

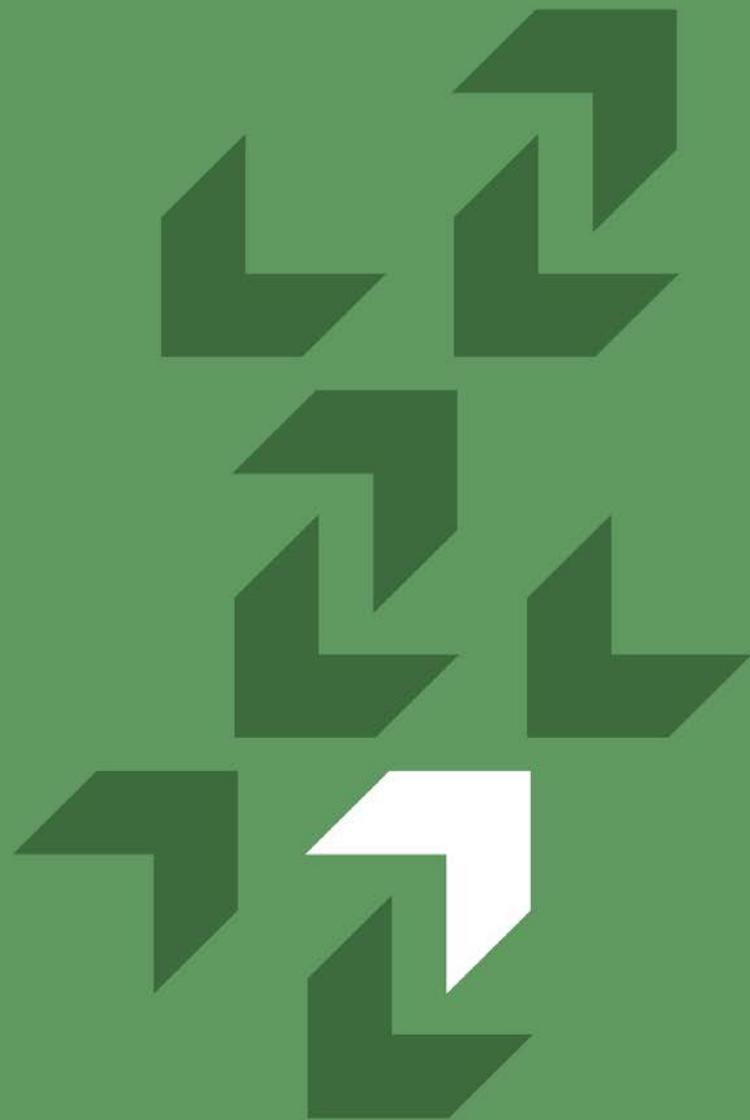


Què funciona
contra la pobresa?
Àmbit Pobresa infantil

Informe

¿Qué funciona contra la pobreza?

Una revisión sistemática de las políticas de educación
y atención en la primera infancia



ivàlua ✓
Institut Català d'Avaluació
de Polítiques Públiques

unicef 
per a cada infància

 Generalitat de Catalunya
Departament d'Economia
i Hisenda



¿Qué funciona contra la pobreza?

Una revisión sistemática de las políticas de educación y atención en la primera infancia

Informe definitivo:
Octubre 2023

Ámbito temático:
Pobreza infantil

Proyecto impulsado por:
UNICEF Comité Cataluña, Departamento de Economía y Hacienda. Generalitat de Catalunya e Ivàlua

Síntesis realizada por:
Llorenç Soler-Buades y Lara Maestriperi - i-GOP. Grupo de Estudios en Innovación, Gobernanza y Políticas Públicas

Coordinación
Ivàlua

Las ideas expuestas por las autorías no deben coincidir necesariamente con las de las entidades impulsoras del proyecto.



Projecte de recopilació, anàlisi i transferència d'evidència per a millorar les polítiques públiques destinades a mitigar la pobresa infantil

Un projecte de:



Índice

1. Introducción.....	1
2. Motivación	1
3. Descripción de los programas objeto de atención.....	4
4. Preguntas de investigación.....	5
5. Revisión de la evidencia.....	6
5.1. Una revisión de los efectos de las guarderías. ¿Funcionan?.....	6
5.2. Una revisión de los efectos de las guarderías. ¿Para quién funcionan?.....	12
5.3. Servicios de educación y cuidado de los niños alternativos a la institucionalización. ¿La calidad importa?.....	18
6. Guarderías: ¿qué características tienen los programas efectivos?.....	22
6.1. La calidad	23
6.2. El tipo de jornada: completa versus parcial y servicios complementarios	23
6.3 El acceso a los servicios: ¿hay que priorizar?.....	25
7. Servicios de cuidado a domicilio y otros servicios alternativos: ¿qué características tienen los programas efectivos?	30
8. Resumen.....	33
9. Implicaciones para la práctica.....	35
10. Referencias bibliográficas.....	38

1. Introducción

Este informe efectúa una revisión sistemática de la literatura en perspectiva internacional sobre el potencial de las políticas de educación y atención en la primera infancia para reducir la pobreza del colectivo en cuestión. En particular, se centra en encontrar evidencia sobre el impacto de los diferentes programas de guarderías en el desarrollo infantil y el empleo materno. También se lleva a cabo una revisión sobre cuáles son las características principales de los programas más efectivos, y los contextos en los que se implementan. En línea con la primera edición de *¿Qué funciona contra la pobreza infantil?* (Farré, 2022), se evalúan políticas particularmente relevantes durante las primeras etapas de la vida (desde el nacimiento hasta los 3 años), pero también en varias intervenciones que abarcan la etapa 3-6.¹ El estudio nace a raíz de una necesidad evidente, en un contexto de tasas elevadas de pobreza infantil y de dificultosa conciliación familiar-laboral. De lo contrario, la progresiva relevancia de las políticas de guarderías dentro de la agenda política e institucional en los últimos veinte años obliga a conocer si estas políticas funcionan, para quién lo hacen, qué mecanismos lo hacen posible, y qué implicaciones prácticas se pueden extraer para nuestro contexto.

2. Motivación

El porcentaje de niños y adolescentes en riesgo de pobreza² o exclusión social (tasa AROPE) en el Estado español en el año 2022 era de un 32,2% (Eurostat, 2022). Una cifra que, de hecho, se sitúa considerablemente por encima de la media europea (24,7%) y de países de nuestro entorno (Francia, 27,5%; Portugal, 20,7%; Bélgica, 29,6%; Eslovenia, 10,3%; Dinamarca, 13,8%). Los datos en cuestión no mejoran en el caso de Cataluña (31,7%), solo superada por el Estado español, Rumanía y Bulgaria, los países con los datos más altos de la Unión Europea (Idescat, 2022; Eurostat, 2022). Si se observa el dato desagregado por franjas de edad, se detecta que la tasa de riesgo de

¹ En este sentido, en el informe nos referimos a "niños" cuando se encuentran en la franja de edad mencionada (de los 0 a los 6 años, de acuerdo con el Decreto 21/2023).

² Sobre el concepto de pobreza infantil, véase el documento de síntesis del proyecto *Qué funciona contra la pobreza. Ámbito pobreza infantil* (colaboración entre Ivàlua, UNICEF Comité Cataluña y Departamento de Economía)

pobreza o exclusión social es mayor para los niños de menos de seis años (34,1%) (INE, 2023)³. La consecuencia principal de estas cifras es un elevado número de niños que viven en hogares que no pueden mantener la vivienda a una temperatura adecuada, sufren privación material severa o que sus familias no pueden hacerse cargo de gastos imprevistos o tienen retrasos en el pago de la vivienda.

Para hacer frente a la pobreza y la exclusión social, la Comisión Europea impulsó en febrero de 2013 el llamado *Social Investment Package* (SIP). El SIP tenía como finalidad principal, en términos generales, mejorar las estructuras de bienestar, haciéndolas más activas y preventivas, así como reducir el número total de ciudadanos y ciudadanas en situación de pobreza y exclusión social de los estados miembros. Una de las recomendaciones específicas fue el apartado *Investing in Children: breaking the cycle of disadvantage* (Invirtiendo en infancia: romper el ciclo de desventajas). Se fundamenta en que esta inversión social selectiva es una política basada en derechos y fundada en la universalidad, y que trata de incrementar la igualdad de oportunidades de manera intergeneracional. En 2016, la *Council Recommendation* de la Unión Europea para el Estado español exponía que, aunque el país había introducido algunas medidas, la efectividad de las prestaciones familiares para reducir la pobreza en los hogares había sido limitada, y que la falta de políticas de educación y atención a la primera infancia y de conciliación asequibles (por ejemplo, la poca disponibilidad de guarderías) desincentivaba la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Las instituciones europeas han seguido insistiendo en los años posteriores con el fin de incentivar a los estados miembros a dirimir el problema, principalmente a través de la Garantía Infantil Europea (2021). La recomendación tiene por objetivo combatir la exclusión social asegurando el acceso efectivo de los niños a ciertos servicios gratuitos considerados clave: guarderías, una comida saludable diaria y acceso a los servicios de salud, entre otros. Un año después, la iniciativa queda reforzada a través del *European Care Strategy*, que persigue, entre otros, hacer efectivos los objetivos fijados por el Consejo Europeo en materia de atención a la infancia.

³ El porcentaje de niños o adolescentes en riesgo de pobreza o exclusión social, sobre el total de niños o adolescentes de cada franja de edad, es del 32,4% (0-3 años), del 29,39% (4-11 años), del 36,1% (12-15 años) y del 34,9% (16-17 años), según datos de la Encuesta de condiciones de vida del año 2022 (INE, 2023). Todos estos valores superan la tasa de riesgo de pobreza o exclusión del total de la población de Cataluña (24,7%).

En este contexto, uno de los ejes principales del Plan de acción del Estado español es la educación y atención a la primera infancia. Entre otros, algunos de los objetivos del plan son ampliar la cobertura del primer ciclo aumentando las plazas de titularidad pública, priorizando el acceso a los niños en riesgo de pobreza, y hacer gratuito el primer ciclo para los niños de familias que tengan rentas por debajo del tope de la pobreza (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2022). Estas iniciativas buscan contribuir al logro de meta 4.2. de la Agenda 2030, que consiste en velar por que todas las niñas y niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a una enseñanza preescolar de calidad, para estén preparados para la enseñanza primaria.

Así, desde las instituciones, administraciones y entidades políticas y sociales, invertir en las guarderías se considera, cada vez más, un elemento clave que tiene varias finalidades: la preparación de los niños más pequeños para la enseñanza primaria, la reducción de las desigualdades sociales garantizando el acceso a ellas desde la primera infancia y una mayor conciliación familia-trabajo que facilite la incorporación de las madres al mercado de trabajo. En última instancia, todas estas medidas tienen el potencial necesario para reducir la pobreza infantil, dependiendo del diseño de los programas. En esta línea, algunos gobiernos autonómicos como Cataluña, la Comunidad Valenciana, Navarra y las Islas Baleares han iniciado durante los últimos años una serie de iniciativas para ampliar la gratuidad de estos servicios. No obstante, a escala local, según el Círculo de Comparación Intermunicipal de Guarderías de la Diputación de Barcelona (2020), el porcentaje de niños que asisten a las guarderías en la provincia de Barcelona es de un 18,9%. El dato agregado entre los servicios de titularidad pública y los de titularidad privada es del 35,5%, cosa que evidencia una importante falta de oferta.

En este contexto, y ante la falta de evaluaciones de impacto a nivel local, autonómico y nacional, es necesario entender en qué medida funcionan estas políticas, cuáles son los diseños más eficientes y si existen posibles efectos negativos como consecuencia por no considerar ciertos elementos estructurales del mercado de trabajo, institucionales y/o factores individuales y sociales de los potenciales niños beneficiarios. En este informe se proporciona el estado de la cuestión sobre qué funciona en términos de guarderías y servicios de educación y cuidado a domicilio

entre los 0 y los 3 años, a través de revisiones de evidencias de todo el mundo, y se desarrollan una serie de recomendaciones para la elaboración de políticas públicas en estos dos ámbitos.

3. Descripción de los programas objeto de atención

Este informe se centra en dos políticas públicas que, a pesar de no ser su finalidad principal, tienen el potencial de reducir la pobreza infantil. Las políticas que han sido objeto de interés de la búsqueda se focalizan en la etapa 0-3 años. No obstante, se consideran también algunos casos en los que estas políticas se implementan hasta los 6 años. En particular, se hace referencia a las guarderías y a los servicios de cuidado a domicilio.⁴ Estas políticas pueden tener la capacidad de reducir la pobreza a corto plazo facilitando el acceso de las madres al mercado de trabajo, cosa que genera mayores ingresos para el hogar. Asimismo, pueden generar efectos positivos a largo plazo, ya que mejoran el desarrollo cognitivo de los niños o su rendimiento educativo. La manera en que se articulan (es decir, las características del programa y el contexto), sin embargo, es clave en los efectos mencionados.

- Guarderías

La educación y atención infantil en las escuelas hace referencia a la etapa educativa que comprende de los 0 hasta los 6 años, aunque se organiza en dos ciclos. La primera infancia, que abarca de los 0 a los 3 años, no es una etapa obligatoria en Cataluña⁵ y la tasa de escolarización de niños alumnos de 2 y 3 años es del 61% para el curso 2021-2022 (Idescat, 2023). El segundo ciclo, de los 3 a los 6 años, tampoco es obligatorio, pero el porcentaje de escolarización es muy superior. El acceso a estos servicios de atención es del 95,5% en Cataluña, según datos del Departamento de Educación del año 2021. Se define como una etapa única, con identidad propia y con intencionalidad educativa durante la cual los niños deben ir desarrollando diversas

⁴ El concepto "escuelas cuna" equivale en inglés a *Centro-Based Child Care (CBC)*, y "servicios de cuidado a domicilio" sería la terminología equivalente a *Home-Based Child Care (HBC)*.

⁵ La guardería de los 0 a los 3 años no es totalmente gratuita. En este sentido, hay que enfatizar también que en el Estado español existe una considerable variedad en la extensión de la gratuidad entre comunidades autónomas.

competencias, estrategias de aprendizaje y un grado de autonomía. Las guarderías 0-3 años son espacios sociales de cohesión, integración y participación (Decreto 21/2023; Portal Jurídico de Cataluña). Como se ha mencionado, en este estudio se incluye también la franja de edad 3-6 años en casos concretos que se pueden considerar útiles porque pueden generar, a veces, efectos similares.

- **Servicios de cuidado infantil a domicilio**

La investigación ha definido el cuidado infantil a domicilio como la atención a los niños que tiene lugar en el hogar del cuidador o cuidadora, o en la guardería (Bromer y Korfmacher, 2017). Se puede distinguir este servicio según su estado regulador: si las organizaciones o personas proveedoras tienen licencia o están registradas (FCC)⁶ o si son no reguladas o no cotizadas (FCC). Además, el cuidado a domicilio tiene diferentes formatos, por lo tanto, hay que ir con cuidado cuando se habla de estos servicios como una política única. Por ejemplo, Ang et al. (2017) se refiere al servicio de cuidado a domicilio como un servicio donde el cuidador o cuidadora proporciona atención a uno o más niños (puede ser un grupo) en su propio hogar, en edad preescolar desde los 0 hasta los 5 años, pero también en edad escolar, los cuales emplean estos servicios en algunas ocasiones como una forma de actividad extraescolar. Por norma general, las entidades proveedoras de estos servicios ofrecen horarios más flexibles, y son más asequibles que los centros de atención infantil en cuanto a los costes. Por eso, allí donde más se implementan, su acceso y utilización suele ser por parte de familias de comunidades más desfavorecidas que tienen más dificultades para acceder a las guarderías (Ang et al., 2017). Por lo tanto, a diferencia de las guarderías, este tipo de servicio no tiene un componente educativo tan claro, sino que se centra más en el cuidado infantil.

4. Preguntas de investigación

El objetivo de este número es documentar y sintetizar la evidencia (casi) experimental internacional —de Europa, Estados Unidos y Canadá— sobre la efectividad de las guarderías y los servicios de cuidado a domicilio para los niños en situación o en riesgo de pobreza, así como definir las características que los hacen

⁶ En este informe nos centramos en esta tipología.

efectivos. Dicho objetivo general del informe se canaliza a través de dos preguntas de investigación y una pregunta de implicaciones prácticas para los responsables políticos:

1. ¿Cuáles son los impactos concretos de estas políticas sobre los niños y sus familias? ¿Qué efectividad tienen considerando el nivel socioeconómico u otras características de las familias?
2. ¿Qué características tienen los programas que se han mostrado más efectivos en este sentido? ¿En qué contexto se han implementado?
3. ¿Qué implicaciones prácticas podemos extraer para nuestro entorno?

5. Revisión de la evidencia

El informe sintetiza revisiones sistemáticas y metaanálisis existentes, así como artículos, informes y *working papeles* que utilizan metodología experimental o cuasiexperimental (*Difference-in-Differences*, *Regression Discontinuity* e *Instrumental Variables*). La literatura seleccionada ha sido mayoritariamente publicada en revistas u organizaciones internacionales entre 2008 y 2023 (los últimos quince años) en Europa, Estados Unidos y Canadá.

5.1. Una revisión de los efectos de las guarderías. ¿Funcionan?

Utilizando técnicas metaanalíticas, Van Huizen y Plantenga (2018) sintetizan los resultados de los experimentos naturales que identifican los efectos causales de la asistencia a las guarderías sobre el desarrollo infantil, el rendimiento educativo y la inserción laboral de las madres a largo plazo. La conclusión principal es que tanto la ratio personal del centro/número de niños (1:8-10) como la calificación del personal (grado o licenciatura especializada) presentan efectos positivos. No obstante, el segundo presenta efectos mayores, en línea con los estudios previos sobre programas europeos. Asimismo, hay una relación positiva muy clara entre una mayor intensidad (tiempo completo versus tiempo parcial) y tipo de titularidad (pública versus privada o mixta) y los efectos positivos de estos tipos de programas.

En cuanto al desarrollo cognitivo y lingüístico de manera más específica, los resultados sobre los efectos de asistir a la guardería son mixtos (Kulic et al., 2019). En este sentido, los autores apuntan que la asistencia a las guarderías entre niños de 0 y

2 años tiene efectos positivos en estos dos tipos de desarrollo infantil, tanto en EE. UU. como en varios países europeos (Melhuish et al., 2015). Sin embargo, algunos estudios demuestran la inexistencia de estos efectos o incluso algún pequeño efecto negativo si se dan ciertas condiciones. En este sentido, separar a los niños de su cuidador o cuidadora principal antes del año de edad y que pasen más de cinco horas en las guarderías puede generar estrés, inseguridad y ansiedad, y tener así efectos negativos en su desarrollo cognitivo (Haeck et al., 2015; Baker et al., 2015; Felfe y Zierow, 2017). Los resultados positivos sobre desarrollo cognitivo son más claros para los niños de entre 3 y 5 años, tanto en el caso de EE. UU. como en el caso europeo.

En el caso de los EE. UU. es especialmente relevante el estudio experimental que evalúa los impactos a largo plazo del programa STAR (1985-1989), el cual involucró a 79 escuelas en zonas con un nivel de pobreza más alto que el del promedio del país y más de once mil estudiantes (con un promedio de edad de 5,4 años). El estudio realizado por Chetty et al. (2011) en este contexto muestra que los estudiantes y las estudiantes que asisten a clases más pequeñas (15 alumnos, versus 22 en las clases grandes) tienen más probabilidades de acceder a la universidad a los 20 años y tener mejores resultados educativos respecto al grupo de control. El hecho de tener un profesor o profesora con más experiencia también implicaba resultados positivos a largo plazo, concretamente ingresos más altos. En tercer lugar, las aulas de mayor calidad, en cuanto a infraestructura y experiencia del profesorado, también supusieron mejores resultados en el desarrollo no cognitivo y unas tasas mayores de acceso a la universidad, aunque no se asocia a mejores calificaciones. En este caso, hay que tener en cuenta que los niños son un poco mayores que el objeto de este informe, que se centra en la franja 0-3.

De lo contrario, en términos de incorporación al mercado de trabajo, se encuentra un cierto consenso en que la amplia disponibilidad de guarderías, una calidad mínima y unos costes asequibles generan más probabilidades de empleo para las madres, de mantenimiento del puesto de trabajo y que este sea de mayor calidad (cosa que implica más probabilidades de jornada laboral completa y no parcial). En última instancia, estas dinámicas implican ingresos más altos para el hogar y en consecuencia una reducción del riesgo de pobreza (Hegewisch y Gornick, 2013). En cambio, las propias autoras indican que cuando la disponibilidad de guarderías es limitada, más cara o de baja calidad, las mujeres tienen menos probabilidades de

trabajar, más probabilidades de tener empleos de menor calidad y también más probabilidades de sufrir una mayor rotación laboral y salarios más bajos. Ferragina (2019) valida a través de una amplia revisión el consenso académico sobre la guardería como la política con más impacto sobre el empleo materno (De Henau et al., 2010), y menciona que la extensión de estos servicios tiene un fuerte efecto positivo en los países del sur de Europa (Italia: Del Boca y Vuri, 2007; Portugal: Tavora, 2012). Además, se expone que la disponibilidad de centros de atención en las proximidades de la residencia es un elemento importante para un desarrollo óptimo de su uso (Van Ham y Mulder, 2005).

Finalmente, una revisión también de referencia es la realizada por Morrissey (2017). El autor sintetiza los estudios existentes sobre los efectos de los costes y la disponibilidad de guarderías sobre la participación laboral de las familias (en EE. UU., Israel y varios países europeos). Se argumenta un consenso generalizado en que la reducción de los costes para las familias y el aumento de la disponibilidad suponen un aumento de la asistencia de los niños a la guardería, cosa que incrementa la participación laboral de las madres y también de las horas de trabajo. No obstante, los resultados varían según el contexto institucional, económico y social. Por ejemplo, los estudios norteamericanos de los años noventa indican que una reducción del 10% en el precio de la guardería implica un aumento del 0,25 al 11% en el empleo materno. En cambio, el autor expone que los estudios que utilizan datos más recientes o de otros países encuentran una elasticidad menor, consecuencia, seguramente, de (1) la tradición en la participación de las guarderías, (2) la fuerza laboral existente o (3) los enfoques metodológicos y los datos utilizados.

Más allá de las revisiones mencionadas, se encuentran una serie de estudios concretos, (casi) experimentales, que presentan evidencias fundamentales para una buena comprensión del impacto que tienen estas políticas. Havnes y Mogstad (2011) examinaron los efectos de la disponibilidad de guarderías en Noruega durante los años setenta sobre las tasas de ocupación materna:⁷ el efecto causal fue mínimo⁸ a corto plazo, y nulo a largo plazo, aunque estos efectos deben contextualizarse en un

⁷ La reforma suponía una ampliación de las franjas horarias de atención infantil subvencionadas de 3 a 6 años.

⁸ Un aumento de un punto porcentual en la cobertura del cuidado infantil causó un aumento medio de 0,06 puntos porcentuales en el empleo materno a corto plazo.

mercado de trabajo con tasas de ocupación muy altas. Los propios autores han indicado, en cambio, que esta expansión de la disponibilidad sí tuvo efectos positivos para el desarrollo infantil. En concreto, esta ampliación de los servicios mejoró el rendimiento educativo de los niños y, con el tiempo, los ingresos de las familias (Havnes y Mogstad, 2011b). Sí se encuentra en cambio una relación causal positiva entre el acceso de niños de entre 3 y 4 años a la guardería y la ocupación materna en el caso británico, pero con matices. Utilizando datos censales y de la UK Labour Survey (2011), juntamente con la Family Resources Survey, Brewer et al. (2022) indican que ofrecer el acceso gratuito a la guardería de media jornada tiene efectos pequeños sobre la ocupación de las madres. En cambio, ofrecer servicios a jornada completa a estas madres incrementa de manera significativa su participación laboral⁹.

Box 1. Evidencia sobre el impacto de la expansión a gran escala de la educación y atención infantil sobre el empleo materno ¿Puede haber efectos inesperados?

Müller y Wrolich (2020) aprovechan dos reformas en la Alemania occidental que supusieron una expansión importante y exponencial de la cobertura de los niños de entre 0 y 3 años. Entre 2007 y 2008, la disponibilidad de guarderías pasó de un 8% a más de un 27% en las regiones de este territorio. En este contexto, investigan en qué medida esta expansión de la oferta afectó al empleo materno y, en particular, el tipo de jornada laboral. El estudio utiliza métodos cuasiexperimentales, y fusionan los datos sobre educación y atención infantil con variables de control regionales (densidad de población, tasa de empleo femenino, tasa de fertilidad y PIB per cápita). Los autores encuentran un efecto estadísticamente significativo entre las reformas y el empleo materno: el aumento de la disponibilidad en las franjas horarias establecidas de las guarderías supone un aumento de 0,2 puntos de la participación laboral de las madres. No obstante, este incremento general del empleo materno se explica por la incorporación de las madres al mercado de trabajo a tiempo parcial (20-35 horas semanales). En cambio, los autores no encuentran que los cambios de empleo a tiempo completo o a jornadas de menos de 20 horas laborales semanales estén relacionados de manera causal con la expansión de las guarderías. Además, el efecto positivo agregado se explica por la incorporación de las madres que tienen calificaciones (es decir, nivel educativo) medias, y no inferiores.

⁹ La probabilidad de que las madres accedan al mercado de trabajo es 3,5 puntos porcentuales mayor cuando su hijo menor accede a la guardería a tiempo completo que cuando lo hace a tiempo parcial.

Fuente: elaboración propia.

En el contexto mediterráneo, la limitada evidencia cuasiexperimental no presenta resultados muy diferentes. En primer lugar, Brilli et al. (2016) investigan los efectos del aumento de la disponibilidad de plazas de guarderías subvencionadas en Italia en las tasas de ocupación materna. La conclusión es un fuerte efecto positivo: el aumento de un punto porcentual en la disponibilidad de guarderías aumentaba la probabilidad de las madres de estar ocupadas en 1,3 puntos porcentuales. Las autoras remarcan que estos efectos son más fuertes en áreas con poca disponibilidad de atención infantil antes de la expansión. En segundo lugar, la única evidencia cuasiexperimental para el caso español la firman Nollenberger y Rodríguez-Planas (2015), que estudian el impacto de la reforma de principios de los noventa (LOGSE), la cual suponía una expansión importante de las guarderías para los niños de 3 años.¹⁰ Las autoras muestran que, comparando con las medias previas a la reforma, expandir estos servicios supuso un incremento en un 9,6% en el empleo materno a principios de los años noventa. Es decir, por cada diez niños adicionales que accedían a la guardería, entraban dos madres en el mercado laboral. El efecto lo encuentran para madres de 30 años o más y para aquellas con dos hijos y/o hijas o más. Además, las autoras indican que la asistencia de los niños a las guarderías es un poco más eficaz en cuanto a la participación laboral que las bonificaciones fiscales. Estas bonificaciones, de 1.200 euros anuales (en el año 2003) destinadas a madres trabajadoras con niños de 0 a 3 años, incrementan las probabilidades de inserción en un 6,5%. Esto representa 3,1 puntos porcentuales menos que la medida de ampliación de las guarderías.

Hasta ahora se ha analizado la evidencia más importante proveniente de estudios cuasiexperimentales. Con el objetivo de complementar esta información, en la tabla 1 se presentan los principales resultados de estudios no experimentales relevantes en la Europa mediterránea y continental.

¹⁰ La tasa de matriculación pasó del 8,5% en 1990 al 67,1% en 2002.

Tabla 1. Estudios no experimentales relevantes en la Europa mediterránea y continental

Estudio	País	Reforma/objeto	Resultados
Corazzini et al. (2021)	Italia (2014-2017)	Estudian el impacto de asistir a guarderías entre 0 y 2 años en segundas generaciones de familias inmigrantes	El efecto sobre el rendimiento educativo es significativamente relevante para la población inmigrante con madres de bajo nivel educativo. El retorno es mayor para los niños que hablan una lengua muy diferente. El estudio muestra que impulsar el 0-2 promueve la integración social y la reducción de la brecha educativa.
Del Boca et al. (2016)	Italia (2008)	Asistencia a las guarderías mientras la madre trabaja	Los resultados muestran que, si la madre trabaja durante la primera infancia de su hijo o hija, esto no tiene efectos negativos en el rendimiento educativo del niño a largo plazo, al contrario.
Mahringer y Zulehner (2015)	Austria (1995-2002)	Estudian la variabilidad regional de los costes de las guarderías sobre el empleo materno	La reducción de un euro por hora en estos costes predice un incremento de la tasa de ocupación materna en 8 puntos porcentuales. No obstante, los costes del cuidado de los niños solo explican en parte las diferencias de empleo entre las madres y las mujeres sin hijos y/o hijas.
Navarro-Varas y León (2023)	España (2006-2016)	Estudian el impacto de la crisis económica de 2008 en el sesgo por renta en el acceso al 0-3	Los niños en riesgo de pobreza están infrarrepresentados en la provisión 0-3, y el uso de estos servicios está estratificado por renta. Esta tendencia se agudiza con la crisis, y el cuidado informal está más asociado a la clase media y baja y a los hogares donde las madres trabajan a tiempo parcial.

Fuente: elaboración propia.

5.2. Una revisión de los efectos de las guarderías. ¿Para quién funcionan?

En el apartado anterior se han analizado cuáles son los efectos de las guarderías sobre el desarrollo infantil y el empleo materno. A continuación, en cambio, se explican cuáles son los efectos de estos programas en función del perfil de los niños y de sus familias, y se pondrá énfasis en las familias con menos ingresos y también inmigrantes.

Las ganancias mencionadas anteriormente (en desarrollo infantil, rendimiento educativo y la inserción laboral a largo plazo) relativas al metaanálisis de Van Huizen y Plantenga (2018) se concentran en mayor medida en niños de familias socioeconómicamente más desfavorecidas. En cambio, los niños de las familias con más poder adquisitivo no se benefician tanto de las guarderías, en comparación con niños de familias con menos recursos, porque sus familias pueden cubrir algunos servicios que se ofrecen desde las guarderías. Por ejemplo, pueden permitirse un mejor material educativo y una atención de la primera infancia de calidad. Del mismo modo, en el caso del Reino Unido se evidencia que estas familias suelen tener mejores condiciones laborales, que incluyen horarios más estables, y, en última instancia, más tiempo (y de mayor calidad) para pasar con los niños (Gracia, 2015). En este sentido, una de las conclusiones de una revisión sistemática reciente (Kulic et al. 2019)¹¹ refuerza el argumento de que las experiencias de los niños y los beneficios de la participación en la guardería están relacionadas con la situación socioeconómica de las familias.

En cuanto a las consecuencias que tienen estos programas sobre los niños, esta revisión indica que las intervenciones educativas durante la primera infancia (0-3) pueden mejorar a corto y largo plazo las oportunidades de vida de aquellos niños que se sitúan en el extremo inferior de la distribución de la renta, es decir, de las familias con menos ingresos. Así, la revisión de Melhuish et al. (2015) apunta que hay varios programas de guarderías que implican mejoras en el desarrollo cognitivo y lingüístico de los niños más pequeños, pero que a veces estos beneficios no se mantienen a largo plazo. Según el autor, esto se explicaría en parte porque las

¹¹ La revisión incluye países europeos y anglosajones.

experiencias escolares posteriores, si son de baja calidad, pueden compensar negativamente las experiencias previas en programas de alta calidad.

En cuanto al rendimiento educativo, Deming (2009) evalúa el programa *Head Start Program*¹², concluyendo que esta política cierra buena parte de la brecha en el rendimiento educativo entre niños de familias con ingresos medios y familias con ingresos más bajos. El programa, que está destinado a familias desfavorecidas, presenta efectos positivos en rendimiento educativo de los niños a largo plazo.

La revisión de Ruhm y Waldfogel (2011) manifiesta resultados coincidentes en el hecho de que las expansiones de las guarderías en los países europeos (en este caso, Alemania, Francia, Dinamarca, Suecia, Noruega) y de EE.UU. generalmente producen beneficios durante la adolescencia y a largo plazo (en edad adulta) en términos de continuidad en el sistema educativo, y en el hecho de que los niños desfavorecidos (provenientes de familias con ingresos más bajos y también de familias inmigrantes) salen particularmente beneficiados. Incluso, a veces, las ganancias se limitan solo a estos niños. Sin embargo, las ganancias pueden ser menos pronunciadas cuando la guardería de alta calidad está disponible antes de la expansión de plazas disponibles o cuando hay subsidios que aumentan el uso de servicios de baja calidad. En la misma línea se pronuncia Ferragina (2019) sobre el efecto de las guarderías sobre los diferentes segmentos de la población. El autor expone que la mejora de la cobertura para niños menores de 3 años parece ser beneficiosa para las madres en riesgo de pobreza y con un bajo nivel educativo (al menos en los casos de Portugal, Canadá y EE. UU.).

Hay varias revisiones que no se focalizan tanto en los efectos sobre los niños, sino en los efectos laborales sobre las madres. En EE. UU., una gran parte de los efectos laborales de las guarderías se centra en las familias con bajos ingresos. Esto se debe, principalmente, a que en EE. UU. existen una serie de programas específicos para este colectivo (por ejemplo, el Perry Preschool Program). En este sentido, se apunta que el número de inserciones laborales que se derivan de la reducción de los costes de las

¹² Programas gratuitos y financiados a nivel federal. Están diseñados para promover la preparación escolar para niños y niñas en edad preescolar de familias que cumplen los requisitos de elegibilidad de los ingresos (y, por tanto, destinados a familias desfavorecidas económicamente)

guarderías o de ampliaciones a jornada completa son, en general, mayores para las familias en situación de pobreza (Morrissey, 2017).

La tendencia en cuestión es similar también dentro de algunos países europeos, como Italia y Alemania. Brillì et al. (2011) indican que la participación laboral de padres y madres con bajos ingresos y con ocupaciones de baja cualificación es más sensible a la reducción de costes de las guarderías. En la misma línea, Geyer et al. (2014) estudian el impacto de las reformas que tienen lugar en Alemania entre 2005 y 2013, las cuales suponen un incremento de la disponibilidad de plazas de guardería financiadas públicamente. Los autores señalan que la participación laboral de las madres con hijos y/o hijas de entre 13 y 24 meses (1-2 años) aumentó en 1,8 puntos de media y que los efectos eran mayores para las madres con ingresos por debajo de la mediana.

Para concluir con la literatura que se centra en el impacto de las políticas de guardería en el empleo materno, en la tabla 2 se han resumido diversos estudios cuasiexperimentales, rigurosos y de referencia que indican cómo la expansión de la disponibilidad de las guarderías para niños de 2-3 años (o mayores) tiene un efecto positivo. El efecto es especialmente positivo para las madres que viven solas y también para aquellas de origen o ascendencia inmigrante. En general, las investigaciones también han relacionado estas reformas con una mejora del rendimiento educativo y una reducción de los problemas lingüísticos y motores de los niños de las familias en situación de pobreza.

Tabla 2. Evidencia (casi)experimental sobre el impacto de la ampliación de los servicios de atención y educación a la primera infancia en familias desfavorecidas

Estudio	País	Reforma/objeto	Resultados
Cornelissen et al. (2018)	Alemania (1994-2006)	Ampliación de la disponibilidad de servicios de guarderías de media jornada para niños de 3 años	Los niños procedentes de entornos desfavorecidos tienen menos probabilidades de acceder a los servicios que el resto, pero cuando acceden experimentan más beneficios en términos

Estudio	País	Reforma/objeto	Resultados
			de preparación escolar general.
Cascio y Schanzenbach (2013)	EE. UU. (1977-2010)	Incremento relevante de entre el 11% y el 14% del número de niños de 4 años inscritos en una guardería y de la calidad de los centros ¹³	La expansión del programa y la mejora de la calidad incrementan las tasas de inscripción para todas las familias. La probabilidad de inscribirse aumenta unos 20 puntos para las familias con bajos ingresos. Esto supone más tiempo con la madre, mayor participación laboral de la madre y efectos positivos en el rendimiento educativo de estos niños. ¹⁴
Goux y Maurin (2010)	Francia (1999)	Disponibilidad de guarderías para niños de entre 2 y 3 años	Incremento de la ocupación de las madres de familias monoparentales femeninas (sobre todo las menos formadas). Sin efectos para las familias con un padre y una madre. El efecto aumenta a medida que los niños crecen y la familia pierde la elegibilidad a las prestaciones infantiles.

¹³ Las características concretas de los programas que se tratan en cuanto a la calidad son las siguientes: ambos estados requieren un amplio estándar de aprendizaje, y que el profesor o profesora titular del aula tenga un título de grado, esté certificado para la educación de la primera infancia, y participe en la formación anual en servicio. Hasta hace poco, ambos estados (Georgia y Oklahoma) también ordenaban que la ratio entre estudiantes y personal docente en las aulas preescolares no fuera superior a 10:1, y que el total de niños no fuera superior a 20.

¹⁴ Sin embargo, las familias con ingresos más altos simplemente se desplazan de las escuelas preescolares privadas a las públicas (lo que supone una reducción de los gastos), pero no reciben los mismos efectos positivos (como, por ejemplo, los relacionados con el rendimiento educativo).

Estudio	País	Reforma/objeto	Resultados
			Las familias prefieren las guarderías a otras formas de atención infantil más informales por motivos de asequibilidad y por la inexistencia de efectos adversos en el abandono escolar en etapas posteriores.
Felfe y Lalive (2013)	Alemania (2002-2008)	Estudian el cambio de atención infantil de las madres (hogar) en una guardería para niños de 2-3 años	Los niños de familias con un nivel educativo y unos ingresos altos son los primeros en registrarse en los servicios. Los resultados de acceder a los servicios varían según la edad y el entorno socioeconómico, y son especialmente positivos (en términos de participación laboral y renta bruta de las madres) para los niños más pequeños, de sexo masculino y provenientes de familias socioeconómicamente desfavorecidas.
Cascio (2009)	Sur EE. UU. (1960-1970)	Incrementos drásticos en la disponibilidad de servicios de guardería que ofrecían jornada completa ¹⁵	Efectos positivos sobre la ocupación de las madres, especialmente las monoparentales con hijos o hijas de 5 años y sin otros hijos y/o hijas. Cuatro de cada diez madres se incorporaron al mercado de trabajo con la inscripción de los

¹⁵ La probabilidad de que un distrito escolar del sur ofreciera guarderías pasó de un 7,9 a 99,7% entre 1966 y 1989.

Estudio	País	Reforma/objeto	Resultados
			niños a los servicios en cuestión.
Maes et al. (2023)	Bélgica (2010-2014)	Expansión de la disponibilidad de plazas municipales de guardería	Las madres del sur de Europa de progenitores de origen migrante y las de origen turco tienen más probabilidades de utilizar guarderías cuando crece la disponibilidad en sus municipios, aunque la brecha con las madres de origen nativo persiste en cierta medida. La ampliación también supone un mayor incremento de captación de niños con madres del Magreb en comparación con las nativas.
Dustmann et al. (2013)	Weser-Ems, Alemania (1994-2006)	Aumento de la disponibilidad de plazas (14.600 para niños de entre 3 y 6 años) ¹⁶	Reducción de problemas lingüísticos y motores de los niños y mejora de la preparación escolar general de los niños de ascendencia inmigrante que se incorporan a la guardería (sin efectos para los de ascendencia nativa).

Fuente: elaboración propia.

A modo de reflexión, hay que remarcar que utilizar los resultados positivos de las evaluaciones de programas específicos para la promoción de programas universales puede resultar problemático por diversas razones. Baker (2011) explica, por ejemplo, que los programas específicos ofrecen niveles de educación y atención que

¹⁶ La ratio entre el número de plazas disponibles y el número de niños en esta franja de edad aumentó del 62% al 78%.

normalmente no se ofrecen en los programas universales. Por lo tanto, no está del todo claro que los programas universales puedan ofrecer beneficios similares a los niños en riesgo de pobreza (por ejemplo, el programa Perry iba dirigido a un perfil de familias extremadamente vulnerables). En este sentido, hay varias autoras que hablan sobre la necesidad de priorizar ciertos colectivos a la hora de ampliar la cobertura de servicios universales (Cornelissen et al., 2018; Maes et al., 2023). En el punto 6.3 se profundiza el análisis sobre esta cuestión. No obstante, estos resultados son un buen punto de partida para diseñar e implementar programas de guarderías, dado que nos permite tener en cuenta los efectos diferenciados existentes en cuestión de acceso y de aprovechamiento por parte de los diferentes perfiles de niños y familias. Solo considerando estos efectos y estableciendo los mecanismos que la literatura muestra como efectivos para corregirlos, se podrán garantizar efectos equitativos.

5.3. Servicios de educación y cuidado de los niños alternativos a la institucionalización. ¿La calidad importa?

Los servicios de educación y cuidado de los niños a domicilio son un modelo de cuidado a la primera infancia que tiene un peso importante en países como Francia o los países escandinavos, y que ha sido planteada como una herramienta potencial para fomentar la universalidad del servicio (Ayuntamiento de Barcelona, 2021). Estos servicios priorizan el cuidado por encima de la educación y son una alternativa a los servicios que se organizan como una institución escolar. Forman parte de este grupo las madres de día, los "canguros" a domicilio, los espacios de acompañamiento a la paternidad y maternidad, etc. Sin embargo, la investigación sobre la efectividad de estos tipos de programas es escasa, especialmente en cuanto a estudios (casi)experimentales, donde se ha encontrado una única referencia (Gupta y Simonsen, 2010). En este sentido, un resultado destacable de la publicación en cuestión es que la atención a domicilio deteriora significativamente los resultados relativos a cuestiones emocionales, de conducta, de atención, de hiperactividad y relacionales en el caso de los niños cuyas madres tienen niveles educativos más bajos, en particular con estudios de formación profesional.¹⁷ En cambio, a diferencia de lo que sucede con los servicios de cuidado infantil a domicilio, los estudios no

¹⁷ Se estudian las oleadas de niños de 1996, 1999 y 2003 (Dinamarca).

encuentran diferencias significativas en los resultados entre los niños inscritos en guarderías a la edad de 3 años, independientemente del género o el nivel educativo de la madre. Por lo tanto, en este caso concreto, los efectos serían diversos para los niños de la misma edad dependiendo de si el servicio es a domicilio o en una guardería.

Ante esta falta de evidencia, se han consultado varias revisiones de literatura que se limitan a explorar estudios descriptivos sobre este tipo de servicios, y que incluyen, por tanto, pocas referencias a las consecuencias que tienen para los niños –aspecto que se desarrollará más adelante, en el apartado 6.4. La literatura se centra, sobre todo, en evaluar la calidad de los servicios de cuidado a domicilio y sus posibles implicaciones (Porter et al., 2010; Bromer y Korfmacher, 2017). En este sentido, es importante revelar que una de las características de los servicios de cuidado a domicilio es el elevado uso de este servicio por parte de familias con menos ingresos, menos nivel educativo (sobre todo con respecto a la madre) y monoparentales. En el caso de los EE. UU., también para familias hispanas y afroamericanas (Porter et al., 2010). Por lo tanto, conocer en qué medida la calidad importa y cómo se puede garantizar es clave para equipararla a la que se ofrece en las guarderías. En consecuencia, aunque se haya encontrado evidencia (casi)experimental muy limitada, se considera que es fundamental, desde el punto de vista de reducción de la pobreza infantil, entender en qué medida la calidad de los servicios de cuidado a domicilio difiere respecto a las guarderías.

De acuerdo con Bromer y Korfmacher (2021), la poca evidencia existente muestra, como habría que esperar, una asociación positiva entre la cualificación profesional de los cuidadores y cuidadoras y la propia calidad de los servicios de cuidado a domicilio. Por ejemplo, en un estudio de Hughes-Belding et al. (2012) se indica que los cuidadores y cuidadoras con más de 20 horas de formación profesional (aunque no se especifica cuál) obtenían mejores puntuaciones de enseñanza e interacción con los niños que aquellos que solo contaban con 10 horas. Dicho de otro modo, además formación especializada en desarrollo infantil, más probabilidades de tener un entorno organizado y ofrecer una atención de mayor calidad (Rusby et al., 2013). No obstante, no existen estudios que examinen de manera directa el impacto de la formación de los y las profesionales que trabajan en servicios de cuidado a domicilio sobre el desarrollo de los niños (Bromer et al., 2021). En cuanto a otro elemento clave,

que son el tamaño del grupo de niños y las ratios, estos mismos autores explican que grupos y ratios más reducidos pueden contribuir a mejorar el desarrollo de los niños dado que así se dota a las cuidadoras y cuidadores de más oportunidades para ofrecer un servicio más sensible y afectivo, así como también se permite a los niños más oportunidades de interacción entre ellos en un entorno más pequeño. Sin embargo, la evidencia en este sentido es mixta y no causal.

Otro estudio que investiga el impacto de cualificación de las personas profesionales del cuidado sobre los niños no encuentra ninguna correlación entre los años de experiencia y las puntuaciones en lectura, aunque esta correlación sí se encuentre en los servicios de guarderías (Iruka y Forry, 2018). Relativo al desarrollo cognitivo de los niños, una tercera revisión de este ámbito de política pública señala que los servicios de atención a domicilio presentan niveles de estimulación cognitiva relativamente bajos, como por ejemplo los relativos a las actividades de aprendizaje (Porter et al., 2010). En esta línea, se detecta que en los servicios de cuidado infantil a domicilio los cuidadores y cuidadoras dedican poco tiempo a este tipo de actividades, que incluyen lectura, juegos para mejorar el nivel de conversación de los niños o actividades colectivas con el resto de los niños. En todo caso, más que en el ámbito educativo, los servicios de cuidado a domicilio (en el contexto de EE. UU.) se han mostrado más útiles para apoyar las necesidades de conciliación de las familias con bajos ingresos que necesitan una mayor flexibilidad (Fuller et al., 2004).

Desde una aproximación cualitativa a Inglaterra y Japón (se evalúan cinco casos de servicios de cuidado a domicilio para niños de entre 4 meses y 4 años), Ang y Tabu (2018) señalan que las cuidadoras de estos servicios, que trabajan en una red de atención infantil de este tipo y que han establecido relaciones fuertes y de confianza con los niños y las familias, suelen ofrecer una experiencia educativa positiva. Los servicios flexibles que ofrecen el cuidado infantil a domicilio se erigen como fundamentales para proporcionar un apoyo de calidad a los padres y madres (por ejemplo, horarios de servicio que se adapten a los horarios laborales de los padres y madres, apoyo en la asistencia de los niños a las actividades extraescolares, llevar al niño al centro de atención primaria o de otras necesidades sanitarias, un esquema flexible de pago o cualquier otro soporte práctico que surja a partir de las necesidades cambiantes de la dinámica familiar). No obstante, otros estudios muestran que esta flexibilidad puede tener efectos negativos sobre las condiciones laborales de las

trabajadoras que prestan servicios de cuidado (Bromer y Korfmacher, 2017). Se puede observar, como se ha mencionado anteriormente, que estos servicios se utilizan más desde una perspectiva de cuidado y conciliación que desde una aproximación educativa.

Box 2. Servicios de educación y atención infantil a domicilio y su asociación con la calidad del cuidado y los resultados cognitivos y socioemocionales

El artículo publicado por Shaack et al. (2017) en *Early Education and Development* es una de las pocas evidencias empíricas (que no experimentales) sobre el impacto de los servicios de cuidado a domicilio y la calidad de los servicios sobre los niños en los EE. UU. Utilizan las bases de datos Early Childhood Longitudinal Study y el Birth Cohort (ECLS-B), que incluye a 10.700 niños. Los datos se recogieron cuando los niños tenían 9 meses de edad, 2 y 4 años, y al inicio de la guardería. Los resultados del estudio tienen implicaciones relevantes. Los autores apuntan que los itinerarios de formación de las personas profesionales predicen una mejor calidad de los servicios de cuidado infantil a domicilio, independientemente de su estatus regulador.

Así pues, tanto un título de educación superior como cursos específicos o relacionados con la educación y atención infantil fuera de unos estudios de grado estaban relacionados con puntuaciones altas de FDCRS (Escala de Calificación de Cuidado Infantil en Familia). Los autores apuntan que el conocimiento general que adquieren los cuidadores y cuidadoras a través de estos títulos, así como las habilidades asociadas a la resolución de problemas que acompañan la obtención de los títulos en cuestión, permite a los profesionales proporcionar un buen entorno de aprendizaje educativo. En la misma línea, el estudio también encuentra niveles relativamente altos de calidez emocional y sensibilidad hacia los niños independientemente del itinerario formativo que haya seguido el cuidador o cuidadora. Es importante remarcar, en cambio, que:

- 1) la sensibilidad de los profesionales está asociada de una manera más intensa con los cursos específicos sobre primera infancia que con los estudios de aquellos campos que no tienen ninguna relación;
- 2) tener títulos de educación superior o cursos en este ámbito no está relacionado con los resultados cognitivos y socioemocionales de los niños. En este sentido, los autores explican que una limitación del estudio es que no conocen el grado de preparación de los cuidadores y cuidadoras en cuanto a prácticas educativas y de cuidado infantil;

Box 2. Servicios de educación y atención infantil a domicilio y su asociación con la calidad del cuidado y los resultados cognitivos y socioemocionales

- 3) no se pudieron separar los cuidadores y cuidadoras con titulaciones de educación infantil con aquellos que tienen titulaciones en un ámbito relacionado que quizás no han tenido un enfoque pedagógico o en el cuidado. En todo caso, concluyen que estudios recientes han demostrado que algunos cursos o grados de educación infantil ponen un enfoque limitado a las necesidades de atención y aprendizaje de los niños que son educados en pequeños grupos o que hay una heterogeneidad muy grande en los currículos existentes.

Fuente: elaboración propia.

En todo caso, es conveniente enfatizar que los estudios presentados sobre servicios de cuidado infantil a domicilio, a excepción de Gupta y Simonsen (2010), no establecen mecanismos causales. Dada la poca cantidad de estudios, no solo (casi)experimentales sino también empíricos, en torno a los efectos de estos servicios sobre los niños y las familias en riesgo de pobreza, es evidente la necesidad académica e institucional de ampliar la investigación en este ámbito. La insuficiencia de estudios en este ámbito no permite entender qué efectos tienen estos servicios para los colectivos más desfavorecidos, sino solo comprender cuáles son los elementos que garantizan una cierta calidad –entender el apoyo como apoyo del cuidado y no como servicio educativo, cualificación profesional y adaptación del servicio a las necesidades de la familia en flexibilidad horaria, apoyo en actividades extraescolares y visitas médicas, esquema flexible de pago o apoyo en otras necesidades prácticas requeridas por parte de familia.

6. Guarderías: ¿qué características tienen los programas efectivos?

De acuerdo con la evidencia presentada en el informe, en esta sección se desarrollan los que se consideran los tres pilares fundamentales que pueden contribuir a mejorar el diseño de las políticas de las guarderías. En concreto, los elementos que se proponen revisar para la elaboración de estas políticas son: (1) la calidad de los servicios, (2) el tipo de jornada de los servicios y los servicios complementarios, (3) el acceso a los servicios y mecanismos de priorización.

6.1. La calidad

Hay varias dimensiones que la literatura señala como indicadores de calidad. Según la evidencia presentada, uno de ellos es la ratio personal/número de niños: menores ratios implican efectos positivos más elevados para el desarrollo infantil (Chetty et al., 2011; Van Huizen y Plantenga, 2018). Una ratio 1:8-10 se considera óptima en este sentido. Asimismo, hay que solicitar una alta cualificación del personal contratado (Ulferts y Anders, 2016), más años de experiencia (Chetty et al., 2011) y también mejorar el rendimiento educativo a largo plazo (Van Huizen y Plantenga, 2018). En particular, en cuanto a la calificación, la literatura sugiere que es necesario, en paralelo a la ampliación de la cobertura de las guarderías, ampliar el contenido y el trabajo de campo específico relativo a la atención infantil en los programas de educación superior (Banghart et al., 2020). Además, es conveniente garantizar la disponibilidad de guarderías en las proximidades de la residencia de los niños de familias con pocos ingresos (Ferragina, 2019). Un factor adicional es la importancia de mezclar niños provenientes de diferentes tipos de familias, sobre todo diversidad socioeconómica. Aunque la calidad de los servicios en sí sea relevante para el desarrollo infantil, existen varios estudios que explican que la presencia de niños provenientes de familias de clase media-alta en las aulas puede ayudar a atraer profesionales más cualificados o bien tener efectos positivos para los niños de familias más desfavorecidas. Así pues, se podría incluir esta variable como un elemento que contribuye a la calidad del servicio (Cascio y Schanzenbach, 2013).

6.2. El tipo de jornada: completa versus parcial y servicios complementarios

Diversos estudios sugieren que las guarderías que ofrecen jornada completa generan mejores resultados que aquellas que solo proporcionan servicios durante media jornada. El hecho de que las guarderías ofrezcan jornada completa incrementa la probabilidad de las madres de incorporarse al mercado laboral (Brewer et al., 2022). Por el contrario, ofrecerlos a media jornada (20-35 horas) no implica un aumento porcentual de la ocupación materna (Müller y Wrohlich, 2020). Por lo tanto, en última instancia, los dos modelos de jornada implican más o menos ingresos en las guarderías. En el contexto español, Nollenberger y Rodríguez-Planas (2015) apuntan que una de las razones principales de la baja respuesta materna a la ampliación de las guarderías para niños de 3 años hacia la participación laboral es que la guardería

se implementó a través de la escuela siguiendo el calendario y los horarios escolares, lo que generó que las familias tuvieran que buscar atención infantil alternativa durante el verano y más tarde de las cinco de la tarde. Por lo tanto, según las autoras, cualquier política implementada a través de las escuelas debe complementarse con otras políticas de educación y atención infantil para que el efecto sea mayor. Finalmente, si se analiza únicamente el desarrollo infantil, la evidencia apunta a que los servicios de guarderías a tiempo parcial no generan efectos positivos en el rendimiento educativo de los niños un año después de entrar en el programa (desde los 4 a los 5 años). Estos resultados son válidos tanto para niños provenientes de familias favorecidas como para niños provenientes de familias más desfavorecidas, y los efectos también son independientes de la calidad del servicio (Blanden et al., 2017).¹⁸

No obstante, la literatura presenta resultados diferentes sobre los beneficios que tienen las jornadas más largas sobre el desarrollo infantil. La teoría de la afección o del vínculo (*attachment theory*) indica que la separación del cuidador temprano o cuidadora (en la mayoría de los casos, la madre) genera ansiedad y estrés en los niños (Mercer, 2006). Por lo tanto, existe el riesgo de que los servicios de atención infantil a tiempo completo puedan generar efectos socioemocionales negativos en los niños. En esta línea, diversos estudios muestran empíricamente que los niños de 2 y 3 años se benefician más de la jornada completa que de la parcial en términos cognitivos, pero que este tipo de jornada puede afectar de forma negativa a su comportamiento (Loeb et al., 2007; Robin et al., 2006). En cambio, el estudio experimental de Baker et al. (2015) indica un efecto negativo en el desarrollo cognitivo de los niños.

Del mismo modo, Felfe y Zierow (2017) muestran que aumentar la disponibilidad de plazas de jornada completa en Alemania supuso una mejora en el rendimiento educativo de los niños, pero que afectó de manera negativa al desarrollo socioemocional de los niños provenientes de familias inmigrantes. Los autores explican que la ausencia de estos mismos efectos negativos sobre nativos provenientes de contextos con altos niveles educativos puede deberse a dos motivos: o bien a "el estilo de crianza" (véase Hsin y Felfe, 2014) o bien a las diferencias entre la

¹⁸ El grupo de estudio son niños de 5 años de edad.

calidad de los centros donde asisten los niños más desfavorecidos y aquellos provenientes de contextos familiares más favorecidos.

6.3 El acceso a los servicios: ¿hay que priorizar?

Carbuccia et al. (2022) llevan a cabo una revisión de la literatura sobre desigualdades en el acceso a las guarderías. Por un lado, las autoras clasifican cuatro tipos de barreras estructurales en el acceso:

- 1) La proximidad espacial de las familias a las guarderías (desigualdades residenciales), la cual se considera un elemento clave para los niños más desfavorecidos porque (1) tienden a tener menos movilidad y (2) en los barrios más pobres hay menos disponibilidad de guarderías (Vandenbroeck, 2013).
- 2) Los criterios de admisión, que pueden ser discriminatorios para estas familias, como por ejemplo dando prioridad a familias donde las dos personas adultas trabajan.
- 3) El funcionamiento per se. Un ejemplo serían los horarios de las guarderías: normalmente, siguen los horarios estándar de oficina, los cuales no son propicios para las familias más desfavorecidas, con más probabilidades de tener trabajos atípicos (Vandenbroeck y Lazzari, 2014).
- 4) Los requisitos burocráticos. Se indica que el proceso de solicitud a los servicios de guarderías a menudo requiere diversos documentos (como certificados de nacimiento, de residencia o domicilio, pagos...) que las familias más desfavorecidas, especialmente las migrantes, no tienen (Perreira et al., 2012; Archambault et al., 2020).

Por otra parte, las autoras hacen una revisión de los factores cognitivos y de comportamiento de las familias que impiden el acceso a las guarderías. En primer lugar, detectan que las familias desfavorecidas a menudo tienen un sesgo de información mayor, es decir, disponen de menos información sobre la disponibilidad y los costes reales de los centros, así como sobre los procesos de solicitud, lo que afecta negativamente a sus probabilidades de solicitar y obtener una plaza (Lazzari, 2012; Vandenbroeck y Lazzari, 2014). En segundo lugar, explican que la pobreza y la inseguridad económica pueden redirigir los recursos cognitivos de los padres y

madres hacia cuestiones diferentes, es decir, que estas familias priorizan otros temas por encima de garantizar el acceso a la guardería debido a su situación (Ridley et al., 2020). Por lo tanto, debido a que las familias de estos niños suelen priorizar otras "urgencias", los beneficios de la guardería en términos de desarrollo infantil o empleo de la madre se suelen retrasar en el tiempo (Chaudry et al., 2010; Herbaut and Geven, 2019). En general, Carbuccia et al. (2022) también concluyen que los procedimientos administrativos y las barreras lingüísticas son más frecuentes entre las familias inmigrantes, mientras que la presencia de opciones informales de atención (por ejemplo, parientes en situación de desempleo) tiene un mayor impacto en las poblaciones con menos estudios y bajos ingresos.

Abrassart y Bonoli (2015) sugieren, estudiando el caso suizo, que el grado de progresividad de las tasas de las guarderías es uno de los factores más importantes a la hora de determinar su uso. Así, los niños provenientes de familias con bajos ingresos tienen más probabilidades de asistir a las guarderías donde se pagan tasas más bajas. En este sentido, las estructuras de tasas progresivas se asocian con una mayor participación de las familias más vulnerables, como demuestra el caso de Barcelona (Navarro-Varas, 2022), mientras que la disponibilidad del servicio parece menos importante a la hora de determinar el acceso, al menos en el caso de Suiza. Por lo tanto, en este informe se argumenta que la priorización de ciertos colectivos puede ser muy beneficiosa para la reducción de la pobreza infantil (Cornelissen et al., 2018).

Una simulación de Euromod (Hufkens et al., 2020), por ejemplo, nos indica que, para obtener una reducción significativa de la pobreza infantil, deberían dirigirse de manera adecuada dos factores: las nuevas plazas en las guarderías y el empleo materno. En este sentido, el gasto que implica la creación de plazas nuevas podría recuperarse en gran medida a través de los ingresos que generaría el empleo materno a través de tasas y contribuciones. El escenario que generaría mayor impacto en la pobreza es aquel donde se asignan todas las plazas adicionales de las guarderías a las madres con niños en situación de pobreza, pero que tienen más probabilidades de trabajar. Por lo tanto, la ampliación de la disponibilidad de guarderías puede tener un

impacto positivo siempre que las plazas nuevas estén correctamente dirigidas a estos perfiles¹⁹ (Hufkens et al., 2020).

No obstante, algo que se debe evitar en los diseños de los programas es la segregación escolar que estos pueden generar: focalizar las intervenciones en las familias desfavorecidas mejorando el acceso de las familias inmigrantes o de otros colectivos específicos (por ejemplo, familias con rentas más bajas) debe estar acompañado de mecanismos que garanticen una distribución equitativa de los diferentes perfiles socioeconómicos en las guarderías. A continuación, presentamos un ejemplo a escala local y algunas propuestas prácticas en esta línea.

Box 3. Evidencia no experimental a escala local e implicaciones prácticas relevantes

Recientemente se ha publicado un artículo escrito por David Palomera (2022) en la revista *Papers. Revista de Sociología* donde se explica que, para el caso de Barcelona, los ingresos de la madre y los elevados costes de las guarderías son barreras muy importantes para solicitar los servicios en cuestión. Por otra parte, el autor apunta la existencia de dos elementos que agravan aún más el acceso a las familias vulnerables: la incapacidad de las personas solicitantes para entender el funcionamiento del sistema (especialmente las madres inmigrantes y con menos nivel educativo) y sus condiciones laborales. En lo que se refiere al último punto, los horarios atípicos de las familias más desfavorecidas, entre otros factores, las puede obligar a rechazar un puesto en la guardería a pesar de haber conseguido la plaza. En el contexto de estos resultados, Palomera (2022) sugiere algunas recomendaciones sobre posibles reformas en las políticas 0-3:

- 1) Incrementar el gasto es clave para reducir los costes a las familias (ya sea incrementando la oferta o reduciendo los precios) y para mejorar la calidad de las escuelas o la red de servicios sociales que proporciona información y ayuda pública durante los procesos de solicitud.
- 2) Más allá del gasto hay un mecanismo que puede contribuir notablemente a reducir las desigualdades en el acceso: la incorporación de una escala de precios (tarifación social).

¹⁹ Hay que tener en cuenta que la implementación práctica de esta medida puede generar problemas en la equidad de acceso para aquellas familias más vulnerables.

Box 3. Evidencia no experimental a escala local e implicaciones prácticas relevantes

- 3) Garantizar transparencia y control en los procesos de solicitud para impedir que la información se convierta en un activo para un grupo reducido de familias.

Fuente: elaboración propia.

Por lo tanto, un primer paso relevante, según el estudio de Cornelissen et al. (2018), y que se ha empezado a implementar en algunos estados alemanes, es que el servicio de guarderías sea gratuito para las familias más desfavorecidas mientras que se eliminan, o como mínimo se reducen, las subvenciones para la educación y la atención infantil para las familias más favorecidas. Así, se podrían mejorar los resultados para los niños más pobres sin incrementar el gasto público, aunque hay que tener en cuenta que esta afirmación de los autores se sitúa en el contexto institucional alemán. Una conclusión que condensa todo lo anterior es que, en la actualidad, los niños que probablemente se beneficiarán más de asistir a las guarderías aún no están matriculados. Según Felfe y Lalive (2013) expandir los servicios de alta calidad para los colectivos más desfavorecidos contribuirá a que los niños en cuestión se nivelen con los niños de su edad, y se promoverá en consecuencia la igualdad de oportunidades. En este sentido, hay que tener en cuenta que es probable que las primeras ampliaciones locales de la disponibilidad no reduzcan en gran medida las brechas entre familias nativas e inmigrantes, debido a una demanda insatisfecha por parte de las primeras. Por lo tanto, la mejora en el acceso de las familias inmigrantes, normalmente más desfavorecidas, incrementará de manera más fácil cuando los niveles de cobertura sean más altos (Maes, 2023). A partir de toda la evidencia revisada, el estudio de Archambault et al. (2020) se considera un punto de partida interesante para la consideración de elementos clave a tener en cuenta para mejorar el acceso a las guarderías. Este estudio recoge las conclusiones de muchos de los artículos revisados.

Tabla 3. Elementos que considerar con el fin de mejorar el acceso a las guarderías para niños de familias desfavorecidas. Propuesta de Archambault et al. (2020) basada en gran parte de la literatura revisada

Elementos que considerar	Argumentos de Archambault et al. (2020)
Percepción de la calidad	Los servicios de guarderías pueden no coincidir con los valores, el modelo familiar o la concepción del rol de la madre en el hogar que tienen las familias más vulnerables o inmigrantes. Así, las percepciones negativas sobre la atención infantil o los rumores sobre la mala calidad del servicio pueden reforzar estas sensaciones y, en consecuencia, las barreras para acceder a las guarderías. Cuanto más grande es la calidad percibida –basada en la percepción de las familias y valorada en una escala del 0 al 10–, menos desigualdad hay en el acceso (Van Lancker y Ghysels, 2016).
Información suficiente	En este sentido, las campañas de sensibilización o información pueden ser útiles para fomentar la confianza en estos tipos de programas. Por ello, es necesario focalizar las campañas y los puntos de información en los beneficios de los programas, su calidad, los costes y los procedimientos de solicitud asociados.
Aceptabilidad de los servicios	En la misma línea, es necesario favorecer interacciones de buena calidad entre el personal y las familias para incrementar la confianza y la aceptabilidad hacia los servicios de guarderías. Ejemplos: mayor flexibilidad horaria, frecuencia, amabilidad o incluso acompañamiento de las familias durante alguna hora.
Sensibilidad cultural	Para reforzar esta confianza, las madres inmigrantes necesitan que la sensibilidad cultural y la conciencia lingüística sean un punto de consideración por parte del personal. Propuestas para incrementar la aceptabilidad: proporcionar formación y orientación, y contratar trabajadores y trabajadoras (fijos o puntuales) que formen parte de algún grupo minoritario, más sensibles a las normas culturales.
Disponibilidad de los servicios/listas de espera	En contextos donde la demanda supera la oferta es importante gestionar bien (desde un punto de vista equitativo) las listas de espera. Para eso, hace falta: <ul style="list-style-type: none"> • Evitar en la medida de lo que sea posible las listas de espera por "orden de llegada" (fecha de registro), dado que las familias desfavorecidas suelen llegar más tarde (y que tienen trabajos más precarios, cosa que les dificulta la planificación). • Dar menos importancia al estatus ocupacional y más peso a criterios como el nivel de renta, el origen étnico o la situación familiar (esta práctica ya se ha introducido en Bélgica). Incrementar la oferta de guarderías de calidad en los barrios donde hay menos servicios. La disponibilidad es también un problema de distribución geográfica.

Elementos que considerar	Argumentos de Archambault et al. (2020)
Priorización del gasto hacia las escuelas	Es relevante no solo la inversión en guarderías (% del gasto) sino el cómo se invierte. Invertir en las redes públicas de educación y atención infantil parece dar mejores resultados que dejar la elección a las familias (a través de subsidios).
Relación con otras políticas sociales	Asegurar el acceso gratuito a las familias que reciben ya asistencia social o una renta mínima puede ser un factor clave en la reducción de la pobreza y la promoción de la integración social (Noruega es un ejemplo).

Fuente: elaboración propia.

7. Servicios de cuidado a domicilio y otros servicios alternativos: ¿qué características tienen los programas efectivos?

Los servicios de cuidado infantil a domicilio pueden ser una herramienta muy útil para incrementar la universalidad y la cobertura que no consiguen cubrir las guarderías de momento. No obstante, las administraciones deberían garantizar que estos servicios sean de calidad (Gupta y Simonsen, 2010), con el fin de evitar que las familias que los utilizan sean solo familias en una situación socioeconómica vulnerable. En caso contrario, estos servicios pueden reproducir desigualdades sociales entre niños.

De acuerdo con Bromer y Korfmacher (2017), los servicios en cuestión pueden ofrecer un buen apoyo logístico a través de la flexibilidad y garantizando unas relaciones más estrechas con las familias. Aun así, estos mismos beneficios pueden generar efectos negativos: una mayor flexibilidad, si no está bien organizada, puede afectar a las condiciones laborales, imponiendo más estrés y carga de trabajo. Todo ello, en última instancia, también afecta al niño, que recibe una menor atención receptiva. En todo caso, Bromer y Korfmacher (2017) indican una serie de elementos que son necesarios para garantizar la calidad del servicio del cuidador o cuidadora (tabla 4).

El estudio de Gallego y Maestriperi (2022) en la ciudad de Barcelona también pone en evidencia la importancia del rol de los actores públicos en la promoción de los

servicios de cuidado a domicilio. En Cataluña estos programas no son reconocidos por la Generalitat, lo que genera altos costes para las familias y retos para la supervivencia de estas experiencias alternativas a las guarderías. Al contrario de lo que apunta la literatura internacional (basada sobre todo en el modelo de cuidado a domicilio de los EE. UU.), las familias que optan por estos servicios demuestran un alto nivel educativo y una capacidad económica relevante. Las familias deciden optar por este servicio que asegura una mejor ratio cuidador/niños y una atención más personalizada en comparación con las guarderías.

Tabla 4. Guía general sobre los componentes, subcomponentes y elementos para garantizar la calidad de los servicios alternativos a la institucionalización

Componentes	Entorno de aprendizaje	Relaciones proveedor-niño	Relaciones proveedor-familia	Sostenibilidad del servicio
Subcomponentes	Entorno físico	Apoyo del proveedor/a	Tipos de relación	Condiciones laborales
Características de calidad	Tamaño del grupo y ratios	Apoyo emocional/sensibilidad	Mecanismos de conexión/contacto entre las partes	Trabajar sin interferencia externa
	Espacios interiores y exteriores	Soporte lingüístico y cognitivo	Confianza	Equilibrio en el horario para la conciliación laboral-familiar del trabajador/a
	Espacio saludable y seguro	Apoyo social (actividades de interacción)	Comunicación recíproca	Equiparables a los servicios de guardería
	Atención durante horas atípicas	Apoyo para el desarrollo físico	Facilitar la participación familiar en los procesos de aprendizaje de los niños	
Subcomponentes	Entorno de aprendizaje	Relaciones "familiares"	Apoyo logístico	
Características de calidad	Material y entorno organizados	Mantener una relación cercana	Flexibilidad horaria	
	Currículo educativo	Mantener atención/cuidado	Referencias para las familias (seguimiento)	

Componentes	Entorno de aprendizaje	Relaciones proveedor-niño	Relaciones proveedor-familia	Sostenibilidad del servicio
	Actividades de aprendizaje	Congruencia cultural		

Fuente: Bromer y Korfmacher (2017). Nota: No hay evidencia experimental sobre la efectividad de los elementos de calidad en cuestión.

La revisión de Porter et al. (2010) también sugiere que algunos elementos son más importantes que otros, o que al menos pueden tener más influencia. En este sentido, la formación del cuidador o cuidadora, tanto en educación especializada en desarrollo infantil como el grado universitario en educación en la primera infancia, está relacionado con una atención de mayor calidad, y es uno de sus mejores factores predictivos, y por delante de elementos como el tamaño del grupo o las relaciones entre los niños y las personas adultas. Los autores también explican que una formación más especializada puede generar un buen conocimiento sobre prácticas específicas, como, por ejemplo:

- Apoyo para la salud implica tener conocimiento sobre seguridad alimentaria para los niños o sobre hábitos concretos (como lavarse las manos).
- Apoyo para la salud mental implica saber promocionar el desarrollo emocional de los niños o incorporar prácticas que tengan en cuenta experiencias traumáticas.

A modo de conclusión, se indica que la evidencia sobre los efectos de los servicios de cuidado a domicilio en el desarrollo infantil o el empleo materno es escasa. Gupta y Simonsen (2010) muestran que este tipo de servicios pueden perjudicar en términos emocionales, de conducta y atención, entre otros, a los niños provenientes de familias más desfavorecidas. En todo caso, se sugiere que los servicios de cuidado a domicilio son una buena herramienta para ampliar la cobertura que no pueden garantizar las guarderías en la actualidad. En este contexto, hay una serie de elementos que ayudan a proporcionar un servicio de calidad para paliar dichos efectos negativos: un entorno de aprendizaje seguro, saludable y flexible (pero garantizando unas buenas condiciones laborales al cuidador o cuidadora) juntamente con materiales, actividades y currículos educativos equiparables a los de las guarderías, así como un tamaño de grupo pequeño. Asimismo, hay un cierto consenso de que una formación profesional especializada en educación y atención infantil asegura un buen conocimiento sobre prácticas específicas para el cuidador o cuidadora y un servicio de calidad.

8. Resumen

De toda la evidencia revisada, pueden extraerse algunas conclusiones que pueden resultar útiles para configurar los servicios de escuelas infantiles y los servicios de cuidado a domicilio. A continuación, se resumen brevemente las respuestas a las preguntas de investigación que plantea el informe en la sección 4.

- 1) *¿Cuáles son los impactos de estas políticas sobre los niños y sus familias? ¿Qué efectividad tienen considerando el nivel socioeconómico u otras características de las familias?*

Las respuestas a estas preguntas incluyen muchos matices, expuestos en este mismo estudio. Por lo tanto, aunque exista evidencia mixta sobre este asunto (Melhuish et al., 2015; Kulic et al., 2019), se concluye que invertir en guarderías y ampliar la cobertura pública para niños de entre 0 y 3 años es positivo en términos de (1) desarrollo infantil y rendimiento educativo de los niños, (2) inserción laboral de los niños cuando son personas adultas y (3) incremento del empleo materno (Melhuish et al., 2015; Van Huizen y Plantenga, 2018; Ferragina, 2019; Hegewisch y Gornick, 2013; Cascio y Schanzenbach, 2013; Chetty et al., 2011).

Los efectos están, por norma general, asociados de manera positiva a las familias más desfavorecidas, es decir, con menos ingresos y sobre todo aquellas de origen migrante con bajos ingresos económicos. En cambio, hay dos aspectos que hay que considerar de cara a futuras reformas: la persistencia de notables desigualdades en el acceso a estos programas (Abrassart y Bonoli, 2015; Navarro-Varas 2022; Palomera, 2022; Carbuccia et al., 2022) y los posibles efectos negativos a nivel socioemocional que pueden sufrir los niños de entre 0 y 2 años con la jornada completa, particularmente los provenientes de familias más desfavorecidas e inmigrantes.

- 2) *¿Qué características tienen los programas que se han mostrado más efectivos en este sentido?*

En general, se pueden resumir en tres. En primer lugar, la calidad: garantizar una ratio personal/número de niños reducida (1:8-10), solicitar una alta cualificación del personal contratado (Ulferts y Anders, 2016), garantizar personal con experiencia y

ampliar el contenido y el trabajo de campo relativos a la educación y cuidado infantil. En segundo lugar, la jornada completa: genera efectos positivos en términos cognitivos para los niños de 2 y 3 años, en el empleo materno y en los ingresos del hogar. No obstante, también pueden causar, como hemos mencionado, efectos negativos en términos de comportamiento. En tercer y último lugar, hay que priorizar el acceso de familias desfavorecidas. Esto se puede conseguir asegurando la proximidad espacial de las familias a las guarderías (o su movilidad), eliminando los criterios de acceso discriminatorios y reduciendo las trabas burocráticas. En el apartado 9 se proponen ocho líneas de actuación de acuerdo con la evidencia que se ha encontrado durante la investigación.

Finalmente, hay que tener en cuenta algunas limitaciones que se han identificado en la evidencia existente y que son importantes para interpretar las conclusiones e implicaciones para la práctica del punto 9 que viene a continuación. En primer lugar, sin embargo, hay que remarcar que hay fuerza basada en métodos experimentales que evalúan el impacto de ampliar las guarderías sobre el empleo materno, pero que estos estudios son más limitados en cuanto al desarrollo infantil. Además, la mayoría de estos últimos se centran en el caso de EE. UU., y, en concreto, en muchas ocasiones, en el caso de programas no universales altamente focalizados a niños provenientes de familias desfavorecidas (como el programa Perry). En este sentido, hay que remarcar que los efectos de estos programas no tienen por qué ser los mismos en programas universales. Una segunda limitación del informe es la escasa evidencia (casi)experimental relativa al impacto de los servicios de educación y cuidado a domicilio.

9. Implicaciones para la práctica

Los servicios de educación y atención en la primera infancia han sido considerados clave por parte de las instituciones europeas y nacionales con el fin de reducir la pobreza infantil. En Cataluña, hay una preocupación por el elevado porcentaje de niños de entre 0 y 6 años en riesgo de pobreza o exclusión social, que asciende al 34,1% según los datos de la Encuesta de condiciones de vida de 2022. Además, la baja cobertura de las guarderías de titularidad pública, que se sitúa en un 20% de acuerdo con Mayordomo (2023), impide aprovechar plenamente el potencial de estos servicios para contribuir a la reducción de la pobreza. De acuerdo con ello, se proponen ocho líneas de actuación con el fin de favorecer la participación de los niños más vulnerables en las políticas de educación y atención a la primera infancia y que estas tengan el mejor impacto posible sobre su desarrollo y en el bienestar de sus familias. Hay que remarcar, sin embargo, que las implicaciones prácticas del informe se centran en su mayoría en las guarderías, dado que, como se ha apuntado con anterioridad, la evidencia empírica y experimental sobre servicios de cuidado a domicilio es extremadamente limitada. Así pues, de la evidencia consultada se desprenden estas ocho implicaciones para la práctica en el momento de diseñar políticas de educación y atención a la primera infancia, dirigidas tanto a las administraciones públicas como a las entidades del tercer sector social que diseñan e implementan estos servicios:

- 1) **Disponibilidad o reducción de costes:** ampliar el número de plazas 0-3 de titularidad pública y reducir los costes para las familias. Ambas medidas presentan efectos positivos tanto para el acceso de familias desfavorecidas como en el empleo materno y el rendimiento educativo de los niños. Esta línea de actuación parece ser más efectiva que la de los subsidios (Ruhm y Waldfogel, 2011). Aunque va más allá de esta síntesis de evidencia, uno de los principales retos en este punto es entender que avanzar en la gratuidad del acceso a las guarderías no implica automáticamente la participación de estas familias en estos servicios.
- 2) **Equidad geográfica:** si se amplía el número de plazas y se quiere reducir el porcentaje de niños en riesgo de pobreza a la vez, se deben corregir las desigualdades residenciales. Esto implica que se deben crear centros o ampliar

plazas en barrios o territorios donde hay poca oferta, y donde vive un porcentaje significativo de familias desfavorecidas.

- 3) **Invertir en la calidad del servicio:** una alta cualificación del personal tiene beneficios para el desarrollo infantil. Garantizar estos estándares y que el servicio de atención sea a jornada completa en unas infraestructuras en condiciones es clave para los niños. Si la prestación del servicio se deja totalmente en manos del mercado, se incrementa el riesgo de que a las familias en una situación económicamente vulnerable les cueste acceder a servicios de más calidad, y ampliar el servicio no reduce las desigualdades (Esping-Andersen et al., 2012). Los criterios de calidad también se aplican para los servicios de cuidado infantil a domicilio.
- 4) **Continuidad de la calidad:** se ha demostrado que las experiencias posteriores a la primera infancia, si son de mala calidad, pueden suponer pasos atrás para los niños más desfavorecidos (Melhuish et al., 2015). Es necesario que la transición de la guardería a la siguiente fase educativa garantice un mantenimiento de la calidad educativa previa.
- 5) **Facilitar el acceso:** establecer una escala de precios, priorizar los criterios sociales ante los ocupacionales, mejorar el acompañamiento de las familias en el proceso de solicitud y aumentar la sensibilidad cultural de los servicios pueden ser medidas para conseguir un acceso más equitativo. Sobre todo, debido a la existencia de una ascendente multiculturalidad y diversidad en las familias que solicitan el servicio.
- 6) **Evitar la segregación:** la presencia de niños provenientes de familias socioeconómicamente más favorecidas en las aulas puede ayudar a atraer profesionales más cualificados o tener efectos positivos para los niños de familias con ingresos más bajos en términos de capital social. Por ello, mejorar el acceso de las familias en exclusión social, y especialmente las inmigrantes de bajos recursos, debe estar acompañado de mecanismos que garanticen una distribución equitativa de los diferentes perfiles socioeconómicos. Por ejemplo, y relacionado con el punto anterior, adjudicar una mayor capacidad de discriminación al nivel de renta supone conceder una mayor capacidad de

elección a las familias más desfavorecidas y, potencialmente, reducir la segregación escolar. Otros mecanismos pueden ser los relativos a la zonificación escolar (para más información, véase el informe completo de Xavier Bonal, UNESCO y IPE, 2018), que podría complementar el punto 2. Para evitar estas dinámicas de segregación, es necesario complementar los servicios de educación y atención con políticas o incentivos (por ejemplo, mediante mecanismos de asignación escolar, tal y como muestra Alegre, 2017) y así garantizar la presencia de niños de diferente estatus social en las aulas.

- 7) **Reconocer los servicios de educación y cuidado infantil a domicilio por parte de la Generalitat:** en este sentido, se podría empezar por desarrollar el artículo 104 de la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia (LDOIA) sobre medidas de atención social y educativa ante las situaciones de riesgo.

- 8) **Generar evidencia sobre estas políticas en nuestra casa con datos de calidad:** por un lado, para comprender mejor las desigualdades en el acceso y en la participación, las administraciones deberían potenciar la creación de bases de datos sobre el uso de las guarderías por edad juntamente con indicadores de calidad de los centros (Banghart et al., 2020). En este sentido, muchas administraciones del entorno europeo facilitan microdatos sobre el acceso y uso de los servicios junto con datos sociodemográficos y de rendimiento educativo, entre otros (véase, por ejemplo, Cornerlissen et al., 2018; Müller y Wrohlich, 2020; Felfe y Lalive, 2012 y Corazzini et al., 2021) Por otra parte, es necesario ampliar la investigación y comprender el impacto de los programas universales en marcha, dado que mucha evidencia sobre el impacto de los servicios de educación y atención 0-3 en el desarrollo infantil se basa en estudios de programas específicos (Baker, 2011).

10. Referencias bibliográficas

Abrassart, A., i Bonoli, G. (2015). Availability, cost or culture? Obstacles to childcare services for low-income families. *Journal of Social Policy*, 44(4), 787-806.

Ajuntament de Barcelona (2021). Pla per a l'educació i la criança de la petita infància. Mesura de govern.

Alegre, M. (2017). Polítiques de tria i assignació d'escola: quins efectes tenen sobre la segregació escolar. (Què funciona en educació.) Ivàlua i Fundació Jaume Bofill.

Ang, L., Brooker, E., i Stephen, C. (2017). A review of the research on childminding: understanding children's experiences in home-based childcare settings. *Early Childhood Education Journal*, 45, 261-270.

Ang, L., i Tabu, M. (2018). Conceptualising home-based child care: a study of home-based settings and practices in Japan and England. *International Journal of Early Childhood*, 50, 143-158.

Archambault, J., Côté, D., i Raynault, M. F. (2020). Early childhood education and care access for children from disadvantaged backgrounds: Using a framework to guide intervention. *Early Childhood Education Journal*, 48, 345-352.

Baker, M. (2011). Innis Lecture: Universal early childhood interventions: what is the evidence base? *Canadian Journal of Economics/Revue Canadienne d'Économique*, 44(4), 1069-1105.

Baker, M., Gruber, J., i Milligan, K. (2015). Non-cognitive deficits and young adult outcomes: The long-run impacts of a universal child care program (No. w21571). National Bureau of Economic Research.

Banghart, P., Halle, T., Bamdad, T., Cook, M., Redd, Z., Cox, A., i Carlson, J. (2020). A review of the literature on access to high-quality care for infants and toddlers. *Child Trends*.

Blanden, J., Del Bono, E., Hansen, K., i Rabe, B. (2017). The Impact of free early childhood education and care on educational achievement: a discontinuity approach investigating both quantity and quality of provision (No. 0617). School of Economics, University of Surrey.

Bonal, X. (2018). La política educativa ante el reto de la segregación escolar en Cataluña. UNESCO i IPE.

Brewer, M., Cattan, S., Crawford, C., i Rabe, B. (2022). Does more free childcare help parents work more? *Labour Economics*, 74, 102100.

Brilli, Y., Del Boca, D., i Pronzato, C. (2011). Exploring the impacts of public childcare on mothers and children in Italy: does rationing play a role? IZA Discussion Paper, 5918.

Brilli, Y., Del Boca, D., i Pronzato, C. D. (2016). Does child care availability play a role in maternal employment and children's development? Evidence from Italy. *Review of Economics of the Household*, 14, 27-51.

Bromer, J., i Korfmacher, J. (2017). Providing high-quality support services to home-based child care: A conceptual model and literature review. *Early Education and Development*, 28(6), 745-772.

Bromer, J., Porter, T., Jones, C., Ragonese-Barnes, M., i Orland, J. (2021). Quality in Home-Based Child Care: A Review of Selected Literature, OPRE Report #2021-136, Office of Planning, Research, and Evaluation, Administration for Children and Families, U.S. Department of Health and Human Services.

Carbuccia, L., Thouzeau, V., Barone, C., i Chevallier, C. (2022). Unequal access to early childcare: What role do cognitive and behavioral factors play? A PRISMA systematic review.

Cascio, E. (2009). Maternal Labor Supply and the Introduction of Kindergartens into American Public Schools. *The Journal of Human Resources*, 44(1), 140-170.

Cascio, E., i Schanzenbach, D. (2013). The impacts of expanding access to high quality preschool education. Working Paper, 19735 (National Bureau of Economic Research). <http://www.nber.org/papers/w19735>

Chaudry, A., Henly, J., i Meyers, M., 2010. Conceptual Frameworks for Child Care Decision-Making (ACF-OPRE White Paper). Office of Planning, Research and Evaluation, Administration for Children and Families, U.S. Department of Health and Human Services.

Chetty, R., Friedman, J. N., Hilger, N., Saez, E., Schanzenbach, D. W., i Yagan, D. (2011). How does your kindergarten classroom affect your earnings? Evidence from Project STAR. *The Quarterly Journal of Economics*, 126(4), 1593-1660.

Consell d'Europa i Consell de la Unió Europea (2021). Infografía - Garantía infantil europea: cómo protege a los niños la UE.

Corazzini, L., Meschi, E., i Pavese, C. (2021). Impact of early childcare on immigrant children's educational performance. *Economics of Education Review*, 85, 102181.

Cornelissen, T., Dustmann, C., Raute, A., i Schönberg, U. (2018). Who benefits from universal child care? Estimating marginal returns to early child care attendance. *Journal of Political Economy*, 126(6), 2356-2409.

De Henau, J., Meulders, D., i O'Dorchai, S. (2010). Maybe Baby: Comparing Partnered Women's Employment and Child Policies in the EU-15. *Feminist Economics*, 16, 43-77.

Decret 21/2023, de 7 de febrer, d'ordenació dels ensenyaments de l'educació infantil. Portal Jurídic de Catalunya. <https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-ct/d/2023/02/07/21>

Del Boca, D., Pasqua, S., i Suardi, S. (2016). Child care, maternal employment, and children's school outcomes. An analysis of Italian data. *European Journal of Population*, 32, 211-229.

Del Boca, D., i Vuri, D. (2007). The Mismatch between Employment and Child Care in Italy. *Population Economics*, 20, 805-832.

Deming, D. (2009). Early childhood intervention and life-cycle skill development: Evidence from Head Start. *American Economic Journal: Applied Economics*, 1(3), 111-134.

Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya (2021). Educació infantil i atenció a la primera infància.

<https://educacio.gencat.cat/ca/departament/estadistiques/indicadors/europeus/escolaritzacio-infantil/index.html>

Dustmann, C., Raute, A., i Schønberg, U. (2013). Does universal child care matter? Evidence from a large expansion in pre-school education. [No publicat]

Esping-Andersen, G., Garfinkel, I., Han, W. J., Magnuson, K., Wagner, S., i Waldfogel, J. (2012). Child care and school performance in Denmark and the United States. *Children and Youth Services Review*, 34(3), 576-589.

European Council (2016). Council Recommendation of 12 July 2016 on the 2016 National Reform Programme of Spain and delivering a Council opinion on the 2016 Stability Programme of Spain.

Eurostat (2022). Children in poverty or social exclusion indicators.

Farré, L. (2022). Què funciona per reduir la pobresa infantil durant les primeres etapes de la vida? Polítiques contra la pobresa infantil en l'etapa 0-3. Ivàlua, Generalitat de Catalunya. Departament d'Economia i Hisenda i UNICEF Comitè Catalunya.

Felfe, C., i Lalive, R. (2012). Early child care and child development: For whom it works and why. *IZA Discussion Papers*, 7100.

Felfe, C., i Zierow, L. (2017). From Dawn till Dusk: Implications of Full-Day Care for Children's Development. *CESifo Working Paper*, 6490 (Center for Economic Studies and ifo Institute (CESifo)).

Ferragina, E. (2019). Does family policy influence women's employment?: Reviewing the evidence in the field. *Political Studies Review*, 17(1), 65-80.

Forry, N., Daneri, P., Howarth, G., Trends, C., i Director, A. (2013). Child care subsidy literature review. OPRE Brief, 60.

Fuller, B., Kagan, S. L., Loeb, S., i Chang, Y. W. (2004). Child care quality: Centers and home settings that serve poor families. *Early Childhood Research Quarterly*, 19, 505-527.

Gallego, R., i Maestriperi, L. (2022). La innovación social en los cuidados 0-3: entre la desigualdad y la equidad en las políticas públicas. *Papers. Revista de Sociologia*, 107(3), e3060-e3060.

Geyer, J., Haan, P., i Wrohlich, K. (2014). The effects of family policy on mothers' labor supply: Combining evidence from a structural model and a natural experiment. *Labour Economics*, 36, 84-98.

Goux, D., i Maurin, E. (2010). Public school availability for two-year olds and mothers' labour supply. *Labour Economics*, 17(6), 951-962.

Gracia, P. (2015). Parent-child leisure activities and cultural capital in the United Kingdom: The gendered effects of education and social class. *Social Science Research*, 52, 290-302.

Gupta, N. D., i Simonsen, M. (2010). Non-cognitive child outcomes and universal high quality child care. *Journal of Public Economics*, 94(1-2), 30-43.

Haeck, C., Lefebvre, P., i Merrigan, P. (2015). Canadian evidence on ten years of universal preschool policies: The good and the bad. *Labour Economics*, 36, 137-157.

Havnes, T., i Mogstad, M. (2011a). Money for nothing? Universal child care and maternal employment. *Journal of Public Economics*, 95(11-12), 1455-1465.

Havnes, T., i Mogstad, M. (2011b). No child left behind: universal child care and children's long-run outcomes. *IZA Discussion Papers*, 4561.

Hegewisch, A., i Gornick, J. C. (2013). The impact of work-family policies on women's employment: a review of research from OECD countries. *Work and Family Policy*, 3-22.

Herbaut, E., i Geven, K. M., 2019. What Works to Reduce Inequalities in Higher Education? A Systematic Review of the (Quasi-)Experimental Literature on Outreach and Financial Aid. *World Bank Policy Res. Working Papers*, 8802.

Hsin, A., i Felfe, C. (2014). When does time matter? Maternal employment, children's time with parents, and child development. *Demography*, 51(5), 1867-1894.

Hufkens, T., Figari, F., Vandellannoote, D., i Verbist, G. (2020). Investing in subsidized childcare to reduce poverty. *Journal of European Social Policy*, 30(3), 306-319.

Hughes-Belding, K., Hegland, S., Stein, A., Sideris, J., i Bryant, D. (2012). Predictors of Global Quality in Family Child Care Homes: Structural and Belief Characteristics. *Early Education and Development*, 23(5), 697-712.

Idescat (2023). Taxa neta d'escolarització. Alumnes de 2 i 3 anys. <https://www.idescat.cat/indicadors/?id=anuals&n=10369&tema=EDUCA&col=1>

Idescat (2022). Taxa i població en risc de pobresa o exclusió social (taxa AROPE - Estratègia UE 2020) per sexe i edat. <https://www.idescat.cat/pub/?id=ecv&n=7705>

INE (2023). Enquesta de Condicions de Vida 2022. Madrid: Institut Nacional d'Estadística.

Institut Municipal d'Educació (2021). Pla per a l'educació i la criança de la petita infància. Mesura de govern. Ajuntament de Barcelona.

Iruka, I. U., i Forry, N. D. (2018). Links Between Patterns of Quality in Diverse Settings and Children's Early Outcomes. *Journal of Education*, 198(1), 95-112.

Kulic, N., Skopek, J., Moris T., i Blossfeld, H. (2019). Social Background and Children's Cognitive Skills: The Role of Early Childhood Education and Care in a Cross-National Perspective. *Annual Review of Sociology*, 45, 557-579.

Lazzari, D. A. (2012). Literature Review of the Participation of Disadvantaged Children and Families in ECEC Services in Europe, 127.

Loeb, S., Bridges, M., Bassok, D., Fuller, B., i Rumberger, R. W. (2007). How much is too much? The influence of preschool centers on children's social and cognitive development. *Economics of Education Review*, 26, 52-66.

Maes, J., Neels, K., Biegel, N., i Wood, J. (2023). Uptake of formal childcare among second generation and native mothers in Belgium: can increasing local childcare availability narrow migrant-native gaps? *Genus*, 79(1), 7.

Mahringer, H., i Zulehner, C. (2015). Child-care costs and mothers' employment rates: An empirical analysis for Austria. *Review of Economics of the Household*, 13(4), 837-870.

Mayordomo, E. (2023). Cobrir la bretxa: l'abordatge de les situacions de pobresa en la infància a Catalunya. Generalitat de Catalunya. Departament de Drets Socials.

Melhuish, E., Ereky-Stevens, K., Petrogiannis, K., Ariescu, A., Penderi, E., Rentzou, K., ... i Leserman, P. (2015). A review of research on the effects of early childhood education and care (ECEC) on child development. *Curriculum Quality Analysis and Impact Review of European Early Childhood Education and Care*.

Mercer, J. (2006). *Understanding Attachment: Parenting, Child Care, and Emotional Development*. Praeger.

Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2022). *Infancia con Derechos. Plan de Acción Estatal para la Implementación de la Garantía Infantil Europea (2022-2030)*.

Morrissey, T. W. (2017). Child care and parent labor force participation: a review of the research literature. *Review of Economics of the Household*, 15(1), 1-24.

Müller, K. U., i Wrohlich, K. (2020). Does subsidized care for toddlers increase maternal labor supply? Evidence from a large-scale expansion of early childcare. *Labour Economics*, 62, 101776.

Navarro-Varas, L. (2022). La importancia del coste de los servicios de educación y atención de la primera infancia en la ocupación laboral femenina de la metrópolis de Barcelona. *Papers. Revista de Sociologia*, 107(3), e3076-e3076.

Navarro-Varas, L., i Ramon-Borja, M. L. (2023). ¿Quién gana y quién pierde?: el acceso desigual a los recursos de educación y cuidado en la temprana infancia. *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 182, 81-96.

Nollenberger, N., i Rodríguez-Planas, N. (2015). Full-time universal childcare in a context of low maternal employment: Quasi-experimental evidence from Spain. *Labour Economics*, 36, 124-136.

Palomera, D. (2022). ¿Estado de bienestar para todas? Análisis de las desigualdades sociales en las solicitudes y el acceso a las guarderías públicas, y el papel de la política social para aliviarlas. *Papers. Revista de Sociologia*, 107(3), e3068-e3068.

Perreira, K. M., Corsnoe, R., Fortuny, K., Pedroza, J., Ulvestad, K., Weiland, C., Yoshikawa, H., i Chaudry, A. (2012). Barriers to Immigrants' Access to Health and Human Services Programs.

Porter, T., Paulsell, D., Del Grosso, P., Avellar, S., Hass, R., i Vuong, L. (2010). A review of the literature on home-based child care: Implications for future directions. *Mathematica Policy Research*.

Ridley, M., Rao, G., Schilbach, F., i Patel, V. (2020). Poverty, depression, and anxiety: Causal evidence and mechanisms. *Science*, 370.

Robin, K. B., Frede, E. C., i Barnett, W. S. (2006). Is more better? The Effects of Full-Day vs Half-Day Preschool on Early School Achievement. Rutgers, National Institute for Early Education Research.

Ruhm, C. J., i Waldfogel, J. (2011). Long-Term Effects of Early Childhood Care and Education Christopher. IZA Discussion Paper, 6149.

Rusby, J., C., Jones, L. B., Crowley, R., i Smolkowski, K. (2013). The Child Care Ecology Inventory: A Domain-Specific Measure of Home-Based Child Care Quality to Promote Social Competence for School Readiness. *Early Childhood Research Quarterly*, 28(4), 947-959.

Schaack, D. D., Le, V. N., i Messan Setodji, C. (2017). Home-based child care provider education and specialized training: Associations with caregiving quality and toddler social-emotional and cognitive outcomes. *Early Education and Development*, 28(6), 655-668.

Tavora, I. (2012). Understanding the High Rates of Employment among Low-Educated Women in Portugal. *Gender, Work and Organization*, 19, 93-118.

Ulferts, H., i Anders, Y. (2016). Effects of ECEC on academic outcomes in literacy and mathematics: Meta-analysis of European longitudinal studies. EU CARE Project Report.

UNICEF Comitè Catalunya (2023). L'Agenda 2030 en clau d'infància a Catalunya. Actualització de l'estat dels indicadors.

Vandenbroeck, M. & Lazzari, A. (2013). Accessibility of Early Childhood Education and Care (ECEC) for children from ethnic minority and low-income families. Conference: Quality Early Childhood Services for All: Addressing Disparities in Access for Children from Migrant and Low-Income Families Volume: Transatlantic Forum on Inclusive Early Years.

Vandenbroeck, M., Lazzari, A. (2014). Accessibility of early childhood education and care: a state of affairs. *European Early Childhood Education Research Journal*, 22, 327-335.

Van Ham, M., i Mulder, C. H. (2005). Geographical Access to Childcare and Mothers' Labour-Force Participation. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 96, 63-74.

Van Huizen, T., i Plantenga, J. (2018). Do children benefit from universal early childhood education and care? A meta-analysis of evidence from natural experiments. *Economics of Education Review*, 66, 206-222.

Van Lancker, W., i Ghysels, J. (2016). Explaining patterns of inequality in childcare service use across 31 developed economies: A welfare state perspective. *International Journal of Comparative Sociology*, 57(5), 310-337.



Projecte de recopilació, anàlisi i transferència d'evidència per a millorar les polítiques públiques destinades a mitigar la pobresa infantil

Un projecte de:

