highly related to the socioeconomic level of the household. Crossing the mother's employment with her educational level, we find that between the child's first and third year of age, there is a gap. If on average, 70% of mothers with university studies work when their child is between 4 months and a year in age and this figure reaches 90% when they are between a year and 2 years of age, in the case of mothers with no university studies, the average in the first stage is 57% and in the second stage is 65%. It is in this transition, from when the child is one year old, where employment could be a variable that would explain the ME. Finally, in table A1, we see that there are almost no differences in the applications between mothers born in Spain and outside it, but that places allocated fall sharply for the latter (far more in the entire sample than in Barcelona). Investigating why this detrimental effect occurs for mothers not born in Spain is important, as it may be an issue related to demand, or a discriminatory barrier in the access system.

4.2. Presence of the ME in terms of education level and income in applications to and allocation of places

Table 1 shows the results of the estimates performed for the four pairs of models. Control variables have been included in each model depending on whether the estimators were significant for each of them. The coefficients of the interactions have not been included for reasons of space. Before explaining the results, we should mention that as a measure of robustness for each model, a mixed logistic estimate has been replicated, in which the lower level is the postal code of the area where each interviewee lives. At the end of Table 1, a hypothesis test is shown to verify if the estimators of the simple logistic model are biased due to not controlling for the sample design. Although the hypothesis is rejected at the 5% confidence level for the application models, except for the most complete one, it has been decided to show only the results of the simple logistic model, for the following reasons: many municipalities only contribute one observation and there are more than 250 groups per postal code for a sample of 1,219 observations; the models are more comparable using the same estimation tool and, again, the more complete models do not reject the null hypothesis; there is very little difference in the coefficients and standard errors between the mixed model and the logistic model.

If we look at the coefficients in Table 1, we see that for the variable that measures the mother's education level, the results are significant for most models, and in some models the null hypothesis is rejected at the 1% confidence level. In addition, both for the probability of applying for a place and of being allocated one, the size of the coefficients remains similar. Regardless of the mother's education, the effect is similar if the mother's partner has completed higher education. To measure the possible effect of the access system reducing the ME, Table 2 computes the marginal effects of having university studies for

Table 1. Results of the estimations using a logistic estimator

Variables	(1) Application for a public childcare place	(2) Use of a public childcare place	(3) Application for a public childcare place	(4) Use of a public childcare place	(5) Application for a public childcare place	(6) Use of a public childcare place	(7) Application for a public childcare place	(8) Use of a public childcare place
<i>Economic Variables</i>								
Mother's income before birth of child								
1. 0-14,000 €	(Reference)	(Reference)	(Reference)	(Reference)	(Reference)	(Reference)	(Reference)	(Reference)
2. 14,001-25,000 €	1.47* (0.232)	1.45* (0.229)	1.35 (0.240)	1.18 (0.245)	1.18 (0.446)	0.78 (0.357)	1.38 (0.251)	1.22 (0.255)
3. 25,001-35,000 €	1.86*** (0.333)	1.43 (0.295)	1.78** (0.364)	1.21 (0.256)	1.28 (0.628)	0.42 (0.297)	1.70** (0.349)	1.17 (0.249)
4. Over 35,000 €	1.14 (0.270)	1.18 (0.299)	1.18 (0.322)	1.12 (0.378)	0.91 (0.886)	0.73 (0.954)	1.19 (0.339)	1.15 (0.403)
Mother is employed when child is 1-2 yrs of age			1.73** (0.293)	2.70*** (0.533)	1.55* (0.328)	1.93* (0.502)	1.56** (0.265)	2.46*** (0.486)
Late bill payment	1.51* (0.265)		1.61* (0.304)		1.61* (0.303)		1.72** (0.325)	
Receives benefits		1.39* (0.225)		1.72*** (0.284)		1.73*** (0.284)		1.94*** (0.338)
Income from partner	Not included	Not included	Included	Included	Included	Included	Included	Included
<i>Education and preferences variables</i>								
Mother has university studies	1.47** (0.217)	1.59** (0.233)	1.60** (0.260)	1.65** (0.312)	1.59 (0.468)	1.88 (0.660)	1.88** (0.381)	1.69* (0.430)
Partner has university studies			1.61** (0.279)	1.54* (0.266)	1.61** (0.273)	1.55** (0.265)	1.66** (0.285)	1.57** (0.272)
Opinion 1: Nursery only an option if no family care							0.61*	0.36***
Opinion 2: Nursery not a good option for infants							0.77 (0.148)	0.83 (0.188)
<i>Interactions</i>								
Opinions * Mother's education							Included	Included
University studies * Mother's income	Not included	Not included	Not included	Not included	Included	Included	Not included	Not included
Mother works when child is 1-2 yrs of age * Mother's income	Not included	Not included	Not included	Not included	Included	Included	Not included	Not included

Table 1. Results of the estimations using a logistic estimator (*continuation*)

Variables	(1) Application for a public childcare place	(2) Use of a public childcare place	(3) Application for a public childcare place	(4) Use of a public childcare place	(5) Application for a public childcare place	(6) Use of a public childcare place	(7) Application for a public childcare place	(8) Use of a public childcare place
<i>Controls</i>								
Use of private services	0.53*** (0.076)	0.20*** (0.035)	0.41*** (0.063)	0.13*** (0.024)	0.41*** (0.064)	0.13*** (0.024)	0.36*** (0.059)	0.10*** (0.022)
Large family	2.92 (1.870)	5.66** (3.387)	2.90 (1.730)	5.57* (3.827)	2.87 (1.717)	5.39* (3.750)	2.97 (1.800)	6.13** (3.963)
Age of mother	1.04*** (0.011)	1.04*** (0.012)	1.03* (0.012)	1.03* (0.014)	1.03* (0.012)	1.03* (0.014)	1.03* (0.011)	1.03* (0.014)
Mother not born in Spain	1.02 (0.205)	0.62* (0.125)	0.96 (0.203)	0.63 (0.166)	0.96 (0.203)	0.63 (0.168)	0.98 (0.197)	0.64 (0.158)
Constant	0.19*** (0.078)	0.11*** (0.048)	0.16*** (0.074)	0.05*** (0.030)	0.17*** (0.080)	0.06*** (0.036)	0.28** (0.131)	0.12*** (0.071)
Observations	1.219	1.219	1.115	1.115	1.115	1.115	1.115	1.115
Pseudo R-squared	0.0395	0.0931	0.0694	0.150	0.0700	0.154	0.0940	0.192
LR test vs. logistic regression	0.0212	0.0876	0.0142	0.0619	0.0306	0.0568	0.0683	0.2419

Note: Coefficients are reported as odds-ratio and standard errors as log-odds. Figures in parentheses show the robust standard errors of the mother's place of residence (postal code).

*** $p < 0.001$, ** $p < 0.01$, * $p < 0.05$

Source: author's own elaboration.

models 3 and 4, applications and allocation and use of places, respectively. It is estimated that if the mother has a university education (and the effects are similar for the partner), both the conditional probability of applying for a place and of being allocated one increase by approximately 10 percentage points. According to this evidence, the access system would not be able to reduce the ME that occurs in the applications with respect to education levels.

In the case of the mother's income, the coefficients in Table 1 are also relevant and significant for a majority of the models when the probability of applying for a nursery place is measured. However, in terms of allocation of places, they are lower and cease to be significant. Regarding the variable that captures the interaction of the mother's income and her education level, no statistically significant estimators were obtained, which indicates that it is not necessary to take a possible mediating effect between both variables into account. As for the mother's income, Table 2 also computes the marginal effects. We see that the increase in the mother's income from the €0-14,000 to €14,001-25,000 band increases applications by about 7 percentage points. This then goes up a further 6 points when moving to the €25,001-35,000 band. With an income of over €35,000, applications are estimated to drop 9

Table 2. Marginal effect of the mother's income and education level on the conditional probability of her applying for a public childcare place and accessing it when the child is 0 to 3 years old

	Mother with university studies		Mother's annual income before the birth of the child			
	No	Yes	0-14,000 €	14,001-25,000 €	25,001-35,000 €	Over 35,000 €
Probability of applying for a public childcare place	0.49	0.6	0.49	0.56	0.62	0.53
Probability of using a public childcare place	0.32	0.43	0.36	0.39	0.39	0.38

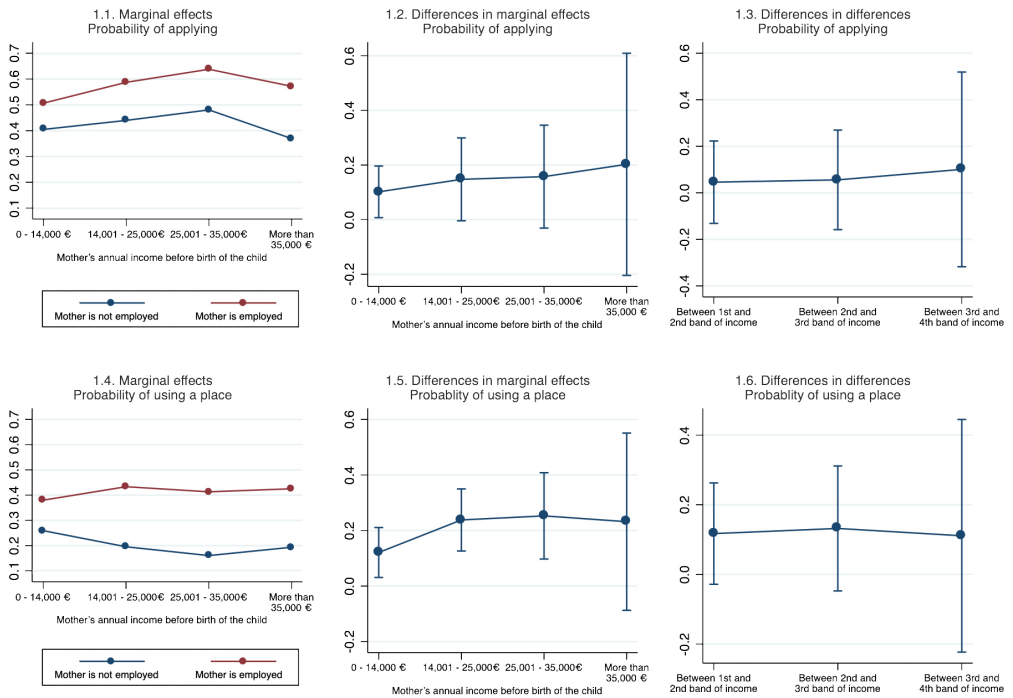
Source: author's own elaboration from the results of the estimations of models 3 and 4 in Table 1.

points. However, as far as places allocated go, income becomes less relevant in explaining the ME. For example, going to the €14,001-25,000 band from the category below it, there is an increase of only 3 points.

Table 1 also shows relevant coefficients—both in applications and in places obtained—of the estimator that measures whether the mother is employed when the child is between 1 and 2 years old. And we also see that, despite including this variable, the mother's studies have a statistically significant coefficient both when applying for and obtaining a place, which indicates that the ME due to studies cannot be explained solely by whether the mother is employed. For the other age groups for the child, the coefficients of the mother's employment were not significant and have not been included. Similarly, part-time work and the type of work contract held before the birth of the child did not give any relevant and statistically significant coefficients either and therefore they have not been included in Table 1 either.

In order to better understand the relationship between employment and the ME, we are also interested in knowing if being in employment exercises a possible mediating effect between the mother's socioeconomic level and her probability of applying for or obtaining a nursery place. That is, if not having a job affects the probability of applying for a place and obtaining it, according to the socioeconomic level of the mother. To do this, in models 5 and 6, the interaction between income and employment in the child's second year is taken into account, while in figures 1.1. and 1.4, the evolution of the marginal effects of working is shown for each income bracket and for applications and access. We see that as income increases, the places allocated to mothers who do not work falls further. However, this does not happen with applications. Regarding the statistical values, in figures 1.2 and 1.5 we see that the interactions are relevant and the differences in the marginal effect for each income level are significant in terms of obtaining a place. This would be like the effect seen in table 1 of having a job, but for each income level. Now, to correctly estimate whether the differences between working or not

Figure 1. Estimation of the marginal effects, the differences, and the differences in differences in earnings by employment status of the mother when the child is between 1 and 2 years old (models 5 and 6 in Table 1)



Source: author's own elaboration. 95 % confidence intervals.

working between income levels are significant, an estimate of the difference in differences is required. This is because the confidence intervals of the points in Figure 1.5 cannot be compared in order to establish whether the differences in the effects of employment are significant, since to make such a statistical inference, it is necessary to take into account the density distribution of the differences. The differences in differences are calculated by firstly calculating, for each income level, the difference between working and non-working mothers in the marginal probabilities of applying for/obtaining a place. Then, the difference between this difference in income levels is calculated, as well as the confidence intervals. The results are shown in figures 1.3. and 1.6. We see that the 95% confidence interval of the first point—the difference between the first and second income brackets—would contain the null value. Therefore, we cannot reject the null hypothesis that being in employment is not a mediating variable between income and obtaining a place. The way that the calculation is set up means that this is the same result that we obtain with the coefficients in the estimator of the interaction between income and obtaining a place in Table 1.

Once we have examined the effects of the mother's education level, income and employment on the ME, we can observe other explanatory variables regarding the socioeconomic condition of the household that could yield interesting results regarding our first research question on the allocation system's effect on reducing the ME. First, we find coefficients regarding the partner's income that are not particularly relevant and not significant in all the models, thus giving relevance to the weight of the mother's income in the household when studying the ME. Second, applying for benefits has a positive and significant effect. We can interpret that, once controlled by income, applying for benefits implies knowledge of and contact with the public administration and social services, which allows the family access to a system that can allocate places based on the vulnerability of the family. Third, in the case of a late bill payment, the positive effect could also be indicating that at certain levels of economic vulnerability there is a greater probability of being in touch with social services. One of the questions that the survey asks is how the mothers found out about the childcare services available in their neighbourhood, and the answers lead in the direction of my hypothesis: 10% of the mothers who requested public assistance and 14% of mothers who were late with a bill payment stated that social services told them about the nursery services available, compared to 4% who did not apply for benefits and 3% who had no delays in bill payments.

Finally, and following what was seen in the data description, although the mother's place of birth does not affect the probability of applying for a place in any of the models, in the second model in Table 1 there are inequalities in obtaining places and these are significant, with mothers not born in Spain bearing a penalty of 10 points. The effect is similar and consistent in all the models, and although they cease to be significant at the 5% level, they do not exceed the 10% margin. This phenomenon is especially evident for mothers born in a Latin American country (the sample is very small for other continents).

4.3. Mechanisms that could explain the ME in terms of the mother's education levels and her place of birth

As for the second research question about the relationship of the ME to education level, the results of models 7 and 8 in Table 1 indicate that the mother's preferences about nurseries have no effect here. Although both variables regarding opinions about children in nurseries reduce the probability of applying for and obtaining a place and are significant at the 1% level, the interactions are not significant, which indicates that the preferences do not mediate either the applications or the allocation of places. To investigate other mechanisms that may explain differences in applications and places obtained, the survey included specific questions about the motivations and reasons for not applying for or not taking up a nursery place. In the appendix, Figures A1 and A2 include the responses according to the mother's studies. Regarding the reason for not

applying for a place in a public nursery, we see that it is not that mothers without university studies do not apply because they have different preferences or less information about the available services. While it is true that a higher percentage say they do not like public nurseries compared to mothers with higher education levels, it is a small difference (8% vs. 3%), especially when compared to the differences in the response about not being able to afford the services (17% vs. 3%). There are also no significant differences regarding whether the application process for a nursery is complicated or if there is a lack of supply. A phenomenon to take into account is that mothers with more resources sometimes move house in order to obtain a place where they calculate that they are more likely to obtain one, but in the survey almost no mothers confirmed having moved for this reason.

Regarding reasons for not taking up a place despite having applied for it, nearly 80% of mothers with university studies stated that they did not obtain a place, compared to 45% of mothers without university studies. A small percentage of mothers without university studies indicated that they did not take up a place because they could not afford it. But why, then, did women with lower education levels not take up a place? On the one hand, 10% of mothers without university studies chose the option that their employment situation has changed (compared to 1% of those with university studies). Thus, for this segment of the population, job instability, perhaps beyond being in employment or not, is a conditioning factor when it comes to being able to access services. On the other hand, 23% indicated that they had changed their minds (compared to 8% of mothers with university studies). However, this last option could be ambiguous and also include economic and employment-related factors.

As for the reasons given by the mothers born outside of Spain for not accessing places they had obtained, they frequently stated that they did not take up the nursery place allocated because it was far from their homes, that it did not fit with their work schedules or those of their partner, or that their employment status meant that they no longer needed the place. In this sense, studying the working conditions within the sample, women born outside Spain are more likely to have a temporary employment contract or not have a formal contract at all compared to those born in Spain.

5. Discussion

The results obtained partially confirm the first hypothesis: *municipalities manage to reduce the ME with respect to income in the process that occurs between applying to and accessing public nurseries*. Although the probability of making an application is higher as income increases, the probability of accessing a place is the same for mothers of all income levels. In this sense, the results would partially go against what was found in Abrassart and Bonoli (2015) for the Swiss case, where income is given more importance to explain inequalities regarding obtaining places. Examining the interaction between the employment and

income variables has allowed us to confirm Pavolini and Lancker's results (2018), and to see that having a job has less importance as a mediating variable that increases the ME. In any case, the effect is the opposite and decreases the ME. Not being in employment reduces a mother's probability of applying for a nursery place similarly across all income levels, but the probability of accessing a place decreases as income increases (up to middle incomes). This result can be understood as further evidence of the possible equalising effect of the allocation system. In this case, mothers with low incomes and who are out of work, who are therefore more vulnerable, would be favoured. However, despite the relevance of these results, they are not statistically significant and it may be necessary to have a larger sample.

However, the results of the study indicate that the inequalities in applications according to the studies of the mother and her partner, once their socioeconomic situation has been controlled for, are maintained with respect to allocation of places. The importance of the mother's education level in explaining ME is in line with the results in Coneus et al. (2007). In addition, we have found that the systems in place to obtain a place also seem to negatively affect mothers born outside Spain. Despite having the same probability of requesting a place as those born in Spain, the former are less likely to access one than the latter. Thus, while Abrassart and Bonoli (2015) and León et al. (2019) find that women born outside Spain obtain fewer places and interpret it in part as if they also apply less for places, this interpretation might be incorrect. There are mechanisms that prevent them from accessing a place despite wanting one. These barriers to applications and access are analysed in the second research question posed in the introduction.

We have seen that, of the reasons for not applying for a nursery place, the factor that most differentiates mothers without university studies from the others is that a higher percentage of the former indicate that they cannot afford these services. This may indicate a limitation in the study, where the study variable could be capturing a household income effect (despite having controlled for household income and other economic variables in the regressions). In any case, price appears to be the most important barrier when applying for a place. Then, in line with Pavolini and Lancker's results (2018) and our second hypothesis, preferences regarding nurseries would not explain the ME, since no significant results were found in the estimation of the interaction between the mother's studies and her preferences.

Regarding whether the information available to the mother is a relevant variable that explains the ME, the data partially refute this hypothesis. The level of knowledge about the existence of public childcare services is similar between different social strata. Of course, an important source of information for vulnerable families comes from social services, which surely also indicates their key role in helping those groups access the services, either by assisting with applications or giving financial aid. There is however one variable about the available information that is not captured by the survey: the knowledge that each person has of the functioning of the access system to the services.

Access to schools and nurseries in Catalonia and its municipalities follows the Boston mechanism. This system takes into account families' strategies to secure places (Ivàlua, 2020; Calsamiglia and Güell, 2018). Families make an application by putting nurseries in order of preference and, if they do not obtain a place in the nursery they have put as their first option, they only have the possibility of obtaining a place in their other options once the first round is complete. Thus, for a family, it is crucial to know what the demand for the nursery was for the previous school year in order to maximise the chances of obtaining their first option place. However, this information is not readily available. Some households do not go to the open day events of the nurseries (e.g. due to time constraints, lack of resources or irregular work schedules), do not contact the nursery workers directly during the registration period, or do not receive a response from them (Ivàlua, 2020: 99). The families' ability to obtain this information also depends to a great extent on their social networks and economic and cultural resources (Abrassart and Bonoli, 2015). To explain this, a paradigmatic case in our survey may be that of mothers born outside of Spain. Despite requesting places, they might have less access to services because they do not have information networks on how the system works or do not know who to contact in the nurseries to find out about demand in previous years. In addition, when it comes to accessing this information, it cannot be ruled out that there might be discrimination against foreign women and exclusion of them exercised by those who manage the access processes in the nurseries, in a more or less unconscious way.

Finally, in addition to lack of information and the cost of services, there is an additional barrier. Mothers with no university studies and not born in Spain affirm more frequently that they have not accessed a place because of a change in their employment situation. Thus, in line with Lancker (2018), mothers without university studies find that their more vulnerable and changing conditions in the labour market make it difficult to opt for a nursery in a "permanent" way. The inclusion of variables on the type of employment contract in the regressions carried out did not yield statistically significant results, but the variables included were measuring their situations *before* the child was born, so could not capture changes in the employment situation. Future qualitative research may find more information about how mothers' precarious work lives affect their choices regarding their children attending a public nursery long term.

Here it is necessary to point out the limitations of the present study. Data reliability problems need to be taken into account, as well as whether the variables used and the model specified have been identified correctly. On the one hand, part of the household's socioeconomic level and the mother's employment situation might be captured in the variables related to her educational level. For example, it may be difficult to recall annual income for the three years prior to the survey. In addition, economic capacity might be determined by the wealth and financial capacity of the household, but these have not been captured. However, the use of other of the household's socioeconomic variables, such as the ownership of the first home, should have reduced the variable omission bias. In

the case of the mother's employment situation, it has been a problem to find an independent variable by year when the dependent variable captures decisions made for the entire 0 to 3 year old stage. This may produce reverse causality, since deciding to work when the child is between 1 and 2 years old may be determined by having gained access to a public nursery the previous year. It would be ideal to have panel data for the mother applying for a place, obtaining and using a place, and income, as well as her employment status. However, this survey presents limitations on operating estimators used with panel data that we have not been able to employ here. For example, according to Hausman's (1978) test, the "random effects" estimators of models 7 and 8 in Table 1 produce biased estimators, which would indicate that our model's independent variables would be correlated with some of the mother's uncaptured idiosyncratic characteristics. And although the "fixed effects" estimator would not be correlated with these characteristics, it has the limitation of eliminating variables that do not change over time, which is the case of the majority of variables in the survey. In addition, there is very little variation between periods regarding the mother's income, which greatly reduces the variability of the sample.

Secondly, the results must also be treated with caution due to the overrepresentation of Barcelona in the sample. This could have biased the differences found between the probabilities of applying for and obtaining and using a nursery place in Catalonia. Three factors can be taken into account here. First, the higher percentage of mothers with university studies in Barcelona compared to the rest of Catalonia would produce an upward bias in the ME. Second, the sliding-scale pricing in Barcelona applied in 2016 meant a reduction in the real cost of public nurseries for low-income families (IERMB, 2021). It is worth considering if this may have been what motivated the fall in the ME between applications being made and obtaining and accepting a place. On the one hand, although it would increase the probability of low-income families applying for a place, it would also increase the probability of obtaining and accepting a place, without causing the differences in ME that we have found between these two moments in time. This would be the case if we assume that people that request a place do so because they can afford it. Now, even if this were the case, there might be families who knew the future cost when they apply for a place, but when they were allocated it, their economic situation had changed and they ended up rejecting it. This situation could be captured in the high percentage of families without university studies that in graph A2 say have changed their minds as a justification for not taking up a place. In these cases, sliding-scale pricing and the real price reduction it leads to could increase the probability of taking up a place with respect to applications. If this is a common case, we would have to conclude that progressive access criteria is less important in reducing the ME.

Thirdly, families living in Barcelona that have more resources may have different probabilities of applying for and obtaining and accepting a place to families living in the rest of the municipalities. On the one hand, the high population density increases the supply of private services per inhabitant, which

reduces the probability of applying for and being allocated a public place. But this effect would only produce an upward bias in the importance of progressive criteria in the access requirements if there are families who apply for a public place but then, despite receiving one, reject it and use a private nursery. We can expect this to be a rare case, since public nurseries tend to be cheaper and, since there is a sufficient private supply with no waiting lists, it would also make little sense to apply for a place in a public nursery and then reject it.

6. Conclusions

Unlike previous studies, this article, using the case of Catalonia, has investigated the presence of the ME not only in the allocation of public nursery places, but also in applications to them. This has made it possible to analyse the socioeconomic reasons for the ME at both stages (when applying and when taking up a place). In addition, by comparing the probabilities of taking up an allocated place and applying for one with respect to different socioeconomic variables, it has been possible to study the potential capacity of the access system to reduce the existing ME in the applications. Among the main results, we have seen that, on the one hand, the mother's income and the high costs of public nursery services are important barriers to applying for services. However, Catalan nurseries are correcting part of the ME through their access system, making the service available to more vulnerable mothers, which shows the potential of the regulatory state in equal access to public services (Levi-Faur, 2014).

Thus, local public administrations have tools (other than spending tools) that can be effective. Even so, social spending continues to be key in order to lower costs for families —by increasing supply or reducing prices—, to improve the quality of nurseries —thus avoiding segregation— and to strengthen a social services network that provides information, access and public aid. Here sliding-scale pricing is an important measure that can facilitate families taking up places. Future research could expand this analysis by taking into account supply factors to explain the ME in Catalonia, through a study of municipal public policies, including both social criteria in allocation and in prices. This would not only allow us to know the allocation criteria that alleviate the ME in the most effective way, but also to study the particularities of the municipalities according to their level of spending power.

But, beyond income, the other significant explanatory factors that make up the ME in applications and take-up of places are the mother's and her partner's education levels, and the mother having been born outside of Spain. Contrary to what has been shown in previous studies that only observe data on taking up places, mothers born outside Spain apply for nursery services at the same rate as Spanish mothers, but in the end they take up the places less frequently. Here we have tried to understand the mechanisms that explain these differences. Both this study and others indicate that the mother's preferences about nurseries are not very relevant. This study points to two main barriers beyond prices: the applicant's ability to understand how the system works, and their working

conditions. First, mothers with lower education levels and non-Spaniards might have less capacity to obtain information that allows them to optimise a strategy to obtain a place. The access system used by public nurseries follows a form of prioritisation in which it is important to know where there is more probability of obtaining a place. In addition, it cannot be ruled out that unfair practices exist that favour certain families due to their social status. The ability of some mothers to be more successful and guarantee themselves a place appears to show the failures of the state regulation system. Its aim to foster equal opportunities can fail if there is not enough transparency and monitoring of the processes to prevent information becoming an asset for some that leads to inequalities. Second, despite the fact that after taking into account that the ME does not fall if the mother is not employed, the lack of job stability and the atypical hours worked by mothers born outside Spain and who have no university studies may be a determining factor that forces them to reject a place despite being allocated one. Here, in the absence of structural changes in the labour market, the public childcare system should offer more flexibility for mothers who have precarious job structures or who work atypical hours.

Acknowledgements

This research has been carried out within the framework of a doctoral thesis financed by a FI-AGAUR grant from the Generalitat de Catalunya and has received financing of the “Investment in early childhood: politics, policies and results” project of the Ministry of Science and Innovation (CSO2017-88906-R). The author is grateful for the comments of the two reviewers, and would also like to thank Margarita León, Dani Marinova, Lara Maestriperi and Ferran Elias and the contributors to the REPS 2021 conference. He is also grateful to Sheila González Motos for the conducting of the survey within the framework of the RecerCaixa “Models of 0 to 3 education and care” project. Any errors are the sole responsibility of the author.

Bibliographical references

- ABRASSART, Aurélien and BONOLI, Giuliano (2015). “Availability, Cost or Culture?: Obstacles to Childcare Services for Low-Income Families”. *Journal of Social Policy*, 44 (4), 787-806.
<<https://doi.org/10.1017/S0047279415000288>>
- BONOLI, Giuliano (2013). *The origins of active social policy: Labour market and childcare policies in a comparative perspective*. Oxford: Oxford University Press.
<<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199669769.001.0001>>
- BONOLI, Giuliano and VUILLE, Sandrine (2013). *L'accueil de jour des enfants dans le Canton de Vaud*. Lausanne: Swiss Graduate School of Public Administration.
- CALSAMIGLIA, Caterina and GÜELL, Maia (2018). “Priorities in school choice: The case of the Boston mechanism in Barcelona”. *Journal of Public Economics*, 163, 20-36.
<<https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.04.011>>

- CONEUS, Katja; GOEGGEL, Kathrin and MUEHLER, Grit (2007). "Determinants of Child Care Participation". *ZEW Discussion Paper*, 07-074.
<<https://doi.org/10.2139/ssrn.1080532>>
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (2009). *Incomplete revolution: Adapting welfare states to women's new roles*. Polity.
- FELFE, Christina and LALIVE, Rafael (2013). "Early child care and child development: For whom it works and why". *SOEP papers on Multidisciplinary Panel Data Research*, 535.
- GHYSELS, Joris and LANCKER, Wim van (2011). "The unequal benefits of activation: an analysis of the social distribution of family policy among families with young children". *Journal of European Social Policy*, 21(5), 472-485.
<<https://doi.org/10.1177/0958928711418853>>
- HAUSMAN, Jerry A. (1978). "Specification tests in econometrics". *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 1-251-1-271.
<<https://doi.org/10.2307/1913827>>
- IERMB (2021). *Avaluació de la tarificació social a les escoles bressol municipals de Barcelona: un anàlisi en clau d'equitat social*. Available at <<https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/wp-content/uploads/2021/10/Avaluacio-de-la-tarificacio%CC%81-social-EBM-Barcelona-1.pdf>>.
- IVÀLUA (2020). *Procés d'admissió de l'alumnat a la ciutat de Barcelona. Avaluació del disseny i implementación*. Available at <https://ivalua.cat/sites/default/files/2021-05/Informe_Assignacio_Escolar_Marc2021.pdf>
- LANCKER, Wim van (2018). "Reducing inequality in childcare service use across European countries: What (if any) is the role of social spending?". *Social Policy & Administration*, 52 (1), 271-292.
<<https://doi.org/10.1111/spol.12311>>
- LANCKER, Wim van and GHYSELS, Joris (2012). "Who benefits? The social distribution of subsidized childcare in Sweden and Flanders". *Acta Sociologica*, 55 (2), 125-142.
<<https://doi.org/10.1177/0001699311433428>>
- LEÓN, Margarita (2017). Social Investment and Childcare Expansion: A Perfect Match. In: HEMERIKJ, Anton (ed.). *The uses of social investment*. *Oxford Scholarship Online*. Oxford: Oxford University Press.
<<https://doi.org/10.1093/oso/9780198790488.003.0010>>
- LEÓN, Margarita; RANCI, Costanzo; SABATINELLI, Stefania and IBÁÑEZ, Zyab (2019). "Tensions between quantity and quality in social investment agendas: Working conditions of ECEC teaching staff in Italy and Spain". *Journal of European Social Policy*, 29 (4), 564-576.
<<https://doi.org/10.1177/0958928718808401>>
- LEÓN, Margarita et al. (2019). *Estudio de datos y análisis de políticas para la extensión equitativa de la educación infantil (0-3) en España*. Institut de Govern Polítiques Públiques. Available at <<https://igop.uab.cat/es/2019/10/24/informe-para-save-the-children-donde-todo-empieza/>>.
- LEVI-FAUR, David (2014). "The welfare state: A regulatory perspective". *Public Administration*, 92 (3), 599-614.
<<https://doi.org/10.1111/padm.12063>>
- MAGNUSON, Katherine A.; RUHM, Cristopher J. and WALDFOGEL, Jane (2007). "Does prekindergarten improve school preparation and performance?". *Economics of Education Review*, 26 (1), 33-51.
<<https://doi.org/10.3386/w10452>>

- NAVARRO-VARAS, Lara (2019). *El cuidado de la primera infancia. Desigualdades sociales y territoriales en la metrópolis de Barcelona*. Universitat Autònoma de Barcelona. Available at <<https://www.tesisenred.net/handle/10803/669604>>.
- NOLLENBERGER, Natalia and RODRÍGUEZ-PLANAS, Núria (2015). "Full-time universal childcare in a context of low maternal employment: Quasi-experimental evidence from Spain". *Labour Economics*, 36, 124-136. <<https://doi.org/10.1016/j.labeco.2015.02.008>>
- OECD (2011). *Doing Better for Families*. Paris: OECD.
- PAVOLINI, Emmanuele and LANCKER, Wim van (2018). "The Matthew effect in child-care use: a matter of policies or preferences?". *Journal of European Public Policy*, 25 (6), 878-893. <<https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1401108>>
- RIGNEY, Daniel (2010). *The Matthew effect: How advantage begets further advantage*. Nueva York: Columbia University Press.
- SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA (2015). *Informe sobre la igualtat d'oportunitats en l'educació infantil (0 -3 anys)*. Available at <http://www.sindic.cat/site/unit-Files/3904/Informe%20escolaritzacio%200_3%20anys_OK.pdf>.
- VANDENBROECK, Michel; VISSCHER, Sven de; NUFFEL, Karen van and FERLA, Johan (2008). "Mothers' search for infant child care: The dynamic relationship between availability and desirability in a continental European welfare state". *Early Childhood Research Quarterly*, 23 (2), 245-258. <<https://doi.org/10.1016/j.ecresq.2007.09.002>>

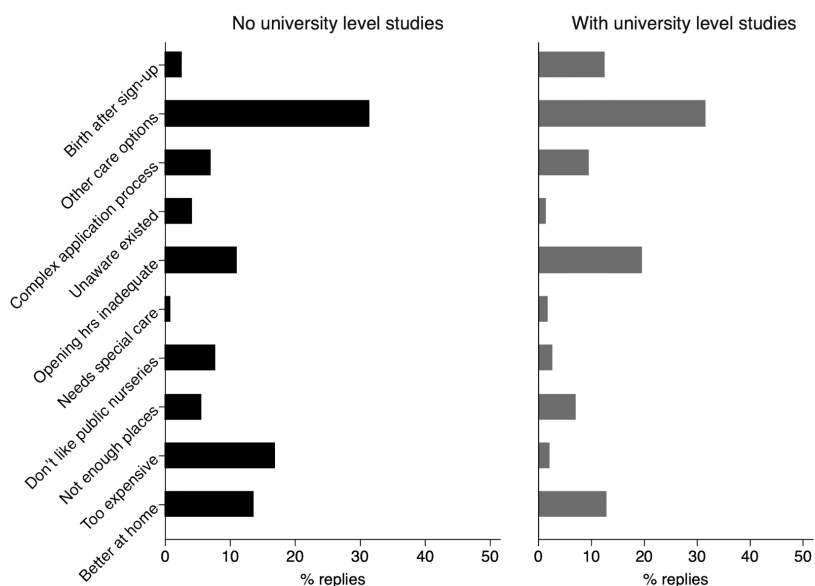
Appendix

Table A1. Descriptive data of the sample, in percentages

Variable	Categories	Application for public childcare services		Use of public childcare services	
		Full sample (N = 1,219)	Barcelona (N = 524)	Full sample (N = 1,219)	Barcelona (N = 524)
		51.2	58.2	35	34.7
Mother's annual income before birth of the child	0-14,000 €	43.8	52.1	29.2	31.4
	14,001-25,000 €	54.3	63.1	38.3	40
	25,001-35,000 €	61.8	63	39.6	34.4
	Over 35,000 €	50.4	48.6	33.9	27.1
University studies	No	47	52.3	31.5	28.5
	Yes	56.7	61.6	38.7	38.4
Partner with university studies	No	46.9	53.3	32.2	31.1
	Yes	57.5	61.9	38.3	37.5
Worked before the birth	No	46.9	54.6	36.7	36.4
	Yes	52.1	58.5	34.8	34.6
Born outside Spain	Yes	50.3	61.4	25.8	33
	No	51.9	57.6	36.4	35.1

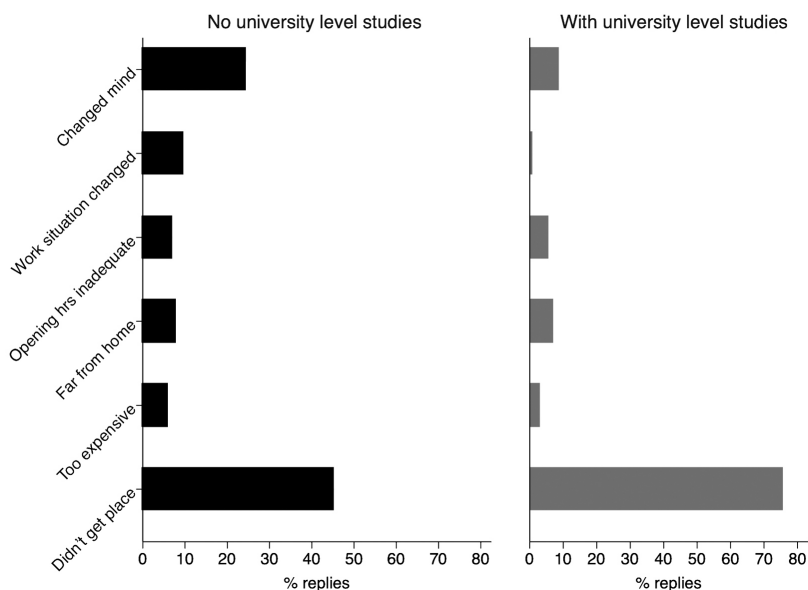
Source: author's own elaboration from survey (N = 1,219).

Figure A1. Percentage of replies about reasons for not applying for a public nursery place, according to mother's education level



Source: author's own elaboration from survey (N = 1,219).

Figure A2. Percentage of replies about reasons for not taking up a public nursery place despite having been allocated one, according to mother's education level



Source: author's own elaboration from survey (N = 1,219).

La innovación social en los cuidados 0-3: entre la desigualdad y la equidad en las políticas públicas

Raquel Gallego
Lara Maestriperieri

Universitat Autònoma de Barcelona
raquel.gallego@uab.cat; lara.maestriperieri@uab.cat



Recepción: 22-12-2021
Aceptación: 11-04-2022
Publicación: 12-07-2022

Cita recomendada: GALLEGO, Raquel y MAESTRIPIERI, Lara (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>>

Resumen

La innovación social es un concepto teórico que ha sido aplicado al debate sobre el estado de bienestar en el ámbito local, por su capacidad de identificar propuestas de iniciativa comunitaria con potencial para generar buenas prácticas para la innovación en las políticas públicas. A pesar de su reconocido potencial innovador, muchos autores han adoptado una mirada crítica hacia estas experiencias. La participación en la innovación social se concentra entre los individuos de clase media ya involucrados en actividades comunitarias y participativas. La atención que han generado en el ámbito municipal dentro de los gobiernos locales, gracias a su capacidad para expresar sus demandas y propuestas, podría percibirse como competidora de la asignación de recursos públicos a los estratos más vulnerables y excluidos de la población.

Este artículo aspira a situarse en el debate sobre la compleja relación entre la innovación social y la equidad, en referencia al cuidado de la temprana infancia (0-3). Centrándose en el caso de Barcelona, responde a las siguientes preguntas: ¿en qué medida y por qué el acceso a las innovaciones sociales en el 0-3 presenta un sesgo socioeconómico?; ¿en qué se diferencia la concepción de innovación social en el 0-3 que tiene la ciudadanía y la que tiene el gobierno local?; ¿cuáles son las potencialidades y los límites de la política pública local para compatibilizar la innovación social y la equidad?

Palabras clave: innovación social; políticas públicas; educación y cuidados 0-3; políticas sociales

Abstract. *Social innovation in early childhood care: Between inequality and equity in public policy*

Social innovation is a theoretical concept that has been applied to the debate on the welfare state at local level, because of its capacity to identify community initiatives with the potential to generate best practices for innovation in public policy. Despite its acknowledged innovative potential, many authors have taken a critical view of these ideas. Participation in social innovation is mostly found among middle-class individuals who are already involved in community and participatory activities. Thanks to their capacity to express their demands and suggestions, the attention they generate in the municipal sphere within local government could be considered to be a competitor to the allocation of public resources to the most vulnerable and excluded social strata of the population.

This article aims to contribute to the debate on the complex relationship between social innovation and equity, in terms of early childhood care (from 0 to 3 years old). Focusing on the case of Barcelona, it addresses the following questions: to what extent and why does access to social innovation in the care of the under-threes show socio-economic bias? How does the public's understanding of social innovation in early childhood care differ from that of local government's? What is the potential and what are the limitations of local public policy to make social innovation and equity compatible?

Keywords: social innovation; public policy; early childhood education and care; social policies

Sumario

- | | |
|--|--|
| 1. Introducción | 5. Los costes de la innovación social en la primera infancia |
| 2. Innovación social y bienestar local | 6. Innovación social en el 0-3 y políticas públicas en Barcelona (2015-2021) |
| 3. Métodos | 7. Conclusiones |
| 4. Innovación social en la atención a la primera infancia en Barcelona (2000-2021) | Agradecimientos |
| | Referencias bibliográficas |

1. Introducción

La innovación social y las políticas públicas se han desarrollado como conceptos distantes —si no incompatibles—, tanto en términos de investigación como de debate político y social. La innovación social se refiere a iniciativas ciudadanas que promueven soluciones novedosas a demandas de la sociedad civil. Un elemento clave de los proyectos socialmente innovadores son los procesos de movilización-participación, lo que resulta en una mejora en las relaciones sociales, el empoderamiento colectivo y las estructuras de gobernanza (Moulaert et al., 2013). Por el contrario, las políticas públicas están vinculadas a instituciones que actúan para intervenir en una amplia variedad de cuestiones en la sociedad. Estas intervenciones suelen implicar complejas dinámicas de gobernanza multinivel en escenarios de competencias compartidas entre gobiernos locales, regionales, centrales e incluso supraestatales, así como la participación de acto-

res económicos y sociales (Gallego y Subirats, 2012; Tatham et al., 2021). En cualquier caso, la intervención de las autoridades públicas es una característica definitoria en todas las etapas del proceso político (Howlett y Tosun, 2021; Knill y Tuson, 2012). Por lo tanto, parece que la perspectiva intervencionista de las políticas públicas podría ser contradictoria con los objetivos y los medios de la innovación social.

Sin embargo, la investigación ha demostrado que la innovación puede ser generada tanto por las instituciones como por la ciudadanía. La innovación en las políticas públicas puede ser el resultado del aprendizaje a partir de políticas precedentes o de las experiencias sociales (Moysen et al., 2017; Buuren y Loozbach, 2009). En consecuencia, los discursos sobre lo que significa e implica la innovación social serán presumiblemente diferentes según sean la ciudadanía o las instituciones quienes la definan. Las iniciativas de innovación social promovidas por la ciudadanía proponen nuevos productos y servicios destinados a satisfacer sus necesidades sociales. Sin embargo, numerosos estudios también han demostrado que este tipo de innovación social podría crear nuevas desigualdades (Oosterlynck et al., 2013; Cruz et al., 2017; Blanco y León, 2017; Maestriperieri, 2017). Por un lado, la necesidad de innovación social surge cuando el actual sistema de bienestar no satisface las necesidades de la ciudadanía. De esta forma, el apoyo de esta a la innovación social podría utilizarse como justificación para reducir la inversión en políticas públicas si se aplica fuera del marco de la intervención pública o en su contra como alternativa (Martinelli, 2012). Por otro lado, no toda la ciudadanía tiene la capacidad y los recursos para participar en innovaciones sociales: los estudios han demostrado que los innovadores sociales suelen tener un mayor nivel educativo y ser más activos que la media de los que acceden a los servicios tradicionales (Cruz et al., 2017; Maestriperieri, 2017). La atención que han generado a escala municipal gracias a su capacidad para expresar sus demandas y propuestas podría percibirse como una competencia en la asignación de recursos públicos a los estratos más vulnerables y excluidos de la población (Oosterlynck et al., 2013).

Sin embargo, en la medida en que la innovación social es a menudo promovida por la ciudadanía con nivel educativo y económico superior a la media (Eizaguirre y Parés, 2019), la competencia en la asignación de recursos públicos entre la innovación social y políticas públicas puede generar conflicto en torno a la redistribución y la equidad. Esto es especialmente relevante en ámbitos como la educación y los cuidados en la temprana infancia, que se consideran los mayores potenciadores de la igualdad de oportunidades en el paradigma de la inversión social (Anderson, 2003; Morabito et al., 2013). Este artículo aspira a situarse en el debate sobre innovación social y equidad presentando el caso de prácticas locales en el cuidado de la temprana infancia (de 0 a 3 años) en Barcelona. En este trabajo nos concentramos en un sector determinado de las iniciativas comunitarias orientadas a la primera infancia, las que tienen una orientación más socialmente innovadora y que se puedan constituir como servicios de conciliación laboral para las familias. A partir de datos cuantitativos y cualitativos recogidos entre 2019 y 2021, se analizan los casos de las madres de

día, los espacios de crianza y los grupos de crianza. Estos proyectos innovadores han sido objeto de un intenso debate político en el ámbito municipal a partir del primer gobierno de la alcaldesa Ada Colau (2015-2019), y siguen actualmente en el centro de la agenda política en su segundo mandato. El artículo se centrará en estas cuestiones principales: ¿en qué medida y por qué el acceso a las innovaciones sociales en el 0-3 presenta un sesgo socioeconómico?; ¿en qué se diferencia la concepción de innovación social en el 0-3 que tiene la ciudadanía y la que tiene el gobierno local?; ¿cuáles son las potencialidades y los límites de la política pública local para compatibilizar la innovación social y la equidad?

Para contestar a estas preguntas, se usará el siguiente material empírico: 14 entrevistas a informantes clave (asociaciones, altos cargos públicos, activistas), 15 entrevistas a profesionales (mujeres y hombres) activos en proyectos innovadores de cuidados a la primera infancia, 18 entrevistas a madres que participan en estos mismos proyectos y una encuesta a 520 madres con niños/as de 0-3 años residentes en Barcelona. El análisis confirma el sesgo socioeconómico que caracteriza los proyectos de innovación social, evidencia la diferente concepción de innovación social que tienen la ciudadanía y las instituciones, e identifica las potencialidades y retos de la política pública para gestionar la tensión entre innovación social y equidad.

2. Innovación social y bienestar local

La innovación social y el bienestar local son dos conceptos entrelazados. La innovación social se refiere a las iniciativas ciudadanas que promueven nuevas soluciones a demandas de la sociedad civil (Baglioni y Sinclair, 2018). Un elemento clave de los proyectos socialmente innovadores son los procesos de movilización-participación, que conllevan, a su vez, la mejora de las relaciones sociales, del empoderamiento colectivo y de las estructuras de gobernanza (Moulaert et al., 2013). La innovación social implica la movilización de actores del ámbito local que se posicionan entre el mercado y la provisión pública, y que incluyen, por ejemplo, emprendedores sociales, organizaciones del tercer sector y redes comunitarias y familiares (Häikiö et al., 2017). En esta línea, las iniciativas de bienestar local son «prácticas colectivas que surgen en un municipio o barrio para crear o sostener el bienestar de individuos, grupos o comunidades a través de la prestación de servicios» (Häikiö et al., 2017: 281).

La aplicación de un marco analítico «socialmente innovador» en relación con la política local de bienestar (Moulaert et al., 2013) subraya la implicación de múltiples actores y la participación de la ciudadanía en la definición de las políticas sociales y en la prestación de servicios. Las iniciativas promovidas por la ciudadanía alteran el enfoque tradicional de prestación de servicios regulado y organizado por las instituciones. En lugar de ello, estimulan un proceso *bottom-up* en el que la ciudadanía coproduce activamente su bienestar junto con las organizaciones del tercer sector, los financiadores privados y las instituciones públicas (Brandsen y Evers, 2019). Por lo tanto, el papel asumido por los actores públicos es más de facilitadores que de proveedores, en una

situación en la que la privatización de los servicios sociales no está liderada por los mercados sino por las comunidades locales a las que van dirigidos estos servicios (Moulaert et al., 2013).

Siguiendo a Ayob et al. (2016), es posible identificar dos tradiciones en el debate académico sobre innovación social: una tradición débil, que considera que las innovaciones sociales son todas las prácticas nuevas o alternativas que logran un aumento de la utilidad personal (empoderamiento individual), y una tradición más fuerte, que considera innovaciones sociales todas aquellas iniciativas que comportan coproducciones colaborativas que tienen un impacto en las relaciones de poder existentes (empoderamiento colectivo) (Ayob et al., 2016). En las posturas más disruptivas respecto a la innovación social —Ayob et al. (2016), como la planteada por Moulaert et al. (2013)—, la innovación social surge de la participación directa de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, lo que contribuye a la coproducción de los servicios de bienestar para obtener como resultado un empoderamiento de comunidad local. En esta visión teórica, la dimensión relacional y comunitaria de la innovación social desencadena un proceso de empoderamiento capaz de reestructurar las relaciones sociales actuales favoreciendo la valorización de los recursos relacionales que se encuentran en las comunidades locales (Häikiö et al., 2017).

Sin embargo, los estudios empíricos cuestionan cada vez más la retórica empoderadora de la innovación social (Pol y Ville, 2009; Martinelli, 2012). Se necesitan más evidencias para analizar la naturaleza de los cambios que se están produciendo, pues se ha dado por sentado que son positivos, lo que ha fomentado un giro a favor del lucro en un sector que se ocupa de las necesidades fundamentales de la ciudadanía (Maier et al., 2016). Sin embargo, las experiencias de innovación social surgen en el ámbito privado a menudo con una lógica explícitamente distinta a la de intervención pública. Sería necesario observar en qué medida mantienen características propias de las iniciativas comunitarias y sociales, o bien adquieren elementos propios de iniciativas con ánimo de lucro. La retórica de la innovación social ha sido contundente en prometer la democratización del bienestar, propiciada por el aumento de la activación y la participación de los beneficiarios, pero también se ha aplicado instrumentalmente en el contexto de los recortes del bienestar para cubrir la progresiva desresponsabilización de los agentes públicos en la provisión de bienes y servicios (Oosterlynck et al., 2013). La reducción del papel del estado es supuestamente en parte compensada por la sociedad civil y el sector privado, pero un mayor número de actores en la provisión de bienestar no implica necesariamente que esta sea más homogénea y que esté a disposición de toda la ciudadanía. El apoyo que los ayuntamientos han brindado a proyectos innovadores de prestación de servicios de bienestar en los últimos años ha ido generalmente acompañado de recortes de la inversión pública directa en soluciones de bienestar tradicionales (Pol y Ville, 2009; Oosterlynck et al., 2013). Sin embargo, en el marco del nuevo municipalismo, se ha podido concretar un equilibrio entre la inversión en servicios públicos y el apoyo a proyectos innovadores (Cruz et al., 2017; Blanco y León, 2017; Thompson, 2021).

Cuando los fondos para el bienestar se reducen, los requisitos para acceder a los servicios se vuelven extremadamente selectivos, de modo que se dirigen únicamente a poblaciones que tienen múltiples problemas y dejan de lado a los menos vulnerables. La innovación social no puede constituir la solución para este dilema. De hecho, está comprobado empíricamente que los estratos más empoderados y participativos de la sociedad son los que participan en iniciativas socialmente innovadoras, en detrimento de los estratos más vulnerables y excluidos socialmente de la población (Cruz et al., 2017; Maestripieri, 2017; Eizaguirre y Parés, 2019). Este sesgo socioeconómico de los proyectos socialmente innovadores y de las demandas ciudadanas de participación en la política de bienestar local no solo introduce tensiones en la competencia por los escasos recursos públicos (Avelino et al., 2019), sino que también plantea un reto a los responsables políticos. De hecho, se podría argumentar que la atención a tal diversidad puede contradecir los objetivos de la política redistributiva, lo cual es particularmente importante en el contexto de recursos escasos determinados por los recortes locales de bienestar tras la crisis de austeridad y el reajuste de las políticas (Kazepov, 2010). Así, la ausencia de políticas públicas puede reforzar la desigualdad si el mercado solo se compensa con la innovación social (Arampatzi, 2021). Como resultado, tales intentos de empoderamiento involucrados en iniciativas de innovación social pueden tener efectos contrarios no deseados, en el sentido de que las políticas diseñadas para empoderar a las personas a menudo requieren que las personas ya estén lo suficientemente empoderadas para responder a una nueva política (Avelino et al., 2019).

En conclusión, la literatura abre dos cuestiones a investigar: ¿son las innovaciones sociales un fenómeno que potencialmente podría entrar en conflicto con la inclusión de los estratos más vulnerables de la población?; ¿son los sistemas de bienestar local capaces de sostener la innovación social y, al mismo tiempo, mantener su papel redistributivo? En las siguientes secciones del artículo, estudiaremos el caso de Barcelona e investigaremos cómo se ha planteado la innovación social en el ámbito de la atención a la infancia 0-3, tanto desde la ciudadanía como desde el gobierno local. Analizaremos hasta qué punto son sesgados desde una óptica económica y social los proyectos de innovación social puestos en marcha por las familias, y cómo la política pública municipal ha abordado la tensión entre valorar ese potencial innovador y conseguir una mayor equidad en el acceso a los servicios 0-3. Argumentamos que, a pesar de la evidencia empírica por la cual estas iniciativas solo en raras ocasiones son capaces de incluir a personas vulnerables o excluidas, los municipios locales pueden aprender de su potencial capacidad de innovación y aplicarla para mejorar su capacidad de inclusión en favor de los estratos más vulnerables y excluidos socialmente de la población.

3. Métodos

La evidencia empírica presentada en este artículo proviene del proyecto de investigación «Models d'educació de 0 a 3 anys i participació en el mercat

laboral: Estudi de la innovació social a la ciutat de Barcelona» (2018-2021),¹ financiado por el programa RecerCaixa. El objetivo del proyecto era investigar hasta qué punto la elección de un modelo concreto de cuidado de 0 a 3 años influye en la participación de las madres en el mercado laboral, con especial atención a proyectos socialmente innovadores basados en prácticas colaborativas entre padres y educadoras. Concretamente, nuestro objeto de investigación son las madres y su razonamiento a la hora de tomar la doble decisión sobre qué modelo de cuidado y educación escoger para sus hijos entre 0 y 3 años, y qué vinculación quieren/pueden mantener con el mercado laboral, por eso no hay padres involucrados en el estudio.

La complejidad de la innovación social plantea un reto a la operacionalización de este concepto. Para este trabajo de investigación, seleccionamos proyectos que respetaran los siguientes criterios: iniciativas que i. estuvieran lideradas por la ciudadanía; ii. fomentaran las relaciones cooperativas y horizontales entre los participantes; iii. generaran alternativas a los servicios de atención a la infancia ofrecidos por las instituciones públicas o el mercado siguiendo las definiciones anteriores de innovación social (Blanco y León, 2017). Bajo estas condiciones, identificamos tres tipos de proyectos: madres de día, grupos de crianza y espacios de crianza (véase la siguiente sección para más detalles sobre los proyectos implicados). Aunque las madres de día tienen una larga tradición en otros países europeos (por ejemplo, la *tagesmutter* en Alemania o la *assistante maternelle* en Francia), los tres proyectos son relativamente nuevos en Barcelona (el proyecto más antiguo de la ciudad se fundó en 2000) y no han empezado todavía el proceso de institucionalización que ya se ha producido en otros países (Fraisie et al., 2021).

El artículo aplica un enfoque de método mixto utilizando datos empíricos de diferentes fuentes recogidos en el período 2019-2021. En el caso de la innovación social, el método mixto es el más adecuado: por un lado, las técnicas cualitativas de recogida de datos nos permiten explorar a fondo un tema que es poco conocido; por el otro, la encuesta nos permite recoger datos que no sería posible obtener a través de otras fuentes secundarias, por la falta de regulación que sufren estas iniciativas. En particular, hemos aplicado un método mixto de recogida de datos secuencial, en el que el enfoque cualitativo y el cuantitativo tienen el mismo peso. Sin embargo, el análisis no es mixto y cada tipo de dato ha sido analizado principalmente de forma descriptiva y con una orientación exploratoria al tema (Leech, 2009).

En primer lugar, contamos con 14 entrevistas semiestructuradas a informantes clave con responsables políticos, técnicos de los municipios de Barcelona, activistas y representantes de las asociaciones. Además, también recogimos 15 entrevistas semiestructuradas con profesionales (mujeres y hombres) activos en los proyectos de innovación social mencionados previamente. Un segundo grupo de conversaciones estaba formado por 18 entrevistas a madres que participaron en estos proyectos. En este caso, se utilizaron entrevistas biográficas

1. <<https://blogs.uab.cat/primerainfancia/>>.

para reconstruir el proceso de toma de decisiones en la elección del cuidado de los niños/as y en su participación en el mercado laboral. Las entrevistas semiestructuradas con profesionales e informadores clave se centraron en el funcionamiento de los proyectos y su relación con las instituciones públicas de la ciudad de Barcelona. A pesar de que no seleccionamos a los profesionales por su género (como hemos hecho con las madres), nuestra muestra es fuertemente segregada y solo tenemos a un hombre entre los/as profesionales entrevistados/as. Por esta razón, haremos referencia siempre a educadoras/profesionales en la parte del análisis.

En cuanto a los datos cuantitativos, organizamos una encuesta *online* que estuvo abierta desde junio hasta noviembre de 2020. Recogimos 520 respuestas de madres con hijos nacidos entre 2016 y 2019, residentes en Barcelona en el momento de la encuesta. El cuestionario contiene información relacionada con la carrera profesional y las opciones de cuidado de los hijos de cada madre. Aunque no se trata de una encuesta longitudinal, la estructura del cuestionario incluye preguntas retrospectivas que nos permiten reconstruir la información sobre el trabajo de las madres y el cuidado de los/as hijos/as desde su nacimiento hasta la actualidad. También proporciona información sobre el trabajo de la pareja (en caso de tenerla), la condición socioeconómica del hogar y las actitudes hacia la innovación social. Dado que la encuesta se realizó después del primer confinamiento de COVID-19, también pudimos preguntar qué impacto tuvo el coronavirus en la seguridad económica de los hogares y en el trabajo de las madres. Dicho esto, la encuesta no fue diseñada para ser representativa de las madres con hijos menores de 3 años en Barcelona, ya que no se realizó un muestreo aleatorio para participar en ella. La encuesta se difundió principalmente a través de las escuelas, las redes sociales (Facebook y Twitter) y otras redes informales. Los datos incluyen a 89 personas que habían participado —al menos ocasionalmente— en un proyecto socialmente innovador.

El material cualitativo se codificó siguiendo un enfoque de *grounded theory* (Glaser y Strauss, 1967), y la información más específica procedente de las encuestas y las entrevistas estructuradas se presenta en tablas para apoyar los extractos seleccionados de las entrevistas.

4. Innovación social en la atención a la primera infancia en Barcelona (2000-2021)²

En las dos últimas décadas, Barcelona ha experimentado un fuerte crecimiento de la oferta de servicios institucionalizados de atención a la infancia de 0 a 3 años. El modelo de *escola bressol* (EBM), al que se refieren tanto *policymakers* como la ciudadanía, se basa en la construcción de guarderías públicas municipales que, a lo largo de los años, han consolidado su reputación de ofrecer servicios de alta calidad y con un gran impacto redistributivo. En la actualidad,

2. La información que se expone en este apartado se basa en las entrevistas realizadas, aunque evitamos incluir extractos para no sobrecargar el texto.

hay 102 EBM distribuidas uniformemente por la ciudad, con capacidad para escolarizar a 8.500 niños/as. A pesar de su crecimiento, actualmente solo hay suficientes plazas públicas para atender a una parte de los que solicitan el servicio. Estas plazas acogen aproximadamente al 21 % de niños/as menores de 3 años que residen en la ciudad (38.377 niños/as en 2020), mientras que alrededor del 24 % están inscritos en guarderías privadas. Por lo tanto, muchos/as niños/as de Barcelona siguen sin estar cubiertos por la actual oferta pública y privada disponible (Navarro-Varas, 2022).

En este contexto, a principios de la década de 2000 comenzaron a surgir proyectos socialmente innovadores de atención a la primera infancia, promovidos y gestionados por ciudadanos, al margen de la regulación de los servicios públicos y privados en este ámbito. Estos proyectos se pueden clasificar en dos tipos principales: los grupos liderados por madres y padres (grupos de crianza) y los grupos liderados por educadores (madres de día y espacios de crianza). Aunque sean diferentes en su funcionamiento, todos los proyectos que hemos incluido tienen características en común: ratios reducidas (de 3 a 5 niños/as por adulto), grupos reducidos (máximo 20 niños/as) y una organización comunitaria con la participación directa de madres y padres en su funcionamiento diario.

El primer tipo de proyecto estudiado en este artículo es el de las madres de día, en el que una educadora (o dos) acoge en su casa a un número reducido de niños/as. Aunque no haya sido reconocido formalmente por las instituciones públicas como un servicio alternativo de atención de 0 a 3 años, ha creado una asociación (Llars de Criança, en 2010) y una cooperativa (Cooperativa de Mares de Dia, en 2017) que constituyen un punto de referencia para las educadoras, donde se ofrecen formación y asesoramiento. Los proyectos suelen ser bastante pequeños, ya que la ratio máxima por educadora es de 3 a 4 niños/as y suelen estar gestionados por una o dos profesionales. En este modelo, el proyecto pedagógico es dirigido por las educadoras, mientras que la participación de las familias se limita a la preparación de la comida y a las actividades sociales con otras familias.

Los otros dos tipos de proyectos (espacios y grupos de crianza) tienen un carácter comunitario más fuerte y son más amplios (alrededor de 15-20 niños/as), y además implican a niños/as más mayores (de 1 a 6 años). En estos casos, las familias y las educadoras colaboran en la gestión del proyecto y en la definición de sus objetivos, normalmente alquilando un espacio privado o, menos frecuentemente, ocupando un espacio municipal en desuso o cedido por el municipio. Los gastos de funcionamiento se comparten entre las familias, y la gestión se autoorganiza a través de asambleas, en las que los participantes contribuyen en función de sus capacidades. La principal diferencia entre estos dos modelos se refiere a los proyectos educativos: en el caso de los espacios de crianza, las educadoras asumen el liderazgo y deciden cómo organizar las actividades de aprendizaje con los/as niños/as; en el caso de los grupos de crianza, las madres y los padres asumen el liderazgo y suelen participar directamente en la atención apoyando a una o dos educadoras, contratadas por la asociación, en su trabajo. Ambos tipos de proyectos tienen a Xell como referencia.

Se trata de una asociación, fundada en 2003, que promueve las prácticas de la educación libre, apoya la educación en casa y ofrece formación y asesoramiento a los proyectos y a las familias. Sin embargo, no hay ningún requisito específico en cuanto a la educación formal para participar en estos proyectos. Muchas educadoras se unieron al movimiento de la educación libre cuando se convirtieron en madres, y acabaron dirigiendo un proyecto después de que sus hijos crecieran y empezaran la escuela primaria. Al igual que en el caso de las madres de día, estos proyectos no están reconocidos formalmente por las instituciones públicas como servicios alternativos para el cuidado de los menores de 3 años, pero, a diferencia de las madres de día, su asociación no tiene como prioridad recibir un reconocimiento formal de sus actividades, ya que la regulación podría impedir su libertad de educación y gestión.

Las principales características de estos tres tipos de proyectos socialmente innovadores se resumen en la tabla 1. A pesar de que haya asociaciones de referencia, no hay ninguna obligación, por parte de los proyectos, de asociarse a alguna de las asociaciones previamente mencionadas (Llars de Crianza, Cooperativa de Madres de Día y Xell), y muchos proyectos empiezan de forma independiente sin asociarse a ninguna de las tres.

En 2021 hay un total de 29 madres de día y 19 espacios y grupos de crianza en Barcelona (fuente: entrevistas con informantes clave). Dadas las reducidas ratios que caracterizan a estos proyectos y los consiguientes costes más elevados,

Tabla 1. Funcionamiento de los proyectos de preescolar no institucionalizados

	Madres de día	Grupos de crianza	Espacios de crianza
Gobernanza	Dirigido por la educadora	Dirigido por madres y padres	Dirigido por la educadora
Organización	Profesionales autónomos	Grupos informales/asociaciones	Asociaciones/ cooperativas
Toma de decisiones	Educadoras	Asamblea	Asamblea
Edad de los niños/as	0-3	1-5	2-5
Calendario y horario	Flexible	Variable, según el proyecto	Rígido
Cuotas a tiempo completo (6 horas/día de servicio)*	500/600 euros	300/400 euros	350/400 euros
Capacidad	3-8 niños/as	6-12 niños/as	15-25 niños/as
Ratio de niños/as por adulto	3-4/adulto	3-6/adulto	4-6/adulto
Participación de los padres en las actividades	Madres/padres pueden acceder	Igual que las educadoras	Limitada a las tareas de organización
Espacio físico	Apartamentos privados	(Asociación/público) Espacio alquilado u ocupado	(Mercado) Espacio alquilado
Asociación de referencia	Llars de Criança / Cooperativa de Madres de Día	Red Xell	Red Xell

* Las tarifas no incluyen la cuota de inscripción, la comida y los pañales.

Tabla 2. El uso de la atención socialmente innovadora

Tipo de cuidado	Entre 4 y 12 meses		
	del hijo/a	Entre 12 y 24 meses	Entre 24 y 36 meses
Cuidado familiar (madre/pareja)	45 %	21,9 %	27,5 %
Otros familiares/amigos	11,6 %	9,5 %	10,4 %
Innovación social (incluyendo madres de día, grupos de crianza y espacios de crianza)	5,8 %	7,3 %	6,5 %
Guarderías públicas	18,3 %	34 %	28,3 %
Cuidados privados (incluidas las guarderías)	19,4 %	27,3 %	27,3 %
Valores absolutos	520	465	385

Fuente: encuesta de RecerCaixa Primera Infancia 2020, Barcelona, <<https://blogs.uab.cat/primerainfancia/>>.

no es sorprendente que solo unos pocos cientos de niños/as en toda la ciudad puedan acceder a este tipo de cuidado infantil. Además, no se distribuyen uniformemente por toda la ciudad, sino que tienden a concentrarse en barrios como Gràcia o el Poble-sec, zonas en las que acostumbran a vivir profesionales y en las que una animada sociedad civil favorece la aparición de iniciativas lideradas por ciudadanos (Cruz et al., 2017).

En la encuesta realizada en el marco del proyecto, alrededor del 17,1 % de nuestra muestra (correspondiente a 89 madres) ha estado involucrado al menos una vez en un proyecto de innovación social, y solo alrededor del 6 % ha utilizado con regularidad estos servicios alternativos en cada uno de los tres intervalos de edad que hemos tenido en cuenta en nuestra encuesta (véase la tabla 2). Aproximadamente un del 77 % de la muestra ha oído hablar al menos de la existencia de este tipo de proyectos, pero solo el 21,7 % de las personas que nunca han estado involucradas en la innovación social querrían probar estos servicios.

Por lo tanto, la autoselección determina las familias que participan, que suelen pertenecer a los estratos socialmente más activos y acomodados de la clase media, como se muestra en la tabla 3. Los proyectos de innovación social tienden a ser elegidos con mayor frecuencia por las profesionales, el personal de alto nivel del sector público y las trabajadoras autónomas, pero las trabajadoras manuales raramente eligen esta opción, al menos en nuestra encuesta. La mayoría de las trabajadoras manuales ni siquiera saben que existen estos proyectos de innovación social, lo que confirma los resultados de investigaciones anteriores que apuntan a que la innovación social es principalmente un fenómeno de clase media con alto capital cultural (Cruz et al., 2017; Maestriperieri, 2017).

Gracias al material cualitativo obtenido a través de las 18 entrevistas biográficas, sabemos que estas mujeres eligieron estos proyectos porque: i. ofrecen un entorno no escolarizado, más parecido a una familia que a una institución; ii. querían empoderarse en su proceso de convertirse en madres (especialmente si se trata de su primer hijo); iii. buscaban una comunidad de compañeras

Tabla 3. El uso de los cuidados socialmente innovadores según la posición profesional de la madre

Tipo de cuidado	Experiencia de IS	Lo usaría	No lo usaría	No conoce la IS
Profesional, directiva y supervisora en sector privado	15,1 %	30,3 %	38,6 %	15,9 %
Profesional, directiva y supervisora en sector público	14,6 %	22,9 %	46,9 %	15,6 %
Trabajadora autónoma	15 %	20 %	25 %	40 %
Trabajadora manual	12 %	16 %	32 %	40 %
Desocupada	19,3 %	16,7 %	38,9 %	25,2 %
Valores absolutos	89	113	203	115

Fuente: encuesta de RecerCaixa Primera Infancia 2020, Barcelona, <<https://blogs.uab.cat/primerainfancia/>>.

con quienes pudieran compartir su modelo ideal de crianza y cuidado de los hijos, basado en el afecto, la educación libre y la baja ratio entre cuidadoras y niños/as.

5. Los costes de la innovación social en la primera infancia

En la otra cara de la moneda están los costes asociados a estos proyectos innovadores. Los proyectos como tales carecen de reconocimiento institucional tanto en su dimensión de educación como de cuidados. Esto imposibilita recibir financiación de las instituciones públicas para los gastos de funcionamiento de los proyectos, lo que provoca una cierta precariedad económica que pone en peligro su supervivencia, incluso antes de la pandemia de la COVID-19. Esta precariedad solo se compensa parcialmente con la financiación que reciben los proyectos para emprendimientos específicos, una situación que no garantiza la sostenibilidad financiera a largo plazo de los proyectos, que dependen totalmente de las cuotas que pagan los participantes.

Porque en Barcelona la cuota media son 450 euros. Hay Madres de Día que cobran 500 o más. Eso no significa que tú, Madre de Día, cobres, ¿no? Quiero decir, lo haces rápido, 500 por cuatro niños, dos mil euros. No, no. Si está todo bien hecho, no te quedas dos mil euros. Es un esfuerzo muy grande para la familia, porque sostiene todo lo que no está subvencionado. De una plaza en *escola bressol*, el 50 % lo pone el ayuntamiento, el 25 % lo pone la Generalitat y el 25 % lo pone la familia. Aquí lo pone el 100 % la familia. [Activista, madre de día]

Antes de la pandemia, la situación ya revelaba graves vulnerabilidades en los proyectos. Al no recibir financiación pública para su funcionamiento, en la mayoría de los casos se tiene que alquilar un espacio, lo que aumenta los costes fijos. El reducido número de niños/as que participan en los proyectos y las condiciones de trabajo de las educadoras han conducido a una extrema precariedad. La sostenibilidad financiera de los proyectos es difícil, ya que

necesitan encontrar un delicado equilibrio entre unos costes fijos muy elevados (determinados por el mercado privado de alquiler en una ciudad como Barcelona) y la necesidad de ir más allá de una actividad puramente de voluntariado para las profesionales implicadas en el proyecto. Los resultados son unas tarifas comparables a las de las guarderías privadas, pero en cualquier caso bastante caras para aquellas familias que pueden acceder a las guarderías públicas a través de la tarificación social. Para alcanzar un equilibrio entre viabilidad y accesibilidad (Keller-Garganté, 2017), la mayoría de las profesionales y trabajadoras empleadas en la prestación de estos servicios sufren condiciones laborales insatisfactorias, en un contexto de escasa o nula regulación. Para mantener estos proyectos, casi todas las profesionales que entrevistamos reciben un pago informal por parte o por la totalidad de sus horas de trabajo, y los proyectos no se reconocen como actividades de escolarización, sino, en algunos casos, de cuidado de niños/as (sin tareas educativas) y, en otros, de actividades asociativas.

Para las madres y los padres, formar parte de esta innovación social implica pagar una cuota mensual más alta que en las guarderías públicas, aunque esté en línea con las guarderías privadas. Sin embargo, en el caso de los proyectos de innovación social, no se pueden beneficiar ni de los descuentos fiscales asociados con el cuidado de niños/as ni de posibles ayudas que reciben de las empresas, ya que estas asociaciones no son consideradas oficialmente como servicios de cuidado infantil.

De todos modos, en nuestra encuesta, 38 de los 89 casos que han tenido contacto con los proyectos innovadores ni siquiera solicitaron las EBM, lo que confirma que la innovación social no es exclusivamente una segunda mejor opción para los que quedan fuera del sistema público, sino una opción elegida en primer lugar para las familias que están en contra de la institucionalización de sus hijos/as. Sin embargo, muchas madres habían intentado acceder a las guarderías públicas por su menor coste en comparación con los proyectos que hemos investigado.

Nosotros, de hecho, optamos por la escuela *bressol* municipal, también por una cuestión más económica, porque de costes y tal sale más económica. [...] Y no hemos podido. Porque no había lugar. O sea, hacen un sorteo y nos quedamos fuera. [...] O sea, nosotros lo que teníamos claro es que queríamos escuela pública o este lugar. Pero intentamos ahí... De todas maneras, teníamos la duda de aun si nos tocara si la llevaríamos ahí, porque sí que es verdad que la ratio es más alta... Bastante más alta. Y... bueno. También había un tema económico que nos hubiera ido muy bien, y el espacio de la escuela pública también nos parecía interesante. Teníamos la duda, no era tan clara. [Madre, espacio de crianza]

Los costes de los proyectos innovadores excluyen a las personas con rentas más bajas de acceder a estas iniciativas. A parte de los costes económicos, la elección de este tipo de educación exige una mayor implicación de las familias: los horarios de apertura son más cortos en comparación con otras alternativas más institucionalizadas y, sobre todo en el caso de los espacios y grupos, las

madres y padres dedican tiempo y esfuerzo a la organización de los proyectos, así como a la preparación de la comida de los/as niños/as.

Esto que yo pensaba que al ser una asociación de familias era más barato, no. Porque, en realidad, hay un alquiler de la sala, hay un contrato de una educadora... Que, quieras o no, es muy caro. No es que nosotros paguemos mucho, pagamos lo justo, pero entre la tasa y la seguridad social y no sé qué, pues... [Madre, grupo de crianza]

Muchas de las madres involucradas en estos proyectos optaron por una reducción de la jornada laboral o por pedir una excedencia para garantizar su contribución a su funcionamiento. Sin embargo, la elección de interrumpir el trabajo para desempeñar el papel principal de cuidadora es un privilegio de clase y de posibilidades económicas. Las madres que pueden elegir esta opción cuentan con una situación familiar que las sostiene en su elección: sus parejas o sus familias. En otros casos, trabajar desde casa o ser autónomas les permite la flexibilidad y la reducción de horas necesarias para participar en el cuidado de sus hijos. Pero algunas familias de clase media deciden reducir otros tipos de consumo (por ejemplo, viajes, coches, casas) para poder afrontar el aumento de los costes del cuidado de niños/as que suponen este tipo de proyectos.

Yo pienso que no todo el mundo, pero mucha más gente de la que se lo permite. Porque depende de tus valores y tus prioridades. Puede tener un coche muy viejo, nosotros tenemos un coche de mierda que ahora ya no puede ni circular. Con esto nuevo del aire, ¿sabes? Vamos de vacaciones al pueblo, no es cuestión de valores y prioridades. Hay gente que cada año coge el avión y se van cuatro. Pues a nosotros un modelo de turismo así ya no nos gusta, pero además el gasto lo dedicamos a otras cosas. A la educación. [Madre, madre de día]

En resumen, el acceso a proyectos de carácter innovador no está al alcance de todos. Solo están disponibles para quien pueda optar por la innovación social porque no tiene limitaciones financieras, o asumiendo sacrificios individuales para las madres (en términos de carrera) o sacrificios familiares (en términos de ingresos totales del hogar). Aunque la innovación social constituya experimentos interesantes en términos de prácticas comunitarias e innovaciones pedagógicas, los proyectos de atención de 0 a 3 años socialmente innovadores están marcados por un sesgo socioeconómico. Ello se deriva de la falta de financiación pública a los proyectos innovadores, con lo que una parte de la población queda excluida por razones económicas, así como de que estos proyectos no son reconocidos como alternativas entre las familias de clase trabajadora (como se muestra en la tabla 2).

Sin embargo, la falta de financiación pública no deriva de una actitud en contra de la innovación social, sino que más bien depende de un proceso de institucionalización (Häikiö et al., 2017) que todavía no ha empezado. En la siguiente sección explicamos cuáles son las condiciones políticas que impiden de momento este proceso de institucionalización.

6. Innovación social en el 0-3 y políticas públicas en Barcelona (2015-2021)³

Con la llegada de la recién creada formación política de izquierdas Barcelona en Comú al Ayuntamiento de Barcelona en junio de 2015 y la posterior renovación de su mandato en las elecciones de 2019, el discurso político del «nuevo municipalismo» (Blanco y Gomà, 2020; Thompson, 2021) ha impregnado la política y las políticas municipales. Inicialmente, la nueva agenda planteó un terreno fértil para todas las actividades comunitarias en la ciudad, y muchos de los proyectos de innovación social, entre ellos, los dedicados a la atención a la primera infancia, esperaron beneficiarse de la renovada inversión en la llamada economía solidaria.

El Comisionado de Educación en primer mandato abrió un amplio proceso de debate sobre la educación y cuidados en la primera infancia, con actores tanto internos como externos al ayuntamiento. El punto de partida fue un informe encargado a académicos que respaldaba la importancia de los proyectos alternativos existentes no solo en otros países, sino también en la propia ciudad de Barcelona. El tema despertó un intenso debate e interés dentro de la formación política que respaldaba al gobierno municipal: había quienes creían fervientemente en el modelo de *escola bressol* pública y otros que defendían una visión abierta a redefinir este servicio público desde una perspectiva de diversidad y comunidad. Dada la clara división de posicionamientos, el comisionado redireccionó los esfuerzos de la política de atención al 0-3 hacia un proceso de debate, reflexión e intercambio de experiencias: el Impulsemos el 0-3.

De hecho, la educación pública también viene definida por un proyecto, y que desde la iniciativa social se podía plantear lo que era un proyecto de educación pública que, más allá de si era público o privado, fuese desde una perspectiva comunitaria. Por tanto, es cuando aparecía de alguna manera el concepto comunitario en tanto que concepto superador de la tesis-antítesis público-privado, por decir-lo de alguna manera. Por tanto, se quiere intentar hacer una pedagogía muy importante con este sector de la organización política en el cual se intentaba defender y garantizar decir: tenemos que dejar de hablar de público y privado, tenemos que empezar a hablar de común. [Entrevista con un alto cargo público]

En consecuencia, el surgimiento y el crecimiento paulatino de modelos alternativos de atención a la primera infancia en la ciudad de Barcelona estuvieron acompañados también de un nuevo discurso con relación a la etapa 0-3, a veces explícitamente asociado al término «innovación social». De hecho, en el segundo mandato de Barcelona en Comú, el propio municipio, en su último Plan Estratégico de Educación y Atención a la Primera Infancia (abril de 2021), reconoce la ascendente multiculturalidad y diversidad de las familias

3. La información que aparece en esta sección se basa en entrevistas semiestructuradas realizadas a cinco altos cargos políticos y funcionariales del Ayuntamiento de Barcelona.

que solicitan el servicio, así como la creciente diferenciación de necesidades que solo pueden ser parcialmente cubiertas por un modelo de atención institucionalizado (Ajuntament de Barcelona, 2021). Este plan fue el resultado de un esfuerzo de la nueva comisionada de Educación por generar sinergias dentro del ayuntamiento con el Departamento de Salud, Envejecimiento y Cuidados; el de Cultura; el de Educación, Ciencia y Comunidad (al que pertenece el Comisionado de Educación); el Área de Derechos Sociales, y también con Barcelona Activa (la empresa municipal de desarrollo público local). La transversalidad del discurso, buscada e intencionada, se basa en un interés compartido por la dimensión social de las políticas sectoriales. Así, las políticas de educación y atención a los menores de 3 años se convierten en «socioeducativas».

El objetivo declarado por el gobierno local era doble: aumentar la diversidad de la oferta pública y ampliar al máximo la cobertura de la atención a niños/as de 0 a 3 años, sin invertir necesariamente solo en el modelo de *escoles bressol*. Según el discurso político promovido por la nueva comisionada, la universalización de la cobertura de 0 a 3 solo podría lograrse adaptando las características de la oferta pública a la diversificación de las necesidades, aunque manteniendo las *escoles bressol* como núcleo duro del sistema.

Yo estoy en *bressol*, yo trabajo en *bressol*, yo soy interina de estructura y trabajo desde 2008 en las *escoles bressol*. Y es un drama. Porque son muchas ratios, que no llegamos, porque hacemos lo que podemos. Y nuestro proyecto justamente es uno muy distinto a los que suele haber en Barcelona, y aun así tenemos muchas dificultades. Es cierto que las *escoles bressol* como tal no son la solución para todos. [Representante, madre de día]

El plan de 2021 del ayuntamiento reconoce e intenta articular una realidad que venía siendo promovida por el ayuntamiento desde el anterior mandato: la creación de proyectos innovadores como los espacios familiares impulsados por el Institut Municipal d'Educació de Barcelona (IMEB), por algunos distritos (estructuras descentralizadas del ayuntamiento) y por el Institut Municipal de Serveis Socials (IMSS). Hasta 2003, solo había tres espacios familiares (IMEB), el IMSS creó un cuarto en 2009 y un quinto en 2011, sin embargo, durante el mandato 2015-2019 de Barcelona en Comú, se crearon siete más (tres por parte del IMEB y cuatro por parte de los distritos) y, desde 2019 hasta principios de 2021, se han creado cuatro más por parte del ayuntamiento, lo que hace un total de 16 (Institut Infància i Adolescència, 2017, Ajuntament de Barcelona, 2021). Estos proyectos comparten algunas de las características de los proyectos de innovación social no institucionalizados, particularmente en lo que se refiere a la participación de las familias en los cuidados fuera del hogar. La diferencia es que, cuando son ofrecidos por el sector público, pueden ser utilizados por familias socioeconómicamente desfavorecidas (por sus bajos precios), y se articulan en una red de servicios sociales públicos que ofrecen apoyo socioeducativo, sanitario y de integración social. Por lo tanto, el plan prevé una perspectiva de la atención a la primera infancia que no solo se centra en el niño/a o en la familia,

sino también en la comunidad. Así, contempla la creación de recursos para la comunidad (12 nuevos espacios familiares), y la creación de redes de servicios locales en las que la atención a la primera infancia se coordina con los servicios sanitarios, los servicios sociales, los servicios educativos, etcétera.

El discurso plasmado en este plan estratégico consolida una argumentación iniciada ya en el mandado anterior: la problemática de la etapa 0-3 se redefine de forma más amplia y compleja, para dar pie a una concepción más transversal de los ámbitos implicados. Así, los retos de la etapa 0-3 no afectan solo a la educación o a la conciliación de la vida laboral y familiar, sino también a garantizar el acceso a la atención 0-3 como derecho universal, entendiendo el servicio como integral y multidimensional para los/as niños/as pequeños y sus familias. Se apunta que el modelo de *escola bressol* no es suficiente ni económicamente viable para cubrir esta necesidad y, a pesar de que hay que seguir promovándolo, se plantean modelos complementarios en el marco de la regulación pública. Además de la coordinación de los servicios sanitarios, educativos y sociales en redes locales de atención a la primera infancia, se plantea la intención de reconocer e integrar todos los activos (proyectos, experiencias, recursos) que la sociedad civil ha creado en este ámbito. El objetivo es tanto poder llegar a las personas que no utilizan los servicios existentes de atención a la primera infancia, especialmente a las familias de bajo nivel socioeconómico, como poder adaptarse a las diversas necesidades y demandas de la comunidad. Por lo tanto, lo que se busca es la equidad dentro de la diversidad, es decir, una redefinición de la etapa 0-3 como servicio no solo educativo, sino también socioeducativo, de crianza y de cuidado. Con esto en mente, los espacios familiares, que incluyen algunas características de los proyectos de innovación social no institucionalizados, se han definido como un instrumento emblemático. Por todo ello, desde el ayuntamiento se reivindica la innovación social como una característica definitoria de esta política pública de atención a la primera infancia.

Utilizando este marco de política pública socialmente innovadora, el discurso ha expresado también el deseo de integrar los proyectos socialmente innovadores puestos en marcha por grupos de la sociedad civil en la política municipal de atención a la primera infancia, siempre que estas iniciativas tengan una orientación comunitaria y no se limiten a satisfacer las necesidades de las personas implicadas en cada proyecto. El objetivo es permitir que los beneficios de este nuevo programa lleguen a toda la comunidad. La credibilidad de este mensaje es reforzada por la voluntad expresada por el ayuntamiento de trabajar para llenar el vacío legal en el que se encuentran estos proyectos. Esta normativa es competencia de la Generalitat y, a día de hoy, no ha sido aprobada. Se elaboró un decreto, pero su tramitación se detuvo por los acontecimientos políticos a partir del otoño de 2017 en Cataluña.

Sin embargo, construido de esta manera, este discurso entra en tensión con los proyectos socialmente innovadores liderados por la ciudadanía. Para los/as profesionales y las familias que participan en ellos, el hecho de reconocer estos servicios oficialmente supondría ganar en visibilidad dentro de los servicios de atención a la primera infancia, y así se ampliarían las opciones

disponibles para las familias. Por otro lado, integrarlos en la red de atención al 0-3 incluiría mecanismos, como la subvención de plazas en sus proyectos, para que las personas en situación de vulnerabilidad social también pudieran optar por participar en ellos. Según los representantes de los proyectos liderados por la ciudadanía, las iniciativas del ayuntamiento dirigidas principalmente a las familias en riesgo de exclusión social, como los servicios de canguro o los espacios familiares, no solo pierden una excelente oportunidad de aprovechar el conocimiento, la experiencia y el capital social de los proyectos de innovación social liderados por ciudadanos, sino que abandonan muchos de estos proyectos a una existencia precaria y a veces breve. En todo caso, no se ha planteado una forma de institucionalización como la llevada a cabo en Francia, donde la integración de estos proyectos en la red pública ha implicado una reducción del papel de la autogestión por parte de las familias y de la autonomía de los/as profesionales (Fraisie et al., 2021).

7. Conclusiones

La innovación social, así como su contribución al bienestar local, ha sido conceptualizada y entendida, tanto por sus promotores como por la investigación, como una alternativa a las políticas públicas, es decir, a la intervención de las instituciones. Las iniciativas de innovación social para abordar necesidades de la población se desarrollan a partir de procesos de movilización y participación ciudadana, y conducen a mejoras en las relaciones sociales, el empoderamiento colectivo y las estructuras de gobernanza. Sin embargo, la ausencia de una política pública orientada a abordar esas mismas necesidades puede llevar a acentuar problemáticas o desigualdades entre colectivos. En otras palabras, la actitud regulatoria de no intervención con respecto a algunas cuestiones sociales implica una decisión política que tiene consecuencias sociales y económicas.

En este trabajo hemos demostrado que la ausencia de un marco regulador sobre los proyectos de innovación social en la atención a la primera infancia puede tener una amplia gama de consecuencias. Por un lado, las desigualdades sociales pueden aumentar porque los resultados de la innovación social promovida desde la ciudadanía solo benefician a quienes participan en los proyectos, que resultan ser más educados y activos que el ciudadano medio. Nuestros resultados empíricos muestran un sesgo socioeconómico que caracteriza de especial modo los proyectos innovadores. Estos se sitúan en el marco de una atención a la primera infancia que está ya más aprovechada por las clases medias y altas que por las clases vulnerables, como se demuestra en el vivo debate sobre el efecto Mateo (Palomera, 2022).

Por otro lado, las iniciativas promovidas por la ciudadanía pueden encontrar dificultades para sobrevivir y, por tanto, la sociedad civil en su conjunto puede verse debilitada en su capacidad emprendedora. Además, esto impide la posibilidad de aprendizaje por parte de las instituciones, que podrían mejorar las políticas y los servicios públicos a la primera infancia incorporando propuestas de esas experiencias en el marco de las políticas ya existentes y adaptándolas

a sus objetivos. Por tanto, el reto para las políticas públicas es el conflicto por la escasez de recursos y cómo hacer compatibles la innovación social y la equidad.

Este estudio sobre la atención a la primera infancia en Barcelona ha mostrado cómo la ciudadanía y el ayuntamiento han desarrollado dos discursos diferentes sobre la innovación social. Las madres y padres que participan activamente en la promoción y gestión de proyectos de atención al 0-3 socialmente innovadores los definen como alternativas a los modelos institucionalizados (tanto públicos como privados) de prestación de servicios. Su enfoque distintivo del cuidado y la educación de los menores de 3 años y sus características de gobernanza se adaptan a sus necesidades autopercebidas y se alinean con sus valores. Así, reclaman su derecho a elegir libremente el modelo de educación y atención para sus hijos/as, para el que exigen reconocimiento y apoyo institucional. Por su parte, el ayuntamiento ha elaborado una política pública orientada a promover la innovación social en la atención a la primera infancia. Para la formación de izquierdas que gobierna el municipio desde 2015, la innovación social supone aspirar a universalizar el acceso a este servicio —un nuevo objetivo político municipal—, con especial atención a las familias en riesgo de exclusión social. Acorde con su discurso, este objetivo solo puede alcanzarse a través de la diversificación de las opciones de provisión. De hecho, algunos de los nuevos modelos públicos, como los espacios familiares, incluyen características que se asemejan a proyectos alternativos preexistentes liderados por la ciudadanía. Ciertamente, la diversificación de modelos de provisión responde tanto a la necesidad de adaptarse a las diversas demandas como al hecho de que la universalización del modelo de provisión directa es inasequible. El conflicto por la escasez de recursos ha llevado, hasta ahora, a las autoridades a priorizar el acceso de las familias de menor nivel de renta a estos nuevos servicios —de la misma forma que en el modelo de prestación directa. El reconocimiento de los proyectos sociales innovadores liderados por la ciudadanía se percibe positivamente, pero aún está por llevarse a cabo.

Hasta 2015, la innovación social había sido definida por la ciudadanía implicada en iniciativas alternativas no institucionalizadas. El nuevo gobierno local, desde la ideología del nuevo municipalismo, propuso una definición distinta de la innovación social y de la propia atención a la primera infancia. Este esfuerzo de construcción de discurso fue liderado por cargos políticos que reestructuraron la red de actores institucionales y externos a las instituciones que influyen en las decisiones públicas sobre el tema. De ello se derivó una redefinición tanto de innovación social como de la atención al 0-3. En esta línea, surgieron nuevos temas relevantes para la educación y la atención de 0 a 3 años, tales como la universalización del acceso, la integración de las familias en riesgo de exclusión social, la igualdad de género, la adaptación a una creciente diversidad de necesidades y demandas, etcétera. Como resultado de este proceso, se han elaborado nuevas políticas en este ámbito distintas a las anteriores. Si se consolidarán o no, es una cuestión que habrá que analizar empíricamente en el futuro. Esto invita a pensar en implicaciones para el papel de la ciudadanía en la elaboración de las políticas públicas, ya que su rol activo

se relaciona con aspectos tan diversos como el emprendimiento social, la aportación de conocimiento innovador, la coproducción o la cogestión, entre otros.

El estudio que hemos presentado en esta investigación ha analizado en profundidad sobre todo la condición de las madres hacia la conciliación del cuidado de la primera infancia con la participación laboral. Entrevistas biográficas y encuestas han sido orientadas a este objetivo y, por lo tanto, no incluyen a los padres. Una de las limitaciones que de este estudio es la falta de un verdadero análisis de género. Sin embargo, nuestra contribución al debate sobre la innovación social y la equidad se enmarca en un diálogo más amplio que activistas, políticos/as y estudiosos/as del tema han ido sosteniendo desde el resurgimiento del concepto de innovación social, al inicio de los años 2000.

Agradecimientos

La evidencia empírica presentada en este artículo proviene del proyecto de investigación «Models d'educació de 0 a 3 anys i participació en el mercat laboral: Estudi de la innovació social a la ciutat de Barcelona» (2017ACUP04), realizado entre 2018 y 2021. Fue financiado por el programa RecerCaixa, impulsado por la fundación privada La Caixa y la Associació Catalana d'Universitats Públiques (ACUP).

Agradecemos a Alejandra Peña la realización de 11 de las 47 entrevistas en que se basa este análisis, y a ella, Marina Moreno, Raquel Motos y Erika Garrido, la transcripción de las entrevistas.

Referencias bibliográficas

- AJUNTAMENT DE BARCELONA (2021). *Pla per a l'educació i la criança de la petita infància. Mesura de govern*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. Recuperado de <https://ajuntament.barcelona.cat/educacio/sites/default/files/210422_mesurade-govern_petitainfancia_def.pdf>.
- ANDERSON, L. et al. (2003). «The Effectiveness of Early Childhood Development Programs. A Systematic Review». *American Journal of Preventive Medicine*, 24 (35), 32-46.
<[https://doi.org/10.1016/S0749-3797\(02\)00655-4](https://doi.org/10.1016/S0749-3797(02)00655-4)>
- ARAMPATZI, A. (2022). «Social innovation and austerity governance in Athens and Madrid: Rethinking the changing contours of policy and practice». *European Urban and Regional Studies*, 29 (1), 45-58.
<<https://doi.org/10.1177/09697764211028900>>
- AVELINO, F.; WITTMAYER, J. M.; PEL, B.; WEAVER, P.; DUMITRU, A.; HAXELTINE, A. ... O'RIORDAN, T. (2019). «Transformative social innovation and (dis)empowerment». *Technological Forecasting and Social Change*, 145, 195-206.
<<https://doi.org/10.1016/j.techfore.2017.05.002>>
- AYOB, N.; TEASDALE, S.; FAGAN, K. (2016). «How social innovation “Came to Be”: Tracing the evolution of a contested concept». *Journal of Social Policy*, 45 (4), 635-653.
<<https://doi.org/10.1017/S004727941600009X>>

- BAGLIONI, S. y SINCLAIR, S. (2018). *Social innovation and social policy: Theory, policy and practice*. Policy Press.
- BLANCO, I. y GOMA, R. (2020). «New Municipalism». En: KOBAYASHI, A. (ed.). *International Encyclopedia of Human Geography*. Amsterdam: Elsevier, 393-398.
- BLANCO, I. y LEÓN, M. (2017). «Social innovation, reciprocity and contentious politics: Facing the socio-urban crisis in Ciutat Meridiana, Barcelona». *Urban Studies*, 54 (9), 2.172-2.188.
<<https://doi.org/10.1177/0042098016659044>>
- BRANDSEN, T. y EVERS, A. (2019). «Social innovations in the urban context: different types of local social innovations». En: HOWALDT, Jürgen; KALETKA, Christoph; SCHRÖDER, Antonius; ZIRNGIEBL, Marthe (eds.). *Atlas of Social Innovation*. 2nd Volume – A World of new Practices. Múnich: Oekom Verlag GmbH.
- BUUREN, A. van y LOORBACH, D. (2009). «Policy innovation in isolation». *Public Management Review*, 11 (3), 375-392.
<<https://doi.org/10.1080/14719030902798289>>
- CRUZ, H.; MARTÍNEZ, Moreno R. y BLANCO, I. (2017). «Crisis, urban segregation and social innovation in Catalonia», *PACO*, 10 (1), 221-245.
<<https://doi.org/10.1285/i20356609v10i1p221>>
- EIZAGUIRRE, S. y Parés, M. (2019). «Communities making social change from below. Social innovation and democratic leadership in two disenfranchised neighbourhoods in Barcelona». *Urban Research and Practice*, 12 (2), 173-191.
<<https://doi.org/10.1080/17535069.2018.1426782>>
- FRAISSE, L.; PETRELLA, F. y RICHEZ-BATTESTI, N. (2021). «From grassroots social innovation to public experimentation in the French Local childcare system: the managerial turn». *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, 44 (3), 457-476.
<<https://doi.org/10.1447/102648>>
- GALLEGO, R. y SUBIRATS, J. (2012). «Spanish Regional and Welfare Systems: Policy Innovation and Multi-level Governance». *Regional and Federal Studies*, 22 (3), 269-288.
<<https://doi.org/10.1080/13597566.2012.688271>>
- GLASER, B. G. y STRAUSS, A. L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine.
- HÄIKIÖ, L.; FRAISSE, L.; ADAM, S.; JOLANKI, O. y KNUTAGÅRD, M. (2017). «The Janus face of social innovation in local welfare initiatives». En: *Social Services Disrupted*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
<<https://doi.org/10.4337/9781786432117.00024>>
- HOWLETT, M. y TOSUN, J. (2021). *The Routledge Handbook of Policy Styles*. Londres: Routledge.
- INSTITUT INFÀNCIA I ADOLESCÈNCIA (2017). *Informe. Serveis socioeducatius per a la primera infància: anàlisi de models d'espais familiars*. Barcelona.
<http://institutinfancia.cat/wp-content/uploads/2017/11/20171106_analiscasosespaisfamiliars_informe.pdf>.
- KAZEPOV, Y. (ed.). (2010). *Rescaling social policies: towards multilevel governance in Europe* (vol. 38). Ashgate Publishing, Ltd.
- KELLER-GARGANTÉ, C. (2017). «Grupos de Crianza Compartida: Una alternativa comunitaria en la organización del cuidado en la primera infancia». *Quaderns-e de l'Institut Català d'Antropologia*, 22 (2), 167-182.
- KNILL, C. y TUSON, J. (2012). *Public Policy: A New Introduction*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

- LEECH, N. (2009). «A typology of mixed methods research designs». *Quality & Quantity*, 43, 265-275.
<<https://doi.org/10.1007/s11135-007-9105-3>>
- MAESTRIPIERI, L. (2017). «Are Solidarity Purchasing Groups a social innovation? A study inspired by social forces». *Partecipazione e Conflitto*, 10 (3), 955-982.
<<https://doi.org/10.1285/i20356609v10i3p955>>
- MAIER, F.; MEYER, M. y STEINBEREITHNER, M. (2016). «Non-profit organizations becoming business-like: A systemic review». *Non-Profit and Voluntary Sector Quarterly*, 45 (1), 64-86.
<<https://doi.org/10.1177/0899764014561796>>
- MARTINELLI, F. (2012). «Social Innovation or Social Exclusion? Innovating Social Services in the Context of a Retrenching Welfare State». *Challenge Social Innovation: Potentials for Business, Social Entrepreneurship, Welfare and Civil Society*, 9783642328794, 169-180.
<https://doi.org/10.1007/978-3-642-32879-4_11>
- MORABITO, C.; VANDENBROECK, M. y ROOSE, R. (2013). «“The Greatest of Equalisers”: A Critical Review of International Organisations. Views on Early Childhood Care and Education». *Journal of Social Policy*, 42 (3), 451-467.
<<https://doi.org/10.1017/S0047279413000214>>
- MOULAERT, F.; MACCALLUM, D.; MEHMOOD, A. y HAMDOUCH, A. (2013). «General introduction: the return of social innovation as a scientific concept and a social practice». En: *The International Handbook on Social Innovation. Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*. Edward Elgar.
- MOYSON, S.; SCHOLTEN, P. y WEIBLE, C. (2017). «Policy learning and policy change: Theorising their relations from different perspectives». *Policy and Society*, 36 (2), 161-177.
<<https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1331879>>
- NAVARRO-VARAS, L. (2022). «La importancia del coste de los servicios de educación y atención de la primera infancia en la ocupación laboral femenina de la metrópolis de Barcelona». *Papers*, 107 (3), e3076.
<<https://doi.org/10.5565/rev/papers.3076>>
- OOSTERLYNCK, S.; KAZEPOV, Y.; NOVY, A.; COOLS, P.; BARBERIS, E.; WUKOVITSCH, F.; SARIUS, T. y LEUBOLT, B. (2013). «The butterfly and the elephant: local social innovation, the welfare state and new poverty dynamics». *IMPROVE Working*, 13/03. Recuperado de <<https://ideas.repec.org/p/hdl/improv/1303.html>>.
- PALOMERA, David (2022). «¿Estado de bienestar para todas? Análisis de las desigualdades sociales en las solicitudes y el 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>>
- POL, E. y VILLE, S. (2009). «Social Innovation: Buzz Word or Enduring Term?». *Journal of Socio-Economics*, 38 (i.), 878-885.
<<https://doi.org/10.1016/j.socec.2009.02.011>>
- TATHAM, M.; HOOGHE, L. y MARKS, G. (2021). «The territorial architecture of government». *Governance*, 34 (3), 607-620.
<<https://doi.org/10.1111/gove.12603>>
- THOMPSON, M. (2021) «What's so new about New Municipalism?». *Progress in Human Geography*, 45 (2), 317-342.
<<https://doi.org/10.1177/0309132520909480>>

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

- | | |
|---|---|
| 1. Introducción | 5. Discusión de resultados: avances importantes con oportunidades perdidas para consolidar un modelo más universal y equitativo |
| 2. Metodología | 6. Conclusiones |
| 3. Aproximación cuantitativa al modelo 0-3 en Navarra: gestión, cobertura y plazas ofertadas | Financiación |
| 4. Resultados: análisis de las estrategias implementadas para un modelo más universal, accesible y equitativo | 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-ESTEVEAN, 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?

Educación y equidad en la primera infancia. El caso de las aulas de 2 años en los centros públicos de la Comunidad Valenciana

Ana Ancheta-Arrabal

Universitat de València. Departament d'Educació Comparada i Història de l'Educació
ana.ancheta@uv.es

Juan A. Romero-Crespo
Daniel Gabaldón-Estevan

Universitat de València. Departament de Sociologia i Antropologia Social
juan.a.romero@uv.es; daniel.gabaldon@uv.es



Recepción: 14-12-2021
Aceptación: 30-05-2022
Publicación: 12-07-2022

Cita recomendada: ANCHETA-ARRABAL, Ana; ROMERO-CRESPO, Juan A. y GABALDÓN-ESTEVAN, Daniel (2022). «Educación y equidad en la primera infancia. El caso de las aulas de 2 años en los centros públicos de la Comunidad Valenciana». *Papers*, 107 (3), e3066. <<https://doi.org/10.5565/rev/papers.3066>>

Resumen

En este trabajo analizamos la evolución de la provisión de educación y atención de la primera infancia (EAPI) en el primer ciclo de la Educación Infantil en el contexto de la Comunidad Valenciana, con particular atención al caso de la implantación de las aulas de 2 años en centros públicos. Durante las últimas dos legislaturas, la Comunidad Valenciana ha pasado de estar en la vanguardia del fomento y desarrollo del modelo de oferta privada a ser de las regiones pioneras en el desarrollo de las aulas de 2 años en la enseñanza pública. Enmarcamos estos cambios en el contexto español, y discutimos su alcance para la equidad del sistema educativo en esta etapa desde el enfoque de los derechos humanos y el marco europeo de calidad actual.

Palabras clave: educación y atención de la primera infancia; primer ciclo de Educación Infantil; aulas 2 años; equidad

Abstract. *Education and equity in early childhood: The case of “classrooms for two-year-olds” in public nurseries in the Valencian Community region*

In this paper we analyse the development of early childhood education and care provision (ECEC) in the first cycle of childhood education in the Valencian Community region, with particular attention to the implementation of “classrooms for two-year-olds” in public nurseries. During the last two legislatures, the Valencian Community region has gone from being at the forefront of promoting and developing the private supply model to being one of the pioneering regions in developing “classrooms for two-year-olds” in public education. We place these changes within the Spanish context, and discuss their scope for the equity of the education system at this age, from a human rights perspective and within the current European quality framework.

Keywords: early childhood education and care; first cycle of pre-school education; “classrooms for two-year-olds”; equity

Sumario

- | | |
|--|--|
| 1. Introducción | 3. Las cifras de la escolarización 0-3 años en la Comunidad Valenciana |
| 2. El acceso a la educación y atención de la primera infancia (EAPI) desde el enfoque de los derechos humanos y el actual marco europeo de calidad | 4. Las normas de la escolarización 0-3 años en la Comunidad Valenciana |
| | 5. Discusión |
| | Referencias bibliográficas |

1. Introducción

Los cambios demográficos (envejecimiento de la población, bajas tasas de natalidad) y en el mercado laboral (aumento de la participación de las mujeres, precarización), junto con los cambios en los patrones familiares y la prestación insuficiente de servicios de bienestar social, dan fuelle a las demandas de mejores sistemas de educación y atención a la primera infancia (EAPI) en nuestro país. No obstante, y al igual que ocurre en el contexto europeo (Póder et al., 2013), las respuestas que las administraciones públicas con competencias en educación en España han dado a este incremento han sido dispares (León et al., 2022). De este modo, mientras que algunas administraciones han apostado por el mantenimiento o desarrollo de una oferta pública de servicios (Martínez-Virto et al., 2022), otras han optado por el desmantelamiento del sistema público de escuelas infantiles y el fomento de la iniciativa privada (Bonal, 2002; Colom-Ortiz y Gabaldón-Estevan, 2016). El modelo de bienestar social de cada estado o región ofrece un marco de interés a tener en cuenta para la comprensión de estas divergencias, pues determina el rol del estado y la familia en la provisión de la atención y educación de la primera infancia, y también de los mecanismos de financiación que las distintas tradiciones o alternativas políticas otorgan al poder de los gobiernos y de los servicios públicos (Ancheta-Arrabal y Zhang, 2016).

En este sentido, la Comunidad Valenciana se presenta como un caso de estudio interesante por el viraje tanto de sus políticas sociales como educativas con el cambio de gobierno autonómico, liderado por la coalición conocida como el Govern del Botànic (PSPV-PSOE, Compromís y Unidas Podemos) desde las elecciones de 2015. En el ámbito social, la instauración de la renta valenciana de inclusión y la ley valenciana de servicios sociales son los buques insignia de una política que pone el foco en la ayuda a los más vulnerables. En educación, junto con la eliminación de barracones y el Pla Edificant de construcción de centros escolares, destaca la extensión de la gratuidad de las escuelas infantiles de 2 a 3 años. Este aspecto constituye el objeto principal de análisis de este trabajo, en particular, la asociación de la oferta gratuita de escuelas infantiles con el color del partido político en el gobierno y el efecto sobre la calidad del servicio derivado de la asunción de esta prestación por la administración educativa.

El creciente interés acerca de la escolarización temprana radica en que es un fenómeno relativamente reciente en el sur de Europa, muy dependiente de las redes familiares y de parentesco para suplir las carencias de un estado de bienestar menos desarrollado que el de nuestros vecinos del norte (Ancheta-Arrabal, 2011). Esto es así principalmente porque la familia y la escuela son los contextos de desarrollo y socialización por excelencia, y la importancia que estos ambientes educativos tienen en el desarrollo de la infancia es determinante en su bienestar (Bowlby, 2005; Vila, 1995). Así, la educación preobligatoria cobra una relevancia extraordinaria, dado que entre el nacimiento y los 4 años de edad se genera el 50 % de la inteligencia general (Begley, 1996, citado en Ballantine y Hammack, 2009: 38), y es relevante de cara al ulterior rendimiento académico en etapas posteriores. No obstante, esto la hace especialmente provechosa para niñas y niños procedentes de familias con bajos ingresos, minorías étnicas, hogares que no hablan ninguna de las lenguas autóctonas, familias monoparentales, familias muy numerosas, familias con alguna discapacidad entre sus miembros, familias con madre adolescente sin estudios medios acabados, y para aquellas niñas y niños con un retraso en el lenguaje o en el desarrollo intelectual a la hora de iniciar esta etapa (Early et al., 2007, citado en Ballantine et al., 2013: 39; Burger, 2013; European Commission, 2014).

A grandes rasgos, el avance de la escolarización en las edades tempranas se ha visto ralentizado por dos factores en nuestro país: la falta de recursos para garantizar la universalidad de esta etapa, y la propia reticencia de la sociedad española, que entiende que lo mejor para los pequeños es estar con la familia. Así, según datos del Centro de Investigaciones Sociológicas de 2009, la disposición en España a que sean escolarizados niñas y niños de menos de 1 año era del 5,5 % para «en todos los casos», del 27,6 % para «en algunos casos», y del 66,9 % para «en ningún caso», mientras que para menores entre 1 y 2 años de edad los resultados indicaron un 16,6 % para «en todos los casos», un 50,1 % para «en algunos casos», y un 33,3 % para «en ningún caso» (Gabaldón-Estevan y Täht, 2019). Igualmente, el acceso a los servicios de EAPI para los menores

de 3 años ha constituido una de las áreas más problemáticas en relación con la equidad y, consecuentemente, con la calidad del sistema educativo español, donde la desigualdad de acceso debida a una escasa oferta de instituciones públicas ha afectado a las familias con menores ingresos (Calero, 2005; González, 2004). Con todo, la disparidad en el nivel del primer ciclo de esta etapa educativa, junto con la tradición pedagógica de las diferentes comunidades autónomas, ha determinado las posibilidades del trabajo educativo y la escolarización en estas edades (Balaguer y Arderiu, 2008).

Concretamente, en este trabajo nos interesa conocer cómo ha influido la orientación política de los gobiernos autonómicos que se han sucedido en la Comunidad Valenciana, y qué ha supuesto para la equidad educativa esta ampliación de la gratuidad de los 3 a los 2 años, no solo en cuanto a las tasas de escolarización, sino también en términos de la calidad de la provisión. En este último aspecto pensamos que se ha puesto menos el acento hasta ahora (Cebolla-Boado et al., 2014; Gabaldón-Estevan, 2016) con relación al estudio de la expansión de esta etapa en esta autonomía, y por este motivo abordaremos su desarrollo desde la perspectiva de la calidad a lo largo de este trabajo.

Para acometer este análisis, el trabajo se estructura de la siguiente manera. En la sección 2, abordamos el enfoque de los derechos humanos para esta etapa y el marco europeo de calidad sobre la educación y atención de la primera infancia, que incluye dos declaraciones que se centran en elevar la calidad educativa de los servicios para las niñas y niños más pequeños en la mejora de sus resultados, porque entendemos que es el marco común con el que evaluar la EAPI en los países miembros de la EU. En el apartado 3, abordamos un análisis cuantitativo de la escolarización 0-3 años en la Comunidad Valenciana, para entender, en perspectiva comparativa con el conjunto del estado, la evolución de la escolarización en estas edades, atendiendo de manera concreta a la información para la edad de 2 años que permita valorar en primera instancia la equidad del acceso.

Para la obtención de la información, se han consultado diferentes epígrafes de la *Estadística de las enseñanzas no universitarias*, producida por la Subdirección General de Estadística y Estudios, publicada en la página web del Ministerio de Educación y Formación Profesional. Los indicadores históricos se han creado a partir de los valores absolutos de alumnado matriculado obtenidos del ministerio y los de población, del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Seguidamente, en la sección 4, analizamos críticamente el marco normativo que rige concretamente las aulas de 2 años en la Comunidad Valenciana y ponemos de relieve sus limitaciones desde el enfoque expuesto en el marco teórico. La complementariedad de sendos análisis desde este marco interpretativo, concretamente con relación a la asequibilidad y la accesibilidad de estos servicios, permite aportar una lectura cualitativa de la equidad del acceso y las implicaciones que tiene para los derechos de la primera infancia. Se concluye este trabajo con una discusión de los resultados obtenidos con ambos análisis.

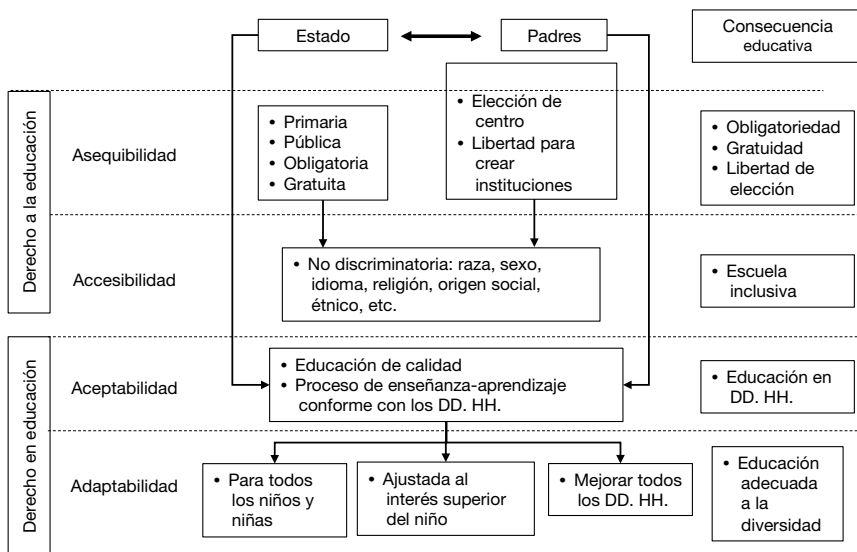
2. El acceso a la educación y atención de la primera infancia (EAPI) desde el enfoque de los derechos humanos y el actual marco europeo de calidad

La educación y atención de la primera infancia están reconocidas internacionalmente como un derecho de todos los niños y niñas pequeños y de sus familias (Naciones Unidas, 2005) que trasciende la visión tradicional del cuidado infantil en la provisión de este bien público (Ancheta-Arrabal, 2018; Muñoz, 2012; Myers, 2009). Desde este reconocimiento, prestamos especial atención aquí tanto al enfoque de los derechos humanos en relación con esta etapa educativa como al marco actual que se ha establecido como referente en el contexto europeo en que se circunscribe el estado español.

Tal y como se puede apreciar en la figura 1, el enfoque de las 4Aes del derecho a la educación de K. Tomasevski (2006) desglosa muy claramente las características fundamentales del derecho a la educación, de las que es posible extraer indicadores que permiten la medición de su cumplimiento. Las 4 Aes fueron adoptadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) en su Observación general núm. 13 sobre el derecho a la educación (párrafo 6), y pueden definirse como las cuatro características que deben estar presentes en todas las formas y en todos los niveles de la educación de cada estado para que logre ser un derecho significativo (E/C.12/1999/10, 6).

Atendemos aquí de manera particular al sexto punto de dicha Observación núm. 13 del CDESC, donde se identifican y definen las 4 Aes con unas carac-

Figura 1. 4 Aes del derecho a la educación y sus consecuencias educativas



terísticas concretas que, en lo que respecta al acceso a la educación, se describen de la siguiente forma:

Asequibilidad

La asequibilidad (disponibilidad) implica tanto la existencia de «instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del estado parte, como también que se deben garantizar las condiciones para que ambos puedan desarrollarse adecuadamente» (E/C.12/1999/10, 6), como que los/las docentes tengan unas condiciones de trabajo, materiales de enseñanza equipamientos e infraestructuras apropiados.

La asequibilidad en la EAPI refiere a que habrá suficientes instituciones y programas disponibles que funcionen dentro de una jurisdicción, incluyendo las infraestructuras (edificios, instalaciones sanitarias, agua potable, materiales didácticos y en algunos casos también bibliotecas, computadoras y tecnología informática), así como a que el personal docente debería estar bien formado y recibir un salario adecuado a su contexto, pero también a que las familias deberían tener la libertad de elegir la educación para sus hijos/as de acuerdo con el principio rector del interés superior del menor (Tomasevski, 2004).

Accesibilidad

La accesibilidad establece que «las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos en el ámbito del estado parte» para que la educación sea accesible, tanto en su vertiente material y económica sin discriminación de ningún tipo (E/C.12/1999/10, 6) como dentro de una jurisdicción en que todo el mundo tenga la posibilidad de participar en procesos educativos sin ser discriminado o excluido. Así pues, la accesibilidad se refiere a tres dimensiones interrelacionadas: la dimensión de la no discriminación, la accesibilidad física y la accesibilidad económica.

Esto significa que la EAPI debería ser legalmente y *de facto* accesible para todos, incluso para los grupos más vulnerables, por tanto, la exclusión de la educación por origen étnico o contextual, color de piel, sexo, idioma, religión, opinión, estatus socioeconómico, nacimiento o discapacidad debería ser erradicada. Asimismo, la oferta educativa debería ser accesible en una localización segura y geográficamente razonable para las familias.

Por su parte, el marco europeo de calidad sobre la educación y atención de la primera infancia (EAPI) incluye dos declaraciones que se centran en elevar la calidad educativa de los servicios para los niños y niñas más pequeños en la mejora de sus resultados, a saber: la Estrategia EU2020 en Educación y Formación (European Commission, 2010), y la Comunicación de la Comisión de la UE relativa a la educación y atención de la primera infancia (European Commission, 2011). Sendos compromisos asumen y reconocen una visión sobre el imperativo que hoy en día representa una elevada calidad en la eficacia y eficiencia de las políticas de EAPI (European Commission, 2009; 2011). Desde este enfoque, existe un reconocimiento explícito en el nivel de las polí-

ticas europeas sobre que la calidad para los niños más pequeños y la calidad del sector profesional que se dedica a su educación y atención, que son las dos caras de una misma moneda:

La participación en estructuras de educación y acogida de la primera infancia de alta calidad, con personal altamente cualificado y una proporción adecuada de niños por educador, tiene resultados positivos para todos los niños (...), ampliar el acceso y la participación son ejemplos de medidas que permiten aumentar la calidad para todos. (Council of the European Union, 2010: 4-5)

De este modo, actualmente la Comisión Europea (2014) defiende que esta EAPI de calidad beneficia concretamente a los niños y niñas, sobre todo a los procedentes de entornos más desfavorecidos, pues fomenta el éxito de un aprendizaje a lo largo de toda la vida y contribuye a crear nuevos sistemas educativos mejores y más equitativos (Ancheta-Arrabal, 2018: 7). De hecho, desde esta propuesta que la Comisión Europea finalizó en 2014, a través de la Dirección General para Educación y Cultura y como resultado de un grupo de trabajo integrado por representantes de los estados miembros en el marco del programa para Educación y Formación Profesional de Europa 2020, se establece una base para el debate sobre la calidad de los sistemas de EAPI en Europa, donde el acceso y los recursos humanos se determinan entre las cinco áreas prioritarias. Concretamente, en el área de acceso se determina:

1. Provisión disponible y asequible para todas las familias y sus hijos/as

Los beneficios potenciales de la provisión universal de alta calidad son particularmente significativos para menores de grupos desfavorecidos y/o marginados. La provisión de EAPI debe estar disponible desde el nacimiento hasta la edad en que los niños/as comienzan la escolarización primaria obligatoria. Para responder a las circunstancias de todas familias y alentarles a usar servicios de EAPI, la prestación debe ofrecer flexibilidad en relación con los horarios de apertura y el contenido de los programas.

2. Provisión que fomenta la participación, fortalece la inclusión social y abraza la diversidad

La inclusión exitosa en EAPI se basa en un enfoque colaborativo para promover los beneficios de la EAPI que involucra a organizaciones locales y grupos comunitarios; enfoques que respetan y valoran las creencias, necesidades y cultura propias; garantía de que todos los niños/as y las familias son bienvenidos en un centro de EAPI; un enfoque proactivo para alentar a todas las familias a utilizar los servicios de EAPI; un reconocimiento de que el personal debe estar capacitado para ayudar a las familias a valorar los servicios de EAPI y a asegurarles que sus creencias y culturas serán respetadas; esta capacitación puede ser apoyada por programas parentales que promueven la EAPI; por una estrecha cooperación entre el personal de los centros de EAPI, los servicios sociales y de salud, las autoridades locales y el sector escolar. (European Commission, 2014: 10)

Igualmente, en el área del acceso, este marco de la calidad incluye los criterios de accesibilidad como principios clave de una calidad estructural, de modo que permitan abordar las barreras que impiden que las familias o que los niños/as participen en la EAPI, tanto en relación con las condiciones estructurales (disponibilidad, asequibilidad y entrega de la oferta) como en relación con aquellos aspectos socioculturales que están directamente vinculados a los enfoques pedagógicos y educativos y a las prácticas en los servicios. Específicamente, atendemos en este documento a los diferentes criterios a los que se hace alusión para valorar al acceso en las páginas 21-22:

- *Disponibilidad.* Dado que las familias que viven en la pobreza suelen tener menos movilidad que las más acomodadas, es crucial que se encuentren servicios de alta calidad en esos vecindarios donde residen familias pobres y familias étnicas minoritarias. Esto no quiere decir que la provisión deba estar dirigida a familias «en riesgo», por el contrario, la investigación muestra que las políticas basadas en la perspectiva de los derechos (de los niños/as) tienden a ser más eficaces que las políticas basadas en un marco de necesidades (o riesgos). Sin embargo, en caso de escasez, los formuladores de políticas podrían decidir priorizar la inversión en áreas más pobres, como en el caso de los centros infantiles integrados en el Reino Unido.
- *Asequibilidad.* En situaciones en las que se dispone de financiación pública, la provisión suele ser gratuita o los honorarios se determinan en función de los ingresos familiares para que los servicios de EAPI sean más asequibles, especialmente para colectivos de bajos ingresos. En sistemas donde el derecho de los niños/as a una plaza no está garantizado, el acceso a la prestación de EAPI subvencionada públicamente puede estar restringido y las familias pueden encontrar «costos» adicionales, como renunciar a su privacidad o experimentar consecuencias sociales y psicológicas negativas de una intervención, p. ej. ser etiquetado como «necesitado». Por esta razón, la provisión estructural debe dirigirse a la población en general, ya sea sin costos o con tarifas en función de los ingresos, pues tiende a tener un potencial de compensación más alto que aquellos acuerdos en los que el derecho está dirigido a los sectores más pobres de la sociedad.
- *Accesibilidad.* Barreras como el idioma, el conocimiento de trámites burocráticos, las listas de espera o algunas prioridades establecidas por la dirección de los servicios pueden excluir implícitamente a los niños/as de familias migrantes, por lo que las políticas de acceso a la EAPI deben planificarse cuidadosamente, especialmente en el nivel local. Esta planificación parte de un análisis de las barreras que impiden a niñas, niños y familias de entornos desfavorecidos acceder a la prestación de EAPI.
- *Utilidad.* La matrícula desigual es el resultado de las relaciones recíprocas entre políticas, características de las familias y los servicios. La prestación de EAPI debe ser percibida como algo útil para los potenciales usuarios. Esto significa que las familias deben experimentar los servicios de EAPI como

solidarios y en sintonía con sus demandas. En primer lugar, esto se refiere a cuestiones prácticas, tales como los horarios de apertura. En segundo lugar, significa que las formas en que se establecen los entornos de EAPI deben tener sentido para las diferentes familias y comunidades. Por esta razón, la gestión de los centros de EAPI debería incluir estructuras democráticas en la toma de decisiones que permitan que las diferentes necesidades de las familias sean expresadas y tenidas en cuenta sistemáticamente para adaptar la prestación de EAPI a las demandas de las comunidades locales.

- *Comprensibilidad.* Teniendo en cuenta que el significado de la provisión de EAPI se corresponde con los significados que las familias atribuyen a la educación y el cuidado de los niños y niñas pequeños, entonces los valores, creencias y prácticas educativas de la provisión de servicios deben negociarse con las familias y las comunidades locales. Así, donde se las ha involucrado en procesos para la toma democrática de decisiones y donde están comprometidas con la contratación y formación de personal, se tiene más éxito para fomentar la participación en la EAPI de niñas y niños de grupos minoritarios o de diversos orígenes. En este sentido, la prestación de servicios integrados que combinan atención y educación para la primera infancia con programas de apoyo familiar o necesidades especiales, junto con una prestación general dentro del marco de colaboración interinstitucional, podría ser el modelo más eficaz para responder a las demandas de las comunidades locales en contextos de diversidad.

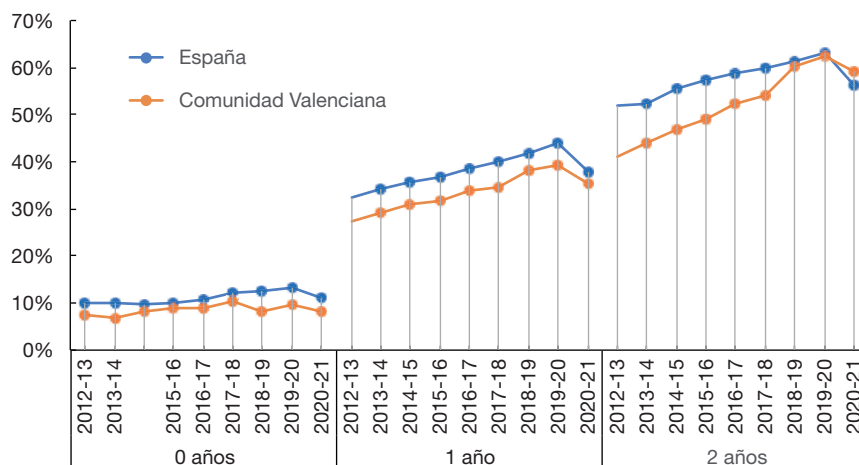
3. Las cifras de la escolarización 0-3 años en la Comunidad Valenciana

En esta sección, presentamos los datos que nos permiten entender y contextualizar lo que ha supuesto la política de escolarización de 0 a 3 años en la Comunidad Valenciana en perspectiva histórica y comparada.

El gráfico 1 muestra la evolución de la tasa neta de escolarización para cada una de las edades que comprenden el primer ciclo de esta etapa. De manera clara, por un lado, se observa cómo la escolarización se concentra en las edades superiores (1 y sobre todo 2 años), tanto en la Comunidad Valenciana como en el conjunto del Estado. Por otro lado, se puede ver también cómo se produce la progresión tanto en la edad de 1 como en la de 2 años, de manera que al final del periodo analizado las tasas de escolarización en la población de 1 año se acercan ya mucho a las del grupo de 2 años al inicio de la serie. El gráfico 2 también muestra muy nítidamente como la apuesta del Govern del Botànic por la gratuidad de las aulas de 2 años impulsa la escolarización de esta etapa a niveles estatales. Por último, también se aprecia el efecto de la pandemia de COVID-19 en la contracción de la escolarización en esta etapa en el último año de la serie.

El gráfico 1 muestra la escolarización de la población en la etapa 0-2 años para la Comunidad Valenciana y España. Se observa una tendencia al alza continuada de ambas, con una participación algo inferior en la Comunidad Valenciana hasta el curso 2020-2021, en el que convergen, cuando se inició la

Gráfico 1. Evolución de la tasa neta de escolarización de 0, 1 y 2 años en España y la Comunidad Valenciana (2012-2021)

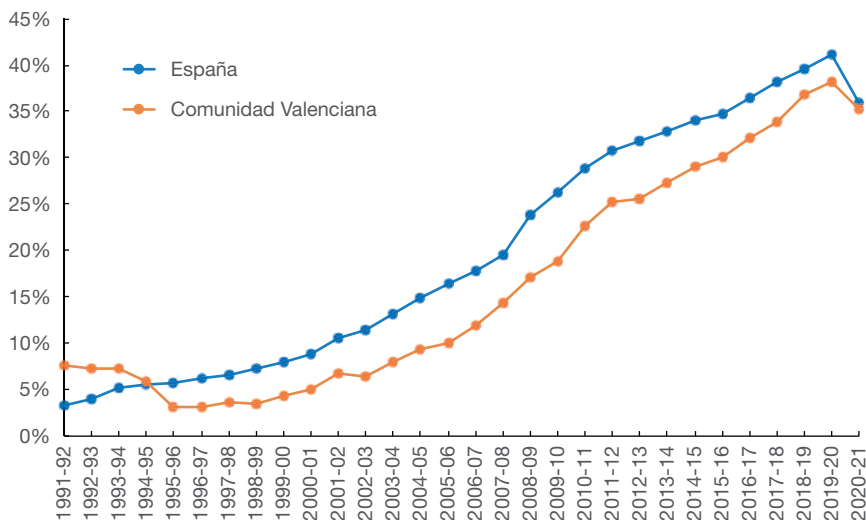


Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Educación.

pandemia, y en consecuencia se contraen las tasas de participación en todo el territorio español a causa de las medidas sanitarias adoptadas en dicho curso con el cierre de los centros educativos. En cualquier caso, este considerable aumento de la escolarización para la edad de 2 años no alcanza a la mitad de la población destinataria (35 % en 2021), y es preciso profundizar en la expansión de la oferta que ha supuesto para la red pública de centros, que desde los datos disponibles no se puede desglosar por edades, como veremos más adelante en la sección del análisis de la escolarización por tipo de centro.

El gráfico 2 muestra la proporción de alumnado de 0-2 años matriculado en centros de titularidad pública y privada en el periodo 1990-2021. En él se observa que el despunte del interés en esta etapa a principios de los 90 fue impulsado por la administración pública, en el caso de la Comunidad Valenciana (CV), con gobiernos del PSPV-PSOE, hasta el cambio de administración. Durante los años posteriores del PP en el gobierno valenciano, especialmente desde 1995 hasta 2005, se produce un cambio drástico en la tendencia que se corresponde con un mayor peso de la escolarización privada hasta 2015, como puede observarse en el gráfico 3. Si bien en dicho periodo se pueden apreciar ciertos aumentos que se corresponden con una mayor presión demográfica (Castro et al., 2015), es necesario recordar también el uso del cheque escolar en esta comunidad autónoma como resultado de la implementación del Plan Educa3 impulsado por la administración central desde 2008 para ampliar la oferta pública (Ancheta-Arrabal y Zhang, 2016). De este modo, la escolarización pública se mantendrá por debajo del 40 % hasta la entrada del Govern del Botànic, cuando de nuevo se incrementa el peso de la matrícula en centros públicos,

Gráfico 2. Evolución de la tasa neta de escolarización de 0 a 2 años en España y la Comunidad Valenciana (1990-2021)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Educación y el INE.

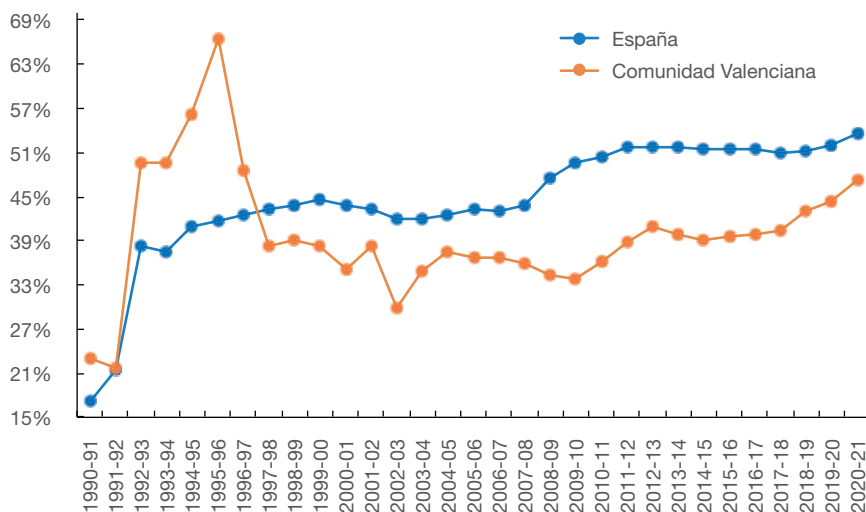
coincidiendo con el plan experimental de las aulas de 2 años.¹ En el conjunto del Estado, la tendencia ha sido al alza moderada del peso de la matrícula en los centros de titularidad pública, excepto en el periodo 2000-2004, y a un estancamiento de la progresión entre 2011 y 2018. El gráfico 3 muestra dicha tendencia, pero con valores absolutos se produce un crecimiento retardado de la escolarización en centros públicos respecto de los privados en la CV desde finales de los 90 hasta el 2015, cuando se acorta la distancia entre ambas. Por su parte, el gráfico 4 hace lo propio con las unidades de centros regulados, donde, para la Comunidad Valenciana, la diferencia entre unidades pertenecientes a centros privados y públicos sigue siendo muy elevada, a pesar del énfasis institucional del Govern del Botànic por reforzar la red pública de centros.

De hecho, según los actuales datos del Ministerio de Educación y Formación Profesional (2021) que se muestran en el siguiente gráfico, en escolarización en centros de titularidad pública por comunidades autónomas, destacan a la cabeza Extremadura (87,6 %), Asturias (87,5 %), Navarra (82,6 %) y Cantabria (81,6 %), y se sitúan a la cola Andalucía (36,1 %), Canarias (45,7 %), La Rioja (46,9 %), la Comunidad Valenciana (47,2 %) y Murcia (51,2 %).

Por todo ello, desde la lectura de la asequibilidad, se puede afirmar que, a pesar de que la apuesta del Govern del Botànic se centra en la provisión

1. Por la Orden 7/2015, de 17 de septiembre, de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, que regula las bases que han de regir la implantación de un proyecto experimental de incorporación del nivel educativo de 2 a 3 años en determinados colegios de Educación Infantil y Primaria de titularidad de la GVA.

Gráfico 3. Porcentaje de alumnado de 0 a 2 años matriculado en centros de titularidad pública, en España y la Comunidad Valenciana (1990-2021)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Educación.

estructural dirigida a la población en general —como medida potencial de compensación más alta que las dirigidas a sectores prioritarios, según el marco interpretativo presentado en el apartado teórico—, la falta de oferta desde la red pública de centros no ha fomentado la expansión de esta red para garantizar una accesibilidad física y económica de estos servicios. Sin duda, poder atender a los factores que explican la desigualdad en el acceso a los servicios con el estudio y la comparación de datos desagregados constituye una tarea pendiente para identificar las barreras y elaborar una política pública que efectivamente pueda responder a las demandas locales, dentro de la diversidad territorial que presenta esta comunidad autónoma en particular y también en el conjunto de territorios del estado español.

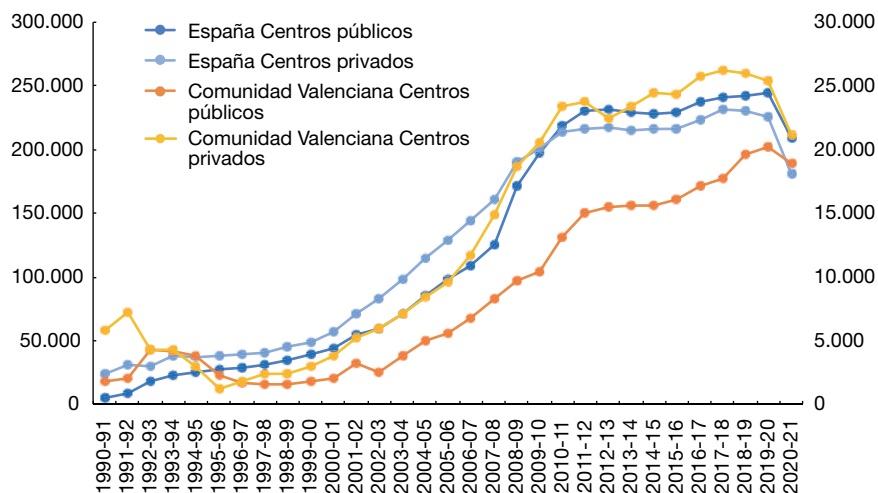
4. Las normas de la escolarización 0-3 años en la Comunidad Valenciana

En esta sección, realizamos un análisis crítico del marco normativo que rige concretamente las aulas de 2 años en la Comunidad Valenciana y ponemos de relieve sus limitaciones desde el enfoque del marco europeo de calidad sobre la educación y atención de la primera infancia (2014) expuesto en el marco teórico.

Asequibilidad

La asequibilidad viene condicionada principalmente por la Orden 21/2019, de 30 de abril, de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte [2019/4497], que regula la organización y el funcionamiento de las escuelas

Gráfico 4. Alumnado de 0 a 2 años por titularidad del centro de matriculación en España y la Comunidad Valenciana (1990-2021)



Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional.

infantiles de primer ciclo de titularidad pública y es aplicable en todos los centros docentes de titularidad pública que impartan el primer ciclo de Educación Infantil (escuelas infantiles dependientes de la Generalitat y escuelas infantiles dependientes de las corporaciones locales). Según esta norma, la oferta de plazas públicas en el primer ciclo de Educación Infantil se lleva a cabo en la Comunidad Valenciana a través de las escuelas infantiles de primer ciclo dependientes de la Generalitat, de las escuelas infantiles autorizadas dependientes de las corporaciones locales y de los centros docentes públicos de titularidad de la Generalitat Valenciana (GVA) con unidades autorizadas de Educación Infantil para alumnado entre 2 y 3 años de edad. Es esta norma la que autoriza las unidades en las escuelas infantiles de primer ciclo de titularidad de la GVA, así como las unidades para alumnado de 2 a 3 años en escuelas infantiles de segundo ciclo y en Centros de Educación Infantil y Primaria (CEIP) de titularidad de la GVA. Y puntualiza que «la organización y el funcionamiento de estas unidades se regulará de manera específica en la normativa que desarrolle aspectos relativos a la organización y el funcionamiento de los centros que imparten Educación Infantil de segundo ciclo y Educación Primaria para cada curso escolar», lo que pone de manifiesto la voluntad del legislador de equiparar estas unidades a las sucesivas.² No sucede así

2. Concretamente, en su sexta disposición establece: «a) Añadir un punto 3 al artículo 16 con la siguiente redacción: 3. En las escuelas infantiles de primer ciclo esta comisión [se refiere a la comisión de comedor] será sustituida por el Consejo Escolar del centro; b) Añadir un punto 4 al artículo 18 con la siguiente redacción: 4. En las escuelas infantiles de primer ciclo la persona responsable del comedor será miembro del equipo educativo».

en las escuelas infantiles de primer ciclo dependientes de las corporaciones locales, para las que no es aplicable, ya que, según dicha norma, el personal docente y no docente en estos centros se rige por lo que establecen los correspondientes estatutos, reglamentos o convenios que les sea de aplicación. Por último, las unidades de 2 a 3 años en escuelas infantiles de segundo ciclo y en CEIP de titularidad de la Generalitat se dotan con un/a docente de Educación Infantil por unidad y con un/a educador/a de Educación Infantil por centro con una ratio máxima por unidad de 18 alumnos. Todo ello puede suponer disparidades significativas en la dotación y las condiciones laborales del personal que atiende en las aulas de 2 años, con una clara repercusión en la equidad de la calidad del servicio que se oferta, pues pone en riesgo la igualdad de oportunidades educativas en esta etapa, pero también todos estos aspectos redundan en la disponibilidad y accesibilidad de estos servicios, y afectan a la utilidad y comprensibilidad de la EAPI desde la interpretación del marco europeo de calidad.

Por su parte, el Decreto 2/2009, de 9 de enero, del Consell [2009/195], determina los requisitos mínimos que deben cumplir los centros que impartan el primer ciclo de la Educación Infantil en la Comunidad Valenciana. En él se establecen las denominaciones, ratios, características de las instalaciones y de la cualificación del personal. Es en esta norma donde se ve con mayor claridad la diferencia de criterios que rigen una misma aula para la población escolar de 2 años, la de tercer curso de primer ciclo de Educación Infantil (las aulas de 2 años), en función de si esta pertenece a un centro solo de primer ciclo o a uno que imparte el segundo ciclo de Educación Infantil. Por ejemplo, en su artículo 11.1 dice: «En los centros de Educación Infantil en los que se imparta exclusivamente el primer ciclo, las niñas y los niños en todo momento serán atendidos por personal cualificado».³ Esta cuestión no se exige en las aulas de 2 años de los otros centros, de igual manera que tampoco se exige en la segunda etapa de Educación Infantil, y esto a pesar de que en normativas posteriores⁴ se sigue reconociendo el valor conciliador de esta etapa:

La escolarización del alumnado en esta etapa [el primer ciclo de la Educación Infantil] es de crucial importancia, no solo porque hace posible la conciliación de la vida laboral con la vida familiar sino también porque es una etapa en que la escolarización temprana facilita la educación compensatoria y el desarrollo personal y social de la primera infancia.

3. Básicamente: a) Título de maestro con la especialización en Educación Infantil o título de grado equivalente; b) Técnico especialista en jardín de infancia; c) Técnico superior en Educación Infantil. Además de maestras/os o educadoras/es que hayan adquirido la habilitación para la provisión de vacantes.
4. Preámbulo de la Orden 8/2011, de 23 de febrero, de la Conselleria de Educación, por la que se establece el procedimiento de autorización provisional previsto en la disposición adicional segunda, apartado 1, del Decreto 2/2009, de 9 de enero, del Consell, por el que se establecen los requisitos mínimos que deben cumplir los centros que impartan el primer ciclo de la Educación Infantil en la Comunidad Valenciana (DOCV, núm. 5932, de 14.01.2009) [2011/2826].

Esta normativa lo que permite es que el alumnado del aula de 2 años en los centros no específicos de primer ciclo sea atendido por personal no cualificado conforme a la mencionada norma. Así, mientras que en los centros específicos de primer ciclo el alumnado siempre está atendido por personal con la formación y cualificación adecuadas, incluso en el tiempo de comedor, en el aula de 2 años en los centros no específicos de primer ciclo esto no se garantiza. Ello no solo puede tener implicaciones serias desde una perspectiva centrada en los derechos de la primera infancia y el interés superior como principio rector de las intervenciones (Naciones Unidas, 2005), sino que supone un agravamiento de las condiciones y la calidad del servicio prestado que incide tanto en la igualdad de oportunidades educativas como en la respuesta a las necesidades individuales de las niñas y los niños más pequeños. En este sentido, los servicios de EAPI no parten de estas consideraciones, lo que impide el desarrollo de la capacidad de formulación de políticas más efectivas en el compromiso con las comunidades desfavorecidas y donde puedan participar activamente en los procesos de consulta, tal y como el marco europeo de calidad recomienda.

Accesibilidad

Con relación al acceso a los centros autorizados de Educación Infantil y escuelas infantiles municipales de primer ciclo de la Comunidad Valenciana, está regulado por la Orden 19/2018, de 16 de mayo, de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte (DOGV 8298, 18.05.2018), que establece únicamente el criterio de renta para su acceso, y garantiza el acceso directo como persona beneficiaria al alumnado destinatario de la renta valenciana de inclusión social y al alumnado que sea hijo o hija de víctima de violencia de género, cuya unidad familiar no supere el umbral de renta regulado en la resolución correspondiente.

Por el contrario, para el acceso a los centros públicos de segundo ciclo de infantil, que incluye el aula de 2 años si disponen de ella, en la baremación se prioriza tener hermanas/os en el centro (15 puntos sobre 41 por hermana/o), residir en la zona de influencia (10/41), la discapacidad (hasta 7/41), la familia numerosa (5/41 si es especial) y, por último, la renta (4/41 en el caso de ser perceptores de la renta valenciana de inclusión o hasta 3/41 según IPREM) (Decreto 46/2006). Así, para el caso de la Comunidad Valenciana, se observa que el factor renta pasa a ser el que menos puntúa, lo que atenúa la capacidad redistributiva de esta política pública para segundo ciclo de infantil, extensible a las aulas de 2 años en los centros públicos que disponen de ellas. Esto tiene una clara consecuencia desde las premisas de garantizar la accesibilidad en igualdad de condiciones para la población destinataria, como también podría implicar ciertos impedimentos para llegar a familias cuya presencia tiende a ser menos visible en la comunidad local y pueden quedar excluidas de participar por su vulnerabilidad.

En cuanto al coste, la mencionada Orden 19/2018, de 16 de mayo, indicaba que el coste en concepto de escolarización de los centros y escuelas municipales no podría superar los importes máximos marcados en función de la edad del

alumnado, que, según la resolución de 29 de junio de 2020, fueron los siguientes: para los nacidos en 2020 (tramo de edad 0-1 años), 460 € mensual por alumno; para los nacidos en 2019 (tramo de edad 1-2 años), 350 € mensual por alumno, y para los nacidos en 2018 (tramo de edad 2-3 años), 280 € mensual por alumno. Según la misma resolución, los importes máximos y mínimos de la ayuda mensual por tramo de edad para el curso escolar 2020-2021, correspondientes a los meses de septiembre de 2020 a junio de 2021 (10 mensualidades), fueron los siguientes: para el tramo de edad de 0 a 1 años los importes totales máximo 200 € y mínimo 70 €; para el tramo de edad de 1 a 2 años los importes totales máximo 120 € y mínimo 70 €, y para el tramo de edad de 2 a 3 años los importes totales máximo 180 € y mínimo 90 €. En cambio, el coste de las plazas de segundo ciclo de infantil, que incluye el aula de 2 años en los centros públicos cuando disponen de ella, es gratuito, si bien se mantienen las cuotas para el horario ampliado y el comedor escolar, que cuenta con su sistema de becas.

Por último, pero no menos importante, resulta necesario aludir a la normativa con relación al acceso en los centros educativos que se contempla en el artículo 72 del decreto de 2019, actualmente en vigor, que especifica en sus puntos 2 y 4:

2. A todos los efectos, y con objeto de evitar el absentismo escolar y de preservar la defensa del interés superior de los menores, los centros tendrán que permitir el acceso del alumnado al centro durante toda la jornada escolar.

4. La Conselleria competente en materia de educación, los ayuntamientos y los centros tienen que garantizar las condiciones que aseguren la accesibilidad física, cognitiva y sensorial de los espacios, servicios y procesos educativos y de gestión administrativa de forma que puedan ser entendidos y utilizados por todo el alumnado y por los miembros de la comunidad educativa sin ningún tipo de discriminación.⁵

Actualmente, existe una clara discriminación con relación a los servicios y procesos en las aulas de 2 años según los diferentes tipos de centros donde se integra y escolariza a este alumnado. En los centros de educación infantil, el servicio de comedor y los espacios y tiempos de sueño y descanso se garantizan y son accesibles para todo el alumnado, mientras que en el caso de los colegios de infantil y primaria dependen de las decisiones que se hayan determinado en el consejo escolar sobre el horario de la jornada escolar y del comedor, lo que genera desigualdad de acceso a estos servicios, pero también a los procesos educativos que potencian la adquisición de hábitos saludables tanto alimenticios como del sueño infantil (Ancheta-Arrabal y Francia, 2021). Estas diferencias vienen a sumarse a las que ya existían entre centros privados y públicos respecto

5. Según el Decreto 253/2019, de 29 de noviembre, del Consell, de regulación de la organización y el funcionamiento de los centros públicos que imparten enseñanzas de Educación Infantil o de Educación Primaria [2019/11482]. Las corporaciones locales podrán proponer la creación de centros que tendrán el carácter de centros públicos.

del calendario de servicio, mucho más restringido en la pública (calendario escolar) que en la privada (calendario laboral).

5. Discusión

Los datos presentados en este trabajo indican que la escolarización en el primer ciclo de la etapa de Educación Infantil en la Comunidad Valenciana ha ido en aumento en los últimos años en términos absolutos, y que este incremento es todavía más notable en términos relativos por el descenso de la natalidad. Este crecimiento ha sido paralelo en las aulas de 1 y 2 años, y se ha mantenido la diferencia entre ambas entorno al 40 %. Una de las cuestiones que caracterizan este aumento en la Comunidad Valenciana es que se ha producido principalmente en plazas públicas, aunque aún se encuentra a la cola en España en cuanto a escolarización pública en esta etapa.

Con relación a la asequibilidad de la educación en las aulas de 2 años, vemos que solo son gratuitas de momento en los centros públicos de educación infantil y primaria, así como en los centros de educación infantil públicos dependientes de la propia administración territorial o local, pero en los centros privados no es siempre el caso. Si bien existen planes para adoptar la universalidad para la población de 2 años de edad en la Educación Infantil, sería necesario evaluar si tanto la asignación financiera como el marco temporal son razonables para la realización progresiva de dicha universalización, especialmente en lo concerniente a la financiación pública que se destine a los centros privados para tal fin. Otras cuestiones determinantes para poder evaluar la asequibilidad de la oferta para la provisión de plazas en esta etapa, de acuerdo con el enfoque de derechos humanos (Tomasevski, 2004), consideramos que pueden ser las siguientes:

- Debe haber un número adecuado de escuelas/aulas infantiles ubicadas en edificios seguros, dotados de instalaciones sanitarias, y radicadas en las localidades de los/las menores o, en su caso, disponer de medios de transporte asequibles para favorecer la participación.
- Se debe contar con suficientes docentes profesionalmente bien preparados que reciban salarios aceptables, así como con el derecho a organizarse sindicalmente en libertad, además de disponer de materiales de enseñanza que respondan a las necesidades de todo el alumnado.
- Se deben eliminar los obstáculos financieros, como los gastos de los libros de texto y los uniformes, y si es el caso deben proporcionarse sin costo o a precio asequible para las familias.

Igualmente, se debe equilibrar el principio de la libertad de elección del tipo de educación que tienen las familias (educación pública o privada o instrucción en el hogar), con el interés superior de la infancia en relación con el ejercicio de sus derechos. En la Comunidad Valenciana, ello conllevaría salvaguardar las mismas garantías de calidad de la oferta para la red pública que para la privada,

al menos en lo que respecta a la igualdad de oportunidades educativas en estas edades. Pero también implica superar la visión adultocéntrica de los menores que tiende a tratarles como objeto de elecciones estatales o parentales, sin tener un reconocimiento de su derecho a elegir o incluso a participar ellos mismos en la toma de decisiones, derecho que tienen reconocido por la Convención sobre los Derechos del Niño (Naciones Unidas, 2005), aunque no se ha llevado a la práctica (Tomasevski, 2006).

En lo referente a la accesibilidad de esta oferta, según hemos presentado en el marco teórico, esta educación debe ser accesible para todos sin ningún tipo de discriminación, por ejemplo de raza, color, origen étnico, sexo, lengua, religión, situación económica o social. Y, especialmente para los grupos más vulnerables de la sociedad, incluyendo a las familias en situación de pobreza, a los inmigrantes, a los discapacitados y a las minorías étnicas, se deberían adoptar medidas de discriminación positiva para eliminar la discriminación existente. Ahora mismo, la discriminación puede que no exista en la ley y las normativas de educación, pero la realidad es bien distinta, y el hecho es que en los centros que no se rigen por directrices de GVA estas garantías no se exigen. En este punto, el capital cultural y educativo de las familias no puede ser un sesgo para la garantía de las oportunidades de aprendizaje, como en las situaciones más difíciles y donde el uso o acceso a la tecnología, por ejemplo, favorece o no la participación de las familias.

En todo caso, resulta un imperativo superar las limitaciones actuales de estos análisis en cuanto a los datos que permiten medir y valorar los aspectos relacionados con la equidad en esta etapa educativa, y particularmente en su primer ciclo, en aras de poder abordar futuras líneas de investigación que ayuden en la formulación de las políticas públicas para garantizar la asequibilidad y accesibilidad, pero también la aceptabilidad y adaptabilidad de este derecho de la primera infancia.

Referencias bibliográficas

- ANCHETA-ARRABAL, Ana (2011). *La escuela de la educación infantil hoy. Perspectivas internacionales de la educación y atención de la primera infancia*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- (2018). *La formación y el desarrollo profesional en la educación y atención de la primera infancia en la Unión Europea*. Madrid: Delta Publicaciones.
- ANCHETA-ARRABAL, Ana y ZHANG, Jing (2016). «The new models of public policy on early childhood education and care in Spain: trends and implications». En: ASTIZ CANISIUS, M. Fernanda y AKIBA, Motoko (eds.). *The Global and the Local Diverse Perspectives in Comparative*, 115-132. Rotterdam: Sense Publishers.
<<https://doi.org/10.1007/978-94-6300-654-5>>
- ANCHETA-ARRABAL, Ana y FRANCIA, Guadalupe (2021). «Organización del tiempo de sueño y descanso en la educación preprimaria de Suecia y España. Una lectura desde el bienestar de la primera infancia». *RASE: Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 14 (3), 272-290.
<<https://doi.org/10.7203/RASE.14.3.21542>>

- BALAGUER, Irene y ARDERIU, Eduard (coord.) (2008). *Calidad de los servicios para la primera infancia y estimación de la demanda*. Estudios España. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, núm. 53. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones.
- BALLANTINE, Jeanne H. y HAMMACK, Floyd M. (2009). *The Sociology of Education: A Systematic Analysis*. 38. Londres: Pearson Higher.
- BALLANTINE, Jeanne H.; HAMMACK, Floyd M. y STUBER, Jenny (2013). *The Sociology of Education: A Systematic Analysis*. 39. Nueva York: Routledge.
- BONAL, Xavier (2002). «El balance público-privado en el sistema de enseñanza español: evolución y efectos sobre las desigualdades educativas». *Educación* (22), 11-29. <<https://doi.org/10.5565/rev/educar.323>>
- BOWLBY, John (2005). *A secure base*. Cornwall: Routledge.
- BURGER, Kaspar (2013). *Early childhood care and education and equality of opportunity: Theoretical and empirical perspectives on social challenges*. Wiesbaden: Springer. <<https://doi.org/10.1007/978-3-658-01212-0>>
- CALERO, Jorge (2005). *Equity in Education Thematic Review: Spain Country Analytical Report*. París: OECD.
- CASTRO MARTÍN, Teresa; MARTÍN GARCÍA, Teresa; ABELLÁN GARCÍA, Antonio; PUJOL RODRÍGUEZ, Rogelio y PUGA GONZÁLEZ, Dolores (2015). «Tras las huellas de la crisis económica en la demografía española». *Panorama Social*, 22 (2), 43-60.
- CEBOLLA-BOADO, Hector; RADL, Jonas y SALAZAR, Leire (2014). *Aprendizaje y ciclo vital. La desigualdad de oportunidades desde la educación preescolar hasta la edad adulta*. Barcelona: Fundación La Caixa.
- COLOM-ORTIZ, Ferran y GABALDÓN-ESTEVAN, Daniel (2016). «Recursos educativos y primera infancia. Privatización de la educación infantil de primer ciclo en la ciudad de Valencia». *RASE: Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 9 (2), 277-298.
- COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS (1999). *General Comment, núm. 13. The right to education (article 13 of the Covenant)*. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. Recuperado de <<https://links.uv.es/60JRh62>>, consultado el 28/05/2022.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2010). *Conclusions of 12 May 2009 on a strategic framework for European cooperation in education and training (ET 2020)*. Recuperado de <<https://links.uv.es/5jFoUoE>>, consultado el 28/05/2022.
- DÁVILA BALSERA, Paulí; NAYA GARMENDIA, Luis M.^a y MIGUELENA TORRADO, Joana (2021). «El derecho a la educación y los derechos de niños, niñas y adolescentes». En: LÁZARO, Luis M. y ANCHETA-ARRABAL, Ana. *La educación en América Latina en perspectiva de 2030*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 141-169.
- DECRETO 40/2016, de 15 de abril, del Consell, por el que se regula la admisión en los centros docentes públicos y privados concertados que imparten enseñanzas de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato. DOGV núm. 7762 de 18/04/2016 Recuperado de <<https://dogv.gva.es/es/eli/es-vc/d/2016/04/15/40/con/>>, consultado el 28/05/2022.
- EUROPEAN COMMISSION (2009). *Tackling social and cultural inequalities through early childhood education and care in Europe*. Bruselas: European Commission.
- (2010). *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Bruselas: European Commission.
- (2011). *Communication from the Commission. Early Childhood Education and Care: Providing all our children with the best start for the world of tomorrow*. Bruselas: European Commission.

- (2014). *Proposal for key principles of a quality framework for early childhood education and care*. Report of the working group on Early Childhood Education and Care under the auspices of the European Commission. Recuperado de <<https://links.uv.es/ka4qoEc>>, consultado el 28/05/2022.
- GABALDÓN-ESTEVAN, Daniel (2016). *Educación y atención a la primera infancia en la ciudad de Valencia*. Valencia: Universitat Politècnica de València.
- GABALDÓN-ESTEVAN, Daniel y TÄHT, Kadri (2019). «Educación infantil, ideología y clase social. Una lectura al sur de Europa a través de los datos del CIS para España». *RASE: Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 12 (3), 367-394. <<https://doi.org/10.7203/RASE.12.3.15760>>
- GONZÁLEZ, María José (2004). «La escolarización de la primera infancia en España: desequilibrios territoriales y socioeconómicos en el acceso a los servicios». En: NAVARRO, V. (coord.). *El Estado de Bienestar en España*. Madrid: Tecnos, 233-291.
- LEÓN, Margarita; PALOMERA, David; IBÁÑEZ, Zyab; MARTÍNEZ-VIRTO, Lucía y GABALDÓN-ESTEVAN, Daniel (2022). «Entre la equidad y la universalización. Acceso y coste en la política del 0-3 en España». *Papers*, 107 (3). <<https://doi.org/10.5565/rev/papers.3084>>
- 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). <<https://doi.org/10.5565/rev/papers.3059>>
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL (2021). *Estadísticas de la educación 1990-2021*.
- (2021). *Estadísticas de la educación 2021. Naciones Unidas (Comité de los Derechos del Niño) (2005). Observación general núm. 7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia*. CRC/C/GC/7, 14 de noviembre de 2005.
- MUÑOZ, Vernor (2012). «Derechos desde el principio. Atención y educación en la primera infancia». *Global Campaign For Education*. Recuperado de <<https://links.uv.es/SnXjb0q>>, consultado el 28/05/2022.
- MYERS, Robert (2009). «El derecho a la educación: calidad y equidad en educación pre-escolar». Recuperado de <<http://www.acude.org.mx/biblioteca/calidad/el-derecho-a-la-educacion-calidad-y-equidad.pdf>>, consultado el 02/11/2018.
- PÓDER, Kaire; KEREM, Kaie y LAURI, Triin (2013). «Efficiency and Equity Within European Education Systems and School Choice Policy: Bridging Qualitative and Quantitative Approaches». *Journal of School Choice*, 7 (1), 1-36. <<https://doi.org/10.1080/15582159.2013.759837>>
- TOMASEVSKI, Katarina (2004). «Indicadores del derecho a la educación». *Revista IIDH* (40), 341-388.
- (2006). «The State of the Right to Education Worldwide Free or Fee: 2006». *Global Report*. <https://doi.org/10.1163/9789087904920_003>
- VILA, Ignasi (1995). «Familia y escuela: dos contextos y un solo niño». *Aula de Innovación Educativa*, 4 (45), 72-76.