

# **Servicios de atención a la infancia en España**

**María José González López**

Documento de trabajo 1/2003



## **María José González López**

Doctora en Sociología, es profesora en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

Desde 1993 ha investigado en el Colegio de la Frontera Norte de México. Posteriormente en 1995 centro su investigación en las diferencias de género, formación familiar y estados de bienestar en el Laboratorio Europeo sobre Investigaciones de Género de la London School of Economics. En la actualidad participa en proyectos de investigación sobre la dinámica de la fecundidad en los países europeos.

Entre sus publicaciones más recientes destacan:

2002: Who marries whom? Educational homogamy in Spain, en Blossfeld H.-P. y Timm, A. (Eds), Who Marries Whom? Educational Systems as Marriage Markets in Modern Societies, Oxford University Press.

2001: A portrait of western families: new models of intimate relationships and timing of life events, en Carling, A., Duncan, S. y Edwards, R. (Eds), Analysing Families: Morality and Rationality in Policy and Practice, London, Routledge.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© María José González López

ISBN: 84-96204-00-6

Depósito Legal: M-20215-2003

## Contenido

<b>Resumen Ejecutivo</b> .....	<b>5</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Políticas de atención a la infancia desde una perspectiva internacional</b> .....	<b>10</b>
1.1 Diferencias en los niveles de cobertura en los países europeos .....	11
1.2 Modelos de cuidados para la primera infancia en los países europeos .....	13
<b>2 El sistema de servicios de atención a la primera infancia en España: del modelo asistencial al modelo educativo</b> .....	<b>19</b>
2.1 El desarrollo reciente de las políticas de educación infantil .....	21
2.2 Evolución de la oferta de centros de educación infantil (0-3 años) .....	23
2.3 Cobertura actual según la titularidad de los centros: Comunidades Autónomas y provincias .....	24
<b>3 Determinantes de la demanda de guarderías</b> .....	<b>28</b>
3.1 Debilitamiento de las redes familiares .....	28
3.2 La progresiva incorporación de la mujer en el mercado de trabajo .....	29
3.3 Expansión del ciclo educativo a los más pequeños .....	32
3.4 Rejuvenecimiento de la población a través de las migraciones .....	33
<b>4 Proyección de la oferta de plazas de guarderías: diferentes apuestas de futuro</b> .....	<b>35</b>
4.1 Los supuestos de la evolución de la estructura de la población .....	35
4.2 Escenarios de crecimiento de la oferta de guarderías a escala estatal y de las Comunidades Autónomas .....	36
<b>5 A modo de conclusión: el estado actual de los servicios de atención a la infancia en España</b> .....	<b>49</b>
<b>6 Propuestas para el desarrollo de los servicios de atención a la primera infancia</b> .....	<b>51</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>54</b>
<b>Índice de Tablas, Gráficos y Mapas</b> .....	<b>57</b>

### **Siglas y abreviaturas**

AGS	Archivo General de Simancas
BAE	Biblioteca de Autores Españoles
BNM	Biblioteca Nacional, Madrid
DGPM	Dirección General de Protección del Menor
ECNC	European Commission Network on Childcare
INE	Instituto Nacional de Estadística
JCWI	Journal of the Courtauld and Warburg Institute
JKS	Jahrbuch Kunsthistorisches Sammlungen allerhochsten
LOGSE	Ley de Ordenación General del Sistema Educativo
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
PHOGUE	Panel de Hogares de la Unión Europea
TE	Tasa de Escolaridad

## Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte del 2010

María José González

Departamento de Ciencias Políticas y Sociales.  
Universitat Pompeu Fabra

Este trabajo presenta un diagnóstico sobre la oferta actual de servicios para el cuidado de los niños menores de tres años y un **plan de propuestas para mejorar la cobertura en el futuro próximo**. Los niños en la franja de edad de 0 a 3 años están incluidos en el primer ciclo de educación infantil de carácter no obligatorio aunque, según la ley vigente (LOGSE), las administraciones públicas tienen la obligación de garantizar plazas suficientes para la población que las solicita. La realidad es que **en la actualidad existe una demanda insatisfecha de plazas en centros públicos** que imparten el primer ciclo de educación infantil, los centros privados son escasos en algunas zonas y suponen un acceso limitado para las familias menos acomodadas, los servicios están distribuidos de una manera muy desigual en el territorio y, para colofón, existe un gran desconocimiento sobre las preferencias y la magnitud de demanda real y latente de servicios por parte de las familias.

El análisis de la oferta actual de plazas se ha llevado a cabo en el ámbito territorial más pequeño para el que se dispone de datos: Comunidades Autónomas y provincias. En función de los niveles de cobertura se plantean tres propuestas de ampliación de la oferta. Los argumentos a favor de la necesidad de ampliar la oferta son el debilitamiento de las redes familiares que tradicionalmente han asumido la responsabilidad de los más pequeños, el aumento progresivo de la participación de la mujer en el mercado de trabajo, la demanda creciente de ampliar el sistema educativo público y el rejuvenecimiento de la población asociado a la migración.

Por encima de estos factores, se argumenta que el acceso igualitario a los servicios promueve los derechos individuales frente a la dependencia familiar o el uso de las redes informales de cuidados entre las familias de menores rentas, así **como facilita la conciliación entre el trabajo remunerado y la crianza de los hijos**. La conciliación forma parte de las políticas de igualdad de género, que cobran una especial relevancia en el contexto actual caracterizado por altas tasas de actividad entre mujeres más jóvenes,

una maternidad tardía y un nivel de fecundidad que se sitúa entre los más bajos de los países occidentales.

La escolarización a una edad temprana también **estimula las habilidades cognitivas de los niños y favorece el rendimiento escolar posterior**. De esta forma, representa un mecanismo de igualdad de oportunidades, porque previene la pobreza a través de su esfuerzo por compensar determinadas carencias educativas. A las autoridades competentes les corresponde garantizar, conforme marca la LOGSE e indistintamente de la renta o circunstancias familiares de los padres, el principio de igualdad de oportunidades educativas de “los ciudadanos más pequeños”.

El desarrollo de los servicios de atención a la primera infancia, por tanto, exige, de entrada, un **desarrollo del mapa escolar de la oferta actual –pública y privada– de plazas de educación infantil** debidamente desglosado por edades y por municipios. De igual manera, es necesario el mapa escolar de la demanda real y latente de servicios a la primera infancia. Sugerimos que la Encuesta de Población Activa podría apoyar esta evaluación de la oferta y de la demanda.

La transparencia de la gestión pública conlleva **que el ciudadano conozca el compromiso de las diversas administraciones y su contribución real** en inversiones de gestión y mantenimiento de los centros de educación infantil.

Los desequilibrios territoriales en escolarización infantil debieran resolverse mediante **los ayuntamientos como gobiernos más cercanos al ciudadano**.

Los criterios de acceso a plazas públicas han de ser ampliados para **promover la real conciliación familiar y laboral**.

El beneficio para el desarrollo del niño y, dada la escasez de servicios para la infancia, obliga a **promover los servicios de carácter público** que tienen un impacto mucho más distributivo sobre las familias y hace que todos los menores tengan el derecho de escolarización con garantías mínimas de calidad.

## Introducción

A “los ciudadanos más pequeños” los tenemos un poco abandonados, a pesar de que digamos que son el futuro de nuestra sociedad. Y por esta percepción surge el estudio presente que trata de evaluar los servicios de atención, de cuidados educativos a la población que crece entre los 0 y los 3 años.

El pasado año una agrupación formada por sindicatos, asociaciones de padres y partidos políticos promovió una iniciativa legislativa popular para que la Generalitat de Cataluña impulsase en el periodo del 2002-2007 un plan de creación y mantenimiento de un mínimo de 30.000 plazas en el primer ciclo de educación infantil en centros de titularidad pública. En septiembre del 2002 se entregaban 83.917 firmas en el Parlamento catalán apoyando este plan.

La Ley 1/1990, de 3 de octubre, Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo dice que la educación infantil “contribuirá al desarrollo físico, intelectual, afectivo y social y moral de los niños”. Pero, en el curso 2001-02 solo había escolarizado el 10 por ciento de la población de menores de 3 años. Y, al adentrarse en este mundo de atención a los menores, nos encontramos que está muy fragmentado por la disparidad de servicios de atención al niño, por las grandes diferencias entre regiones y entre medios urbanos y rurales, por la falta de coordinación de las administraciones, por la carencia presupuestaria y, por qué no decirlo, por la falta de compromiso político en los diferentes niveles administrativos. Urge, pues, fomentar una voluntad política para el desarrollo de los centros de educación infantil existentes y para la creación de nuevos de manera que cada vez se aproxime la oferta a la demanda real. No solamente han de ser escolarizados los niños de 0 a 3 años cuyos padres o tutores lo soliciten, sino hay que tener en cuenta también una demanda real que todavía queda latente.

La educación infantil hasta los 3 años (primer ciclo) es voluntaria. La ley obliga a que las administraciones públicas aseguren con suficientes plazas la escolarización que soliciten los centros docentes. Dentro de este marco de exigencia social, iniciativas interesantes, como la referida más arriba, espolean a hacer un estudio que recogiendo estas preocupaciones empiece a plantear el tema, el intercambio de experiencias, la confrontación con modelos que se producen en estados del área de la Unión Europea con la vista puesta en el horizonte del 2010 en el ámbito estatal y en el horizonte del 2005 en el de las Comunidades Autónomas.

Este trabajo tiene el propósito de analizar la oferta de servicios de atención a la primera infancia, calificativo bajo el cual nos referimos a los niños y niñas de 0 a 3 años de edad. La selección de este grupo de edad no es arbitraria. Actualmente, los menores de 3 años pertenecen al primer ciclo de la educación infantil sin carácter de obligatoriedad y basado fundamentalmente en centros educativos con un número muy limitado de plazas públicas. La oferta limitada de plazas se deduce tras el análisis que aquí se desarrolla. Una parte importante del estudio se ha basado en examinar los niveles de cobertura. El análisis idóneo se debería basar en la escala geográfica más pequeña posible. Por una parte, se recomienda que los servicios para la infancia se sitúen próximos a la residencia familiar con el fin de evitar desplazamientos y vincular al menor a su entorno social. Por otra parte, los servicios deberían estar distribuidos de manera uniforme en el territorio en función del número de habitantes de los núcleos de población. Este estudio utiliza los datos más recientes que actualmente están disponibles a escala autonómica y provincial.

Tras el diagnóstico de la situación se han formulado diferentes propuestas para mejorar la provisión de los servicios para la infancia en el futuro próximo. El escenario ideal en el nivel de provisión de servicios sería satisfacer la totalidad de la demanda de forma que el acceso a los centros educativos fuese un derecho más de “los ciudadanos más pequeños” y no servicio obtenido en función de la renta familiar o la disponibilidad de centros en su lugar de residencia. Sin embargo, las propuestas que aquí se presentan parten de la situación actual, caracterizada por bajos niveles de cobertura en centros de educación infantil, y sugieren diferentes vías de mejora en función del esfuerzo presupuestario o el compromiso político que se quiera asumir a corto o medio plazo.

En la actualidad, existen diferentes argumentos que justifican la necesidad de ampliar la oferta de servicios para los más pequeños. Los argumentos más evidentes son el progresivo debilitamiento de las redes familiares, que tradicionalmente han asumido la responsabilidad de los más pequeños, el aumento sostenido de la participación de la mujer en el mercado de trabajo, las demandas crecientes de ampliar el sistema educativo público y el rejuvenecimiento de la población provocado por la inmigración.

Desde el ámbito de las políticas sociales existen otros argumentos de base que respaldan la necesidad de ampliar la oferta de las escuelas públicas de educación infantil. En primer lugar, la escolarización de la primera infancia representa un beneficio potencial para las generaciones futuras, puesto que estimula las habilidades cognitivas de los menores y favorece el rendimiento escolar en edades más avanzadas. En segundo lugar, la escolarización a una edad temprana representa un mecanismo de igualdad de oportunidades para las familias económica o socialmente más desfavorecidas, puesto que tenderá a compensar determinadas carencias a la vez que preparará a los menores para afrontar con mejores resultados la formación posterior. En tercer lugar, el acceso igualitario a los servicios promueve los derechos individuales frente a la dependencia familiar o el uso de las redes informales de cuidados entre las familias de menores rentas. Finalmente, el desarrollo de las escuelas infantiles facilita la conciliación entre el trabajo



remunerado y la crianza de los hijos. La conciliación forma parte de las políticas de igualdad de género, que cobran una especial relevancia en el contexto actual caracterizado por altas tasas de actividad entre mujeres más jóvenes, una maternidad tardía y un nivel de fecundidad que se sitúa entre los más bajos de los países occidentales.

El trabajo está estructurado en cuatro grandes apartados. En primer lugar, se describe la situación de los servicios de atención a la infancia en diferentes países de la Unión Europea. En este punto se muestra que los diferentes sistemas de cuidados para la infancia reflejan distintos objetivos en el ámbito de las políticas sociales y la naturaleza del Estado del Bienestar. A partir del segundo apartado el estudio se centra en el caso de España. En este apartado se describe el modelo actual de servicios de atención a la infancia, los niveles de cobertura y las diferencias territoriales. En el tercer apartado, se exponen los principales factores por los que se requiere aumentar la oferta de plazas de escolarización para los más pequeños. En el cuarto apartado, se desarrollan tres escenarios por los que podría discurrir el futuro crecimiento de la oferta de plazas en centros de educación infantil. Por último, se presenta una serie de sugerencias para mejorar, no sólo la provisión de los servicios, sino el conocimiento actual sobre la demanda potencial y las preferencias en el uso de los servicios de las familias con niños pequeños.

## **1. Políticas de atención a la infancia desde una perspectiva internacional**

En los últimos quince años el desarrollo de los servicios de cuidado para la primera infancia ha sido una prioridad política en el marco de la Unión Europea. Esta prioridad nace de la necesidad de incentivar el crecimiento del empleo femenino a través de políticas de igualdad de oportunidades de género y, de manera específica, del desarrollo de guarderías públicas para promover la conciliación entre responsabilidades familiares y laborales. Esta prioridad política aparece en las directrices de actuación de la UE que, basándose en el principio de subsidiariedad, urge a los estados miembros la responsabilidad de desarrollar sus propias políticas sociales en el ámbito de los servicios para la primera infancia.

Cada país ha asumido de diferente manera la responsabilidad de proveer servicios de cuidados. Para interpretar las diferencias entre países en la provisión de servicios quizá sea necesario definir previamente el concepto de ‘cuidado social’. Este concepto normalmente se refiere a los trabajos dirigidos a las personas dependientes en general. Aunque, según Daly y Lewis (1998), el concepto de cuidado social tiene que ser una categoría heurística para captar sus implicaciones en el ámbito de la economía política y el papel del estado. Las autoras sugieren una definición multidimensional en la que destacan: 1) los cuidados entendidos como un trabajo que se puede desarrollar en diferentes condiciones en función del papel del Estado; 2) los cuidados entendidos en el marco normativo de obligaciones y responsabilidades sociales o familiares, en las que el Estado también puede actuar reforzándolas o aminorándolas; y, por último, 3) los cuidados entendidos como una actividad con costes financieros y emocionales que sobrepasan las fronteras públicas y privadas y que se pueden repartir de diferentes maneras y niveles (macro e individual). De esta forma, el cuidado social se define en su marco normativo como las actividades generadas por las demandas físicas y emocionales de los adultos dependientes y de los niños.

Desde este concepto de cuidado social las diferencias entre países con respecto a la provisión y naturaleza de los servicios para la primera infancia hay que buscarlas en la distribución de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno, la familia, el sector privado y el voluntariado para cubrir las necesidades de los cuidados de los más pequeños. Así, pues, el análisis comparativo se establece por dos vías diferentes. En primer lugar, se analizan las diferencias en el uso de servicios de atención para la primera infancia, y de ahí se obtiene un retrato de los diferentes niveles de cobertura en

el ámbito internacional. En segundo lugar, se discuten los fundamentos ideológicos en los que se basa la creación de servicios de cuidados en los países europeos, pues las diferencias actuales en los niveles de provisión de servicios se explican en gran medida por los objetivos prioritarios de los diferentes modelos de Estado del Bienestar.

## 1.1 Diferencias en los niveles de cobertura en los países europeos

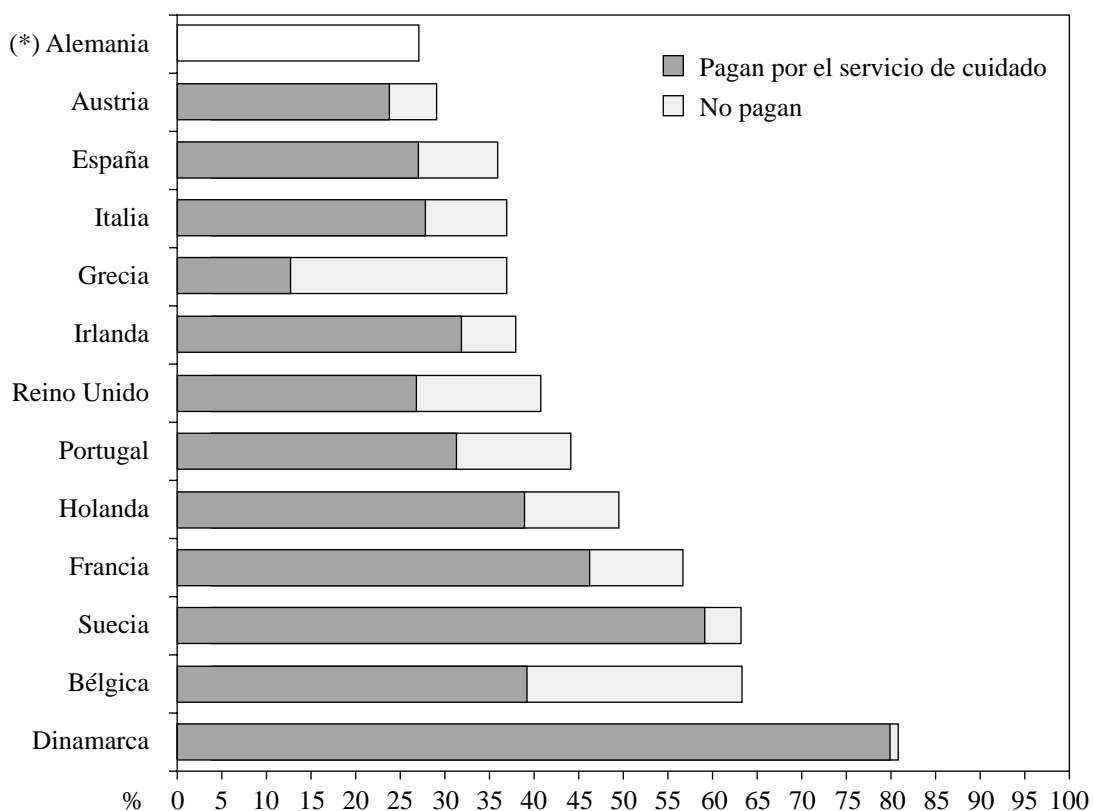
En los últimos años la UE ha encargado diferentes informes comparativos para evaluar la situación con respecto a la disponibilidad y accesibilidad de los servicios de cuidados para la infancia<sup>1</sup>. La mayoría de los informes señalan un problema fundamental, a saber, la dificultad de obtener estadísticas fiables y comparativas en el ámbito europeo. Es difícil realizar una comparación pues los servicios son de índole muy variada según el país (e.g. cuidadores a domicilio, centros subvencionados, centros privados, cooperativas, guarderías colectivas, etc.), la información estadística no está armonizada (cada país genera indicadores con diferentes grupos de edad, horarios, etc.), no es fácil obtener datos sobre accesibilidad económica a los servicios y, por último, existen diferencias en los sistemas educativos y en la organización de la educación preescolar (Pinnelli *et al.*, 2002). Así, la realización de estudios comparativos exhaustivos sobre los servicios de cuidado para los más pequeños se convierte en una ardua tarea y resulta muy difícil obtener un buen diagnóstico sobre la situación en el ámbito europeo.

Por ello, utilizaremos los datos más recientes de una encuesta europea de datos armonizados, el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE), para estimar el grado de utilización de los servicios de cuidados (INE 1996). En esta encuesta se preguntó a los hogares con niños menores de 12 años si “alguien diferente de los padres se encargaba de cuidar de manera regular a alguno de los hijos, ya sea en el mismo hogar o en guarderías”. En caso de responder de manera positiva, se les preguntó si tenían que pagar por el servicio de cuidados. En nuestro caso se ha seleccionado una muestra de familias con al menos un hijo de 0 a 3 años. Los resultados del análisis del PHOGUE de 1998 se muestran en el Gráfico 1.

Se observan diferencias importantes en cuanto a la “intensidad” del uso de servicios de cuidados, genéricos pues se desconoce su naturaleza (cuidadores a domicilio, guarderías, etc.). Por niveles de intensidad de uso de cuidadores, en hogares con al menos un hijo de 3 años o menos, se podrían establecer tres grandes grupos: 1) **intensidad baja**: menos de un 40 por ciento de los hogares utiliza servicios de cuidado en Alemania, Austria, sur de Europa e Irlanda; 2) **intensidad media**: de un 57 a 63 por ciento de los hogares utiliza

<sup>1</sup> En 1986 la Comisión Europea estableció una red de estudios sobre los servicios de atención a la infancia y las medidas de conciliación del empleo y las responsabilidades familiares (European Commission Network on Childcare).

**Gráfico 1. Porcentaje de hogares con al menos un hijo de 3 años o menos que está a cargo de otra persona diferente de los padres: distribución de los hogares en función de la remuneración de los servicios de cuidados. 1998.**



Fuente: elaboración propia a partir del PHOGUE 1998.

(\*) Alemania no preguntó sobre la remuneración de los servicios de cuidado.

servicios de cuidado en Francia, Suecia y Bélgica; 3) **intensidad alta**: un 81 por ciento de los hogares utiliza servicios de cuidado en Dinamarca, que constituye un caso extremo.

También hay diferencias importantes respecto al pago por los servicios de cuidado. El sector informal (servicios de cuidados no remunerados) no se concentra únicamente en los países del sur de Europa como sería de esperar por la importancia de la familia extensa. Los porcentajes más altos de hogares que recurren a cuidados no remunerados se encuentran en países como Bélgica (25%) y el Reino Unido (14%), mientras que en países con un alta intensidad de uso de cuidadores como Dinamarca el porcentaje no remunerado resulta prácticamente testimonial (1%).

Las diferencias en la remuneración de los servicios pueden obedecer al papel que juega la familia ante la escasez o dificultad de acceder a los servicios públicos. De hecho, un porcentaje mucho mayor de familias nucleares (constituidas por una pareja más hijo/s) en países como Bélgica o el sur de Europa utiliza cuidadores en comparación a las familias extensas (convivencia de varias generaciones). Las familias extensas en general recurren de manera mucho menos frecuente a los servicios de cuidados remunerados (véase Tablas 1 y 2). Un 42 por ciento de las familias nucleares (al menos un hijo de 0 a 3 años) utilizó servicios de cuidado remunerados, mientras que sólo un 11 por ciento de las familias extensas (al menos un hijo de 0 a 3 años) recurrió a los servicios de cuidado remunerados (véase Tabla 2). Por tanto, la estructura familiar, mucho más compleja en los países del sur de Europa, estaría determinando el uso de servicios de cuidados en el sector informal. Sin embargo, el recurso a las redes familiares no es exclusivo de los países del sur de Europa, sino que aflora en contextos de escasez de servicios como se mostrará más adelante.

## 1.2 Modelos de cuidados para la primera infancia en los países europeos

En la actualidad no existe una clasificación exhaustiva de los diferentes Estados del Bienestar europeos realizada en función de los principios ideológicos que sustentan el desarrollo de diferentes modelos de cuidado social o de cuidados para los niños, aunque sí existen innumerables estudios basados en casos concretos o en pequeños grupos de

**Tabla 1. Intensidad del uso de cuidadores: porcentaje de hogares con al menos un hijo de 0 a 3 años que utiliza servicios de cuidados (a domicilio o en guarderías). 1998.**

	Familias Usuarías (%)	Uso de cuidadores en cada tipo de familia (%):		
		Nuclear	Extensa	Monoparental
Dinamarca	80,7	81,3	–	88,8
Bélgica	63,2	62,9	–	81,8
Suecia	63,1	59,8	–	83,9
Francia	56,9	59,5	48,8	46,5
Holanda	49,4	50,0	–	29,6
Portugal	44,1	51,9	20,5	50,1
Reino Unido	41,0	44,7	52,9	19,5
Irlanda	38,3	41,6	23,4	27,9
Grecia	37,5	40,5	24,5	0,0
Italia	37,4	39,4	23,3	12,0
España	36,5	41,6	11,2	53,3
Austria	29,3	30,9	20,4	39,3
Alemania	27,3	25,9	47,8	14,5
<b>Total</b>	<b>45,7</b>	<b>48,4</b>	<b>27,4</b>	<b>42,1</b>

Fuente: elaboración propia a partir del PHOGUE 1998.

**Tabla 2. Hogares con al menos un hijo de 0 a 3 años que utiliza servicios de cuidados (a domicilio o en guarderías) y paga por el servicio según el tipo de familia. 1998.**

	Nuclear	Extensa	Monoparental	Total
Dinamarca	94,8	–	4,4	99,2
Suecia	76,7	–	16,8	93,5
Irlanda	75,6	1,4	6,7	83,7
Francia	64,4	13,2	4,1	81,7
Austria	62,7	8,2	8,7	79,7
Holanda	76,7	–	–	77,5
Italia	71,9	2,2	–	74,5
España	69,1	3,0	1,8	73,9
Portugal	61,1	7,3	2,1	70,6
Reino Unido	58,9	2,1	4,9	66,0
Bélgica	57,6	–	3,1	60,8
Grecia	34,5	0,1	–	34,6
<b>Total</b>	<b>68,3</b>	<b>3,6</b>	<b>4,8</b>	<b>76,7</b>

Fuente: elaboración propia a partir del PHOGUE 1998.  
En Alemania no se preguntó por el pago del servicio.

países. En términos generales se podrían apuntar los siguientes países o grupos de países con políticas de servicios de cuidados que mantienen cierta singularidad dentro del conjunto europeo:

#### A) Reino Unido, Irlanda y Austria

En el Gráfico 1 Reino Unido, Irlanda y Austria aparecen con rangos medio-bajos en el uso de servicios de cuidado, aunque Irlanda es el país donde existen más hogares (al menos un hijo de 0-3 años) que utilizan servicios de cuidado remunerados. El principio básico en estos países es que el cuidado de los menores es un asunto privado y la intervención tan sólo se justifica ante el fracaso de la familia para atenderlos o la desprotección del menor. Los centros de cuidados para los más pequeños se conciben principalmente como sitios de “guardia y custodia” y, por lo tanto, no se trata de un derecho sino de un servicio que proporciona el estado del bienestar a los más necesitados.

En el caso de Irlanda se parte de la idea de un modelo mixto en el que el Estado participa como una parte más junto al sector voluntario principalmente de carácter religioso. Una solución muy común es organizar un contrato privado con otra mujer para que se encargue de los pequeños, mientras que la provisión de servicios públicos se mantiene a niveles muy bajos (Daly, 1998). Los mayores problemas de este sistema son la pérdida de control sobre la calidad de los servicios de cuidado y la economía informal que se genera

entre los cuidadores que son trabajadores irregulares y, por tanto, invisibles ante la seguridad social. Según Daly, existe un potencial enorme de población femenina ocupada alrededor del trabajo de cuidados que en la actualidad se esconde bajo la categoría de población inactiva.

En el Reino Unido también existe un modelo de economía mixta en el que participa el sector voluntario, el sector privado y el sector informal de la familia que tradicionalmente se ha encargado del cuidado de los dependientes (Lewis 1998). La provisión de servicios para la infancia es una responsabilidad del gobierno local que depende de la financiación estatal. Recientemente, el gobierno ha manifestado su compromiso de ampliar los servicios de cuidado, aunque se parte de la idea de mantener una amplia diversidad en la oferta y en la posibilidad de elección del tipo de servicios requeridos por parte de las familias. Bajo esta convicción se impulsan iniciativas como el “bono de ayuda”, que sirve para que las familias accedan a los servicios que consideren más oportunos mientras se estimula el desarrollo de los servicios en el sector privado (Lewis 1998). En la actualidad el sector informal, amigos y familiares principalmente, continua siendo importante sobre todo entre las mujeres menos cualificadas, mientras la gran mayoría de cuidadores a domicilio permanecen en la economía informal (Pinnelli *et al.*, 2002)<sup>2</sup>.

## **B) Holanda y Alemania**

En estos países no existe un alto grado de participación del Estado en el desarrollo de centros de cuidados para los menores y las aportaciones voluntarias de los padres tienen un papel importante en la provisión de los servicios (Anttonen y Sipilä 1996). El modelo de participación de la mujer se basa en gran medida en el trabajo a tiempo parcial y sólo una minoría de mujeres con hijos pequeños se mantiene dentro del mercado laboral. En el caso de Alemania, la legislación en materia de bajas por maternidad y el nuevo seguro de cuidados incentivan que las mujeres se retiren temporalmente del mercado laboral mientras cuidan de sus hijos (Ostner, 1998).

La escasa intervención pública se explica por la pervivencia del principio de subsidiariedad. La familia, y concretamente el cuidado materno, se considera la mejor alternativa para cuidar a los menores (Ostner, 1998). El desarrollo de los servicios en el caso de Holanda se inspiró inicialmente en argumentos económicos, aumentar la participación femenina, y demográficos más que en aspectos educativos o de emancipación para la mujer (Knijn, 1998). A partir de 1990 se inició una expansión de los servicios subvencionados, que incentivó el empleo femenino en el mismo sector de los servicios de cuidados.

---

<sup>2</sup> En otros trabajos se utiliza el término de “madres de día” para referirse a los cuidadores a domicilio (Berea 1992).

### C) Francia

Los orígenes de la política familiar en Francia están muy ligados a la preocupación por la natalidad. En la actualidad, el principal objetivo de la provisión de servicios en Francia es apoyar a las familias con hijos, mientras que la promoción de la autonomía de la mujer no constituye un objetivo relacionado con el desarrollo de los servicios (Hantrais 1993). Aunque, indirectamente, estos servicios han favorecido que gran parte de las mujeres con hijos pequeños puedan conciliar la familia con el trabajo remunerado a tiempo completo. El desarrollo de los servicios para los más pequeños está principalmente sustentado por principios educativos. Una escolarización a temprana edad se considera un aspecto positivo para el bienestar y la futura educación de los niños. Esto explica que casi el 100% de los niños de 3 años estén en los centros públicos (Ecoles maternelles) financiados por el Ministerio de Educación (Martin *et al.*, 1998).

Las guarderías para los menores de 3 años han crecido especialmente desde los años 60, pero no han alcanzado el ritmo de crecimiento de la incorporación de la mujer en el mercado de trabajo. Las políticas actuales se interpretan como una tendencia hacia la “mercantilización de los cuidados”, porque se favorecen los subsidios y excepciones fiscales para que los individuos decidan el servicio que desean frente a la creación de servicios públicos (Martin *et al.*, 1998).

### D) Italia

El caso italiano guarda muchas semejanzas con el modelo del Estado español. En ambos casos el sistema de solidaridad de la familia extensa funciona como la principal fuente de apoyo para las personas dependientes ante un escaso desarrollo de los servicios públicos (Naldini, 2002). Otro aspecto en común es el énfasis en los aspectos educativos de la escolarización infantil (0-3 años), frente a los servicios asistenciales diseñados como centros de “guardia y custodia” de los menores. En Italia, en la actualidad, las guarderías son escasas y están distribuidas de manera muy desigual en el territorio. Esto quizá se explique por el modelo de financiación. El gobierno central distribuye fondos a las regiones, que a su vez suministran los fondos a los gobiernos locales que son los que, finalmente, organizan los servicios de cuidados. Sin embargo, los gobiernos locales no tienen autonomía para generar sus propias fuentes de financiación a través de la recaudación de impuestos especiales.

### F) Bélgica

La intensidad de uso de los servicios de cuidados de la infancia alcanza niveles muy altos en Bélgica (63%) cercanos a Suecia según se mostraba en el Gráfico 1. Sin embargo, un porcentaje relativamente alto de hogares utilizaba servicios de cuidado no remunerados: un 25 por ciento en Bélgica respecto al 4 por ciento en Suecia. De hecho otras fuentes estadísticas referidas al año 1997 muestran que un 55,2 por ciento de los niños de 0 a 6 años estaban bajo los cuidados de sus abuelos (Pinnelli *et al.*, 1998: 202). Otra singularidad de



Bélgica es el alto porcentaje de hogares (con al menos un hijo de 0-3 años) que se benefician de las guarderías laborales gratuitas o subvencionadas: un 37 por ciento según los datos del PHOGUE (1998). Los servicios de cuidados para la infancia en Bélgica están bajo la responsabilidad de las regiones federadas (Bruselas capital, Flandes y Valonia). En la comunidad francófona los servicios se originaron como un sistema de bienestar para cuidar de los hijos de los trabajadores, mientras que en la comunidad de Flandes primaron los principios pedagógicos y de apoyo para las familias de bajos ingresos. Entre los servicios de cuidados adquiridos en el sector privado es muy popular el uso de cuidadores a domicilio que, en caso de estar formalmente registrados, pueden estar indirectamente subvencionados a través de las desgravaciones fiscales de los padres (Deven 1998). El debate actual está dividido entre el aumento de las ayudas a las familias a través de subsidios apoyado por la Liga Familiar y la Liga de los Agricultores y la ampliación de las guarderías públicas apoyada, entre otros, por los sindicatos socialistas y los grupos feministas (Deven, 1998).

### **G) Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia**

En los países escandinavos el Estado del Bienestar está basado en el principio de la universalización de los derechos individuales y ha ido paralelo al desarrollo de una extensa red de servicios de cuidados. Estos países cuentan con un amplia cobertura de servicios públicos o subvencionados utilizados generalmente por un amplio sector de la sociedad, indistintamente de su status económico. Estos servicios están organizados por el gobierno local que tiene capacidad de recaudar fondos (Szebehely, 1998). Además de las guarderías públicas, la figura del cuidador a domicilio está ampliamente arraigada, aunque es menos frecuente en el caso de Dinamarca. Los cuidadores son trabajadores especializados, generalmente subvencionados, que cuidan de un pequeño grupo de niños en su propio hogar (o en el del niño) y que se contratan a través del gobierno local.

Estos países tienen los niveles de cobertura de servicios para la infancia más altos de los países occidentales. El desarrollo de los servicios de cuidados ha tenido un doble impacto de género. Además de facilitar la integración de la mujer en el mercado de trabajo –actualmente los países escandinavos cuentan con las tasas de actividad femenina más altas del conjunto de Europa–, el mismo desarrollo de los servicios ha generado empleo para las mujeres en un mercado de trabajo altamente segregado. En Finlandia, en 1990, el 90 por ciento de los trabajadores de los servicios públicos eran mujeres, mientras que en Suecia en 1995 el 95 por ciento de los trabajadores de las guarderías públicas eran mujeres (Szebehely, 1998, Simonen y Kovalainen, 1998).

A partir de la descripción de los principales modelos de cuidados para la infancia en los países europeos se pueden obtener varias enseñanzas.

En primer lugar, existe una división muy clara entre los países que definen los centros de cuidados dentro de una etapa integrada del sistema educativo (Francia, Italia, España y

los países escandinavos) y los que los definen dentro del sistema de bienestar del menor como centros asistenciales o de guardia y custodia. Esta segunda opción es muy criticada por los expertos, porque genera un sistema falto de coherencia y con desigualdades en el acceso a los servicios (European Commission Network on Childcare, 1996). Pero el logro de integrar los niños de 0 a 3 años en el sistema de educación infantil no ha supuesto que todos los países hayan asumido similares esfuerzos presupuestarios (implicación del sector público) o modelos de financiación. De ahí que la integración en el sistema educativo actualmente proporcione soluciones muy desiguales en términos de cobertura y costes para las familias.

En segundo lugar, la experiencia de otros países europeos muestra que las ayudas basadas única o principalmente en transferencias públicas, ya sean ayudas directas o indirectas mediante la deducción de impuestos, transfiere mayor responsabilidad a las familias para proveerse de los servicios. Las familias accederán a los servicios de cuidados del sector privado en función de sus posibilidades económicas. Esta medida puede resultar más económica que la creación de servicios, pero no garantiza la calidad de los mismos y favorece la precarización de los trabajadores del sector de cuidados –básicamente mujeres– que se insertan en la economía informal y carecen de los derechos sociales derivados de su trabajo (pensiones, desempleo, etc.). La ampliación de guarderías o centros educativos públicos, en cambio, supone implementar políticas más distributivas e igualitarias (todas las clases sociales tienen el mismo acceso) mientras se mantienen los niveles de calidad y se asegura la regulación de los trabajadores. Este es un aspecto de gran relevancia en la mayoría de los países europeos donde persisten altos niveles de informalidad en el cuidado de los menores. Por último, un alto nivel de desarrollo de los servicios de cuidados ha estimulado la regularización de las trabajadoras que permanecían en el sector informal (e.g. trabajadoras a domicilio) y ha tenido un efecto multiplicador del empleo femenino.

## **2. El sistema de servicios de atención a la primera infancia en España: del modelo asistencial al modelo educativo**

España se sitúa entre los países con una intensidad relativamente baja de uso de servicios de cuidados para la infancia en comparación con otros países europeos, según se mostraba en el Gráfico 1. Otra característica del caso español es el porcentaje nada desdeñable de cuidadores no remunerados (10%), aunque la proporción es mucho mayor en países como Bélgica, Grecia o el Reino Unido. Para entender la situación actual tenemos que remitirnos, como en los ejemplos anteriores, a la génesis del modelo actual del sistema de cuidados.

En el Estado del Bienestar español hay que advertir que los derechos de ciudadanía se adquieren principalmente a partir de la relación del individuo con el mercado laboral (derechos contributivos), existe un escaso desarrollo de los servicios de los cuidados y una parte importante del bienestar se obtiene a través del apoyo de la familia. La institución familiar constituye aún hoy día una fuente primordial de bienestar, así como un resorte ante los riesgos de exclusión social por desempleo o pobreza en general. Esta peculiaridad del sistema español ha dado origen al calificativo, también utilizado para referirse a otros países del sur de Europa, de “estado familista” (Ferrera, 1996) o sociedad basada en el modelo de “solidaridad de la familia extensa” (Naldini, 2002). Este último término hace referencia a que las redes de apoyo trascienden el ámbito de la familia nuclear e implican a varias generaciones. Los servicios de cuidado de la primera infancia constituyen, pues, un ejemplo por excelencia de solidaridad intergeneracional. Los abuelos han jugado un papel muy importante apoyando el empleo femenino a través de su trabajo como cuidadores de los menores cuando las familias no podían acceder a guarderías públicas, cuando eran reticentes para dejar a los menores a cargo de trabajadores a domicilio no cualificados (o sin credenciales) o a causa del elevado coste de las guarderías privadas.

La pervivencia de las responsabilidades familiares en el ámbito de los cuidados se explica por la falta de voluntad de incluir en la agenda política el tema de la familia tras la instauración del Estado democrático, debido a las asociaciones negativas que se establecían con las políticas familiares de la dictadura franquista (Iglesias de Ussel, 1994, Valiente, 1997). La igualdad de oportunidades de las mujeres, que indirectamente podía haber impulsado los centros de cuidados, tampoco constituyó un punto importante

en la agenda política de los primeros gobiernos democráticos (Valiente, 1997). Según Valiente, esto se explica por el contexto histórico marcado por altos niveles de desempleo y bajos niveles de participación femenina en el mercado laboral; por las características residuales del Estado del Bienestar sobre todo en el ámbito de los cuidados personales; por la opinión generalizada de que los mejores cuidados para los niños provenían del cuidado materno; y, de nuevo, por el rechazo de las políticas familiares asociadas al pasado franquista. A todo esto De León (1999) añade que los sindicatos tampoco actuaron en su momento como vocales de las reivindicaciones de las mujeres, porque primaron los intereses de los trabajadores con una relación estable con el mercado de trabajo frente a los trabajadores periféricos (trabajadores en el ámbito de la familia) o los desempleados. La exclusión de este sector consolidó las diferencias ya existentes en las estructuras de género y este factor de desigualdad también arraigó en el campo de las políticas sociales.

El argumento de la herencia histórica asociada a las políticas franquistas puede aplicarse a los primeros años de los gobiernos democráticos que, ciertamente, afrontaron una fuerte reestructuración industrial del modelo económico heredado del franquismo. Esta reestructuración fue paralela a la destrucción de puestos de trabajo y a la emergencia del fantasma del desempleo que, en los años 80, alcanzó máximos históricos con tasas del 20 por ciento (Toharia, 1998). Sin embargo, el legado político deja de ser un factor relevante en el desarrollo de las políticas familiares desde el momento en que se aceptan los planteamientos de la Unión Europea con respecto a la necesidad de facilitar la integración de la mujer al mercado laboral y el desarrollo de políticas de conciliación de la vida laboral y familiar<sup>3</sup>. En esta misma línea Rubio (2002) opina que la situación actual se explicaría más bien por la ausencia de una institucionalización de la política familiar y la fragmentación de las medidas sociales que afectan a la familia; la existencia de una estructura descentralizada de competencias en materia social; así como por la ausencia de una distribución clara de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno. Rubio, además, afirma que los grupos de presión con intereses específicos en el ámbito familiar, como son la Iglesia católica o el movimiento feminista, han tenido una escasa influencia en la esfera política.

Los grupos de presión tradicionales en temas de familia quizá no han tenido suficiente influencia en la esfera política y quizá todavía existen personas con la convicción de que el marco ideal para cuidar a los menores se encuentra en la familia. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, en la actualidad las premisas que abogan por el aumento de las guarderías públicas están claras tanto en el ámbito político como en gran parte de la ciudadanía. Prueba de ello son las listas de espera en los centros de educación

---

<sup>3</sup> En la cumbre de Lisboa del 2000 los Quince se fijaron la meta de alcanzar una tasa global del 70 por ciento de empleo y del 60% en el caso de las mujeres (en el 2º trimestre del 2002 la ocupación femenina en España era del 35%), que debía ir paralela al desarrollo de medidas de conciliación de las responsabilidades familiares y laborales como la creación de guarderías.

infantil (en el próximo apartado se ofrecerán algunos datos al respecto), la creación de plataformas en defensa de la educación infantil pública como la constituida recientemente en Cataluña o el hecho de que la escolarización sea prácticamente universal a los 3 años que es cuando se garantiza las plazas de titularidad pública o en centros privados concertados<sup>4</sup>.

## 2.1 El desarrollo reciente de las políticas de educación infantil

La organización del sistema de cuidados desde los primeros años democráticos ha estado influenciada por el proceso de descentralización que se inicia entre 1983 y 1984. En la actualidad, todas las Comunidades Autónomas tienen competencia educativa con la excepción de Ceuta y Melilla. Aunque, inicialmente, tan sólo siete Comunidades Autónomas asumieron competencias plenas en materia social. Esto implicó la transferencia de los programas de guarderías infantiles asistenciales y de las guarderías laborales. Andalucía, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco y Canarias además asumieron inicialmente plena competencia en el ámbito educativo y, por lo tanto, de la gestión de los centros de educación infantil. En la actualidad la educación infantil se gestiona a través de los gobiernos autonómicos y locales. La descentralización de competencias facilita la gestión de los servicios a través de las unidades de gobierno más próximas a los usuarios, aunque la falta de claridad en la competencia de los diferentes niveles de gobierno (autonómico, provincial y municipal) ha generado muchas críticas (Rubio 2002).

La aprobación de la Ley 1/1990, de 3 de octubre, Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), actualmente vigente, supuso un punto de inflexión en la regulación de los servicios de cuidado de los menores. Por primera vez se reconoció la educación infantil como una parte integrada del sistema educativo y no como un servicio asistencial de “guardia y custodia” dirigido a las clases más desfavorecidas. A partir de la LOGSE la educación infantil constituye la primera etapa del sistema educativo y se organiza en un primer ciclo de educación infantil para niños desde los 4 meses a los 3 años y un segundo ciclo, también llamado de educación preescolar, para los niños de 3 a 6 años. La educación obligatoria queda establecida actualmente entre los 6 y 16 años.

La LOGSE recoge gran parte de las demandas de los llamados Movimientos de Renovación Pedagógica, como la inclusión de los niños de 0 a 3 años dentro del sistema educativo, el establecimiento de unos niveles mínimos de calidad y la transferencia de

---

<sup>4</sup> A esto se ha aludido en la introducción de este trabajo. Más información en la Federación de Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos de Cataluña (<http://www.fapac.net/>).

la responsabilidad pública en el desarrollo de los servicios de guarderías (Rubio 2002). Sin embargo, el primer ciclo de educación infantil tiene un carácter no obligatorio e insta a las Administraciones públicas para que garanticen “...la existencia de un número de plazas suficientes para asegurar la escolarización de la población que la solicite”, así como “...coordinarán la oferta de puestos escolares de educación infantil de las distintas Administraciones públicas” (art. 7.2. de la Ley). Así, pues, las administraciones competentes en educación gestionan, en función de sus posibilidades o voluntad política, el desarrollo de los centros de educación infantil.

Entre las iniciativas recientes en el ámbito de las políticas sociales cabe destacar la “Ley para promover la Conciliación de la vida laboral y la vida familiar de las personas trabajadoras” que diseñó el Partido Popular de 1999 y que, sin embargo, no contempló de manera explícita la ampliación de plazas de educación infantil en centros públicos. Finalmente, el gobierno popular introdujo en enero del año 2003 una deducción fiscal o ayuda mensual de 100 euros para las mujeres trabajadoras con hijos menores de tres años con un mínimo de 1.200 euros cotizados al año a la Seguridad Social. El pago se realiza mediante la deducción en la declaración del IRPF o directamente a las familias si se solicita a la Agencia Tributaria. Por debajo de esa cantidad mínima de cotización se cobrarán las mensualidades proporcionales a la cantidad cotizada. Los mayores problemas de esta ayuda son, por un lado, que los 100 euros mensuales no cunden de la misma manera en todas las clases sociales y, por otro lado, que las mujeres desempleadas e inactivas no tienen derecho a percibir la prestación económica. Por lo tanto, a las madres exentas de trabajo remunerado no se les facilita el tiempo o recursos necesarios para realizar gestiones de búsqueda activa de empleo o de formación, ni se estimula la entrada en el mercado laboral. Aquí se debe puntualizar que este tipo de iniciativas, basadas en las prestaciones en dinero para las familias con hijos menores, no puede desatender el desarrollo de otros ámbitos de la política social como la flexibilidad de los horarios en el trabajo y el desarrollo de los servicios para incentivar el empleo de las mujeres en los tramos de ingresos más bajos.

En el ámbito de las Comunidades Autónomas también han surgido iniciativas en los últimos años. Así, algunas comunidades como Galicia o Baleares aplican deducciones en el IRPF por los gastos de guardería. En la Comunidad Autónoma de Murcia se estudia la implantación de los “cheques servicio” para ayudar a las familias en el pago de guarderías y ludotecas e incentivar el empleo femenino. En Galicia, además, se ha puesto en marcha un “cheque infantil” para las familias a las que no se les asignó una plaza en un centro público o a las que residan en un municipio donde no exista una guardería. Con este cheque acceden a centros privados o subvencionados con los costes de un centro público. En el año 2002 se beneficiaron del cheque infantil un total de 1.600 niños (un 16% de las plazas en guarderías), aunque esta iniciativa no ha conseguido acabar con las listas de espera en los centros de educación infantil de titularidad pública, según comentaba una nota de prensa de la Gaceta Gallega.

## 2.2 Evolución de la oferta de centros de educación infantil (0-3 años)

En este apartado nos limitamos a analizar los centros de educación infantil registrados como tales, aunque somos conscientes de que el sistema de cuidados es mucho más amplio e incluye áreas que aquí se nos escapan como los cuidadores a domicilio, los centros extra-escolares, las ludotecas, los espacios de juego, etc., de los que no se tienen datos estadísticos. Con respecto a los cuidadores a domicilio, se cree que en la actualidad no son muy comunes (Escobedo, 1999) y, en todo caso, no existe una ley que regule este tipo de trabajadores.

Según un estudio realizado a finales de los años ochenta en diversas zonas de las Comunidades de Madrid, Extremadura y Galicia, la situación de la educación infantil se describía como “un conglomerado de centros sobre los que se ejerce un escaso control” con gran hegemonía del sector privado (Berea, 1992: 23). En el mismo estudio se concluía que la reducida oferta pública se limitó a cubrir demandas urgentes con carácter asistencial, mientras crecía la hegemonía de las guarderías privadas de carácter asistencial o de tipo elitista. En las barriadas periféricas de los centros urbanos destacaba la proliferación de guarderías que reinaban como negocio para absorber la demanda de las familias desarraigadas de sus lugares de origen y de sus redes familiares.

El panorama actual ha cambiado mucho desde entonces. Por una parte, los centros públicos destacan por su alto nivel de calidad y los privados están sujetos a controles regulares. Por otra parte, en los últimos años se ha presenciado un aumento notable de la escolarización de los más pequeños sobre todo entre los niños de 3 años, según se muestra en la Tabla 3. Este aumento se puede explicar tanto por la progresiva regularización de los centros de educación infantil como por el aumento real de menores escolarizados. Esta es la edad a la que se inicia el segundo ciclo de educación infantil en su mayoría de carácter público o subvencionado, mientras que con anterioridad al año 1991 se iniciaba a los 4 años. En el curso 1992-93, por ejemplo, el 46 por ciento de los niños de 3 años estaba inscrito en centros educativos, mientras que en el curso 2001-2002

**Tabla 3. Evolución de las tasas de escolaridad infantil por grupos de edad, España 1992-2002.**

	Cursos		
	1992-93	1997-98	2001-02
Menores de 3 años	4,0	6,6	10,1
3 años	45,9	72,6	92,8

Fuente: datos del MEC 2002b para los cursos 1992-93, 1997-98 y datos de la Tabla 6 para el curso 2002-03

**Tabla 4. Tasas de escolaridad en Educación Infantil por edades: España, 1998-1999.**

Edad	%
Menor de 1 año	1,3
1 año	5,7
2 años	13,7
3 años	75,3
4 años	98,0
5 años	100,0

Fuente: datos del MEC obtenidos de EURYDICE (<http://www.eurydice.org>)

alcanzaba ya el 93 por ciento. Aunque la escolarización de los niños de 3 años ya era del 100 por ciento a mediados de los años noventa (curso académico 1994-95) en el País Vasco y muy próximas al 100 por ciento en Cataluña (97%) y Navarra (96%) (MEC 2000).

Los niveles de escolarización son muy heterogéneos entre los menores de 3 años, dado que la escolarización aumenta de manera progresiva con la edad como se muestra en la Tabla 4. Por esta razón, los

datos estadísticos agregados por grupos de edad esconden realidades muy diversas. En la ciudad de Barcelona, por ejemplo, el 33 por ciento de los niños de 0 a 2 años estaba escolarizado en el curso 2000-2001. Este porcentaje representaba el 63 por ciento de los niños de 2 años, 34 por ciento de los niños de 1 año y el 8 por ciento de los menores de 1 año (Diputació de Barcelona, 2002). Los datos de escolarización por edades individuales son necesarios para una buena planificación de los centros educativos.

### **2.3 Cobertura actual según la titularidad de los centros: Comunidades Autónomas y provincias**

De acuerdo con la LOGSE, los centros públicos se denominan escuelas de educación infantil y dependen del Ministerio de Educación o de las administraciones adscritas a las Comunidades con competencia en educación. La situación en los centros privados es mucho más compleja. En principio, estos centros deben cumplir los requisitos que marca la ley con respecto a las instalaciones y condiciones materiales para estar reconocidos como centros de educación infantil. Los centros no autorizados, y puede ser que algunos centros privados no concertados, no aparecen en las estadísticas de educación infantil y suelen utilizar el nombre de guarderías. De acuerdo con la LOGSE (RD 173/1998 de 16 de febrero) han tenido de plazo hasta el año 2002 para registrarse y adecuarse a los requisitos mínimos. Por lo tanto, las tasas de escolarización pueden estar ligeramente subestimadas, pero ofrecerán una información bastante completa sobre la situación general. En la actualidad existe cierta confusión con el uso de los términos de guardería y centros de educación infantil, porque se tiende a utilizarlos de manera indistinta en el lenguaje coloquial.

Una de las características de la educación infantil del grupo de 0 a 3 años en España es la gran desigualdad territorial en los niveles de cobertura. Estos desequilibrios sugieren, en algunos casos, diferencias en las políticas impulsadas desde los diferentes gobiernos regionales. Las Comunidades Autónomas con mayores niveles de escolarización de los



niños de 0-3 años son Cataluña, el País Vasco y la Comunidad de Madrid, seguidas de cerca por Galicia, Castilla y León y la Islas Baleares (Tabla 5). En el caso de Cataluña, por ejemplo, se conocen iniciativas bastante consolidadas en la creación de guarderías benéficas y asistenciales desde la época de la Segunda República. Al final de la dictadura se crearon cooperativas para cubrir la demanda de las familias y los profesionales que gestionaron centros de cuidados estaban impulsados por principios educativos. Estos centros se convirtieron en un modelo de reivindicación del movimiento de renovación pedagógica, hasta que a finales de los años setenta fueron asumidos económicamente por los ayuntamientos. El mayor problema de los ayuntamientos reside en proveer los servicios sin estar dotados de fuentes específicas de financiación (Diputació de Barcelona, 1999).

A pesar de las tasas relativamente altas de escolaridad de los más pequeños (0-3 años) en Comunidades Autónomas como Cataluña, existen datos que muestran una alta proporción

**Tabla 5. Tasa de escolarización de los niños de 0 a 2 años y de 3 años por Comunidades Autónomas y tipo de centro (2001-2002).**

Comunidades Autónomas	EDAD: 0 A 2 AÑOS			EDAD: 3 AÑOS			
	TE	Tipo de centro:		TE	Tipo de centro:		TE
		Públicos	Privados		Públicos	Privados	
							0 a 3 años
Cataluña	26,9	35,0	65,0	102,3	60,3	39,7	44,5
País Vasco	23,1	61,5	38,5	101,1	49,6	50,4	41,6
Comunidad de Madrid	16,5	51,6	48,4	96,3	56,2	43,8	34,9
Galicia	12,2	–	–	92,1	70,1	29,9	31,6
Melilla	8,5	0,0	100,0	85,7	79,8	20,2	27,2
Castilla y León	8,2	58,8	41,2	99,4	66,4	33,6	30,5
Región de Murcia	8,0	63,1	36,9	87,0	71,1	28,9	26,8
Islas Baleares	6,7	28,4	71,6	99,3	59,2	40,8	28,7
Comunidad Valenciana	4,6	35,0	65,0	89,6	66,7	33,3	24,8
Aragón	4,3	8,0	92,0	96,6	65,6	34,4	26,5
Cantabria	3,6	14,7	85,3	95,0	65,9	34,1	25,0
Ceuta	3,3	0,0	100,0	80,8	80,4	19,6	21,7
La Rioja	2,5	0,0	100,0	99,6	64,5	35,5	26,0
Castilla-La Mancha	1,9	33,1	66,9	97,9	80,8	19,2	25,6
Principado de Asturias	1,8	0,0	100,0	95,7	68,1	31,9	24,1
Andalucía	1,3	6,8	93,2	79,7	80,1	19,9	20,2
Canarias	1,3	0,0	100,0	95,8	78,4	21,6	23,2
Extremadura	1,3	22,1	77,9	93,0	81,4	18,6	24,3
Navarra	0,0	0,0	0,0	98,6	62,3	37,7	23,8
<b>Total</b>	<b>10,1</b>	<b>45,2</b>	<b>54,8</b>	<b>92,8</b>	<b>67,5</b>	<b>32,5</b>	<b>29,8</b>

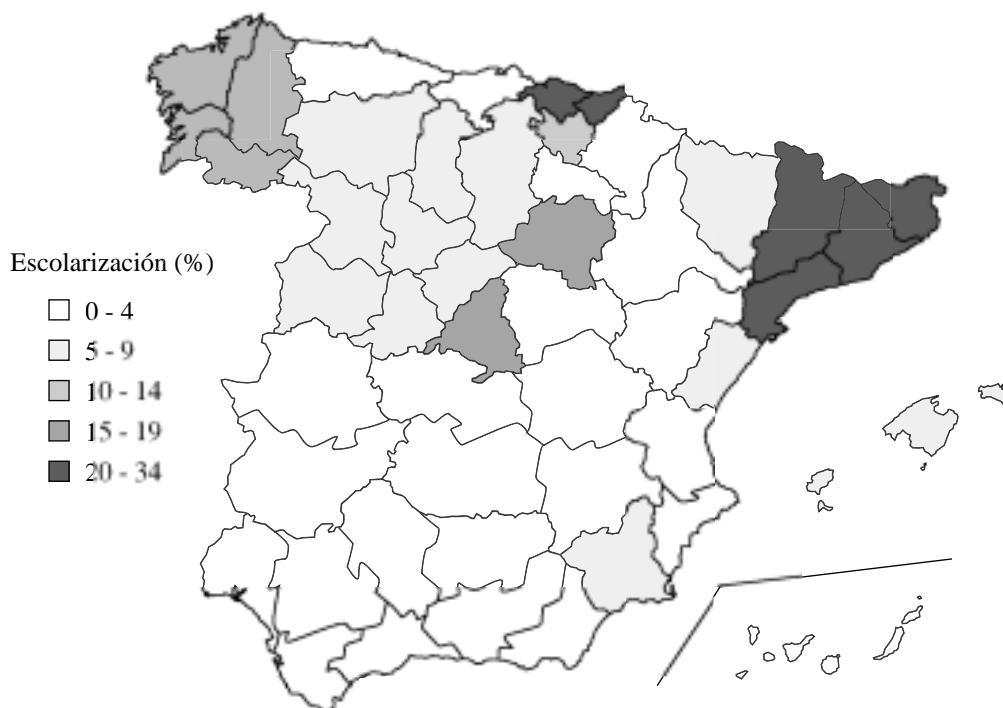
Fuente: datos del MEC 2002b para los cursos 1992-93, 1997-98 y datos de la Tabla 6 para 2002-03

de demanda no satisfecha. En el distrito urbano de Gracia, en Barcelona, el 81 por ciento de las solicitudes quedaron sin plaza en los centros públicos y en el distrito de Sant Gervasi, también en la misma ciudad, el 64 por ciento de las solicitudes no fue atendido (L'Independent de Gràcia, 2002). En la ciudad de Barcelona la demanda no satisfecha por los centros públicos fue del 56 por ciento (calculada a partir de las preinscripciones en el curso 2000-2001), es decir, que hubo 3.434 solicitudes para una oferta de 1.517 plazas (Diputació de Barcelona, 2002). La demanda insatisfecha puede ser aún mayor de lo que reflejan estas cifras, dado que las bajas perspectivas de entrada en centros públicos desaniman a muchas familias a la hora de solicitar una plaza. Las largas listas de espera en los centros públicos también indican el grado de confianza de las familias en los centros de titularidad pública, puesto que generalmente se asocian con un alto nivel de calidad (Escobedo, 1999).

---

**Mapa 1. Porcentaje de niños de 0 a 2 años escolarizados por provincias, 2001-2002.**

---



Fuente: escolarización estimada a partir de los datos del Ministerio de Educación y Ciencia (2002) y los datos avance del Censo de 2001 (INE: <http://www.ine.es/censo2001/pobcen01menu.htm>).

---

La demanda no cubierta por los centros públicos finalmente se reconduce hacia los centros de carácter privado. Las comunidades autónomas con más del 50 por ciento de los niños de 0 a 2 años escolarizados en centros públicos en el curso 2001-2002 fueron Murcia, País Vasco, Castilla y León y Madrid (Tabla 5), aunque los niveles de cobertura de estas comunidades son muy desiguales. En Murcia y en Castilla y León tan sólo están escolarizados el 8 por ciento de los niños de 0-2 años, mientras que en el País Vasco están escolarizados el 23 por ciento y en la Comunidad de Madrid el 16 por ciento. La balanza cambia de inclinación a partir de los 3 años, puesto que en todas las comunidades el 50 por ciento o más de los centros son de titularidad pública. Aunque, aquí también se encuentran situaciones muy diversas. En el País Vasco el 50 por ciento de los niños de 3 años están en centros públicos, mientras en Andalucía, Castilla La Mancha y Extremadura el porcentaje asciende al 80 por ciento.

En el Mapa 1 se observa que gran número de provincias cuenta con tasas de escolarización de los niños de 0 a 2 años por debajo del 5 por ciento. Por tipo de titularidad, la situación se perfila muy cruda en provincias como Almería, Guadalajara, el conjunto de la Comunidad Autónoma de Asturias, Islas Canarias, Guadalajara, Toledo, Sevilla, Córdoba o Málaga donde, según los datos facilitados por el Ministerio de Educación, en el curso académico 2001-2002 no existía ningún centro del primer ciclo de educación infantil (0-2 años) de carácter público. En estos casos los usuarios de centros de cuidados para los más pequeños estarán altamente seleccionados por su nivel de ingresos. De esta manera se quebranta el principio de igualdad de acceso a los servicios educativos en el ámbito territorial y se favorece el desarrollo de alternativas informales en detrimento del derecho educativo de los ciudadanos más pequeños reconocido en la LOGSE.

### **3. Determinantes de la demanda de guarderías**

En los apartados anteriores han quedado patentes los desequilibrios territoriales y la existencia de una demanda insatisfecha por parte de las familias que requieren plazas en el primer ciclo de educación infantil. En este apartado se argumenta que la demanda actual, lejos de mantenerse estable, tenderá a aumentar en los próximos años debido a los factores que se enumeran a continuación.

#### **3.1 Debilitamiento de las redes familiares**

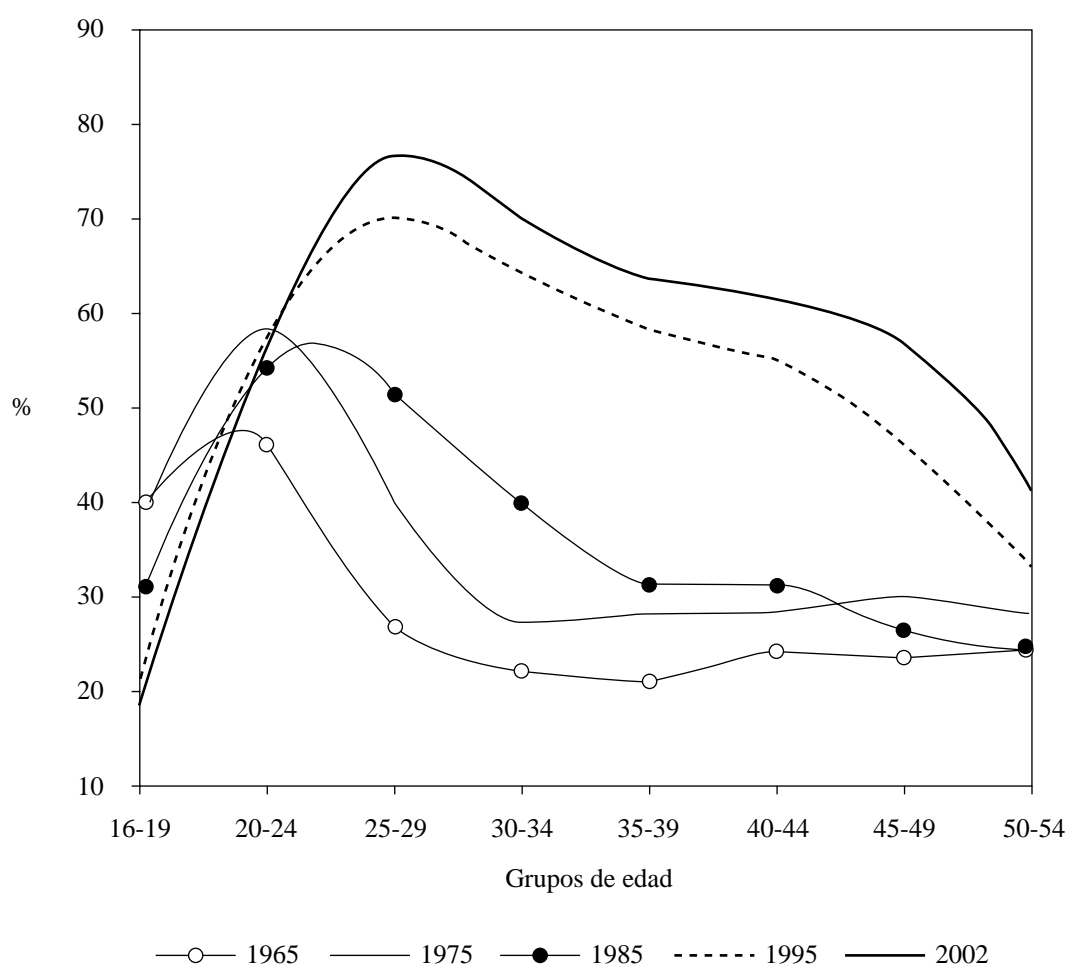
El conjunto de España ha vivido una profunda transformación demográfica en los últimos años caracterizada por el descenso de la fecundidad y el retraso en la formación de las uniones y de la maternidad. Estos cambios han ido paralelos a la transformación de la familia que ha experimentado una mayor pluralidad de formas (aumento de las familias monoparentales, las familias reconstituidas por segundas nupcias o los hogares unipersonales) y ha agudizado su tendencia hacia la nuclearización (Alberdi, 1999). La progresiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo también ha favorecido el aumento de “las parejas de dobles ingresos” (los dos miembros de la pareja con empleo remunerado) en detrimento del modelo del “hombre como principal proveedor de ingresos familiares”.

Como resultado de las transformaciones anteriormente mencionadas cada día resulta más difícil contar con la solidaridad intergeneracional o, dicho de otra forma, con los abuelos o familiares como principal fuente de apoyo informal para cuidar de los más pequeños. Una de las razones es que cada día hay mayor número de casos en los que conviven dos generaciones de una misma familia en situación activa, es decir, padres e hijos dentro del mercado laboral. Otra razón es la progresiva desaparición de las familias extensas y la dificultad de coordinar mecanismos de ayuda informal a través de hogares situados en distintas localidades. La progresiva disminución del tamaño medio de la familia también favorece que las familias sean más propensas a escolarizar a los menores con el fin de ofrecerles un ámbito de socialización con otros niños. Finalmente, las personas mayores que llegan a la edad de jubilación con un buen nivel de salud e ingresos no necesariamente estarán dispuestos a asumir las responsabilidades familiares de las generaciones precedentes, aunque para contrastar este supuesto habrá que esperar hasta que se disponga de datos.

### 3.2 La progresiva incorporación de la mujer en el mercado de trabajo

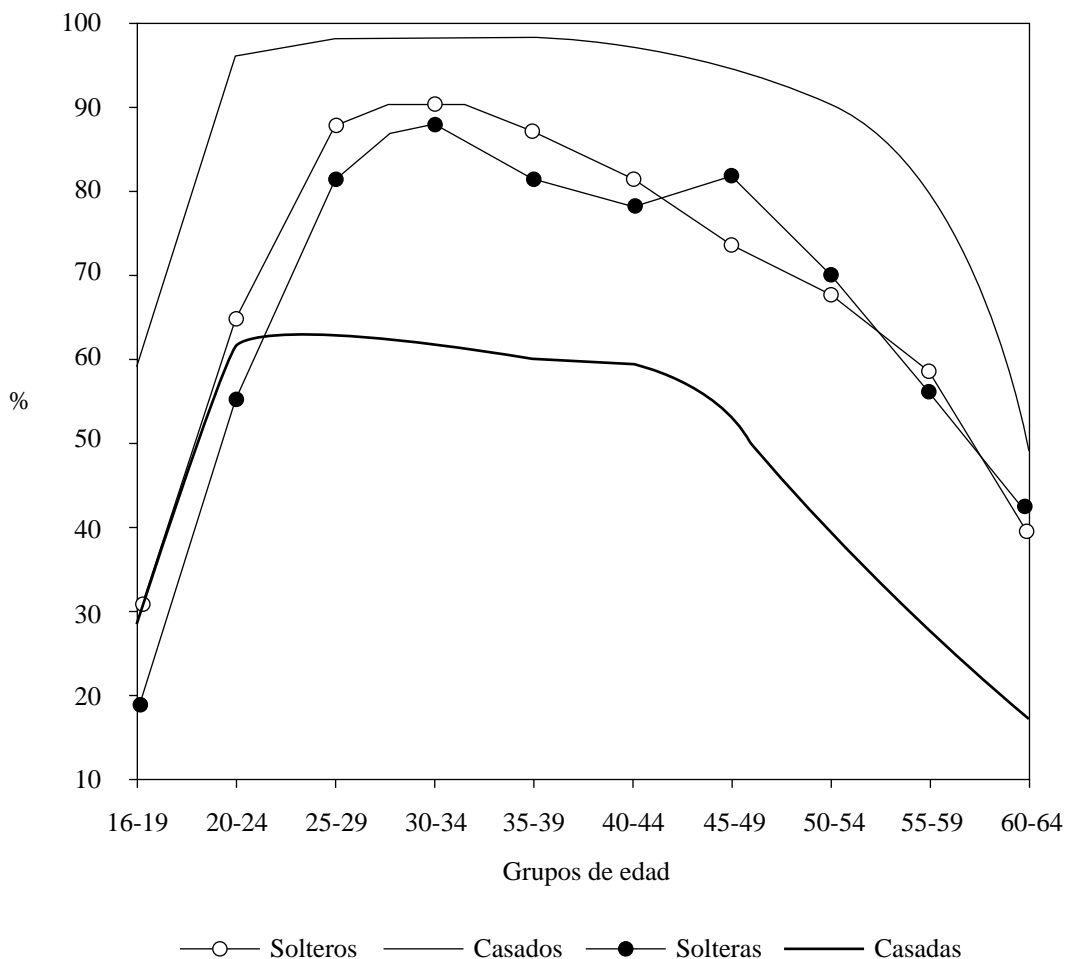
La incorporación de la mujer en el mercado de trabajo se produce en gran medida a partir de mediados de los años ochenta, momento a partir del cual la actividad femenina crece a un ritmo muy acelerado. Este crecimiento se explica en parte por su situación de partida, ya que a mediados de los años setenta las tasas de actividad femenina eran significativamente bajas sobre todo en las edades centrales de la maternidad (Gráfico 2). A pesar de que el patrón de actividad femenina aun hoy en día refleja un “modelo unimodal” (altas tasas entre la población joven y bajas entre la población de mayor edad), la actividad en las edades centrales no ha cesado de crecer a lo largo de estos años.

**Gráfico 2. Tasas de actividad femenina por grupos de edad, 1965-2002.**



Fuente: Encuesta de Población Activa, 2º trimestre.  
 Los datos de 1965-1985 son de elaboración propia a partir de las publicaciones;  
 los posteriores proceden del INEbase.  
 Hasta el año 1975 el primer grupo de edad incluye las mujeres de 15 años.

**Gráfico 3. Tasas de actividad por sexo y grupos de edad según el estado civil: casados y solteros, 2002.**



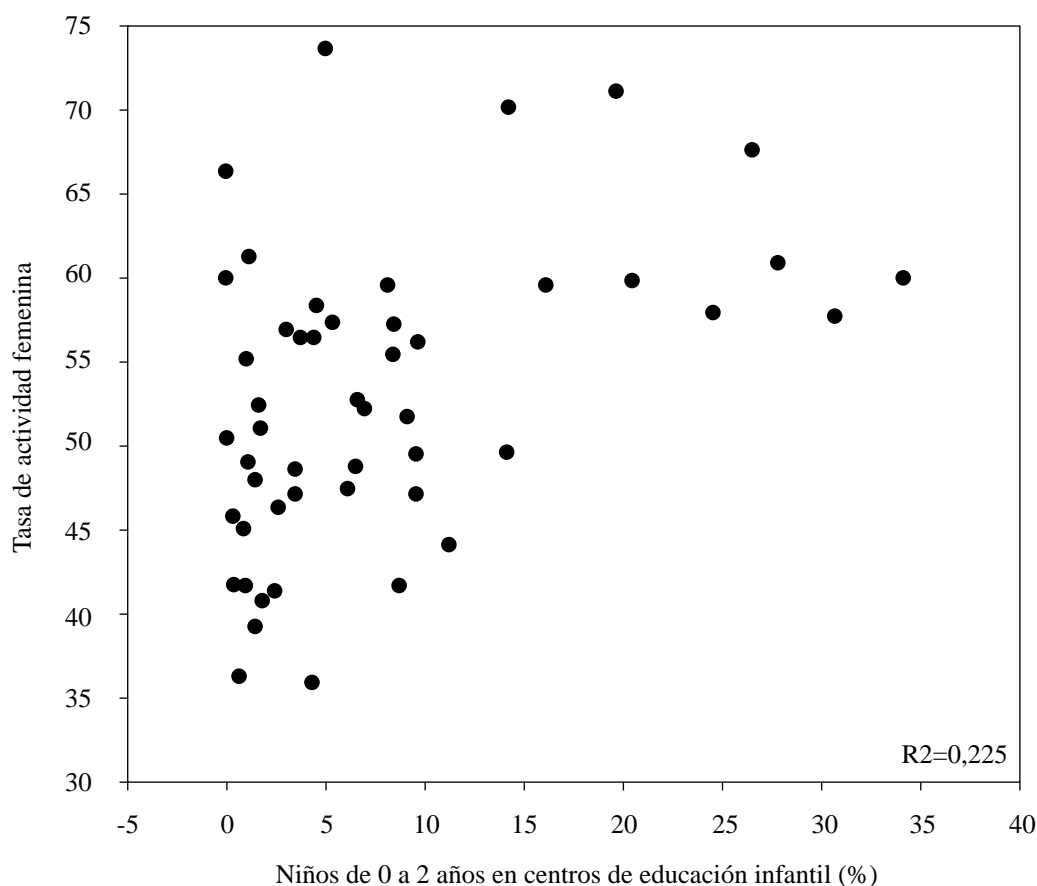
Fuente: Encuesta de Población Activa, 2º trimestre (<http://www.ine.es/inebase/>).

La persistencia del modelo unimodal en el año 2002 se explica en gran parte por diferencias en el comportamiento de la población activa según su estado civil. Así, por ejemplo, las curvas de actividad del Gráfico 3 muestran las diferencias todavía significativas entre hombres y mujeres casados/as con respecto a su presencia en el mercado de trabajo. Las curvas reflejan, en definitiva, la persistencia del modelo familiar asimétrico por el cual las mujeres asumen en mayor medida que los hombres el trabajo no remunerado de cuidado y reproducción doméstica. También muestran la urgencia del desarrollo de los servicios de cuidados como mecanismo para mitigar las divisiones de género en el ámbito familiar. La inactividad de las mujeres tenderá a reducirse a medio o largo plazo a medida que las generaciones más jóvenes y con mayor nivel educativo se

incorporan en el mercado laboral (CED 2001). Este crecimiento sostenido de la actividad femenina comportará previsiblemente un fuerte aumento de la demanda de servicios.

En este punto hemos querido explorar la relación existente entre la participación de la mujer en el mercado de trabajo y el desarrollo de los servicios de cuidados para la primera infancia. Con este propósito se ha realizado un diagrama de dispersión con los datos de la actividad de las mujeres con hijos de 0 a 2 años y las tasas de escolarización en el ámbito provincial (Gráfico 4). Este diagrama muestra una correlación muy débil entre ambas variables y pone en entredicho la influencia directa de los servicios sobre la actividad femenina.

**Gráfico 4. Relación entre la tasa de actividad de las mujeres con al menos un hijo de 0 a 2 años (2º trimestre de 2001) y el porcentaje de niños escolarizados en el grupo de edad de 0 a 2 años por provincias (curso académico 2001-2002).**



Fuente: Tasas de actividad calculadas a partir de los micro datos de la EPA. Datos de escolarización estimados a partir de los datos del Ministerio de Educación y Ciencia (2002) y los datos avance del Censo de 2001 (Instituto Nacional de Estadística: <http://www.ine.es/censo2001/pobcen01menu.htm>).

En el caso de Suecia, por ejemplo, las mujeres ocupadas organizaron el cuidado de los niños de manera informal mucho antes de que se desarrollaran los servicios que supuestamente debían facilitar el empleo femenino (Nyberg, 2000). Collins y Wickham (2001) muestran un ejemplo similar con el caso irlandés, donde el empleo femenino ha estado creciendo en los últimos años a pesar de la escasez de guarderías. En el caso de Italia, en cambio, Del Boca (2001) muestra que la disponibilidad de guarderías y la posibilidad de acceder a trabajos a tiempo parcial tienen un efecto positivo sobre el empleo femenino. Aunque, el caso más paradigmático es el de Estados Unidos donde conviven altas tasas de participación femenina con una oferta muy limitada de guarderías de calidad a precios accesibles. En este caso, el resultado ha sido que una parte importante de los niños en edad preescolar dependen de los cuidados informales suministrados desde el mismo hogar familiar o de amigos –en concreto el 64 por ciento de los niños en el año 1994– mientras sólo una minoría de familias de ingresos altos tiene acceso a guarderías de calidad (Blau, 2001). Así pues, la existencia de guarderías públicas no constituye un requisito indispensable para alcanzar tasas elevadas de actividad femenina. Sin embargo, los centros de educación infantil sí que constituyen un servicio indispensable para garantizar que el empleo de los padres no perjudique la calidad de vida de la primera infancia y no genere diferencias sociales incipientes en función de la renta familiar.

### 3.3 Expansión del ciclo educativo a los más pequeños

Por primera vez en la ley de 1990 (LOGSE) se reconoce la función educativa del primer ciclo de educación infantil que, según establece el artículo 9, “... atenderá al desarrollo del movimiento, al control corporal, a las primeras manifestaciones de la comunicación y del lenguaje, a las pautas elementales de la convivencia y relación social y al descubrimiento del entorno inmediato”. La definición de unos objetivos pedagógicos concretos, junto al establecimiento de unos criterios mínimos que regulan la calidad de los centros públicos, genera mayor confianza respecto a los beneficios de la escolarización de la primera infancia. El reconocimiento de estos aspectos pedagógicos fomenta la escolarización y actúa en detrimento del uso de los cuidados informales proporcionados desde el entorno familiar.

Los efectos positivos de la escolarización de la primera infancia están ampliamente avalados. Una investigación realizada recientemente concluye, por ejemplo, que la escolarización de los menores en centros de educación infantil de alto nivel está positivamente asociada con la estimulación del lenguaje, las habilidades cognitivas y socio-emocionales de los menores (Tietze *et al.*, 1996). A partir de aquí se deriva otra conclusión importante respecto a la función social que pueden cumplir los centros de educación infantil de calidad (Waldfogel 2000). Este estudio del caso norteamericano defiende que los programas que inciden en el estímulo de las habilidades cognitivas de los menores en una edad muy temprana finalmente favorecen el rendimiento escolar en edades posteriores y, por ende, en la preparación para la vida adulta. Así pues, el acceso igualitario a los servicios puede cumplir

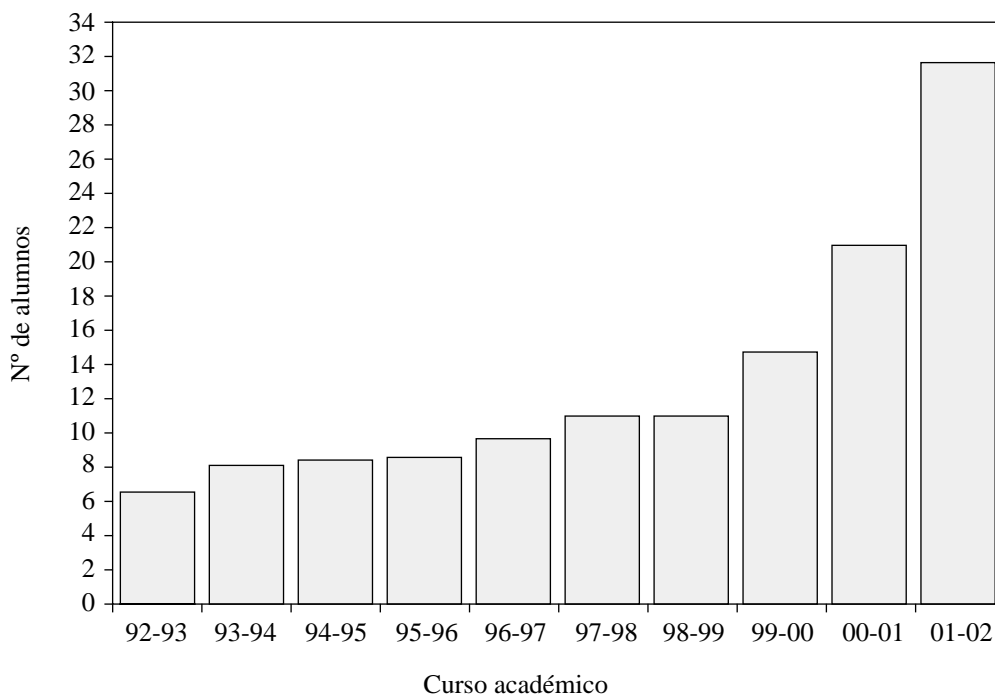


un doble objetivo. Por una parte, estimula las habilidades cognitivas de los menores y, por otra parte, promueve la igualdad de oportunidades de las generaciones futuras. Este segundo objetivo está relacionado con la función pedagógica de los centros escolares, puesto que tenderán a suplir las carencias formativas y de socialización de los menores de determinados hogares o entornos sociales. En definitiva, la escolarización infantil no sólo tiene efectos positivos para la infancia en general, sino que puede prevenir fracasos o desigualdades escolares desde una edad temprana (Diputación de Barcelona, 1999).

### 3.4 Rejuvenecimiento de la población a través de las migraciones

Las entradas de inmigrantes están teniendo un leve efecto de rejuvenecimiento de la población española. Este efecto se percibe especialmente entre la población en edad de escolarización. La evolución creciente de alumnos extranjeros escolarizados en los últimos años es evidente (Gráfico 5). De hecho, la creciente incorporación de alumnos extranjeros está atenuando el descenso de alumnos en enseñanzas obligatorias derivado de la reducción de la fecundidad.

**Gráfico 5. Número de alumnos extranjeros por 1.000 alumnos matriculados en Educación Infantil (3-5 años), 2001-2002.**



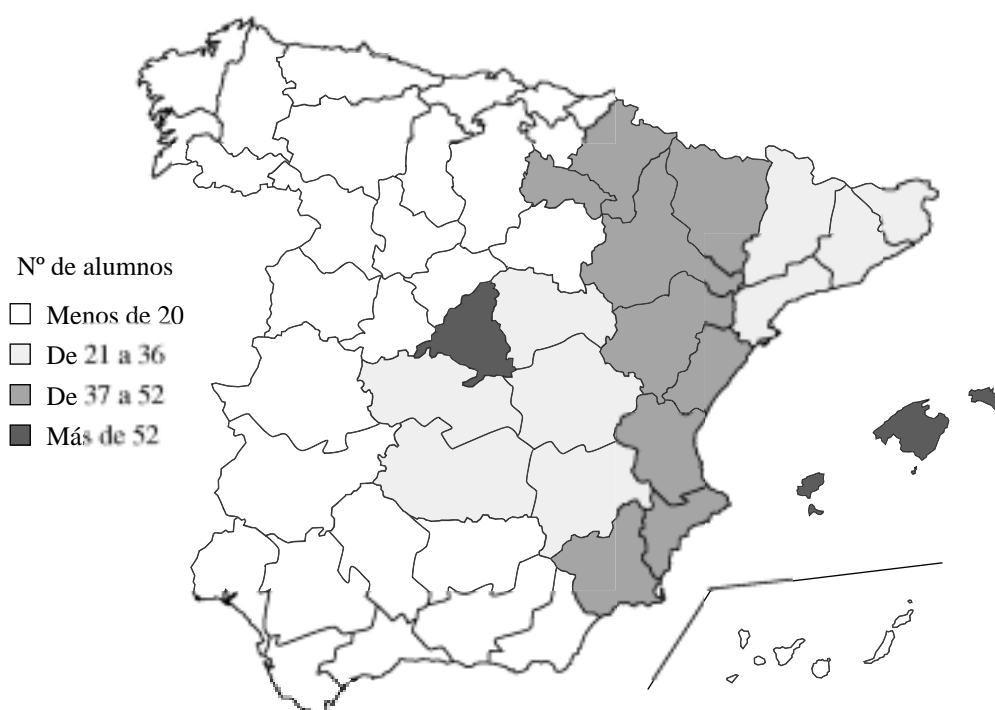
Fuente: MEC 2002.

El efecto de rejuvenecimiento, sin embargo, no se distribuye de manera uniforme en el territorio. El número de alumnos extranjeros de 3 a 5 años matriculados en educación infantil (no se dispone de datos para el grupo de 0 a 2 años) es especialmente alto en Madrid, Baleares junto a las comunidades del Levante y Aragón, La Rioja y Navarra en comparación con otras comunidades (véase el Mapa 2). Las diferencias en la distribución territorial de la población inmigrante son mucho más evidentes en el ámbito urbano, ya que tienden a localizarse en las zonas económicamente más accesibles generándose así un proceso de concentración.

---

**Mapa 2. Número de alumnos extranjeros por 1.000 alumnos matriculados en Educación Infantil (3-5 años), 2001-2002.**

---



Fuente: MEC 2002.

---

## 4. Proyección de la oferta de plazas de guarderías: diferentes apuestas de futuro

Uno de los mayores problemas para definir un plan de crecimiento de la oferta de servicios es el limitado conocimiento que existe sobre la demanda manifiesta y latente de servicios a través de encuestas. Ante la falta de criterios objetivos obtenidos a partir de encuestas prospectivas, aquí se realizará una proyección de la oferta basada en tres escenarios diferentes. Los criterios básicos en los que se basa cada uno de los escenarios se explicarán en el apartado 4.2. A continuación se describe la metodología seguida para realizar la proyección de la oferta de plazas de educación infantil (0-3 años) en España y las Comunidades Autónomas.

### 4.1 Los supuestos de la evolución de la estructura de la población

Los niveles de cobertura en centros de educación infantil (0-3 años) se han calculado aplicando diferentes niveles de cobertura a la estructura de la población de 0 a 3 años proyectada por el Instituto Nacional de Estadística (INE). La proyección está realizada a partir de los datos del Censo de Población de 1991 y las revisiones realizadas a partir del Movimiento Natural de la Población. Actualmente los datos revisados constan de la población por edades simples para el conjunto nacional y las comunidades autónomas. La fiabilidad de las proyecciones dependerá de la efectividad de las hipótesis asumidas con respecto a la evolución futura de la mortalidad, de la fecundidad y de la migración. Estas hipótesis se han resumido en el Gráfico 3. El INE utiliza las siguientes hipótesis sobre el comportamiento futuro de los fenómenos demográficos:

**a) Fecundidad:** La evolución reciente de la fecundidad en España se ha caracterizado por la intensidad de su descenso desde mediados de los años setenta y la persistencia de sus bajos niveles. A mediados de los noventa la fecundidad se situó en 1,15 hijos por mujer; es decir, un descenso de casi el 60 por ciento en veinte años (CED 2001). Recientemente se ha percibido una ligera recuperación de los nacimientos provocada en parte por el incremento de la fecundidad de las mujeres pertenecientes al baby boom (generaciones plenas) que en la actualidad cuenta ya con más de 30 años. Según estimaciones del INE, las mujeres nacidas durante el año 1965, que en el 2005 alcanzarán los 40 años, tendrán una descendencia final en torno a 1,64 hijos. Esta descendencia será inferior a las generaciones anteriores a pesar de

la aparente recuperación del indicador coyuntural de la fecundidad, que simplemente revela un desplazamiento del calendario de la fecundidad hacia edades más altas. El pronóstico a partir del año 2006 es que disminuirá la descendencia final de las sucesivas generaciones femeninas, porque entrarán en edad reproductiva las generaciones nacidas después del año 1975 (las generaciones vacías), fruto de la caída de la natalidad durante los años ochenta. Así pues, se prevé que la natalidad vuelva a caer tal y como muestra la Gráfica 3.

**b) Mortalidad:** La previsión futura de los niveles de fecundidad infantil no implica mayor dificultad: se prevé que tenderán a mantenerse estables a lo largo del tiempo porque actualmente ya alcanza niveles relativamente bajos. Los cambios más sustanciales en las probabilidades de muerte ocurrirán entre los grupos de edad más avanzados. Según los datos del INE, el nivel de mortalidad infantil en el año 2000 era de 4,2 por mil para los niños y de 3,6 por mil para las niñas.

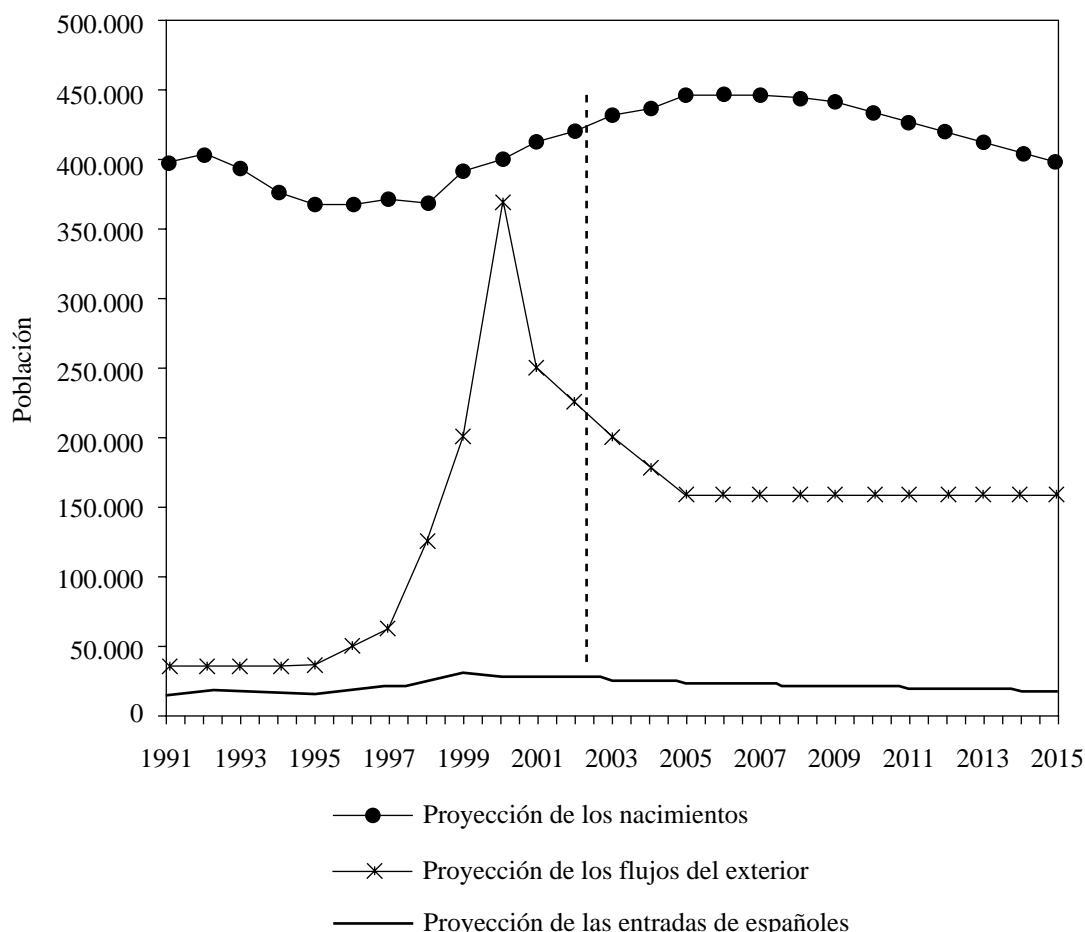
**c) Migraciones:** Las migraciones constituyen actualmente un factor de crecimiento y de rejuvenecimiento de la población, tal y como se sugería en el apartado 3.4. El INE ha realizado varias hipótesis sobre el comportamiento futuro de las migraciones exteriores e interiores (interautonómicas e interprovinciales). El repunte de la población extranjera en los años 1998, 1999 y 2000 se explica por el proceso de regularización llevado a cabo durante ese periodo (véase Gráfico 6). Las entradas de extranjeros se sitúan aproximadamente en 375.000 personas por año, aunque se supone una tendencia lineal decreciente durante el periodo 2000-2020. La distribución por edades simples de la población extranjera se estima a partir de la información proveniente de los registros del Padrón Continuo de Habitantes.

## 4.2 Escenarios de crecimiento de la oferta de guarderías a escala estatal y de las Comunidades Autónomas

A continuación se describen tres escenarios sobre la creación de plazas en el primer ciclo de educación infantil hacia el horizonte 2010 en el ámbito estatal y hacia el horizonte 2005 en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Los escenarios representan diferentes propuestas que parten de la situación actual, caracterizada por bajos niveles de cobertura en centros de educación infantil, y sugieren diferentes vías de ampliación de la cobertura en función del esfuerzo presupuestario o del compromiso político que asuman los gobiernos (central, regional o local) a corto o medio plazo. Por descontado, el esfuerzo presupuestario requerido para asumir determinados niveles de cobertura en los próximos años variará mucho en función de la región, provincia o municipio en cuestión, puesto que la situación de partida en las tasas de escolarización es muy desigual.

Las diferentes propuestas se resumen en la Tabla 6. El nivel total de escolarización de los niños de 0 a 3 años es de un 28 por ciento en el escenario número 1, un 45 por ciento en el escenario número 2 y un 68 por ciento en el escenario número 3. Estos niveles de

**Gráfico 6: Proyecciones de la población de España calculadas a partir de los datos del Censo de Población de 1991: hipótesis del comportamiento de la fecundidad y las migraciones de extranjeros y nacionales.**



Fuente: INE 2001 (<http://www.ine.es/inebase/>).

escolarización se han distribuido de manera progresiva con la edad para aproximarse a la pauta actual de la demanda. La distribución progresiva también supone un cierto margen de saturación de la demanda de los servicios, ya que previsiblemente existirá una proporción de las familias que no enviará a sus hijos menores de 2 años a los centros escolares sobre todo a corto plazo y teniendo en cuenta los niveles de escolarización actuales en algunas provincias. En realidad resulta muy difícil sugerir unos niveles mínimos de escolarización sin conocer con mayor exactitud la demanda latente en los diferentes hábitats rurales y urbanos dentro de cada una de las regiones. Los niveles de cobertura propuestos en cada uno de los escenarios se deben leer como una guía de cara al desarrollo de políticas educativas o presupuestarias.

**Tabla 6. Tres escenarios de provisión de las plazas escolares en el primer ciclo de educación infantil (0-3 años) en función de diferentes grados de cobertura.**

<b>Edad</b>	<b>Escenario 1 Cobertura actual</b>	<b>Escenario 2 Niveles de cobertura</b>	<b>Escenario 3 Niveles de cobertura</b>
Menor de 1 año	1%	10%	25%
1 año	9%	25%	50%
2 años	21%	50%	100%
3 años	93%	100%	100%
<b>Total</b>	<b>28%</b>	<b>45%</b>	<b>68%</b>

Los porcentajes de cobertura del escenario 1 están calculados a partir de la escolarización del grupo 0-2, situada en un 10% en el curso 2001-2000, repartida siguiendo la distribución por edad del curso 1998-99 (véase Tabla 4). Los porcentajes son diferentes a los de la Tabla 4 por los cambios en los efectivos de población.

La oferta de plazas se ha calculado aplicando los porcentajes de cobertura de los diferentes escenarios a la estructura por edad de la población proyectada por el INE. En los tres escenarios será necesario aumentar el número de plazas por el simple hecho de que aumentará el número de nacimientos en los próximos años, aunque más a largo plazo se invertirá la tendencia de los nacimientos, por lo que se frenará la creación de plazas en los escenarios 2 y 3 hacia el año 2010.

A continuación se describen los principios en los que se basa cada uno de los escenarios y las implicaciones en términos de creación de nuevas plazas en el primer ciclo de educación infantil:

**a) Escenario 1: cobertura actual (2001-2002) adaptada a la estructura por edades de la población**

La proyección se basa en el principio de que para mantener los niveles de cobertura actuales se tendrá que ampliar la oferta de plazas de manera que se pueda absorber el creciente del número de nacimientos. Así, pues, si existía un número total de 462.988 niños de 0 a 3 años escolarizados en el curso 2001-2002, para el siguiente curso 2003-2004 se deberían crear 25.633 nuevas plazas (véase Tabla 7).

El esfuerzo de creación de plazas iría disminuyendo progresivamente hasta llegar al curso 2010 en el que tan sólo sería necesario incrementar la oferta en 401 nuevas plazas con respecto al curso anterior en el que estarían matriculados un total de 547.910 niños. El ritmo de creación de nuevas plazas será muy diferente en cada una de las Comunidades Autónomas, porque se aplican los niveles de cobertura actuales y se mantienen en función de la dinámica demográfica proyectada en cada una de ellas (véase Tabla 8). Por esta razón se podría hablar de un escenario de mínimos ya que se propone una situación de continuidad donde, además, no se resuelven las desigualdades territoriales.

**Tabla 7. Tres propuestas de creación de nuevas plazas en el primer ciclo de educación infantil (0-3 años): España 2003-2010.****Población proyectada por el INE**

Edad	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
< 1 año	422.254	429.296	436.410	441.296	442.547	441.615	439.064	434.860
1 año	412.842	422.840	429.781	436.849	441.742	443.001	442.079	439.539
2 años	401.462	414.500	424.300	431.146	438.216	443.110	444.372	443.452
3 años	390.972	403.304	416.116	425.810	432.658	439.727	444.622	445.886
<b>Total</b>	<b>1.627.530</b>	<b>1.669.940</b>	<b>1.706.607</b>	<b>1.735.101</b>	<b>1.755.163</b>	<b>1.767.453</b>	<b>1.770.137</b>	<b>1.763.737</b>

**Escenario 1: cobertura actual (2001-2002) adaptada a la estructura por edades de la población**

Edad	Cobertura	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
< 1 año	1%	5.995	6.141	6.256	6.347	6.412	6.437	6.426	6.389
1 año	9%	35.719	36.588	37.277	37.820	38.202	38.353	38.289	38.067
2 años	21%	83.303	85.329	86.937	88.203	89.093	89.445	89.296	88.780
3 años	93%	363.604	375.073	386.988	396.003	402.372	408.946	413.498	414.674
<b>Total</b>	<b>28%</b>	<b>488.621</b>	<b>503.131</b>	<b>517.458</b>	<b>528.374</b>	<b>536.079</b>	<b>543.181</b>	<b>547.509</b>	<b>547.910</b>
Plazas 2001-02:	462.988	25.633 +	14.510 +	14.327 +	10.916 +	7.705 +	7.102 +	4.329 +	401 +

**Escenario 2: ampliación de la cobertura 10-25-50-100**

Edad	Cobertura	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
< 1 año	10%	42.225	42.930	43.641	44.130	44.255	44.162	43.906	43.486
1 año	25%	103.211	105.710	107.445	109.212	110.436	110.750	110.520	109.885
2 años	50%	200.731	207.250	212.150	215.573	219.108	221.555	222.186	221.726
3 años	100%	390.972	403.304	416.116	425.810	432.658	439.727	444.622	445.886
<b>Total</b>	<b>45%</b>	<b>737.139</b>	<b>759.194</b>	<b>779.352</b>	<b>794.725</b>	<b>806.456</b>	<b>816.194</b>	<b>821.234</b>	<b>820.983</b>
Plazas 2001-02:	462.988	274.151 +	22.055 +	20.159 +	15.373 +	11.731 +	9.738 +	5.040 +	-251

**Escenario 3: ampliación de la cobertura 25-50-100-100**

Edad	Cobertura	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
< 1 año	25%	105.564	107.324	109.103	110.324	110.637	110.404	109.766	108.715
1 año	50%	206.421	211.420	214.891	218.425	220.871	221.501	221.040	219.770
2 años	100%	401.462	414.500	424.300	431.146	438.216	443.110	444.372	443.452
3 años	100%	390.972	403.304	416.116	425.810	432.658	439.727	444.622	445.886
<b>Total</b>	<b>68%</b>	<b>1.104.419</b>	<b>1.136.548</b>	<b>1.164.409</b>	<b>1.185.705</b>	<b>1.202.382</b>	<b>1.214.741</b>	<b>1.219.800</b>	<b>1.217.823</b>
Plazas 2001-02:	462.988	641.431 +	32.130 +	27.861 +	21.296 +	16.677 +	12.360 +	5.058 +	-1.977

Los números con el signo + representan el número de plazas que se deberían crear para alcanzar la cobertura (edad 0-3 años) señalada en cada uno de los escenarios con respecto al número de plazas existentes el año precedente.

## **b) Escenario 2: ampliación de la cobertura 10-25-50-100 (porcentajes)**

La proyección de plazas en este escenario se basa en el principio de ampliar la cobertura actual. Por lo tanto, la oferta del número de plazas crece doblemente por motivos demográficos y por la ampliación de los niveles de cobertura. Los niveles de cobertura se han establecido en la serie 10%, 25%, 50% y 100% para cada una de las edades individuales de 0, 1, 2 y 3 años respectivamente. En la actualidad la cobertura universal de los niños de 3 años es prácticamente un hecho en la mayoría de las Comunidades Autónomas.

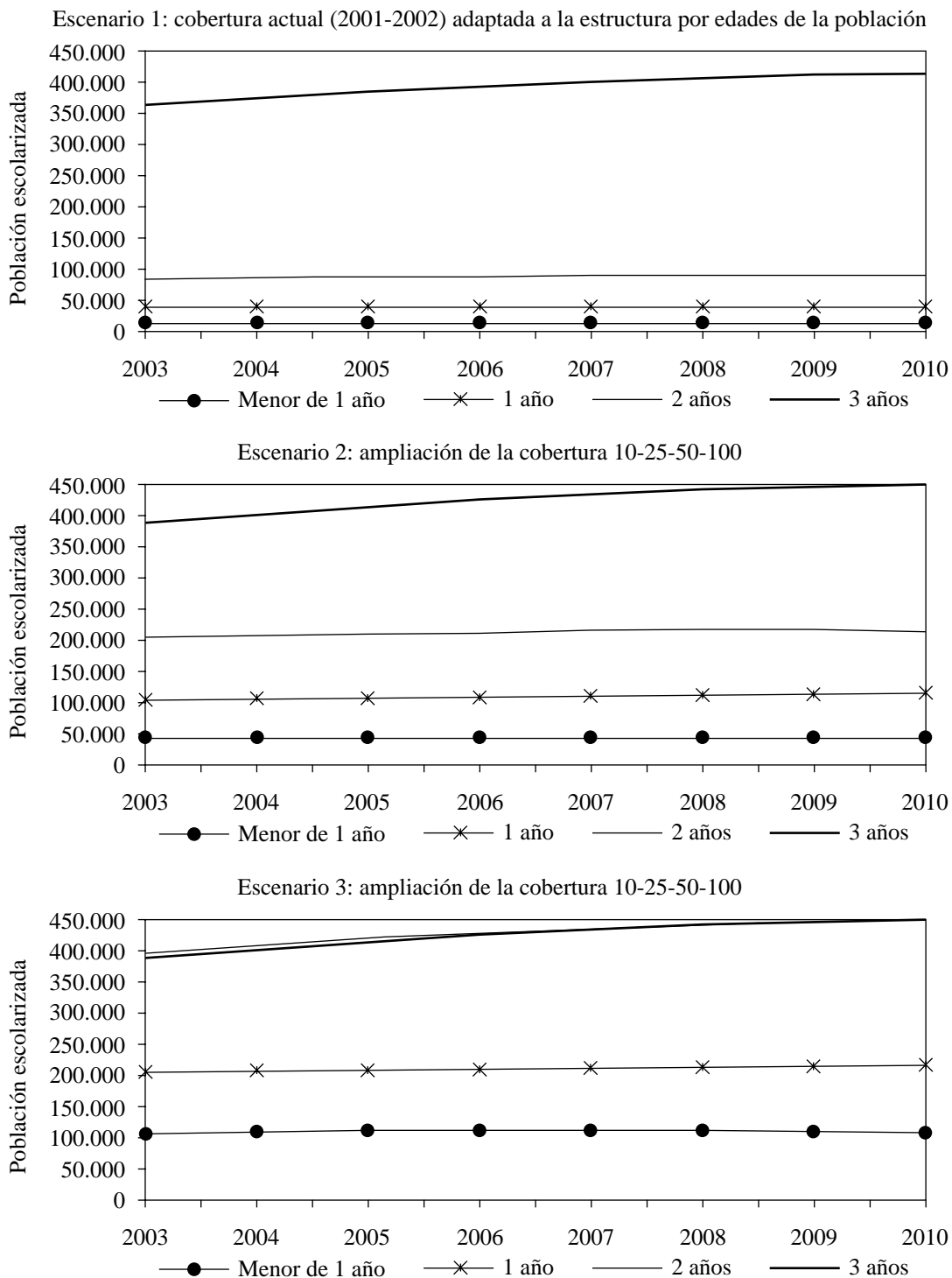
Los otros niveles de cobertura para los niños de 0 a 2 años se han establecido a partir de diferentes estudios. Entre ellos cabe mencionar el estudio realizado en 1989 como parte de un encargo de la Dirección General de Protección del Menor para conocer la demanda social de servicios (Berea 1992). Este estudio concluía que el 50 por ciento de las familias desearían tener plaza en centros de cuidado para sus hijos a partir de los 18 meses. Este porcentaje está relativamente próximo a la intensidad de uso (36,5%) de cuidadores entre las familias con al menos un hijo de 0 a 3 años en el año 1998, según se mostraba en el Gráfico 1. El reparto progresivo por tramos de edad del 50 por ciento de escolarización se aproximaría a los niveles de cobertura propuestos por este escenario.

Otro estudio relevante es el de la Diputación de Barcelona (1999) que ha llevado a cabo un análisis detallado de la oferta y la demanda de plazas escolares en los municipios de la provincia de Barcelona. A partir de este estudio se sugiere que un nivel deseable de cobertura consistiría en escolarizar el 20 por ciento de los menores de 1 año, el 50 por ciento entre 1 y 2 años y el 80 por ciento de los niños entre 2 y 3 años. Se considera que entre los menores de 1 año se debería alcanzar un nivel medio de escolarización del 10 por ciento por debajo del cual los municipios con capacidad económica y de gestión deberían hacer un esfuerzo para actualizar su oferta (1999: 43).

Finalmente, si se asumen los niveles de cobertura 10%, 25%, 50% y 100% el número de plazas sería mucho mayor que en el escenario anterior (véase Gráfico 7). Concretamente en el ámbito estatal se deberían crear 274.151 nuevas plazas en el curso académico 2003-2004. Este esfuerzo en la creación de nuevas plazas facilitaría la ampliación de los niveles de cobertura en el futuro próximo gracias al descenso de la fecundidad, razón por la cual de mantener estable los niveles de cobertura de este escenario en el año 2010 habría un reducido excedente número de plazas (véase número con un signo negativo en el escenario 2 del Tabla 7). En la actualidad, Cataluña (4%, 23%, 55%, 100%) y el País Vasco (3%, 20%, 48%, 100%) están muy próximos a este escenario, con la excepción de los niveles de cobertura de los menores de un año, que están muy por debajo de los niveles mínimos establecidos en un 10 por ciento (véase Tabla 8).



**Gráfico 7. Tres escenarios de creación de nuevas plazas en el primer ciclo de educación infantil (0-3 años): España 2001-2010.**



Fuente: datos de la Tabla 7.

### **c) Escenario 3: ampliación de la cobertura 25-50-100-100 (porcentajes)**

La proyección de plazas se basa en el principio de ampliar los niveles de cobertura del escenario anterior mediante el aumento progresivo de la escolarización por tramos de edad. En este escenario se asume la plena escolarización de los niños de 2 años. Esto implicaría avanzar la enseñanza preescolar a los 2 años tal y como ocurre en países vecinos como Francia. Paralelamente, se extiende la cobertura en un 25 por ciento para los menores de 1 año y en un 50 por ciento para los de 1 año. Además, este escenario supone la creación de más de medio millón de plazas en el curso académico 2003-2004 (escenario 3 de la Tabla 7) y un “sobrante” aproximado de unas 2.000 plazas en el año 2010 por el descenso de la fecundidad. El término sobrante se especifica entre comillas, puesto que si aumenta la demanda en el futuro próximo no se podrán calificar como tales. A partir de las tres propuestas descritas podemos evaluar peticiones como la realizada por la iniciativa legislativa popular que solicitaba a la Generalitat de Cataluña un plan de creación y mantenimiento de un mínimo de 30.000 plazas en el término del 2002-2007<sup>5</sup>. En términos generales, esta petición se situaría más próxima al escenario 3 (véase Tabla 8), aunque estaría por debajo del número de plazas aquí propuestas estimadas en 61.734 para escolarizar el 100 por ciento de los niños de 2 y 3 años, la mitad de los niños de 1 año y el 25 por ciento de los menores de 1 año. Si a las 30.000 plazas que reclama la iniciativa popular se sumarían las 30.000 plazas que prometió crear la Generalitat desde 1999 hasta el 2004 nos estaríamos situando plenamente en el escenario 3.

De todas formas, la creación de 30.000 nuevas plazas supondrían una mejora sustancial de los niveles actuales de cobertura con tan sólo 108.815 alumnos escolarizados en la franja de los 0 a 3 años (44% de los niños; Tabla 8). Si además tenemos en cuenta que la petición de la iniciativa popular consistía en crear nuevas plazas de titularidad pública, a todas luces mejoraría la accesibilidad a los servicios, ya que entre los más pequeños predomina el sector privado. En Cataluña en el curso 2001-2002, el 65 por ciento de los niños de 0 a 2 está escolarizado en centros privados (MEC 2002).

El tema de la accesibilidad a los servicios nos remite a otro aspecto de suma importancia: el sistema de financiación y la parte del gasto transferido a las familias. Según la Diputación de Barcelona (2001), que ha estudiado la situación en Cataluña, actualmente los criterios para acceder a los servicios son un punto importante de polémica. Los criterios de prioridad son la menor renta de las familias, la proximidad del centro educativo al domicilio familiar, la existencia de hermanos en el mismo

---

<sup>5</sup> Esta iniciativa popular surgió como medida de presión por la lentitud e incumplimiento de la promesa realizada por el Consejero de Educación (CiU) en el Parlamento de Cataluña el 25 de febrero de 1999 de crear 30.000 nuevas plazas de guarderías que deberían hacerse realidad de forma progresiva en el plazo de seis años.

**Tabla 8. Tres propuestas de creación de nuevas plazas en el primer ciclo de educación infantil (0-3 años): Comunidades Autónomas 2003-2005. (Continúa)**

Escenario 1: cobertura actual (2001-2002) adaptada a la estructura por edades					Escenario 2: ampliación de la cobertura 10-25-50-100				Escenario 3: ampliación de la cobertura 25-50-100-100			
<b>ANDALUCÍA</b>												
Edad	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005
< 1 año	0,2%	163	167	170	10%	8.962	9.112	9.263	25,0%	22.406	22.779	23.157
1 año	1,1%	973	997	1.016	25%	21.846	22.379	22.749	50,0%	43.692	44.757	45.499
2 años	2,7%	2.269	2.325	2.369	50%	42.330	43.724	44.775	100,0%	84.660	87.448	89.550
3 años	79,7%	65.420	67.527	69.726	100%	82.083	84.727	87.485	100,0%	82.083	84.727	87.485
<b>Total</b>	<b>20,0%</b>	<b>68.825</b>	<b>71.016</b>	<b>73.280</b>	<b>45%</b>	<b>155.221</b>	<b>159.941</b>	<b>164.272</b>	<b>67,7%</b>	<b>232.840</b>	<b>239.711</b>	<b>245.690</b>
Plazas												
01-02:	64.885	3.940 +	2.191 +	2.264 +	64.885	90.336 +	4.720 +	4.331 +	64.885	167.955 +	6.871 +	5.979 +
<b>ARAGÓN</b>												
Edad	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005
< 1 año	0,6%	65	67	68	10%	1.076	1.094	1.112	25,0%	2.690	2.735	2.780
1 año	3,7%	387	396	404	25%	2.628	2.692	2.736	50,0%	5.255	5.384	5.473
2 años	8,9%	902	924	942	50%	5.094	5.263	5.391	100,0%	10.188	10.526	10.782
3 años	96,6%	9.547	9.860	10.185	100%	9.883	10.207	10.543	100,0%	9.883	10.207	10.543
<b>Total</b>	<b>26,4%</b>	<b>10.901</b>	<b>11.247</b>	<b>11.598</b>	<b>45%</b>	<b>18.680</b>	<b>19.256</b>	<b>19.782</b>	<b>67,8%</b>	<b>28.016</b>	<b>28.851</b>	<b>29.577</b>
Plazas												
01-02:	10.463	438 +	346 +	351 +	10.463	8.217 +	575 +	527 +	10.463	17.553 +	835 +	726 +
<b>PRINCIPADO DE ASTURIAS</b>												
Edad	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005
< 1 año	0,3%	19	19	20	10%	747	759	772	25,0%	1.867	1.898	1.929
1 año	1,5%	113	115	118	25%	1.826	1.870	1.901	50,0%	3.652	3.741	3.802
2 años	3,7%	263	269	274	50%	3.554	3.670	3.757	100,0%	7.108	7.339	7.513
3 años	95,7%	6.629	6.840	7.057	100%	6.927	7.147	7.374	100,0%	6.927	7.147	7.374
<b>Total</b>	<b>24,4%</b>	<b>7.023</b>	<b>7.243</b>	<b>7.468</b>	<b>45%</b>	<b>13.053</b>	<b>13.446</b>	<b>13.803</b>	<b>67,9%</b>	<b>19.553</b>	<b>20.124</b>	<b>20.618</b>
Plazas												
01-02:	6.451	572 +	220 +	225 +	6.451	6.602 +	392 +	357 +	6.451	13.102 +	571 +	494 +
<b>ISLAS BALEARES</b>												
Edad	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005
< 1 año	1,0%	89	91	93	10%	940	955	971	25,0%	2.350	2.389	2.428
1 año	5,7%	532	545	555	25%	2.317	2.373	2.411	50,0%	4.634	4.745	4.821
2 años	13,6%	1.242	1.271	1.295	50%	4.559	4.704	4.812	100,0%	9.118	9.407	9.623
3 años	99,3%	8.936	9.207	9.486	100%	8.999	9.272	9.553	100,0%	8.999	9.272	9.553
<b>Total</b>	<b>29,4%</b>	<b>10.799</b>	<b>11.115</b>	<b>11.430</b>	<b>46%</b>	<b>16.815</b>	<b>17.303</b>	<b>17.746</b>	<b>68,2%</b>	<b>25.101</b>	<b>25.813</b>	<b>26.425</b>
Plazas												
01-02:	10.151	648 +	316 +	314 +	10.151	6.664 +	489 +	443 +	10.151	14.950 +	712 +	613 +

Los números con el signo + representan el número de plazas que se deberían crear para alcanzar la cobertura (edad 0-3 años) señalada en cada uno de los escenarios con respecto al número de plazas existentes el año precedente. La población proyectada por Comunidades Autónomas se encuentra disponible en <http://www.ine.es/censo2001/pobcen01menu.htm>

**Tabla 8. Tres propuestas de creación de nuevas plazas en el primer ciclo de educación infantil (0-3 años): Comunidades Autónomas 2003-2005. (Continuación)**

Escenario 1: cobertura actual (2001-2002) adaptada a la estructura por edades					Escenario 2: ampliación de la cobertura 10-25-50-100				Escenario 3: ampliación de la cobertura 25-50-100-100			
<b>CANARIAS</b>												
Edad	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005
< 1 año	0,2%	37	37	38	10%	1.987	2.020	2.053	25,0%	4.967	5.049	5.133
1 año	1,1%	218	223	228	25%	4.893	5.010	5.090	50,0%	9.786	10.019	10.180
2 años	2,6%	509	521	531	50%	9.627	9.927	10.151	100,0%	19.254	19.854	20.301
3 años	95,8%	18.198	18.740	19.294	100%	18.996	19.562	20.140	100,0%	18.996	19.562	20.140
<b>Total</b>	<b>24,4%</b>	<b>18.962</b>	<b>19.522</b>	<b>20.090</b>	<b>46%</b>	<b>35.503</b>	<b>36.518</b>	<b>37.433</b>	<b>68,2%</b>	<b>53.003</b>	<b>54.484</b>	<b>55.753</b>
Plazas												
01-02:	17.218	1.744 +	560 +	568 +	17.218	18.285 +	1.016 +	915 +	17.218	35.785 +	1.482 +	1.269 +
<b>CANTABRIA</b>												
Edad	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005
< 1 año	0,5%	23	23	24	10%	448	455	462	25,0%	1.119	1.138	1.156
1 año	3,1%	135	139	141	25%	1.097	1.124	1.143	50,0%	2.194	2.248	2.286
2 años	7,4%	315	323	329	50%	2.137	2.208	2.262	100,0%	4.274	4.416	4.523
3 años	95,0%	3.962	4.088	4.224	100%	4.170	4.303	4.446	100,0%	4.170	4.303	4.446
<b>Total</b>	<b>25,6%</b>	<b>4.435</b>	<b>4.573</b>	<b>4.718</b>	<b>45%</b>	<b>7.852</b>	<b>8.090</b>	<b>8.313</b>	<b>67,9%</b>	<b>11.757</b>	<b>12.105</b>	<b>12.411</b>
Plazas												
01-02:	4.106	329 +	138 +	145 +	4.106	3.746 +	239 +	223 +	4.106	7.651 +	348 +	306 +
<b>CASTILLA Y LEÓN</b>												
Edad	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005
< 1 año	1,2%	238	244	249	10%	2.073	2.108	2.143	25,0%	5.183	5.269	5.356
1 año	7,0%	1.421	1.456	1.484	25%	5.060	5.183	5.269	50,0%	10.120	10.366	10.538
2 años	16,9%	3.314	3.395	3.460	50%	9.810	10.135	10.380	100,0%	19.620	20.270	20.760
3 años	99,4%	18.921	19.537	20.177	100%	19.035	19.655	20.299	100,0%	19.035	19.655	20.299
<b>Total</b>	<b>30,0%</b>	<b>23.894</b>	<b>24.632</b>	<b>25.370</b>	<b>45%</b>	<b>35.978</b>	<b>37.080</b>	<b>38.090</b>	<b>67,8%</b>	<b>53.957</b>	<b>55.560</b>	<b>56.953</b>
Plazas												
01-02:	21.512	2.382 +	738 +	737 +	21.512	14.466 +	1.103 +	1.010 +	21.512	32.445 +	1.603 +	1.393 +
<b>CASTILLA-LA MANCHA</b>												
Edad	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005
< 1 año	0,3%	51	53	54	10%	1.923	1.956	1.988	25,0%	4.809	4.889	4.970
1 año	1,6%	306	313	319	25%	4.700	4.814	4.894	50,0%	9.399	9.628	9.788
2 años	3,9%	713	731	744	50%	9.116	9.418	9.646	100,0%	18.232	18.836	19.291
3 años	97,9%	17.331	17.894	18.482	100%	17.703	18.278	18.878	100,0%	17.703	18.278	18.878
<b>Total</b>	<b>24,9%</b>	<b>18.401</b>	<b>18.991</b>	<b>19.599</b>	<b>45%</b>	<b>33.442</b>	<b>34.466</b>	<b>35.405</b>	<b>67,8%</b>	<b>50.143</b>	<b>51.631</b>	<b>52.926</b>
Plazas												
01-02:	17.659	742 +	589 +	608 +	17.659	15.783 +	1.024 +	940 +	17.659	32.484 +	1.488 +	1.296 +

Los números con el signo + representan el número de plazas que se debieran crear para alcanzar la cobertura (edad 0-3 años) señalada en cada uno de los escenarios con respecto al número de plazas existentes el año precedente. La población proyectada por Comunidades Autónomas se encuentra disponible en <http://www.ine.es/censo2001/pobcen01menu.htm>

**Tabla 8. Tres propuestas de creación de nuevas plazas en el primer ciclo de educación infantil (0-3 años): Comunidades Autónomas 2003-2005. (Continuación)**

Escenario 1: cobertura actual (2001-2002) adaptada a la estructura por edades					Escenario 2: ampliación de la cobertura 10-25-50-100				Escenario 3: ampliación de la cobertura 25-50-100-100			
<b>CATALUÑA</b>												
Edad	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005
< 1 año	3,8%	2.466	2.526	2.574	10%	6.525	6.633	6.743	25,0%	16.311	16.583	16.858
1 año	23,0%	14.696	15.053	15.337	25%	15.945	16.331	16.600	50,0%	31.890	32.662	33.199
2 años	55,3%	34.274	35.107	35.768	50%	30.999	32.004	32.759	100,0%	61.998	64.007	65.518
3 años	100,0%	60.350	62.250	64.222	100%	60.350	62.250	64.222	100,0%	60.350	62.250	64.222
<b>Total</b>	<b>44,5%</b>	<b>111.787</b>	<b>114.936</b>	<b>117.901</b>	<b>45%</b>	<b>113.819</b>	<b>117.218</b>	<b>120.324</b>	<b>67,8%</b>	<b>170.549</b>	<b>175.502</b>	<b>179.797</b>
Plazas												
01-02:	108.815	2.972 +	3.150 +	2.964 +	108.815	5.004 +	3.399 +	3.106 +	108.815	61.734 +	4.953 +	4.295 +
<b>COMUNIDAD VALENCIANA</b>												
Edad	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005
< 1 año	0,6%	274	281	286	10%	4.222	4.292	4.363	25,0%	10.554	10.730	10.908
1 año	3,9%	1.633	1.672	1.703	25%	10.355	10.604	10.777	50,0%	20.710	21.208	21.554
2 años	9,4%	3.808	3.900	3.972	50%	20.234	20.880	21.366	100,0%	40.467	41.760	42.731
3 años	89,6%	35.506	36.598	37.730	100%	39.627	40.846	42.109	100,0%	39.627	40.846	42.109
<b>Total</b>	<b>25,2%</b>	<b>41.220</b>	<b>42.450</b>	<b>43.691</b>	<b>45%</b>	<b>74.437</b>	<b>76.622</b>	<b>78.614</b>	<b>68,0%</b>	<b>111.358</b>	<b>114.544</b>	<b>117.302</b>
Plazas												
01-02:	39.959	1.261 +	1.230 +	1.241 +	39.959	34.478 +	2.185 +	1.993 +	39.959	71.399 +	3.186 +	2.758 +
<b>EXTREMADURA</b>												
Edad	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005
< 1 año	0,2%	22	22	23	10%	1.184	1.204	1.224	25,0%	2.961	3.010	3.060
1 año	1,1%	129	132	134	25%	2.888	2.958	3.007	50,0%	5.775	5.916	6.014
2 años	2,7%	300	307	313	50%	5.594	5.779	5.918	100,0%	11.187	11.557	11.836
3 años	93,0%	10.086	10.409	10.752	100%	10.845	11.193	11.561	100,0%	10.845	11.193	11.561
<b>Total</b>	<b>23,2%</b>	<b>10.536</b>	<b>10.871</b>	<b>11.222</b>	<b>45%</b>	<b>20.510</b>	<b>21.134</b>	<b>21.710</b>	<b>67,7%</b>	<b>30.768</b>	<b>31.676</b>	<b>32.471</b>
Plazas												
01-02:	9.846	690 +	335 +	351 +	9.846	10.664 +	623 +	577 +	9.846	20.922 +	908 +	795 +
<b>GALICIA</b>												
Edad	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005
< 1 año	1,7%	368	377	384	10%	2.140	2.176	2.212	25,0%	5.350	5.439	5.529
1 año	10,5%	2.191	2.244	2.285	25%	5.239	5.365	5.453	50,0%	10.478	10.730	10.905
2 años	25,0%	5.109	5.232	5.330	50%	10.216	10.542	10.787	100,0%	20.432	21.084	21.573
3 años	92,1%	18.385	18.951	19.536	100%	19.962	20.577	21.212	100,0%	19.962	20.577	21.212
<b>Total</b>	<b>31,5%</b>	<b>26.053</b>	<b>26.804</b>	<b>27.535</b>	<b>45%</b>	<b>37.557</b>	<b>38.660</b>	<b>39.663</b>	<b>67,9%</b>	<b>56.222</b>	<b>57.830</b>	<b>59.219</b>
Plazas												
01-02:	24.089	1.964 +	751 +	731 +	24.089	13.468 +	1.103 +	1.003 +	24.089	32.133 +	1.608 +	1.389 +

Los números con el signo + representan el número de plazas que se debieran crear para alcanzar la cobertura (edad 0-3 años) señalada en cada uno de los escenarios con respecto al número de plazas existentes el año precedente. La población proyectada por Comunidades Autónomas se encuentra disponible en <http://www.ine.es/censo2001/pobcen01menu.htm>

**Tabla 8. Tres propuestas de creación de nuevas plazas en el primer ciclo de educación infantil (0-3 años): Comunidades Autónomas 2003-2005. (Continuación)**

		Escenario 1: cobertura actual (2001-2002) adaptada a la estructura por edades			Escenario 2: ampliación de la cobertura 10-25-50-100				Escenario 3: ampliación de la cobertura 25-50-100-100				
<b>COMUNIDAD DE MADRID</b>													
Edad	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005	
< 1 año	2,3%	1.296	1.327	1.352	10%	5.587	5.681	5.775	25,0%	13.969	14.202	14.437	
1 año	14,1%	7.720	7.906	8.054	25%	13.649	13.977	14.205	50,0%	27.297	27.954	28.409	
2 años	33,9%	18.005	18.439	18.782	50%	26.564	27.414	28.049	100,0%	53.128	54.827	56.098	
3 años	96,3%	49.882	51.417	53.006	100%	51.799	53.393	55.043	100,0%	51.799	53.393	55.043	
<b>Total</b>	<b>35,7%</b>	<b>76.903</b>	<b>79.089</b>	<b>81.194</b>	<b>45%</b>	<b>97.599</b>	<b>100.464</b>	<b>103.071</b>	<b>67,9%</b>	<b>146.193</b>	<b>150.376</b>	<b>153.987</b>	
Plazas													
01-02:	75.078	1.825 +	2.187 +	2.105 +	75.078	22.521 +	2.865 +	2.607 +	75.078	71.115 +	4.183 +	3.612 +	
<b>REGIÓN DE MURCIA</b>													
Edad	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005	
< 1 año	1,1%	167	171	174	10%	1.487	1.511	1.536	25,0%	3.717	3.779	3.841	
1 año	6,9%	995	1.019	1.039	25%	3.630	3.718	3.779	50,0%	7.260	7.436	7.559	
2 años	16,5%	2.321	2.377	2.422	50%	7.051	7.282	7.455	100,0%	14.102	14.564	14.910	
3 años	87,0%	11.930	12.311	12.706	100%	13.713	14.151	14.605	100,0%	13.713	14.151	14.605	
<b>Total</b>	<b>26,9%</b>	<b>15.413</b>	<b>15.879</b>	<b>16.341</b>	<b>45%</b>	<b>25.881</b>	<b>26.662</b>	<b>27.376</b>	<b>67,8%</b>	<b>38.792</b>	<b>39.930</b>	<b>40.915</b>	
Plazas													
01-02:	14.811	602 +	466 +	462 +	14.811	11.070 +	782 +	713 +	14.811	23.981 +	1.138 +	985 +	
<b>COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA</b>													
Edad	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005	
< 1 año	0,2%	0	0	0	10%	0	0	0	25,0%	0	0	0	
1 año	1,1%	0	0	0	25%	0	0	0	50,0%	0	0	0	
2 años	2,7%	0	0	0	50%	0	0	0	100,0%	0	0	0	
3 años	98,6%	5.189	5.358	5.534	100%	5.263	5.434	5.613	100,0%	5.189	5.358	5.534	
<b>Total</b>	<b>23,6%</b>	<b>5.189</b>	<b>5.358</b>	<b>5.534</b>	<b>23%</b>	<b>5.263</b>	<b>5.434</b>	<b>5.613</b>	<b>662,7%</b>	<b>5.189</b>	<b>5.358</b>	<b>5.534</b>	
Plazas													
01-02:	5.142	47 +	169 +	176 +	5.142	121 +	171 +	179 +	5.142	47 +	169 +	176 +	
<b>PAÍS VASCO</b>													
Edad	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005	
< 1 año	3,2%	606	621	633	10%	1.871	1.902	1.934	25,0%	4.677	4.755	4.834	
1 año	19,8%	3.611	3.699	3.770	25%	4.564	4.675	4.752	50,0%	9.128	9.350	9.505	
2 años	47,6%	8.422	8.628	8.792	50%	8.849	9.140	9.358	100,0%	17.697	18.279	18.716	
3 años	100,0%	17.178	17.727	18.300	100%	17.178	17.727	18.300	100,0%	17.178	17.727	18.300	
<b>Total</b>	<b>41,5%</b>	<b>29.817</b>	<b>30.675</b>	<b>31.494</b>	<b>45%</b>	<b>32.461</b>	<b>33.443</b>	<b>34.344</b>	<b>67,8%</b>	<b>48.679</b>	<b>50.110</b>	<b>51.354</b>	
Plazas													
01-02:	28.388	1.429 +	859 +	819 +	28.388	4.073 +	982 +	901 +	28.388	20.291 +	1.431 +	1.244 +	

Los números con el signo + representan el número de plazas que se debieran crear para alcanzar la cobertura (edad 0-3 años) señalada en cada uno de los escenarios con respecto al número de plazas existentes el año precedente. La población proyectada por Comunidades Autónomas se encuentra disponible en <http://www.ine.es/censo2001/pobcen01menu.htm>

**Tabla 8. Tres propuestas de creación de nuevas plazas en el primer ciclo de educación infantil (0-3 años): Comunidades Autónomas 2003-2005. (Continuación)**

Escenario 1: cobertura actual (2001-2002) adaptada a la estructura por edades					Escenario 2: ampliación de la cobertura 10-25-50-100				Escenario 3: ampliación de la cobertura 25-50-100-100			
<b>LA RIOJA</b>												
Edad	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005
< 1 año	0,4%	9	9	9	10%	249	253	258	25,0%	623	633	644
1 año	2,1%	52	54	55	25%	611	626	636	50,0%	1.223	1.252	1.272
2 años	5,1%	122	125	127	50%	1.195	1.233	1.261	100,0%	2.389	2.466	2.522
3 años	99,6%	2.327	2.400	2.477	100%	2.336	2.410	2.487	100,0%	2.336	2.410	2.487
<b>Total</b>	<b>26,0%</b>	<b>2.510</b>	<b>2.588</b>	<b>2.668</b>	<b>45%</b>	<b>4.391</b>	<b>4.522</b>	<b>4.641</b>	<b>68,0%</b>	<b>6.571</b>	<b>6.761</b>	<b>6.925</b>
Plazas												
01-02:	2.454	56 +	78 +	80 +	2.454	1.937 +	131 +	119 +	2.454	4.117 +	190 +	164 +
<b>CEUTA Y MELILLA</b>												
Edad	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005	Cobertura	2003	2004	2005
< 1 año	0,8%	19	20	20	10%	236	241	244	25,0%	591	601	611
1 año	5,0%	116	118	121	25%	572	586	596	50,0%	1.145	1.172	1.191
2 años	12,3%	269	276	281	50%	1.097	1.134	1.163	100,0%	2.194	2.268	2.325
3 años	83,3%	1.752	1.809	1.871	100%	2.103	2.172	2.246	100,0%	2.103	2.172	2.246
<b>Total</b>	<b>24,1%</b>	<b>2.156</b>	<b>2.224</b>	<b>2.293</b>	<b>45%</b>	<b>4.009</b>	<b>4.133</b>	<b>4.248</b>	<b>67,4%</b>	<b>6.033</b>	<b>6.213</b>	<b>6.373</b>
Plazas												
01-02:	1.961	195 +	68 +	70 +	1.961	2.048 +	124 +	116 +	1.961	4.072 +	181 +	160 +

Los números con el signo + representan el número de plazas que se debieran crear para alcanzar la cobertura (edad 0-3 años) señalada en cada uno de los escenarios con respecto al número de plazas existentes el año precedente. La población proyectada por Comunidades Autónomas se encuentra disponible en <http://www.ine.es/censo2001/pobcen01menu.htm>

centro, pertenecer a una familia numerosa y con menores en situación de riesgo, en marginación o con necesidades especiales. De esta forma, se atiende a los colectivos más necesitados, pero se discrimina a una parte cada día más importante de población constituida por familias en las que los dos miembros de la pareja trabajan. En este caso difícilmente se alcanza el nivel de renta requerido para obtener plaza y en la mayoría de las veces estas familias ni siquiera presentan una solicitud, dadas las reducidas perspectivas de entrada.

La Diputación de Barcelona (2001) también ofrece datos sobre la financiación de los servicios en la Comunidad de Cataluña que, en principio, sigue un sistema de aportaciones proporcionales entre los ayuntamientos, otras instituciones públicas (Generalitat, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Diputación, Consejos Comarcales, etc.) y las familias. Finalmente, la aportación económica de las familias a los gastos de los centros públicos que imparte el primer ciclo de educación infantil oscila entre el 30-33 por ciento, mientras que en otras Comunidades como la de Navarra asciende al 25 por ciento<sup>6</sup>.

Hasta el momento se ha eludido el tema de los costes de llevar a cabo cada uno de los escenarios aquí descritos. La estimación de los costes no es sencilla. Cada centro conlleva diferentes niveles de inversión en función del número y edad de los alumnos (cada franja de edad cuenta con diferentes criterios respecto a la ratio entre alumnos y el personal cualificado para atenderlos), el tipo de edificio en el que se encuentra ubicado el servicio y los costes de mantenimiento (espacio independiente o anexo a una escuela pública), la aportación del gobierno local u otras instituciones públicas y una larga serie de factores que determinan el coste final. La Diputación de Barcelona (1999) ha hecho una estimación del coste hipotético de una plaza escolar que se sitúa en unos 3.000 € al año. En principio, se podría hacer una simple operación aritmética multiplicando este coste hipotético por el número de plazas implícitas en cada uno de los escenarios aquí propuestos. No obstante, este planteamiento nos llevaría a sugerir unas cifras astronómicas sin demasiado sentido, puesto que el aspecto fundamental no es debatir cifras sino discutir el modelo de financiación que permita generar más servicios y que implique una justa distribución de responsabilidades entre las familias, el sector privado y las administraciones públicas. En todo caso, la ampliación de la oferta tendría que realizarse dentro del sector público y el coste final para las familias debería establecerse en función de sus ingresos, para garantizar la accesibilidad del mayor número posible de usuarios y unos niveles mínimos de calidad.

---

<sup>6</sup> El precio de una plaza en un centro público de primer ciclo de educación infantil (Llars d'infants) de la Generalitat de Cataluña era de 139 €/mes (comedor incluido) en el curso 2001-2002 (Orden de 23 de abril de 2001. DOGC núm. 3.380, 3 mayo de 2001, citado en Diputación de Barcelona 2001).



## **5. A modo de conclusión: el estado actual de los servicios de atención a la infancia en España**

El panorama actual de la escolarización de los niños en el primer ciclo de educación infantil, que abarca el grupo de edad 0 a 3 años, se caracteriza por una reducida oferta tanto en el sector público como en el privado, por la importancia de los cuidados proporcionados a los menores desde la esfera informal de la familia y, finalmente, por un gran desequilibrio territorial en la provisión de los servicios. Los niños de menor edad, incluidos en el grupo de 0 a 2 años, están escolarizados mayoritariamente en centros privados y los niveles de cobertura son enormemente desiguales a escala provincial. La titularidad pública de los servicios aumenta con la edad de los niños, siendo mayoritariamente pública a partir de los 3 años, aunque también se detectan diferencias importantes a nivel territorial.

El problema de los centros privados es que tienen pocos incentivos económicos para ofertar los servicios en núcleos de población pequeños o en poblaciones dispersas en las que no se garantizan beneficios inmediatos. Por esta razón es necesario que los servicios se entiendan como un derecho de la infancia y no como un servicio para obtener beneficios. Una vez se ha asumido políticamente este principio, reconocido por la ley educativa vigente, se puede aspirar a alcanzar la accesibilidad equitativa universal de los mismos. De hecho, el estado español cuenta con una ley de educación muy avanzada, basada en los principios pedagógicos de la educación infantil, pero insuficientemente dotada en términos económicos para cubrir la demanda actual y mucho menos para cubrir la demanda futura. De esta forma, la escolarización de los menores no constituye un derecho real sino un derecho formal. El sistema de educación infantil no sólo se apoya en recursos escasos, sino que las competencias entre las diferentes administraciones no están claramente establecidas. Este factor ha favorecido el florecimiento de una gran diversidad de situaciones en el ámbito municipal y provincial.

En este trabajo se ha argumentado que existen varios factores, entre ellos la creciente participación de la mujer, que conllevan la necesidad de ampliar la oferta actual de plazas de educación infantil. La escasez de servicios de cuidados no hace más que incentivar la dependencia familiar y reproducir las desigualdades de género. En cambio, el desarrollo de servicios económicamente accesibles cumple los objetivos de promover los derechos individuales, facilitar la participación de los padres en el mercado de trabajo, puede llegar

a transferir al mercado el trabajo informal que actualmente realizan familiares o trabajadores a domicilio por horas y, adicionalmente, puede generar efectos multiplicadores de empleo. El efecto multiplicador de empleo se originaría a partir de la contratación de trabajadores en los servicios de cuidados, mientras se apoya el empleo de las madres y se fomenta la demanda adicional de servicios por parte de las “familias de dobles ingresos” (los dos cónyuges empleados).

Las tendencias recientes en el ámbito europeo para suplir la escasez de servicios están divididas a grandes rasgos entre el apoyo a las familias con hijos pequeños a través de ayudas económicas (desgravaciones o pagos regulares) y la promoción directa del desarrollo de los servicios para la infancia. Ante la situación de escasez de servicios para la infancia toda ayuda otorgada a las familias es positiva. No obstante, la opción de promover los servicios de carácter público puede tener un impacto mucho más distributivo sobre las familias, porque todos los menores adquieren el derecho a la escolarización con unas garantías mínimas de calidad. Las ayudas económicas, como única vía de acción, pueden tener un impacto muy desigual en función de la renta familiar y de la posición de la mujer en el mercado de trabajo. Esto es así, porque el dar ayudas económicas a los hogares de menos recursos implica transferir a las familias la responsabilidad de buscar soluciones en el sector privado que probablemente responderían al criterio de mantener los menores costes posibles o los costes que buenamente puedan asumir. De esta forma, no se garantiza el principio de igualdad de oportunidades educativas de “los ciudadanos más pequeños” que en resumen debiera constituir la verdadera prioridad de las políticas sociales.

Los costes para desarrollar un sistema universal de servicios para la primera infancia son indudablemente muy elevados. Sin embargo, los beneficios obtenidos a medio y largo plazo pueden ser igualmente extraordinarios. En primer lugar, el beneficio fundamental estriba en la preparación educativa de los menores, ya que se ha demostrado que los programas que inciden en el estímulo de las habilidades cognitivas favorecen el rendimiento escolar posterior. En segundo lugar, un sistema público universal indirectamente favorece el incremento de la productividad económica al apoyar a las “familias de dobles ingresos” que, al final de su vida activa, devuelven con creces el dinero invertido en servicios a través de sus contribuciones al Estado. En tercer lugar, un sistema público de educación infantil de calidad puede constituir una estrategia contra la pobreza de los hogares, porque opera como un mecanismo de igualdad de oportunidades para educar y preparar a las futuras generaciones que, por lo demás, serán muy reducidas debido a la dinámica demográfica actual.

## 6. Propuestas para el desarrollo de los servicios de atención a la primera infancia

Los aspectos que se describen a continuación representan los ámbitos de actuación más urgentes de cara al desarrollo de políticas de desarrollo de los servicios de atención para la primera infancia.

- En primer lugar, se debería desarrollar un mapa escolar de la oferta de plazas de educación infantil en centros públicos y privados en el grupo de edad de 0 a 3 años desglosada por edades individuales y por municipios. Este mapa escolar municipal debería hacerse público para la comunidad de educadores, planificadores del ámbito político y estudiosos en general. En la actualidad difícilmente se accede a datos con el mencionado nivel de desagregación. Esta tarea la podría asumir el Ministerio de Educación y Ciencia que actualmente se encarga de centralizar las estadísticas sobre educación.
- En segundo lugar, se debería desarrollar un mapa escolar de la demanda real y latente de servicios para la primera infancia. Una vía para obtener esta información sería la publicación obligatoria de las listas de espera (preinscripciones no satisfechas) en los centros de titularidad pública. En la actualidad, países como Dinamarca, Holanda o Suecia publican regularmente estudios sobre las listas de espera en los centros públicos (Pinnelli *et al.*, 2002).

Otra vía adicional y mucho más efectiva para evaluar la demanda sería apoyar la propuesta de Pinnelli *et al.* (2002) de incluir una batería de preguntas sobre la demanda y el uso de servicios de cuidados para la infancia en la Encuesta de Población Activa. Esta encuesta se realiza trimestralmente a través del Instituto Nacional de Estadística y es representativa a escala autonómica y provincial. La inclusión de un pequeño bloque de preguntas en el cuarto trimestre del año, por ejemplo, no supondría un gran coste. Las preguntas deberían hacer referencia a la oferta (accesibilidad económica y territorial, calidad según la ratio de educadores por niño y cualificación de los educadores, diversidad de servicios, horarios, coste) y a la demanda independientemente de que las familias utilicen o no los servicios (tipos de servicios requeridos, horarios, costes que están dispuestos a asumir). A partir de esta información se podrían generar indicadores concretos con periodicidad anual como: las tasas de escolaridad por edades individuales y tipo de centro (público/privado), demanda insatisfecha y tipos de servicios requeridos por las familias por Comunidad

Autónoma y provincia. Si todos los Estados de la Unión Europea se sumaran a esta iniciativa, se avanzaría enormemente en los estudios comparativos en el campo de las políticas y, concretamente, el ámbito de los cuidados sociales.

- En tercer lugar, se debería mejorar la transparencia en la gestión pública de los servicios, de forma que los ciudadanos puedan conocer el compromiso adquirido por las diferentes administraciones, las atribuciones que se pueden esperar de cada una de ellas y las contribuciones reales que se están realizando. Esta transparencia mejoraría si se establecen compromisos concretos respecto a las inversiones mínimas que deberían asumir los gobiernos locales o autonómicos en función del número de habitantes. De esta forma, también se estarían promoviendo políticas de equidad territorial, porque a igualdad de habitantes se debería responder con un esfuerzo presupuestario similar. En este sentido, también sería positivo hacer público el porcentaje de las inversiones anuales realizadas por las diferentes administraciones en la gestión y mantenimiento de los centros de educación infantil. Los expertos en el tema consideran que las inversiones en el sistema de educación infantil no deberían ser inferiores al uno por ciento del Producto Interior Bruto, cifra que actualmente solo se alcanza en países como Dinamarca y posiblemente Suecia (Tietze *et al.*1999). Mientras que la distribución de los costes podría establecerse entre un tercio para las familias y dos tercios para el sector público, dejando exentas de pago a familias por debajo de un nivel mínimo de ingresos.
- En cuarto lugar, se constata la gran pluralidad de políticas y niveles de cobertura existentes en el ámbito provincial y autonómico. La pluralidad de políticas e iniciativas para promover la escolarización infantil es positiva. El aspecto negativo, sin embargo, reside en la magnitud actual de los desequilibrios territoriales en la provisión de los servicios. Una manera de resolver estos desequilibrios pasaría por otorgar a los gobiernos locales (los ayuntamientos), el ámbito de gobierno más cercano al ciudadano, mayor margen de acción para responder a la demanda de servicios mediante la captación o gestión de presupuestos especiales. Los gobiernos locales generalmente cuentan con un mayor conocimiento de la realidad sociodemográfica de su población y de las necesidades para gestionar los servicios. Los gobiernos locales también cuentan con una posición aventajada para favorecer un servicio de proximidad y facilitar la participación de los padres con la comunidad educativa. Esto implicaría abordar, entre otros aspectos, los mecanismos económicos que dotarían de recursos específicos a los ayuntamientos.
- En quinto lugar, cabe destacar que los centros públicos en los que se imparte el primer ciclo de educación infantil suelen aplicar un criterio de acceso, basado en la renta familiar, muy discutible. Este criterio discrimina a las familias de dobles ingresos, desincentiva el empleo femenino, puede favorecer la concentración de colectivos de bajos ingresos y no logra promover la conciliación familiar y laboral. Por lo tanto, los criterios de acceso a los centros públicos se deberían adaptar a la realidad social aumentando el límite de renta familiar para favorecer el acceso a las madres con trabajos

remunerados. La ampliación de los criterios de acceso tendría como consecuencia una mayor demanda y, por lo tanto, sería necesario asumir un compromiso real de crecimiento de la oferta. En cuyo caso, los escenarios 2 y 3 estarían sobradamente justificados.

- En sexto lugar, se constata el papel de una figura muy popular en otros países europeos y que podría implantarse en España: el “cuidador a domicilio”. En muchos países europeos estos trabajadores están oficialmente registrados, cuentan con una formación reconocida y están subvencionados a través de ayudas directas o de manera indirecta a través de desgravaciones. La flexibilidad y la garantía que ofrece este tipo de servicio podría constituir un gran apoyo para las familias para cubrir urgencias como la enfermedad del menor o periodos específicos en los que se requiere ayuda en horarios extraescolares. Esta figura facilitaría la profesionalización del trabajo de cuidados, mientras se ofrecen garantías mínimas de calidad para las familias.
- Por último, aquí se ha argumentado que la escolarización a una edad temprana comporta numerosos beneficios para el desarrollo socioemocional y cognitivo de la primera infancia. Estos beneficios, sin embargo, son más dudosos entre los niños que apenas alcanzan el año de vida. Por esta razón sería positivo que el padre o la madre, indistintamente, pudiesen acogerse a una baja paternal remunerada más allá de las 16 semanas que actualmente le corresponden a la madre por la baja de maternidad.

## Bibliografía

- Ajuntament de Barcelona, (2002), L'escolarització a la ciutat de Barcelona. Curs 2000-2001, Documents Barcelona Educació, núm. 1. Institut d'Educació. Barcelona.
- Alberdi, I., (1999), La nueva familia española. Madrid, Taurus.
- Anttonen A. Sipila J., (1996), European Social Care Services: Is it possible to identify models?, *Journal of European Social Policy*, 6 (2): 87-100.
- Berea, R. (Dir.), 1992, Análisis de la demanda de servicios para la primera infancia, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.
- Blau, D. M., (2001), The Child Care Problem: An Economic Analysis, New York, Russell Sage Foundation.
- CED, (2001), ¿Aumentarán las tasas de actividad en la Europa del sur? Pronósticos desde una aproximación sociodemográfica. Informe realizado para la Dirección General V Empleo, Relaciones Industriales y Asuntos Sociales de la Comisión Europea, Barcelona, Centre d'Estudis Demogràfics (mimeo).
- Collins, G. y Wickham, J., (2001), What childcare crisis? Irish mothers entering the labour force. Employment Research Centre. Department of Sociology, Trinity College, Dublin (Disponible en: <http://www.tcd.ie/erc>).
- Daly, M., (1998), A more caring state? The implications of welfare state restructuring for social care in the republic of Ireland, en Lewis, J. (Ed.). *op. cit.*: 25-50.
- Daly, M. y Lewis, J., (1998), Introduction: Conceptualising Social Care in the Context of Welfare State Restructuring. En Lewis, J. (Ed.). *op. cit.*: 1-24.
- De León, M., (1999), La dimensión política del sistema de protección español y su repercusión en estructuras de género, en Garde, J.A. (ed.) Políticas sociales y Estado de bienestar en España. Informe 1999, Valladolid, Editorial Trotta, pp.: 767-793.
- Del Boca, D., (2002), The effect of child care and part time opportunities on participation and fertility decisions in Italy, *Journal of Population Economics*, 15 (3) 549-573.
- Deven, F., (1998), Belgium as a Cross-road for Child Care in Europe, Schippers, J.J., Siegers, J.J. y de Jong-Gierveld, J. (Eds.) Child Care and Female Labour Supply in the Netherlands: Facts, Analyses, Policies. Netherlands School for Social and Economic Policy Research. Amsterdam, Thesis Publishers, pp.: 105-132.
- Diputació de Barcelona, (1999), L'estudi dels més petits: Estudi sobre serveis per a la infància. Anàlisi de la demanda i de l'oferta de serveis educatius. Orientacions i propostes per a la intervenció municipal, Sèrie Estudis, núm. 4, Àrea d'Educació, Barcelona.

- Diputació de Barcelona, (2001), Serveis per a la infància: marc de referència per a polítiques educatives en l'àmbit municipal, Sèrie Estudis, núm. 7, Àrea d'Educació, Barcelona.
- Escobedo, A., (1999), Work-family arrangements in Spain, en Den-Dulk, L., Doorne-Huiskes, A. van y Schippers, J. (eds) Work-Family Arrangements in Europe, Amsterdam, Thesis, pp.: 103-129.
- European Commission Network on Childcare, (1996), A Review of Services For Young Children in the European Union 1990-1995. European Commission Directorate General V (Employment, Industrial Relations and Social Affairs). Equal Opportunities Unit.
- Ferrera, M., (1996), The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe, *Journal of European Social Policy*, 6(1): 17-37.
- Hantrais, L., (1993), Women, Work and Welfare in France, en Lewis, J. (ed) Women, Work and the Family in Europe. Edward Elgar, Aldershot, pp.: 116-137.
- Iglesias de Ussel, J., (1994), La política familiar desde la transición, en V Informe sociológico sobre la situación social en España. Madrid, Fundación Foessa, pp.: 525-542.
- INE, (1996), Panel de hogares de la Unión Europea (PHOGUE): metodología. Madrid.
- INE, (2001), Proyecciones de la Población de España calculadas a partir del Censo de Población de 1991. Evaluación y Revisión. Total nacional 1990-2050. Comunidades autónomas y provincias 1990-2005. Madrid.
- Knijn, T., (1998), Social care in the Netherlands, en Lewis, J. (Ed.). *op. cit.*: 85-109.
- L'Independent de Gràcia, (2002) Les Motxilles de l'Independent, N° 22, julio (Disponible en: <http://graciaweb.com/independent/>).
- Lewis, J. (Ed.), 1998, Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe. Aldershot: Ashgate.
- Martin, C., Math, A. y Renaudat, E., (1998), Caring for very young children and dependent elderly people in France: towards a commodification of social care?, en Lewis, J. (Ed.). *op. cit.*: 139-174.
- MEC, (2000), Estadísticas de la educación en España 1999-2000: estadística de las enseñanzas no universitarias: estadística del gasto público en educación: datos avance y series e indicadores. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- MEC, (2001), Estadísticas de la Educación en España 2000-2001: Estadística de las Enseñanzas no universitarias, Datos Avance. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- MEC, (2002), Estadísticas de la Educación en España. 2001-2002: Estadística de las Enseñanzas no universitarias, Datos Avance. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (Disponibles en: <http://www.mec.es/estadistica/>).
- MEC, (2002b), Datos básicos de la educación en España en el curso escolar 2002/2003. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Naldini, M., (2002), The Family in the Mediterranean Welfare States. London, Frank Cass.
- Nyberg, A., (2000), From Foster Mothers to Child Care Centers: A History of Working Mothers and Child Care in Sweden, *Feminist Economics* 6(1): 5-20.

Ostner, I., (1998), The politics of care policy in Germany, en Lewis, J. (Ed.). *op. cit.*:111-137.

Rubio, E., (2002), Las políticas familiares, en Grau, M. y Mateos, A. (Eds.) *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch, p.p.: 185-219.

Szebehely, M., (1998), Changing divisions of care-work: caring for children and frail elderly people in Sweden, en Lewis, J. (Ed.). *op. cit.*: 257-283.

Toharia, L. (dir.), (1998),. *El mercado de trabajo en España*,. Madrid. Editorial McGraw-Hill.

Valiente, C., (1997), Las políticas de cuidado de los niños a nivel nacional en España (1975-1996), *Papers* 53: 101-136.



## Índice

### Gráficos

---

Gráfico 1. Porcentaje de hogares con al menos un hijo de 3 años o menos que está a cargo de otra persona diferente de los padres: Distribución de los hogares en función de la remuneración de los servicios de cuidados, 1998 .....	12
Gráfico 2. Tasas de actividad femenina por grupos de edad, 1965-2002 .....	29
Gráfico 3. Tasas de actividad por sexo y grupos de edad según el estado civil: casados y solteros, 2002 .....	30
Gráfico 4. Relación entre la tasa de actividad de las mujeres con al menos un hijo de 0 a 2 años (2º trimestre de 2001) y el porcentaje de niños escolarizados en el grupo de edad de 0 a 2 años por provincias (cursos académicos 2001-2002) .....	31
Gráfico 5. Número de alumnos extranjeros por 1.000 alumnos matriculados en Educación Infantil (3-5 años), 2001-2002 .....	33
Gráfico 6. Proyecciones de la población de España calculadas a partir del Censo de Población de 1991: hipótesis del comportamiento de la fecundidad y las migraciones de extranjeros y nacionales .....	37
Gráfico 7. Tres escenarios de creación de nuevas plazas en el primer ciclo de educación infantil (0-3 años): España 2001-2010 .....	41

### Mapas

---

Mapa 1. Porcentaje de niños de 0 a 2 años escolarizados por provincias, 2001-2002 .....	26
---	----

Mapa 2. Número de alumnos extranjeros por 1.000 alumnos matriculados en Educación Infantil (3 a 5 años), 2001-2002 .....	34
--	----

## Tablas

---

Tabla 1. Intensidad de uso de cuidadores: porcentaje de hogares con al menos un hijo de 0 a 3 años que utiliza servicios de cuidados (a domicilio o en guarderías). 1998 .....	13
Tabla 2. Hogares con al menos un hijo de 0 a 3 años que utiliza servicios de cuidados (a domicilio o en guarderías) y paga por el servicio según el tipo de familia. 1998 .....	14
Tabla 3. Evolución de las tasas de escolaridad infantil por grupos de edad. España 1992-2002 .....	23
Tabla 4. Tasas de escolaridad en Educación Infantil por edades: España, 1998-99 .....	24
Tabla 5. Tasa de escolarización de los niños de 0 a 2 años y de 3 años por Comunidades Autónomas y tipo de centro (2001-2002) .....	25
Tabla 6. Tres escenarios de provisión de las plazas escolares en el primer ciclo de educación infantil (0-3) en función de diferentes grados de cobertura .....	38
Tabla 7. Tres escenarios de creación de nuevas plazas en el primer ciclo de educación infantil (0-3 años): España 2003-2010 .....	39
Tabla 8. Tres propuestas de creación de nuevas plazas en el primer ciclo de educación infantil (0-3 años): Comunidades Autónomas 2003-2005 .....	43

## Documentos de trabajo publicados

- 1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.
- 2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas y Antonio Rueda Serón.
- 3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y Políticas Públicas.** Alberto Lafuente y otros.

