

CAPÍTULO 10

LA ESCOLARIZACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA EN ESPAÑA: DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES Y SOCIOECONÓMICOS EN EL ACCESO A LOS SERVICIOS

**María José González, Profesora del Departamento de Ciencias Políticas y
Sociología, Universidad Pompeu Fabra**

Introducción

La escolarización de la primera infancia en centros públicos de calidad, además de aportar beneficios específicos de bienestar y formación para los menores, constituye una política de gran relevancia para el conjunto de la sociedad. La escolarización a una edad temprana estimula las habilidades cognitivas de los niños y favorece el rendimiento escolar posterior. De esta forma, la igualdad de oportunidades educativas favorece la igualdad en las expectativas de desarrollo de los menores y neutraliza el impacto negativo de las desigualdades socioeconómicas de los hogares. Desde este punto de vista, la inversión en centros de primer ciclo de educación infantil (0-3 años) públicos y de calidad constituye una de las recetas políticas más eficaces para promover la igualdad de oportunidades y, por ende, la igualdad social.

La creación de centros de educación infantil también constituye una actuación capaz de generar importantes beneficios en otros ámbitos sociales como, por ejemplo, favorecer el empleo femenino y regular a los trabajadores que actualmente operan en el sector informal de la economía (cuidadores del entorno familiar, conocidos, etc.), favorecer el reconocimiento y formación de los educadores, facilitar la conciliación entre el ámbito familiar y el laboral y, quién sabe, si hasta influir en las decisiones relativas a la fecundidad. Estos son algunos de los factores que se deberían tener en cuenta, más allá del propio interés de los menores por acceder a unos servicios de calidad, a la

hora de dar respuesta a la demanda creciente de las familias para acceder a los centros públicos de educación infantil.

Actualmente en España existe una enorme brecha entre la oferta de plazas públicas y privadas en centros de educación infantil y el volumen real y potencial de usuarios. En principio, la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), que se ha encargado de regular el sector desde principios de los años noventa, reconoce los aspectos positivos de la educación infantil y la necesidad de garantizar la igualdad en el acceso al sistema educativo. Sin embargo, por motivos de diferente índole entre ellos la carencia explícita de fondos económicos asociados a la reforma educativa, la ley no ha tenido el impacto deseado en el desarrollo de los servicios. Este trabajo muestra, por ejemplo, la existencia de importantes desigualdades con respecto a la distribución territorial de los centros públicos y privados de educación infantil, un déficit significativo de plazas en centros de titularidad pública y privada, así como dificultades en el acceso a los centros educativos públicos en función de la estructura y situación socioeconómica de las familias solicitantes. El déficit de plazas, además, se prevé que tenderá a agudizarse en el futuro próximo por las previsiones de crecimiento de la demanda.

El objetivo de este capítulo es realizar un diagnóstico sobre la situación de los centros de primer ciclo de educación infantil en España: la intensidad de uso de los servicios y los problemas de accesibilidad. El estudio se basa en los datos del Ministerio de Educación y Ciencia sobre la escolarización de los menores de 3 años a escala regional y provincial y se ha estructurado en tres grandes apartados. En primer lugar, se realiza una breve panorámica de la situación de los centros de atención a la primera infancia en los países de la Unión Europea. Este apartado nos permite contextualizar la situación concreta del caso español. En segundo lugar, se presenta la situación de España desde el surgimiento de guarderías privadas no reguladas a la creación de centros públicos de educación infantil. En tercer y último lugar, se describe el creciente desfase entre la oferta y la demanda de plazas en centros de educación infantil.

1. El cuidado a la infancia en los países de la Unión Europea

El desarrollo de los servicios de cuidados para la primera infancia forma parte de la agenda política de la Unión Europea (UE) desde que, a principios de los años ochenta, se iniciaron los estudios sobre las desigualdades de género y las dificultades de compatibilizar las responsabilidades familiares y laborales. En base a los informes elaborados por la Comisión Europea, se instó a los países miembros de la UE a que asumiesen la responsabilidad de ampliar los servicios de atención y cuidado de la primera infancia como parte de las políticas de igualdad de género. Esta directriz no vinculante de la UE no ha causado mayor impacto. Cada país seguido sus propias políticas y actualmente existe una gran diversidad dentro de la UE con respecto a los niveles de cobertura, los modelos de cuidados y los sistemas de financiación de los centros de atención a la infancia.

En el momento en el que la Comisión Europea se propuso describir la situación de guarderías en los países de la UE uno de los primeros obstáculos que tuvo que afrontar fue la obtención de estadísticas comparativas.¹ Por una parte, resulta difícil analizar los servicios de atención a la infancia porque una parte importante la actividad no está legalmente regulada, es decir, que recae en el sector informal constituido principalmente por parientes o conocidos del entorno familiar. Por otra parte, resulta difícil disponer de indicadores comparativos dada la gran variedad en la prestación de los servicios de atención a la infancia (cuidadores a domicilio, centros educativos subvencionados, privados, públicos, cooperativas, guarderías colectivas, guarderías laborales, ludotecas, etc.), las diferencias en los grupos de edad de los menores escolarizados, las diferencias de horarios, así como de la organización del sistema de educación preescolar (Pinnelli et al. 2002). Así pues, los datos son muy limitados y su análisis resulta, cuando menos, arduo y complejo.

A partir de los datos de la OECD se ha realizado la Tabla 1 que resume las diferencias en la intensidad del uso servicios de atención a la infancia (0-2 años). Las diferencias en el grado cobertura se podrían explicar, en parte, por

¹ Las dificultades anteriormente mencionadas dieron pie en el año 1986 a la formación por parte de la Comisión Europea de una red de estudios sobre los servicios de atención a la infancia y la conciliación del empleo y la familia (*The European Commission Network on Childcare*).

el reparto específico de responsabilidades, o implantación, del sector privado, el sector público y las familias en cada uno de los países. Esta distribución de responsabilidades se encuentra también en parte asociada a los diferentes modelos de Estado del Bienestar, que se implican en mayor o menor medida en las transferencias vía desgravaciones económicas o la creación de servicios públicos. No obstante, actualmente resulta difícil establecer una tipología clara de países con respecto a los servicios de cuidado y educación de la primera infancia. En términos generales destacan algunos países que comparten ciertos rasgos en la manera de concebir los servicios.

Tabla 1. Porcentaje de niños de 0 a 2 años que utilizan servicios de cuidados: países europeos seleccionados, finales de los noventa

	Porcentaje	Año de la estadística
Dinamarca	64	1998
Suecia	48	1999
Noruega	40	2000
Irlanda	38	2000
Reino Unido	34	1997
Bélgica	30	2000
Francia	29	1998
Finlandia	22	2000
Portugal	12	2000
España	10	2001
Alemania	10	1998
Holanda	6	1998
Italia	6	1998
Austria	4	1998
Grecia	3	1999

Fuente: OECD (2001).

Nota: el porcentaje de España se ha calculado a partir de el número de alumnos matriculados del MEC (2002) y la población del Censo de l'INE (2001) para el mismo grupo de edad.

Los países nórdicos, conocidos por sus políticas de corte socialdemocrático y su orientación en las transferencias en servicios públicos, son los que alcanzan los niveles más altos en el uso de servicios de cuidados para la infancia. Este es el caso de Dinamarca, Suecia y Noruega con

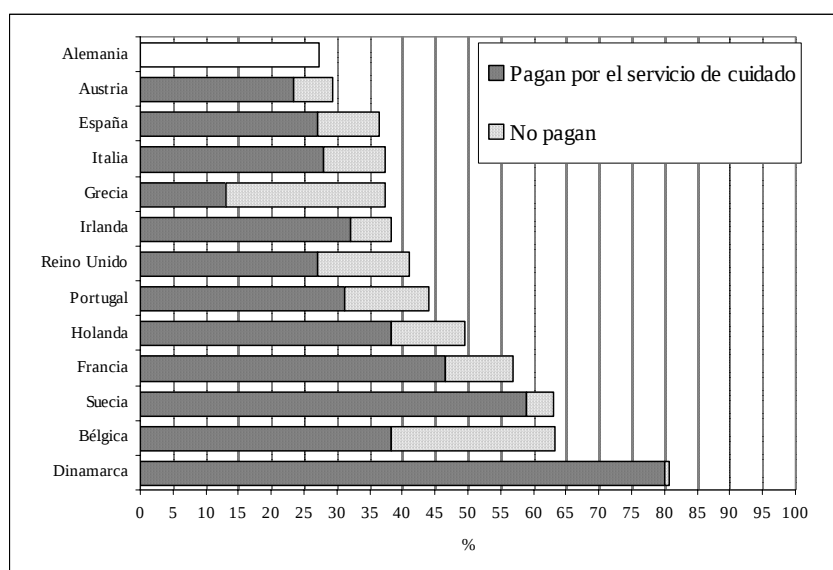
porcentajes entre el 40 y el 64 por ciento de menores que utilizan servicios de cuidados, aunque se desconoce el tipo de servicio. En unos niveles medios de utilización de servicios para la infancia, entre el 38 y el 22 por ciento, se encuentran países tan dispares como Irlanda, Reino Unido, Bélgica, Francia y Finlandia. Finalmente, los niveles más bajos situados en torno al 10 por ciento se encuentran en los países del Sur de Europa junto a países tan desiguales como Alemania, Holanda y Austria.

Una imagen diferente, aunque complementaria, se obtiene a partir del Gráfico 1 realizado con los datos del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE) del año 1998. En este caso, se muestra el uso de servicios de cuidados para los menores clasificados según el pago, es decir, si los padres pagan o no para que otras personas cuiden de sus hijos. De alguna manera, este gráfico captaría la importancia del sector informal o de los servicios de cuidados no remunerados, que generalmente escapan de las estadísticas oficiales. El aspecto más destacable del Gráfico 1 es que el sector informal no se concentra únicamente presente en los países del sur de Europa, como sería de esperar por el escaso desarrollo de los servicios y por el reconocido conocido apoyo de la familia extensa en la atención a los familiares dependientes. De hecho, los porcentajes más altos de hogares que recurren a los cuidados no remunerados se alcanzan en países como Bélgica (25%) o el Reino Unido (14%). La importancia del sector informal en Bélgica coincide con otros estudios que indican que en 1997 un 55,2 por ciento de los niños de 0 a 6 años estaban bajo los cuidados de sus abuelos (Pinnelli et al. 2002: 202).

En países donde el uso de servicios de cuidados para la primera infancia está muy arraigado, como es el caso de Dinamarca, el porcentaje de familias que recurren a los servicios no remunerados es prácticamente testimonial (1%). Así pues, el uso del sector informal no es exclusivo de los países del sur de Europa, donde las responsabilidades de cuidado y atención a la infancia han recaído tradicionalmente en la familia, sino que sencillamente aflora en contextos de escasez de servicios y muy probablemente asociado al crecimiento de la actividad femenina.

Para entender el grado de desarrollo de los servicios de atención a la infancia también hay que tener en cuenta el modelo bajo el cual se conciben y se financian los centros. En el Reino Unido, Irlanda y Austria, por ejemplo, el cuidado de los menores es un asunto privado y la intervención tan sólo se justifica por el fracaso de la familia para atenderlos o en casos específicos de desamparo del menor. Los centros de cuidados para los más pequeños se entienden principalmente como espacios de “guardia y custodia” y, por lo tanto, no constituyen un derecho sino un servicio asistencial del Estado del bienestar a los más necesitados. En el caso concreto de Irlanda se parte de la idea de un modelo mixto en el que Estado participa, como una parte más, junto al sector del voluntariado principalmente de carácter religioso. Este modelo ha implicado el mantenimiento de los servicios públicos a unos niveles muy bajos, no ha respondido adecuadamente a la demanda y, consecuentemente, se han generado soluciones alternativas dentro del sector informal como los contratos privados con mujeres que se encargan de los pequeños (Daly 1998).

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



Fuente: elaboración propia a partir del PHOGUE 1998.

Nota: en Alemania no se incluyó la pregunta sobre la remuneración de los servicios de cuidado. En la encuesta se preguntó 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”* y, en caso de responder positivamente, se preguntaba si tenían que pagar por el servicio de cuidados. El indicador está realizado en base a una muestra de familias con al menos un hijo de 0 a 3 años.

En Francia los servicios para la infancia nacieron de la preocupación de compensar los costes económicos de las familias con hijos y no existió una preocupación específica por combatir las desigualdades de género o por ayudar a compatibilizar el empleo y la familia (Hantrais 1993). A pesar de que posteriormente se reconoció la importancia de los servicios de atención a la infancia para apoyar la conciliación la vida familia con el trabajo remunerado de las mujeres a tiempo completo. Finalmente, los servicios de atención de la primera infancia se acabaron concibiendo como una parte integrada del sistema educativo. De esta manera, se reconoce la importancia de la escolarización a una edad temprana para el bienestar y la futura educación de los menores. Esto explica que casi el 100 por ciento de los

niños de 3 años estén en los centros públicos (*Ecoles maternelles*) financiados por el Ministerio de Educación (Martin et al. 1998).

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 una amplia cobertura de servicios públicos o subvencionados utilizados generalmente por un amplio sector de la sociedad, indistintamente de la clase social. Los servicios están organizados por los gobiernos locales que tienen capacidad de recaudar fondos específicos para financiar los centros (Szebehely 1998). Además de las guarderías públicas, la figura del cuidador a domicilio para los más pequeños está ampliamente arraigada, aunque es menos frecuente en países como Dinamarca. Este modelo de cuidador a domicilio está organizado con educadores especializados, generalmente sujetos a subvenciones o desgravaciones, que cuidan de un pequeño grupo de niños en su propio hogar o en el del menor y que se contratan a través del gobierno local.

El panorama aquí descrito permite ver la existencia de diferentes tradiciones en la manera de concebir los modelos de cuidados y atención de la primera infancia, que han derivado en niveles de cobertura muy dispares entre los países europeos. A grandes rasgos se distinguen dos tendencias: un grupo de países que ha optado por integrar los servicios de atención a la primera infancia en el sistema educativo (países escandinavos, Italia, Francia y España) y otro grupo de los países en los que los servicios son principalmente centros asistenciales de guardia y custodia del menor. Cada una de las opciones tiene un impacto diferente tanto en la protección y educación de la infancia como en la accesibilidad a los servicios por parte de las familias.

En los países en los que la atención a la infancia se ha integrado en el sistema educativo se ha conseguido una mayor regulación y control del funcionamiento de los centros, se han impuesto criterios

mínimos de calidad de las infraestructuras y de los contenidos pedagógicos, así como de la formación de los educadores. Esta regulación ha conseguido que en los países escandinavos, que actualmente cuentan con los niveles más altos de cobertura de los países occidentales, los servicios se utilicen de manera indistinta por diferentes clases sociales (Szebehely 1998). La creación de los servicios públicos universales para la infancia también ha representado el reconocimiento de la formación de los cuidadores, mayoritariamente mujeres, así como su regulación formal en el mercado de trabajo. En Finlandia en 1990, por ejemplo, el 90 por ciento de los trabajadores de los servicios públicos estaba constituido por 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). El efecto multiplicador del empleo, así como la formación y reconocimiento de los educadores, constituyen en estos países algunas de las externalidades más significativas asociadas al desarrollo de los servicios para la infancia.

Por último, cabe señalar que la integración de los centros de atención a la infancia en el sistema educativo no ha generado necesariamente los mismos niveles de desarrollo, uso y regulación de los servicios en todos los países. De hecho, el caso español constituye un ejemplo de cómo un buen marco legal no se ha traducido en un desarrollo adecuado de los servicios de educación infantil. Las razones se discuten en el próximo apartado.

2. La educación de la primera infancia en España

España en el contexto europeo aparece como un país con niveles de cobertura en educación infantil relativamente bajos y con una presencia significativa del sector informal como principal fuente de cuidados de los menores. Esta situación tiene sus raíces en la historia reciente de expansión y regulación del sector de cuidados y educación infantil. En términos generales,

se podrían establecer tres grandes etapas en la historia reciente del desarrollo de los servicios: a) la *etapa asistencial* caracterizada por el crecimiento irregular de los centros principalmente de carácter privado; b) la *etapa educativa* que abarca desde la reforma educativa de 1990 hasta principios del 2000 y; finalmente, c) la *etapa educativa-asistencial* que emerge tras la última reforma del sistema educativo todavía pendiente de aplicación.

a) La etapa asistencial-privada: guarderías de elite y guarderías obreras

La creación de las guarderías este periodo va unida a la progresiva incorporación de las mujeres con hijos a cargo en el mercado de trabajo durante los años setenta y ochenta. Los servicios de atención de la primera infancia se crearon principalmente en el sector informal como espacios asistenciales de “guardia y custodia” de los menores. En Cataluña desde finales de la dictadura se conocen iniciativas para crear cooperativas que cubriesen la demanda creciente de las familias, así como experiencias pioneras concretas de profesionales que gestionaron centros de cuidados a la infancia basados en 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 algunos ayuntamientos catalanes (Diputació de Barcelona 1999). De esta etapa, sin embargo, existen pocos datos estadísticos.

Uno de los estudios que aporta información sobre esta etapa fue el realizado por la Dirección General de Protección del Menor en 1989. El objetivo del estudio era conocer la demanda social manifiesta y latente de servicios de atención a la infancia, así como las características de los servicios demandados. El trabajo de campo se realizó en zonas rurales, semi-urbanas y urbanas de las Comunidades Autónomas de Madrid, Extremadura y Galicia y concluyó que los servicios de atención a la infancia consistían básicamente en “un conglomerado de centros sobre los que se ejerce un escaso control” y en los que existe una gran hegemonía del sector privado (Berea 1992: 23). En este contexto, la limitada oferta pública se limitó a cubrir demandas urgentes

con carácter asistencial, mientras se establecían sin mayores problemas las guarderías privadas. El estudio describe, por ejemplo, la proliferación de guarderías en barriadas periféricas de los grandes centros urbanos, que funcionaban como simples negocios dirigidos a absorber la demanda de los trabajadores desarraigados de su lugar de origen y de sus redes familiares (Berea 1992).

El déficit de servicios públicos de atención a la infancia también se mantuvo en durante la primera etapa del periodo democrático. La escasa voluntad de actuación en el ámbito de las políticas familiares y, concretamente, en el desarrollo de la educación infantil se interpretó como el resultado de un rechazo social explícito a todo tipo de medidas que pudiesen asociarse a la dictadura franquista que, en su momento, intentó aplicar políticas familiares natalistas (Iglesias de Ussel 1994, Valiente 1997). Otra explicación fue la omisión de la agenda política de medidas concretas por la igualdad de oportunidades de géneros, que podían haber impulsado la creación de guarderías. Esta actuación, sin embargo, no constituyó una prioridad ante la existencia de problemas graves de índole económico como el desempleo (Valiente 1997). Otros autores también mencionan aspectos culturales, como la opinión generalizada de que la mejor atención para la primera infancia provenían del cuidado materno, para justificar el escaso desarrollo de guarderías privadas (Valiente 1977). De León (1999) además critica la indiferencia de los sindicatos que podrían haber actuado en su momento como vocales de las reivindicaciones de las mujeres y que, sin embargo, primaron los intereses de los trabajadores con una relación estable con el mercado de trabajo frente a los trabajadores periféricos, trabajadores dentro del ámbito familiar o desempleados.

En el contexto de gran déficit de servicios, la familia extensa y más concretamente los abuelos han jugado un papel fundamental de apoyo al empleo femenino a través de su trabajo como cuidadores. El sector informal de los cuidados ha constituido el principal recurso para muchas familias ante la imposibilidad de acceder a guarderías privadas o la reticencia de dejar a sus

hijos menores a cargo de trabajadores a domicilio no cualificados o sin credenciales.

b) La etapa educativa: el primer ciclo de educación infantil (0-3 años)

La etapa educativa inicia con la aprobación de Ley de Ordenación General del Sistema Educativo de 1990 (LOGSE) que supuso el primer esfuerzo por regular y reconocer la importancia pedagógica de la educación de los menores desde una edad temprana. La LOGSE integra a los menores en el sistema educativo, aunque con carácter voluntario, y se organizan dos ciclos de educación infantil: el primer ciclo abarca desde los 4 meses a los 3 años y el segundo ciclo abarca desde los 3 a 6 años.

La LOGSE recoge gran parte de las reivindicaciones de los Movimientos de Renovación Pedagógica, como la inclusión de los niños de 0 a 3 años en el sistema educativo, el establecimiento de unos niveles mínimos de calidad y la transferencia de la responsabilidad pública en el desarrollo de los servicios de guarderías (Rubio 2002). Como se mencionó anteriormente, esta ley indudablemente innovadora y avanzada para el contexto español no ha tenido el impacto esperado en el desarrollo de los servicios para la primera infancia (0-3 años). La ley instó a las Administraciones públicas para que garantizaran "... 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). Sin embargo, la ley no estaba dotada de los medios económicos necesarios para responder a la demanda de las familias. Ante esta vacía presupuestario, las administraciones competentes en educación asumieron la obligación de gestionar, en función de sus posibilidades económicas o voluntad política, el desarrollo de los centros en el primer ciclo de educación infantil. Resulta evidente que una buena ley de educación infantil sin el consecuente respaldo presupuestario, sin la delimitación precisa de las obligaciones en cada una de las administraciones competentes (gobiernos autonómicos, Diputaciones,

municipios) y sin ninguna propuesta concreta de financiación o reparto de responsabilidades no auguraba grandes progresos.

En la actualidad la educación infantil pública se planifica a través de los gobiernos autonómicos y locales (ayuntamientos), aunque los servicios no están plenamente coordinados por la falta de coherencia en una gestión en la que además intervienen otras instituciones como Bienestar Social o la Diputación provincial. El mayor obstáculo de los gobiernos locales, los municipios, para asumir la creación de servicios públicos para la infancia es su incapacidad para afrontar la financiación, dado que no pueden captar fondos por su cuenta ni disponen siempre del apoyo económico necesario.

La LOGSE ha contribuido, al menos, a regular las condiciones mínimas de los servicios privados de atención a la infancia y a crear centros educativos públicos de calidad para los menores. A pesar de que, como se muestra en el apartado 2.1., los centros públicos representan un parte muy reducida de la oferta. Los centros no autorizados generalmente reciben el nombre de guarderías y la administración no los reconoce como centros de educación infantil. Por lo tanto, las guarderías no aparecen en las estadísticas oficiales del Ministerio de Educación. De acuerdo con la LOGSE (RD 173/1998 de 16 de febrero) los centros tenían hasta el año 2002 para registrarse y adecuarse a los requisitos mínimos establecidos por la ley. Esta normativa, sin embargo, ha quedado suspendida con la aparición de la nueva ley que se describe a continuación.

c) La etapa educativa-asistencial

La tercera etapa inicia con la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) que irrumpe en el panorama educativo incluso antes de que la ley anterior hubiese llegado a su plena aplicación mediante la regulación de las

guarderías privadas.² La LOCE (10/2002, de 23 de diciembre) rompe con el modelo único e integrado del sistema educativo organizado en torno a la educación infantil (0 a los 6 años) y la educación obligatoria (6 a los 16 años). El nuevo sistema se basa en la formación de un ciclo de preescolar de carácter voluntario hasta los 3 años con finalidades educativo-asistenciales y un ciclo educativo, también de carácter voluntario pero gratuito, de los 3 a los 6 años.

La etapa preescolar se regirá por criterios más flexibles que la ley anterior en cuanto a infraestructuras, contenidos pedagógicos y formación de educadores. Las Comunidades Autónomas serán las encargadas de supervisar y controlar las condiciones de los centros, además de coordinar la oferta de plazas. La ley no establece, por ejemplo, la ratio entre el número de educadores el número y edad de los alumnos. La LOCE supone, en definitiva, un retroceso significativo respecto la LOGSE y no garantiza que se avance para conseguir la igualdad de oportunidades educativas de los menores en centros de educación infantil de calidad.³ Asimismo, esta reforma abre las puertas a mayores procesos de desigualdad territorial en función de la voluntad o poder económico de las administraciones implicadas en la gestión de los servicios educativos infantiles. Cada administración podrá albergar diferentes criterios y objetivos respecto al desarrollo y funciones de los centros de educación preescolar.

Todavía es pronto para evaluar el impacto de la reforma educativa. Está previsto que en el curso académico 2003-2004 se acaben de definir los criterios educativos básicos de la etapa preescolar, que se aplicarán en el curso académico posterior. De momento, diferentes colectivos educativos han

² La Ley Orgánica de Calidad de la Educación fue aprobada en el Pleno del Congreso de los Diputados el día 19 de diciembre de 2002 con los votos favorables de Partido Popular y Coalición Canaria.

³ Alguno de los requisitos suprimidos en la LOCE son la utilización de un local de uso exclusivo para los menores en los centros escolares, los accesos independientes, la disponibilidad de un mínimo de 2 metros cuadrados por niño y de un patio propio de 75 metros cuadrados. La LOGSE, en cambio, establecía que los educadores tenían que ser titulados en educación infantil (FP en educación infantil o en jardín de infancia), disponer de una persona de apoyo por aula además de un aula complementaria y que el número máximo de alumnos por aula tenía que ser de veinte para los menores de tres años, trece para los de dos años y ocho para los de un año o menos.

alzado su voz en contra de un modelo que retorna a los elementos asistenciales de las guarderías de antaño, desatiende los aspectos pedagógicos y de calidad de la educación infantil y no prevé las necesidades reales de financiación para cubrir la demanda pública actualmente insatisfecha.⁴ Por lo tanto, las comunidades autónomas continuarán desarrollando diferentes estrategias para cubrir la demanda creciente de plazas en centros infantiles. Tan sólo cabe esperar que las diferentes administraciones autonómicas apuesten por mantener niveles altos de inversión en centros públicos de calidad.

El siguiente apartado describe el impacto de las reformas educativas aquí descritas en el desarrollo de la oferta pública y privada de centros de educación infantil. El ámbito geográfico idóneo para analizar la oferta y la demanda de plazas en centros de educación infantil es el municipal, porque los centros de educación y atención al menor son por definición servicios de proximidad en los que intervienen la comunidad de padres y los ayuntamientos en diferentes aspectos como la cesión de inmuebles, canalización de la demanda, etc. Actualmente, sin embargo, no existen publicaciones oficiales que faciliten datos sobre el número de plazas en centros públicos y privados por municipios en España. Por lo tanto, el análisis se limita a los datos autonómicos y provinciales facilitados por el Ministerio de Educación y Ciencia (MEC).

2.1. La oferta de plazas en centros de primer ciclo de educación infantil

El porcentaje de alumnos de 0 a 2 años matriculados en el curso 2001-2002 para el conjunto de España fue del 10 por ciento (véase Tabla 1). Esta cobertura se distribuía entre un 45 por ciento de alumnos en centros públicos y un 55 por ciento en centros privados (MEC 2002). Así pues, el porcentaje de la

⁴ Entre los colectivos que han formulado su oposición al currículo de educación infantil (0-6) establecido por la LOCE aparecen: la Confederación Estatal de Movimientos de Renovación Pedagógica, Confederación General del Trabajo (CGT), Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras (FE-CCOO), Federación de Trabajadores de la Enseñanza de la Unión General de Trabajadores (FETE-UGT), Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Enseñanza (STEs-i).

población infantil escolarizada en centros públicos tan sólo representa un 4,6 por ciento del total de niños de 0 a 2 años. A la hora de analizar estos porcentajes hay que tener en cuenta una posible subestimación de los datos, puesto que se desconoce el número real de centros privados o guarderías no registradas que operan sin cumplir los requisitos mínimos establecidos por la LOGSE.⁵

Los datos que se analizan en este apartado corresponden a los menores escolarizados en centros oficialmente reconocidos para albergar el primer ciclo de educación infantil. Estas estadísticas se captan a través de las Comunidades Autónomas y se centralizan en las bases de datos del Ministerio de Educación y Ciencia. Este análisis tampoco incluye otros tipos de servicios de atención a la infancia como los cuidadores a domicilio, los centros extra-escolares, las ludotecas, los espacios de juego, etc. que cumplen una función importante de apoyo a las familias, pero que no suelen estar documentados ni constituyen el objetivo central de este estudio. Los cuidadores a domicilio, por ejemplo, son un tipo de atención muy común en otros países europeos pero no han arraigado en el caso español ni están oficialmente regulados (Escobedo 1999).

A pesar de los bajos niveles de cobertura alcanzados en España con respecto a los países de la UE, en los últimos años se ha experimentado un aumento notable de la escolarización de los más pequeños sobre todo entre los niños de 3 años (véase Tabla 2). Este aumento es una consecuencia de la progresiva regularización de los centros de educación infantil así como del aumento real de los menores escolarizados. Tampoco hay que olvidar que a esta edad se inicia el segundo ciclo de educación infantil mayoritariamente 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 alcanzaba ya el 93 por ciento. Aunque la escolarización de

⁵ Según un artículo aparecido en El País el 29 de abril de 2003, la Consejería de Educación estimó que de las 800 guarderías en activo en la Comunidad de Madrid en 2002 unas 500 no cumplían los requisitos mínimos. Se especulaba que para el conjunto de España la proporción de guarderías que no cumplen los requisitos podría ser mucho mayor.

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).

Tabla 2. 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 elaboración propia para el curso 2002-03 con los datos de los alumnos facilitados por el MEC y la población infantil del Censo de 2001.

Los niveles de escolarización son muy heterogéneos entre los menores de 3 años por la simple razón de que la escolarización aumenta de manera progresiva con la edad (véase Tabla 3). Por lo tanto, los datos estadísticos agregados por grandes grupos de edad esconden realidades muy diversas. Las tasas de escolarización de los niños de 0 a 2 años en España en el curso 200-2001 se repartió de la siguiente manera: 1,7 por ciento de 0 años, 7,5 por ciento de 1 año y 17,4 por ciento de 2 años. En la Tabla 3 se muestran además las diferencias de cobertura por edades individuales en las Comunidades Autónomas con al menos un 10 por ciento de niños de dos años escolarizados (doce Comunidades quedan fuera de la tabla). Cabe destacar el caso de Cataluña con un 27 por ciento y el de Madrid con 13 por ciento de niños de 2 años escolarizados. En el caso de los niños menores de un año, los niveles de cobertura nunca superan el 5 por ciento en el ámbito autonómico.

Tabla 3. Tasas de escolaridad en Educación Infantil por edades individuales: España, 2000-2001

	0 años	1 año	2 años
País Vasco	2,3	5,2	58,2
Cataluña	5,2	27,2	50,6
Comunidad de Madrid	4,4	13,4	25,7
Melilla	0,7	3,3	19,1
Región de Murcia	0,8	7,2	15,9
Baleares	1,0	7,3	12,1
Comunidad Valenciana	0,7	4,5	10,4
España	1,7	7,5	17,4

Fuente: Estadística de la Enseñanza en España niveles no universitarios. M.E.C.D
(<http://wwwn.mec.es/mecd/estadisticas/files/CifEdu2003.pdf>).

La tasa de escolarización de los niños de 2 años en Cataluña es especialmente alta y este dato indica que la demanda potencial podría ser mucho más elevada, puesto que a la oferta actual se suele añadir el número de alumnos en las listas de espera, sobre todo en los centros públicos.⁶ Otro aspecto a tener en cuenta es que la creación de plazas públicas generalmente genera más demanda por el “efecto llamada”. Estas cifras indican la importancia de recopilar datos de escolarización por edades individuales de cara a la planificación de la oferta de plazas en los centros de educación infantil. En el próximo apartado se analiza con mayor detalle la distribución territorial de los niveles de cobertura.

⁶ Diferentes publicaciones testimonian la demanda no satisfecha en centros de educación infantil en el caso concreto de la ciudad de Barcelona. En el distrito urbano de Gracia 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). La demanda no satisfecha en los centros públicos de la ciudad de Barcelona fue del 56 por ciento (calculada a partir de las preinscripciones en el curso 2000-2001), es decir, que se realizaron 3.434 solicitudes para una oferta de 1.517 plazas (Ajuntament de Barcelona 2002).

2.1.1. Diferencias territoriales en la distribución de la oferta

El objetivo de este apartado es analizar la distribución territorial de los centros de educación infantil por Comunidades Autónomas y provincias. En primer lugar, las Comunidades Autónomas con mayores tasas totales de escolarización en el tramo de edad 0-2 años se alcanzan, por este orden, en Cataluña, el País Vasco y la Comunidad de Madrid, seguidas de cerca por Galicia, Melilla, Castilla y León, Región de Murcia y las Islas Baleares (véase Tabla 4). Entre los menores de 3 años la cobertura es muy alta, prácticamente del 85-100 por ciento en todas las Comunidades, con la excepción de Andalucía (79,7%) y Ceuta (80,8%) que están ligeramente por debajo.

Los altos niveles de cobertura en educación infantil en Cataluña se explican por su herencia histórica reciente y, más en concreto, por las iniciativas en la creación de guarderías benéficas y asistenciales que se gestaron durante la Segunda República, así como el desarrollo de movimientos experimentales de renovación pedagógica en el campo de la educación infantil que resurgieron tras la dictadura (Diputació de Barcelona 1999). Ambas experiencias han germinado, años más tarde, en grupos de presión concretos en defensa del desarrollo de los servicios de educación infantil.

Si bien Cataluña (27%) y el País Vasco (23%) lideran los puestos con respecto al nivel de cobertura entre los menores de 0 a 2 años, cabe señalar que existe una diferencia importante entre las dos comunidades, a saber, la presencia del sector público. Una proporción importante de los menores de 0-2 años está escolarizada en centros públicos en el País Vasco (61%), mientras que en Cataluña la proporción de menores de 0-2 años escolarizados en el sector público tan sólo representa el 35 por ciento de los menores escolarizados (véase Tabla 4).⁷

⁷ Si se calcula el porcentaje de niños entre 0 y 2 años en educación infantil pública respecto el total de la población de 0-2 años censada en las respectivas comunidades autónomas se obtiene

Tabla 4. Tasa de escolarización de los niños de 0 a 2 años y de 3 años por Comunidades Autónomas y tipo de centro (público y privado): España (curso académico 2001-2002)

Comunidades Autónomas	EDAD: 0 A 2 AÑOS			EDAD: 3 AÑOS			Tasa 0 a 3 años
	Tasa	Tipo de centro:		Tasa	Tipo de centro:		
	escolaridad	Públicos	Privados	d escolarida d	Públicos	Privados	
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
Illes Balears	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
TOTAL	10,1	45,2	54,8	92,8	67,5	32,5	29,8

Fuente: escolarización estimada con los datos del alumnado matriculado en los cursos escolares 2001-2002 MEC (2002, datos provisionales) y la población censada en 2001 (INE datos avance del Censo 2001).

Nota: las tasas de escolaridad muestran la relación entre el alumnado por grupos de edad y la población del grupo de "edad teórica". En algunos casos la escolaridad puede superar el 100 por ciento debido a que algunos alumnos estén matriculados con edades diferentes a las de su grupo escolar o por un problema de subregistro de los menores censados; especialmente

que un 9% de los menores en Cataluña y un 14% en el País Vasco están escolarizados en centros públicos.

entre la población inmigrante. La Comunidad Foral de Navarra aparece con un 0% de cobertura en el tramo de edad de 0 a 2 años, aunque otras fuentes mencionan la existencia de centros de educación entre 0 y 2 años. Por lo tanto, el 0 sería más correcto interpretarlo como 'datos no disponibles'.

La implicación del sector público aumenta considerablemente, en detrimento del sector privado o concertado, entre los niños de 3 años. En general, alrededor del 50 por ciento o más de los niños de 3 años están escolarizados en centros de titularidad pública en casi todas las Comunidades Autónomas. Aunque, también existen diferencias significativas. En el País Vasco, por ejemplo, el 50 por ciento de los niños de 3 años están escolarizados en centros públicos, mientras en Comunidades como Andalucía, Castilla La Mancha y Extremadura la presencia del sector público asciende al 80 por ciento. El País Vasco es un caso singular en este sentido, pues la presencia del sector público es relativamente más alta entre los más pequeños de 0-2 años que entre los de 3 años.

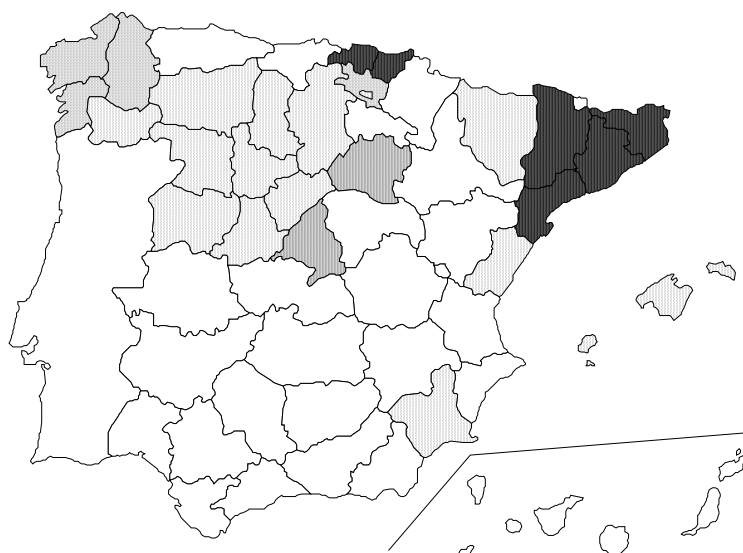
Los desequilibrios territoriales se podrían explicar, en algunos casos, por las diferencias en las políticas impulsadas desde los diferentes gobiernos regionales con plenas competencias en educación. Sin embargo, esto no explicaría las todavía importantes diferencias en el interior de las Comunidades Autonómicas. En Castilla y León, por ejemplo, un 8 por ciento de los niños de 0-2 años estaba escolarizado en centros de educación infantil frente al 19 por ciento de Soria y el 5 por ciento de Burgos (curso académico 2001-2002). En el conjunto del País Vasco un 23 por ciento de los niños de 0-2 años estaba escolarizado: un 14 por ciento en Álava y un 28 por ciento en Vizcaya (véase Mapa 2). Por lo tanto, más allá de las políticas impulsadas desde los gobiernos regionales, hay que tener en cuenta la importancia otros niveles de gobiernos para entender el grado de desarrollo de los servicios de educación infantil.

Estudios anteriores muestran, por ejemplo, que Comunidades Autónomas con niveles de cobertura relativamente altas como Cataluña

padecen importantes desequilibrios en la distribución de la oferta de servicios para la infancia a nivel municipal (González y Quiroga 2003). La explicación de las desigualdades en la distribución de los servicios en el interior de las Comunidades habría que buscarla en las limitaciones presupuestarias de los gobiernos locales, que generalmente carecen de fuentes concretas de financiación para proveer los servicios, en la fragmentación de las competencias dentro de las mismas Comunidades y en la inexistencia de un modelo coherente de financiación (Diputació de Barcelona 1999, González y Quiroga 2003).

Así pues, si el análisis se traslada al ámbito provincial, los desequilibrios en la provisión de centros de escolarización infantil se tornan mucho más evidentes. Un total de 26 provincias tienen tasas de escolarización de niños de 0 a 2 años por debajo del 5 por ciento (véase Mapa 1). Además de los ínfimos niveles de cobertura mencionados, en provincias como Almería, Guadalajara, el conjunto de la Comunidad Autónoma de Asturias, Islas Canarias, Guadalajara, Toledo, Sevilla, Córdoba o Málaga, según los datos facilitados por el Ministerio de Educación para el curso académico 2001-2002, no existía ningún centro de primer ciclo de educación infantil (0-2 años) de carácter público. Estos datos quedan reflejados en el Mapa 2. Estos supone que las familias que acceden a los centros de educación infantil en estas provincias, altamente deficitarios y mayormente de carácter privado, estarán altamente seleccionadas por su nivel de renta. 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.

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



Escolarización (%)

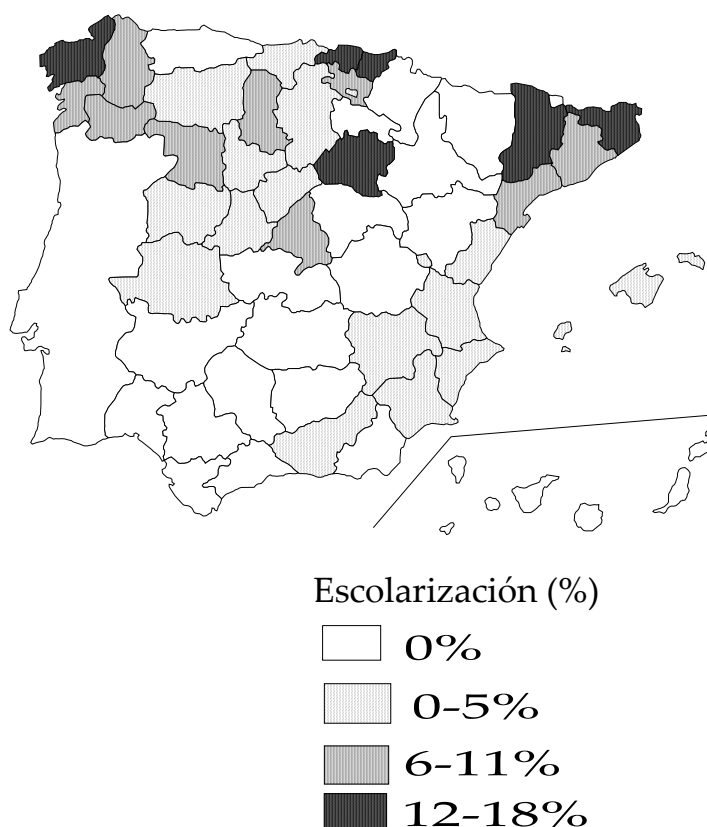
- 0 - 4
- ▤ 5 - 9
- ▥ 10 - 14
- ▦ 15 - 19
- 20 - 34

Fuente: escolarización estimada 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>).

El déficit de oferta en centros públicos ha llevado a las Comunidades Autónomas a crear diferentes mecanismos de creación de guarderías ya sea a través de subvenciones a los centros privados o bonificaciones económicas específicas para las familias en las que trabajan los dos miembros de la pareja, medida que estudia adoptar el Departamento de Asuntos Sociales de Andalucía. En Galicia o Baleares se 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 residen en municipios

sin guarderías, aunque esta iniciativa no ha conseguido acabar con las listas de espera en los centros de educación infantil de titularidad pública (nota de prensa de la Gaceta Gallega).

Mapa 2. Porcentaje de niños de 0 a 2 años escolarizados en centros públicos por provincias, España 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 (Instituto Nacional de Estadística: <http://www.ine.es/censo2001/pobcen01menu.htm>).

Las iniciativas mencionadas anteriormente representan simplemente un plan de ataque parcial que no aborda de raíz el problema real: la necesidad de apostar por los centros de educación infantil pública y de calidad. Por el contrario, estas actuaciones continúan alimentando el sector privado de los servicios de atención a la infancia, que consideran la población infantil como

un negocio en alza. En el siguiente apartado se analizan los factores relacionados con la demanda que justifican la creación urgente de plazas en centros educativos para la primera infancia.

2.2. La demanda de plazas en centros de primer ciclo de educación infantil

En cualquier evaluación sobre la situación de los servicios hay que tener en cuenta tanto la oferta como la demanda de los mismos. De hecho, uno de los indicadores más importantes para determinar los niveles deseables de cobertura o creación de plazas es la diferencia entre la oferta y la demanda. Por la parte de la demanda, sin embargo, resulta aún más difícil presentar datos concluyentes porque apenas existen estudios sistemáticos y rigurosos. En algunos países como Dinamarca, Holanda o Suecia, por ejemplo, se ha impuesto la obligatoriedad de publicar las listas de espera (preinscripciones no satisfechas) en los centros de titularidad pública (Pinnelli et al. 2002). Esta iniciativa, aunque no es del todo satisfactoria, porque no aporta datos sobre la demanda latente, ofrecería al menos la posibilidad de conocer el número de solicitudes insatisfechas.

A pesar de la ausencia de datos, se pueden mencionar diferentes tendencias que aumentarán la demanda de plazas en centros de educación infantil y que, consiguientemente, generarán un mayor déficit si no se ofrece una respuesta inmediata. Estos factores se han tenido en cuenta en estudios anteriores para estimar la oferta necesaria de plazas de educación infantil (0-3 años) para mejorar los niveles de cobertura actuales de las Comunidades Autónomas (González 2003). Los factores de crecimiento de la demanda se resumen en los siguientes puntos:

- a) Cambio en la estructura familiar y debilitamiento de las redes familiares

Tradicionalmente, los cuidados de la primera infancia han recaído sobre las madres y, en su ausencia, sobre los abuelos o conocidos. Este recurso resulta cada día más escaso, porque aumenta el número de hogares en los

que conviven dos generaciones de una misma familia en situación activa, es decir, padres e hijos dentro del mercado laboral. Por otra parte, los mecanismos de ayuda informal a través de hogares situados en distintas localidades son cada día más difíciles en los grandes centros urbanos.

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 espacio de socialización con otros niños. Finalmente, también cabe esperar que las personas mayores que cada día llegan a la edad de jubilación con un mejor nivel de salud e ingresos no necesariamente estén disponibles para asumir las responsabilidades familiares de sus hijos, aunque todavía no existen datos para confirmar definitivamente en este punto.

b) La progresiva incorporación de la mujer en el mercado de trabajo

Uno de los elementos claves del aumento de la demanda de plazas de educación infantil es la progresiva incorporación de la mujer en el mercado de trabajo. En la actualidad, la tasa de actividad femenina es del 43 por ciento frente al 68 por ciento de la tasa de actividad masculina (población de 16 años y más, 3r. trimestre de 2003).⁸ Estas cifras indican la persistencia de desigualdades de género importantes en el acceso al mercado laboral, que tenderán 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).

El crecimiento sostenido de la actividad femenina, unido al debilitamiento de las redes familiares mencionado anteriormente, comportará previsiblemente un fuerte aumento de la demanda de servicios. Sin embargo, hay que tener en cuenta que no existe una relación directa y clara entre actividad femenina y creación de servicios para la primera infancia. En el caso de Suecia, por ejemplo, el empleo femenino precedió a la disponibilidad de servicios para la infancia que originariamente se organizaron de manera

⁸ Los datos de actividad provienen de la EPA (Encuesta de Población Activa; en internet: <http://www.ine.es/inebase/>). En la Cumbre de Lisboa de 2000 los Quince pactaron que en el año 2010 las mujeres deberían alcanzar una tasa de ocupación del 60%.

informal (Nyberg 2000). Collins y Wickham (2001) también muestran que en el caso de Irlanda el empleo femenino ha estado creciendo en los últimos años a pesar de la escasez de guarderías. En Italia, en cambio, Del Boca (2002) muestra que la disponibilidad de guarderías y la posibilidad de acceder a trabajos a tiempo parcial ha tenido 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. Las consecuencias del modelo norteamericano han sido que una parte importante de los niños en edad preescolar están atendidos por familiares o amigos, el 64 por ciento de los niños en el año 1994, mientras una minoría privilegiada de familias de ingresos altos accede a guarderías de calidad (Blau 2001).

Los ejemplos antes descritos indicarían que las guarderías públicas no son un requisito indispensable para alcanzar tasas elevadas de actividad femenina, aunque sí constituyen un servicio indispensable para garantizar que el empleo de los padres no perjudique ni discrimine la calidad de vida y expectativas educativas de la primera infancia. Diferentes estudios muestran que el aumento del coste relativo del servicio genera desigualdades sociales por el efecto inhibitor del empleo de las mujeres con menor formación y salarios (Meyers et al. 2002). Igualmente, Blau (2001) observa en el caso norteamericano que a medida que aumentan los ingresos del hogar aumenta la probabilidad de que las familias se decanten más por el uso de servicios de mayor calidad. Esto revela la importancia de la accesibilidad económica y de la calidad de los servicios para que las familias se decanten más por el uso de los centros educativos frente al uso del sector informal de los cuidados.

- c) Las reivindicaciones de apoyo a la escolarización de los menores desde una edad temprana en centros educativos de calidad

La aprobación de la LOGSE supuso el reconocimiento de la función educativa del primer ciclo de educación infantil con unos criterios mínimos de calidad. Esta reforma contribuyó a suscitar un mayor grado de confianza en la escolarización de la primera infancia y a

fomentar la escolarización en detrimento la atención al menor en el entorno familiar.

La escolarización infantil está asociada con la estimulación del lenguaje, las habilidades cognitivas y socio-emocionales de los menores (Tietze et al. 1996). Estos aspectos avalan la importante la función social de la escolarización infantil de calidad como mecanismo para generar igualdad de oportunidades sociales (Esping-Andersen 2002). Autores como Waldfogel (2002) o Meyers et al. (2002), por ejemplo, defienden que el estímulo de las habilidades cognitivas desde una edad temprana favorece el rendimiento escolar en edades posteriores y, por ende, la preparación para la vida adulta. Así pues, el acceso igualitario a los servicios puede cumplir un doble objetivo de estimular al menor y promover igualdad de oportunidades entre las generaciones futuras. Este segundo objetivo está relacionado con la función pedagógica de los centros escolares que compensarían las carencias formativas y de socialización de los menores de determinados hogares o entornos sociales desfavorecidos.

d) Rejuvenecimiento de la población a través de las migraciones

Las migraciones constituyen un factor de crecimiento demográfico y actualmente están teniendo un leve efecto de rejuvenecimiento de la población española especialmente perceptible entre la población en edad escolar. De hecho, la creciente incorporación de alumnos extranjeros ha atenuando el descenso de alumnos en enseñanzas obligatorias derivado de la reducción de la fecundidad. Según datos del Ministerio de Educación y Ciencia, el número de alumnos matriculados en Educación Infantil y Preescolar (3-5 años) pasó de 6.800 en el curso académico 1992-93 a 31.400 en el curso 2001-2002 (MEC 2002). El impacto de los flujos migratorios también hay que analizarlo territorialmente, puesto que suelen estar bastante concentrados en determinadas regiones y espacios urbanos.

e) Rejuvenecimiento de la población por la ligera recuperación de la fecundidad

Finalmente, otro de los factores que generará un aumento previsible de la demanda es la leve recuperación de la fecundidad asociada al incremento de la fecundidad tardía de las mujeres del *baby boom* (generaciones plenas). Por lo tanto, se trata de un aumento temporal de la fecundidad por la entrada en edad fértil de una generación populosa, que en la actualidad cuenta con más de 30 años. Según estimaciones del Instituto Nacional de Estadística (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.⁹ 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. Según las proyecciones del INE, a partir del año 2006 disminuirá la descendencia final de las sucesivas generaciones por la entrada en edad reproductiva las generaciones nacidas después del año 1975 (las generaciones vacías), fruto de la caída de la natalidad durante los años ochenta.

Los factores aquí descritos avalan la urgencia de ampliar la oferta de plazas de educación infantil en el futuro próximo. De cara a la ampliación del número de plazas sería necesario llevar a cabo estudios exhaustivos sobre la demanda actual y latente de los servicios en los ámbitos municipales que, sin lugar a dudas, constituyen el ámbito idóneo para planificar el mapa escolar.

4. Conclusión

El objetivo de esta ponencia ha sido analizar las desigualdades en el acceso a la escolarización de la primera infancia en España. El estudio se ha basado, por una parte, en los niveles de cobertura en centros públicos y privados en diferentes escalas geográficas y, por otra parte, en la identificación de los principales factores que determinan el crecimiento de la

⁹ La descendencia final indica el número medio de hijos por mujer de la generación de 1965.

demanda de plazas en centros de educación infantil. Las principales conclusiones que se desprenden del estudio son el enorme déficit de plazas en centros de primer ciclo de educación infantil, déficit que se hace extensible a los centros privados, y la constatación de importantes desequilibrios territoriales en la distribución de los servicios entre Comunidades Autónomas e incluso dentro de las mismas comunidades.

La situación descrita genera diferentes ejes de exclusión de los menores en el acceso a los centros de educación infantil. Estos ejes de exclusión son de tipo geográfico, por la inexistencia o déficit de los servicios educativos en determinados territorios, y de tipo económico por la imposibilidad de las familias de cumplir los requisitos para acceder a los centros públicos o la imposibilidad de poder asumir los costes de los centros privados. Estos dos ejes de exclusión definen el origen de la desigualdad de oportunidades educativas de la primera infancia en el caso español.

La obtención de la igualdad de oportunidades educativas para la primera infancia pasa por reconocer el derecho individual e universal de acceso a los centros educativos de calidad independientemente de la estructura e ingresos familiares. Este principio no acaba de ser sustentado por las administraciones públicas o queda fuera del abanico de prioridades de la agenda política. Una de las razones de esta reticencia a la hora de apostar por una clara política de servicios públicos universales, mucho más equitativa que las transferencias a través de ayudas económicas concretas o deducciones fiscales, es el cálculo de los costes económicos inmediatos. Sin embargo, estos costes no tienen en cuenta que el desarrollo de centros de educación infantil representa una inversión a través de la cual se obtienen importantes beneficios.

Entre los beneficios inmediatos que genera la creación de centros públicos de educación infantil se puede mencionar, en primer lugar, la conciliación entre el trabajo remunerado y las responsabilidades familiares. En segundo lugar, se favorece la igualdad de oportunidades educativas de la primera infancia de diferente extracción social. La disponibilidad de centros educativos públicos de calidad puede compensar las carencias familiares,

estimular y preparar a los menores de cara a la educación obligatoria constituyendo así un mecanismo de combate contra las desigualdades sociales. En tercer lugar, se favorece la integración de las mujeres con hijos menores y, especialmente, de las mujeres de baja formación que sufren los mayores costes directos por el pago de los servicios. En cuarto lugar, se evitan procesos de polarización de la mano de obra femenina por la exclusión temporal o definitiva de las mujeres de los hogares de ingresos medio-bajos, que no cumplen los requisitos de los centros públicos y se ven obligadas a elegir entre asumir el alto coste del cuidado del menor en un centro privado o abandonar el empleo. En quinto y último lugar, la inversión en centros de educación infantil estimula la productividad del sistema económico que asume el coste en servicios pero que, a cambio, a medio plazo genera un retorno económico para el Estado por el consecuente aumento de las aportaciones derivado del crecimiento de la población activa.

Estas son algunos de los beneficios que se deberían incluir en la estimación de los costes del desarrollo de los servicios de atención a la primera infancia. La reivindicación para la creación de nuevas plazas públicas en centros de educación infantil es cada día más visible, a pesar de que no exista un interés manifiesto por identificarla, y todo indica que continuará aumentando en el futuro próximo. La decisión ahora radica en buscar fórmulas que satisfagan la demanda potencial y que, finalmente, garanticen la igualdad de oportunidades educativas de la que actualmente están privados nuestros menores.

5. Bibliografía

Ajuntament de Barcelona (2002) "L'escolarització la ciutat de Barcelona. Curs 2000-2001", *Documents Barcelona Educació*, núm.1. Institut d'Educació (Disponible en : <http://www.bcn.es/imeb/revista/revistes/dossier1.pdf>)

- Berea, R. (Dir.) 1992. *Análisis de la demanda de servicios para la primera infancia*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- Blau, D. (2001) *The Child Care Problem*. NY, 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.) *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*. Aldershot: Ashgate: p.p. 25-50.
- 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.p.p.: 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.
- 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, p-p.: 103-129.
- Esping-Andersen, G. (2002) "A child-centred social investment strategy", en Esping-Andersen, G. , Gallie, D. , Hemerijck, A. y Myles, J.: *Why we need a New welfare state*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- González, M.J. (2003). "Servicios de atención a la infancia en España". *Documento de trabajo Fundación Alternativas*, núm. 1 (Disponible en:

<http://www.fundacionalalternativas.com/fundacion/proyectos/serviciosdeatencinalainfancia/sDocumentosfinalizadosl010.pdf>).

- González, M.J. y Quiroga, A. (2003) "Per què no hi ha escoles bressol públiques al meu municipi? L'escolarització de la primera infància a Catalunya en els contextos europeu i espanyol" a Navarro, V. (coord.), *L'Estat del Benestar a Catalunya*. Col·lecció Societat i Territori. Perspectives, núm. 1. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Hantrais, L. (1993) "Women, Work and Welfare in France", en Lewis, J. (Ed.) *Women, Work and the Family in Europe*. Edward Elgar: Aldershot, p-p.: 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, p.p.: 525-542.
- 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?", Lewis, J. (Ed.) *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*. Aldershot: Ashgate: p.p. 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 (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 (2002_b) *Datos básicos de la educación en España en el curso escolar 2002/2003*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Meyers, M.; Rosenbaum, D.; Ruhm, C.; Waldfogel, J. (2002) "Inequality in Early Childhood Education and Care: What Do We Know?", *The Russell Sage Foundation Working Papers*, Series on Inequality in School and Work. (Disponible: http://www.russellsage.org/programs/proj_reviews/si/revwaldfogel01.pdf)
- 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.
- Pinnelli, A. Buccellati, T. y Mancini, P. (2002) *Feasibility study on the availability of comparable child care statistics in the European Union*. Eurostat Working

- Papers, Theme 3. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities (Disponible en: <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>).
- 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.) *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*. Aldershot: Ashgate: p.p.: 257-283.
- Tietze, W., Cryer, D., Bairrao, J., Palacio, J. y Wetzel, G. (1996) "Comparisons of Observed Process Quality in Early Child Care and Education Programs in Five Countries", *Early Childhood Research Quarterly*, 11 (4): 447-475.
- Valiente, C. 1997 Las políticas de cuidado de los niños a nivel nacional en España (1975-1996), *Papers* 53: 101-136.
- Waldfogel, J. (2002) "Child care, Women's Employment and Child Outcomes", *Journal of Population Economics*, 15: 527-548.