

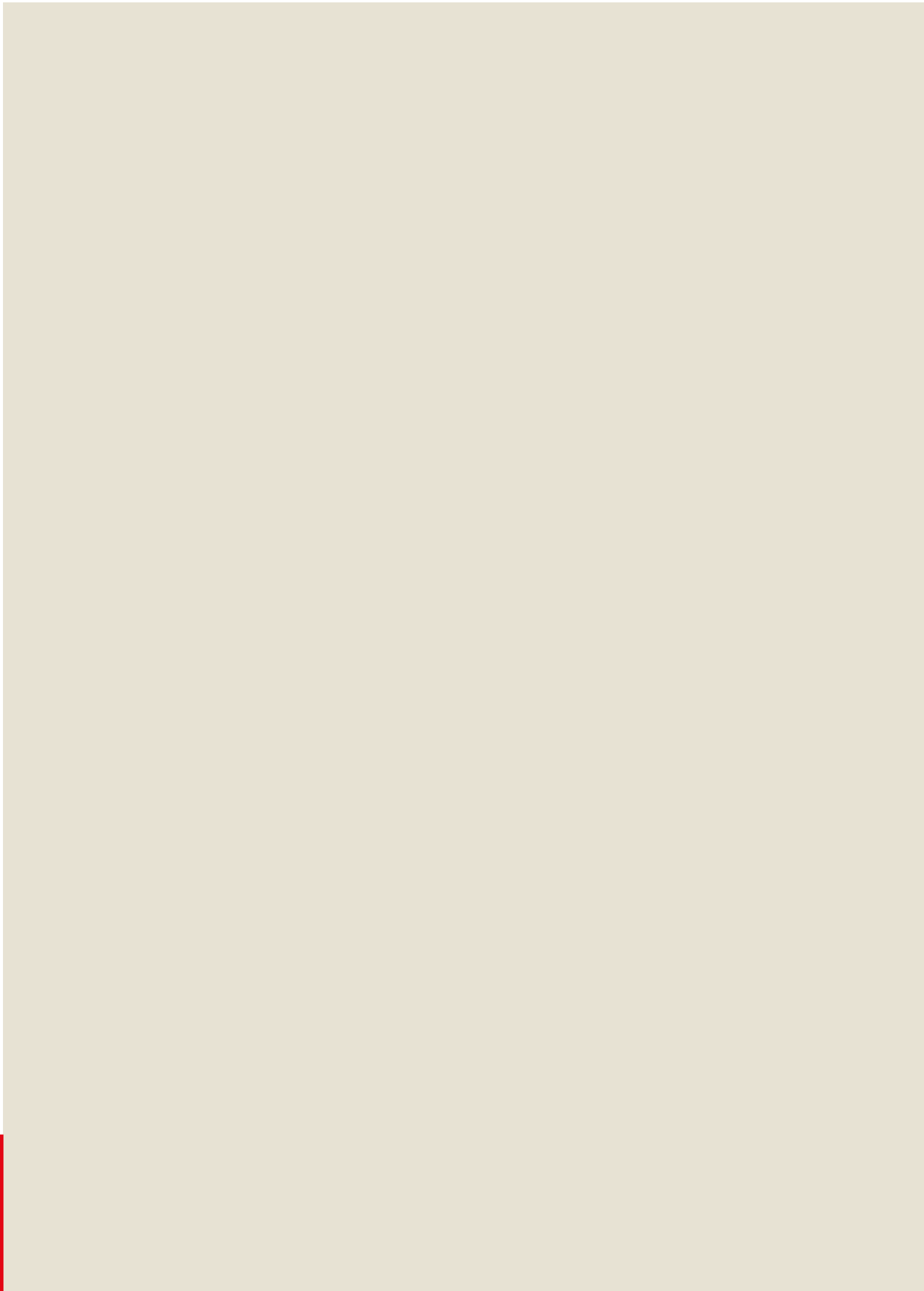
DONDE TODO EMPIEZA



Save the Children
100 AÑOS



Educación infantil de 0 a 3 años
para igualar oportunidades





Este informe ha sido elaborado a partir de dos estudios previos. El primero, un análisis de datos y políticas públicas, ha sido realizado por el Institut de Govern y Polítiques Públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona, por Margarita León (coordinadora), Ziyab Ibáñez, Lara Maestripieri, Lara Navarro-Varas, David Palomera y Alejandra Peña. El segundo, un análisis cualitativo con familias vulnerables, elaborado por el Grupo de Investigación “Infancia Contemporánea” de la Universidad Autónoma de Madrid, desarrollado por Mitsuko Matsumoto (coordinadora), David Poveda (coordinador), Cristina Aliagas, Beatriz Macías, Virginia Martínez, Karmele Mendoza y Sara Rodríguez. Además, se han llevado a cabo entrevistas y sesiones de trabajo con personas expertas, profesionales de organizaciones sociales y escuelas infantiles y responsables políticos.

Las opiniones reflejadas en el informe son exclusivamente de la organización y no representan la posición de las personas que han colaborado. Los nombres de las personas que han dado su testimonio han sido sustituidos por otros ficticios para preservar su anonimato.

Agradecimientos:

A Vicenç Arnaiz, Ezequiel Gómez (Consejería de Educación de Andalucía), Ignacio Grimá (ACADE), Cristina Elorza (ISEI-IVEI), Alicia Alonso (Plataforma Estatal 0-6), M^a Ángeles Espinosa (IUNDIA-UAM), Jaume Blasco, Enric Saurí, Juan José Nieto (Consejería de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid), Vicente Rivière y Manuel Eusebio (Ministerio de Educación y Formación Profesional) y Daniel Gabaldón por aportar desinteresadamente su conocimiento, experiencia y compromiso con la educación infantil.

A Carmela del Moral y Manuel Sobrino porque sin ellos el informe no habría sido posible, por tener siempre soluciones y estar ahí cuando vienen los problemas. A Cristina Sanjuan, Paloma García, Lucía Martínez, Guillermo Tobalina, Emilie Rivas, Gabriela Jorquera, Jennifer Zuppiroli, Diego González, Marta Polo y Ana Sastre por el trabajo, los comentarios y aportaciones y el ánimo.

A las familias, profesionales, educadoras y maestras por compartir con nosotros sus vivencias y las de los niños y las niñas y sus propuestas. Al personal de intervención de Save the Children por todo su apoyo.

Directora de Políticas de Infancia y Sensibilización:

Ana Sastre Campo

Coordinación:

Carmela del Moral

Autor:

Álvaro Ferrer

Fotografías:

Pablo Blázquez

Infografías:

Germán Gullón (Valbhy Design)

Gráficos:

Elena del Real

Arte y maquetación:

Óscar Naranjo

Edita:

**Save the Children España
Septiembre_2019**

Depósito legal:

M-30630-2019



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	8
1. UN DERECHO Y UNA OPORTUNIDAD	11
2. LA SITUACIÓN	27
3. LAS BARRERAS	49
4. LAS POLÍTICAS	67
5. CONCLUSIONES	142
6. RECOMENDACIONES	143
7. ¿QUÉ HACE SAVE THE CHILDREN EN EDUCACIÓN INFANTIL?	153
BIBLIOGRAFÍA	156
ANEXO METODOLÓGICO	161

Antes de seguir leyendo...

Educación y atención en la primera infancia

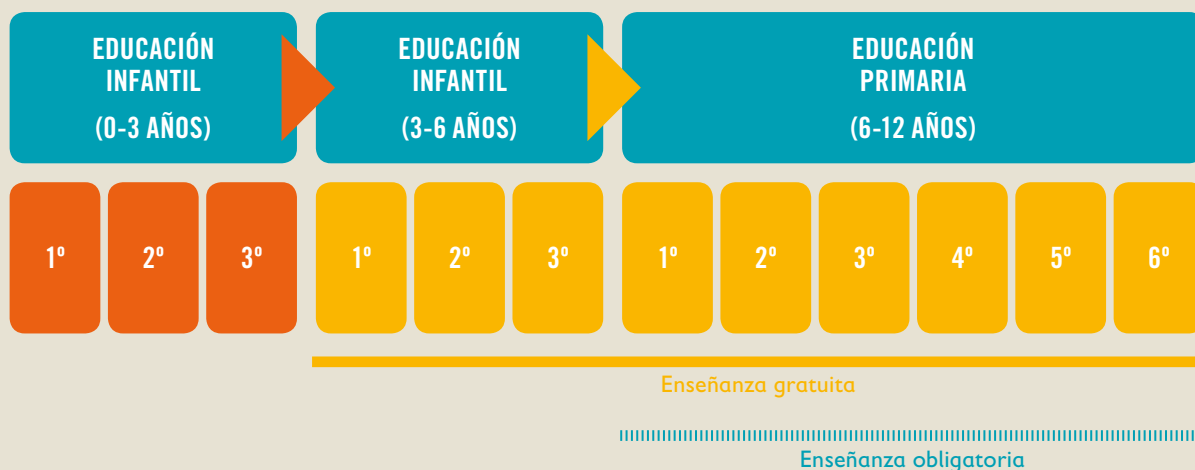
A nivel internacional, se entiende por **educación infantil, educación y cuidado de primera infancia o desarrollo educativo temprano** aquellos programas o servicios que atienden el desarrollo y bienestar de niños y niñas desde el nacimiento hasta la entrada en la educación obligatoria. Pueden ser de diverso tipo y en algunos casos tener un propósito educativo más o menos explícito y reglado que en otros.

En España, la educación infantil forma parte del sistema educativo y es la primera etapa del mismo. Abarca de los 0 a los 6 años de edad. Se divide en dos ciclos: primer ciclo (0-3 años) y segundo ciclo (3-6 años). Ambos son voluntarios, la educación obligatoria empieza a los 6 años. Solo el segundo ciclo es gratuito y universal.

El primer ciclo se oferta sobre todo en escuelas infantiles, que son centros educativos dedicados específicamente a esta etapa. El segundo ciclo, en cambio, se imparte mayormente en los colegios que también ofrecen primaria. Algunas escuelas infantiles ofrecen la etapa completa de educación infantil, con ambos ciclos.

¿Educación 0-3, pero tasa de escolarización 0-2?

Para interpretar los datos recogidos en el presente informe, se ha de tener en cuenta que, como pasa también en la educación primaria y secundaria, al hablar de franjas de edad no se corresponde exactamente con el año escolar dado que hay niños y niñas que pueden estar en un mismo curso y tener diferente edad al cumplir los años a principios o finales de año. Por ello, hablamos de los niveles 0-1, 1-2 y 2-3. Sin embargo, a la hora de medir la escolarización con precisión se toma como base el censo de niños y niñas que tienen entre 0 y 2 años en enero, cuando ningún alumno o alumna del primer ciclo ha cumplido todavía 3 años. Ante esta situación, hablamos de “tasa de escolarización 0-2 años” para medir la participación en educación infantil 0-3.



Algunos conceptos

- **Cuidado formal:** Son servicios de atención a la primera infancia que están regulados por las administraciones públicas, aunque no necesariamente por las autoridades educativas ni son parte del sistema educativo reglado.
- **Cuidado informal:** Modalidades de atención a la primera infancia que no están reguladas ni controladas por las administraciones públicas.
- **Escuela infantil:** Centro educativo autorizado que imparte educación infantil en el primer ciclo, en el segundo o en ambos.
- **Modalidad de financiación pública:** Las administraciones pueden financiar a las familias los costes de la educación de distintas formas. Directamente a través de los proveedores del servicio, de forma que sea gratuito o a un precio público establecido (“vía oferta”); o darles el dinero mediante ayudas o beneficios fiscales y que ellas contraten el servicio (“vía demanda”).
- **Modelo de gestión:** Las escuelas infantiles públicas, como ocurre con otros servicios públicos, pueden ser gestionadas, a nivel de funcionamiento, económico y de personal, directamente por la administración titular (gestión directa); o encargar esa gestión a una entidad privada mediante un contrato, de forma que la empresa contrata su propio personal.
- **Grupo de crianza:** Espacio en el que se reúnen principalmente madres con sus hijos e hijas para compartir, informarse, relacionarse y poner en común sus experiencias sobre maternidad. Suelen participar en él mujeres embarazadas o madres cuyos hijos o hijas se encuentran en sus primeros años de vida.
- **Guardería:** Es un servicio que atiende a niños y niñas menores de 6 años que no está autorizado y sometido a la normativa educativa, carece de un proyecto pedagógico y está orientado exclusivamente a la conciliación y el cuidado, es decir, solo seguridad, salud, higiene y alimentación. En muchas comunidades autónomas ya no son legales y deben convertirse en escuelas infantiles.
- **Ludoteca:** Es un espacio donde se llevan a cabo actividades para niños y niñas utilizando juegos y juguetes con el objetivo de estimular el desarrollo físico y mental.
- **Madres de día:** Son mujeres que cuidan en su propio hogar a niños y niñas de, generalmente, menos de 3 años y ofrecen un servicio de atención y cuidado en grupos muy reducidos y en un ambiente familiar. En otros países europeos es un modelo más extendido, que incluso ya está regulado como actividad laboral, no así en España –a excepción de Galicia y Navarra–, donde sigue dándose de manera informal.
- **Titularidad:** Hace referencia a qué entidad es propietaria de la escuela infantil. Puede ser una entidad pública (comunidad autónoma o ayuntamiento), y hablamos de escuelas públicas, o puede ser una entidad privada, y hablamos de escuelas privadas.

INTRODUCCIÓN

“Yo creo que la educación infantil es tanto o más importante que cuando pasan al cole o a la secundaria. Aquí está donde empieza todo. No puedes comenzar una casa desde el tejado, empieza desde abajo, invierte bien en los cimientos”.

Martha, madre de tres niñas y dos niños (Madrid)

“Dar educación infantil de calidad de 0 a 5 años a niños desfavorecidos puede simultáneamente reducir la desigualdad y aumentar la productividad. (...) La educación infantil es probablemente la inversión más potente en términos de rentabilidad que podemos hacer”.

James J. Heckman, Premio Nobel de Economía

Cuando nace una niña o un niño son todo potencialidades y oportunidades. Su vida es una historia que está por escribir. ¿Cómo le irá en los estudios? ¿Será feliz? ¿Encontrará trabajo? ¿Tendrá salud? Cada madre y cada padre quieren darle a su hijo o hija el mejor inicio en la vida para que tenga el mejor futuro: cariño, juego, atención, alimentación... La investigación nos ha enseñado que los primeros años son más cruciales de lo que nunca imaginamos. A esa edad se forman 700 nuevas conexiones neuronales por segundo, que son las bases del desarrollo y el aprendizaje.

En Save the Children tenemos claro que para alcanzar nuestra visión de que cada niño y niña vea satisfecho su derecho a la educación es necesario asegurar que reciben en los primeros años de vida el apoyo y estimulación necesarios. Por esta razón, hemos elegido como uno de los compromisos para nuestro centenario y uno de nuestros objetivos prioritarios 2019-2021 a nivel mundial el acceso a la educación infantil de calidad e inclusiva de niños y niñas desfavorecidos.

España enfrenta dos grandes retos: las desigualdades y la baja natalidad. La desigualdad social –que se refleja en la distribución de los ingresos y en las altas tasas de pobreza infantil– se traduce además en desigualdad de oportunidades, en una trampa intergeneracional injusta y perjudicial para nuestra economía y nuestra convivencia. La familia en la que un niño o una niña nace condiciona sus oportunidades. Las personas más pobres tienen casi seis veces más probabilidad de repetir curso que los de familias ricas, y tres de cada 10 abandonan la educación sin pasar de la ESO, como probables candidatas a la precariedad laboral.

Pero si todo empieza en los primeros años, desde ese momento tenemos la posibilidad de elegir qué queremos que ocurra con cada niño y niña: **que esa siga siendo la primera etapa de su exclusión educativa o la oportunidad de empezar a desarrollar todo su potencial. El ascensor social empieza en la escuela infantil.**

Por otra parte, la crianza no es un proceso fácil, cualquier madre o padre lo sabe. Estando en juego el desarrollo de niños y niñas la sociedad no puede dejar solas a las familias en esa tarea. La decisión de tener un niño o una niña y la atención en los primeros años debe acompañarse y apoyarse, más incluso con el problema demográfico existente en España.

La UNESCO lo ha expresado con toda claridad: invertimos contra la evidencia. ¿Pondrían ustedes su dinero en un proyecto que tiene enormes beneficios asegurados? Pues eso es lo que nuestros gobiernos no están haciendo con la educación infantil, o no lo suficiente. España ha dado pasos importantes universalizando la etapa 3-6 y aumentando la escolarización en el primer ciclo. Sin embargo, quienes más necesitan de la educación temprana y quienes más nos interesa a toda la sociedad que estén, hoy no acceden en igualdad.

Tenemos una enorme oportunidad para afrontar esos grandes retos sociales si elegimos las políticas acertadas para ello. Se ha alcanzado un importante consenso político y social para avanzar hacia la universalidad de 0 a 3 años, pero si algo hemos aprendido las últimas décadas, y así lo hemos querido recoger en estas páginas, es que la universalidad solo será posible si hacemos accesibles, flexibles e inclusivas nuestras escuelas infantiles, para que tenga cabida todas las niñas y todos los niños que ahora están fuera. Y la universalidad solo tendrá sentido, solo proporcionará los beneficios que queremos, si es una atención educativa de calidad. **No basta con seguir ampliando la oferta, nuestro desafío ahora es la equidad con calidad.**

En este informe hacemos un viaje “al revés”: desde qué podríamos conseguir con la educación infantil y sus beneficios, pasando por nuestra situación hoy, hasta las políticas que nos han traído aquí. Hemos querido, por una parte, comprender cuáles son las barreras que excluyen a los niños y las niñas más desfavorecidos de la educación infantil de 0 a 3 años, desde la realidad directa de sus familias. Para ello hemos hablado con ellas, con profesionales que trabajan con ellas y con maestras y educadoras de escuelas infantiles. Por otra parte, hemos analizado qué políticas generan esas barreras que están perjudicando la equidad y la calidad, qué cambios son necesarios y qué ejemplos positivos en España y en Europa podemos replicar. Todo eso a partir de estadísticas y normativa, de la investigación disponible y de entrevistas con personas expertas y responsables políticos.

Si queremos responder a los principales desafíos sociales que enfrenta España debemos situar la educación infantil de 0 a 3 años, con equidad y calidad, como prioridad política. Si en esos primeros años es donde todo empieza, como sociedad tenemos la obligación ética de darle a cada niña y cada niño el mejor comienzo.



1. UN DERECHO Y UNA OPORTUNIDAD

¿Por qué educación infantil de 0 a 3 años?

1.1. Es un derecho de niños y niñas

La Convención sobre los Derechos del Niño establece **el derecho a la educación en condiciones de igualdad de oportunidades** (artículo 28). El derecho a la educación en el siglo XXI debe ser entendido de forma amplia. Para poder garantizar el desarrollo de “la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades” y prepararlo para “asumir una vida responsable en una sociedad libre”, como reza la Convención (artículo 29), es necesario ir más allá de la etapa obligatoria e incorporar la educación infantil, las actividades extraescolares y la educación postobligatoria.¹

En su Observación General nº 7 sobre la realización de los derechos del niño en la primera infancia, “el Comité [de Derechos del Niño] interpreta que **el derecho a la educación durante la primera infancia comienza en el nacimiento y está estrechamente vinculado al derecho del niño pequeño a un máximo desarrollo** (art. 6.2)”. Aunque los progenitores tienen la responsabilidad primordial en la crianza y el desarrollo de niños y niñas (art. 18), los Estados deben apoyar esa tarea, garantizando a todos los niños y las niñas el acceso a programas de educación en la primera infancia y prestando especial atención a los grupos más vulnerables.²

El convencimiento de que la educación infantil es parte del derecho a la educación ha quedado plasmado en la Agenda 2030 aprobada por Naciones Unidas, en las metas que dan concreción al Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 relativo a la educación.

Objetivos de Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015)

Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Meta 4.2. De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.

Aunque su preocupación inicial estaba más centrada en la conciliación y la participación laboral de la mujer –como se refleja en los Objetivos de Barcelona (ver apartado 1.6)–, la Unión Europea ha asumido también esta perspectiva, **incorporando específicamente el derecho a la educación infantil en el re-**

1 Save the Children, 2016a.

2 Naciones Unidas, 2005.

cientemente proclamado **Pilar Europeo de Derechos Sociales**, que busca proporcionar nuevos y más efectivos derechos a la ciudadanía europea en el mercado de trabajo y la protección social.

Pilar Europeo de Derechos Sociales (Unión Europea, 2017)

Principio 11. Asistencia y apoyo a los niños.

- Los niños tienen derecho a disfrutar de una educación y asistencia infantil asequibles y de buena calidad.
- Los niños tienen derecho a la protección contra la pobreza. Los niños procedentes de entornos desfavorecidos tienen derecho a medidas específicas destinadas a promover la igualdad de oportunidades.

1.2. Favorece el desarrollo y el éxito educativo y laboral

Son numerosos y sólidos los estudios que demuestran que **acudir a educación infantil de calidad mejora el desarrollo de habilidades cognitivas y socioemocionales y se traduce en mejores trayectorias escolares posteriores.**³ Por ejemplo, ampliar los años de educación infantil con la LOGSE redujo a la mitad la probabilidad de repetición de curso en primaria.⁴

Cada vez son más las investigaciones realizadas en España que muestran el efecto positivo sobre el rendimiento no solo de la educación infantil en general sino específicamente del primer ciclo. Niños y niñas que han completado los dos ciclos muestran mejores habilidades

que el resto a los cinco o seis años, cuando comienzan la primaria.⁵ Como recoge el Gráfico 1, quienes han asistido a educación infantil de primer ciclo muestran 17 puntos más de rendimiento en lectura en la prueba internacional PIRLS que quienes solo acudieron al segundo ciclo.⁶

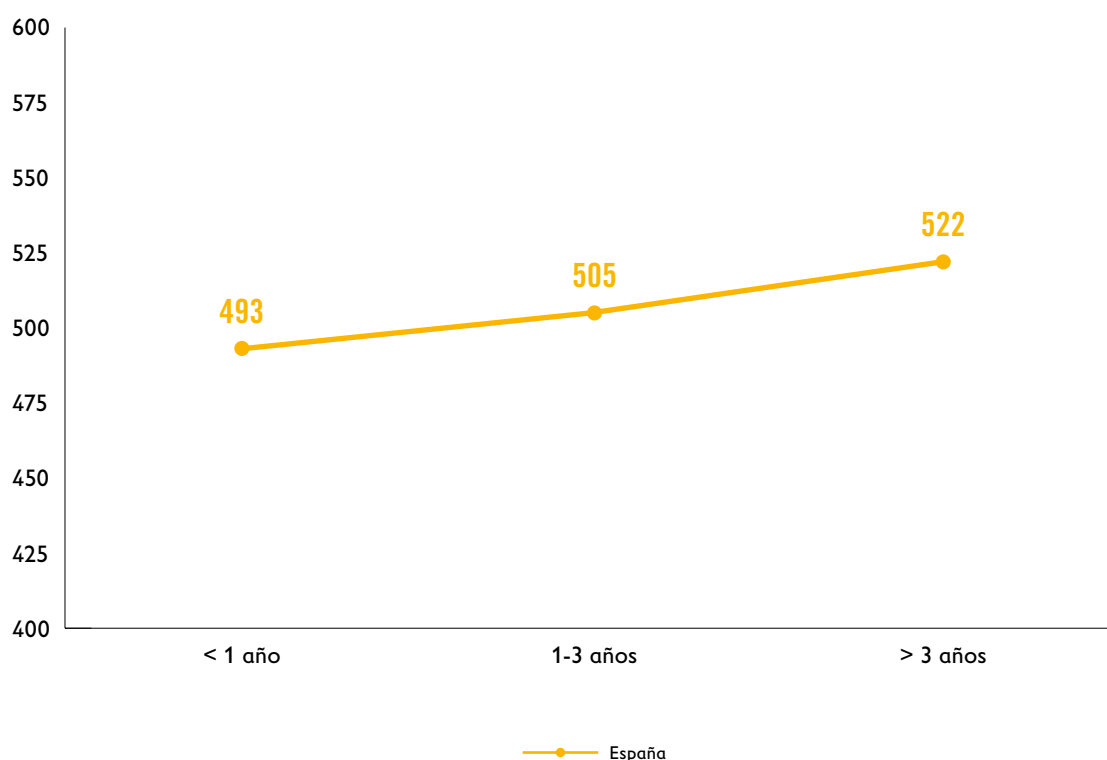
3 Melhuish et al., 2015; van Belle, 2016; Vandenbroeck, Lenaerts y Beblavý, 2018.

4 Felfe, Nollenberger y Rodríguez-Planas, 2012.

5 Mancebón et al., 2018.

6 Comisión Europea/EACEA/Eurydice/Eurostat, 2014.

Gráfico 1.
Puntuaciones medias en lectura a los 10 años según años de asistencia a educación infantil (PIRLS 2011)



Fuente: Comisión Europea/EACEA/Eurydice/Eurostat (2014) con datos PIRLS 2011.

En España un 10 % más de alumnos que han asistido al primer ciclo de educación infantil en una clase supone un aumento en la media de la prueba de 4º de primaria de matemáticas del 1 %.⁷ De esta forma, la educación infantil mejora las condiciones en las que niños y niñas acceden a la educación primaria y, de forma acumulativa, mejora su rendimiento en etapas posteriores (ver Gráfico 2).

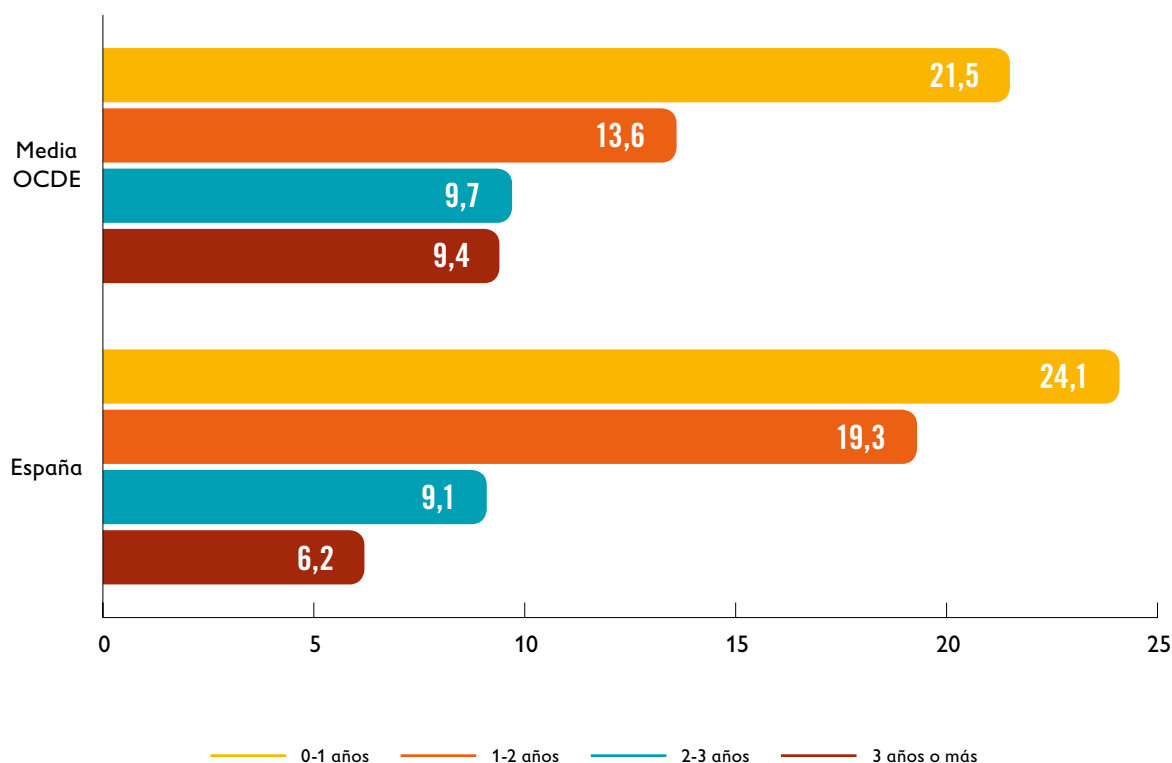
Aunque a menudo reciben menos atención, participar en educación infantil favorece también las habilidades sociales (compartir, empatizar, trabajar en equipo), la autorregulación (autonomía, espera, tolerancia ante la frustración) y las actitudes positivas hacia el aprendizaje (motivación por aprender, perseverancia para realizar las tareas). **Las habilidades no cognitivas son fundamentales en el bienestar y parte integral del desarrollo**

⁷ Santín y Sicilia, 2015.

de la persona y no solo contribuyen al desempeño académico sino que influyen sobre la inserción laboral futura.⁸ Son precisamente estas competencias las que más permanencia y efecto tienen sobre la trayectoria de niños y niñas.⁹

Al actuar sobre las bases para el aprendizaje, tanto cognitivas como socioemocionales, y mejorar la trayectoria educativa, **asistir a educación infantil reduce el riesgo de abandono prematuro de la educación.**¹⁰ Esto es especialmente relevante para España, que tiene hoy la tasa de abandono escolar más alta de la Unión Europea –17,9 % en 2018–.

Gráfico 2.
Proporción de estudiantes de 15 años con bajo rendimiento en función de años en educación infantil (PISA 2015)



Fuente: OCDE, 2017.

8 Carneiro y Heckman, 2003 citado en Vandebroek, Lenaerts y Beblavý, 2018.

9 Heckman, 2017.

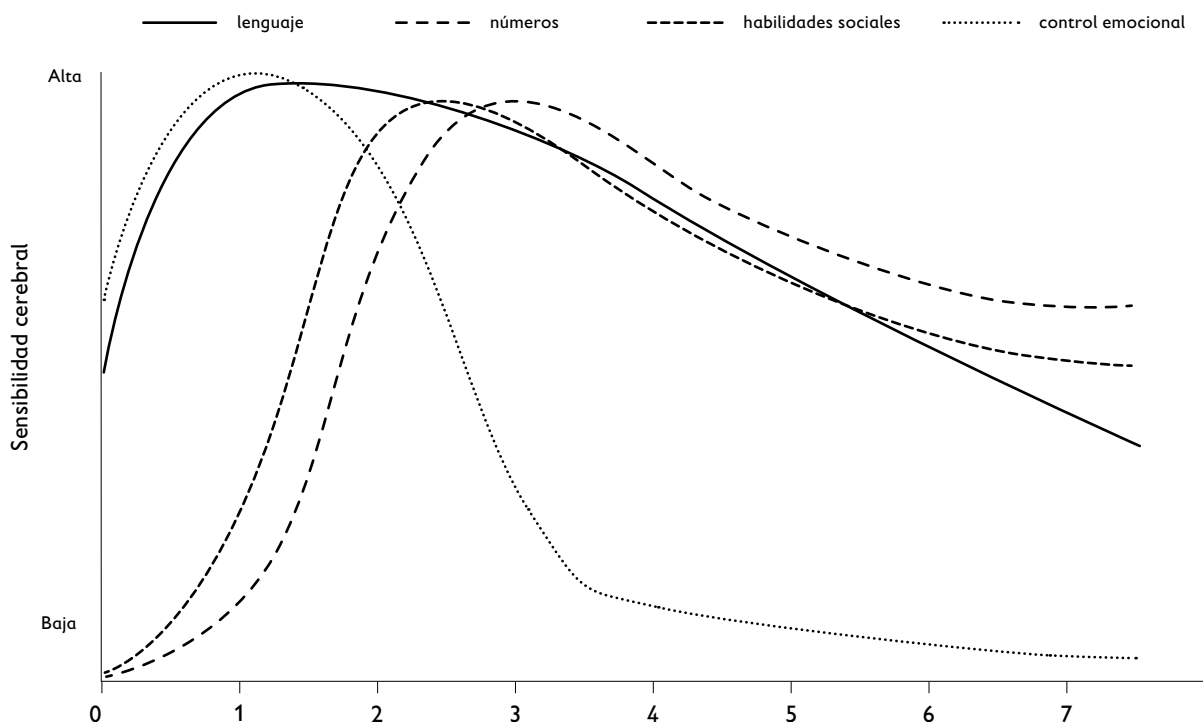
10 Comisión Europea, 2012.

1.3. Mejor prevenir que curar

Es mucho más eficaz y rentable intervenir antes. La investigación en neurociencias muestra que en los primeros años de vida el cerebro es más “plástico” y sensible al desarrollo de áreas fundamentales como el control emocional, las habilidades sociales o el lenguaje (Gráfico 3). El 87 % del cerebro se forma antes de los 3 años

de vida.¹¹ Es lo que se ha denominado la **“ventana del desarrollo”**, cuando se sientan las bases del desempeño posterior, de ahí que la educación infantil de calidad contribuya al desarrollo y el aprendizaje del resto de la vida.¹²

Gráfico 3.
Períodos de sensibilidad del desarrollo temprano del cerebro



Fuente: Adaptado de Council for Early Childhood Development (2010) citado en OCDE, 2017.

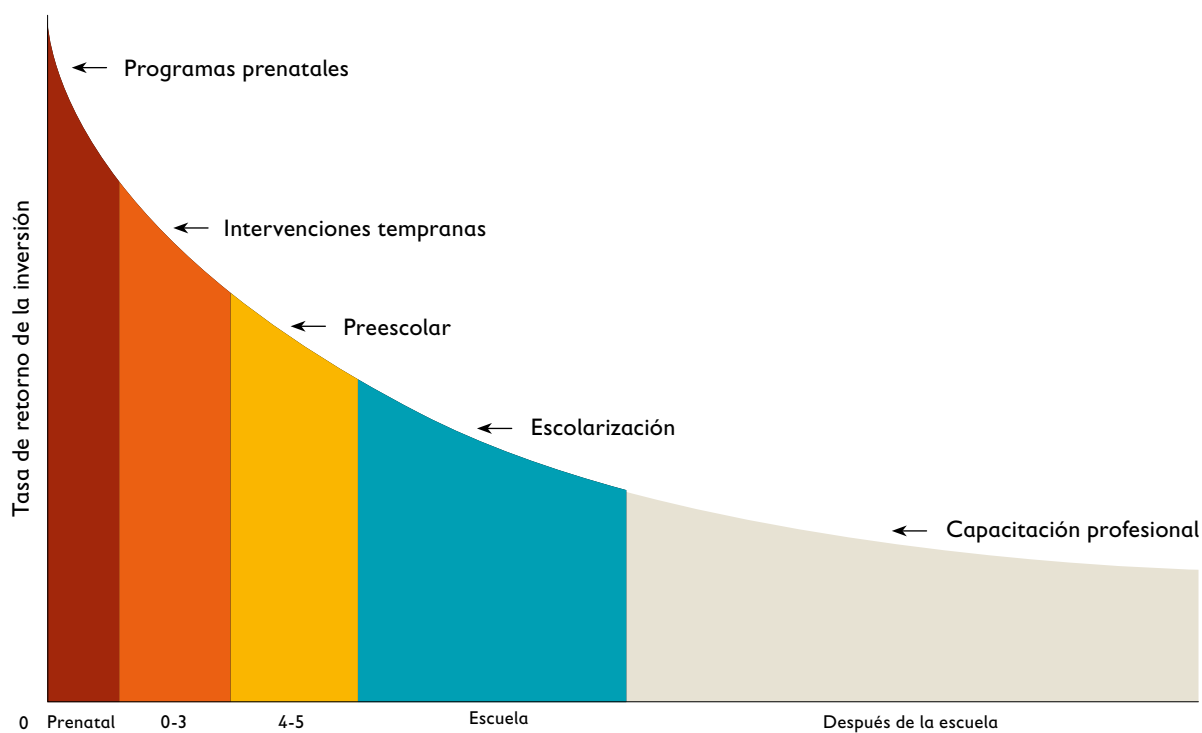
11 UNICEF, 2014.

12 OCDE, 2017.

Es por esto que **es más eficaz y eficiente proporcionar acceso a educación infantil de calidad que invertir en medidas para compensar las desigualdades educativas**

y formativas en etapas posteriores de la vida (apoyo y refuerzo en primaria y secundaria, segunda oportunidad, formación para el empleo, inserción laboral...).

Gráfico 4.
Tasa de retorno de inversiones en capital humano a lo largo de la vida



Fuente: Heckman, 2008, citado en Heckman, 2012.

¿DEMASIADO PRONTO?

Sabemos por la investigación que la asistencia a educación infantil en el primer año de vida puede tener efectos negativos si la permanencia es de muchas horas y en contextos de baja calidad.¹³

Sin embargo, los estudios muestran que los efectos de la educación infantil dependen del balance entre la calidad de la escuela infantil y la calidad de la atención en el hogar.¹⁴ Por tanto, **para muchos niños y niñas de familias desfavorecidas la escuela puede ser un factor protector imprescindible también en ese primer año de vida.**

Lo más apropiado es **apostar por ampliar los permisos de paternidad y maternidad y la flexibilidad laboral para que la atención educativa en los primeros meses de vida sea en el hogar, con oferta de apoyo y acompañamiento a la crianza desde la escuela infantil** –especialmente atenta a las familias vulnerables–, como se desarrolla más adelante en este informe.

A pesar de eso, siendo realistas no podemos ignorar la situación actual de las familias, especialmente las más desfavorecidas, con limitadas opciones de hacer posible la crianza en casa. Mientras seguimos exigiendo y avanzando hacia ese cambio en las políticas laborales –y, en paralelo, también en la organización de la escuela–, debemos prestar especial atención a las horas de permanencia y a la calidad de la educación infantil en ese primer año.

1.4. La inversión social más rentable

Como ponen de manifiesto los conocidos estudios del premio Nobel de Economía James Heckman, es esa eficiencia que hemos señalado la que hace de la educación infantil **la etapa formativa de la vida de una persona que ofrece mayor rentabilidad por cada euro invertido.** Dicho de otra manera, si tenemos en cuenta los ahorros en repetición de curso, apoyo y refuerzo educativo, la mayor productividad laboral vinculada a mayor formación, los mayores salarios, la mayor recaudación

en impuestos, el aumento del empleo femenino y los ahorros en tratamientos sanitarios, protección social ante la pobreza, desempleo y costes de criminalidad, es más rentable invertir en educación infantil que hacerlo en cualquier etapa posterior del ciclo vital de una persona.

Los beneficios a largo plazo superan con creces a sus costes y devuelve a la sociedad importantes beneficios sociales, pero también económicos. En estimaciones realizadas en Irlanda, los beneficios alcanzan

13 UNICEF Innocenti Research Centre, 2008; Melhuish et al., 2015.

14 Van Belle, 2016.

entre cuatro y siete veces los costes.¹⁵ Analizando la reforma de la LOGSE en España, Van Huizen, Dumhs y Plantenga (2016) encontra-

ron una rentabilidad social de más de cuatro veces el coste.

Gráfico 5.
Rentabilidad social de la educación infantil



- Madres con salarios más altos que pagan más impuestos
- Menor repetición de curso entre niños y niñas
- Menor gasto en repetición de curso
- Niños y niñas tendrán un mayor salario en el futuro y pagarán más impuestos

Fuente: Elaboración propia a partir de Van Huizen, Dumhs y Plantenga, 2016.

Sin embargo, es importante señalar que para que se obtengan altos beneficios sociales hay dos requisitos sobre los que insiste Heckman (2012, 2017) que a menudo se ignoran en el debate: **la educación infantil debe alcanzar a aquellos más desfavorecidos; y deben**

ser intervenciones integrales de calidad, que no solo incluyan a los niños y a las niñas sino a sus familias, y no solo educación sino cuidado, salud, nutrición y crianza.

1.5. Reduce las desigualdades educativas por origen social

Aunque la educación infantil beneficia a todos los niños y las niñas, **los beneficios son mayores para aquellos que proceden de hogares desfavorecidos, pudiendo compensar al menos parcialmente las desigualdades de origen.**

Hoy sabemos que la brecha educativa empieza antes de la escuela primaria.¹⁶ Las familias con más nivel educativo y económico tienen mejores condiciones y horarios laborales y, por ello, pueden dedicar más tiempo diario al cuidado, a interactuar con sus hijos e hijas, a comer

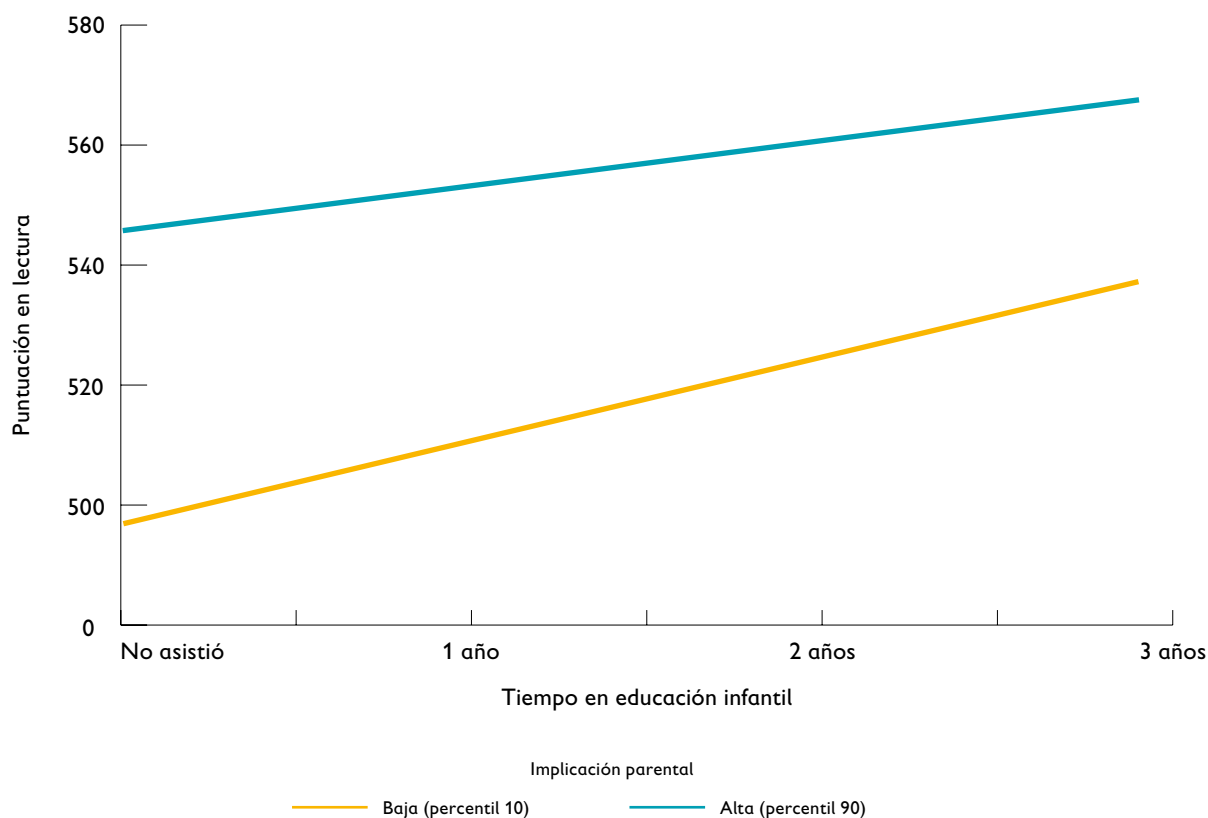
15 NESF, 2005, citado por Vandebroek, Lenaerts y Beblavý, 2018.

16 Vandebroek, Lenaerts y Beblavý, 2018.

con ellos y a realizar actividades culturales, lo que tiene un impacto sobre las habilidades cognitivas, culturales y socioemocionales. Los progenitores con niveles educativos bajos, caracterizados por tener ingresos escasos y jornadas laborales inflexibles, carecen de tiempo y sus hijos e hijas dedican más tiempo a ver

la televisión.¹⁷ **La educación infantil tiene la capacidad de sustituir el menor nivel de estímulos en el hogar de niños y niñas desfavorecidos y, de esta forma, tiene un mayor impacto en ellos y reduce las desigualdades con sus compañeros aventajados.**¹⁸

Gráfico 6.
Puntuación en lectura según años en educación infantil y nivel de estimulación parental



Fuente: Cebolla–Boado, Rahl y Salazar, 2014.

17 Gracia, 2016.

18 Cebolla–Boado, Rahl y Salazar, 2014.

Esto queda más claro todavía al observarse que **uno de los factores que más impacta en la posibilidad de que el alumnado de bajo nivel socioeconómico tenga éxito en la educación primaria** –lo que se denomina “resiliencia educativa”– son precisamente las habilidades adquiridas en la educación infantil.¹⁹ Es por eso que no solo es que la educación infantil sea la etapa más rentable para invertir, sino que el mayor retorno económico se genera al hacerlo en los niños y las niñas más desfavorecidos. **Para que esta política sea**

eficaz y eficiente deben beneficiarse de ella los que parten en desventaja.

Precisamente por su considerable impacto en evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, la Comisión Europea ha incluido en su Recomendación “Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas” de 2013 sobre medidas de lucha contra la pobreza y la exclusión social infantil la necesidad de invertir en educación infantil de calidad, inclusiva, asequible y adaptada a las necesidades de las familias.

1.6. La conciliación aumenta el empleo de las mujeres, reduce el riesgo de pobreza y favorece la natalidad

La disponibilidad, asequibilidad y accesibilidad de servicios de atención infantil tiene un impacto sobre la participación en el mercado laboral de las mujeres, quienes asumen mayoritariamente la carga de los cuidados. Con ese propósito, que marcó inicialmente el enfoque de las políticas europeas de primera infancia, la Unión Europea estableció en 2002 los llamados “Objetivos de Barcelona” sobre acceso a servicios de cuidado infantil formal.

Objetivos de Barcelona

(Conclusiones Consejo Europeo de Barcelona 2002)

Los Estados miembros deberán suprimir los elementos que desincentivan la participación de la mano de obra femenina y, teniendo en cuenta la demanda de servicios de cuidado de niños y en consonancia con los modelos nacionales de asistencia, esforzarse en prestar para 2010 servicios de cuidado de niños:

- al menos al 90 % de los niños de edad comprendida entre los tres años y la edad de escolarización obligatoria.
- y al menos al 33 % de los niños de menos de tres años.

19 Cordero y Mateos, 2019.

En Estados Unidos el aumento de escuelas infantiles supuso un incremento del 4,7 % en la oferta laboral femenina,²⁰ mientras que en Canadá fue de ocho puntos, sobre todo madres solteras.²¹ En el caso español, **la universalización de la educación de 3 a 6 años supuso un incremento del 8 % en la ocupación de las madres con hijos e hijas de 3 años.**²²

A su vez, **la participación laboral de los progenitores está ligada a un menor riesgo de pobreza de los hogares.** Sin embargo, hay que remarcar que la capacidad de la participación en el mercado de trabajo para reducir la pobreza es cada vez más limitada dadas las condiciones laborales precarias y la denominada “pobreza laboral”²³ –un 13,8 % de las personas asalariadas están en situación de pobreza en España–.²⁴

Por último, diversos estudios ponen de manifiesto que la disponibilidad de servicios de educación infantil tiene un **impacto positivo sobre la natalidad, al reducir el conflicto entre las expectativas laborales y el deseo de tener descendencia y formar una familia.**²⁵

En España, por cada punto porcentual de escolarización 0-3 se incrementa un 5 % la fertilidad.²⁶ Ampliar el acceso a educación infantil es una medida importante para abordar el reto demográfico que afronta España –la segunda tasa de fecundidad más baja de la UE–.

20 Cascio y Schanzenbach, 2013, citado por de Gispert, Salinas y Vilalta, 2019.

21 Haeck et al, 2015, citado por de Gispert, Salinas y Vilalta, 2019.

22 Nollenberger y Rodríguez Planas, 2011, citado por Blasco, 2019.

23 Blasco, 2019.

24 INE, 2018.

25 Van Belle, 2016.

26 Baiza, 2009, citado por Blasco, 2019.

COMPATIBILIZAR (QUE NO SUBORDINAR) ATENCIÓN EDUCATIVA INFANTIL Y CONCILIACIÓN

La educación infantil no puede sustituir a otras políticas de conciliación, pero tampoco puede dar la espalda a las necesidades de las familias.²⁷ La escuela infantil puede servir de herramienta de conciliación, aunque no sea su único fin.

Es necesario “reequilibrar la balanza” a favor del papel educativo y compensador de desigualdades de esta etapa. Se debe superar la visión meramente instrumental como recurso de conciliación, algo que ha orientado en gran medida las políticas de primera infancia hasta ahora, como se observa en la creación de plazas o en los criterios de acceso en los últimos años.²⁸ El derecho de niños y niñas a la estimulación y a la socialización para su desarrollo no puede depender de las circunstancias laborales de sus familias y, de hecho, quienes más lo necesitan no están a menudo en esa situación.

Los niños y las niñas no pueden estar largas horas en centros para adecuarse a la jornada laboral de su familia. **No se trata de externalizar el cuidado para poder trabajar, sino de que madres y padres puedan pasar tiempo en familia con sus hijos e hijas**, un derecho y un factor fundamental en el desarrollo en los primeros años. Y para eso se necesitan otras políticas como permisos parentales, flexibilidad de jornada y horarios o teletrabajo.²⁹

Sin embargo, con la intención de potenciar el carácter educativo, la inflexibilidad de algunas escuelas infantiles puede también perjudicar a niños y niñas si sus familias no tienen otra opción que recurrir a servicios de cuidado informal (familiares, redes vecinales, ludotecas...) carentes del componente educativo y de la calidad necesaria. Que el “horario extendido” lo atiendan otros profesionales o tener que complementar la escuela infantil con otros servicios de cuidado supone una multiplicación de los referentes adultos, algo que puede ser negativo desde el punto de vista del desarrollo infantil a edades tempranas.³⁰

Es necesario y posible, como muestran los ejemplos de este informe, compatibilizar las necesidades de niños y niñas y las de sus familias, manteniendo el derecho a la atención educativa y a la compensación de desigualdades de la infancia en el centro.

27 Paniagua, 2009.

28 Saurí, 2019.

29 Para más propuestas sobre conciliación ver Save the Children, 2019.

30 Entrevista Vicenç Arnaiz.



Beneficios de la educación infantil 0-3 de calidad en los niños, las niñas y la sociedad



Niños y niñas

Educación

- Desarrollo cognitivo
- Habilidades sociales, emocionales y motivación
- Éxito escolar



Empleo / Economía

- Más empleabilidad
- Mayores salarios



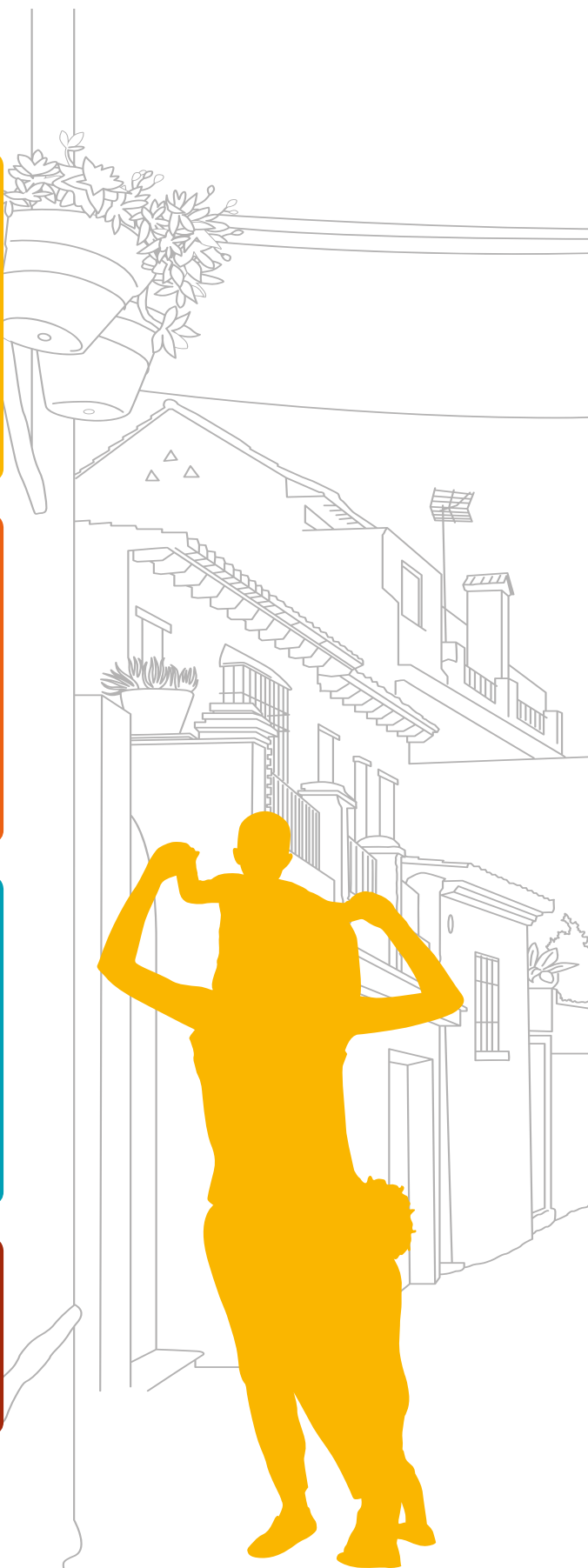
Desigualdad

- Igualdad de oportunidades educativas
- Menos riesgo de pobreza



Salud

- Mejor salud



Sociedad

Educación

- Ahorro en repetición y compensación educativa



Empleo / Economía

- Ahorro en paro y prestaciones sociales
- Más empleo femenino
- Más ingresos por impuestos
- Más productividad



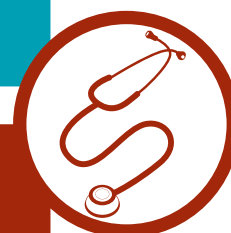
Desigualdad

- Igualdad de género
- Menos desigualdad y pobreza



Salud

- Ahorro en gasto sanitario





2. LA SITUACIÓN

¿Quién accede a la educación de 0 a 3 años y quién no?

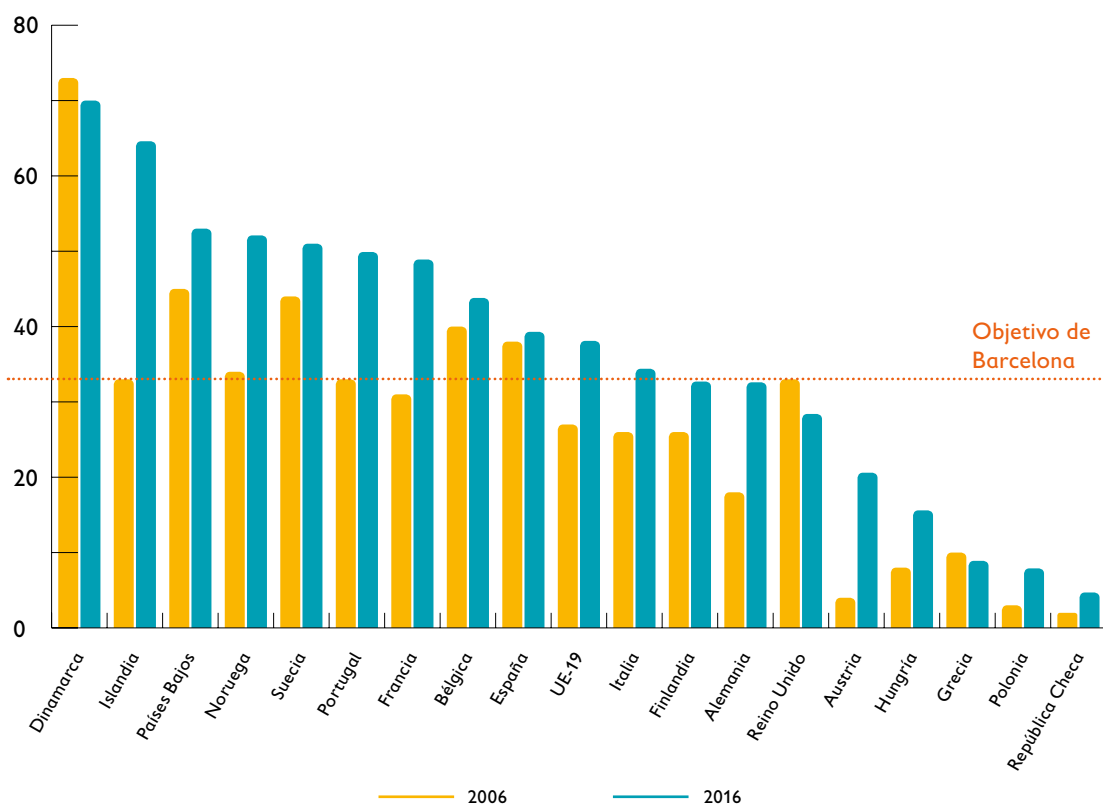
2.1. Evolución de la escolarización y del acceso a atención infantil formal

Para poder hacer una comparación internacional, dada la disparidad de modelos entre países –no todos cumplen los requisitos de “educación infantil”– y la disponibilidad de datos, tenemos que recurrir a las estadísticas sobre acceso a “servicios de atención infantil formal 0-3”, con la limitación de que incluyen también servicios no íntegramente educativos, como ludotecas o espacios familiares (ver Cuadro 3).

Como muestra el Gráfico 7, el porcentaje de niños y niñas menores de 3 años que hacen uso de servicios de atención formales varía enormemente entre países: desde un 70 % en

Dinamarca a niveles por debajo del 10 % en República Checa, Grecia o Polonia. En Noruega, Suecia y Países Bajos más del 50 % de niños y niñas hacen uso de los servicios 0-3. En la práctica totalidad de países en el periodo comprendido entre el 2006 y el 2016 ha crecido el acceso, destacando especialmente Alemania, Noruega, Francia y Portugal. España, con casi cuatro de cada 10 niños y niñas con acceso, se encuentra por encima de la media europea y ha superado el objetivo europeo. Este dato, sin embargo, no nos dice nada de la equidad en ese acceso.

Gráfico 7.
Participación en la educación y cuidado formal por países
(% niños y niñas 0-2 años)

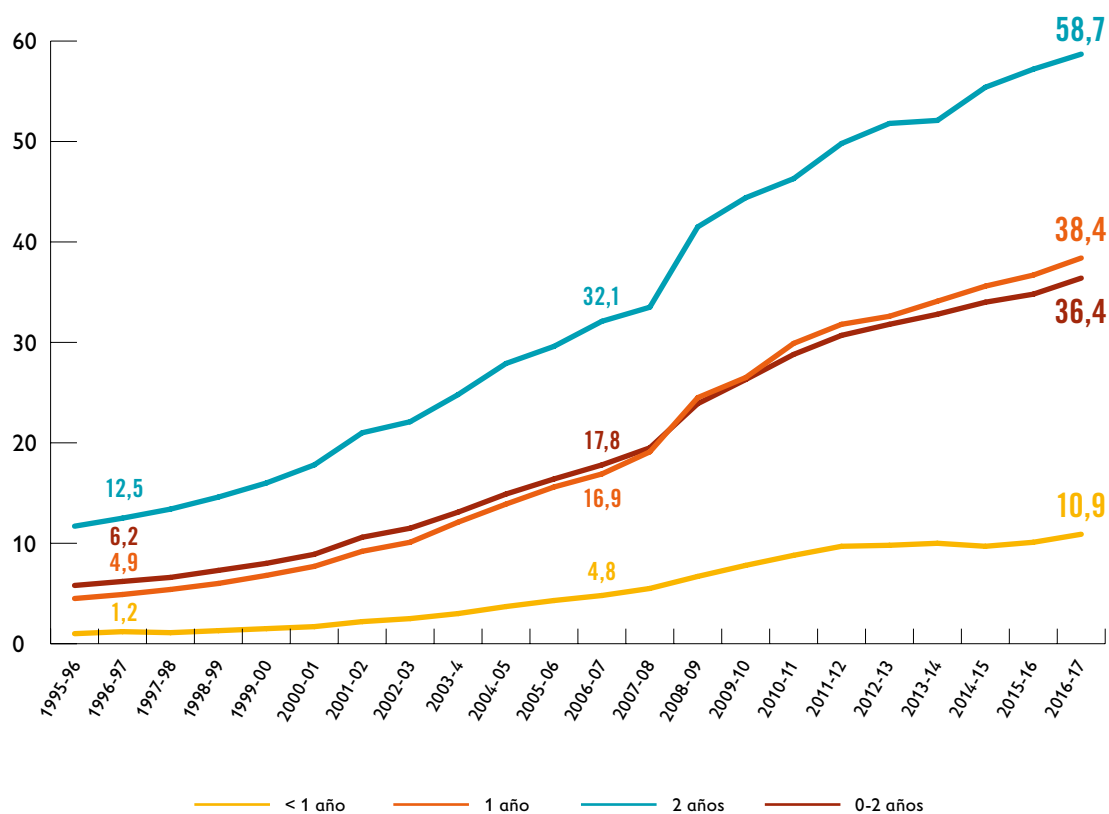


Fuente: EU-SILC, 2006-2016.

La escolarización de 0 a 3 años en España se ha duplicado en los últimos 10 años (Gráfico 8). Si nos vamos a los datos oficiales de escolarización –niños y niñas en escuelas infantiles–, la tasa de escolarización española 0-2 años en 2016-17 (36,4 %) doblaba la de 2006-07 (17,8 %).

El crecimiento se produjo a los 0, 1 y 2 años, aunque más significativamente en este último nivel. Había en las aulas 461.391 niños y niñas, lo que significa que 806.167 estaban sin escolarizar –seis de cada 10 menores de 2 años–.

Gráfico 8.
Tasas de escolarización a los 0, 1, 2 y 0-2 años en España

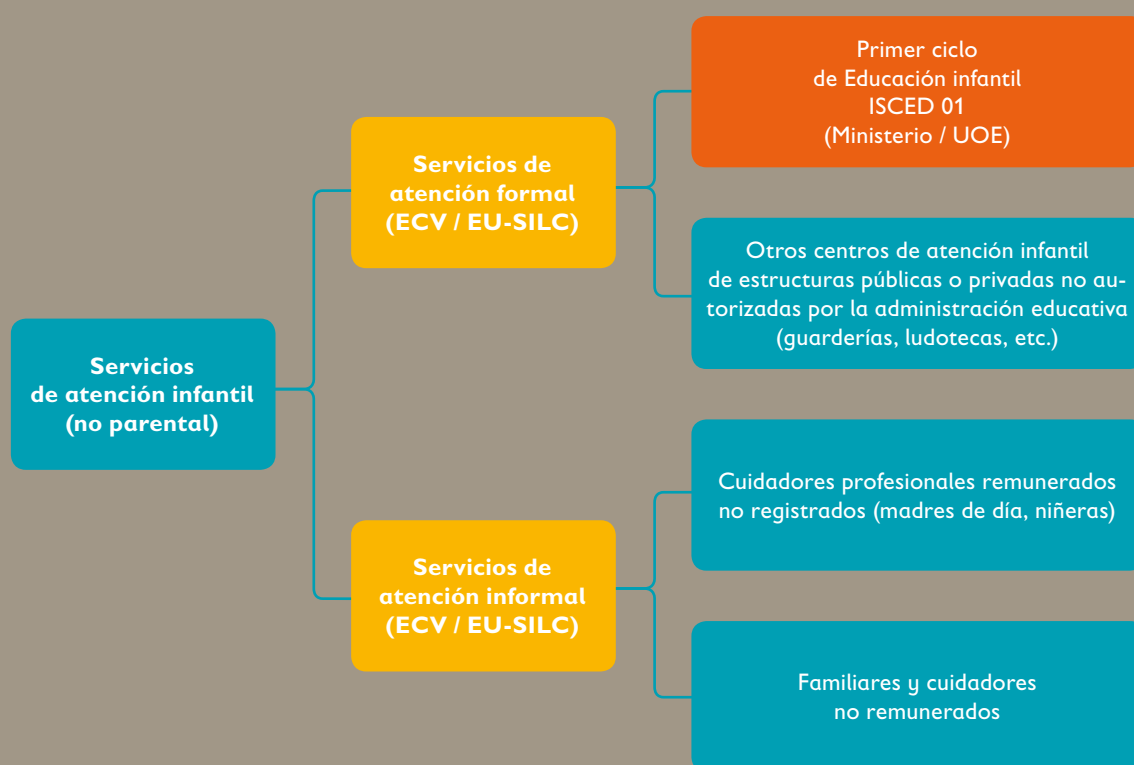


Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional.

TIPOS DE ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA. ¿QUÉ Y CÓMO ESTAMOS MIDIENDO?

No todo lo que miden las estadísticas son escuelas infantiles. Dada la limitación de los datos, para poder analizar con detalle las condiciones de acceso a la educación infantil es imprescindible complementar con distintas fuentes estadísticas. Los dos principales sistemas de indicadores son los datos administrativos del Ministerio de Educación (siguiendo unas directrices conjuntas UOE –UNESCO, OCDE y Eurostat–) y la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) que elabora el Instituto Nacional de Estadística INE (y su equivalente europea, la EU-SILC de Eurostat).

La dificultad radica en que no miden el mismo concepto ni lo hacen de la misma forma. Para ilustrarlo es útil distinguir los tipos existentes de servicios de atención a la primera infancia. A lo que en España llamamos “**educación infantil**” es solo uno de ellos y para ser considerada como tal en las estadísticas internacionales (UOE) hay una serie de requisitos: es aquella que tiene intencionalidad educativa –sigue un programa educativo con actividades planificadas orientadas a alcanzar objetivos de aprendizaje temporalizados–, está institucionalizada como parte reconocida del sistema educativo, se presta un mínimo de 2 horas al día y 100 días al año, tiene personal cualificado y sigue una regulación del gobierno. ECV y EU–SILC, en cambio, miden el acceso a “**servicios de atención formal 0-3**”, que, como se ve en el gráfico, incluye también otros centros fuera del sistema educativo.



Además, otra diferencia es que el Ministerio de Educación/UOE utiliza datos administrativos oficiales, más precisos pero limitados en su detalle, mientras que la EU–SILC/ECV es una encuesta basada en las respuestas individuales de una muestra representativa de hogares que nos permite desagregaciones distintas.³¹ La falta de armonización en la recogida y uso de los datos en esta etapa educativa es uno de los grandes obstáculos a abordar a nivel estatal e internacional.

31 Flisi, Meroni y Vera–Toscano, 2016.

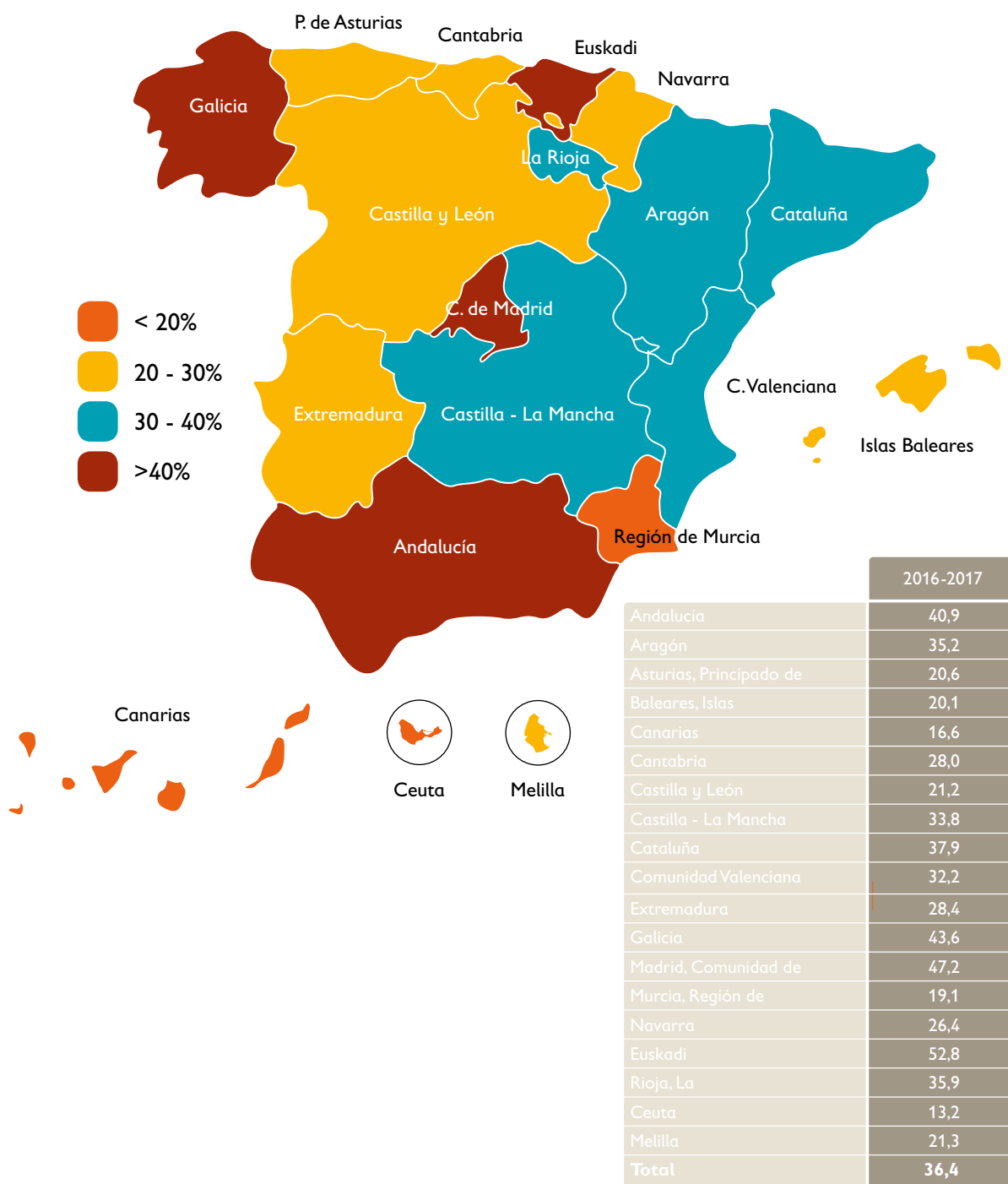
2.2. Desigualdades territoriales: la evolución y situación por comunidades autónomas

Detrás de las cifras estatales están importantes desigualdades entre comunidades autónomas, tanto en sus niveles de escolarización como en los ritmos de avance. En España encontramos del 13,2 % niños y niñas escolarizados en Ceuta al 52,5 % en Euskadi (Gráfico 9).

Se hacen evidentes las diferencias sociales e históricas, pero también que el desarrollo de esta etapa educativa ha dependido fuertemente de la voluntad política y de la capacidad económica de las diferentes autonomías y, como veremos, incluso de sus entes locales.

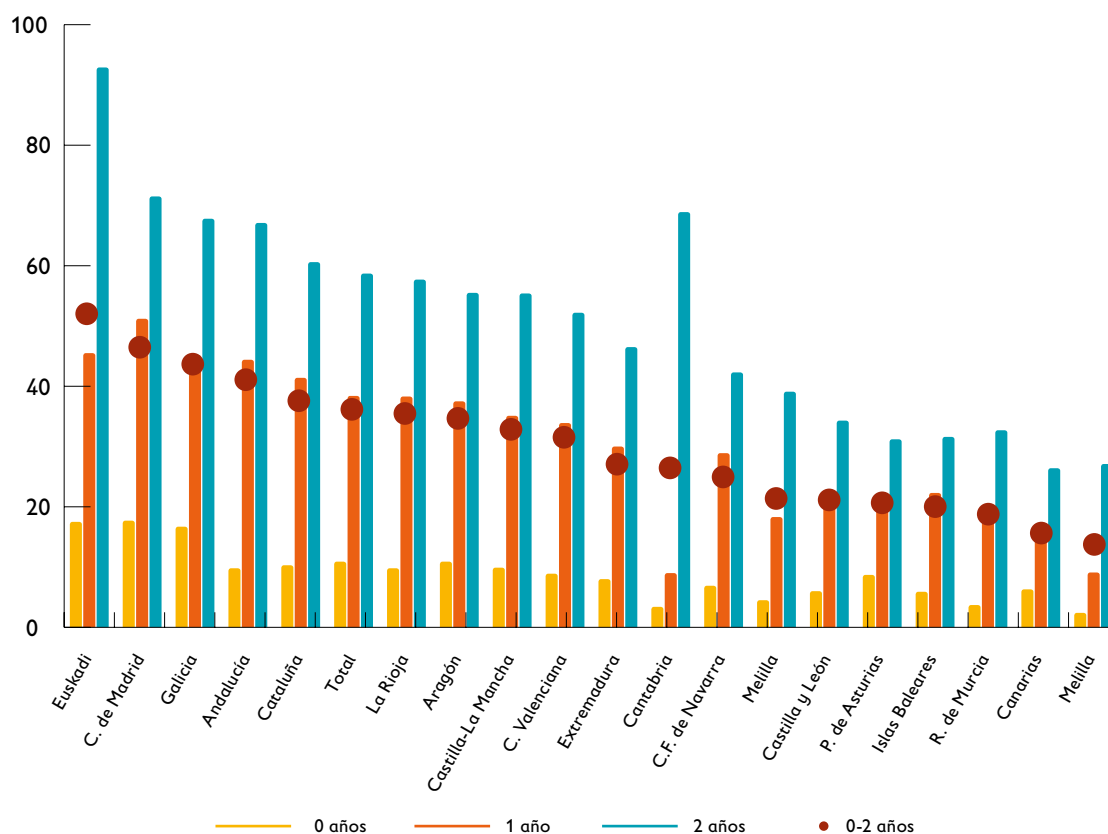


Gráfico 9.
Tasa neta de escolaridad 0-2 años por comunidad autónoma (2016-2017)



Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Gráfico 10.
Tasas netas de escolarización en 0, 1 y 2 años por comunidades autónomas (2016–2017)



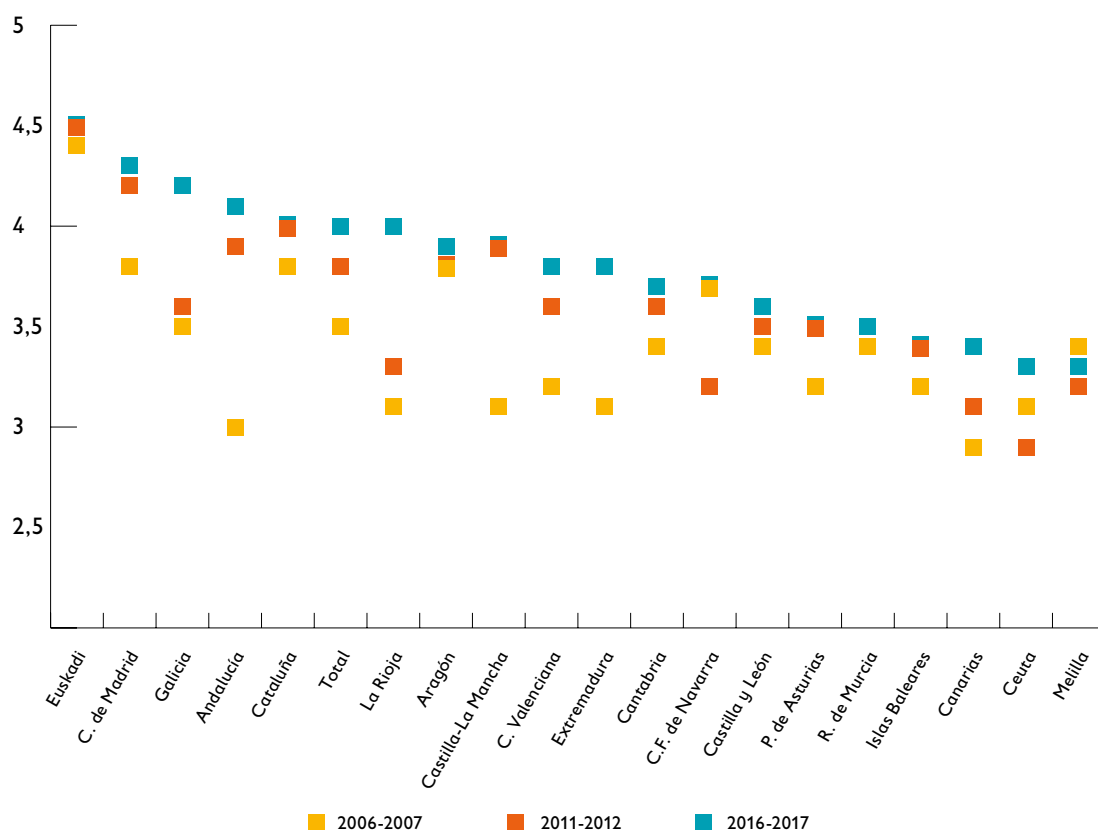
Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Esas diferencias entre comunidades autónomas también se reflejan en los distintos tramos de edad, con matices (Gráfico 10). Como veremos, algunas comunidades autónomas han apostado por potenciar en concreto la escolarización a los 2 años, como Euskadi y Cantabria, aunque pueda ser menor en niveles previos.

Si vemos el Gráfico 11, a pesar de la crisis, **de 2007 a 2017 la tasa de escolaridad del primer ciclo subió en todas las comuni-**

dades y de forma espectacular en el caso de varias de ellas: Andalucía, Galicia, La Rioja, Castilla-La Mancha y Extremadura. El aumento de la cobertura en el 0-3 tiene que ver con un aumento de los años que niños y niñas están en la escuela infantil. Una vez se alcanza la práctica universalización del ciclo 3-6 (tres años de escolarización) a inicios de los 2000, se producen entonces importantes avances en el primer ciclo.

Gráfico 11.
Media de años de escolarización en educación infantil por comunidad autónoma

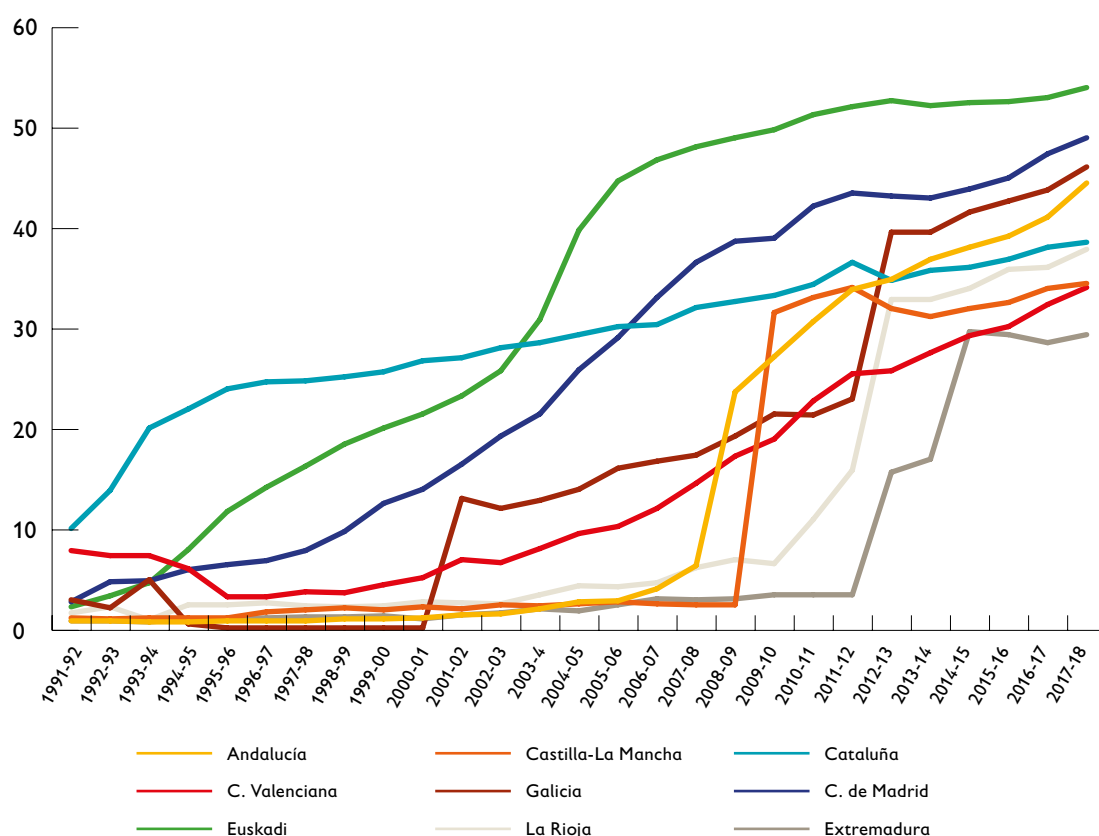


Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Un análisis más en detalle de la evolución de algunas comunidades destacadas (Gráfico 12) muestra **diferencias territoriales importantes en la velocidad**. La intensidad y el momento de los avances han dependido de múltiples factores sociales, como la demanda de conciliación de las mujeres activas, pero especialmente de las políticas desarrolladas en las comunidades autónomas. Madrid y Euskadi dieron un salto importante ya desde mediados de los 90, con la construcción de escuelas infantiles públicas; Euskadi con especial intensidad desde el 2003, cuando regulariza los centros

de primer ciclo y su modelo de financiación. Cataluña, por su parte, siguió una tendencia más lenta, pero sostenida de crecimiento desde 1990 hasta 2012, coincidiendo en parte con el desarrollo del Plan de 30.000 plazas públicas. Andalucía, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y La Rioja dan el salto más importante en el período a partir de 2007, momento en que se pone en marcha el Programa Educa3.

Gráfico 12.
Evolución tasa escolarización 0-2 años, comunidades autónomas seleccionadas



Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional.

2.3. Desigualdades sociales: el “efecto Mateo” en el acceso

Pero la cuestión no es solo cuántos acceden sino quiénes acceden. En ausencia de mecanismos compensatorios, a la educación infantil 0-3 acceden mayoritariamente las clases medias y altas como mecanismo principal de conciliación, quedando fuera las más desfavorecidas. Esto es lo que conocemos como ‘Efecto Mateo’ (“Porque a cualquiera que tiene, se le dará, y tendrá más;

pero al que no tiene, aun lo que tiene le será quitado”. Evangelio de San Mateo, 13:12).

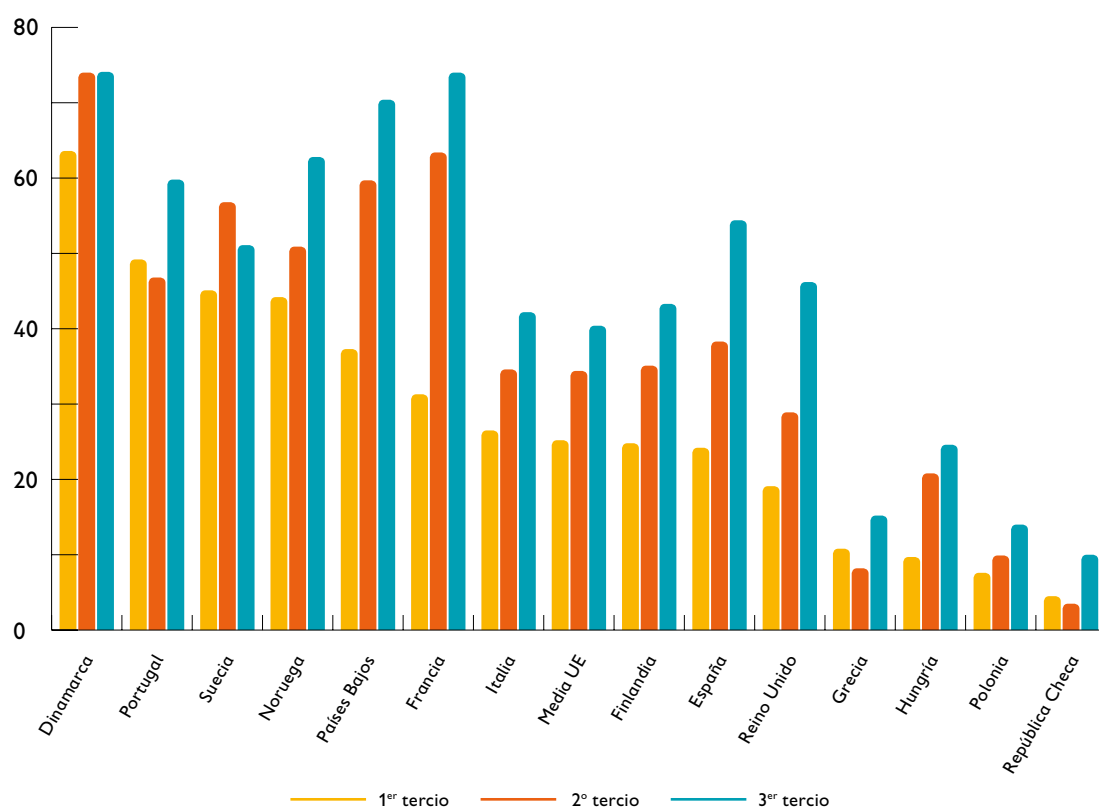
Para saber en qué condiciones acceden a la educación 0-3 distintos grupos de niños y niñas vulnerables los datos generales de escolarización del Ministerio de Educación no permiten desagregación por perfiles sociales. Hemos de recurrir a los datos de acceso a servicios de

atención y educación formal de la encuesta EU-SILC.

Como podemos observar en el Gráfico 13, el uso de servicios 0-3 por parte de los hogares varía muy significativamente según niveles de renta. En todos los países, **las familias con rentas más altas hacen un mayor uso de**

estos servicios con una diferencia entre el primer y tercer tercio de renta de más del doble. Sin embargo, países como Suecia o Dinamarca tienen estas distancias más atenuadas. **En el caso de España el acceso del tercio más pobre de niños y niñas es incluso ligeramente menor que la media europea.**

Gráfico 13.
Participación en educación y cuidado formal por niveles de renta familiar
(% niños y niñas 0-2 años)

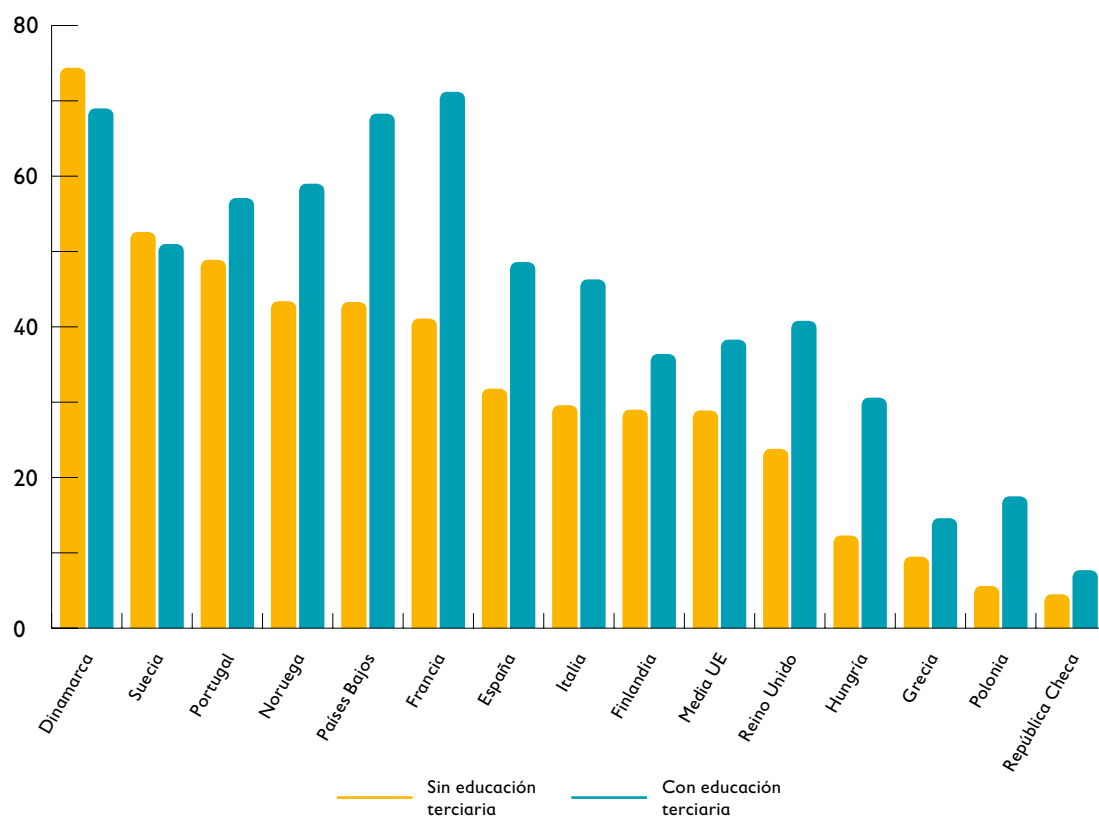


Fuente: Indicadores de OECD derivados de la EU-SILC, 2016.

Si atendemos a la participación en servicios 0-3 según el nivel educativo de la madre (Gráfico 14), también aquí los datos muestran un claro sesgo a favor de las familias con niveles educativos más altos. Las distancias son muy pronunciadas en el caso de Francia, Holanda,

Italia y España, pero está invertida en Suecia y Dinamarca. De nuevo, indicios de un diseño de política pública distinto que, como analizaremos, está orientado a beneficiar el acceso de los niños y las niñas en hogares con menos recursos y menores niveles educativos.

Gráfico 14.
Participación en educación y cuidado formal por nivel de educación de la madre
(% niños y niñas 0-2 años)



Fuente: Fuente: Indicadores de OECD derivados de EU-SILC, 2016.

Si nos centramos en España, con los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV),³² muestran que en España el 43,7 % de los niños

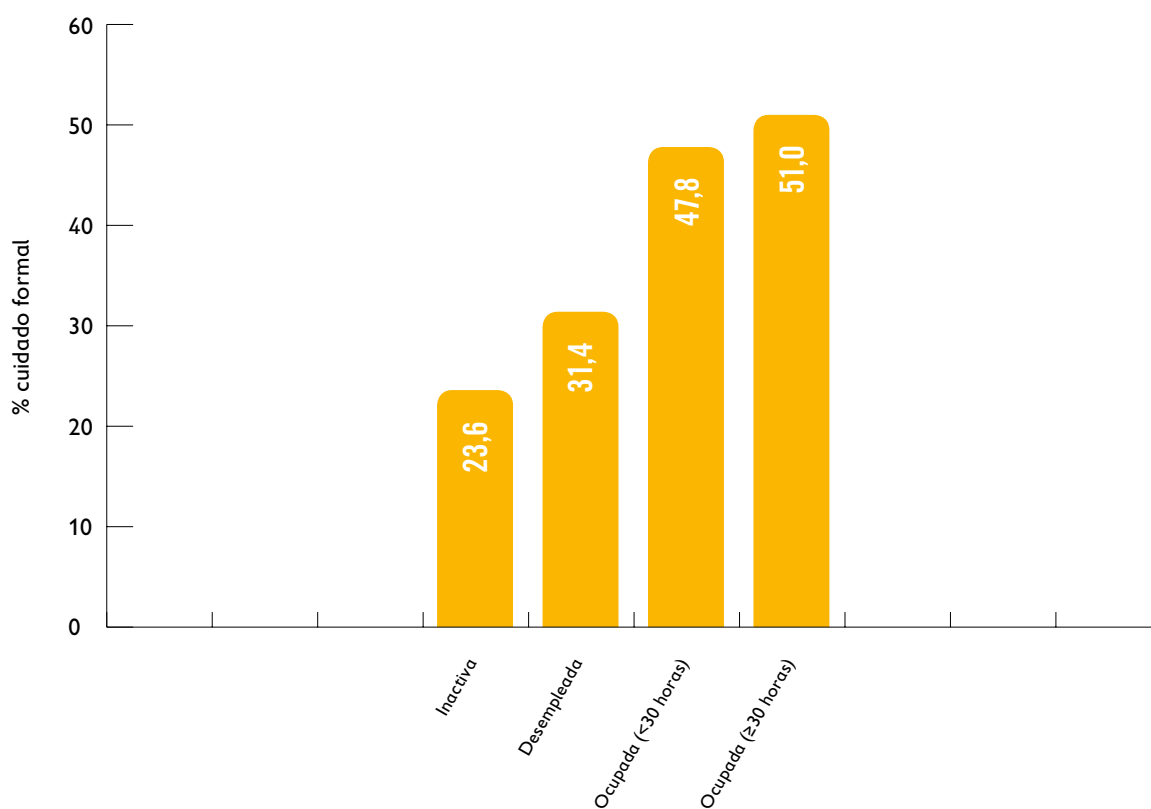
y las niñas de 0-2 años están en servicios de atención de carácter formal (Gráfico 15).

³² Aunque la ECV y la EU-SILC utilizan una metodología armonizada, existen ligeras diferencias que se traducen en diferencias en los datos.

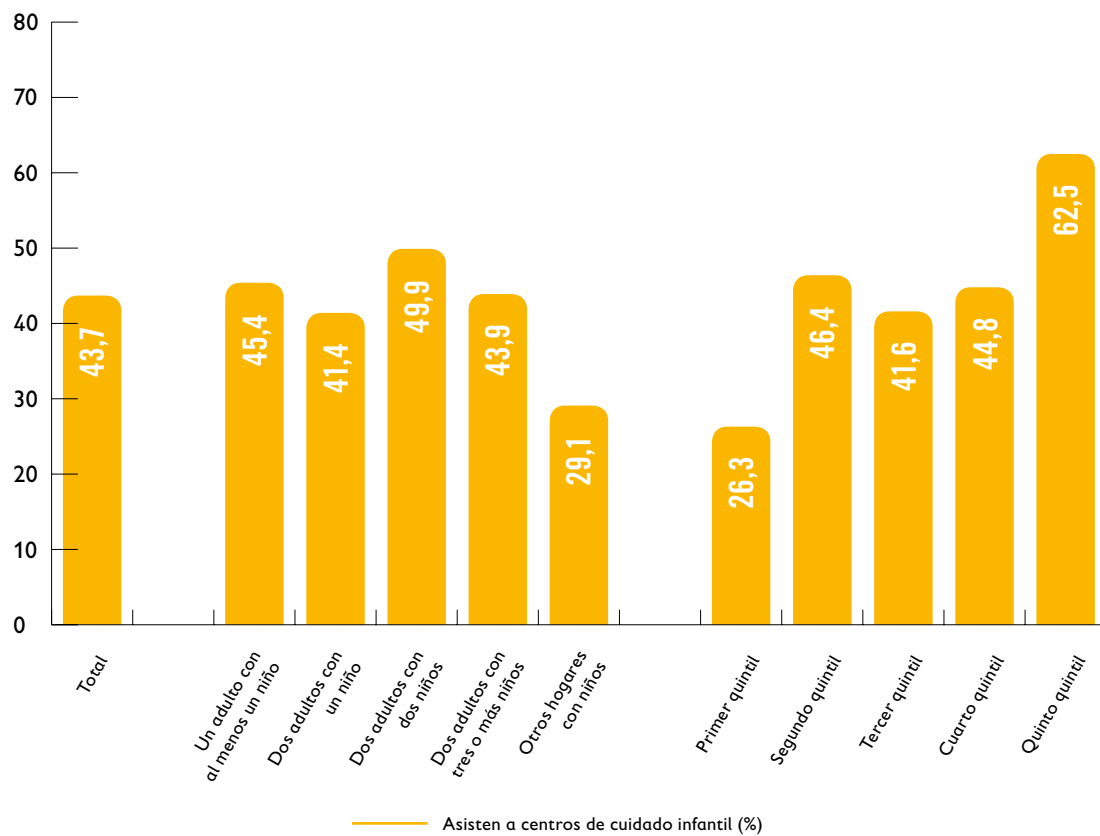
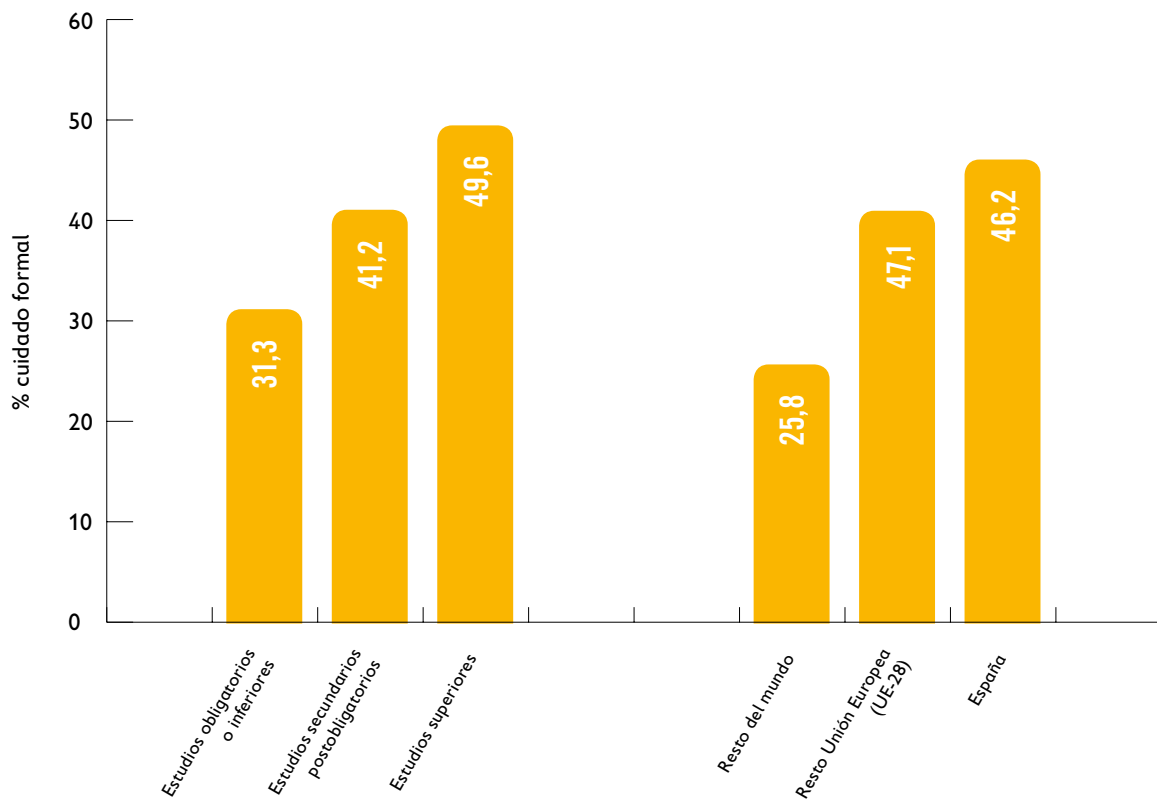
No obstante, **hay una diferencia entre el 26,3 % de acceso en niños y niñas del quintil inferior de renta y el 62,5 % en los hogares con mayores recursos económicos.** Hay una brecha social en el acceso a los

servicios formales de 0 a 3 años dependiendo de la posición socioeconómica de las familias, aumentando el acceso a medida que lo hacen los recursos económicos y el nivel educativo de las mismas.

Gráfico 15.
Porcentaje de niños/as de 0-2 años que hacen uso regularmente de cuidados formales según la renta de los hogares, la relación con la actividad, nivel educativo de las progenitoras y país de nacimiento de sus progenitores. España, 2016



Fuente: Encuesta de condiciones de vida. Módulo año 2016. Acceso a los servicios. INE.



Asisten a centros de cuidado infantil (%)

Un patrón se repite si observamos el origen de los progenitores, **los hijos y las hijas de inmigrantes de fuera de la Unión Europea, un grupo especialmente vulnerable a nivel educativo y social, acceden 20 puntos porcentuales menos que aquellos cuyos padres son españoles –25,8 % frente a 46,2 %–**. En cambio, no se observa una diferencia significativa por tipo de familia, las monoparentales muestran niveles similares de acceso que las biparentales.

Como muestran las diferencias por actividad laboral de las madres, **las desigualdades en el acceso al 0-3 se deben en parte a que**

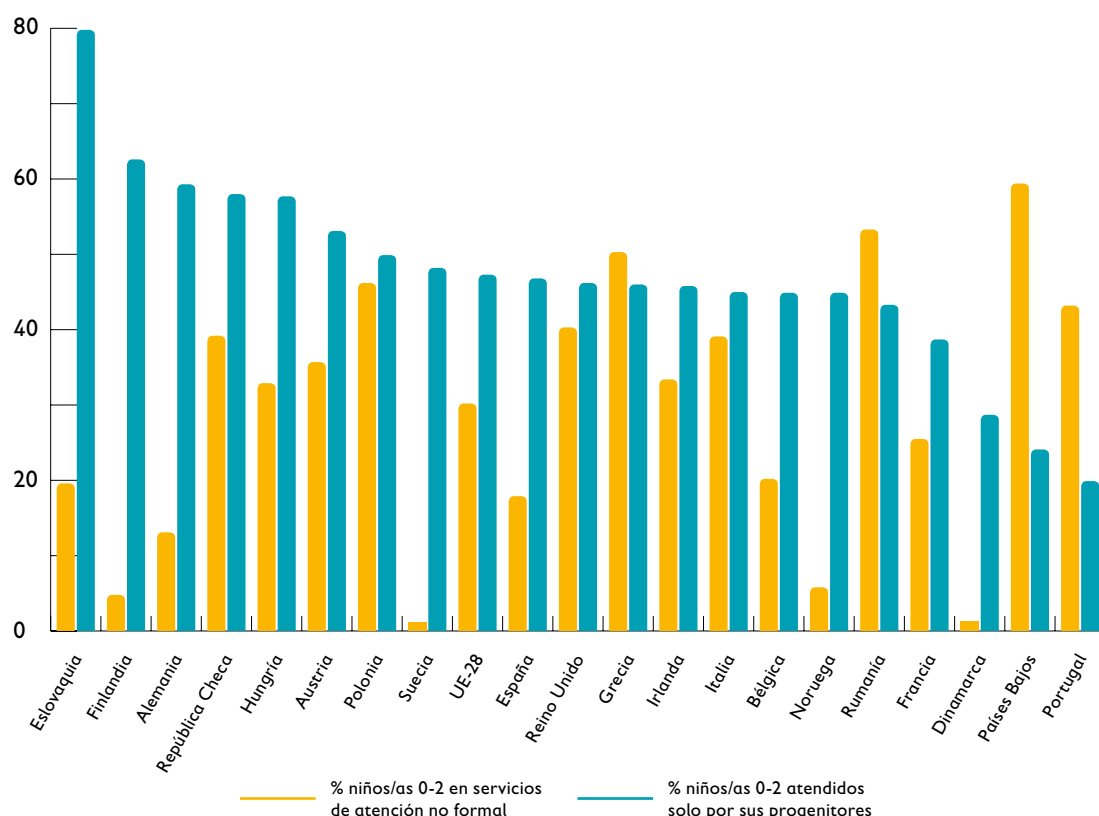
abandonan –temporal o definitivamente– el mercado laboral tras el nacimiento de sus hijos o hijas para dedicarse al cuidado.³³ Como ilustran los datos comparados a nivel europeo (Gráfico 16), un 46,8 % de los niños y las niñas menores de 3 años en España están cuidados en exclusividad por sus progenitores –mayoritariamente sus madres–, y las madres con menor nivel educativo sufren más ese efecto de la maternidad y la falta de alternativas de conciliación sobre el empleo.³⁴ La penalización laboral de las madres con menor nivel de estudios supera los 16 puntos porcentuales, mientras que para las que poseen título universitario apenas es de 3 puntos.³⁵

33 Flaquer et al., 2008; León y Muñoz, 2016.

34 El impacto de la maternidad/paternidad sobre el empleo se ha sintetizado en un indicador elaborado por la Comisión Europea para evaluar la Estrategia Europea de Empleo. El resultado es la diferencia en puntos porcentuales entre las tasas de ocupación de mujeres/hombres sin hijos o hijas y las tasas de ocupación de mujeres/hombres con algún hijo/a menor de seis años.

35 Datos referidos al año 2016 calculados a partir de la Labour Force Survey, Eurostat.

Gráfico 16.
Niños menores de 3 años atendidos en servicios informales o exclusivamente por sus progenitores



Fuente: Eurostat. EU-SILC, 2016.

Es importante tener en cuenta que las decisiones de la familia sobre cómo atender a niños y niñas no son entre escuela infantil o progenitores –fundamentalmente la madre– sino entre las distintas opciones formales e informales disponibles, e incluso combinaciones de ellas, en función de sus características y calidad y su encaje con las posibilidades de participación en el mercado laboral.³⁶

En España un 17,9 % de niños y niñas están en opciones de carácter informal, ya sean niñas, madres de día o al cuidado de familiares, amigos o vecinos. Son sobre todo las abuelas las que en países como España, Italia, Portugal o Rumanía asumen una parte significativa de la atención de niños y niñas –hasta un 17 % de las abuelas están de manera prolongada al cargo de sus nietos en España–,³⁷ aunque es importante señalar que este recurso es escaso para

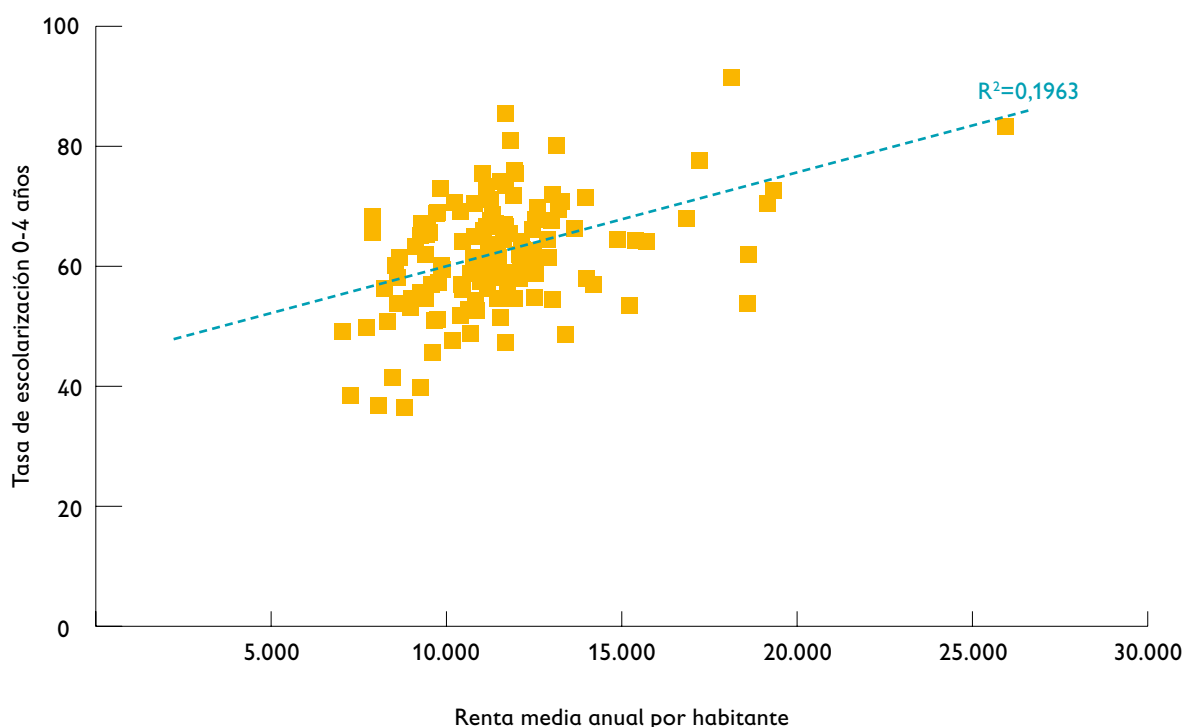
36 De Gispert, Salinas y Vilalta, 2019.

37 Glaser et al., 2013 citado por Janta, 2014.

familias de origen extranjero que no disponen de esa red informal de apoyo. A esto hay que sumar un 5 % de niños y niñas que se encuentran en centros de atención no reconocidos como centros educativos, como ludotecas o guarderías asistenciales.³⁸ Quienes acuden exclusivamente a servicios informales, carentes de regulación, tienen menos probabilidad de beneficiarse del estímulo, la socialización y la atención educativa de calidad e incluso pueden enfrentarse a situaciones de potencial riesgo si están a cargo de cuidadores sin experiencia ni preparación.³⁹

Por último, un ejemplo de cómo convergen las desigualdades territoriales y sociales en el acceso a la educación infantil de primer ciclo lo vemos si bajamos el foco a nivel municipal. Como muestra el Gráfico 17, **esta etapa educativa no está compensando lo suficiente las desigualdades sociales cuando a mayor renta de la localidad mayor es la escolarización.** Como veremos, cuando las políticas se hacen depender de la capacidad económica de los ayuntamientos se comprenden estas tendencias.

Gráfico 17. Escolarización en educación infantil en ciudades según renta media anual (2016)



Fuente: INE, 2016. Urban Audit.

38 OCDE, 2017.

39 Janta, 2014; Saurí, 2019.

2.4. ¿Quiénes son los que se quedan fuera? Perfiles sociales

Los datos de encuestas nos dicen poco de cómo operan las dificultades para las familias más vulnerables, de quiénes son los que se quedan fuera. Para comprenderlo, en Save the Children hemos explorado de una manera cualitativa, a través de entrevistas con familias en situación desfavorecida y profesionales educativos y de infancia, las barreras específicas a las que se enfrentan para participar activamente en la educación infantil 0-3.

Como indican varias investigaciones y hemos podido corroborar en el estudio cualitativo, detrás de la escalera de acceso por nivel socioeconómico, si miramos con más detalle los tramos más bajos de renta, encontramos que la participación en educación infantil de primer ciclo no es necesariamente un proceso lineal y progresivo en el que mayor capacidad socioeconómica implica directamente mayor acceso, más bien se parecería a una especie de “U” en la parte más baja.

En muchos lugares las políticas de equidad en el acceso a la educación infantil de primer ciclo son muy limitadas y se han centrado en apoyar el acceso de niños y niñas en situaciones de elevada vulnerabilidad. Por ejemplo, se dan ayudas solo para umbrales de renta muy bajos mientras los precios públicos son elevados para el resto; se da prioridad en la admisión a quienes están inscritos en sistemas de rentas mínimas, pero poca gente y en situación muy vulnerable accede a ellos; o se da prioridad o ayudas previo informe de servicios sociales.

A ello se suma la complejidad burocrática para acceder que hace casi imprescindible para muchas familias que alguien les apoye.⁴⁰

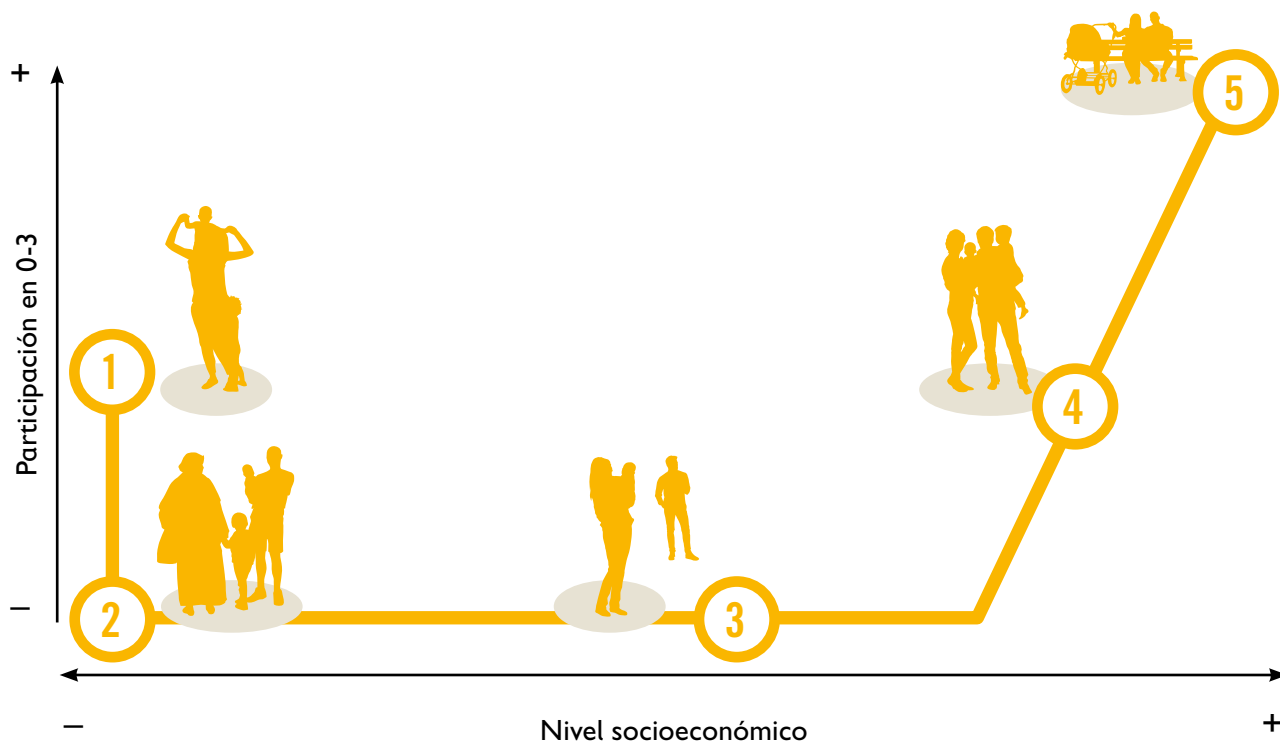
Esto ha dado como resultado, por una parte, que el acceso dependa de la mediación de servicios sociales y organizaciones de intervención social, pero, obviamente por su limitada capacidad, llegan a poca gente y en situación grave. Por otra parte, una **polarización social del acceso a las escuelas infantiles, de manera que acceden una parte de los muy pobres y rentas medias y altas, dejando fuera a muchas familias de rentas bajas.**⁴¹ Familias con empleo, dada la precariedad laboral –salarios bajos, trabajos temporales, esporádicos o irregulares–, no pueden asumir las cuotas o las pagan con mucha dificultad, incluso aun pudiéndose ver favorecidos por criterios de admisión que priorizan que los dos progenitores trabajen.

Podemos ilustrar de qué manera convergen esas circunstancias y barreras en distintas familias esbozando cinco “perfiles tipo” a lo largo de esa curva de acceso a la educación infantil.

⁴⁰ Este es un buen ejemplo de que, como veremos más adelante, las distintas circunstancias de las familias desfavorecidas interactúan con las políticas para generar barreras que dificultan el acceso de niños y niñas a la educación infantil de primer ciclo.

⁴¹ Bonal y Saurí, 2016.

Perfiles sociales



Perfil 1	Perfil 2	Perfil 3	Perfil 4	Perfil 5
Familia en situación muy vulnerable. Accede a las escasas plazas públicas a través de gestiones y ayudas de servicios sociales. Con frecuencia son familias monoparentales.	Familia en que convergen múltiples problemáticas personales, familiares y legales (dificultades lingüísticas, movilidad, situación administrativa, problemas económicos...). Las políticas de admisión dificultan su acceso.	Familia biparental. El padre trabaja y la madre se queda en casa con el niño o la niña. Las creencias sobre la crianza y el cuidado se juntan con horarios y precios de escolarización 0-3 que no son compatibles con trabajo parcial o la búsqueda de empleo.	Familia biparental en la que ambos progenitores trabajan de forma precaria. La oferta pública no encaja con sus horarios. Hacen uso de la escuela privada con un esfuerzo económico excesivo, que ante un contratiempo obliga a abandonar la escuela infantil.	Familia de clase media. Ambos progenitores trabajan en horarios regulares que encajan con la escuela infantil pública, a la que acceden por criterios que les favorecen.



La situación: crece el acceso a 0-3 pero es socialmente desigual



Políticas de admisión y organización 0-3

36%
niños/as 0-2 años
escolarizados



• Bajos recursos económicos



• Ausencia de red informal de apoyo

31%
con madres con ESO
acceden frente
al 51% universitarias



• Precariedad laboral

Situación socioeconómica

Creencias y normas sociales



- Desigualdad de género de los cuidados

31%

con madres desempleadas acceden frente al 51% de las ocupadas



- Creencias y preferencias sobre crianza

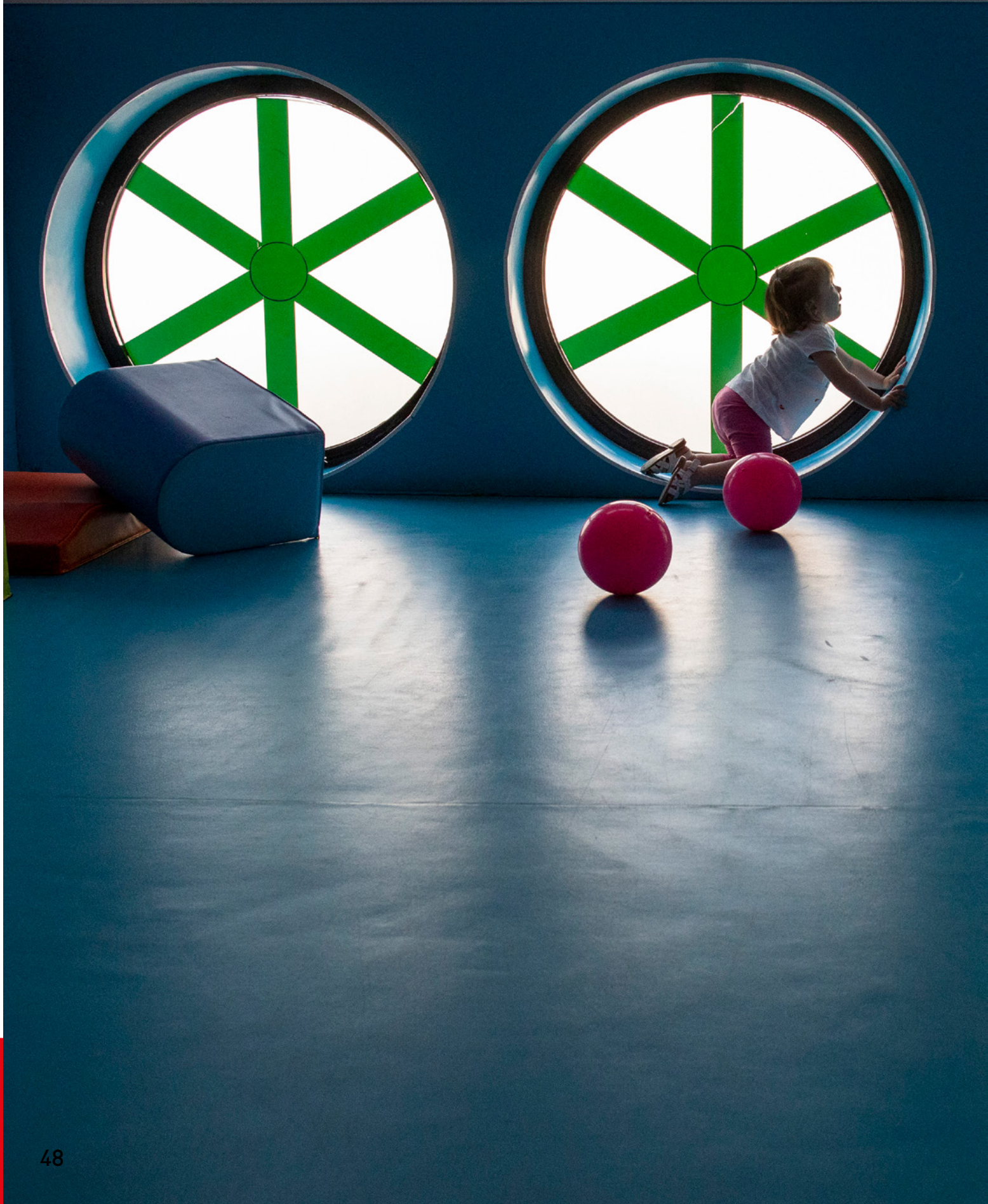
- Movilidad



- Diversidad cultural y lingüística

26%

hijos/as de migrantes no UE acceden frente a 46% de los de españoles



3. LAS BARRERAS

¿Por qué acceden menos los niños y las niñas más desfavorecidos?

3.1. ¿Un problema de oferta, de demanda o de barreras? El derecho a la inclusión educativa de 0 a 3 años

La desigualdad en los niveles de acceso a educación 0-3 se puede producir por el lado de la oferta (disponibilidad de servicios, diseño de los programas) o del lado de la demanda (que la población lo quiera o no). Por ejemplo, como veremos a lo largo del informe, cuando los baremos que regulan el acceso dan prioridad a los hogares donde ambos progenitores trabajan, el propio diseño de la oferta puede estar expulsando del sistema a los hogares más necesitados en los que uno o más miembros no trabajan. Por el lado de la demanda, las creencias o factores culturales son una posible explicación a la menor presencia de niñas y niños de orígenes étnicos minoritarios.

La respuesta es compleja. Como ya se ha indicado, no se trata solo de si optar o no por servicios no parentales sino por qué tipo de atención, formal o informal, escuela infantil u otras opciones, qué tiempos, qué cantidad. Como muestra el Gráfico 18, **las decisiones sobre el cuidado y la atención educativa en los primeros años y, por tanto, la cantidad y el tipo de demanda de servicios,**

son resultado de múltiples factores que interactúan entre sí: la situación económica del hogar, la valoración de los beneficios educativos de la estimulación en edades tempranas o las normas sociales y patrones culturales sobre la crianza influyen sobre el tipo de servicios de atención que se demandan. Las decisiones laborales y la demanda de educación o cuidado infantil dependen a su vez de la oferta disponible –las distintas opciones, educativas o asistenciales, su precio y su calidad–.⁴² Y viceversa, puesto que la oferta, sobre todo privada, responde a la demanda.

La participación en el mercado laboral de las madres –a su vez condicionada por la oferta de empleo– es una decisión muy ligada a la organización del cuidado. A esto tenemos que sumar otras políticas de conciliación en el ámbito laboral: el diseño de los permisos parentales y los mecanismos de flexibilidad (tiempo parcial, horarios, teletrabajo) cambian las necesidades de servicios de cuidado al hacer más compatible el cuidado y el trabajo.

42 De Gispert, Salinas y Vilalta, 2019.

Gráfico 18.
Factores de oferta y demanda de servicios de atención infantil 0-3



Fuente: elaboración propia a partir de De Gispert, Salinas y Vilalta (2019) y Janta (2014).

Sin embargo, este enfoque de oferta y demanda no es una perspectiva suficiente cuando se trata de derechos. **Para Save the Children el punto de partida ha de ser que el derecho a la educación inclusiva de niños y niñas incluya a la primera infancia.**⁴³ Una educación equitativa que no deje a nadie atrás

debe incluir el acceso a servicios de atención educativa a la primera infancia.

Mirar desde la educación inclusiva implica centrarse en las barreras que frenan la presencia, la participación y el aprendizaje como el problema y no en las características individuales de niños y niñas y de sus familias.⁴⁴ Hablamos

43 La Declaración de Salamanca de la UNESCO de 1994 ya recogía la educación preescolar como un área prioritaria e instaba a “elaborar programas de atención y educación para niños de menos de 6 años de edad o reorientarlos para que fomenten el desarrollo físico, intelectual y social y la respuesta escolar”.

44 Echeita y Ainscow, 2011.

de “barreras” para referirnos a creencias y actitudes, culturas, políticas y prácticas del sistema educativo que al interactuar con las condiciones personales, sociales o culturales de determinados niños y niñas generan exclusión.⁴⁵

Si acceder es un derecho, todo aquello que lo dificulta son barreras que desmontar. Reconocer el derecho de niños y niñas a la educación temprana implica que las instituciones públicas

tienen una responsabilidad, especialmente sobre los más desventajados, más allá de cuál sea la demanda aparente que puedan reflejar, por ejemplo, las listas de espera. Si se quiere ampliar el acceso a la educación infantil de primer ciclo de calidad a quienes más la necesitan, **se requieren no solo políticas de aumento de oferta sino políticas proactivas de estímulo a la demanda –“abrirse y atraer a las familias”–**.⁴⁶

3.2. ¿Qué barreras dificultan el acceso de los niños y las niñas más desfavorecidos?

Si miramos las estadísticas, **prácticamente un tercio de los niños y las niñas de 0 a 2 años en España residen en familias que manifiestan una necesidad no cubierta de servicios de cuidado infantil** (Tabla 1). La incapacidad económica constituye el motivo principal aducido por los hogares para no hacer uso (o no hacerlo todo lo que le gustaría) de los servicios (52,4 %). Aunque solo fuera por motivos de conciliación, existe un margen amplio de familias que llevarían a sus hijas e hijos a la escuela infantil si pudieran permitírselo. Además del coste, los siguientes motivos son la inadecuación de los horarios, la insuficiencia de plazas y la proximidad física de las mismas.

Para prácticamente dos de cada tres hogares con menos recursos económicos que lo desean y no pueden acceder la decisión se debe al alto coste (64 %). Por el contrario, en las rentas más altas el porcenta-

je se reduce al 23,7 %, así como a la importancia de las limitaciones económicas en favor de la cercanía y el horario.

La Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) también da pistas sobre los tipos de hogares que más dificultad tienen para cubrir sus necesidades de servicios de cuidado infantil. **Son los hogares monoparentales (53,5 %) seguidos por las familias numerosas (37 %) los que no acceden o no las suficientes horas o días**. En ambos casos el coste es la causa principal. Aunque las familias monoparentales no presentan diferencias de acceso con el resto (Gráfico 15), enfrentan mucha más dificultad de conciliación pues disponen de escasas alternativas, no pueden repartir o delegar los cuidados en el segundo progenitor –no es una opción que alguien se quede en casa– y, además, son las que mayores niveles de pobreza sufren.

45 Echeita y Ainscow, 2011.

46 Saurí, 2019.

Tabla 1.
Hogares con niños menores de 3 años con necesidad no cubierta de servicios proporcionados por centros de cuidado infantil y motivo principal

	Hogares con necesidad no cubierta de servicios de centros de cuidado infantil (%)	El hogar no puede permitirselo	El hogar no dispone de plazas	Hay plaza pero no cerca	El horario no es satisfactorio	La calidad no es satisfactoria	Otras razones
Total	30,9	52,4	3,1	2,2	5,3	0,0	36,9
Tipo de hogar							
Un adulto con al menos un niño	53,6	53,7	0,0	7,2	2,4	0,0	36,8
Dos adultos con un niño	33,4	44,8	4,2	1,2	8,0	0,0	41,9
Dos adultos con dos niños	27,4	52,0	2,3	3,8	5,2	0,0	36,7
Dos adultos con tres o más niños	37,1	74,1	0,6	0,0	0,0	0,0	24,4
Otros hogares con niños	21,6	64,5	7,1	0,0	0,0	0,0	28,3
Quintil de renta por unidad de consumo							
Primer quintil	35,9	63,6	2,5	1,0	0,0	0,0	32,9
Segundo quintil	35,4	67,1	5,4	0,0	0,0	0,0	27,5
Tercer quintil	36,9	53,2	0,2	0,0	13,2	0,0	32,9
Cuarto quintil	25,6	40,4	7,6	0,0	4,4	0,0	47,6
Quinto quintil	20,3	19,7	0,0	16,1	10,8	0,0	53,4

Fuente: Encuesta de condiciones de vida. Módulo año 2016. Acceso a los servicios. Instituto Nacional de Estadística.

Por otra parte, el coste y la disponibilidad son los principales, pero no los únicos factores: **las preferencias y creencias de las familias y las normas sociales influyen.** Cuando se pregunta a todos los hogares con menores de

3 años que no llevan a sus hijos a la escuela infantil –tanto los que querrían como los que no– un 61 % lo hacen porque creen que es preferible que estén en casa.

**Entre las siguientes,
¿cuál es la razón principal por la que no va a una guardería, escuela infantil o colegio?**

Prefiere/n que esté en casa mientras sea posible	61,6
No hay ningún centro cerca de la vivienda	-
No hay plazas	1,7
Los horarios no son compatibles	-
No lo puede/n pagar	18,5
(NO LEER) La madre/padre aún de permiso de maternidad/paternidad	4,6
Otra	2,7
El padre/madre/padres no trabaja/n o está/n en el paro	4,5
Es muy pequeño/a	3,7
Los horarios de trabajo de los padres no son compatibles con el cuidado del menor	0,4
Prefiere/n que le cuiden los/as abuelos/as	1,7
Solicitud de reducción de jornada	-
Padecer una enfermedad	0,4
N.S.	-
N.C.	-
(N)	(118)

Fuente: CIS. 2014.

3.3. Tipos de barreras desde la experiencia de familias y profesionales

Como indicábamos antes, los datos de encuestas son limitados. En la medida en que preguntan por la razón principal, nos dicen poco de qué otras dificultades están detrás de la desigualdad de acceso a esta etapa educativa, que sabemos que son múltiples, y cómo funcionan. Por eso hemos preguntado a las familias. Su perspectiva, y la de los equipos profesionales que trabajan con ellas, nos ha permitido examinar cómo la constitución de estas barreras está vinculada con las circunstancias personales (materiales, laborales, familiares, culturales, vitales, etc.) de las familias y las expectativas y creencias de los progenitores, principalmente madres, sobre la crianza durante los primeros años de vida.

Como veíamos con los perfiles, diferentes familias se enfrentan a distintas clases de barreras dependiendo de sus realidades y experiencias. Ponemos así el foco de atención sobre la expe-

riencia familiar de los niños y las niñas que ven obstaculizado su acceso a la educación infantil de 0 a 3 años.

Para el análisis hemos clasificado las barreras que dificultan la plena participación de niños y niñas desfavorecidos en cuatro categorías, aunque obviamente están muy conectadas y en muchos casos se solapan. Los resultados obtenidos son coherentes con las conclusiones de otros estudios similares realizados en Europa:⁴⁷

- Barreras económicas y de oferta,
- Barreras burocráticas, de información y comunicación,
- Barreras político-organizativas,
- Barreras ideológico-culturales.

3.4. Barreras económicas y de oferta: plazas escasas, ayudas insuficientes y costes inasumibles

Para las familias en situación de máxima vulnerabilidad la única opción viable dentro de las políticas educativas actuales es el acceso a una plaza con las máximas condiciones de apoyo económico (“cuota cero”, “becas de comedor”, etc.) que, para eso, en la mayoría de los casos, solo puede ser pública. **Las plazas públicas o concertadas con ayudas de gratuidad son muy escasas y no cubren siquiera la demanda actual.** Para las madres en esta situación es una condición necesaria para cual-

quier posibilidad de formación y/o acceso a un trabajo con remuneración regular.

Otras familias con una situación laboral y económica precaria pero no tan crítica hacen un análisis “costes-beneficios” entre el gasto que supone la participación en la educación 0-3 y los ingresos previsibles por el trabajo parcial e irregular de la madre. En este cómputo, los precios son tan altos que renunciar a acceder a ese ciclo educativo y centrarse en

47 Bennett, 2012; Eurofound, 2015; Ünver y Nicaise, 2015; Vandebroek y Lazzari, 2014; Comisión Europea, 2018a.

la crianza en el hogar emerge como la decisión más “racional” –no se valora esta etapa como una inversión educativa en el niño o la niña–. Esto se agrava cuando **con frecuencia no se conocen las ayudas económicas disponibles o estas no cubren todos los costes de escolarización, que no son solo la matrícula sino vestimenta, material o comedor**. Sin beca comedor los horarios solo de mañana son insuficientes y hacen muy difícil la conciliación.

(...) lo que pasa es que si no lo dejas a comer, [la escuela] es de 9.15 a 11.45, entonces en esas horas no te da tiempo (...) Por él lo haría, para que estuviera con otros niños, pero pagar 120 [euros] para esas horas que tú no puedes hacer nada, la verdad que no me sale a cuenta (...) que a lo mejor para hacer 4 horas cobrar 300 o 400 euros pues tampoco te compensa.

**Júlia, madre de dos niños
(Barcelona)**

La matrícula había que pagarla obligatoriamente. Y ahora los materiales. Te daban la opción de un listado de irte tú a buscarlos o pagarles tú 75 euros a ellos y ellos te lo compraban. Y después ya yo no tuve que (...) bueno el uniforme que llevaban un baby de cuadritos naranjas que este año lo han cambiado y tuve que comprar dos babys por si tenía uno manchado comprarle otro. Por cada baby te pedían 25 euros y te obligaban a pagarle también un babero de plástico para que

no se mancharan. Y cada babero me parece que eran 10 euros (...)

**Lourdes, madre de dos niñas y un niño
(Sevilla)**

Finalmente, hay familias en las que ambos padres trabajan, a menudo en circunstancias precarias, y optan por la escolarización en educación infantil 0-3, pero esta asistencia se realiza en condiciones que contribuyen a la fragilidad de la experiencia educativa: no consiguen plaza en las públicas y van a privadas con ayudas o solo la escuela privada logra ajustarse a los horarios laborales de los padres, algo que **supone un coste significativo dentro del presupuesto familiar**. La inestabilidad laboral –particularmente de la madre– puede poner en riesgo la escolarización de sus hijos o sus hijas.

(...) estando mi marido sin trabajar, sólo trabajaba yo, cobrando 900 euros y yo pagaba 86 de guardería (...) tanto fue así que me acuerdo que en el último año llegué a plantearme sacarla porque, claro, yo ya no estaba trabajando, mi marido tampoco, ¿de dónde saco yo los 86 euros?

**Rosmery, madre de dos niñas
(Valencia)**

3.5. Barreras burocráticas, de información y comunicativas: procesos y plazos complejos sin acompañamiento

La complejidad y los requisitos administrativos relacionados con la matriculación y las ayudas para la asistencia al primer ciclo de la educación infantil suponen una barrera para algunas familias. El acceso a las escasas plazas con ayudas para las familias más vulnerables no solo depende de “condiciones objetivas” –son muchas las familias que se encuentran en esa situación– sino de ser capaces de lograr completar los complejos trámites administrativos en los plazos y momentos adecuados. Por ejemplo, el período de inscripción se abre mucho antes de la escolarización, muchas familias no lo han previsto y acaban en la lista de espera.

Con frecuencia se desconocen la existencia del servicio, los plazos, su coste o las ayudas que hay. Las diferentes normativas existentes en relación con las condiciones y plazos de matriculación, el modo en que se asignan y distribuyen las plazas y el acceso a ayudas –aspectos que pueden variar mucho de una localidad a otra– dificulta que las familias en las que confluyen múltiples situaciones problemáticas puedan enfrentarse a estos procesos con éxito.

Porque la primera vez yo no sabía que existían las escuelas infantiles, claro, la primera vez, cuando una es una madre primeriza no sabe (...) Pasado un mes, cuando tenía un mes de vida recibí una llamada diciéndome que me habían concedido una plaza en una escuela infantil. Parece que cuando yo iba al ayuntamiento a servicios sociales cogieron mis datos,

me llevaba una trabajadora social y los pasaron.

Ana, madre de tres niñas y dos niños
(Madrid)

Muchas familias en situación de dificultad **carecen de una red social –amistades, familiares, compañeros de trabajo– que facilite el acceso a esta información y que pueda ayudarlas** en el proceso, especialmente las de origen migrante que carecen de familia extensa. **El apoyo de trabajadores sociales, administración de las propias escuelas infantiles o técnicos de ONG a las familias se vuelve así una condición necesaria** para escolarizar con éxito a sus hijos o hijas en educación infantil 0-3. Sin embargo, el alcance de estos actores es limitado y se centra en casos de vulnerabilidad extrema o depende de la buena voluntad que tengan.

En el momento de las solicitudes dejamos ordenadores a las familias si no tienen en casa o les ayudamos si no lo entienden por idioma o lenguaje administrativo (...) Incluso cuando llega el momento del trámite con la ayuda municipal, que normalmente va por registro del ayuntamiento, vamos al ayuntamiento, pedimos las instancias para las familias del centro y nos encargamos de recogerlas para ver quién falta; estamos pendientes.

Alicia, maestra de escuela infantil
(Valencia)

Del mismo modo, los procedimientos administrativos actuales no dan respuesta a diferentes situaciones sobrevenidas o a las necesidades/características de familias especialmente móviles (migrantes, re-unificadas, etc.). Por ejemplo, el cumplimiento de plazos de matrícula a los que llegan tarde, la imposibilidad de incorporarse una vez iniciado el curso, requisitos de situación administrativa o documentación exigida.

A veces la mediación de servicios sociales –vía informe– resulta un requisito establecido para acceder a puntuaciones en la admisión o a las ayudas. Este hecho supone una barrera añadida en la medida que **obliga a las familias a tener que desplazarse y pagar un coste simbólico de ser “etiquetados” como colectivo necesitado y uno psicológico de exposición de la intimidad** (Vandenbroeck y Lazzari, 2014), por el que muchas madres y padres no quieren pasar.

Las familias migrantes y recién llegadas se encuentran además con múltiples **obstáculos de tipo comunicativo-lingüístico**: les es difícil comprender el sistema y la información y tienen capacidades limitadas de comunicación para completar con éxito los trámites burocráticos de acceso.

(...) a mí me ha llegado una madre, “mira, ¿me puedes ayudar a rellenar este papel de la beca? porque no sé qué tengo que poner, porque no sé escribir, no sé leer en español”

**Carolina, trabajadora social
(Madrid)**

DIFICULTADES DE ESCOLARIZACIÓN DE FAMILIAS EN MOVILIDAD

Tener “vidas móviles”, marcadas por traslados de domicilio, cambios en las circunstancias familiares y desplazamientos definidos por los proyectos migratorios y sus circunstancias laborales inestables, coloca a las familias en una situación desfavorecida.

Los proyectos migratorios, los desplazamientos a diferentes regiones o localidades para buscar trabajo, el trabajo estacional en diferentes lugares, los plazos de los procedimientos administrativos (asilo, reunificación, acogida humanitaria, protección internacional) o los momentos en los que ocurre la reunificación familiar no siempre coinciden o se ajustan al periodo escolar y, muy particularmente, a lo momentos clave en los que hay que completar procedimientos como la solicitud de plazas, formalización de la matrícula, solicitud de ayudas, etc.

(...) estas familias a veces vienen de fuera (...) Pero no siempre llegan a principio de curso. Si aterrizan en otro momento, el curso está empezado y las plazas concedidas y cuando llegan no hay posibilidad de incorporarse. A lo mejor ahora solicitan la plaza, pero se marchan justo en el momento en que tienen que realizar la matrícula. Si no están cuando hay que realizar la matrícula, no se va a matricular (...)

Laura, directora de una escuela infantil (Valencia)

La movilidad de las familias migrantes también incluye configuraciones familiares transnacionales en las que uno de los progenitores reside y trabaja en otro país o región y puede proveer a la familia en grados diferentes. Esta situación genera barreras especialmente problemáticas cuando es la mujer la que queda a cargo de sus hijos o sus hijas mientras el padre trabaja en otra localidad. Esta configuración deja a la madre en un “status difuso” en cuanto a su situación administrativa y laboral.

La situación administrativa de los progenitores migrantes puede convertirse en un obstáculo. Se han dado casos de no admitir en la escuela infantil a hijos o hijas si no tienen el NIE, por ejemplo.

Igualmente, la movilidad de las familias en términos de cambios frecuentes de domicilio –a veces, en la misma área metropolitana– también influye en las condiciones de acceso y la experiencia educativa. Las diferencias a nivel local en la gestión de la oferta educativa 0-3 y el acceso a ayudas hacen que un cambio de municipio pueda afectar significativamente las posibilidades de acceso.

(...) Entonces yo al venirme aquí sólo necesitaba la guardería para mi hija y me salía que tenía que pagar. ¿Por qué? Porque mi marido no tenía un NIE o sea mi marido al estar fuera del país a mí no me subvencionan la guardería, me salía de pago. Yo en ese momento yo no la podía pagar. (...) Pues nada, estuve así hasta que mi hija entró al cole y yo podía ir a trabajar unas horas.

Khadija, madre de una niña y un niño (Sevilla)

3.6. Barreras político-organizativas: un modelo rígido no diseñado para todas las familias

Es en la dimensión organizativa donde están las divergencias más importantes entre la situación y las necesidades de las familias y las prioridades de las políticas actuales de acceso y gestión de la educación infantil de 0 a 3 años. Por una parte, la definición político-administrativa de la educación infantil de primer ciclo como medida de “conciliación” laboral se sustenta en **una definición de “trabajo” como algo que se desarrolla a tiempo completo, en horarios estables y en condiciones regularizadas**, que no coincide con las condiciones laborales de las familias en riesgo social, especialmente las de las mujeres.

Por otra parte, el modelo actual de participación en educación infantil se basa en **exigir o esperar una experiencia plenamente institucionalizada, diaria y preferiblemente a tiempo completo** –de unas 5-7 horas diarias– por parte de los niños y las niñas. En la medida en que este compromiso sobrepasa las necesidades de cuidado de las familias, supone un coste sustancial o no cuadra con las prioridades de crianza de las familias, la decisión puede ser sustraerse completamente de la etapa 0-3.

Así, la participación queda excluida en tanto que **no se contemplan modos de organización de horarios y calendarios de la educación infantil 0-3 que se ajusten a las necesidades de las familias y madres con jornadas de trabajo irregulares o parciales**, especialmente frecuentes entre las más vulnerables. Ante la imposibilidad de encontrar o negociar una respuesta educativa flexible –como asistir solo algunos días a la semana o participar en jornadas a tiempo parcial o de tarde–, algunas familias acaban posponiendo la asistencia a educación infantil

hasta los 2-3 años. Por otra parte, esto también retrasa o reduce la incorporación de la madre al mercado de trabajo –aunque sea en los nichos más precarios del sistema laboral–.

(...) yo me acuerdo que con los dos siguientes [hijos] había que estar trabajando para poder acceder a una escuela pública, claro, demostrar que estás trabajando. A veces yo me preguntaba ‘si no estoy trabajando, ¿con quién lo dejo para poder [buscar trabajo y] trabajar? ¿Si no puedo acceder a una escuela pública!

**Amal, madre de dos hijos y dos hijas
(Madrid)**

Otro condicionante lo representa el que **los criterios de admisión priorizan a las familias con dos progenitores con trabajo regular, que no son las de los niños y las niñas más desfavorecidos**. Se ignora la búsqueda activa de empleo como una situación que también requiere de la “conciliación” de la escuela infantil 0-3 para poder llevarse a cabo. Dada la vulnerabilidad económica, esta búsqueda activa de empleo por parte de ambos progenitores cuando la familia es biparental se presenta a veces como una necesidad o urgencia. Además, este enfoque de conciliación ignora las necesidades educativas de los niños y las niñas cuyas madres asumen íntegramente el cuidado en el ámbito del hogar –voluntariamente o no– y las de conciliación de ellas.

Yo no tengo tiempo de poner a pintar a mi hija y mirar qué está pintando, sinceramente (...) En casa pasa lo mismo, yo estoy con ella, le pongo la tele y me pongo a limpiar y la estoy oyendo, pero no estoy ahí con ella mirando a ver qué está haciendo, la atención esa no se la puedo dar toda la mañana, si no ¿quién limpia? ¿Quién cocina? ¿Quién pone la lavadora?

María, madre de dos niñas
(Valencia)

En conexión con las barreras culturales que se discuten en el siguiente apartado, destaca **la ausencia de dispositivos educativos y de apoyo a la crianza en la red de escuelas infantiles 0-3 que funcionen con una lógica diferente a la escolarización completa y continua**, que deja sin recurso alguno a las familias para las cuales la oferta existente no es una opción viable o acorde con las creencias educativas de la familia.

3.7. Barreras ideológico-culturales: creencias, preferencias y costumbres que no tienen cabida en la escuela

Las creencias, discursos y preferencias que tienen las propias familias sobre las condiciones en las que debería desarrollarse la crianza durante los primeros años de vida y el papel que la escolarización tiene en este proceso son aspectos que median en las decisiones de las familias y que interactúan con el diseño del sistema de educación infantil para constituirse en barreras de acceso.

Los discursos están lejos de ser dicotómicos. Las familias se mueven fundamentalmente entorno a tres polos: **la valoración generalmente escasa del aporte al desarrollo de esta etapa educativa**, que contrasta, en segundo lugar, con **un reconocimiento generalizado –a veces exclusivamente– como instrumento de conciliación**; y, en tercer lugar, las reticencias a la escolarización que tienen que ver con **la desconfianza y el miedo al choque cultural** o con el desajuste con el modelo de crianza preferido.

(...) Yo creo que lo tiene que decidir cada familia. Sí, porque los niños en realidad yo creo que de 0 a 3 no lo necesitan; si trabajas, si no tienes otro remedio, pues lógicamente es la mejor opción, pero si puedes estar con ellos yo creo que sí, para ti y para ellos, la verdad (...)

Montserrat, madre de un niño y una niña
(Barcelona)

Algunas familias manifiestan escepticismo hacia la escolarización temprana y una visión de la crianza y educación durante los primeros años de vida menos institucionalizada y más centrada en la familia y las figuras de apego principales. Coincide a menudo con la asignación a la madre del rol de cuidadora principal. En la actualidad prácticamente solo existe un modelo de atención educativa durante el periodo 0-3, por lo que **la ausencia de modelos alternativos –o “intermedios”– que se aproximen más a sus preferencias se convierte en un elemento que desincentiva**

va de manera específica la participación de estas familias. Cuando existen esas alternativas –por ejemplo, los grupos de crianza o espacios familiares– son extremadamente escasos o económica y geográficamente inaccesibles para las familias con recursos limitados.

No me gustaba porque el niño necesita todavía el peso de la familia, de la madre (...) Tienen que estar arropados, ¿sabes? Me daba una pena dejarlos allí, ¿sabes? Es que es un niño, todavía no es para ir solo al cole y, encima, que mi mujer no trabaja, una ventaja que tenemos, una ventaja a favor, digamos, que permite que se quede en casa; es por eso ni siquiera he apuntado al pequeño este año.

**Ahmed, padre de tres niños
(Vizcaya)**

El desconocimiento de las escuelas infantiles, cómo funcionan, cómo son los espacios, qué beneficios puede aportar, es una fuente lógica de desconfianza. Partiendo de las preferencias sobre la atención y el desarrollo en esas edades, viven con preocupación y pena el bienestar físico y emocional de sus hijos e hijas al estar alejados de sus madres en la escuela. Algunas familias se muestran **críticas hacia aspectos concretos del funcionamiento o la calidad de las escuelas infantiles**, por ejemplo, hacia las ratios elevadas o hacia la imposibilidad de acceder a la escuela o al aula, ver qué ocurre allí y participar de las actividades.

Veía que las tutoras o el tutor, a veces lo veía con muchos niños para una sola persona, y digo “pero si yo, que estoy con un bebé, me lío, ¿cómo hace una persona para estar con seis o siete bebés?” Encima me acuerdo de que tenían, me parece que tenían, un apoyo para las dos aulas de bebés y ese apoyo, a veces, tenía que irse a apoyar a otra aula.

**Martha, madre de tres niñas y dos niños
(Madrid)**

La sensibilidad del sistema educativo ante la diversidad cultural es clave dada la desconfianza que algunas familias de origen migrante o de minorías étnicas muestran hacia la escuela infantil como un espacio que entre en conflicto con su cultura. Por ejemplo, algunas familias musulmanas muestran preocupaciones en relación con la dieta y el menú escolar y familias gitanas manifiestan su miedo ante episodios de racismo vividos por otros hijos o hijas en el colegio, razones que pueden desanimar la participación.

Mis hijos comen solo verdura allí, menú vegetariano, pero hay legumbres y todo. (...) Y yo hablo con ellas y les digo “por favor, si pides al gobierno vasco o adónde tú puedas pedir que nos ponen un plato de pescado, una vez a la semana o dos veces a la semana” y nos dicen “que no, que no puedo, que no sé qué”.

**Aminatu, madre de dos niñas y un niño
(Álava)**

DESIGUALDAD DE GÉNERO, CRIANZA Y RIGIDEZ ORGANIZATIVA: LA EXCLUSIÓN Y AISLAMIENTO DE LAS MADRES CUIDADORAS Y DE SUS HIJOS E HIJAS

Los roles de género, la vulnerabilidad y las creencias sobre la crianza interaccionan tanto entre sí como con unas políticas inadecuadas, dando como resultado el refuerzo de la desigualdad. El trabajo de “conciliación” es entendido como una responsabilidad de la mujer. Son las madres las que deben buscar una solución educativa para sus hijos o sus hijas que se ajuste a sus circunstancias laborales y son las madres las que, si las circunstancias lo requieren, modifican sus expectativas y condiciones de trabajo (buscando alternativas a tiempo parcial, por horas, retrasando la búsqueda de empleo, etc.) para cubrir las necesidades de cuidado y crianza de sus hijos.

Cuando la educación infantil no responde a las necesidades, las consecuencias las asumen las mujeres y sus hijas e hijos. Esto se aprecia cuando hay pocas plazas o la organización no se adapta a la precariedad laboral, que afecta especialmente a las mujeres con bajo nivel socioeconómico. Las familias monoparentales lo sufren con intensidad, aunque en los últimos años son objeto de mayor atención de las políticas 0-3 –por ejemplo, los ayuntamientos de Madrid y Barcelona y Andalucía priorizan su acceso–.

Una situación que, sin embargo, recibe poca atención son las madres cuidadoras en familias biparentales. Cuando las políticas priorizan a dos progenitores trabajando y no reconocen la búsqueda de empleo, los precios “no compensan el trabajar” o los horarios no son compatibles con la jornadas atípicas o parciales, se pospone la escolarización de 0 a 3 años y la madre se dedica en exclusividad al cuidado. Se refuerza el rol exclusivo de cuidadora.

Por otra parte, las creencias sobre una crianza y educación en los primeros años no institucionalizada y más centrada en el hogar y en la familia, aunque no tiene que ser necesariamente así, van a menudo ligadas a una visión “tradicional” de la mujer como cuidadora principal. Las mujeres que, voluntariamente o no, asumen la atención de sus hijos e hijas en el hogar sufren a veces aislamiento y no necesariamente tiene las competencias necesarias para la atención. La plena dedicación a la crianza “sin respiro”, sobre todo cuando se carece de una red informal, puede ser emocionalmente dura y repercutir sobre el clima del hogar. Las políticas de educación infantil ofrecen hoy escasas alternativas para esos niños y niñas.

Parece que no quieras que yo avance, que me quieras tener aquí exclusivamente para ti y tus hijos. (...) Por ocasiones me siento nada, me siento una mierda. Solo soy mamá y mujer de, no soy persona; soy Lola, necesito sentirme valorada, necesito algo que diga ‘esto es mío, toma’. Y yo esto no lo puedo hacer ahora.

Lola, madre de dos niños y una niña (Barcelona)



Las barreras: los más desfavorecidos lo tienen más difícil

Barreras económicas y de oferta

Plazas escasas, ayudas insuficientes y costes inasumibles

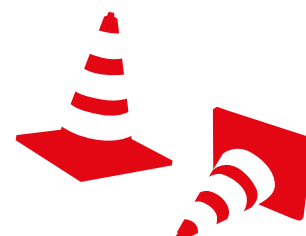
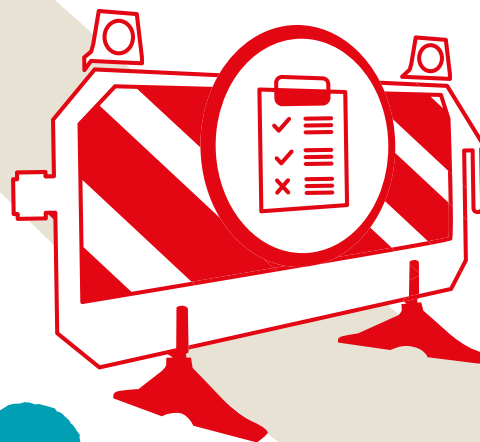
- Escasez de plazas públicas gratuitas cerca.
- Coste demasiado elevado excluye o pone en riesgo la experiencia educativa.
- Ayudas no cubren otros costes de escolarización: comedor, vestimenta, material...
- Otras necesidades económicas urgentes no resueltas.



Barreras burocráticas, de información y comunicación

Procesos y plazos complejos y sin acompañamiento

- Normativas y procedimientos complejos, que cambian en cada localidad.
- Falta de información sobre servicios existentes, procedimientos y medidas de apoyo económico.
- Atención ineficaz a problemáticas familiares múltiples (económicas, vivienda, salud...).
- Plazos no se ajustan a movilidad de familias o trabajo estacional.
- Ausencia de red informal y de acompañamiento.
- Obstáculos lingüísticos.
- Exposición y coste psicológico de servicios sociales como filtro.

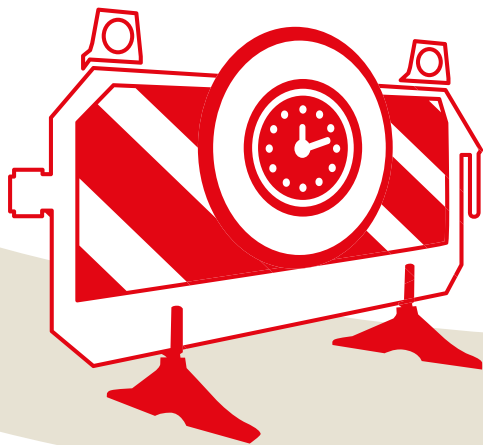




Barreras ideológico-culturales

Creencias, preferencias y costumbres que no tiene cabida

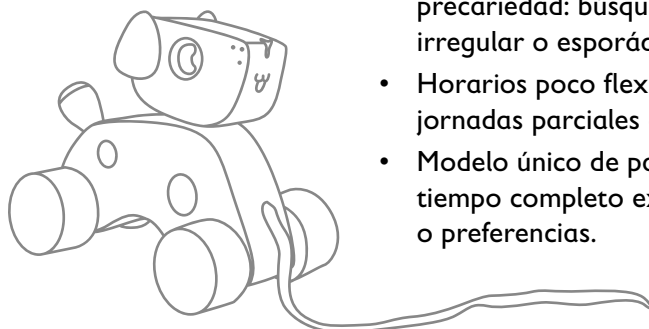
- Escasa valoración social como etapa educativa, solo como recurso de conciliación.
- Ausencia de modelos alternativos de atención 0-3 para distintas visiones de la crianza.
- Falta de sensibilidad intercultural y miedo a choque cultural.
- Desconfianza y preocupación ante la calidad de la atención.



Barreras político-organizativas

Un modelo rígido no diseñado para todas las familias

- Baremos de admisión priorizan conciliación (dos progenitores trabajando) frente a necesidad educativa.
- Definición de conciliación no refleja la precariedad: búsqueda empleo, trabajo irregular o esporádico.
- Horarios poco flexibles no se ajustan a jornadas parciales o irregulares.
- Modelo único de participación escolar a tiempo completo excluye otras necesidades o preferencias.





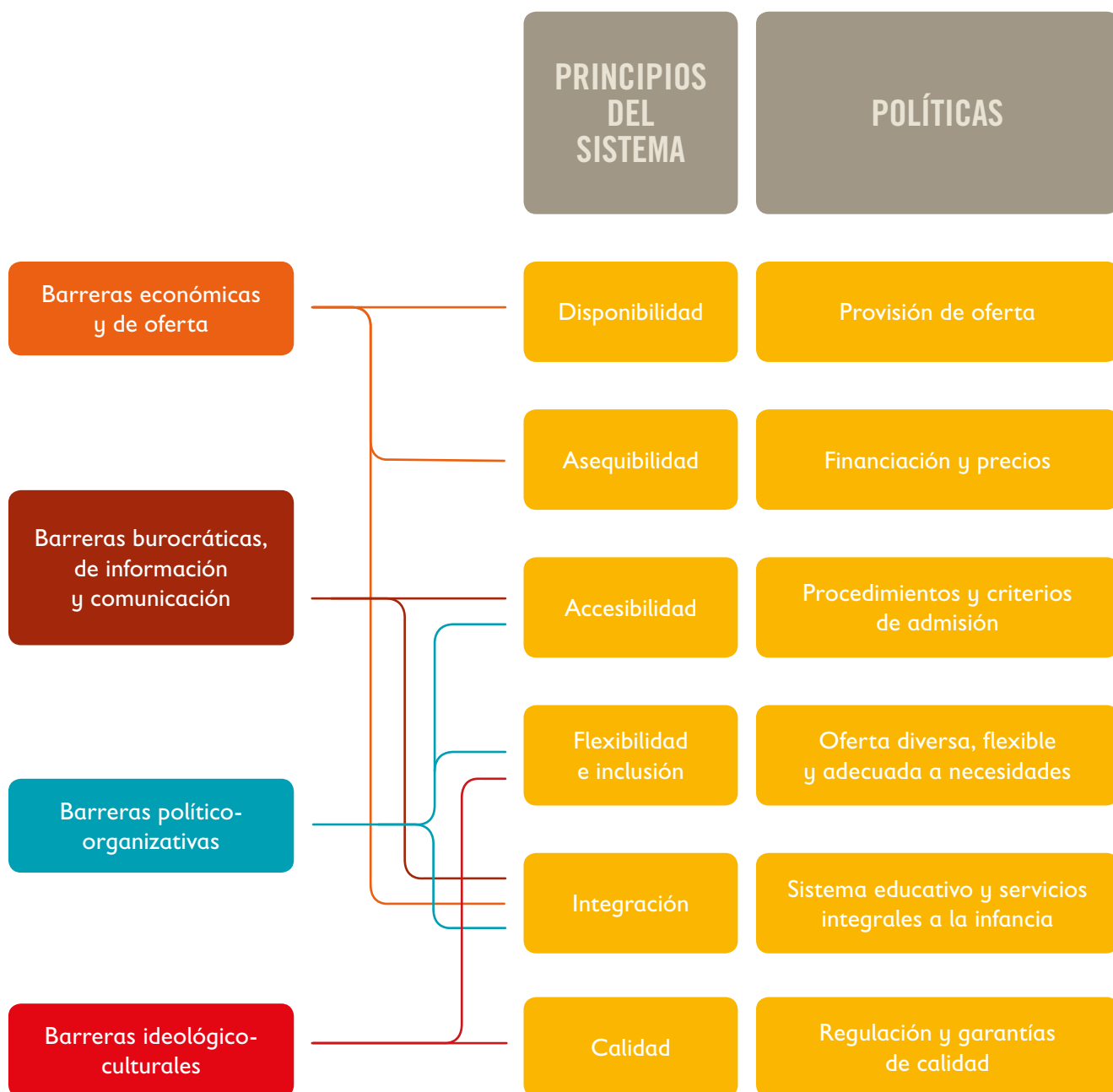
4. LAS POLÍTICAS

¿Qué medidas favorecen la equidad y la inclusión y cuáles no?

¿Qué políticas se han desarrollado en educación infantil de primer ciclo? ¿Cómo han afectado a la equidad en el acceso de calidad? Para responder a estas preguntas en este bloque haremos primero un repaso a la evolución del marco legal estatal, luego un estudio del reparto de competencias y finalmente nos centraremos en un recorrido por las principales políticas. Hemos estructurado el examen de las principales políticas que afectan a la igualdad en la educación infantil 0-3 en seis bloques.

Estos bloques han sido identificados, por una parte, partiendo de las barreras analizadas en el apartado 3 del informe y, por otra, adaptando los criterios clave para el acceso de grupos desfavorecidos identificados por la Comisión Europea (2019) y los ejes de análisis ya utilizados por informes especializados en este tema de instituciones públicas como el Sindic de Greuges y por distintos trabajos de investigación sobre inclusión y accesibilidad de la educación infantil.⁴⁸

48 Vandenbroeck y Lazzari, 2014; Van Belle, 2016; Eurofound, 2015.



4.1. Evolución de la regulación de la educación infantil en España

El actual modelo de atención educativa para la etapa infantil surge en los años setenta y ochenta, pero es a partir de 1990 cuando la educación infantil evoluciona de un enfoque puramente asistencialista heredado de tiempos anteriores a otro que pone un énfasis cada

vez mayor en sus componentes educativos y pedagógicos (González, 2004). La Tabla 2 contiene una síntesis de cómo la educación infantil ha sido interpretada por las distintas leyes educativas desde 1990 hasta hoy.

Tabla 2.
La primera infancia en la legislación educativa española

Ejes de análisis	LOGSE 1/1990	LOCE 10/2002	LOE 2/2006 ⁴⁹
Clasificación y tipología educación infantil	Infantil (0-6 a.) Primer ciclo (0-3 a.) Segundo ciclo (3-6 a.)	Preescolar (0-3 a.) Infantil (3-6 a.)	Infantil (0-6 a.) Primer ciclo (0-3 a.) Segundo ciclo (3-6 a.)
Función del nivel educativo para la primera infancia	Protección social y cuidados	Protección social: brinda atención educativa y asistencial	Intencionalidad educativa, no necesariamente escolar ⁵⁰
Obligatoriedad del nivel educativo	NO	NO	NO
Garantía de cobertura	SÍ (no especifica ciclos) ⁵¹	SÍ (no especifica ciclos)	Primer ciclo: NO Segundo ciclo: SÍ
Garantía de gratuidad	NO	Preescolar: NO Infantil: SÍ	Primer ciclo: NO Segundo ciclo: SÍ
Modelo de gestión	Mixto (público–privado)	Mixto (público–privado)	Mixto (público–privado)

Fuente: Adaptado de Diputación de Barcelona, 2019.

49 La Ley Orgánica 8/2013 de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) no ha hecho modificaciones sobre la Educación Infantil, por lo que sigue vigente la LOE.

50 Desaparece la función social de protección y cuidado.

51 Aseguramiento de plazas según demanda (art. 7).

La **Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE)** de 1990 supuso el primer paso importante hacia el reconocimiento del componente educativo y pedagógico de la atención a los primeros años de la infancia. La LOGSE introdujo por primera vez en el sistema educativo nacional la primera etapa de la educación infantil (0-3),⁵² pasando así a dividir la etapa infantil en dos ciclos: de los 4 meses a los 3 años y de los 3 a los 6 años. Además, esta ley introdujo la obligación del Estado y de las políticas educativas de facilitar el acceso a la educación, especialmente de los grupos sociales más vulnerables, a través de la adopción de medidas compensatorias. Por otra parte, y a pesar de que la educación infantil tiene un carácter voluntario, también reconoció por primera vez la obligación de las administraciones públicas de garantizar las plazas suficientes para quienes las soliciten.⁵³ La LOGSE integra la mayoría de objetivos de los nuevos movimientos pedagógicos, destacando en ese sentido la inclusión de la perspectiva del desarrollo infantil, que a través de los contenidos y

metodologías exige atender las necesidades e intereses de niños y niñas.

El artículo 65.4 de la LOGSE estableció claramente que las Administraciones Públicas debían “asumir subsidiariamente” el cuidado “cuando las familias se encuentren en situaciones que les impidan ejercer sus responsabilidades”. Reconoce el cuidado infantil como un derecho e incorpora al Estado como actor garante de su satisfacción.⁵⁴

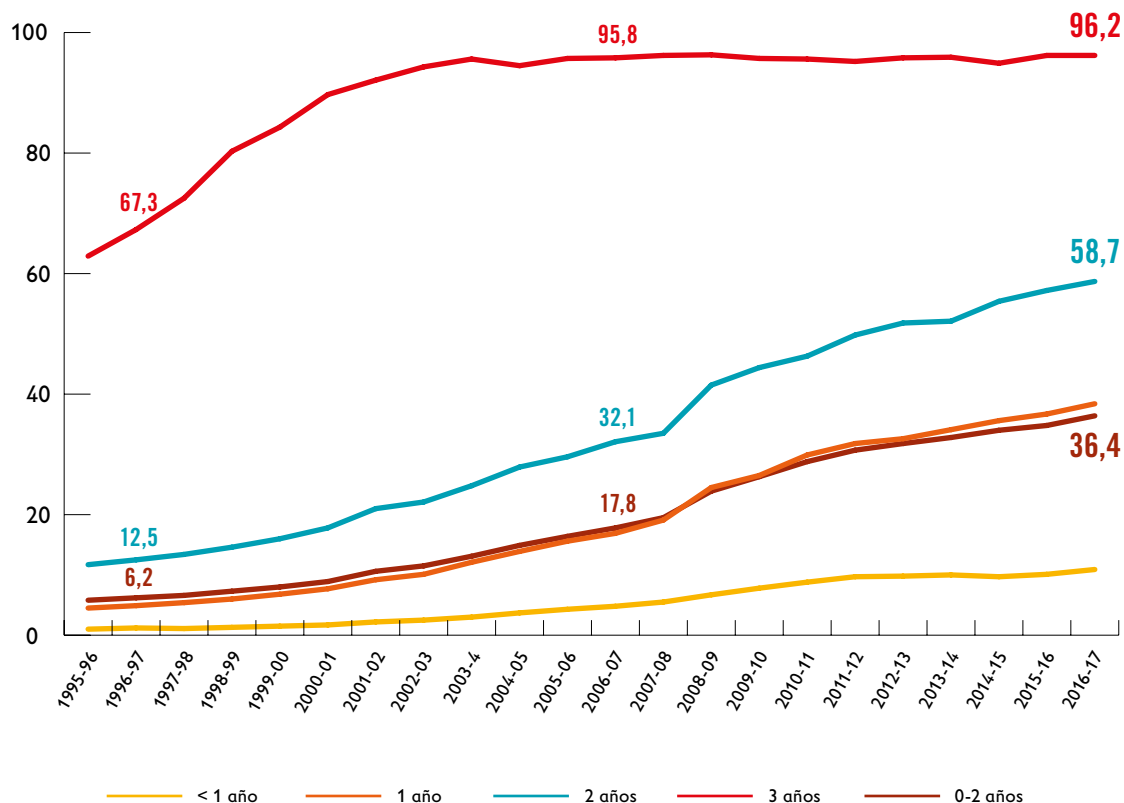
El nuevo marco regulatorio del sistema educativo permitió un cambio en la cobertura y calidad de la oferta pública de educación infantil, con el correspondiente incremento en los niveles de gasto como porcentaje del PIB y de la oferta de segundo ciclo –como se puede ver en el Gráfico 19–. Sin embargo, una financiación insuficiente, y un reparto poco claro de responsabilidades entre los gobiernos nacional, autonómicos y locales llevó a un desarrollo mínimo de esta etapa para los menores de 3 años que, en el caso de ser atendidos fuera del entorno familiar, eran en su gran mayoría modalidades sin regulación alguna.

52 La anterior Ley General de Educación de 1970 reconoció con la denominación de educación preescolar que empezaba a los 2 años, lo que entonces se consideró como nivel educativo, pero sin incluirlo en el sistema general.

53 Como se verá más adelante, en la práctica este reconocimiento sólo se aplicó al 3-6.

54 Constituyó un gran hito pues amplía hacia el ámbito público una responsabilidad que históricamente residió en el ámbito familiar–privado.

Gráfico 19.
Tasas de escolarización a los 0-2, 2 y 3 años en España
(1991-2017)



Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional.

En 2002, el gobierno del Partido Popular sustituyó la LOGSE por una nueva **Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE)**. En ella se denomina el periodo de 0 a 3 años como “preescolar” y el de 3 a 6 años como “infantil”, indicando que solo este último pasaba a formar parte de la “enseñanza escolar”. De acuerdo con el nuevo enfoque social que inauguró la LOGSE, la LOCE estableció que la educación preescolar tenía una doble naturaleza

“educativa y asistencial” (art.10). Respecto de la dimensión asistencial, su exposición de motivos se refiere a la “atención y cuidado de la primera infancia”, por lo que el cuidado sigue siendo parte del sistema educativo.

La ley se propone “universalizar la educación y atención de la primera infancia”.⁵⁵ En esa dirección, incorpora por primera vez el principio de “gratuidad”, pero solo se aplica a la edu-

55 Los otros problemas que la normativa se plantea son: reducción del abandono escolar secundario obligatorio, mejorar en nivel medio de conocimientos y ampliación de la educación de adultos.

cación infantil (3-6 años). Dejando fuera a la población preescolar de 0 a 3 años, situación que constituye un factor de inequidad y que contradice las declaraciones y objetivos de la propia ley.

Existe por tanto una brecha entre el espíritu legislativo de impulsar la calidad y el texto normativo. La LOCE se abstuvo de especificar y regular cuestiones clave como los niveles de cualificación de los educadores (ya no exigía que fuesen maestros especializados), la ratios educadores-niños, las especificaciones de construcción de los espacios educativos o los indicadores e instrumentos de evaluación⁵⁶ sobre el funcionamiento de la educación de primera infancia, a diferencia de lo que ocurre con los niveles educativos que le siguen. Al no existir mecanismos institucionales para evaluar y dar seguimiento al primer ciclo de educación infantil, se dio pie a un modelo *laissez faire*, antesala del proceso de desregulación del ciclo de las siguientes legislaturas.

La **Ley Orgánica de Educación (LOE)** la aprueba el gobierno del PSOE en el 2006. Vuelve a usarse la denominación “educación infantil” hasta los 6 años y se reincorpora su subdivisión en dos ciclos (0 a 3 y 3 a 6 años), desestimando el concepto “preescolar”.

En la nueva ley desaparece la función de protección social de niños y niñas, dentro de la que se encontraba el cuidado personal. De esta manera se inicia el proceso de “desresponsabilización” del cuidado personal de la primera infancia por parte del Estado y de la política educativa. La razón está en los propios fundamentos de la ley, que buscan reforzar la función estrictamente educativa de todo el sistema educativo español. Asimismo, se mantuvo el carácter voluntario de la educación infantil

y la garantía de solo gratuidad para el segundo ciclo. Donde sí se incorporó un cambio relevante fue en materia de coberturas pues, a diferencia de la LOCE, la LOE establece como responsabilidad de las administraciones educativas garantizar una oferta de plazas suficientes para “atender la demanda de las familias” en el segundo ciclo (art. 15.2), pero se limitó a promover el “incremento progresivo de la oferta de plazas” en el primer ciclo (art. 15.1).

Respecto de los contenidos educativos de la educación infantil, se rescató el enfoque de desarrollo infantil. Para el segundo ciclo, se indicó que los “objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación del currículo básico” serían fijados por el Gobierno (art. 6 bis 3). Para el primer ciclo, en cambio, la norma no especifica contenidos mínimos, lo cual abrió las puertas a la diversificación de estándares de calidad, que quedaron a merced de los enfoques, criterios y recursos de las distintas administraciones. En comparación con el resto de los ciclos educativos, la infancia más temprana sufre en esta etapa una doble desigualdad: la relacionada con la calidad educativa y la territorial, debido a la diversidad de condiciones y recursos con que cuentan las distintas administraciones.

En 2013, el gobierno del Partido Popular introdujo una nueva ley educativa, la **Ley Orgánica para la Mejora de la Ley Educativa (LOMCE)**, que enmendaba aspectos concretos de la LOE y que no modificó la organización de la etapa infantil, que sigue regulada por la ley anterior.

56 La educación infantil queda excluida de los instrumentos básicos del Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo (ahora INEE) creados por la propia Ley, y que se orientan principalmente hacia la educación obligatoria.

4.2. Reparto competencial

Las competencias en educación son ejercidas fundamentalmente por el Estado y las comunidades autónomas. Sin embargo, **la educación infantil de primer ciclo es la etapa del sistema educativo donde la presencia de los ayuntamientos es más significativa**. Este hecho tiene razones históricas, por el origen asistencial y no reglado que tiene esta etapa. Fueron cooperativas y movimientos vecinales y culturales locales los que pusieron en marcha guarderías en los años sesenta y setenta –incluso antes en algunas localidades–. En la década de los setenta se crean patronatos municipales para la gestión de las guarderías en ciudades como Pamplona, Granada o Barcelona.⁵⁷ Desde entonces hasta hoy muchos ayuntamientos han creado y siguen siendo titulares de escuelas infantiles de primer ciclo.

El margen de decisión de los municipios en la educación infantil 0-3 varía. Las competencias educativas de los ayuntamientos se regulan por la normativa del régimen local y por las normas sectoriales, en este caso, de educación. Por una parte, hay una parte común de la normativa básica estatal en ambos ámbitos –la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) y la LOE–, pero luego las comu-

nidades autónomas tienen sus propias normativas sobre administración local y sobre educación, que delegan otras competencias sobre educación infantil a las entidades locales.⁵⁸ La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, aprobada en 2013, restringe las competencias de los ayuntamientos –sobre todo de las nuevas que se quieran ejercer–,⁵⁹ pero mantiene en vigor las que hubieran asignado las normativas autonómicas y sectoriales.⁶⁰

Por tanto, **es común que los ayuntamientos sean titulares de escuelas infantiles 0-3 públicas y que tengan distintos niveles de implicación en el diseño de las políticas dependiendo de la comunidad autónoma**. En las comunidades autónomas analizadas los municipios pueden crear y gestionar escuelas infantiles, previo convenio con la comunidad autónoma, y en algunas de ellas tienen potestad para fijar sus propios criterios de admisión.⁶¹ Eso significa que podemos encontrar diferencias en las condiciones de acceso entre municipios y que pueden convivir escuelas infantiles de titularidad autonómica y de titularidad municipal.⁶²

57 Alcrudo et al., 2015.

58 Ramírez, 2016.

59 Establece los requisitos de sostenibilidad financiera y no duplicidad, vía informes previos, antes de poder ejercer competencias que no sean “propias” o “delegadas”.

60 Disposición transitoria segunda. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

61 Comunidad Valenciana, Euskadi y Cataluña.

62 Desde la crisis económica del 2008 y las medidas de recorte presupuestario aplicadas por el gobierno central y algunos gobiernos autonómicos, ciertos ayuntamientos, de manera destacada Madrid y Barcelona, han innovado en el 0-3 desarrollando políticas que difieren significativamente con el nivel autonómico.

Tabla 3.
Reparto competencial en educación infantil de primer ciclo

Competencias Comunidades Autónomas	
Requisitos mínimos escuelas infantiles	
Autorización de escuelas infantiles privadas	
Currículo	
Creación, mantenimiento y gestión de escuelas infantiles públicas	
Criterios de admisión	
Precios y ayudas	
Competencias propias ayuntamientos (LRBRL)	Competencias asignadas a ayuntamientos en algunos casos (LOE y normativas autonómicas)
Cesión de solares para construcción	Creación, mantenimiento y gestión de escuelas infantiles de primer ciclo públicas (mediante convenios)
Conservación, mantenimiento y vigilancia de las escuelas infantiles de su titularidad	Precios y ayudas
	Realización de actividades complementarias en centros educativos
	Criterios complementarios de admisión
	Regulación y presencia en órganos de participación (Consejos Escolares)
	Autorización de escuelas infantiles privadas

Fuente: Elaboración propia.

4.3. Disponibilidad: provisión de oferta

Hay dos contadas en esta zona y no hay más y las plazas, no hay, es que no hay plazas (...) Públicos te tienes que ir lejos también porque aquí no hay públicos.

Yolanda, madre de un niño (Madrid)

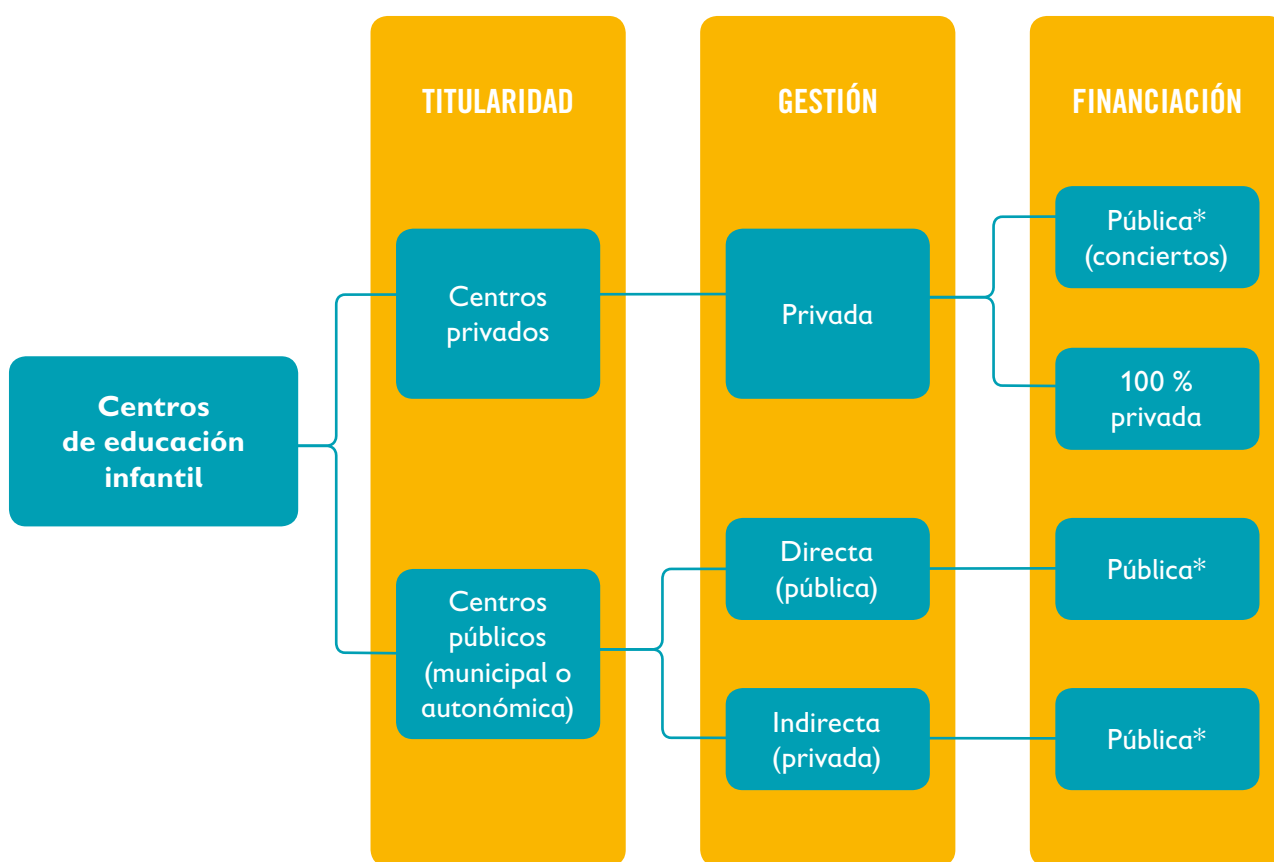
Que haya plazas asequibles y cerca de donde viven los niños y las niñas es el primer requisito lógico para que puedan acceder. En la mayoría de los casos las escuelas públicas gratuitas son la única opción para algunas familias. Por tanto, cómo se planifica y despliega el mapa de la oferta escolar, sobre todo las plazas públicas, en un contexto de responsabilidades repartidas, es una parte importante de las políticas de educación infantil.

Sin embargo, en cuanto a la configuración de la oferta y la titularidad de los centros que ofrecen educación infantil 0-3, el debate público-privado en este ciclo es distinto al resto del sistema educativo. **Por una parte, que las escuelas que oferten el primer ciclo de la educación infantil sean de titularidad pública no significa que sean gratuitas.** Las cuotas satisfechas por las familias por una

plaza de 0-3 varían en función de sus ingresos, con diferentes subvenciones y becas en cada comunidad autónoma o municipio, y que analizamos en el siguiente apartado.

Por otra, la oferta de titularidad pública presenta distintas modalidades. Dependiendo del reparto competencial las escuelas pueden ser autonómicas o municipales. Además, en lo que respecta a la gestión, las escuelas públicas pueden ser de dos tipos: de gestión directa, donde la gestión del centro, económica y de personal la ejerce la administración titular con su personal; y de gestión indirecta, gestionadas por entidades privadas mediante contrato de gestión de servicio público, que contratan su propio personal. **Varían así los costes para las familias y las condiciones de trabajo de las educadoras entre las distintas autonomías y dentro de ellas.**

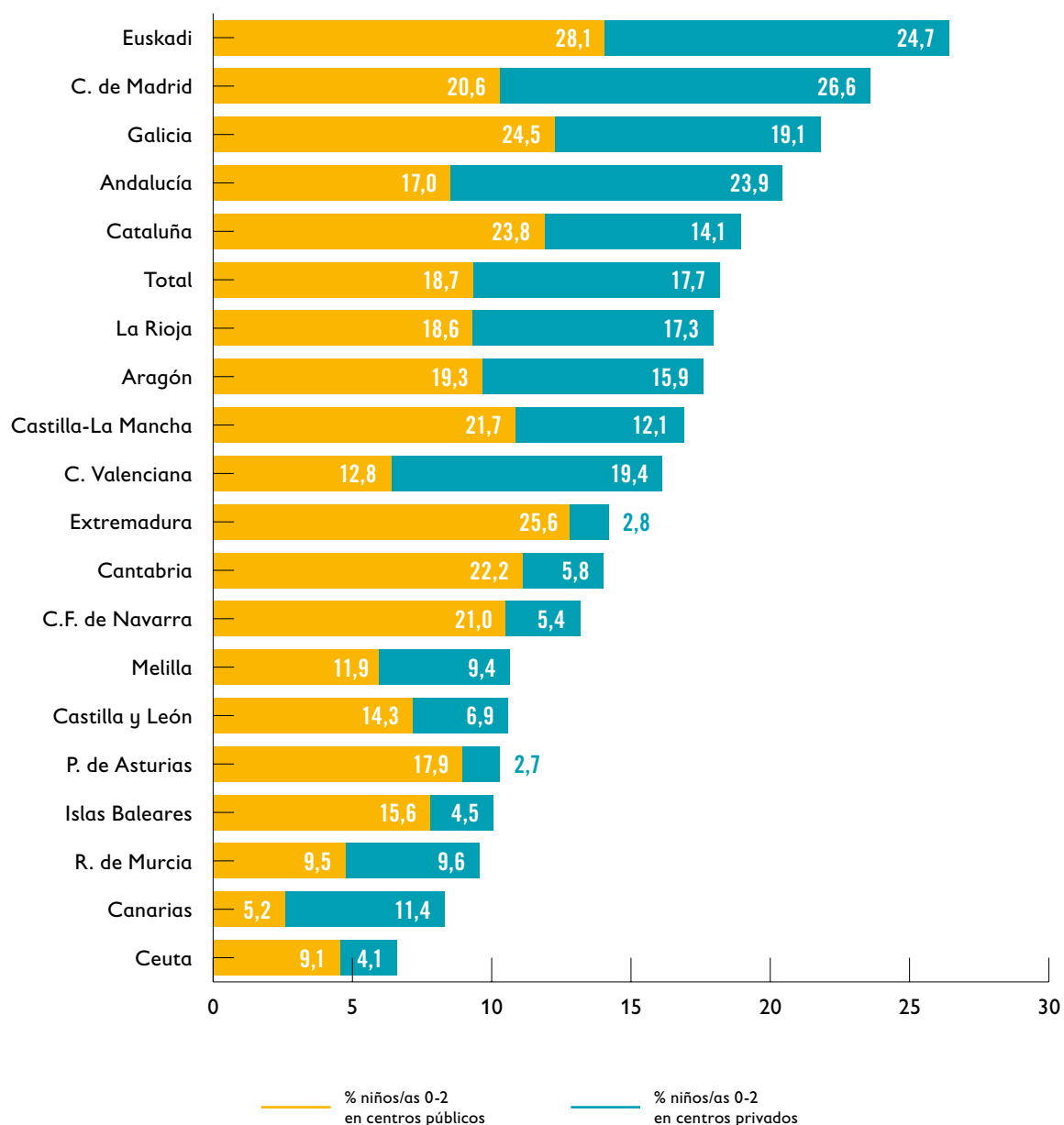
Gráfico 20.
Tipos de centros de educación infantil 0-3
por titularidad, gestión y financiación



Fuente: Elaboración propia.

Notas: Técnicamente en esta etapa no hay conciertos sino convenios o subvenciones asimilables. * En la mayoría de los casos la financiación pública no cubre todo el coste por lo que no son gratuitas y las familias tienen que aportar cuotas (financiación privada).

Gráfico 21.
Tasa de escolarización 0-2 por titularidad
(2016-2017)



Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Tanto para el conjunto de España como en varias comunidades, el alumnado 0-3 que va a centros públicos supera la mitad (ver Gráfico 21). Un 15,1 % del alumnado escolarizado a nivel estatal lo hace en centros privados concertados (con alguna forma de subvención).

Se observan en el Gráfico 21 que hay diferentes modelos: mientras Euskadi, Galicia o Cataluña han alcanzado una amplia escolarización con fuerte oferta pública, otras comunidades como Madrid o Andalucía lo han hecho con peso mayoritario de las escuelas privadas.

En toda España, la mayoría de la oferta para la etapa del 0-3 es o totalmente privada o pública, pero de gestión privada.⁶³

Por ejemplo, el 70 % de las escuelas infantiles públicas de la Comunidad de Madrid son de gestión indirecta⁶⁴ y en la Comunidad Valenciana seis de las 10 escuelas municipales son de gestión indirecta –hasta 2017 eran nueve–.⁶⁵ La diversidad de soluciones de gestión indirecta y externalizada diluye en parte la idea

de hablar de educación infantil de primer ciclo pública. No tiene las implicaciones que posee en el segundo ciclo y la educación primaria y secundaria, ni en el acceso gratuito, ni en las condiciones laborales, ni en la coordinación de los procesos organizativos y educativos.

Hay dos políticas importantes para la disponibilidad de plazas, que analizamos a continuación: la planificación y construcción de escuelas públicas y el derecho legal a una plaza asequible.

Pero el mapa de oferta 0-3 disponible no solo depende de las escuelas públicas que se construyen sino también de cómo se financia el sistema, de qué políticas de financiación pública se aplican. Por ejemplo, las políticas de financiación para hacer asequible la oferta privada pueden hacer crecer las escuelas privadas; las políticas de apoyo económico a escuelas de titularidad municipal pueden incentivar su creación. Esos aspectos se analizan en el apartado siguiente.

Planes de impulso a la construcción de escuelas infantiles públicas

Una limitación fundamental para la expansión de la escolarización de 0 a 3 años ha sido la falta de oferta. Si analizamos la evolución de las cifras absolutas de alumnado matriculado (Gráfico 22), **el incremento de la tasa de escolarización en el primer ciclo no se explica sin el crecimiento de la oferta de**

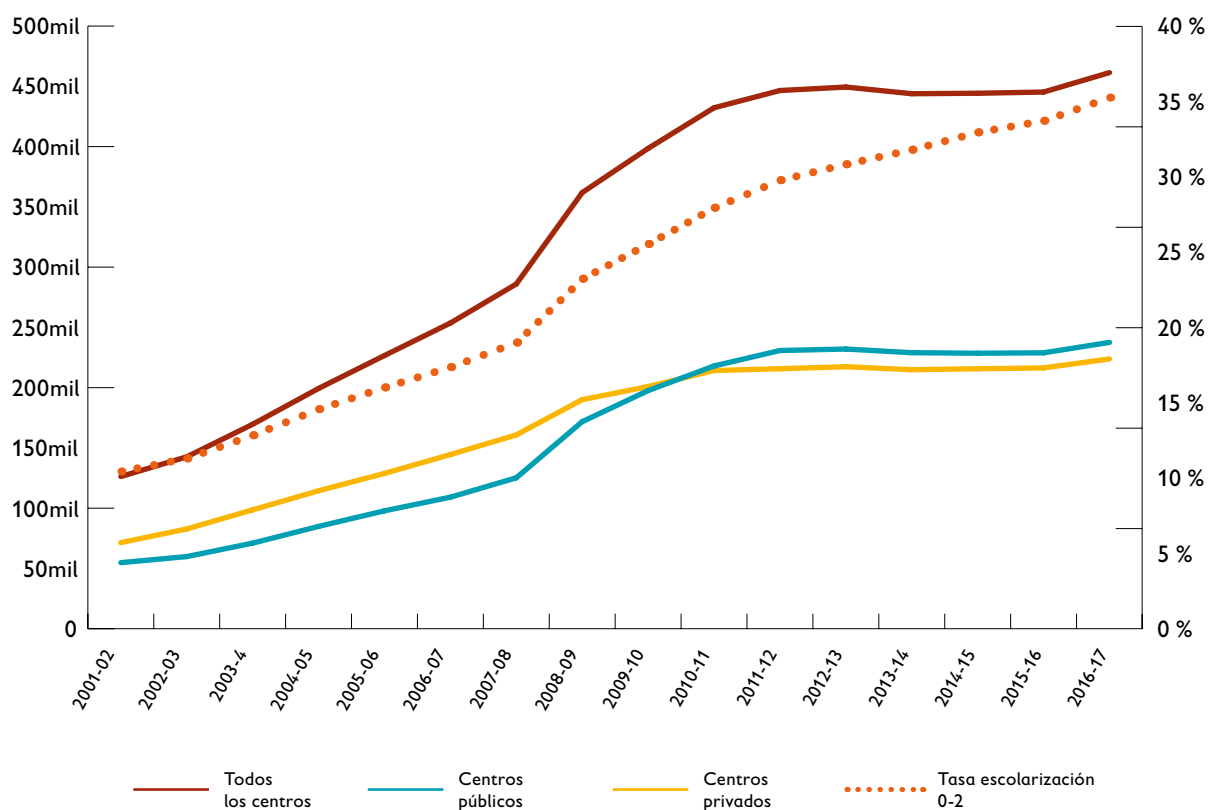
escuelas infantiles públicas, especialmente entre los cursos 2007-2008 y 2011-2012 –se crean más de 100.000 plazas públicas–. Se ve también que en los últimos años el aumento de la tasa se ha debido a la caída de la natalidad, pues la oferta no ha crecido.

63 No se dispone del dato estatal agregado pero los datos de distintas administraciones así lo indican.

64 Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, 2018.

65 Ayuntamiento de Valencia.

Gráfico 22.
Alumnado matriculado en el primer ciclo de educación infantil en España



Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Un obstáculo claro para aumentar la oferta ha sido que los ayuntamientos, que han construido la mayoría de la red pública, tenían pocos ingresos para poder asumir las inversiones de nuevas escuelas. Es por eso que tanto el gobierno central como los autonómicos han

puesto en marcha planes para incentivar la construcción de nuevas escuelas infantiles. Dos ejemplos son el plan de creación de 30.000 plazas públicas de Cataluña y el Plan Educa3 del Ministerio de Educación (Tabla 4).

Tabla 4.
Comparativa de planes de creación de plazas públicas

Plan de creación de 30.000 plazas públicas de la Generalitat de Cataluña (2004–2012)	Plan Educa3 del Ministerio de Educación (2008–2012)
<p>La Ley 5/2004 de creación de guarderías de calidad fijaba el compromiso de construir 30.000 nuevas plazas de titularidad pública en el período 2004-2008. La Generalitat aportaba 5.000€ por cada nueva plaza –inversión que debían completar los ayuntamientos– junto a una cantidad fija (1.800 €) cada año para el funcionamiento. Hasta 2008 se construyeron 21.347 plazas públicas y luego se amplió hasta 2012 con otras 11.585 nuevas. Aunque la ley y el “mapa” que la desarrollaba daban prioridad a zonas desfavorecidas y fijaban objetivos de escolarización a alcanzar por tamaño de municipio, eran las administraciones locales las que debían impulsar la construcción y asumir la prestación del servicio. Sin embargo, depender de la iniciativa local ha supuesto grandes diferencias territoriales en cobertura o incluso aumentos irracionales de la oferta por encima de la población 0-2 del municipio.</p> <p>Fuentes: Blasco, 2015. Sindic de Greuges, 2015.</p>	<p>Dentro del marco de la LOE se aprobó el Plan Educa3 con un presupuesto inicial previsto de 1.087 millones de euros para el periodo 2008-2012. El plan tenía como objetivo la creación o ampliación de escuelas infantiles públicas o la adaptación de antiguas guarderías para ofrecer hasta 300.000 nuevas plazas públicas de 0 a 3 años. Para ello se financiaban las inversiones de puesta en funcionamiento al 50 % entre el Ministerio y las comunidades autónomas (salvo en 2011 que no hubo cofinanciación). Las actuaciones a realizar eran propuestas por las comunidades autónomas. Los criterios de distribución de fondos entre las comunidades eran homogéneos,⁶⁶ sin tener en cuenta la oferta existente o las necesidades socioeconómicas. Se exigía que las escuelas tuvieran una financiación pública del 33 %, probablemente insuficiente para hacer esas plazas asequibles. La crisis económica generó dificultades a su implementación. Algunas comunidades delegaron en los ayuntamientos, algunos ya con problemas financieros. Los recortes presupuestarios en 2012 cancelaron el plan. No obstante, con una inversión de 401 millones euros del Ministerio se crearon hasta 2012 casi 85.000 plazas y 1.390 escuelas (el 85 % del incremento de cobertura pública y un 50 % del total de esos años).⁶⁷</p> <p>Fuente: Peñalver, 2009; Consejo Escolar del Estado, 2012; Consejo Escolar del Estado, 2015; entrevistas Vicente Rivière y Manuel Eusebio; Boletín Oficial del Estado.</p>

66 De acuerdo a la población de 0 a 2 años y mínimos criterios de equidad territorial (superficie, dispersión, insularidad).

67 Cinco comunidades autónomas prorrogaron actuaciones hasta 2014. Los datos actualizados hasta 2014 serían 1.455 escuelas infantiles con un total de 86.145 plazas (Consejo Escolar del Estado, 2015). Destaca la creación de plazas en zonas rurales (entrevistas).

Más allá de su impacto positivo, de los dos ejemplos extraemos algunas lecciones a tener en cuenta en cuanto a la planificación de la oferta:

- **Las administraciones autonómicas deben jugar un papel en la planificación de la oferta** de forma que se adapte a las necesidades sociales, a partir de un diagnóstico de la oferta y cobertura existente (mapa escolar) y luego mediante este tipo de planes y otros instrumentos. La descentralización de la planificación del mapa escolar en educación infantil 0-3 en manos de los ayuntamientos, dependiendo de su capacidad económica, ha tenido como resultado fuertes desequilibrios que no responden a criterios de equidad.
- **La financiación al funcionamiento, y no solo a la construcción** como hizo el Plan Educa3, es fundamental para garantizar la sostenibilidad y para que no dependa de la desigual capacidad económica de los ayuntamientos.
- **La ausencia de criterios de asequibilidad** en los planes no garantiza que las nuevas plazas sean accesibles para familias de bajos recursos.

Estos planes de infraestructuras han favorecido significativamente el crecimiento de la oferta. Por ejemplo, en la ciudad de Madrid, entre 2004 y 2011, resultado del impulso autonómico y de planes estatales como Educa3, el Fondo Estatal de Inversión Local (FEIL) y el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local (FEESL), el número de escuelas infantiles públicas pasa de 17 a 55.⁶⁸

BUENA PRÁCTICA

MAPA ESCOLAR Y EL PLAN 0-3 DE MENORCA

Menorca tiene una de las tasas de escolarización 0-3 más altas de España: un 74,5 % total, un 69 % en centros públicos. Se debe a una sólida red de escuelas infantiles públicas, las denominadas “escoletas”.

En el año 2004 se elabora un mapa de educación infantil 0-3 años de la isla, a iniciativa del Consejo Insular. Se hace un análisis objetivo y exhaustivo de la realidad de las escuelas infantiles para tener datos y así hacer una propuesta de planificación coherente y adaptada a las necesidades: escolarización y oferta por municipios, recursos humanos, recursos económicos de los centros, participación... A partir de ahí se elabora un plan con objetivos de formación del personal, mejora de instalaciones, armonización de cuotas... El mapa se actualiza en 2012 y se plantean nuevos objetivos.

Fuentes:
Arnaiz, 2014; Comissió Tècnica 0-3, 2019.

68 Dinamia, 2019.

RECOMENDACIONES

- Desarrollar un plan estatal para la construcción de escuelas infantiles focalizado en zonas geográficas con baja cobertura y con población de bajo nivel socioeconómico, con criterios de asequibilidad de las plazas creadas y con compromisos de financiación para su funcionamiento.
- Elaborar mapas autonómicos de oferta escolar 0-3 y, a partir de ahí, planes de creación de escuelas infantiles acordes a las necesidades de cobertura en el territorio, priorizando las zonas con población de bajo nivel socioeconómico.

Derecho a una plaza de educación infantil asequible

Una de las medidas más eficaces para facilitar el acceso equitativo a la educación infantil es reconocer legalmente como derecho el acceso a una plaza asequible y de calidad próxima al domicilio y establecer una responsabilidad de las administraciones de proveer suficiente oferta para responder a la demanda. Tener una plaza garantizada tiene un especial impacto positivo en el acceso de los niños y las niñas de rentas bajas.⁶⁹ Es por eso que constituye una de las recomendaciones del Marco de Calidad de la Educación Infantil de la Unión Europea para que esta sea accesible a todos.⁷⁰

El derecho legal a una plaza no implica necesariamente ni obligatoriedad **–que el niño tenga la obligación legal de asistir–** ni gratuidad. Supone que está subvencionada con fondos públicos y es asequible. La disponibilidad de plazas no implica que exista una plaza para cada niño. Sin embargo, sí supone que aquellos cuyos padres o madres solicitan una plaza deberían poder encontrar una sin retra-

sos indebidos y a una distancia razonable de su casa.⁷¹ Sin ir más lejos, en España la obligación de provisión de plazas desde los 3 años que fijó la LOGSE de 1990, unida obviamente a una presión social por la incorporación de la mujer al mercado laboral, llevó la escolarización a los 3 años del 38 % en 1991-92 al 96 % en 2001-02.

Sin embargo, la ley vigente LOE optó por establecer la gratuidad y “asegurar la oferta educativa” en el segundo ciclo de educación infantil (art. 15.2), pero no en el caso del primer ciclo, donde se limitó a promover “un incremento progresivo de la oferta de plazas públicas” (art. 15.1), sin derecho establecido y sin una distribución clara de responsabilidades en la planificación de la oferta.

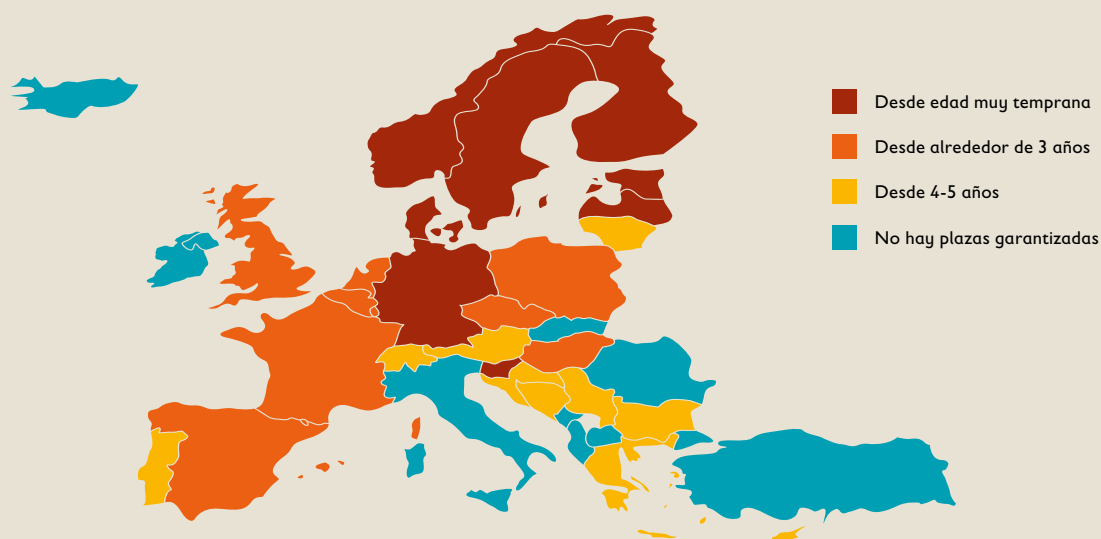
69 Ünver, Bircan y Nicaise, 2016.

70 Ver Comisión Europea, 2014.

71 Eurydice, 2014.

BUENA PRÁCTICA

UNA PLAZA DE EDUCACIÓN DE 0 A 3 AÑOS COMO DERECHO EN PAÍSES EUROPEO



La mayoría de países europeos establecen el derecho a una plaza de educación infantil a partir de una edad, pero varios lo han fijado desde el momento en que finalizan los permisos de maternidad y paternidad: Dinamarca, Alemania, Suecia, Finlandia, Noruega, Estonia, Letonia y Eslovenia. En Dinamarca –con una tasa de cuidado formal 0-2 de más del 70 %– desde 2001 la Ley de Guarderías obliga a los municipios a asegurar oferta de educación infantil a todos los niños y las niñas desde las 26 semanas hasta el inicio de la educación primaria. Los ayuntamientos pueden ser sancionados económicamente en caso de incumplimiento. Las familias pagan precios en función de su renta hasta un 25 % del coste de funcionamiento. Sistemas similares funcionan en el resto de países mencionados.

Fuente: Comisión Europea/EACEA/Eurydice, 2019.

RECOMENDACIONES

- Garantizar legalmente el derecho a una plaza asequible de educación infantil de 0 a 3 años, de forma progresiva empezando por el nivel 2-3 hasta alcanzar la finalización de los permisos parentales. Como parte de la oferta, esa garantía de plaza deberá incluir las modalidades de espacio familiar/grupo de crianza para quienes la demanden.

4.4. Asequibilidad: financiación y precios

El coste es para las familias la principal barrera de acceso. Qué parte del coste asumen las familias depende de la inversión pública que se

hace y de cómo de equitativos y eficaces son los mecanismos que se establecen para fijar y reducir los precios.

Tabla 5.
Escolarización 0-3 y gasto público por tramo de edad

	Escolarización 0-3 ECEC formal (2016)	% PIB Gasto público 0-3 (2013)	% PIB Gasto público 3-6 (2013)	% PIB Gasto público 0-6 (2013)
Reino Unido	28,4	0,1	0,7	0,8
Alemania	32,6	0,2	0,4	0,6
Finlandia	32,7	0,6	0,5	1,1
UE	32,9	-	-	0,7
Italia	34,4	0,1	0,4	0,5
España	39,3	0,1	0,4	0,5
Bélgica	43,8	0,1	0,7	0,8
Francia	48,9	0,6	0,7	1,3
Portugal	49,9	-	-	0,4
Suecia	51,0	1,1	0,5	1,6
Holanda	53,0	0,3	0,4	0,7
Dinamarca	70,0	-	-	1,4

Fuente: COL 2 países de EU-SILC 2016; COLS 3-5 OECD Family Database.

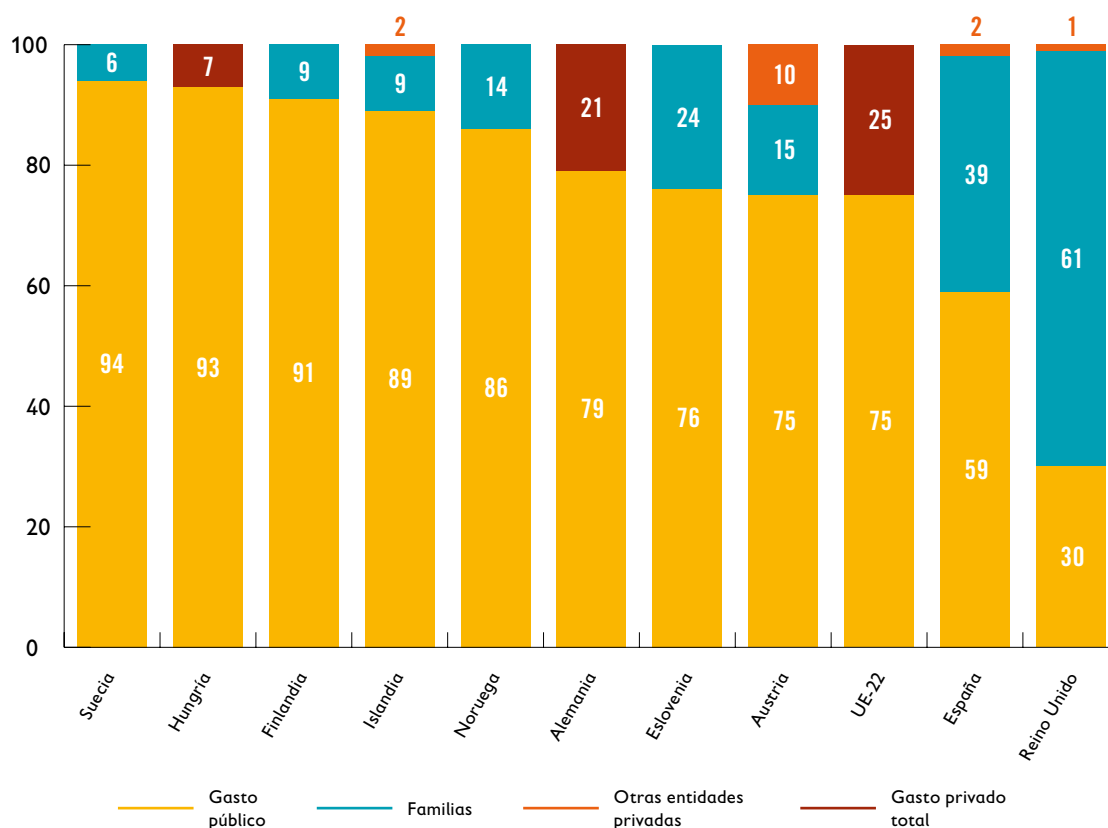
Como muestra la Tabla 5, en España se han alcanzado niveles de escolarización para el 0-3 cercanos o incluso superiores al de varios países de nuestro entorno con una tradición más larga en políticas de bienestar, como Alemania e Italia, con una inversión pública bastante modesta.

Este crecimiento importante de la escolarización 0-3 ha sido posible durante la crisis por la parte de los costes que han asumido las familias a través de altos precios y oferta privada, con la consiguiente desigualdad económica en el acceso, y por los bajos costes de funcionamiento por plaza.

Para seguir avanzando se necesita un aumento del gasto público. Ahora bien, dado el impacto igualador, eficiencia y rentabilidad de la educación 0-3, conviene pensar también en la distribución del presupuesto educativo entre etapas. Por cada euro público que se destina a educación infantil 0-3 por alumno se dedican 1,88 a la educación secundaria y 2,60 a la universidad.⁷²

España es de los países europeos donde mayor carga del gasto en la educación infantil en los primeros años es asumida por las familias, solo comparable con Reino Unido y lejos de la media europea (Gráfico 23). Ante la limitada oferta pública, la atención a la primera infancia se canaliza a través del sector privado (Salido y León, 2013) y ante la falta de inversión pública son las familias las que asumen el coste con sus recursos.

Gráfico 23.
Proporciones de gasto público y privado en educación infantil 0-3 (%)



Fuente: OCDE, 2018.

⁷² Gasto público en educación 0-3 por alumno/a calculado como el 60 % del coste total por plaza estimado en 5.500 euros (ver apartado 6). Gasto por alumno/a en secundaria y universidad obtenido del Sistema Estatal de Indicadores de la Educación 2019 (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2019).

Y esto tiene un impacto negativo sobre la accesibilidad económica de estos servicios. La Tabla 6 muestra cómo para los hogares situados en el primer quintil de renta, un 19,7 % manifiesta pagar con dificultad o mucha

dificultad. En cambio, los hogares situados en el segundo quintil, parte de ellos incluso por debajo todavía del umbral de la pobreza, un total de 28,5 % manifiestan dificultad o mucha dificultad para pagar este servicio.

Tabla 6.
Hogares con niños menores de 3 años con dificultad para pagar el cuidado infantil por quintil de la renta por unidad de consumo y tipo de hogar, 2016

	Paga con dificultad o mucha dificultad (%)		Paga con dificultad o mucha dificultad (%)
Total	15,3	Total	15,3
Primer quintil	19,7	Un adulto con al menos un niño	32,6
Segundo quintil	28,5	Dos adultos con un niño	18,0
Tercer quintil	15,5	Dos adultos con dos niños	12,1
Cuarto quintil	9,8	Dos adultos con tres o más niños	13,4
Quinto quintil	8,1	Otros hogares con niños	15,6

Fuente: INE. Encuesta de Condiciones de Vida. Módulo de acceso a servicios.

En España los sistemas de reducción de precios (bonificaciones/ayudas) protegen mejor a las familias muy pobres, monoparentales y numerosas, pero no a una parte importante de familias con bajos recursos. La Tabla 7 muestra cómo un 22 % de los niños y las niñas en servicios 0-3 tienen el servicio gratuito y otro 22 % recibe algún tipo de reducción o ayuda. Si comparamos según tipo de hogar, los datos de la ECV indican que en hogares con 2 adultos y 2 niños pagan en su mayoría el coste íntegro de

este servicio (63 %). En hogares monoparentales, en cambio, reciben ayuda para sufragar el gasto (un 37 % no tiene que hacer frente a este coste). Las familias numerosas (tres niños o más) son las más beneficiadas bien con una parte del gasto cubierta (27 %) o bien no tienen que pagar (53 %). La atención a las familias monoparentales, aunque amplia, puede ser insuficiente a la luz del 45 % de ellas que pagan el coste íntegro y de la elevada dificultad que manifiestan para pagar (Tabla 6).

Tabla 7.
Niños menores de 3 años que asisten a centros de cuidado infantil según coste asumido por tipo de hogar y quintil de renta por unidad de consumo, 2016

	Asisten a centros de cuidado infantil (%)	El hogar paga el coste íntegro (%)	El hogar paga una parte del coste (%)	El hogar no tiene que pagar (%)
Total	43,7	54,6	22,5	22,2
Un adulto con al menos un niño	45,4	45,0	21,4	33,6
Dos adultos con un niño	41,4	58,0	27,7	14,3
Dos adultos con dos niños	49,9	62,9	19,7	15,7
Dos adultos con tres o más niños	43,9	20,1	26,8	53,1
Otros hogares con niños	29,1	37,8	10,9	51,3

	Asisten a centros de cuidado infantil (%)	El hogar paga el coste íntegro (%)	El hogar paga una parte del coste (%)	El hogar no tiene que pagar (%)	No consta
Primer quintil	26,3	27,3	7,3	65,4	-
Segundo quintil	46,4	50,3	23,6	24,2	1,9
Tercer quintil	41,6	53,1	31,1	13,5	2,3
Cuarto quintil	44,8	64,2	19,3	16,4	-
Quinto quintil	62,5	63,7	25,9	10,4	-

Fuente: INE. Encuesta de Condiciones de Vida. Módulo de acceso a servicios.

Si analizamos por quintiles de renta, un 65 % de los hogares con menos recursos (20 % más pobre) tiene el servicio gratuito, aunque llama la atención que casi tres de cada 10 pague el coste íntegro, resultado probablemente de la escasez de oferta pública que obliga a recurrir

a la privada, que no conlleva ayudas en todos los lugares. Se observa un salto importante del primer al segundo quintil –que coincide con la dificultad para pagar que expresan– y que es reflejo de la falta de progresividad en el diseño de los sistemas de tarificación.

DISTINTAS FORMAS DE FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN INFANTIL

Existen dos tipos distintos de financiación de los servicios educativos: la “financiación vía oferta” se canaliza directamente a los proveedores del servicio –sean públicos o privados–, de forma que sea gratuito o se subvencione parcial o totalmente el coste en función de ciertos criterios; la “financiación vía demanda” se entrega a las familias en forma de ayudas o beneficios fiscales y son ellas las que eligen el proveedor y contratan el servicio siguiendo una lógica de mercado. El uso de uno u otro mecanismo, o de opciones intermedias entre ambos, así como las condiciones de regulación bajo las que se implemente, tiene importantes implicaciones para la equidad, la inclusión y la calidad de la educación infantil.

Tabla 8.
Modalidades de financiación de los costes de la educación

Vía de financiación	Modalidades
Vía oferta	Gratuidad
	Subvención / Bonificación parcial
Vía demandada	Beneficios fiscales
	Cheques ayuda
	Prestaciones familiares

Fuente: Adaptación de Martínez–Celorrio (2015).

Diferentes combinaciones de políticas de financiación

De cara a hacer asequible la educación 0-3, e indirectamente también incentivar la oferta,

las comunidades autónomas y los ayuntamientos optan por distintas combinaciones de po-

líticas de financiación de entre las detalladas en Tabla 8. La financiación de la educación 0-3 no es solo pagar y gestionar las escuelas públicas propias, sobre todo porque las redes de escuelas autonómicas suelen ser pequeñas y la

mayoría de centros públicos son municipales. En la Tabla 9 se reflejan las políticas desarrolladas a nivel autonómico o provincial en nuestros cinco estudios de caso.

Tabla 9.
Combinación de políticas de financiación autonómica de la educación 0-3

	Comunidad de Madrid	Comunidad Valenciana	Cataluña (Provincia de Barcelona)	Euskadi	Andalucía
% alumnado centros públicos	43,6	39,9	62,8	53,2	41,5
Vía oferta a escuelas públicas	Gestión de escuelas infantiles y casas de niños autonómicas Convenios con escuelas y casas de niños municipales	Gestión de CEIP (2-3) y escuelas infantiles autonómicas Ayudas a escuelas municipales (gratuidad 2-3)	Gestión de llars d'infants (Generalitat de Catalunya) Subvenciones escuelas municipales (Diputación de Barcelona)	Gestión de CEIP (2-3) y Consorcio Convenios con escuelas municipales (13 ayuntamientos)	Gestión de escuelas (Junta de Andalucía) Convenios con escuelas municipales
Vía oferta a escuelas privadas	Centros privados concertados (convenio)	Centros privados concertados (convenio)*	Centros privados concertados (convenio)* Subvenciones escuelas privadas (Generalitat de Catalunya)	Centros privados concertados (convenio)	Centros privados concertados (convenio)
Vía demanda a familias	Cheque guardería (escuelas privadas) Deducción IRPF gastos escuela infantil	Bono infantil (escuelas municipales y privadas) Deducción IRPF gastos escuela infantil	-	Becas (centros municipales y privados)	-

Nota: técnicamente no existen conciertos en primer ciclo sino convenios. *En su mayoría convenios establecidos por los ayuntamientos.
Fuentes: Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2018; Diputació de Barcelona, 2017; Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, 2018; Departamento de Educación del Gobierno Vasco; Junta de Andalucía; Cañizares, 2017.

Los gobiernos autonómicos combinan distintas políticas: todas tienen convenios o ayudas a las escuelas municipales y la mayor parte tiene alguna forma de financiación a la oferta privada, bien a través de conciertos/convenios o a través de ayudas directas a las familias. Dado que la oferta pública es insuficiente y, la construcción es cara y lenta, se recurre a facilitar el acceso a las escuelas privadas.

Analizaremos el impacto sobre la equidad de tres políticas: **el reparto de costes entre administraciones, los precios públicos y bonificaciones y la financiación a las familias y a la oferta privada.**

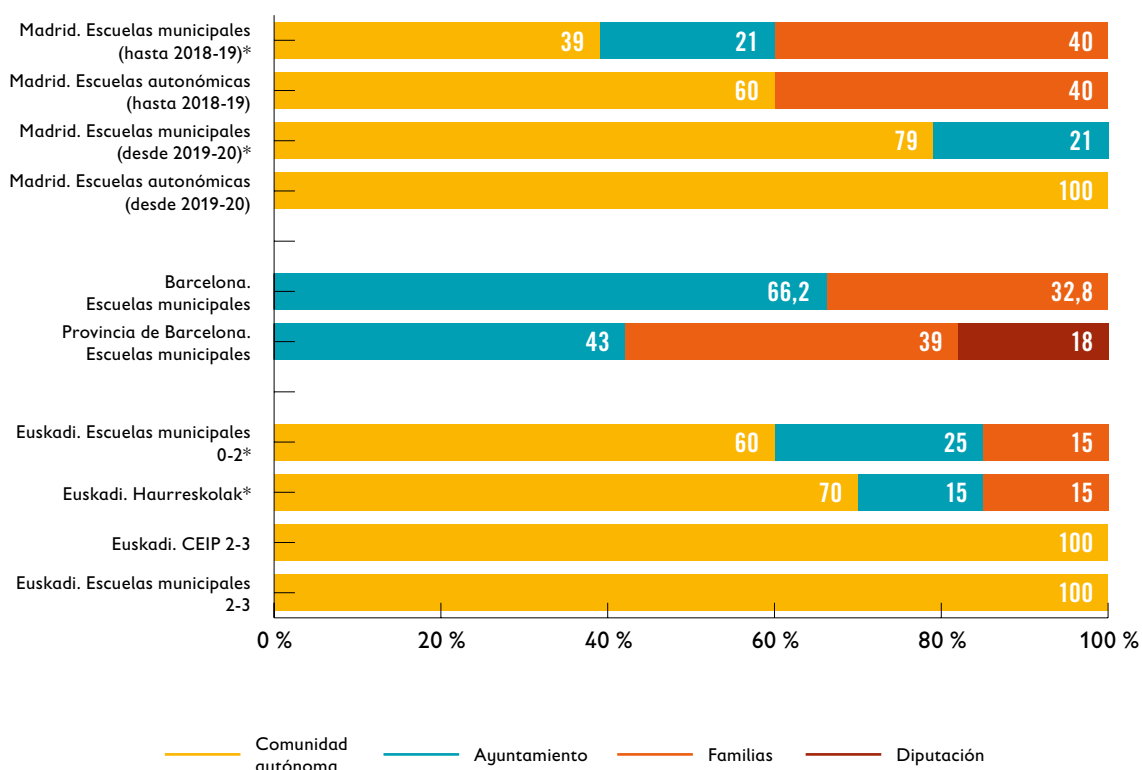
Compromisos de financiación entre administraciones

La financiación de la educación 0-3 es una muestra clara de la dispersión administrativa y la falta de reconocimiento pleno como etapa educativa. Aunque los niveles de compromiso presupuestario con esta etapa varían mucho entre comunidades autónomas, **en el período de crisis varios gobiernos autonómicos se desentendieron de su financiación y depositaron la responsabilidad en los ayuntamientos e, indirectamente, en las familias.** Por ejemplo, la Generalitat de Ca-

taluña, que tenía un acuerdo de financiación por tercios entre gobierno autonómico, ayuntamientos y familias, pasó a reducir progresivamente su apoyo económico hasta eliminarlo en 2012. En la provincia de Barcelona entre 2009 y 2015 las cuotas de escolarización aumentaron de media un 20,2 % y las de comedor un 32,5 %.⁷³ La débil situación financiera de ayuntamientos y familias ha llevado al cierre de plazas y a reducciones en la demanda.

⁷³ Diputación de Barcelona, 2019.

Gráfico 24.
Reparto de costes en la financiación de escuelas infantiles públicas



*Madrid: escuelas municipales de municipios de <6000 habitantes la comunidad aporta 48 % y 88 % respectivamente.
C. Valenciana: depende de precios escuelas municipales.
Euskadi: Estimado a partir de cuentas anuales Haurreskolak y estimación del coste de mantenimiento de ayuntamientos en otras comunidades; Escuelas 0-2: contribución municipal entre el 0-40 % dependiendo de cuotas a familias.
Fuente: elaboración propia a partir de datos oficiales de Diputación de Barcelona, Consorcio Haurreskolak y Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

En el Gráfico 24 se observa que la parte que las familias han venido asumiendo varía entre territorios, entre un 15 y un 40 % del coste, lo que en muchos casos está por encima de la media europea del 25 %. En los últimos años, ya pasado el periodo de crisis, hay una tendencia de reducción de los precios e incluso varios gobiernos están implantando gratuidad de algunos niveles

(Comunidad Valenciana) o total (Andalucía y Comunidad de Madrid).

La equidad debe ser el objetivo prioritario, por tanto, mientras la cobertura no alcance niveles suficientes que lleguen a los más desfavorecidos, la prioridad de la financiación debe ser la ampliación del acceso. En ese contexto la gratuidad no es la medida más eficiente, puede

tener un efecto perverso y ser regresiva (ver Cuadro 7).

Para las que todavía están lejos, un primer paso para un reparto equilibrado de costes sería que las administraciones autonómicas se comprometan de forma estable, al menos, a la “fórmula de los tercios”: 33 % administración autonómica, 33 % ayuntamientos y 33 % familias (Commissió Tècnica 0-3, 2019; entrevistas con expertos), aunque **en Save the Children creemos que el objetivo debe ser alcanzar la media europea del 25 % familias – 75 % administraciones, con precios progresivos para las familias.**

Por último, **el reconocimiento del derecho universal a una plaza asequible debe ir**

acompañado, al menos temporalmente, de un apoyo económico estatal. Para financiar la implantación de la gratuidad del 3-6 la memoria económica de la LOE incluyó 1.407 millones en créditos presupuestarios que fueron distribuidos anualmente hasta 2010 a las comunidades autónomas. Aunque en este caso no sería necesariamente gratuita, se podrían articular bien programas de apoyo económico a las comunidades autónomas para el sostenimiento de la etapa, o bien ayudas directas a las familias con menor renta (umbral 1) a través del sistema estatal de becas y ayudas. Es difícil de justificar que el Estado beque la matrícula universitaria y esas mismas familias tengan que pagar por la escuela infantil teniendo en cuenta su impacto en la equidad.

RECOMENDACIONES

- Establecer marcos institucionales estables (leyes, planes, consorcios, institutos) que aseguren el compromiso de los gobiernos autonómicos con la financiación sostenible de las escuelas infantiles. El coste asumido por las familias no debería superar la media europea del 25 % del coste.
- Desarrollar medidas de apoyo económico del Estado para sostener y hacer asequibles las plazas en educación infantil de primer ciclo: créditos a las comunidades autónomas o ayudas/becas a la escolarización a niños y niñas del umbral 1.

BUENA PRÁCTICA

EL CONSORCIO GALEGO DE SERVICIOS DE IGUALDADE E BENESTAR (GALICIA) Y EL CONSORCIO HAURRESKOLAK (EUSKADI)

Los consorcios son entidades jurídicas conformadas por gobiernos autonómicos y ayuntamientos que, en este caso, asumen la gestión de las escuelas infantiles utilizando instalaciones de titularidad municipal, de forma que cofinancian el servicio.

El **Consortio Galego de Servicios de Igualdade e Benestar** tiene establecido un modelo de cofinanciación, fijado por ley fruto del acuerdo entre la Consellería de Política Social y los municipios, por el cual del coste medio anual estimado de 4.500 € plaza/año, cada municipio aporta 1.500 € plaza/año, correspondiente a una tercera parte. Cuando el ayuntamiento asume el mantenimiento su aportación se reduce a 900 € plaza/año. Galicia tiene la tercera tasa de escolarización 0-2 más alta.

Surgido a partir del I Plan de Apoyo a las Familias y del decreto que regula las escuelas infantiles,⁷⁴ el **Consortio Haurreskolak**, creado en 2003, está conformado por el Gobierno Vasco y 178 ayuntamientos (71 % de los municipios vascos). El Consorcio asume la gestión de las escuelas infantiles y su coste, que financia la administración autonómica, a cambio de que los ayuntamientos cedan las instalaciones y asuman el mantenimiento, la limpieza y la vigilancia. Entre 2003-04 y 2012-13 la escolarización 0-2 subió en Euskadi 30 puntos porcentuales.

Ante la dispersión administrativa, ambos consorcios suponen un compromiso estable por parte de la administración autonómica, que se implica no solo en la financiación sino en la planificación del mapa de oferta, en la gestión y, en el caso gallego, incluso en la construcción, a través de un marco institucional que clarifica responsabilidades y ayuda a armonizar.

Fuente: Haurreskolak y Xunta de Galicia.

⁷⁴ Euskadi definió en su I Plan de Apoyo a las Familias (2001), y luego lo fijó normativamente en 2003 (Decreto 297/2002), un marco regulador que define claramente la responsabilidad de la administración autonómica con la planificación y financiación del primer ciclo de la educación infantil.

Precios públicos y bonificaciones

Las escuelas infantiles públicas no son, por lo general, gratuitas, sino que se fijan unos precios públicos y unas ayudas o bonificaciones para determinadas personas. Cálculos de la FEMP estiman el precio medio por niño de las escuelas públicas en 210 euros al mes.⁷⁵ Los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares arrojan un gasto mínimo entre 150 y 200 euros dependiendo del coste de vida de la comunidad autónoma.⁷⁶ No conocemos de manera fehaciente hasta dónde llegan las bonificaciones en España, los datos de la ECV apuntan a que un 22 % de niños y niñas acceden gratis y otro 22 % con reducciones, aunque otros datos de Eurostat indican que solo un 6 % gratuito. **En ambos casos la gratuidad no cubre ni el 28,3 % de tasa de pobreza infantil en España.**

¿De qué forma articulan estas reducciones de precio las administraciones? Más allá de la gratuidad, a la hora de establecer los precios de las escuelas infantiles encontramos fundamentalmente dos sistemas para favorecer el acceso de niños y niñas desfavorecidos:⁷⁷

- Un **sistema de bonificaciones, ayudas o becas** establece un precio público estándar al cual se aplica un descuento de carácter excepcional para las familias de rentas bajas y cuando existen problemas adicionales justificados por servicios so-

ciales. Las familias deben solicitar los descuentos y demostrar las dificultades particulares para acceder a estas ayudas.

- En un **sistema de tarificación social** no existe un precio estándar, sino un abanico de cuotas progresivas en función del nivel de renta declarada de las familias que no requiere la comprobación de problemas sociales adicionales. Es una medida redistributiva. En la Tabla 10 se pueden observar cinco ejemplos de cómo muchos ayuntamientos y comunidades autónomas aplican sistemas que se aproximan a la tarificación social pero en los que todavía el acceso a la gratuidad sigue en muchos casos condicionado al filtro de servicios sociales. Ese trámite, que actúa como barrera burocrática con un coste emocional y simbólico de tener que identificarse como familia en necesidad, probablemente sea uno de los factores detrás de la diferencia en el acceso a la gratuidad entre Madrid (3 % niños 0-2) y Andalucía (20 % niños 0-2). Eso se ha constatado muy claramente con la implantación de la tarificación social en Barcelona (ver cuadro de buena práctica). No obstante, los niveles de gratuidad siguen lejos de los porcentajes de vulnerabilidad social que podemos medir tomando AROPE como referencia.

75 Castellanos y Perondi, 2018.

76 Save the Children, 2018a.

77 Ayuntamiento de Barcelona, 2017.

Tabla 10.
Sistemas de precios públicos en ciudades y comunidades autónomas
(2018-2019)

	Comunidad de Madrid*	Ayuntamiento de Madrid*	Ayuntamiento de Barcelona	Consorcio Haurreskolak (Euskadi)*	Andalucía
Precio mínimo (€)	57,76	14	50	0	0
Precio máximo (€)	187,72	174	395	208	209,16
Renta para precio mínimo (€)	<5.644	<5.644	<7.967*	<18.000	Renta per capita <0,5 IPREM (3.759)
Requisito para bonificación 100 %	Informe Servicios Sociales	Informe Servicios Sociales	Servicios Sociales (Tarjeta solidaria)	Renta	Renta
Tramos	4	6	10	4	10
Comedor bonificado	Sí (otras ayudas)	-	Sí	No	Sí
Beneficiarios precio mínimo (%)	48,4	-	30,6	-	45
Beneficiarios gratuidad	15 % reducciones y exenciones en escuelas autonómicas (3 % niños/as 0-2 años)	-	-	-	45 % (20 % niños/as 0-2 años)
Tasa AROPE (%)	16,9	16,9	18,9	12,1	38,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales; *Comunidad y Ayuntamiento de Madrid han aprobado la gratuidad de la escolaridad para el curso 2019-2020. Barcelona la renta se calcula con coeficientes por composición del hogar.

Pero la escolaridad no es el único gasto que supone asistir a la escuela infantil, y menos si tiene que ser accesible. Como hemos visto en el apartado 3, para las familias desfavorecidas el comedor es necesario para que los horarios sean compatibles. **Cubrir gastos como el comedor, el transporte, el material, la vestimenta o los “horarios extendidos” cuando el horario de la escuela no es flexible es fundamental para los niños y las niñas más vulnerables.**

Para que la tarificación social funcione como medida de equidad en el acceso hay que tener en cuenta algunos aspectos en su diseño:⁷⁸

- Cuando las rentas bajas no tienen que solicitarlo en servicios sociales para obtener la gratuidad es más fácil el acceso a ella.
- La gratuidad y las bonificaciones deben incluir el comedor y el “horario extendido”.

- Es necesario un precio máximo que no expulse a las clases medias y altas, acompañado de suficiente flexibilidad organizativa y calidad para retenerlas.
- Un número suficiente de tramos que permitan una progresividad y eviten saltos que expulsan a rentas bajas.
- Los cálculos de renta deben incluir umbrales de patrimonio para asegurar la progresividad real.

En un contexto donde el nivel de escolarización es limitado todavía y la calidad necesita mejoras, para el objetivo de equidad la tarificación social es una política de precios más eficiente que la gratuidad puesto que permite priorizar recursos a ampliar el acceso y mejorar las condiciones del servicio (ver Cuadro 7).

RECOMENDACIONES

- Implantar sistemas de tarificación social progresivos que incluyan tanto la escolaridad como el comedor con un tramo de gratuidad que cubra, al menos, al 30 % de niños y niñas.
- Asignar las ayudas o bonificaciones por criterios socioeconómicos objetivos (renta familiar, nivel educativo progenitores, monoparentalidad) que eviten la barrera disuasoria del informe previo de servicios sociales.
- Establecer ayudas para vestimenta, material y transporte en educación infantil.

78 Bonal y Saurí, 2016.

BUENA PRÁCTICA

**PRECIO MÁXIMO Y TARIFICACIÓN SOCIAL
(NORUEGA Y BARCELONA)**

En 2004 **Noruega** estableció una regulación de los precios de la educación infantil de 0 a 3 años vinculada a la renta de las familias, para todas las escuelas infantiles, públicas y privadas. Los precios siguen una escala progresiva que empieza en la gratuidad para las rentas bajas. Se ha establecido además un precio máximo de cuota fijado en el 6 % de los ingresos familiares. De esta forma los precios son progresivos pero asequibles para todos.

Noruega tiene una de las menores brechas en acceso por nivel socioeconómico. El 60 % de los niños y las niñas en familias monoparentales sin ingresos están escolarizados. Entre 2004 y 2008 el acceso creció más entre las familias de menor renta y entre familias de minorías lingüísticas.

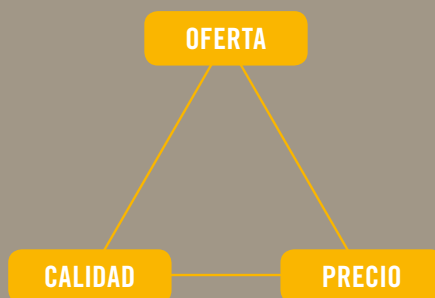
En la ciudad de **Barcelona**, el ayuntamiento puso en marcha la tarificación social en 2017-2018. Para ello, se estableció que, en el tramo más alto, la cuota llegue a representar como máximo un 7,5 % de la renta anual familiar. Con el sistema anterior se fijaban bonificaciones del 30 %, 80 % y 90 % previo informe de servicios sociales. Ahora se ha determinado una cuota máxima de 395 euros mensuales y una cuota mínima de 50 euros, a la que familias especialmente vulnerables pueden hacer frente con la Tarjeta Barcelona Solidaria de servicios sociales.

Gracias a que se ha eliminado el requisito de pasar por servicios sociales hasta el precio mínimo (todavía se mantiene para la gratuidad), a pesar de que en ese tramo más bajo el precio es más alto (de 28,90 euros a 50 euros), ahora acceden más familias vulnerables –hasta 380 nuevas familias–. Antes un 11 % recibía la máxima bonificación, ahora hay un 30,6 % en el tramo más bajo. El sistema es más progresivo y las bonificaciones han pasado del 33,9 % del sistema anterior hasta un 65 % de familias que reciben alguna reducción sobre el precio fijado anterior.

Fuente: OCDE, 2017; Ayuntamiento de Barcelona, 2017; Blasco, 2018.

¿GRATUIDAD, UNIVERSALIDAD O CALIDAD? LA GRATUIDAD PUEDE SER REGRESIVA

Un sistema gratuito, universal y de calidad sería la mejor vía para lograr el acceso equitativo de los grupos de niños y niñas más vulnerables. Sin embargo, en un contexto postcrisis con fuertes constricciones presupuestarias hay una tensión entre satisfacer acceso –universalidad–, asequibilidad –gratuidad– y calidad, el “triángulo de la educación infantil” (Gambaro, Steward y Waldfogel, 2014). Lo más eficiente en este momento para avanzar en el objetivo de la equidad es ampliar la oferta y mejorar la calidad.



Hacer el servicio gratuito hoy tendría implicaciones regresivas en dos sentidos: por un lado, si más de la mitad de los niños y las niñas no acceden y se quedan fuera los más desfavorecidos, **en lugares donde sigue faltando oferta no es equitativo apostar por la gratuidad frente al acceso.**

Por otro lado, **es cuestionable extender la gratuidad de acceso perjudicando la calidad, con unas ratios elevadas o unas condiciones laborales precarias,** cuando son precisamente los más vulnerables quienes más necesitan de la calidad en la escuela infantil.

Es interesante recordar que los países europeos con mayor acceso a educación 0-3 tienen sistemas de tarificación social, no gratuidad. Dinamarca, Bélgica, Suecia o Noruega tienen sistemas (casi) universales, pero no gratuitos.

Financiación directa a las familias y a la oferta privada

Además de escuelas públicas con bonificaciones, distintas comunidades tienen medidas de financiación “vía demanda”, es decir, otorgan

a las familias ayudas para reducir el coste que pagan al matricularse en escuelas infantiles, sobre todo privadas.

Tabla 11.
Sistemas de financiación directa a las familias

	Comunidad de Madrid	Comunidad Valenciana	Andalucía
Nombre ayuda	Cheque guardería	Bono infantil	Programa de ayudas a familias
Bonificación máxima mensual (€)	160	200 (0-1) 120 (1-2) 140 (2-3)	100 %
Criterios concesión	Situación laboral (hasta 7 puntos) Ingresos (hasta 5 puntos) Situación familiar (3-5 puntos) Situación social (1-2 puntos)	Renta familiar Renta mínima Violencia de género	Renta familiar Protección Violencia de género
Requisitos renta	Dos tramos	Seis tramos	Diez tramos
Umbral de máxima bonificación	Renta per capita <1.811 €	Renta per capita <1.999, 99 €	Renta per capita <0,5 IPREM (3.759 €) <0,75 IPREM (5.639 €)*
Precio mínimo escolaridad (€)	No	No	177,79
Precio máximo escolaridad (€)	No	460 (0-1) 350 (1-2) 280 (2-3)	209,16
Incluye comedor	No	No	Sí
Tramitación	Vía web	Centro educativo	Centro educativo
Normativa admisión	No	No	Sí
Beneficiarios	65,7 % alumnado en centros privados (34,7 % alumnado total)	78 % alumnado total	90 % alumnado bonificado 45 % gratuidad

Nota: * Monoparentales

Fuente: Elaboración propia a partir de normativa y datos proporcionados por las administraciones.

Si analizamos la Tabla 11, que las coberturas sean amplias no garantiza que se esté beneficiando a las rentas más bajas si no se cubren suficientemente los costes. En la Comunidad de Madrid y en la Comunidad Valenciana estas ayudas no alcanzarían a cubrir el 50 % del coste, lo que puede ser insuficiente para muchas familias. La escolaridad, según un estudio de 2013, costaba de media en escuelas infantiles privadas 365 euros, 540 si se incluía el comedor.⁷⁹ En 2016 en Madrid la media del coste de una escuela privada eran 400 euros al mes.⁸⁰ Las políticas de cheques que no cubren el coste total pueden generar segregación en la medida en que los centros privados no son accesibles para las familias que no pueden permitirse el coste extra.

Podemos decir que no todos los modelos analizados son puramente de “demanda” sino que, especialmente en los casos de Comunidad Valenciana y Andalucía, como en Euskadi, se mueven en un punto intermedio que se parece más a los conciertos, que son financiación vía oferta:

- Se transfieren directamente a los centros educativos, que aplican una reducción del precio cobrado como si fueran precios públicos.

- La ayuda se solicita directamente en el centro educativo.
- Fijan un precio máximo.
- En Andalucía se aplican los mismos criterios de admisión del sistema público –por ejemplo, no por orden de lista de espera como puede ocurrir en escuelas privadas–.

Otro tipo de medidas directas a las familias son los beneficios fiscales. En 2018 el Gobierno de España introdujo una nueva deducción fiscal en el IRPF por gasto de educación infantil.⁸¹ Ocho comunidades autónomas tienen también ese tipo de deducción.⁸² Existe una considerable evidencia de que los beneficios fiscales no son una buena medida para beneficiar a familias con bajas rentas, sobre todo porque muchas de ellas están exentas o tienen poco que deducirse, y tienden a ser regresivas, pues benefician más a quienes más impuestos pagan. Como muestra el caso de Flandes (Bélgica), cuando se tiene en cuenta cómo se distribuye el gasto en financiación de escuelas infantiles y las deducciones, el quintil más rico recibe 1,5 veces lo que el quintil más pobre. El sistema acaba siendo regresivo a pesar de tener una tarificación social muy progresiva.⁸³

79 Estudio FUCI citado en ABC, 2013.

80 Save the Children, 2016b.

81 Incremento adicional por gastos de custodia en guarderías o centros de educación infantil autorizados. Con esta nueva medida, el importe de la deducción por maternidad se podrá incrementar hasta en 1.000 euros adicionales cuando el contribuyente que tenga derecho a la misma haya satisfecho gastos de custodia del hijo menor de tres años en guarderías o centros de educación infantil autorizados. A diferencia de la deducción general por maternidad los contribuyentes con derecho a la aplicación del incremento adicional por gastos de custodia no pueden solicitar a la Agencia Estatal de Administración Tributaria su abono de forma anticipada, sino que deberán practicar el incremento que corresponda directamente en la declaración del IRPF. Existe no obstante un límite de la deducción (1.000 euros anuales).

82 Aragón, Canarias, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, La Rioja y Región de Murcia.

83 Van Lancker y Ghysels, 2012.

En síntesis, las ayudas directas a las familias son menos efectivas en favorecer el acceso igualitario a educación infantil de calidad que la financiación directa de servicios.⁸⁴ Si se apuesta por recurrir a la oferta privada para ampliar la escolarización esta debe ser equitativa e inclusiva. La financiación directa de servicios da una mayor influencia al gobierno para impulsar los servicios, genera economías de escala, mejora la calidad, proporciona mejor formación a los educadores y favorece un nivel más alto de equidad comparado con los modelos de subsidios a las familias.⁸⁵ Las políticas de ayudas pueden ser efectivas en ampliar la oferta, pero no necesariamente la calidad, que depende de la regulación, ni la equidad.⁸⁶ El caso de Países Bajos es un ejemplo de este hecho, donde la implantación de cheques aumentó la oferta, pero no su calidad, y lo hizo mayormente en zonas urbanas y con más nivel socioeconómico.

Si se opta por medidas de financiación de la oferta privada, podemos extraer algunas conclusiones en relación a la equidad:

- Que los criterios tengan en cuenta que los progenitores trabajen perjudica a niños y niñas en familias con situación laboral precaria o con miembros en paro.
- Los umbrales que dan acceso a las máximas cuantías tienen que ser amplios para cubrir a las familias a las que el coste les impide acceder, con gratuidad para las más vulnerables.
- La financiación pública permite establecer medidas regulatorias sobre los centros privados que pueden hacerlos precios, etc. Debe haber garantías de que estas ayudas no suponen subidas del precio de forma que sean absorbidas como ganancias por las escuelas.⁸⁷
- Las familias deben poder conocer en el momento de la matrícula cuánto van a pagar; si tienen que adelantar la matrícula entera o dar una “señal” por reserva de plaza se desincentiva el acceso. Por ello, es preferible la tarificación social que los reembolsos vía impuestos o las ayudas que hay que solicitar.⁸⁸
- Se puede implantar la tarificación social también en centros privados financiados, como se ve en Andalucía, Comunidad Valenciana, Noruega o Alemania.⁸⁹

84 Comisión Europea, 2013; OCDE, 2006; Vandebroek y Lazzari, 2014.

85 OCDE, 2006.

86 Gambaro, Steward y Waldfogel, 2014.

87 *Ibidem*.

88 *Ibidem*.

89 *Ibidem*.

RECOMENDACIONES

- En caso de optar por financiar a las familias el acceso a oferta privada, deberá transferirse el dinero directamente a las escuelas con sistemas de tarificación social progresiva para que en la práctica el acceso sea gratuito o de bajo coste para las familias más desfavorecidas, evitando requisitos de matrícula previa que impliquen abonar una cantidad. Las escuelas deberán cumplir con regulaciones de sus precios, admisión y condiciones de calidad.
- La financiación a la oferta privada debe dirigirse preferiblemente a centros de educación 0-3 o 0-6 para evitar los problemas de desigualdad en la admisión y segregación escolar.
- No generalizar un modelo de conciertos mientras no se resuelvan los problemas de equidad (segregación, regulación en la admisión y financiación) que arrastra la doble red en el resto del sistema educativo. En todo caso, la red pública tiene un papel central de cara a la calidad y la equidad del sistema.

FONDOS ESTRUCTURALES DE LA UE 2021-2027: UNA OPORTUNIDAD PARA LA EDUCACIÓN INFANTIL

Los Estados miembro tienen la posibilidad de usar los fondos estructurales y de inversión de la UE para financiar la mejora de la educación infantil de calidad. En el momento de la elaboración de este informe se están definiendo las prioridades de los fondos para el ciclo 2021-2027. Hay una oportunidad de poder priorizar actuaciones en España para ampliar el acceso equitativo a la educación infantil, por ejemplo, a través del Fondo Social Europeo Plus, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Justamente la Comisión Europea se lo ha recomendado a España para mejorar el acceso, la calidad y la inclusión de la educación, especialmente para las personas más desfavorecidas.⁹⁰

Aproximadamente 1.200 millones de euros del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) se destinaron a construir o mejorar infraestructuras de educación infantil en el período 2014-2020. En el período 2007-2013 España solo destinó el 0,1 % de la financiación del FEDER a infraestructuras de educación infantil.

Numerosos países miembro han usado en los últimos años fondos europeos para la mejora de la oferta y la calidad de la educación infantil, incluyendo Bélgica, Italia, Reino Unido y Finlandia. Usando financiación del Fondo Social Europeo en la República Checa se van a crear 20.000 nuevas plazas de educación infantil, en Hungría serán 18.000 y en Estonia 1.200. En Polonia y Eslovaquia también se ha financiado la apertura de nuevas escuelas infantiles de 0 a 3 años, incluyendo formación para los profesionales.

El Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER) también permite asignar apoyo financiero a la construcción de escuelas infantiles en zonas rurales como parte de las estrategias de desarrollo local.

Fuentes: Comisión Europea, 2013; Comisión Europea, 2018b; Frazer y Marlier, 2017; Comisión Europea, 2019.

90 Anexo D. Orientaciones de inversión sobre la financiación de la Política de Cohesión 2021-2027 para España (Informe País, Comisión Europea, 2019).

4.5. Accesibilidad: procesos y criterios de admisión

Que muchas de las medidas para reducir el coste o hacer gratuita la escolarización funcionen depende de que esos niños y niñas puedan acceder a una plaza. Y eso sabemos que depende no solo de criterios de admisión objetivos sino de la complejidad de los procedimientos, la falta de información, los problemas

de comunicación por no hablar el idioma o el rol de “filtro” que pueden desempeñar los servicios sociales.

Analizamos aquí dos políticas: los baremos de admisión y los trámites.

Baremos de admisión en caso de sobredemanda

Dado que no hay plazas públicas suficientes, cuando hay sobredemanda las administraciones fijan criterios de prioridad en la admisión a través de baremos de puntuaciones. Siguiendo el enfoque histórico del 0-3 como una política de conciliación, con frecuencia estos criterios, definidos por comunidades autónomas o por ayuntamientos, suelen priorizar a las familias con dos progenitores con trabajo.

Por una parte, priorizar la conciliación laboral supone ignorar las necesidades educativas de niños y niñas cuyos progenitores no trabajan y el papel igualador que tiene esta políti-

ca. Evidencia de ello es que recientemente el Consejo de la UE ha recomendado favorecer la participación en educación infantil de niños y niñas desfavorecidos independientemente de la situación laboral de sus familias (Consejo de la UE, 2019).

Por otra, la definición de conciliación y de empleo no tiene en cuenta las necesidades de conciliación de las familias desfavorecidas cuyas condiciones laborales precarias –sin contrato, esporádico– o necesidades de búsqueda de empleo no son atendidas.

Tabla 12.
Criterios de admisión a plazas públicas

	Comunidad de Madrid	Ayuntamiento de Madrid	Barcelona	Haurreskolak (Euskadi)	Andalucía
Puntuación máxima renta familiar	5	3	10 (Renta mínima)	1,5 +0,25 por hijo/a (hasta 3)	2
Renta para obtener máxima puntuación	Per capita 1.811 €	Per capita 1.811 €	Sistema renta mínima	Total 9.906,4 €	IPREM /4 (1.863 €)
Otros criterios socio-económicos	Servicios Sociales (2)	Monoparental (2) RMI (2) Servicios Sociales (3)	Monoparental (15)	-	Servicios Sociales (prioridad) Monoparental (2)
Puntuación máxima total socio-económica (renta + otros criterios)	7	10	25	3	4
Puntuación máxima situación laboral	5	5	0	4	4
% beneficiarios tramo más bajo renta	48,4 % (9,98 % niños/as 0-2 años)	-	30,6 %	-	45 % (7,65 % niños/as 0-2 años)

Fuente: Elaboración propia a partir de normativa y datos proporcionados por administraciones.

Si observamos la comparación de la Tabla 12, **salvo Barcelona, el resto de casos analizados la situación laboral tiene igual o más peso que la renta**, es decir, una familia con todos sus miembros trabajando a tiempo completo tendría prioridad, más cuando obtener la máxima puntuación de renta requiere unos ingresos muy bajos. En algunos casos se puede compensar con otros criterios, pero en su mayoría requieren trámites como el informe previo de servicios sociales o el acceso a los sistemas de rentas mínimas –restrictivos y que cubren a muy poca población– que, como ya hemos constatado, son barreras.

A la hora de regular la admisión hay dos objetivos importantes que es necesario compatibilizar: favorecer el acceso de niños y niñas desfavorecidos, que hoy se están quedando fuera, pero también evitar la segregación manteniendo una composición social equilibrada en las aulas. Hay evidencias que muestran el efecto de la composición del grupo sobre el aprendizaje también en educación infantil.⁹¹ Una opción, compatible con los actuales criterios, sería probar otros mecanismos como las reservas de plazas (ver cuadro de buena práctica).

En todo caso, la Administración debe conocer la composición social de las escuelas y analizar el efecto que tienen los criterios de admisión para ajustarlos, evitar la segregación y asegurar que las aulas reflejan la realidad social del entorno.

BUENA PRÁCTICA

RESERVA DE PLAZAS EN BÉLGICA

La Comunidad Flamenca puso en marcha en 2003 un proyecto piloto en Bruselas para aumentar la accesibilidad de las escuelas infantiles para los grupos vulnerables. Como parte del mismo incorporó el requisito de que **las escuelas públicas y subvencionadas debían reservar un 20 % de sus plazas para familias vulnerables** (baja renta, monoparentales, desempleados, origen extranjero), combinándolo con la formación en diversidad al personal y fomentar la participación de los progenitores. En Bruselas el porcentaje de niños y niñas de familias con bajos recursos y familias monoparentales aumentó más del doble en cinco años. El número de niños de minorías étnicas también aumentó significativamente.

Esa política de reserva de plaza se implantó en las escuelas infantiles públicas de todo Flandes en 2008 y en las privadas en 2009. Solo de 2011 a 2012 las familias de los colectivos prioritarios en escuelas subvencionadas pasaron del 13,7 % al 14,9 % in 2012.

Fuentes: Comisión Europea, 2014b; Eurofound, 2015.

91 OCDE, 2018b; Cordero y Mateos, 2019.

RECOMENDACIONES

- En caso de sobredemanda, priorizar en la admisión criterios socioeconómicos objetivos como la renta familiar o el nivel educativo de los progenitores y no incluir requisitos de situación laboral familiar que excluyan a niños y niñas que necesitan la atención educativa.
- Implementar reservas de plaza para perfiles desfavorecidos (baja renta, familias monoparentales, alumnado con necesidades educativas especiales) y para traslados por desahucio en escuelas infantiles sostenidas con fondos públicos, evitando así la segregación y favoreciendo el acceso.
- Dar seguimiento a la composición social de los centros y al impacto de los criterios de admisión para realizar los ajustes necesarios que garanticen la heterogeneidad social del alumnado.

Trámites, acompañamiento y difusión

Muchas familias también se ven afectadas por la falta de una red informal de apoyo o por no hablar bien el idioma o idiomas del lugar donde residen. Hay padres y madres que desconocen que existe la educación infantil 0-3, sus beneficios, cómo acceder y las ayudas de que disponen.

Hay buenas experiencias de implicación de las escuelas infantiles en colaboración con los servicios sociales para apoyar a las familias, cuando estos servicios juegan un papel preventivo y de apoyo y no de filtro administrativa para el acceso a las ayudas (Menorca). Ejemplos positivos también son el envío de cartas informativas a los domicilios de las familias antes de que empiecen los plazos (ayuntamientos en Cataluña y Euskadi), las visitas directas de profesionales a los domicilios (Menorca) o las oficinas de escolarización.

Pero no pueden ser casos aislados que dependan de voluntarismo y compromiso de determinados profesionales, deben protocolizarse y generalizarse, con responsabilidades asignadas y el tiempo específico para desarrollar estas funciones. Esta debe ser la primera parte de una estrategia de acogida más integral a colectivos desfavorecidos.

RECOMENDACIONES

- Simplificar y hacer accesibles la información y los procedimientos de inscripción y solicitud de ayudas para escuelas infantiles, permitiendo que los trámites puedan hacerse íntegramente en la escuela con el apoyo del personal del centro.
- Desarrollar acciones proactivas de información y sensibilización a familias sobre los beneficios y cómo acceder a educación infantil de primer ciclo y de acompañamiento en el proceso de inscripción y acogida, especialmente focalizado en familias desfavorecidas: campañas en centros de salud y espacios públicos, cartas informativas, visitas a domicilio...
- Editar las campañas y materiales informativos en las principales lenguas habladas por la población inmigrante de cada municipio e incorporar mediadores interculturales donde sea preciso.
- Impulsar oficinas territoriales de escolarización que informen y acompañen a las familias.⁹²

⁹² Las oficinas de escolarización o matriculación, que ya existen en Cataluña y en la ciudad de Madrid, pueden tener distintas funciones en el proceso de escolarización como gestionar las solicitudes y la admisión, realizar campañas y dar información sobre los centros a las familias, el acompañamiento a familias vulnerables en procesos de solicitud y la coordinación con los centros educativos (Save the Children, 2018b).

4.6. Flexibilidad e inclusión: tipo de oferta y su organización

A lo mejor tres horas por la mañana le viene fenomenal al niño y a la mamá, pero tú le llevas, le levantas, estás con el niño, le llevas un ratito con sus amigos, le recoges, comes con él, haces tus funciones maternas...

Inés, trabajadora social (Madrid)

Tanto los testimonios de las familias como toda la investigación identifican la inflexibilidad y falta de adaptación de la organización de la educación infantil como un factor que excluye a los niños y las niñas más desfavorecidos. No es solo un problema de oferta disponible, a menudo la oferta de escuelas infantiles no se adapta a los tiempos, valores y preferencias educativas de las familias. Atraer a la demanda potencial debe ser un objetivo de las políticas educativas. Como defienden Vandebroek y Lazzari (2014), el reto es hacer útil y atractiva la educación infantil.

Adaptarse también significa poner los recursos que necesitan aquellas personas que parten de una situación de mayor desventaja para ofrecerles las máximas oportunidades, especialmente quienes tienen necesidad específica de apoyo educativo. El “universalismo progresivo” plantea como la vía más eficaz proporcionar servicios universales –como es la educación infantil– acompañados de medidas focalizadas para los que parten en desventaja.

Tiempos flexibles

Las familias desfavorecidas tienen habitualmente horarios y calendarios atípicos e irregulares. Los horarios y calendarios de apertura o las opciones de asistencia no se ajustan a sus necesidades de conciliación y eso se traduce en que niños y niñas acaban en alternativas informales sin garantías de calidad.

Flexibilizar la organización abriría las puertas de la escuela infantil a aquellas familias que se muestran reticentes a la escolarización a tiempo completo de sus hijos o hijas pequeños, sea porque no se ajusta a sus ideas sobre la crianza, por miedo a choques con sus creencias culturales o porque supone un compromiso que no se ajusta a las necesidades laborales y día-

rias de las familias. Así los niños y las niñas se verían beneficiados de la atención educativa.

Muchas familias, alguna en situaciones precarias, acaban acudiendo a la escuela infantil privada porque solo así los horarios se adaptan a sus necesidades de conciliación, a veces a costa de comprometer muy seriamente la economía familiar.

Hay margen para poder adaptar la organización de la escuela infantil manteniendo una atención educativa de calidad y respetuosa con el interés del niño o la niña –debe haber un límite claro de horas de permanencia–. No puede cambiar cada día

el horario o asistir horas sueltas –para esa necesidad hay otras alternativas–. El desarrollo de objetivos educativos requiere un compromi-

so de regularidad y un núcleo de tiempo común para trabajo grupal, pero a partir de ahí se pueden hacer adaptaciones.

Tabla 13.
Ejemplos de regulación de horarios

Escuelas infantiles y casas de niños Comunidad de Madrid	Escoles bressol Barcelona
<p>Las escuelas infantiles podrán estar abiertas desde las 7:30 hasta las 17:30 horas. Se considera horario escolar general el comprendido entre las 9:00 y las 16:00 horas. Este horario incluye la escolaridad y el comedor escolar que en las Escuelas Infantiles tiene carácter obligatorio para los usuarios. El horario ampliado es el comprendido entre las 7:30 y las 9:00 horas y entre las 16:00 y las 17:30 horas (coste adicional: 10,83 cada media hora).</p> <p>En las casas de niños de régimen general, el horario será el comprendido entre las 9:00 y las 13:00 horas. Este horario podrá ampliarse con carácter voluntario para las familias e iniciarse desde las 7:30 h. En las casas de niños con extensión de servicios: el horario general será el comprendido entre las 9:00 y las 16:00 horas. Las Casas de Niños con extensión de servicios también podrán ofertar horario ampliado desde las 7:30 y hasta las 17:30 horas.</p>	<p>El horario de atención a los niños es de 8:00 a 17:00 horas, de lunes a viernes, a excepción de los meses de septiembre y julio, que es de 8:00 a 15:00 horas. Sin perjuicio del horario establecido de entrada y salida en la guardería, las familias pueden concretar su horario, de acuerdo con la dirección, según sus necesidades y las de los niños. La ampliación del servicio para los niños y las niñas matriculados, de 17.00 a 18.00 horas: se puede iniciar siempre que haya un mínimo de 15 niños inscritos en el servicio. Lo organiza el AMPA. La entidad o empresa que llevará a cabo el servicio cobrará un precio máximo de 50 euros mensuales por el alargamiento de 17.00 a 18.00 horas durante todo el curso.</p>

Fuente: Comunidad de Madrid y Ayuntamiento de Barcelona.

Si analizamos la Tabla 13, vemos que las definiciones rígidas que establecen horario obligatorio, horario de verano o diferencian entre horario educativo y horarios de conciliación (horario extendido, ampliación de servicio) no responden a las necesidades y perjudican

a quienes llevan a sus hijos e hijas en esos horarios. Al ser considerado este último un “servicio complementario” puede tener un coste adicional y degrada la calidad al ser atendido a veces por un personal distinto y menos cualificado. Se hace una diferenciación artificial y

perjudicial entre educación y cuidado, cuando para niños y niñas todo momento requiere de atención educativa.⁹³

La definición de horarios es un aspecto que debe adaptarse a cada contexto local. Una posibilidad es que las escuelas tengan autonomía para analizar las necesidades de las familias, en colaboración con el ayuntamiento, y adecuar los horarios a ellas.

BUENA PRÁCTICA

HORARIOS FLEXIBLES EN HAURRESKOLAK (EUSKADI) Y EN LAS ESCOLETAS DE MENORCA

En **Menorca**, teniendo en cuenta que muchas personas trabajan en verano, hay escoletas que abren el mes de agosto. Además, los horarios los fijan las escuelas y son diversos: 8h-15h, 8-13h, 15h-18h, etc.

En **Euskadi**, cada haurreskola oferta un horario de apertura desde las 7:30 a las 17:00 horas según necesidades familiares, ampliable hasta las 18:30 horas siempre que concurren un mínimo de tres niñas y niños. Los niños y las niñas no pueden permanecer más de ocho horas diarias en la haurreskola. Las familias pueden elegir entre una tarifa de hasta cinco horas y otra de ocho horas. El horario de cada haurreskola es el resultado de lo solicitado por las familias en la hoja de inscripción, que podrán solicitar el cambio de horario como mínimo cinco días antes a la fecha de efectuarse.

Se ofrecen distintas horas de entrada y salida a lo largo de la jornada:

Entrada:

De 7:30 a 9:30; de 11:30 a 11:45; de 12:45 a 13:00; a partir de 15:00.

Salida:

De 11:30 a 11:45; de 12:45 a 13:00; a partir de 15:00.

93 Paniagua, 2009.

RECOMENDACIONES

- Ofrecer mayor flexibilidad en horarios, tiempos de asistencia y calendario, que se adapten mejor a la situación laboral y las preferencias de crianza de las familias, dentro de los límites que requieren el desarrollo del proyecto educativo y las necesidades de niños y niñas, manteniendo un núcleo de horas grupales, compromiso y rutinas. La flexibilidad incluiría:
 - » Extensión del horario de atención de las escuelas: de forma que hacer uso de ello no implique un coste adicional (“horario ampliado”).
 - » Horarios de entrada y salida amplios.
 - » Franjas horarias de asistencia: tiempo completo y opciones a tiempo parcial, turnos de mañana y tarde.
 - » Días de asistencia: todos los días y solo algunos días a la semana.
 - » Calendarios: apertura en vacaciones en zonas con mercado laboral estacional (zonas turísticas).

Diversificar la oferta y apoyar la crianza

Abrir las escuelas infantiles pasa por diversificar los modelos de atención educativa que se ofrecen, que no solo sea un servicio que sustituye al cuidado sino una institución que acompaña a las familias en la educación y la crianza. Un tipo de recurso educativo diferente podría funcionar como un puente para incorporar a las familias vulnerables más alejadas del sistema de educación 0-3 y dar acceso a los beneficios que tiene para los niños y las niñas más pequeños. Atraer así familias que no ven encaje en el modelo de escolarización a tiempo completo, que buscan opciones donde la familia esté más presente.

Asimismo, hay que recordar que la escuela no puede sustituir la labor de la familia, sino que debe complementarla y acompañarla. Es necesario para todas las familias el desarrollo de las habilidades parentales y el “empoderamiento educativo”. Como indica el Documento Marco de la Comisión Técnica 0-3 de Baleares (2019): “Las familias no pueden estar solas. No están solas en temas de salud, tampoco pueden estarlo en temas educativos, tengan o no a sus hijos o hijas escolarizados. (...) Las familias necesitan nuevos espacios para socializar la crianza y para sostenerla en un sentimiento de pertenencia a una comunidad y de vínculo social. La paternidad y maternidad exigen grupos estables de pertenencia, necesitan espacios sociales de proximidad donde identificar

necesidades e inquietudes, donde compartir saberes. (...) Necesitan mirar a las otras criaturas para entender mejor a la suya. Necesitan interlocutores, y muchas familias los buscan.”

Sabemos por las entrevistas que hemos realizado que la crianza es para muchas familias, especialmente las madres, un proceso solitario y difícil, sobre todo cuando no cuentan con una red informal de apoyo.

Hay ya modelos que funcionan, como los grupos de crianza o los espacios familiares, que permiten a los niños y las niñas participar junto a sus familias –madres, padres o abuelas–, de forma que el personal educativo puede trabajar con ambos. Se proponen pautas de estimulación para desarrollar en casa, se dialoga sobre cuestiones como la nutrición o la higiene y las profesionales resuelven dudas. Pero en este momento son muy escasos y geográfica o económicamente inaccesibles para las familias desfavorecidas. El reto es incorporarlos en las escuelas infantiles como un elemento más de la oferta de atención educativa 0-3.

BUENA PRÁCTICA

ALTERNATIVAS DENTRO DEL SISTEMA EDUCATIVO (SUECIA)

Los “preescolares abiertos” (öppna förskolan) están reconocidos por la ley de educación sueca como una opción alternativa dentro de la oferta de educación infantil formal. Son gratuitos y están dirigidos a niños y niñas que no participan en otra forma de educación infantil. Madres, padres o cuidadores pueden asistir con los niños y las niñas. Estos últimos participan en actividades de grupo con docentes. Las familias tienen la oportunidad de pedir consejos educativos a los profesionales y relacionarse con otras familias. La participación es voluntaria y flexible.

Desde 1985 forma parte del derecho a una plaza de educación infantil que tienen los niños y las niñas, que tienen que garantizar los ayuntamientos de acuerdo al deseo de las familias. En 2017 había 485 preescolares abiertos. Aunque no siguen el currículo, la Agencia Nacional Sueca de Educación ha desarrollado directrices pedagógicas para estos espacios, como parte del proceso para mejorar la calidad educativa.

Fuente: Eurydice National Education Systems.

BUENA PRÁCTICA

LOS ESPACIOS FAMILIARES SE INTEGRAN EN LAS ESCOLES BRESSOL MUNICIPALES (BARCELONA)

El primer espacio familiar se crea en Barcelona en 1991 y la ciudad cuenta en la actualidad con 16. La creación de espacios familiares se ha promovido en paralelo a la creación de escolles bressol (escuelas infantiles). Están dirigidos a familias con hijos e hijas menores de 3 años y acuden uno o días a la semana. Se realizan actividades de juego y espacios de compartir experiencias y dudas sobre educación y crianza dirigidos por educadoras y educadores.

La apuesta en los últimos años ha sido integrar los espacios familiares dentro de las escuelas infantiles. Ya hay tres escuelas infantiles que comparten instalaciones con los espacios familiares y está proyectado ampliarlo a otras. De esta manera se amplían las posibilidades de uso de la escuela infantil para las familias, se enriquece la intervención educativa mediante el intercambio entre profesionales y se posibilita la interrelación entre familias con niños y niñas escolarizados y sin escolarizar.

Fuente: IAB, 2017; Ajuntament de Barcelona, 2019.

RECOMENDACIONES

- Incorporar modalidades de atención educativa donde participen niños y niñas con sus familias (grupos de crianza/espacios familiares), escolarizados o no, como parte de la oferta educativa de las escuelas infantiles.
- Desarrollar directrices pedagógicas para grupos de crianza por parte de las administraciones educativas.
- Desarrollar iniciativas de empoderamiento educativo de las familias y de desarrollo de las habilidades parentales, como acciones de formación en pautas de crianza positiva, nutrición o salud.

Diversidad, acogida y participación de las familias

Ya sea por razones culturales o simbólicas, las escuelas pueden ser lugares extraños u hostiles para muchas familias que vienen de otros países, viven situaciones de exclusión o tienen bajo nivel educativo. En qué medida las familias de un barrio consideran como suya la escuela infantil es un factor clave para que se sientan bienvenidas en ella.

La escuela infantil debe reconocer y acoger la diversidad cultural y de experiencias sociales, incluida la pobreza y la exclusión. La sensibilidad que la organización y las profesionales tienen hacia esa diversidad es esencial para que pueda ser acogedora. Eso pasa por cuestiones como la dieta del comedor, las actividades del aula, el trato o la organización de los tiempos.

La implicación de las familias en etapas tempranas estimula la implicación en las posteriores y motiva a seguir apoyando activamente a sus hijos e hijas, un factor que está demostrado que tiene un impacto grande en el éxito educativo.⁹⁴ Parte de la desconfianza nace del desconocimiento de qué es y qué ocurre en la escuela infantil. Por eso **es importante la transparencia y la implicación directa de las familias en la actividad educativa,**

más allá de reuniones informativas o celebraciones.⁹⁵

Los expertos y profesionales señalan distintas vías para trabajar de una forma más participativa y abierta a las familias:

- Que puedan acceder al aula,
- Que durante el primer año puedan acudir diariamente con sus hijos o hijas,
- Que puedan participar en sesiones en el aula como talleres,
- Que el equipo profesional tenga tiempo y habilidades para interactuar con las familias.

La formación de las profesionales que trabajan en las escuelas infantiles no recoge bien esa sensibilidad, análisis y adaptación al contexto social. Se tiene que mejorar las capacidades profesionales en el trabajo con niños, niñas y familias de contextos desfavorecidos o en el desarrollo de estrategias de comunicación con las familias.⁹⁶ No necesariamente saben cómo comunicarse.

94 Vandenbroeck, Lenaerts y Beblavý, 2018.

95 Paniagua, 2009.

96 Eurofound, 2015.

RECOMENDACIONES

- Elaborar protocolos de acogida para niños y niñas de familias desfavorecidas en las escuelas infantiles.
- Favorecer la transparencia y la participación e implicación de las familias en el funcionamiento de las escuelas infantiles a través de metodologías participativas en el aula.
- El proyecto educativo y los servicios, por ejemplo, la dieta del comedor o las actividades, deben ser sensibles a la diversidad cultural y religiosa de las familias.
- Desarrollar acciones formativas dirigidas a las profesionales y los profesionales de las escuelas infantiles en cuestiones de interculturalidad, desigualdad, pobreza y exclusión social y cómo abordarlas desde la escuela.
- Impulsar la presencia de personal en las escuelas proveniente de minorías, de forma que refleje la diversidad social y cultural del entorno, para vencer así la desconfianza de las familias.

Orientación, detección, atención temprana y apoyos para quienes tienen más barreras

La educación infantil tiene un enorme potencial como sistema de alerta de problemas en el desarrollo y de necesidades. Intervenir antes ofrece muchas mejores perspectivas. Sin embargo, el estatus particular que tiene la educación 0-3 en el sistema educativo hace que a menudo **no reciba los recursos que se ne-**

cesitan ni esté incorporado plenamente a la atención a la diversidad que se presta en el resto de etapas educativas. No siempre hay equipos de orientación educativa y psicopedagógica suficientes ni especializados en esa etapa.

RECOMENDACIONES

- Incorporar plenamente la etapa en los sistemas de atención a la diversidad, con dotación suficiente de Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica específicos para la etapa, y la provisión de recursos de apoyo para la inclusión del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo o en situación de vulnerabilidad.

- Dotar de financiación o personal extra o bajadas de ratio a las escuelas infantiles que escolarizan alumnado desfavorecido o con necesidades educativas especiales, como ocurre en otras etapas.

Regular y promover otros servicios complementarios: madres de día y ludotecas

La escuela infantil no puede ni debe cubrir todas las necesidades de conciliación y para eso también es importante diversificar la oferta. Una madre soltera que necesita dejar a su hijo o hija unas horas en un momento determinado debe tener la garantía de que puede acudir a un lugar donde va a estar atendido con todas las garantías. Ese papel ahora lo desempeñan servicios informales que funcionan en la mayor parte de los casos al margen de la legalidad (ludotecas, madres de día...).

No hay ningún control sobre las instalaciones donde ejercen las madres de día, la preparación de quienes atienden, no se ha comprobado que no tiene antecedentes de delito sexual como se exige a cualquier profesional que trabaja con niños y niñas. Esto tiene serias implicaciones tanto en términos de desarrollo y bienestar de niños y niñas como de protección y seguridad.

España es un caso extraño a nivel europeo a este respecto pues todos los países de nuestro

entorno han regulado los servicios de atención educativa en casas –el equivalente a las madres de día–.⁹⁷ Solo Navarra y Galicia han regulado las madres de día en España. En Dinamarca es el 33,8 % de la atención educativa 0-2 y un 18 % en Países Bajos.

Esto no significa que deban sustituir a la escuela infantil, pero pueden jugar un papel complementario, más flexible, especialmente mientras llegan esos cambios en las políticas de conciliación. Por supuesto exigiendo las condiciones que, adaptadas a grupos pequeños, son necesarias para asegurar la calidad de la atención educativa.

Algo parecido ocurre con las ludotecas, vinculadas también con el derecho al juego, que muy pocas comunidades autónomas han regulado. Las familias de nuestro estudio manifestaban la necesidad de que se promuevan espacios de ocio a nivel público como estos que sean accesibles.

RECOMENDACIONES

- Establecer una regulación para las madres de día y las ludotecas como servicios complementarios de atención educativa a niños y niñas de 0 a 3 años para asegurar su calidad y la protección de la infancia.

97 Comisión Europea/EACEA/Eurydice, 2019.

4.7. Integración: sistema educativo y servicios integrales a la infancia

También nos planteamos mucho trabajar más 'in situ', porque vemos que también cuesta mucho que esta población nos venga al servicio, también por eso estos proyectos de prevención que hemos hecho en la escuela infantil o dentro del distrito incluso en escuelas a partir de P3, porque las familias van a la escuela infantil y desde allí podemos trabajar más con ellas.

Marisa, psicóloga de Centro de Desarrollo Infantil y Atención Precoz (Barcelona)

Las necesidades de los niños y las niñas y sus familias son multidimensionales y no pueden abordarse solo desde la escuela infantil. Los problemas complejos requieren respuestas e intervenciones múltiples, alineadas y coordinadas.⁹⁸ Especialmente las familias más vulnerables, como hemos analizado en las entrevistas, afrontan múltiples problemáticas interconectadas (situación administrativa, vivienda, salud, no hablan el idioma, conflictos familiares...) que afectan y perjudican el bienestar de niños y niñas y a veces dificultan mucho o hacen imposible la escolarización.

Además, sabemos por las evidencias en neurociencia que el desarrollo cerebral en los primeros años está muy influido no solo por la estimulación cognitiva sino por el cuidado, la protección, la buena salud y la nutrición.⁹⁹

Es por esto que el Comité Derechos del Niño de la ONU “insta a los Estados Partes a de-

sarrollar estrategias basadas en derechos, coordinadas y multisectoriales a fin de velar por que los intereses superiores del niño sean siempre el punto de partida en la planificación y previsión de servicios” (Observación General n° 7). En la misma línea, el Consejo de la Unión Europea ha recomendado a los Estados que “apliquen enfoques integrados y centrados en la infancia que abarquen todos los aspectos del desarrollo y del bienestar infantil y sigan reforzando la coordinación e interacción entre los sistemas sanitario, educativo, social y de protección del menor, así como la prestación de servicios integrada y coordinada a nivel local”.

En términos concretos, esa integración de la educación infantil tiene tres ejes de medidas: la relación con el resto del sistema educativo, la relación entre educación y cuidado en la primera infancia y la integración con otros servicios clave para la infancia y la familia.

98 Vandekerckhove et al., 2019.

99 UNICEF, 2014.

Integración en el sistema educativo: oferta por tipo de centro y aulas de 2 años


Históricamente los sistemas de educación y atención a la primera infancia en Europa han estado divididos en dos ciclos, de forma que el enfoque para los más pequeños era asistencial y de cuidado (las guarderías) mientras que a partir de los 3 años era más escolar y centrado en lo cognitivo.¹⁰⁰ Sin embargo, hoy sabemos que la integración de ambas fases y objetivos es más eficaz y más eficiente.¹⁰¹

Además, hay evidencia de que los sistemas que integran las dos etapas de la educación infantil favorecen el acceso de familias con bajos recursos y de origen migrante, que perciben los servicios como más accesibles.¹⁰² La integra-

ción evita los cambios de centro que siempre son problemáticos.

Una de las barreras que tiene la educación 0-3 es la falta de reconocimiento social de su valor educativo y las dudas sobre su calidad, que contrastan con la percepción que tiene el colegio (el 3-6) como institución. La comparación entre los dos ciclos refleja bien las consecuencias negativas de la separación para el primer ciclo: menor financiación, disponibilidad de plazas y formación del personal y menor consideración social, que sabemos que perjudican especialmente a los más desfavorecidos.¹⁰³

Tabla 14.
Cumplimiento en España de las dimensiones de la integración de los sistemas de educación infantil definidas por la Comisión Europea

<p>ORGANIZACIÓN: Mismas instalaciones para ambos ciclos</p>		<p>En España hay escuelas infantiles con ambos ciclos pero la mayoría son escuelas 0-3 y colegios de infantil y primaria</p>
<p>GOBERNANZA: Misma autoridad para toda la etapa</p>		<p>En la mayoría de las comunidades autónomas es la Consejería de Educación para toda la etapa</p>
<p>PERSONAL: Personal con formación de grado universitario en toda la etapa</p>		<p>La titulación de las profesionales principales en 0-3 en España es formación profesional</p>
<p>CURRÍCULO: Contenidos educativos en toda la etapa</p>		<p>Hay un currículo educativo en ambas etapas</p>

Fuente: Comisión Europea/EACEA/Eurydice, 2019.

100 Comisión Europea/EACEA/Eurydice, 2019.

101 Kaga, Bennett, and Moss, 2010.

102 Ünver, Bircan y Nicaise, 2016.

103 Kaga, Bennett y Moss, 2010.

España está clasificada como un país “a medio camino” en la integración, de acuerdo a las cuatro dimensiones con las que la define la Comisión Europea (Tabla 14).¹⁰⁴ La evolución en integración ha ido en una doble dirección contrapuesta: por una parte, la responsabilidad sobre las escuelas infantiles a nivel autonómico ha ido pasando de las consejerías de política social a las de educación, responsables del resto del sistema educativo; por otra, las escuelas de infantil que integraban los dos ciclos han ido desapareciendo en favor de la integración del 3-6 en los colegios –solo un 3,3 % del alumnado de segundo ciclo va a escuelas infantiles–.¹⁰⁵

La educación infantil de primer ciclo se oferta en distintos tipos de centro, cuya presencia varía entre comunidades autónomas: en centros que ofrecen solo el primer ciclo o ambos ciclos (escuelas infantiles); en colegios de educación infantil y primaria; y en otros, sobre todo privados, que ofrecen todo el recorrido educativo desde la educación infantil de primer ciclo hasta la ESO e incluso el Bachillerato. Por tanto, la presencia de estos últimos se observa sobre todo en comunidades autónomas con alta provisión privada o concertada. En 2016-2017, casi el 90 % del alumnado de primer ciclo asistía en España a centros de educación infantil, un 3,5 % iba a centros de educación infantil y primaria; y un 6,9 % a centros que ofrecían infantil, primaria y secundaria (Gráfico 25).

Sin embargo, se observa en el gráfico que existe una minoría de comunidades autónomas donde se ha incorporado el primer ciclo de educación infantil en colegios de infantil y primaria públicos, en concreto el nivel 2-3 años. Esta política está muy entendida en Cantabria

y Euskadi y está creciendo en Comunidad Valenciana, Aragón y Extremadura.

Los casos que nos permiten ver sus ventajas e inconvenientes son Euskadi y Cantabria. En el primero el alumnado de primer ciclo se distribuye en un 66 % en centros que ofrecen primaria y secundaria, tanto públicos como privados-concertados. En Euskadi, que optó por universalizar el 2-3 por esta vía, se adelanta a este ciclo lo que ocurre en muchas de las otras comunidades en el segundo ciclo de educación infantil, los problemas que implica la estructura pública-concertada de la educación primaria y secundaria: se consigue mejorar la escolarización –las familias desfavorecidas acuden porque “es el cole”–, pero con segregación y desigualdad entre redes.

Las aulas de 2-3 –y, en general, la presencia del 0-3– en colegios privados de Euskadi, y probablemente en otras comunidades con elevada presencia de centros concertados, se ha convertido en una vía de segregación: la escolarización en 2-3 años pagando –porque esa enseñanza no está concertada sino financiada parcialmente– actúa como filtro socioeconómico y luego se favorece la continuidad en segundo ciclo concertado en el mismo centro a través del punto de libre asignación en la admisión, incluso haciendo uso inapropiado de la ampliación de ratios para acogerlos.¹⁰⁶ Esto ha llevado al Gobierno vasco a tener que revisar sus políticas de admisión.¹⁰⁷

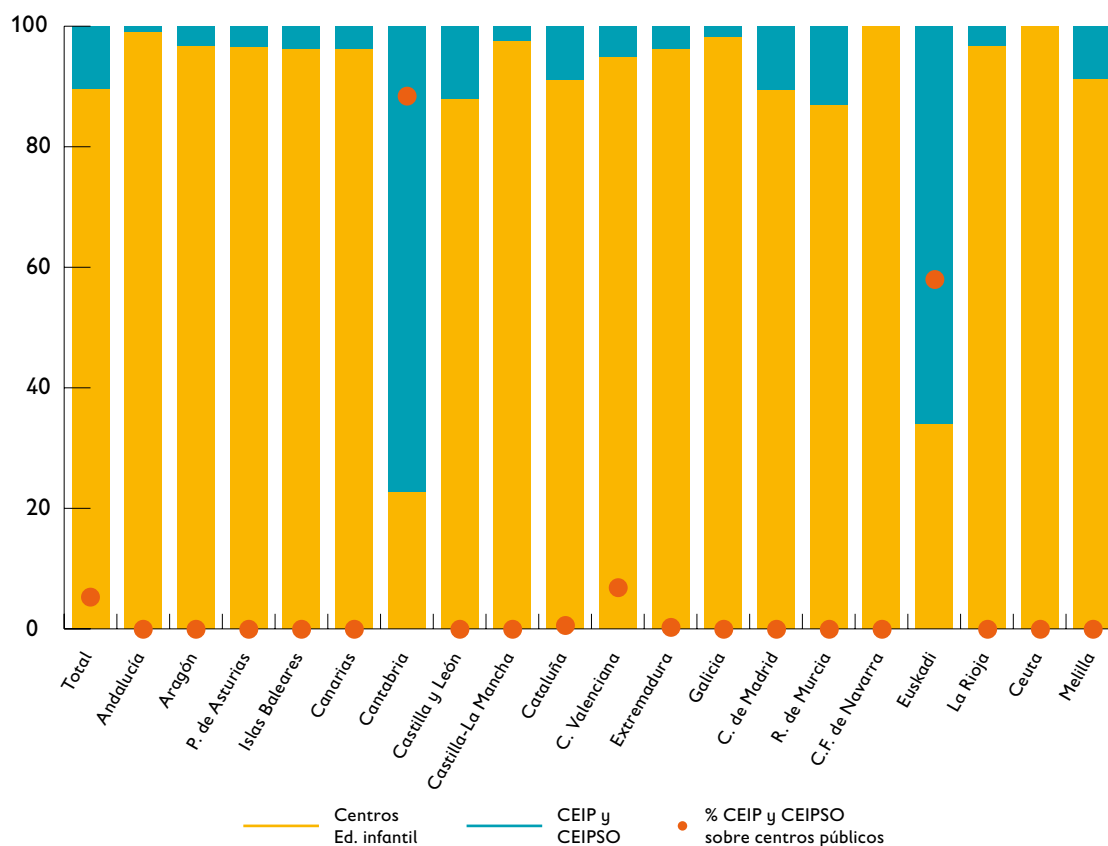
104 Comisión Europea/EACEA/Eurydice, 2019.

105 MEFP, 2019.

106 El Mundo, 2016; Save the Children, 2018b.

107 Alonso, 2018.

Gráfico 25.
Distribución alumnado primer ciclo por tipo de centro (%)
2016-2017



Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional.

La universalización de la educación 0-3 con participación de la oferta privada requiere abordar con urgencia los problemas de segregación y desigualdad que arrastra la doble red

pública-concertada. Esto es posible reforzando la regulación de la admisión y revisando las políticas de financiación.¹⁰⁸

108 Ünver, Bircan y Nicaise, 2016; para más información sobre políticas contra la segregación escolar ver Save the Children, 2018b.

Por su parte, el ejemplo de Cantabria muestra el riesgo de sostenibilidad que supone retirar de las escuelas infantiles el 2-3 y mantener solo hasta 2 años –prácticamente no hay oferta 0-2–, pues muchas familias además retrasan la escolarización hasta el colegio. Esas no son las únicas críticas, pues la integración de una parte tan amplia de la educación infantil en colegios de primaria es un caso poco común en Europa, que plantea dudas sobre la idoneidad de los

espacios. Aunque no significa que sean todo inconvenientes. Como se observa en la Tabla 15, las aulas de 2 años reflejan bien las oportunidades y los riesgos que tiene la integración de la educación infantil en el sistema educativo. Los ejemplos de Euskadi y Cantabria y lo que sabemos de los procesos de integración debe poner en alerta a los gobiernos que como en la Comunidad Valenciana, Aragón o Extremadura están apostando por ello.

Tabla 15.
Riesgos y oportunidades de las aulas de 2 años en colegios

Potencialidades	Riesgos
» Integración con el segundo ciclo y mejor transición	» Incremento de segregación escolar
» Mayor acceso de niños y niñas desfavorecidos	» Se pospone y reduce escolarización 0-2
» Mejor calidad: más maestras	» Dificulta sostenibilidad y reconocimiento del resto de oferta 0-3
» Mejores condiciones laborales	» Espacios inadecuados
» Reconocimiento social del valor educativo	» Rigidez de horarios y servicios
» Aprovechamiento de espacios disponibles por natalidad baja: ampliación de oferta sin coste de infraestructuras	» Enfoque “escolar”: mayor peso de lo cognitivo y preparación para primaria
	» Menor integración/cooperación con otros servicios y con la comunidad

Fuente: Elaboración propia.

RECOMENDACIONES

- Que la atención 0-3 años se preste exclusivamente en centros de carácter educativo bajo autorización, regulación y control de las administraciones educativas.
- Si se opta por la creación de aulas de 2 años en colegios, adecuar los espacios y recursos a las necesidades del ciclo y revisar la organización para su plena integración con el resto de la etapa.
- Tener en cuenta el conjunto de la oferta de 0-3 y su sostenibilidad a la hora de planificar la implantación de aulas de 2 años.
- Revisar la regulación de la admisión para asegurar que la incorporación del primer ciclo de infantil en centros de infantil y primaria concertados no genera segregación. Los baremos de admisión deben ser igualitarios y aplicar desde el inicio del concierto, nunca antes.

El cuidado es educación infantil. El enfoque holístico del desarrollo de niños y niñas

¿Educación o cuidado? ¿Debe ser una etapa educativa o asistencial? Esta dicotomía ha estado omnipresente en los debates sobre la regulación de la educación infantil, reivindicándose por algunos sectores el papel exclusivamente educativo. De hecho, la LOE elimina la referencia a “asistencial” de la definición de la etapa y las referencias al cuidado personal¹⁰⁹ en favor de un mayor papel pedagógico.

Así, el cuidado o lo asistencial hace en teoría referencia a la atención de las necesidades fisiológicas, de salud, nutrición e higiene de niños y niñas en un entorno apropiado y cálido, sobre todo mientras sus progenitores trabajan. La educación incluiría la estimulación,

socialización, aprendizaje y las actividades de desarrollo.¹¹⁰

Esta es una falsa dicotomía, claramente superada por el enfoque holístico del niño y su desarrollo “como un todo”. **Una educación infantil de calidad debe ser respetuosa con niños y niñas y atender de forma integral sus necesidades –sociales, emocionales, cognitivas y físicas– para establecer bases sólidas para el aprendizaje a lo largo de la vida y el bienestar.**¹¹¹

Esa dicotomía supone, por una parte, una visión reduccionista de la educación entendida exclusivamente como estimulación cognitiva,

¹⁰⁹ Aunque, paradójicamente, el currículo del segundo ciclo hace referencia a aspectos de la adquisición de buenos hábitos de salud, higiene y nutrición (Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre).

¹¹⁰ Marope y Kaga, 2015.

¹¹¹ Paniagua, 2009; Marope y Kaga, 2015.

ignorando lo fundamental del desarrollo social, emocional, afectivo y de la autonomía, que se produce a través denominamos “cuidado”, para la trayectoria escolar y vital posterior.¹¹²

Por otra parte, implica una visión despectiva del cuidado que le otorga un menor estatus social que a la educación formal. Esta visión negativa de los cuidados tiene una perspectiva de género pues se entiende que es el trabajo realizado de forma “natural” por las mujeres en el hogar, que no requiere cualificación.¹¹³

Esto ha tenido consecuencias prácticas en algún momento en España con algunos centros donde no se atendían las necesidades fisiológicas de los niños. Por ejemplo, llamar a la familia –habitualmente a la madre– al trabajo cuando el niño o la niña tiene un accidente en su control de esfínteres.¹¹⁴

La integración requiere **repensar la definición de educación, superar la división educación-cuidado, hacia un sentido más amplio e integrador**¹¹⁵ y eso debe impregnar todas las políticas. Los términos “educare”¹¹⁶ o “atención educativa” reflejan esa visión integradora. Por eso en este texto nos referiremos con frecuencia a “atención” –otra traducción del término inglés care– y a “atención educativa”.

BUENA PRÁCTICA

‘EDUCARE’ EN LA EDUCACIÓN INFANTIL DE SUECIA

El sistema de educación infantil sueco se considera un buen ejemplo de “educare”, es decir, una atención a la primera infancia que influye educación y cuidado de buena calidad. Se concibe de una forma integrada, centrado en el niño y la niña y su educación, pero educación entendida en un sentido amplio. Esto queda reflejado en el propio currículo de educación infantil: “La educación preescolar debe poner las bases para el aprendizaje a lo largo de la vida. El preescolar debe ser divertido, seguro y rico en aprendizaje para todos los niños y las niñas. El preescolar debe estimular el desarrollo y el aprendizaje de niños y niñas y ofrecer cuidado seguro. Las actividades deben estar basadas en una visión holística del niño y sus necesidades y estar diseñado de tal manera que cuidado, socialización y aprendizaje forman un todo coherente”.

“Se ve todo el día como pedagógico y como posibilidades de enseñar a niños y niñas, mientras comen, en el pasillo para coger la ropa, cuando se lee un libro a dos niños, limpiando...”.

Fuente: Moss, 2010; University of Gothenburg, 2017.

112 Como indica Vandenbroeck, Lenaerst y Beblavy (2018), “las actividades de cuidado implican una comunicación intensiva e interacciones recíprocas y positivas entre niños y adultos. En ese sentido promueven la seguridad en uno mismo, el sentido de pertenencia y la confianza en el otro”.

113 Moss, 2017.

114 Paniagua, 2009.

115 Kaga, Bennett y Moss, 2010.

116 Fusión de los términos en inglés education (educación) y care (cuidado).

RECOMENDACIONES

- Incorporar explícitamente el cuidado en un entorno seguro, cálido y afectuoso en los principios, objetivos y currículos de la educación infantil desde una definición amplia de educación y un enfoque holístico de niños y niñas y sus necesidades –sociales, emocionales, cognitivas y físicas–.

Integración con otros servicios a la infancia

La escuela infantil es una oportunidad ideal para crear entorno a ella esos enfoques integrados a nivel local entre los sistemas sanitario, educativo, social y de protección del menor porque son a menudo el primer contacto personal que se tiene con los progenitores. Además, permitiría abordar otras problemáticas que superan a la educación infantil, pero que impiden la escolarización o el pleno aprovechamiento de ella –cuando hay otras cuestiones urgentes que resolver por la vulnerabilidad económica (un desahucio, las facturas, la alimentación...) la escuela infantil pasa a un segundo plano–. Como dice Vicenç Arnaiz (2014), no tiene sentido que las familias que cada día acuden al centro educativo sean derivadas a servicios sociales para tratar cuestiones que conciernen a la educación de sus hijos e hijas y tendría sentido integrar una parte de estos servicios en las escuelas, para atenderlos de manera eficiente.

La integración entre los distintos servicios que intervienen en el bienestar de niños, niñas y sus familias toma distintas formas donde participa la escuela infantil, que van desde programas y proyectos conjuntos con otros actores, la colaboración y coordinación referenciando a

otros servicios, hasta la integración plena en un mismo lugar físico.

Expertos, profesionales e instituciones coinciden claramente en que **integrar en un mismo espacio esos servicios adicionales los hace accesibles y amables para familias vulnerables que normalmente no harían uso de ellos.**¹¹⁷ Para beneficiar efectivamente a los grupos vulnerables hay que combinar servicios universales (educación infantil, salud maternal e infantil, formación en habilidades de crianza) con intervenciones específicas para familias desfavorecidas (trabajo social).¹¹⁸ Son intervenciones, por tanto, inclusivas, que evitan la estigmatización –ir a servicios sociales lo es– y preventivas.

Pero no solo eso, sabemos por la experiencia de los países nórdicos que pueden ser un pilar en el sistema de apoyo a la infancia y la familia. La crianza es un proceso difícil y a muchas familias, no necesariamente en situación de vulnerabilidad, les sería mucho más fácil si pudieran acudir a un mismo punto de referencia. Esto es una oportunidad con el reto demográfico que afronta nuestro país.

117 Vandekerckhove et al., 2019; entrevistas.

118 Vandekerckhove et al., 2019.

En España encontramos iniciativas de este tipo, sobre todo de colaboración en proyectos conjuntos, o generando espacios de coordinación entre distintos actores relacionados con la primera infancia –por ejemplo, la Red de Crianza y Educación de L’Hospitalet de Llobregat–. Sin embargo, las iniciativas que conocemos de trabajo con familias –por ejemplo, espacios familiares o centros de apoyo a familias– suelen trabajar exclusivamente en el ámbito de competencia de servicios sociales y no tienen, por tanto, un carácter universal sino focalizado en situaciones sociales problemáticas, y dada la saturación con la que lamentablemente trabajan, un enfoque más reactivo ante los problemas que preventivo. Por ejemplo, el folleto institucional de los Centros de Apoyo Familiar (CAF) del Ayuntamiento de Madrid se dirige a “todas las familias y personas con dificultades en sus relaciones familiares” para “ayudarles a afrontar situaciones de dificultad y conflicto”.¹¹⁹

Avanzar en la atención educativa 0-3 requiere una apuesta por la integración. Los servicios a integrar deben depender de las necesidades de niños, niñas y familias en cada contexto local. Una posible propuesta de “Casa de la Primera Infancia” se recoge en el Gráfico 26.

BUENA PRÁCTICA

CENTROS FAMILIARES (PAÍSES NÓRDICOS)

El Centro Familiar es un modelo de servicio que junta los servicios que promueven el bienestar y la salud de niños, niñas y familias sobre la base de un enfoque proactivo y preventivo. Los primeros centros familiares se crearon en Suecia en 1970. Al principio de los 2000 se extendieron en Finlandia, Noruega, Dinamarca e Islandia.

El tipo de servicios concretos que se ofrecen dependen de cada contexto local pues se adaptan a las necesidades de niños, niñas y familias de la comunidad. Los servicios se proporcionan de forma multidisciplinar, intersectorial y en colaboración con el tercer sector compartiendo las mismas instalaciones. La filosofía es que el bienestar de niños y niñas pasa por el bienestar de sus familias.

Los Centros Familiares de Suecia, regulados por el gobierno, tienen como mínimo cuatro servicios integrados: salud maternal, salud infantil, preescolar abierto (grupos de crianza) y trabajo social preventivo por servicios sociales.

Modelos similares existen en Flandes (Huizen van het Kind), en Alemania (Familienzentren) y en Reino Unido (Sure Start Centres).

Fuente: Kekkonen, Montonen y Viitala, 2012, Vandekerckhove et al., 2019.

119 Ayuntamiento de Madrid. Centros de Apoyo a Familias (CAF). Folleto informativo.

BUENA PRÁCTICA

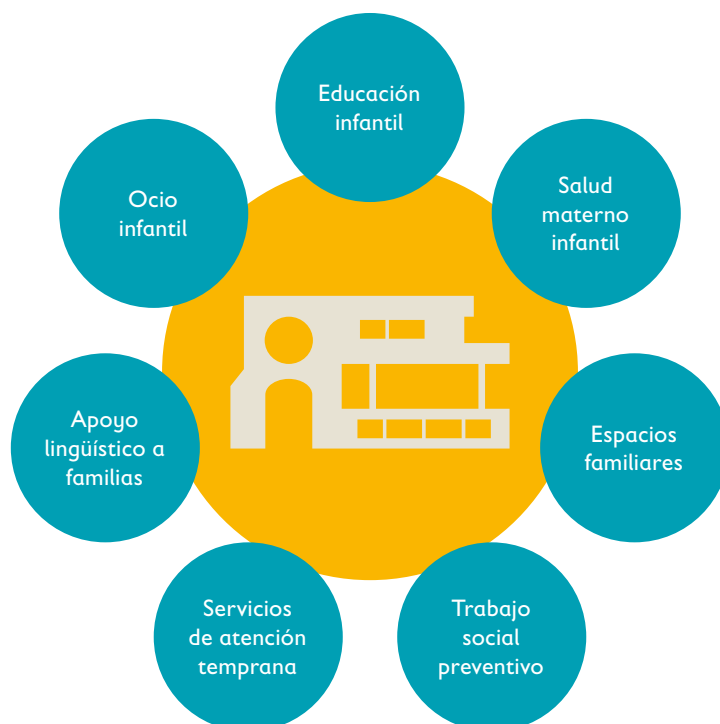
LAS ESCOLETAS DE MENORCA COMO SERVICIOS TERRITORIALES DE RECURSOS

En Menorca se ha potenciado que las escoletas se conviertan en “servicios territoriales”, es decir, ir más allá de ser centros de escolarización para ser centros de recursos. Se da importancia a las carencias de la educación de madres y padres y se busca ofrecer servicios más allá del recurso escolar. El equipo de atención temprana de Menorca y la reflexión de los equipos profesionales ha potenciado el desarrollo en ellas de diversas iniciativas:

- Espacios y actividades familiares, generando con madres y padres “comunidades de crianza”. Las actividades giran alrededor de intereses comunes (música, literatura, etc.), se realizan en colaboración con bibliotecas, escuelas de música, etc. y tienen lugar en las propias escoletas. Las familias que participan no tienen por qué tener a sus hijos o hijas escolarizados. Entre 2004 y 2008 los espacios familiares y de crianza de las Escoletas llegaron a atender hasta el 10 % de las familias con hijos e hijas sin escolarizar en el primer y segundo año de vida.
- Los cursos de masaje infantil, en horario de mañana y tarde, constan de distintas sesiones y suelen ser el punto de partida para participar más adelante en los grupos/comunidades de interés.
- Hay un programa de formación de maestros y maestras sobre diversidad sexual e igualdad de género al que pueden acudir las familias.
- Los patios de las escoletas se abren una o dos veces a la semana para iniciativas de la comunidad.
- Se ha creado un espacio de formación permanente de maestras interesadas en abordar situaciones problemáticas en colaboración con servicios sociales.
- La participación en los equipos de apoyo de los profesionales de otros servicios (servicios sociales, Cáritas, etc.).
- El uso de la escoleta como escenario donde confluyen todos los servicios: desde las primeras acogidas, hasta los encuentros periódicos con las educadoras o trabajadoras sociales.
- La incorporación de educadoras sociales a los equipos educativos de las escuelas infantiles.
- En el segundo año de vida se visitan las casas para insistir en la escolarización.

Fuente: IIAB, 2017; Camps y Viola, 2018.

Gráfico 26.
Propuesta de casa de la primera infancia con servicios integrados



Fuente: Elaboración propia

RECOMENDACIONES

- Favorecer que servicios sociales y sanitarios atiendan en la misma escuela infantil y, a través de normas y protocolos, cooperen estrechamente con ella facilitando su vínculo con las familias.
- Convertir escuelas infantiles en “casas de la primera infancia” como centros territoriales de recursos a la primera infancia y la familia, que integren educación infantil y, en función de las necesidades del contexto, espacios familiares, servicios sociales, servicios de salud materno–infantil, acompañamiento en el embarazo, orientación familiar, ludotecas, actividades de ocio o iniciativas comunitarias.

4.8. Calidad: regulación y garantía de condiciones y procesos apropiados

Todo el tiempo de su jornada lo tienen que dedicar a estar atendiendo al alumnado. ¿Y la programación? ¿Y la formación, coordinación? Noches, fines de semana...

Juan, miembro de una asociación de escuelas cooperativas (Valencia)

Las familias son las primeras que manifiestan su preocupación por la calidad de las escuelas infantiles, que a veces puede ser motivo de desconfianza, especialmente si tienen reticencias hacia el modelo escolar por sus creencias.

La educación infantil 0-3 de baja calidad puede no tener efectos o incluso perjudicar.¹²⁰ Para que tenga los beneficios que hemos analizado, especialmente para los niños y las niñas más desfavorecidos, esta tiene que ser de calidad. La calidad es un elemento crítico.

A la hora de definir la calidad en la educación infantil, se suele distinguir tres dimensiones:¹²¹

- Calidad estructural: cómo el sistema está diseñado y organizado, aquello que puede regularse, los recursos que se aportan al sistema.
- Calidad de proceso: la práctica en la escuela, la experiencia directa de niños y niñas, las interacciones, actividades y rutinas que ocurren.
- Calidad de resultados: los efectos sobre el desarrollo y aprendizaje de niños y niñas y sobre la sociedad.

Generalmente el debate público ha venido prestando más atención a la calidad estructural, sin embargo, es a través de los procesos educativos como en última instancia los distintos factores influyen sobre el niño o la niña.

120 Melhuish et al., 2015.

121 Comisión Europea, 2014; Schleicher, 2019.

Gráfico 27.
Dimensiones de la calidad en educación infantil



Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea (2014) y Schleicher (2019).

A la hora de definir qué elementos del funcionamiento de las escuelas infantiles afectan a la calidad, es interesante tener en cuenta, por una parte, la evidencia que la investigación muestra, y por otra, los marcos que vienen definiendo los organismos internacionales.

Distintos trabajos que han sintetizado la investigación disponible hasta ahora¹²² indican que **la ratio de niños y niñas por docente, la formación inicial y permanente del personal, las condiciones laborales, los sistemas de evaluación, el currículo y la inversión pública** son los factores que la evidencia muestra que impactan sobre la calidad de las interacciones docente-niños¹²³ y, directa o indirectamente, sobre el desarrollo y aprendizaje de niños y niñas. Varios de esos elementos dependen del marco político, las regulaciones y estándares.

122 Vandenbroeck, Lenaerts y Beblavý, 2018; Schleicher, 2019. Schleicher resume aquí el extenso meta-análisis de la investigación sobre los factores estructurales de calidad y su impacto sobre los procesos y resultados en educación infantil que ha realizado la OCDE titulado *Engaging Young Children* y publicado en 2018.

123 La calidad de las interacciones (calidad de proceso) se suele medir a través de instrumentos de observación del aula.

La referencia internacional más importante es el **Marco Europeo para la Educación y Atención Infantil**, elaborado en 2014 y recientemente incluido en la Recomendación del Consejo de la Unión Europea sobre Sistemas

de Educación y Atención Infantil de Calidad, que establece cinco áreas clave donde las políticas pueden mejorar la calidad de la educación infantil (ver Gráfico 28).

Gráfico 28.
Marco Europeo de Calidad de la Educación y Atención Infantil (2014)



Fuente: Consejo de la Unión Europea, 2019.

Partiendo de ese contexto, aparte de las cuestiones de acceso equitativo e inclusivo que han sido ya abordadas, centraremos el análisis en seis elementos relevantes en las políticas de

0-3 en España: la regulación y definición de estándares mínimos, las ratios, las condiciones laborales, la formación del personal, la evaluación y el currículo.

Regulación y estándares mínimos estatales

Algo que se ha constatado en el informe es que, a diferencia de la educación 3-6 y las etapas obligatorias, de gestión descentralizada desde hace décadas en nuestro país, en el primer ciclo de educación infantil (0-3) la descentralización territorial ha ido acompañada de una dispersión administrativa que ha configurado sus primeras fases de consolidación y ha repercutido en una gran diversidad en diseño, acceso y calidad de los servicios y desigualdad inter e intra-autonómica, así como inter e intra-municipal.

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 inferior, ya sea federal/regional o local, no supone en sí misma ningún problema. En el caso español, el problema fundamental ha sido una regulación estatal extremadamente débil. Aunque las responsabilidades se asignen a distintos niveles, se necesita una implicación del gobierno central en la definición de aspectos básicos.¹²⁴ Establecer estándares comunes de calidad es importante, sobre todo, para asegurar la equidad.¹²⁵

La educación 3-6, primaria y secundaria, llevan décadas de gestión descentralizada, sin mostrar los signos de dispersión del 0-3. Sobre todo, porque la normativa estatal –la LOE y los Reales Decretos que la desarrollan– que regula los niveles obligatorios y el segundo ciclo especifica “objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación”, “los requisitos que hayan de cumplir los centros” y se compromete a “garantizar una oferta de plazas suficientes”. Y esto no ocurre en el 0-3. Se delega

en las comunidades autónomas o, incluso, en “las administraciones públicas” en general.

Hay consenso entre expertos¹²⁶ que una regulación de estándares mínimos debe incluir:

- Definición de responsabilidades políticas de cada nivel de gobierno
- Requisitos de calidad de la oferta (centros y ratios)
- Currículo básico
- Formación requerida al personal
- Supervisión y evaluación

Más allá de los mínimos estatales, hay otras cuestiones donde, dada la descentralización de las competencias educativas, la vía de trabajo debe ser la cooperación con las comunidades autónomas.

124 Vandebroek, Lenaerts y Beblavý, 2018.

125 OCDE, 2012.

126 Vandebroek, Lenaerts y Beblavý, 2018; entrevistas.

RECOMENDACIONES

- Establecer una regulación estatal común de los requisitos mínimos para los centros que imparten educación infantil de primer ciclo, que incluya espacios, ratios docente-alumno, formación inicial del profesorado y mecanismos de supervisión y evaluación en línea con las recomendaciones internacionales.
- Incorporar a los requisitos de los centros que imparten educación infantil el contar con una política de salvaguarda infantil que proteja a niños y niñas frente a cualquier forma de violencia.

POLÍTICAS DE SALVAGUARDA INFANTIL COMO REQUISITO DE LAS ESCUELAS INFANTILES

Las escuelas infantiles deben ser espacios seguros para la infancia. Para ello, deben contar con políticas de salvaguarda que garanticen que los niños y las niñas están en todo momento protegidos frente a cualquier forma de violencia. Estas políticas deben incluir la formación de los y las profesionales en la prevención y detección de la violencia contra la infancia, de códigos éticos y de conducta suscritos por todo el personal que tenga contacto con niños y niñas, y protocolos ante la detección de cualquier forma de violencia, ocurra dentro o fuera de la escuela, que determine de forma clara las actuaciones y responsabilidades de los profesionales que la detecten. Las normativas que regulan los requisitos mínimos de los centros educativos deben incorporar esta exigencia.

Ratios de niños y niñas por adulto

Uno de los aspectos que explica el coste relativamente bajo de la educación temprana en España son las altas ratios niños-educadores. Las ratios más bajas son beneficiosas porque permiten al profesorado centrarse más en

necesidades individuales y están relacionadas con mejores interacciones entre niños y niñas y docentes.¹²⁷

127 Schleicher, 2019.

Las recomendaciones de la Red Europea de Educación Infantil sobre las ratios niños–adulto deseables son:¹²⁸

- 0-1 años: 4 niños por adulto
- 1-2 años: 6 niños por adulto
- 2-3 años: 8 niños por adulto

Las recomendaciones de algunos expertos y asociaciones son todavía más exigentes, ha-

blando de 3 niños por adulto para los menores de 2 años, y de 4 o 5 niños por adulto para los menores de 3 años.¹²⁹ De hecho, esas son las ratios en países como Finlandia o Suecia. Ratios mucho más bajas que las recogidas en las normativas autonómicas españolas. **España está entre las ratios máximas más altas de Europa a los 2 años.**¹³⁰ La diferencia está en que nuestros países vecinos los grupos tienen más de una profesional, aquí normalmente el tamaño de la unidad equivale a la ratio por profesional porque los apoyos son mínimos.¹³¹

Tabla 16.
Ratios máximas niños/as – profesional en educación infantil 0-3

	0-1 año	1-2 años	2-3 años
Andalucía	8	13	20
Cataluña	6	10	15
Comunidad de Madrid	8	14	20
Comunidad Valenciana	8	13	20
Euskadi	8	13	18
Países Bajos	3	5	8
Francia	5	5	8
Portugal	5	8	8
Alemania	4/8	4/8	4/8
Reino Unido	3	3	4/5

Fuente: Espinosa, 2018, Comisión Europea/EACEA/Eurydice, 2019.

128 Espinosa, 2018.

129 Espinosa, 2018; Dalli & Rockel, 2012; Expert Advisory Panel on Quality Early Childhood Education and Care, 2009.

130 Comisión Europea/EACEA/Eurydice, 2019.

131 Generalmente las normativas establecen que el centro debe contar con “personal cualificado en número igual al de unidades en funcionamiento más uno”.

BUENA PRÁCTICA

PAREJA EDUCATIVA (AYUNTAMIENTO DE MADRID Y HAURRESKOLAK)

En las haurreskolas del Gobierno Vasco, tienen dos educadores por aula (uno a media jornada), por lo que gozan de ratios mucho más bajas de las habituales en el resto del estado.¹³²

A partir del año 2016 el Ayuntamiento de Madrid ha introducido dos profesionales por grupo, la denominada “pareja educativa”, lo que permite reducir la ratio sin costes de infraestructura y favorece la colaboración entre docentes.

RECOMENDACIONES

- Incorporar profesionales extra en los grupos –con fórmulas como el segundo profesional a media jornada o la pareja educativa– que permitan reducir la ratio sin incrementar los costes de infraestructura.

Salarios de las profesionales: los problemas de la gestión indirecta y privada

Los salarios afectan a la satisfacción laboral de los docentes y si son bajos pueden disuadir a profesionales cualificados de trabajar en la educación infantil. Hay evidencia de que mejores salarios inciden sobre la calidad de las interacciones con los niños y las niñas.¹³³

Durante los años de la crisis y la post-crisis, la lógica de ahorro de costes en el 0-3 ha sido combinar ratios altas y profesionales con salarios muy bajos. En esto tiene mucho que ver la elevada presencia de centros públicos exter-

nalizados y centros privados con financiación mediante ayudas a las familias, que diluyen la idea de hablar de educación infantil de primer ciclo pública en términos laborales.

El personal de las guarderías privadas o públicas de gestión indirecta a menudo carece de representación sindical, fuerza y poder de negociación con los que cuentan los maestros en las escuelas primarias. Según el último convenio de 2019 cobrarían entre 800 y 900 euros netos al mes.¹³⁴

132 ISEI–IVEI, 2017.

133 Schleicher, 2019.

134 <http://www.fe.ccoo.es/deb59a302767e12d690ddf55eab95c46000063.pdf>
https://elpais.com/sociedad/2019/05/20/actualidad/1558377993_182370.html

Por otra parte, algunas autoridades locales han reescrito por completo el pliego de condiciones de los concursos públicos de las escuelas infantiles públicas externalizadas, reduciendo el peso del proyecto educativo en las valoraciones, para centrarse en los costes finales, que, a menudo han convertido tales concursos en subastas a la baja.¹³⁵

Además, la presencia de formas contractuales no estándares (en su mayoría temporales) es mucho más elevada en el tramo 0-3 que en los sucesivos y esto tiene su reflejo en los niveles salariales: más del 30 % de las trabajadoras en el 0-3 tienen sueldos que no superan los 1.000 Euros mensuales. Considerando el salario por

hora trabajada, las profesoras en el 0-3 cobran un 21,8 % menos que profesoras y profesores con cualificaciones análogas que trabajan en el segundo ciclo (3-6). **En España el 0-3 ofrece peores condiciones salariales y laborales independientemente de su nivel de cualificación.** Es decir, las diferencias se explican no por distintos niveles de formación sino por las características del ciclo.¹³⁶

Esta cuestión tiene además un fuerte componente de género: un 97,5 % del personal docente de los centros de educación infantil son mujeres,¹³⁷ es un sector completamente feminizado y su precariedad contribuye a las desigualdades económicas.

RECOMENDACIONES

- Revisar las condiciones de los contratos de gestión indirecta y la financiación de la oferta privada para mejorar las condiciones laborales de las profesionales.

Formación del profesorado

La preparación previa del personal que trabaja en las escuelas infantiles influye mucho sobre la calidad del proceso educativo.¹³⁸ Los requisitos formativos para trabajar como educador o educadora varían entre comunidades autónomas, entre las que exigen Magisterio o

formación profesional de grado superior y las que permiten también otros profesionales con cualificaciones relacionadas con la educación infantil o habilitados por su experiencia previa (Cataluña, Comunidad de Madrid o Comunidad Valenciana, entre otras).¹³⁹ La mayoría

135 Ibáñez y León 2014; entrevistas.

136 León et al. 2018.

137 Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2019. Las cifras de la educación.

138 Schleicher, 2019; Vandenbroeck, Lenaerts y Beblavý, 2018.

139 Ver análisis comparativo en Espinosa, 2018.

de países europeos no exigen formación universitaria. Como requisito mínimo en España solo un componente del equipo docente de cada escuela debe estar en posesión del título de Magisterio –regulación que coincide con la sueca, por ejemplo–. Distintos organismos sí recomiendan que todo el personal educativo tenga una formación especializada en educación infantil, al menos de formación profesional superior.¹⁴⁰

No obstante, de todos los factores estructurales, la formación permanente y el desarrollo profesional del equipo docente es el factor que más claramente impacta en el desarrollo

y aprendizaje de niños y niñas, más incluso que la cualificación inicial.¹⁴¹ Sin embargo, una vez más debido a la desconexión de la educación infantil 0-3 del resto del sistema educativo, en varias comunidades autónomas el personal docente de las escuelas infantiles no tiene acceso a la oferta pública de formación del profesorado o carecen de horas asignadas a ese objetivo. Es necesario que maestros y maestras dispongan de horas no lectivas remuneradas para asistir a formación y para trabajo de reflexión en equipo. La reflexión sobre propia práctica y el acompañamiento formativo por otras profesionales son medidas muy efectivas.

RECOMENDACIONES

- Armonizar la regulación de los requisitos formativos del personal docente, estableciendo como mínimo la formación profesional de grado superior en educación infantil.
- Incorporar a maestras y educadoras de escuelas infantiles públicas y financiadas con fondos públicos a la oferta pública de formación permanente del profesorado, desarrollando acciones específicas para esta etapa educativa.
- Establecer horas no lectivas remuneradas para actividades formativas.

Supervisión y evaluación

Hoy por hoy, **el 0-3 carece de un registro sistemático de datos fiables y válidos sobre variables fundamentales para su gestión:** acceso, financiación, calidad y condiciones laborales. A menudo, ni las definiciones

de las categorías, ni la metodología de registro, ni los indicadores son equivalentes entre municipios o autonomías. Son escasos los datos incorporados en las estadísticas oficiales del Ministerio de Educación y prácticamente

140 Consejo de la Unión Europea, 2019; Vandebroek, Lenaerts y Beblavý, 2018.

141 Schleicher, 2019.

no hay indicadores referidos a esta etapa en el Sistema Estatal de Indicadores de la Educación.

Por otra parte, llama la atención que no hay ningún estudio de evaluación de la educación infantil de primer ciclo realizado en España en los últimos años. Si se comprueban meta-análisis realizados recientemente –como el estudio Engaging Young Children– hay estudios incluidos de muchos países europeos, pero ninguno de España. El último estudio realizado por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, con carácter piloto, tuvo lugar en 2007.^{142 143}

La inspección educativa de las comunidades autónomas es la responsable de asegurar el cumplimiento de los requisitos en los centros y el desarrollo del currículo. Especialmente dada la elevada presencia del sector privado, la autorización y el control sobre los centros educativos por parte de las administraciones es fundamental para asegurar la calidad. Sin embargo, se observa que el procedimiento de autorización y su renovación es documental, se presta escasa atención a la implementación del currículo y los procesos educativos en los centros y las comunidades autónomas cuentan con escaso personal y poco especializado para esta tarea.

RECOMENDACIONES

- Armonizar y organizar la recogida sistemática de datos sobre la educación infantil 0-3 (acceso, equidad, financiación, profesorado, calidad).
- Desarrollar un marco de indicadores de acceso, calidad y equidad de la educación infantil de primer ciclo que formen parte del Sistema Estatal de Indicadores de la Educación.
- Poner en marcha evaluaciones regulares de la calidad en la educación infantil de primer ciclo desde el Instituto Nacional de Evaluación Educativa en colaboración con las comunidades autónomas.
- Reforzar la inspección educativa específica para primer ciclo de educación infantil y los procesos de autorización y seguimiento de los centros, públicos y privados, incluyendo sus procesos pedagógicos.

142 Mancebón et al., 2018.

143 No se trata de evaluar directamente las competencias de niños y niñas de 0 a 3 años, aspecto muy criticado por los investigadores a nivel internacional, sino, por ejemplo, de utilizar las herramientas existentes de observación de aula para analizar la calidad de las interacciones adulto–niño/a.

Currículo y pedagogía

El currículo es uno de los factores clave para la calidad de esta etapa. En ese sentido, el Marco Europeo de Calidad de la Educación y Atención Infantil destaca dos condiciones que debe cumplir:¹⁴⁴

- Que tenga un planteamiento pedagógico que favorezca el desarrollo del niño y la niña en un sentido holístico, incluyendo las dimensiones social, emocional, cognitiva y física y su bienestar.
- Que promueva la colaboración del personal con la familia, con otras etapas educativas y otros servicios a la infancia.

Se suele distinguir entre dos enfoques pedagógicos: la **enseñanza centrada en el niño** o el enfoque del desarrollo –actividades iniciadas por el niño, resolución de problemas, aprendizaje por descubrimiento– y **enseñanza didáctica** –dirigida por el profesorado, actividades planificadas centradas en habilidades académicas–.¹⁴⁵

Los enfoques pedagógicos centrados en el niño son los que mejor promueven el desarrollo integral, a partir del aprendizaje vivencial, el juego y las interacciones sociales, y son los más apropiados de 0 a 3 años.¹⁴⁶ Las prácticas centradas en el niño y la niña favorecen las habilidades socioemocionales, la motivación por aprender, la creatividad y la autoestima que son bases fundamentales para el aprendizaje

posterior. El juego beneficia el desarrollo en el corto, medio y largo plazo y es un componente básico de la educación infantil.

Los principios pedagógicos de la LOE siguen este planteamiento.¹⁴⁷ Sin embargo, a diferencia del segundo ciclo donde el Ministerio desarrolla el currículo, **la LOE delega en las comunidades autónomas la definición de los contenidos del primer ciclo**. Esto ha dado lugar a niveles de desarrollo muy dispares. Por ejemplo, la Región de Murcia no ha definido contenidos y la Comunidad de Madrid solo enumera los “ámbitos de experiencia” en un artículo, mientras que otras hacen un desarrollo exhaustivo de objetivos y contenidos para cada una de las áreas.

La definición de la colaboración con familias presenta grandes diferencias. **La mayoría de comunidades se limitan a enumerar el principio de la participación de padres y madres**. Algunas establecen consejos escolares para su canalización –por ejemplo, en la Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana–. La Comunidad Valenciana establece que los centros desarrollen planes de actuación para favorecer la colaboración de las familias en las actividades y en Madrid esas actuaciones deben formar parte de la propuesta pedagógica. Andalucía establece que los centros educativos promoverán acciones formativas orientadas al apoyo y la formación de las familias en materia educativa.

144 Comisión Europea, 2014b.

145 Schleicher, 2019.

146 Schleicher, 2019; Vandenbroeck, Lenaerts y Beblavý, 2018.

147 “La educación infantil tiene carácter voluntario y su finalidad es la de contribuir al desarrollo físico, afectivo, social e intelectual de los niños.” (art. 12); “Los métodos de trabajo en ambos ciclos se basarán en las experiencias, las actividades y el juego y se aplicarán en un ambiente de afecto y confianza, para potenciar su autoestima e integración social” (art. 14).

Escasa presencia tiene en cambio en la regulación la colaboración con otros servicios a la infancia (sanitarios, servicios sociales...). Como un buen ejemplo la Comunidad Valenciana

pide a los centros que desarrollen pautas de colaboración con servicios del municipio y con los servicios sanitarios.

RECOMENDACIONES

- Desarrollar un currículo para ambos ciclos de educación infantil, que incluya objetivos y contenidos, que aborde el desarrollo integral del niño y la niña (desarrollo personal, emocional y social; cuidado y bienestar; conocimiento y comprensión del mundo; lenguaje y comunicación; desarrollo físico y movimiento; y expresión creativa), a través de prácticas pedagógicas centradas en el niño y la niña y del juego, e incluya la colaboración estrecha con las familias y con otros servicios que afectan a la infancia.

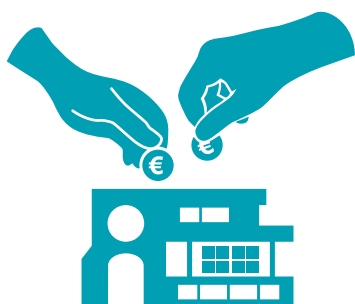


Las políticas: para una educación 0-3 equitativa, inclusiva y de calidad



Disponible

Provisión de plazas públicas suficientes y cercanas



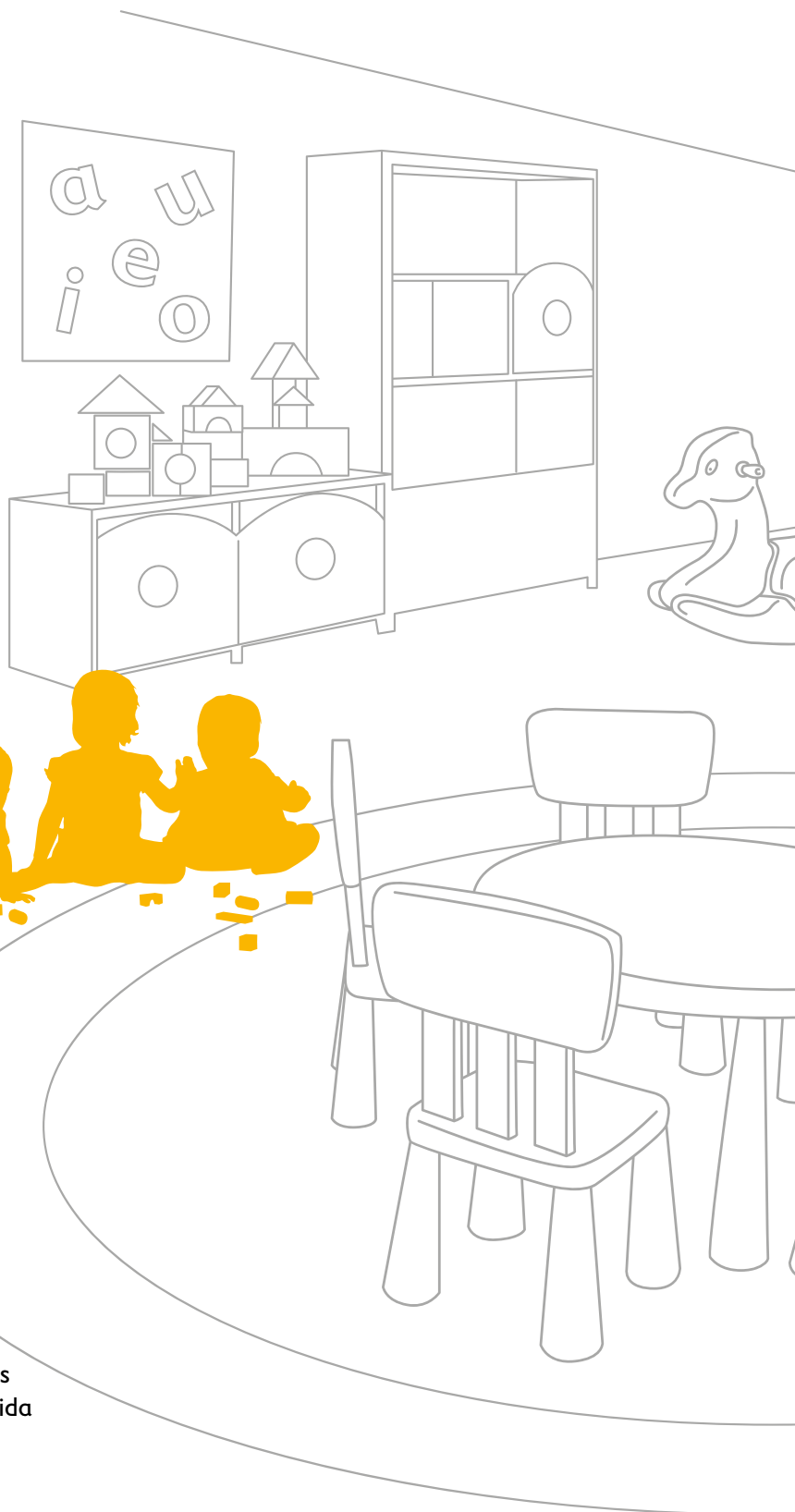
Asequible

Financiación sostenible, precios asumibles y gratuidad para los que lo necesitan



Accesible

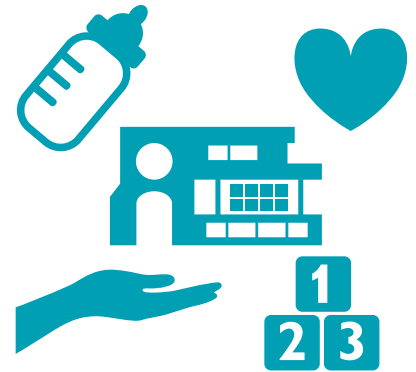
Criterios y procesos de admisión y acogida sencillos, inclusivos y acompañados





Flexible e inclusiva

Oferta diversa, flexible y adaptada a las necesidades de niños, niñas y sus familias



Integrada

Como parte del sistema educativo y con otros servicios a la infancia de forma integral



De calidad

Regulación y garantías de condiciones y procesos adecuados para aprendizaje y bienestar





5. CONCLUSIONES

A pesar de que nadie niegue la importancia en el desarrollo de los niños y niñas durante sus primeros años de vida, los beneficios del primer ciclo de educación infantil aún continúan siendo poco conocidos y poco valorados. El insustituible papel de la familia ha de ser complementado con una educación infantil equitativa y de calidad, siendo de especial importancia para los niños y las niñas más vulnerables.

Si bien es cierto que la escolarización 0 a 3 años en España se ha duplicado en los últimos 10 años, superando así la media europea y colocándose al nivel de los países con mayor nivel de bienestar, esta escolarización no ha alcanzado a todos los niños y niñas por igual. Una oferta pública todavía escasa, precios elevados, ayudas insuficientes, procesos burocráticos complejos, y horarios y modelos de atención inflexibles, poco inclusivos y poco accesibles, son barreras que impiden a las niñas y niños más desfavorecidos acceder a este nivel educativo.

El gran reto que España tiene ahora es ampliar el acceso equitativo a este ciclo educativo e invertir en él, no solo por una cuestión de derechos, sino porque es además la etapa más rentable y eficaz para reducir desigualdades educativas y sociales. Solo mediante una revisión del sistema que plantee unos estándares mínimos de calidad, que flexibilice los modelos de atención y los procesos de acceso, y creación de plazas realmente accesibles para las familias más vulnerables, lograremos una educación 0-3 que favorezca el desarrollo y la inclusión de aquellos niños y niñas que más lo necesitan.

Estamos en un momento clave para seguir impulsando las políticas relativas a la educación infantil y decidir cómo queremos que siga creciendo y consolidándose sin dejar a nadie atrás.

6. RECOMENDACIONES



» **DISPONIBILIDAD – Provisión de plazas públicas suficientes y cercanas**

1. Desarrollar un plan estatal para la construcción de escuelas infantiles focalizado en zonas geográficas con baja cobertura y con población de bajo nivel socioeconómico, con criterios de asequibilidad de las plazas creadas y con compromisos de financiación para su funcionamiento.
2. Elaborar mapas autonómicos de oferta escolar 0-3 y, a partir de ahí, planes de creación de escuelas infantiles acordes a las necesidades de cobertura en el territorio priorizando las zonas con población de bajo nivel socioeconómico.
3. Garantizar legalmente el derecho a una plaza asequible de educación infantil de 0 a 3 años, de forma progresiva empezando por el nivel 2-3 hasta alcanzar la finalización de los permisos parentales. Como parte de la oferta, esa garantía de plaza deberá incluir las modalidades de espacio familiar/grupo de crianza para quienes la demanden.

» **ASEQUIBILIDAD – Financiación sostenible, precios asumibles y gratuidad para los que lo necesitan**

4. Establecer marcos institucionales estables (planes, consorcios, institutos) que aseguren la financiación sostenible de las escuelas infantiles por parte de los gobiernos autonómicos. El coste asumido por las familias no superará el 25 %.
5. Desarrollar medidas de apoyo económico del Estado para sostener y hacer asequibles las plazas en educación infantil de primer ciclo (créditos a las comunidades autónomas o ayudas/becas a la escolarización a niños y niñas del umbral 1).
6. Implantar sistemas de tarificación social progresivos que incluyan tanto la escolaridad como el comedor y un tramo de gratuidad que cubra, al menos, al 30 % de niños y niñas.
7. Asignar las ayudas o bonificaciones por criterios socioeconómicos objetivos (renta familiar, nivel educativo progenitores, monoparentalidad) que eviten la barrera disuasoria del informe previo de servicios sociales.
8. Establecer ayudas para vestimenta, material, transporte y otros costes de escolarización en educación infantil.
9. En caso de optar por financiar a las familias el acceso a oferta privada, deberá transferirse el dinero directamente a las escuelas con sistemas de tarificación social progresiva para que en la práctica el acceso sea gratuito o de bajo coste para las familias más desfavorecidas, evitando requisitos de matrícula previa que impliquen abonar una cantidad. Las escuelas deberán cumplir con regulaciones de sus precios, admisión y condiciones de calidad.
10. La financiación a la oferta privada debe dirigirse preferiblemente a centros de educación 0-3 o 0-6 para evitar los problemas de desigualdad en la admisión y segregación escolar.
11. No generalizar un modelo de conciertos mientras no se resuelvan los problemas de equidad (segregación, regulación en la admisión y financiación) que arrastra la doble red en el resto del sistema educativo. En todo caso, la red pública tiene un papel central de cara a la calidad y la equidad del sistema.
12. Priorizar en la programación de los fondos de la política de cohesión de la UE 2021-2027 (Fondo Europeo de Desarrollo Regional y Fondo Social Europeo Plus) la financiación de infraestructuras y proyectos para el acceso equitativo a la educación infantil de primer ciclo.

» **ACCESIBILIDAD – Criterios y procesos de admisión sencillos, inclusivos y acompañados**

13. En caso de sobredemanda, priorizar en la admisión criterios socioeconómicos objetivos como la renta familiar o el nivel educativo de los progenitores y no incluir requisitos de situación laboral familiar que excluyan a niños y niñas que necesitan la atención educativa.
14. Implementar reservas de plaza para perfiles desfavorecidos (baja renta, familias monoparentales, alumnado con necesidades educativas especiales) y para traslados por desahucio en escuelas infantiles sostenidas con fondos públicos, evitando así la segregación y favoreciendo el acceso.
15. Dar seguimiento a la composición social de los centros y al impacto de los criterios de admisión para realizar los ajustes necesarios que garanticen la heterogeneidad social del alumnado.
16. Simplificar y hacer accesibles la información y los procedimientos de inscripción y solicitud de ayudas para escuelas infantiles, permitiendo que los trámites puedan hacerse íntegramente en la escuela con el apoyo del personal del centro.
17. Impulsar oficinas territoriales de escolarización que informen y acompañen a las familias en el proceso de información, inscripción y solicitud de ayudas.
18. Desarrollar acciones proactivas de información y sensibilización a familias sobre los beneficios y cómo acceder a educación infantil de primer ciclo y de acompañamiento en el proceso de inscripción y acogida, especialmente focalizado en familias desfavorecidas: campañas en centros de salud y espacios públicos, cartas informativas, visitas a domicilio...
19. Editar las campañas y materiales informativos en las principales lenguas habladas por la población inmigrante de cada municipio e incorporar mediadores interculturales donde sea preciso.

» **FLEXIBILIDAD E INCLUSIÓN – Oferta diversa, flexible y adaptada a las necesidades**

20. Ofrecer mayor flexibilidad tanto en horarios –mayor amplitud de apertura, por tramos horarios de mañana y tarde, con mayor flexibilidad de entrada y salida– como de tiempos de asistencia –todos los días o algunos días a la semana– y calendario –, que se adapten mejor a la situación laboral y las preferencias de crianza de las familias, dentro de los límites que requiere el desarrollo del proyecto educativo y las necesidades de niños y niñas.
21. Incorporar modalidades de atención educativa donde participen niños y niñas con sus familias (grupos de crianza/espacios familiares), escolarizados o no, como parte de la oferta educativa de las escuelas infantiles.
22. Desarrollar iniciativas de empoderamiento educativo de las familias y de desarrollo de las habilidades parentales, como acciones de formación en pautas de crianza positiva, nutrición o salud.
23. Desarrollar directrices pedagógicas para grupos de crianza por parte de las administraciones educativas.
24. Favorecer la transparencia y la participación e implicación de las familias en el funcionamiento de las escuelas infantiles a través de metodologías participativas en el aula.
25. Desarrollar acciones formativas dirigidas a las profesionales de las escuelas infantiles en cuestiones de interculturalidad, desigualdad, pobreza y exclusión social y cómo abordarlas desde la escuela.
26. El proyecto educativo y los servicios, por ejemplo, la dieta del comedor o las actividades, deben ser sensibles a la diversidad cultural y religiosa de las familias.
27. Impulsar la presencia de personal en las escuelas proveniente de minorías, de forma que refleje la diversidad social y cultural del entorno, para vencer así la desconfianza de las familias.
28. Incorporar plenamente la etapa en los sistemas de atención a la diversidad, con dotación suficiente de Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica específicos para la etapa, y la provisión de recursos de apoyo para la inclusión del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo o en situación de vulnerabilidad.

29. Dotar de financiación o personal extra o bajadas de ratio a las escuelas infantiles que escolarizan alumnado desfavorecido o con necesidades educativas especiales.
30. Establecer una regulación para las madres de día y las ludotecas como servicios complementarios de atención educativa a niños y niñas de 0 a 3 años para asegurar su calidad y la protección de la infancia.

» **INTEGRACIÓN – Integrada en el sistema educativo y con otros servicios a la infancia de forma integral**

31. Que la atención 0-3 años se preste exclusivamente en centros de carácter educativo bajo autorización, regulación y control de las administraciones educativas.
32. Si se opta por la creación de aulas de 2 años en colegios, adecuar los espacios y recursos a las necesidades del ciclo y revisar la organización para su plena integración con el resto de la etapa.
33. Tener en cuenta el conjunto de la oferta de 0-3 y su sostenibilidad a la hora de planificar la implantación de aulas de 2 años.
34. Revisar la regulación de la admisión para asegurar que la incorporación del primer ciclo de infantil en centros de infantil y primaria concertados no genera segregación. Los baremos de admisión deben ser igualitarios y aplicar desde el inicio del concierto, nunca antes.
35. Incorporar explícitamente el cuidado en un entorno seguro, cálido y afectuoso en los principios, objetivos y currículos de la educación infantil desde una definición amplia de educación y un enfoque holístico de niños y niñas y sus necesidades – sociales, emocionales, cognitivas y físicas–.
36. Favorecer que servicios sociales y sanitarios atiendan en la misma escuela infantil y, a través de normas y protocolos, cooperen estrechamente con ella facilitando su vínculo con las familias.
37. Convertir escuelas infantiles en “casas de la primera infancia” como centros territoriales de recursos a la primera infancia y la familia, que integren educación infantil y, en función de las necesidades del contexto, espacios familiares, servicios sociales, servicios de salud materno–infantil, acompañamiento en el embarazo, orientación familiar, ludotecas, actividades de ocio o iniciativas comunitarias.

» **CALIDAD – Regulación y garantías de calidad en las condiciones y en los procesos**

38. Establecer una regulación estatal común de los requisitos mínimos para los centros que imparten educación infantil de primer ciclo, que incluya espacios, ratios docente-alumno, formación inicial del profesorado y mecanismos de supervisión y evaluación en línea con las recomendaciones internacionales.
39. Incorporar a los requisitos de los centros que imparten educación infantil el contar con una política de salvaguarda infantil que proteja a niños y niñas frente a cualquier forma de violencia.
40. Incorporar profesionales extra en los grupos –con fórmulas como el segundo profesional a media jornada o la pareja educativa– que permitan reducir la ratio sin incrementar los costes de infraestructura.
41. Revisar las condiciones de los contratos de gestión indirecta y la financiación de la oferta privada para mejorar las condiciones laborales de las profesionales.
42. Armonizar la regulación de los requisitos formativos del personal docente, estableciendo como mínimo la formación profesional de grado superior en educación infantil.
43. Incorporar a maestras y educadoras de escuelas infantiles públicas y financiadas con fondos públicos a la oferta pública de formación permanente del profesorado, desarrollando acciones específicas para esta etapa educativa.
44. Establecer horas no lectivas remuneradas para actividades formativas.
45. Organizar, junto a las comunidades autónomas, la recogida sistemática y armonizada de datos sobre la educación infantil 0-3 (acceso, equidad, financiación, profesorado, calidad).
46. Desarrollar un marco de indicadores de la educación infantil de primer ciclo que formen parte del Sistema Estatal de Indicadores de la Educación.
47. Poner en marcha evaluaciones regulares de la calidad de los procesos en la educación infantil de primer ciclo desde el Instituto Nacional de Evaluación Educativa en colaboración con las comunidades autónomas.

48. Reforzar la inspección educativa específica para primer ciclo de educación infantil y los procesos de autorización y seguimiento de los centros, públicos y privados, incluyendo sus procesos pedagógicos.
49. Desarrollar un currículo para ambos ciclos de educación infantil, que incluya objetivos y contenidos, que aborde el desarrollo integral, a través de prácticas pedagógicas centradas en el niño y la niña y del juego, e incluya la colaboración estrecha con las familias y con otros servicios que afectan a la infancia.

¿Cuánto cuesta esto? Costes de la propuesta

En cuanto al coste de la universalización progresiva, no contamos con datos oficiales a nivel estatal del coste de la educación infantil de primer ciclo. Contrastando distintas estimaciones,¹⁴⁸ podemos estimar que el coste por alumno en condiciones de calidad estaría en 5.550 euros.

Según las estadísticas del Ministerio de Educación y Formación Profesional, en el curso 2017–2018 la tasa de escolarización 0-2 era del 38,2 %, había 473.545 niños y niñas de 0 a 2 años escolarizados del total de 1,24 millones que hay en España. Asumiendo un nivel de cobertura máximo del 70 % –nivel de Dinamarca pues la demanda nunca alcanza el 100 %– faltarían alrededor de 394.000 plazas para alcanzar la universalidad.

Eso supondría un coste anual de 2.190 millones, de los cuales las familias podrían asumir hasta un 25 %, por lo que el incremento del gasto para las administraciones serían 1640 millones. Para que en 2030 España cumpla con la meta 4.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

y universalice la atención educativa de 0 a 3 años de calidad, implicaría tramos anuales de incremento del 10 % de la demanda no cubierta (39.000 plazas) con un coste público de 164 millones.

Esta inversión tendría una rentabilidad mínima a largo plazo de más de cuatro veces en empleo y salarios de las madres, reducción del gasto en repetición, apoyo y refuerzo y mayores ingresos por impuestos de los salarios más altos de los hijos y las hijas.

Si nos sigue pareciendo mucho, es interesante tener presente que los problemas que sufrimos son más caros que la solución que se plantea. Por ejemplo, la repetición cuesta aproximadamente unos 2.800 millones de euros del gasto en educación cada año,¹⁴⁹ sin contar su impacto económico por la baja cualificación y la baja productividad que genera a medio plazo en los y las jóvenes que la sufren. El abandono escolar prematuro se estima que podría tener un coste anual sobre la economía española de 17.000 millones de euros.¹⁵⁰

148 Van Huize, Dumhs y Plantenga (2018) estiman el coste por plaza en 3 años –incluyendo gastos de personal y costes generales por niño– en 5.451 euros en precios de 2017; la FEMP estimó el coste de funcionamiento en 5500 euros por niño; Castellanos y Perondi (2018) cuantifican el coste entre 5532 y 5698 euros; según los cálculos de la Diputación de Barcelona una plaza costaba 5536 euros en 2017, con una ratio media de 1,5 educadoras.

149 Gortázar y Moreno, 2017.

150 Ivie, 2013.

¿Quién hace qué? Una propuesta de gobernanza

	Disponibilidad	Asequibilidad	Accesibilidad
Estado	Plan de creación de plazas focalizado Derecho legal a una plaza	Becas o apoyo financiero a las comunidades autónomas Programación fondos europeos	-
Comunidades Autónomas	Mapa escolar y planes de creación de plazas	Tarificación social Programación fondos europeos Mecanismos de financiación (plan, ley, consorcio) Ayudas a material, vestimenta y transporte	Normas y criterios de admisión inclusivos Reservas de plazas Oficinas escolarización Campañas información y sensibilización
Ayuntamientos	-	Tarificación social	Oficinas escolarización Campañas información y sensibilización
Centros	-	-	Apoyo en trámites

Flexibilidad e inclusión	Integración	Calidad	
-	-	Regulación estatal de requisitos mínimos y currículo Indicadores armonizados y evaluación (INEE y SEIE)	Estado
Regulación horarios flexibles Oferta espacios familiares Formación en inclusión y trabajo social Atención a la diversidad Regulación madres día y ludotecas	Solo Consejerías de Educación Casas de primera infancia Normas, protocolos y redes de coordinación	Indicadores, datos y evaluación Revisión contratos gestión indirecta Profesionales extra (menor ratio) Horas formación remuneradas Oferta formación profesorado Currículo holístico (dos ciclos)	Comunidades Autónomas
Horarios flexibles Oferta espacios familiares	Casas de primera infancia Integración y redes con servicios locales	Revisión contratos gestión indirecta Profesionales extra (menor ratio)	Ayuntamientos
Horarios flexibles Protocolos de acogida Metodologías participativas Proyecto educativo inclusivo	Cooperación con servicios sociales, sanitarios, protección y otros Apertura espacios	Política salvaguarda infantil	Centros



7. ¿QUÉ HACE SAVE THE CHILDREN EN EDUCACIÓN INFANTIL?

Proyecto de Atención Socioeducativa a la Primera Infancia

El Proyecto de Atención a la Primera Infancia es una **intervención socioeducativa destinada a niñas y niños de los 0 a los 6 años y a sus familias**. El proyecto pretende paliar las desigualdades a las que se enfrentan los colectivos más vulnerables y con menos recursos y pone el foco en aquellos niños y niñas que se encuentran en claro riesgo de exclusión social.

Se trata de una **propuesta pedagógica de educación viva y activa** basada en los fundamentos propios de los espacios educativos no directivos. Save the Children **centra la mirada en el niño y la niña** a través del respeto a sus ritmos y a sus necesidades de aprendizaje. Se potencia la autonomía de los niños y las niñas a través de la experimentación y el juego, herramientas fundamentales para el aprendizaje.

El trabajo con los niños y las niñas parte del respeto a la realidad familiar. Creemos esencial **incorporar a las familias en los procesos educativos** de sus hijos o sus hijas e intervenir para que los vínculos filio-parentales sean saludables y faciliten el crecimiento de niños y niñas emocionalmente sanas.

La intervención socioeducativa incide en los vínculos afectivos, la educación emocional, el desarrollo motriz, la experimentación sensorial y la oralidad.

Nuestro programa se organiza a través de dos grupos de edad:

- **De 0 a 3 años:** La metodología es a través de **grupos de crianza**. Se trabaja con las madres y/o padres, en un espacio conjunto donde a través de diferentes actividades y con el acompañamiento de dos educadoras, contribuimos a que las familias adopten una mirada y estilo de cuidado y acompañamiento más respetuoso con sus necesidades y sus etapas de desarrollo de los niños y las niñas. Se trata de ayudar a las familias a encontrar la medida adecuada para que puedan ejercer su papel como padres y madres.
- **De 3 a 6 años:** Se trabaja a través de **rincones** a los que niños y niñas se acercan según sus preferencias de aprendizaje y sus propios intereses. Preparamos el ambiente para que sea atractivo para todos y todas y los materiales resulten de su interés. Se trabaja en psicomotricidad, lectoescritura y matemáticas, a través del juego y del acompañamiento emocional.

Llevamos a cabo un trabajo integral con todos los miembros de la familia. A través de la **línea de trabajo con las familias**, se realizan diferentes modalidades de intervención dependiendo de la necesidad y realidad familiar, integrando un conjunto de actividades y estrategias socioeducativas que promueven el desarrollo y bienestar de la familia mediante la educación en valores, el desarrollo de competencias parentales y la construcción de vínculos estables positivos entre los miembros de la

unidad familiar. A través del acompañamiento y dotándolas de recursos pretendemos que las familias superen la situación de precariedad.

La **línea de trabajo comunitario** interviene para generar cambios sostenibles, acompañando a los tomadores de decisiones de los barrios de intervención, para incluir el enfoque de infancia y el enfoque de género en todas las medidas municipales que afecten al territorio. La organización busca compartir sus conocimientos y crear espacios de **interrelación con otros profesionales sociales, educativos y sanitarios del barrio** que estén en contacto con niños y niñas.

Uno de los lugares donde se desarrolla el proyecto es el **Centro de Recursos para la Infancia y la Adolescencia (CRIA)**, situado en la Plaza Puerto Rubio de Vallecas (Madrid). Es un espacio donde Save the Children trabaja con niños y niñas de los 0 a los 18 años. Se trata de un entorno educativo de calidad, en el que garantizamos la protección psicosocial y emocional de los niños y las niñas. En la actualidad atendemos a más de 200 personas, entre infancia y sus familias. Puente de Vallecas es el distrito que mayor índice de vulnerabilidad presenta de toda la Comunidad de Madrid.¹⁵¹

En la actualidad en el proyecto en Madrid participan 66 niños y niñas de los 0 a los 6 años y sus familias. A través de la intervención, los niños y las niñas desarrollarán sus potencialidades en el ámbito cognitivo, emocional y relacional. Las familias, por su parte, aumentarán sus habilidades de crianza y su conciencia sobre los derechos de sus hijos e hijas, mientras se conectan con otros adultos, recursos y servicios comunitarios.

El programa busca generar un impacto positivo y sostenible en los ámbitos del derecho a la educación, el derecho a la salud, a ser protegido y el derecho al juego y al interés superior del menor, recogidos en la Convención sobre los Derechos del Niño.

151 Según un estudio reciente publicado por la Comunidad de Madrid y la Universidad Carlos III.



BIBLIOGRAFÍA

ABC, 2013. El precio de la escuela infantil privada puede triplicar el de la pública. ABC, 7 junio 2013. Disponible en: <<https://www.abc.es/familia-ahorro/20131007/abci-precio-escuela-infantil-201310071040.html>>

Abrassart, A. y Bonoli, G., 2015. Availability, Cost or Culture? Obstacles to Childcare Services for Low-Income Families. *Journal of Social Policy*, 44 (4), pp. 787–806.

Alcrudo, P., Alonso, A., Escobar, M., Hoyuelos, A., Medina, A. y Vallejo, A., 2015. La Educación Infantil de 0 a 6 años en España. Editorial Fantasía.

Alonso, I., 2018. Educación pone coto a las aulas de 2 años en la concertada para evitar la segregación. *Deia*, 16 enero 2018. Disponible en: <<https://www.deia.eus/2018/01/16/sociedad/euskadi/educacion-pone-coto-a-las-aulas-de-2-anos-en-la-concertada-para-evitar-la-segregacion>>

Arnaiz, V., 2014. Les escoletes de Menorca. I ara què? Educació infantil i polítiques d'infància. *Anuari de l'Educació de les Illes Balears*. 2014.

Ayuntamiento de Barcelona, 2017. Mesura de Govern. Introducció d'un sistema de tarifació social al servei d'Escoles Bressol Municipals de Barcelona.

Ayuntamiento de Barcelona, 2019. Espais Familiars. Infància. [Online] Disponible en: <<https://ajuntament.barcelona.cat/infancia/ca/canal/espais-familiars>>

Ayuntamiento de València, 2019. Ajuntament de València Educació. Educación Infantil. Escuelas infantiles municipales. [Online]. Disponible en: <<https://educacio-valencia.es/es/escuelas-infantiles/>>

Bennet, J., 2012. Early childhood education and care (ECEC) for children from disadvantaged backgrounds: Findings from a European literature review and two case studies. Estudio elaborado para la Comisión Europea.

Blasco, J., 2015. Mesures contra la pobresa infantil: Ampliació selectiva d'escoles bressol i extensió de la tarifació social. Barcelona: UNICEF Comité Catalunya.

Blasco, J., 2018. La tarificación social y los perdedores invisibles. *El Periódico*, 8 abril 2018. Disponible en: <<https://www.elperiodico.com/es/opinion/20180408/la-tarifacion-social-y-los-perdedores-invisibles-jaume-blasco-6741927>>

Blasco, J., 2019. Dimensió social de l'educació en cura en la primera infància. Barcelona: IGOP (Projecte Recercaixa "Edu 0-3").

Bonal, X. y Saurí, E., 2016. Equitat en l'accés a les escoles bressol municipals. En: Diputació de Barcelona, 2016. Observatori de l'Educació Local. Edició 2016. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Camps, J. y Viola, D., 2018. La escuela infantil como territorio de protección de la infancia. *Aula de Infantil*, 93, pp. 13–16.

Cañazares, M.J., 2017. Tres millones de euros para guarderías privadas, nada para las públicas. *El Español*, 2 febrero 2017. Disponible en: <https://cronicaglobal.elespanol.com/politica/generalitat-solo-subvencion-guarderias-privadas_67829_102.html>

Castellanos, C. y Perondi, A.C., 2018. Diagnóstico sobre el primer ciclo de educación infantil en España (0 a 3 años). Propuesta de implantación de un sistema de educación infantil de calidad y cobertura universal. Estudio de viabilidad económica de la reforma propuesta y de sus impactos socio-económicos. *Papeles de Trabajo 3/2018*. Instituto de Estudios Fiscales.

Cebolla-Boado, H., Rahl, J. y Salazar, L., 2014. Aprendizaje y ciclo vital. La desigualdad de oportunidades desde la educación preescolar hasta la edad adulta. Barcelona: Obra Social "La Caixa".

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 2014. Estudio nº 3009. Cuidados a dependientes.

Comisión Europea, 2013. Recomendación "Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas", sobre medidas de lucha contra la pobreza y la exclusión social infantil.

Comisión Europea, 2013. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Barcelona objectives. The development of childcare facilities for young children in Europe with a view to sustainable and inclusive growth. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Comisión Europea, 2014a. Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Comisión Europea, 2014b. 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. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Comisión Europea, 2018a. Commission Staff Working Document Accompanying the document Proposal for a Council Recommendation on High Quality Early Childhood Education and Care Systems.

Comisión Europea, 2018b. 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 (the “Barcelona objectives”). Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Comisión Europea, 2019. Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión. Informe sobre España 2019, con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Semestre Europeo 2019. SWD(2019) 1008 final.

Comisión Europea/EACEA/Eurydice, 2019. Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe – 2019 Edition. Eurydice and Eurostat Report. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Comisión Europea/EACEA/Eurydice/Eurostat, 2014. Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe. 2014 Edition. Eurydice and Eurostat Report. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Comissió Tècnica 0-3, 2019. Document Marc: L'educació del infants 0-3 i la necessària equitat. Anàlisi de la realitat a les Illes Balears. Consideracions y recomanacions. Parlament de les Illes Balears. Conferència de Presidents.

Consejo de la Unión Europea, 2019. Recomendación del Consejo de 22 de mayo de 2019 relativa a unos sistemas de educación y cuidados de la primera infancia de alta calidad.

Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, 2018. Informe 2018 sobre el Sistema Educativo de la Comunidad de Madrid. Curso 2016–2017. Madrid: Consejería de Educación e Investigación.

Consejo Escolar del Estado, 2012. Informe 2012 sobre el estado del sistema educativo. Curso 2010–2011. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Consejo Escolar del Estado, 2015. Informe 2012 sobre el estado del sistema educativo. Curso 2013–2014. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Cordero, J.M. y Mateos, L., 2019. El fenómeno de la resiliencia educativa en la enseñanza primaria. Madrid: Fundación Ramón Areces, Fundación Europea Sociedad y Educación.

De Gispert, C., Salinas, P. y Vilalta, M., 2019. Participació laboral i serveis d'atenció a la primera infancia. Barcelona: IGOP (Projecte RecerCaixa “Edu 0-3”).

Dinamia, 2019. Informe de evaluación de impacto de las políticas públicas de cuidados del Ayuntamiento de Madrid 2003–2015. Madrid.

Diputació de Barcelona, 2018. Cercle de Comparació Intermunicipal de Escoles Bressol. Resultats any 2017. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Diputació de Barcelona, 2019. Les escoles bressol municipals: estat de la qüestió. Panel 2017. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Echeita, G. y Ainscow, M., 2011. La Educación Inclusiva como derecho. Marco de referencia y pautas de acción para el desarrollo de una revolución pendiente. Tejuelo, (12), pp. 26–46.

El Mundo, 2016. Denuncian que el porcentaje de inmigrantes en la escuela pública crecerá si no se toman medidas. El Mundo, 2 marzo 2016. Disponible en: <<https://www.elmundo.es/pais-vasco/2016/03/02/56d71c91e2704ea8078b459f.html>>

Espinosa, M^a A., 2018. La garantía de la educación en la etapa de 0-3 años. Inversión necesaria y rentable. Barcelona: Huygens.

Eurofound, 2015. Early childhood care: Accessibility and quality of services. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Eurostat, 2019. European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC).

Felfe, C., Nollenberger, N. y Rodríguez-Planas, N., 2012. Can't Buy Mommy's Love? Universal Childcare and Children's Long-Term Cognitive Development. IZA. Discussion Paper No. 7053.

Flaquer et al., 2008

Flisi, S., Meroni, E.C., Vera–Toscano, E., 2016. Indicators for early childhood education and care. JRC Technical Reports. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Frazer, H. y Marlier, E., 2017. Progress across Europe in the implementation of the 2013 EU Recommendation on 'Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage'. A study of national policies. European Social Policy Network (ESPN). Bruselas: Comisión Europea.

Gambaro, L., Steward, K. y Waldfogel, J. (eds.), 2014. An equal start? Providing quality early education and care for disadvantaged children. Bristol: Policy Press.

Gortázar, L., & Moreno, J. M. (2017). Costes y consecuencias de no alcanzar un pacto educativo en España. *Revista Educación, política y sociedad*, 2(2), julio–diciembre 2017, pp. 9–37

Gracia, P., 2016. Estratificación social y cuidado parental: un análisis del caso español. *Observatorio Social La Caixa*. [Online] Disponible en: <https://observatoriosociallacaixa.org/-/estratificacion-social-y-cuidado-parental_un-analisis-del-caso-espanol>

Heckman, J., 2012. Invest in early childhood development: Reduce deficits, strengthen the economy. Chicago: The Heckman Equation.

Heckman, J., 2016. There's more to gain by taking a comprehensive approach to early childhood development. Chicago: The Heckman Equation.

Heckman, J., 2017. Early Childhood Education: Quality and Access Pay Off. Chicago: The Heckman Equation.

Ibáñez, Z. y León, M., 2014. Early Childhood Education and Care Provision in Spain. En: León, M., 2014 (ed.). *The Transformation of Care in European Societies*. Palgrave Macmillan.

Institut Infància i Adolescència de Barcelona (IIAB), 2017. Serveis socioeducatius per a la primera infància. Anàlisi de models d'espais familiars. Barcelona: IIAB.

Instituto Nacional de Estadística, 2016. Urban Audit. Indicadores Urbanos. Año 2016.

Instituto Nacional de Estadística, 2017. Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Módulo de Acceso a los Servicios. Año 2016.

Instituto Nacional de Estadística, 2019. Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2018.

ISEI–IVEI, 2017. El primer ciclo de Educación Infantil en Euskadi. Estudio 2016 de los centros del Consorcio Haurreskolak. Gobierno Vasco, Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura.

Ivie, 2013. Informe Abandono educativo temprano. Análisis del caso español.

Janta, B, 2014. Caring for children in Europe. How childcare, parental leave and flexible working arrangements interact in Europe. Elaborado para la Comisión Europea. Santa Monica: RAND Corporation.

Kaga, Y., Bennett, J. y Moss, P., 2010. Caring and Learning Together. A cross–national study on the integration of early childhood care and education within education. París: UNESCO.

Kekkonen, M., Montonen, M. y Viitala, R. (ed.), 2012. Family centre in the Nordic countries – a meeting point for children and families. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.

León, M. y Muñoz, 2016. Servicios de Atención la Infancia ¿política asistencial o educativa?" en León et al., 2016. Empleo y maternidad. Obstáculos y desafíos a la conciliación de la vida laboral y familiar coordinado por M. León y publicado por Funcas –Serie Economía y Sociedad– 2016.

León, M., Ranci, C., Sabatinelli, S. and Ibáñez, Z. (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*.

Mancebón, M.J., Ximénez de Embún, D., y Villar A., 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, pp. 123–153.

Marope, P. y Kaga, Y. (eds.), 2015. Investing against Evidence. The Global State of Early Childhood Care and Education. París: UNESCO.

Martínez–Celorrio, X., 2015. Les beques a examen. Repensar el sistema d'ajudes a l'estudi. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Melhuish, E., Ereky–Stevens, K., Petrogiannis, K., Ariescu, A., Penderi, E., Rentzou, K., Tawell, A., Leseman, P. y Broekhuisen, M., 2015. A Review of Research on the Effects of Early Childhood Education and Care on Child Development. CARE Project Report.

Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2019. Estadísticas de las enseñanzas no universitarias.

Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2019. Las cifras de la educación en España. Diversas ediciones.

Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2019. Sistema Estatal de Indicadores de la Educación. Diversas ediciones.

Moss, P., 2017. What place for “care” in early childhood policy? En: L. Miller, C.Cameron, C.Dalli and N.Barbour (eds.). The SAGE Handbook of Early Childhood Policy. Londres: Sage.

Naciones Unidas, 2005. Comité de los Derechos del Niño. Observación General nº 7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia. CRC/C/GC/7/Rev.1.

OCDE, 2006. Starting Strong II: Early Childhood Education and Care. París: OCDE.

OCDE, 2012. Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care. París: OCDE.

OCDE, 2017. Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care. París: OCDE.

OCDE, 2018a. Education at a Glance 2018: OECD Indicators. París: OCDE.

OCDE, 2018b. Engaging Young Children: Lessons from Research about Quality in Early Childhood Education and Care. París: OCDE.

Paniagua, G., 2009. El desarrollo de la Educación Infantil: un crecimiento costoso. Participación Educativa, 12, pp. 20-34.

Pavolini, E. y Van Lancker, W., 2018. The Matthew effect in childcare use: a matter of policies or preferences? Journal of European Public Policy, 25(6), pp. 878–893.

Peñalver, R., 2009. El Plan Educa3, apostando por el primer ciclo de Educación Infantil. Participación Educativa, 12, pp. 8–19.

Ramírez, M., 2016. L'impacte de la LRSAL en les competències educatives dels ajuntaments. En: Diputació de Barcelona, 2016. Observatori de l'Educació Local. Edició 2016. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Resolución de 24 de abril de 2009, de la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, por el que se aprueban los criterios de distribución del crédito, así como la distribución resultante, para la aplicación en el año 2009 del Plan de extensión e impulso del primer ciclo de Educación infantil Educa3, aprobados por la Conferencia Sectorial de Educación. BOE 14 mayo 2009.

Resolución de 3 de junio de 2011, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de mayo de 2011, por el que se aprueban los criterios de distribución del crédito, así como la distribución resultante, para la aplicación en el año 2011 del plan de extensión e impulso del primer ciclo de educación infantil Educa3, aprobados por la Conferencia Sectorial de Educación. BOE 20 junio 2011.

Santín, D. y Sicilia, G., 2015. El impacto de la Educación Infantil en los resultados de Primaria: Evidencia para España a partir de un experimento natural. Madrid: Fundación Ramón Areces, Fundación Europea Sociedad y Educación.

Saurí, E., 2019. La tensió entre el plantejament educatiu i la política pública per a la conciliació laboral–familiar. Barcelona: IGOP (Projecte Recercaixa “Edu 0-3”).

Save the Children, 2015. Más solas que nunca. La pobreza infantil en las familias monomarentales. Madrid: Save the Children.

Save the Children, 2016a. Necesita mejorar. Por un sistema educativo que no deje a nadie atrás. Madrid: Save the Children.

Save the Children, 2016b. Necesita mejorar. Por un sistema educativo que no deje a nadie atrás. Anexo Comunidad de Madrid. Madrid: Save the Children.

Save the Children, 2018a. El coste de la crianza. Madrid: Save the Children.

Save the Children, 2018b. Mézclate conmigo. De la segregación socioeconómica a la escuela inclusiva. Madrid: Save the Children.

Save the Children, 2019. El futuro donde queremos crecer. Las políticas públicas esenciales para el bienestar de la infancia. Madrid: Save the Children.

Schleicher, A., 2019. Helping our Youngest to Learn and Grow: Policies for Early Learning. International Summit on the Teaching Profession. Paris: OECD.

Síndic de Greuges, 2015. Informe sobre la igualdad de oportunidades en la educación infantil (0 – 3 años). Barcelona: Síndic de Greuges.

UNICEF Innocenti Research Centre, 2008. Report Card 8: The child care transition. Florencia: UNICEF.

UNICEF, 2014. Building Better Brains: New Frontiers in Early Childhood Development. UNICEF: Nueva York.

University of Gothenburg, 2017. The Swedish ECEC Model. A playing learning preschool.

Ünver, Ö. y Nicaise, I., 2015. Inclusiveness of Early Childhood Education and Care: Seven Case Studies across Europe. CARE Project.

Ünver, Ö., Bircan, T. y Nicaise, I., 2016. Accessibility and use of early childhood education and care: a comparative analysis of 34 European countries. CARE Project.

Van Belle, 2016. Early Childhood Education and Care (ECEC) and its long-term effects on educational and labour market outcomes. Santa Monica: RAND.

van Huizen, T., Dumhs, L. and Plantenga, J., 2016. A Cost-Benefit Analysis of Universal Preschool Education. Evidence from a Spanish Reform. USE Discussion Paper Series No. 16-11, Utrecht University.

Van Lancker, W. y Ghysels, G., 2012. Who benefits? The social distribution of subsidized childcare in Sweden and Flanders. Acta Sociologica, 55(2), pp. 125-142.

Vandekerckhove, A., Hulpia, H., Huttova, J., Peeters, J., Dumitru, D., Ivan, C., Rezmoves, S., Volen, E., y Makarevi ien , A., 2019. The role and place of ECEC in integrated working, benefitting vulnerable groups such as Roma. NESET report. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Vandenbroeck, M. y Lazzari, A., 2014. Accessibility of Early Childhood Education and Care: A State of Affairs. European Early Childhood Education Research Journal, 22(3), pp. 327-335.

Vandenbroeck, M., Lenaerts, K. y Beblavý, M., 2018. Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them. EENEE Analytical Report No. 32. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Woessmann, L. y Schuetz, G., 2006. Efficiency and Equity in European Education and Training Systems. EENEE Analytical Report No. 1. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

ANEXO METODOLÓGICO

Este informe se ha elaborado en base a tres fuentes:

Estudio de datos y análisis de políticas públicas¹⁵²

Se ha realizado un vaciado sistemático y explotación de fuentes de información secundaria sobre educación infantil de primer ciclo a nivel autonómico, estatal e internacional: artículos, estudios, bases de datos, encuestas, estadísticas oficiales e informes.

Se han desarrollado cinco estudios de caso de políticas en las cuatro comunidades autónomas con mayor población –Andalucía, Cataluña, Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana– y Euskadi –la que tiene las mayores tasas de escolarización 0-2–. Se ha consultado con personas expertas y técnicos con experiencia en la temática en los distintos territorios.

Estudio sobre percepciones y barreras de acceso en familias desfavorecidas¹⁵³

El estudio cualitativo se ha llevado a cabo en Madrid, Barcelona, Valencia, Euskadi y Sevilla, e incluye dos componentes empíricos. Por una parte, 35 entrevistas semiestructuradas a familias en situación de riesgo social, incluyendo a algunas que participan en programas gestionados por Save the Children y otras familias en circunstancias socioeconómicas equiva-

bles que no participan en programas de esta organización. Por otra parte, seis grupos de discusión organizados en las cinco zonas del estudio en los que han participado un total de 40 profesionales en el ámbito de la educación infantil, la atención a familias e infancia en riesgo social.

Sesión de trabajo y entrevistas

Además de los dos estudios anteriores, se han realizado 11 entrevistas y una sesión conjunta de trabajo con investigadores, investigadoras,

personas expertas y responsables políticos para enriquecer y validar los análisis y las conclusiones.

152 Realizado por el Institut de Govern y Polítiques Públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona, por Margarita León (coordinadora), Zyab Ibáñez, Lara Maestriperi, Lara Navarro-Varas, David Palomera y Alejandra Peña.

153 Elaborado por el Grupo de Investigación “Infancia Contemporánea” de la Universidad Autónoma de Madrid, desarrollado por Mitsuko Matsumoto (coordinadora), David Poveda (coordinador), Cristina Aliagas, Beatriz Macías, Virginia Martínez, Karmele Mendoza y Sara Rodríguez.



Depósito legal:

M-30630-2019

