



BID. T 537

UNIVERSIDAD DE VALENCIA

*La educación infantil:
financiación e
incentivación.*

123857

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Fecha de Entrada 31 - MAYO - 1994
Fecha de Lectura 7 - JULIO - 1994
Calificación A.P.T.O. "CUM LAUDE"

Tesis doctoral

presentada por: Amadeo Fuenmayor Fernández,

dirigida por: Dr. D. Miguel Olmeda Díaz

VºBº Director tesis:

M. Olmeda

UNIVERSIDAD DE VALENCIA
FACULTAD DE CIENCIAS
ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
BIBLIOTECA
Reg. de Entrada n.º 123857
Fecha: 5-III-94
Signatura R-332(645) FVE

L 643 299
D 643 213

UMI Number: U607247

All rights reserved

INFORMATION TO ALL USERS

The quality of this reproduction is dependent upon the quality of the copy submitted.

In the unlikely event that the author did not send a complete manuscript and there are missing pages, these will be noted. Also, if material had to be removed, a note will indicate the deletion.



UMI U607247

Published by ProQuest LLC 2014. Copyright in the Dissertation held by the Author.
Microform Edition © ProQuest LLC.

All rights reserved. This work is protected against
unauthorized copying under Title 17, United States Code.



ProQuest LLC
789 East Eisenhower Parkway
P.O. Box 1346
Ann Arbor, MI 48106-1346

El verdadero misterio del mundo es lo visible, no lo invisible

Oscar Wilde: Pensamientos.

Pronto supe que mis "respuestas" eran parciales, unilaterales y anticuadas. Más concretamente, llegué a comprender que la pregunta correcta suele ser más importante que la respuesta correcta a la pregunta equivocada.

Alvin Toffler: La tercera ola.

Los cambios en la estructura de la participación laboral han venido acompañados por fuertes cambios en la estructura familiar... Tomados conjuntamente, los cambios en el trabajo y en la familia afectan virtualmente todo nuestro entorno social, cultural y económico.

Sheila B. Kamerman y Cheryl D. Hayes: Families that

Work: Children in a Changing World.

El problema básico en relación con la educación infantil, tan crucial para el bienestar de la familia, la economía y la sociedad, es que muchas familias no pueden permitirse pagar el precio de una educación de calidad sin recibir ayuda.

Marianne A. Ferber et al.: Work and Family: Policies for a

Changing Work Force.

Índice de materias

Página

Introducción 16

CAPÍTULO 1: Familia y mercado de trabajo: el proceso de
incorporación de la mujer al mercado de trabajo . . . 27

1. Las causas: especial referencia al incremento en el nivel de
escolarización de la mujer 30

1.1. El nivel de escolarización de la mujer española 36

1.2. Las protagonistas del cambio en el nivel de enseñanza 41

1.3. Evolución futura en el nivel de enseñanza de la mujer 51

2. El crecimiento de la oferta laboral femenina: matrimonio e
hijos 57

2.1. Características de la mujer que se incorpora al mercado
de trabajo 67

2.2. Incorporación laboral femenina vs. masculina 73

3. La igualdad de oportunidades de las mujeres y de los hombres
en el mercado de trabajo: el coste de la crianza de los hijos 80

3.1. Gestación y desarrollo del concepto de igualdad de
oportunidades 83

3.2. Relación entre financiación pública de la educación
infantil y trabajo de la mujer 95

CUADROS 107



CAPÍTULO 2:	Familia y mercado de trabajo: la eficiencia relativa de los sexos en el mercado y en el hogar . . .	129
1.	El análisis económico de la participación laboral femenina	131
1.1.	El modelo neoclásico básico	131
1.2.	La Nueva Economía de la familia	133
1.3.	Una propuesta desde la NEF	141
1.4.	Relevancia de las diferencias biológicas en la eficiencia relativa de los sexos en el mercado y en el hogar: implicaciones sobre la financiación pública de la educación infantil	144
2.	La diferente elasticidad de la oferta laboral en función del sexo . . .	152
2.1.	Los efectos de la imposición sobre la oferta laboral	154
2.2.	La configuración concreta del impuesto: la evolución desde la familia como unidad contribuyente al individuo . . .	157
2.3.	¿Por qué las mujeres?	162
2.4.	¿Por qué es diferente la elasticidad?	166
3.	El tránsito hacia un nuevo modelo de organización en el cuidado de los niños	171
3.1.	De la familia ampliada a la familia nuclear	173
3.2.	De la familia nuclear al nuevo modelo de organización familiar	181
CUADROS	188

CAPÍTULO 3:	La crianza de los hijos y la capacidad de pago de sus padres: el impuesto personal sobre la renta . . .	190
1.	Delimitación del problema	190
2.	Los problemas de equidad	193
3.	Los gastos en educación infantil como gastos necesarios para la obtención de los ingresos	214
3.1.	Gasto en consumo vs. coste de obtención de ingresos	216
3.2.	El tratamiento legislativo de los gastos en educación infantil como costes de obtención de los ingresos	220
CAPÍTULO 4:	Costes y beneficios sociales en la familia: los hijos	226
1.	¿A quién benefician los niños?	229
1.1.	Planteamientos extremos	231
1.1.1.	El planteamiento liberal	232
1.1.2.	Las políticas poblacionistas	237
1.2.	Los perceptores de beneficios y la forma de organización familiar	242
2.	¿A quién beneficia la educación infantil?	249
2.1.	La educación infantil como generadora de efectos externos positivos	254
2.2.	La mejora en la igualdad de oportunidades	264
2.3.	Estímulo sobre la inversión en capital humano	268

2.4. La rentabilidad fiscal de los gastos en educación infantil . . . 270

2.5. Las economías de escala en la educación infantil 273

2.6. El efecto sobre el número de usuarios 275

2.7. Los efectos de la educación infantil sobre la calidad de
la enseñanza 276

2.8. La educación infantil como transferencia
intergeneracional 279

CAPÍTULO 5: La experiencia internacional: niveles e
instrumentos de financiación pública de la
educación infantil 283

1. Introducción 283

2. Rasgos comunes y rasgos diferenciadores por países respecto a
la financiación pública de la educación infantil 293

2.1. El permiso por maternidad 294

2.2. El permiso parental 301

2.3. La oferta de servicios de educación infantil de
financiación pública 307

2.4. Las desgravaciones fiscales 316

2.5. El gasto público en educación preprimaria 328

2.6. Un intento de clasificación de los países analizados 333

3. Análisis pormenorizado por países 340

3.1. El ámbito de la Comunidad Europea 344

- 3.2. Otros países de la OCDE 391
- 3.3. Algunos países del Este 431

CAPÍTULO 6: Una propuesta de financiación pública de la
educación infantil 442

- 1. Objetivos de la financiación pública de la educación infantil 442
- 2. Clasificación de la población afectada y propuestas de
financiación para cada colectivo 449
 - 2.1. Grupo 1: niños muy pequeños, hogares con tiempo
disponible 457
 - 2.2. Grupo 2: niños muy pequeños, hogares sin tiempo
disponible 462
 - 2.3. Grupo 3: niños mayores de 2 años, hogares con tiempo
disponible 472
 - 2.4. Grupo 4: niños mayores de dos años, hogares sin
tiempo disponible 480
 - 2.5. Resumen: la propuesta básica de financiación pública
de la educación infantil 483
- 3. La desgravación fiscal como instrumento de cierre del sistema
de financiación pública de la educación infantil 485
- 4. A modo de conclusión: comparación con otras propuestas de
financiación pública de la educación infantil 494

CAPÍTULO 7:	La España de los años noventa. Valoración crítica de la financiación pública de la educación infantil	499
1.	Las excedencias laborales	501
1.1.	La suspensión por parto	503
1.2.	La excedencia voluntaria por cuidado de los hijos	507
2.	La oferta de plazas de educación infantil financiadas públicamente	509
2.1.	Descripción del sistema de enseñanza y de los instrumentos de financiación	511
2.1.1.	El sistema de enseñanza en España para los niños menores de seis años	511
2.1.2.	Los instrumentos de financiación pública	515
2.2.	Evolución reciente de los servicios de educación infantil	519
2.2.1.	El volumen global de servicios de educación infantil	519
2.2.2.	Los alumnos según la titularidad pública o privada del centro al que acuden	526
2.3.	El futuro de la educación infantil en España: la reforma de la LOGSE	535
2.3.1.	Los objetivos de la reforma	536
2.3.2.	Los gastos asociados a la reforma de la educación infantil en los centros públicos	544

3.	La desgravación fiscal: la deducción en cuota por gastos de custodia de los niños	546
3.1.	El proceso de gestación de la nueva deducción por gastos de custodia de los niños	548
3.1.1.	El debate teórico	548
3.1.2.	El proceso parlamentario	553
3.2.	Análisis crítico de la deducción por custodia de niños	557
3.2.1.	La denominación de la deducción: ¿por qué "gastos de custodia"?	560
3.2.2.	¿Exención en base o deducción en cuota?	562
3.2.3.	El porcentaje de la deducción	563
3.2.4.	El límite para la aplicación de la deducción	565
3.2.5.	El límite máximo a la cantidad deducida	568
3.2.6.	El límite a la edad del hijo	571
3.3.	Valoración de la nueva deducción: posibles cambios	574
	CUADROS	579
	Conclusión	586
	Bibliografía	590

Índice de ilustraciones¹	Página
Gráfico 1.1: Población femenina según nivel de escolarización. Valores absolutos (miles)	37
Gráfico 1.2: Población femenina según nivel de escolarización. Porcentajes	39
Gráfico 1.3: Mujeres analfabetas y sin estudios por tramos de edad (porcentajes)	43
Gráfico 1.4: Mujeres con estudios primarios por tramos de edad (porcentajes)	45
Gráfico 1.5: Mujeres con estudios medios y anteriores a superiores por tramos de edad (porcentajes)	47
Gráfico 1.6: Mujeres con estudios superiores por tramos de edad (porcentajes)	48
Gráfico 1.7: Población femenina menor de 45 años según nivel de escolarización. Porcentajes	52
Gráfico 1.8: Nivel de escolarización por sexo (porcentajes)	54

¹ En este trabajo se ha seguido un sistema de numeración de las ilustraciones ciertamente peculiar. El objetivo es facilitar, en la medida de lo posible, la tarea al lector sin que por ello se pierda información. Así ésta puede presentarse a través de un gráfico o un cuadro. Se utiliza el gráfico cuando el volumen de datos convertiría el manejo de un cuadro en algo engorroso y aburrido. Sin embargo en este caso la información exacta, el cuadro correspondiente, se recoge al final del capítulo con la misma numeración que el gráfico. Se trata de facilitar la lectura, pero poniendo a disposición del lector que quisiese trabajar con los datos toda la información. Sin embargo cuando el número de datos no es excesivo, o se trata de ilustraciones que incorporan otro tipo de información, se ha insertado en el propio texto el cuadro correspondiente. Por ello no es de extrañar que los cuadros sigan la numeración de los gráficos, en lugar de establecer dos numeraciones independientes.

Gráfico 1.9: Tasas de actividad global, masculina y femenina. España (medias anuales)	62
Gráfico 1.10: Participación laboral de la mujer en España	63
Gráfico 1.11: Tasas de actividad femenina según nivel de escolarización	65
Gráfico 1.12: Tasas de actividad femenina en función de la edad	68
Gráfico 1.12 bis: Tasas de actividad femenina en función de la edad. Varios años	70
Gráfico 1.13: Tasas de actividad femeninas en función del estado civil . . .	71
Gráfico 1.14: Tasas de actividad por sexos según el nivel de escolarización. 1992	74
Gráfico 1.15: Tasas de actividad de varones y mujeres en función de la edad y el estado civil. 1992	76
Gráfico 1.16: Tasas de actividad para diferentes colectivos. Comunidad Europea, 1988	77
Cuadro 1.17: Relación entre el gasto en educación infantil (GEI) y el empleo de la madre. Evidencia empírica	96
Gráfico 2.1: Aportaciones de la Nueva Economía de la Familia	134
Gráfico 2.2: Participación femenina en el total de asalariados. Sectores público y privado	148
Cuadro 3.1: El uso del tiempo (población mayor de 18 años)	197
Cuadro 5.1: Permiso por maternidad. Duración y retribución durante el mismo. Comunidades Europeas	295

Cuadro 5.2: Permiso por maternidad. Duración y retribución durante el mismo. Resto de países de la OCDE	296
Cuadro 5.3: Permiso por maternidad. Duración y retribución durante el mismo. Países de la Europa del Este	297
Cuadro 5.4: Permiso parental. Duración y retribución durante el mismo. Comunidades Europeas	302
Cuadro 5.5: Permiso parental. Duración y retribución durante el mismo. Resto de países de la OCDE	303
Cuadro 5.6: Permiso parental. Duración y retribución durante el mismo. Países de la Europa del Este	304
Cuadro 5.7: Plazas en servicios de educación infantil de financiación pública, Comunidades Europeas. Porcentajes del grupo de edad	308
Cuadro 5.8: Plazas en servicios de educación infantil de financiación pública (o global), OCDE. Porcentajes del grupo de edad	309
Cuadro 5.9: Plazas en servicios de educación infantil de financiación pública, países del Este. Porcentajes del grupo de edad . . .	310
Cuadro 5.10: Desgravaciones fiscales de los gastos de educación infantil. Comunidades Europeas	318
Cuadro 5.11: Desgravaciones fiscales de los gastos de educación infantil. Resto de países de la OCDE	321

Cuadro 5.12: Estimación del ahorro fiscal máximo. Varios países de las Comunidades Europeas	325
Cuadro 5.13: Estimación del ahorro fiscal máximo. Varios países de la OCDE	326
Cuadro 5.14: Alumnos matriculados y proporción de matrícula privada	329
Cuadro 5.15: Gasto público en educación preprimaria. 1988	331
Cuadro 5.16: Costes de diversos modos de atención infantil (en francos) y distribución de los mismos. Francia	365
Cuadro 5.17: Características de la desgravación fiscal por cuidado de los hijos en Grecia	370
Cuadro 5.18: Importe de la deducción en cuota por el cuidado de los hijos en Australia (en dólares australianos)	393
Cuadro 5.19: Oferta de servicios de educación infantil en Austria: participación según la edad. 1985	396
Cuadro 5.20: Límites de la exención por gastos en el cuidado de los hijos. Canadá	400
Cuadro 5.21: Formas de atención a los niños menores de 5 años cuyas madres trabajan. Estados Unidos, 1984-85	402
Cuadro 5.22: Deducción en la cuota por gastos en el cuidado de los hijos. Estados Unidos	406
Cuadro 5.23: Oferta de servicios de educación infantil en Finlandia. 1989	409

Cuadro 5.24: Condiciones de la reducción impositiva por gastos en educación de los hijos. Noruega	419
Cuadro 5.25: Límites de la deducción por gastos por el cuidado de determinadas personas. Nueva Zelanda	422
Cuadro 6.1: Clasificación de la población con hijos de edad inferior a la escolarización obligatoria	450
Cuadro 6.2: Opinión acerca de la existencia de beneficios de la educación infantil para niños de 1 y 2 años (porcentajes) . . .	452
Cuadro 6.3: Instrumentos de financiación pública en función de las características de los hogares	483
Cuadro 7.1: Becas y ayudas al estudio de carácter especial	518
Gráfico 7.2.a: Tasa de escolaridad por edades	520
Gráfico 7.2.b: Número de alumnos por edades	522
Gráfico 7.3: Alumnos matriculados en centros públicos. Cursos 1983-84 y 1990-91, varias fuentes (porcentajes)	527
Gráfico 7.4: Alumnos en centros públicos según la edad (porcentajes) . . .	529
Cuadro 7.5: Previsiones respecto a la población por tramos de edad (sólo territorio MEC)	537
Cuadro 7.6: Número de niños por profesor y por unidad escolar. Curso 1990-91	540
Cuadro 7.7: Número aproximado de niños por grupo en las clases (porcentaje y media). 1990	541

Cuadro 7.8: Tipos de locales utilizados por los centros de educación infantil. 1983 y 1990 (porcentajes)	542
Cuadro 7.9: El coste de la reforma (territorio MEC)	544
Cuadro 7.10: Gasto mensual de los padres por educación infantil. Cifras absolutas y porcentaje de sus ingresos	568
Cuadro 7.11: Desgravación fiscal máxima por gastos en educación infantil. 1988	570

Introducción.

El artículo 78, apartado 3º, letra b), de la Ley 18/1991, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas¹ regula la deducción por gastos de custodia de niños, y su redacción es la que sigue:

Deducción por gastos de custodia de niños.

El 15 por 100, con un máximo de 25.000 pesetas anuales, de las cantidades satisfechas en el período impositivo por la custodia de los hijos menores de tres años, cuando los padres trabajen fuera del domicilio familiar y siempre que el sujeto pasivo no tenga rendimientos netos superiores a dos millones de pesetas anuales.

Por otra parte, el artículo 92, apartado 3º de la misma Ley, hace referencia al límite respecto de los rendimientos netos en caso de declaración conjunta. En concreto, se establece que:

El límite de rendimientos netos a que se refiere la letra b) del apartado tres del artículo 78 será de tres millones de pesetas anuales.

¹ BOE nº 136, de 7 de junio.

Más adelante, cuando disponga de más elementos de juicio, tendré ocasión de analizar detenidamente las características de esta desgravación fiscal. Ahora bien, la primera vez que leí dicha disposición², en un momento en que ya estaba interesado temas de economía de la educación, y especialmente de la educación infantil, tuve la impresión de que se trataba de una medida improvisada, que reflejaba una buena dosis de cicatería y la falta de una política educativa.

Por esta y por otras razones me pareció que sería interesante rellenar este hueco. Me pareció útil sentar las bases de lo que podría ser una política acerca del problema de la educación infantil coordinada y coherente, estableciendo una propuesta de financiación pública que respondiese al mismo. Este es el principal objetivo que persigo en esta tesis.

No se trata de una cuestión banal ni de un problema quimérico. No es banal porque de la respuesta a esta pregunta depende una importante transferencia de recursos entre distintos colectivos de la sociedad. Y lo que es más importante, de la respuesta a esta pregunta depende en parte el objetivo social de la igualdad de oportunidades de los hombres y las mujeres en el mercado de trabajo; o la consecución del principio de equidad en la imposición personal; o la existencia o ausencia de una serie de beneficios, externos a la familia, derivados de la educación infantil; o la igualdad de oportunidades en el acceso a la escolarización

² Tuvo que ser en la redacción definitiva de la Ley, ya que el Proyecto de Ley no recogía esta deducción.

obligatoria. No es quimérico porque no se trata de hacer castillos en el aire, sino de dar respuesta a un problema concreto y cotidiano al que se enfrentan diariamente miles de familias. Sin embargo, a pesar de su importancia, su frecuencia y su proximidad, es un tema al que se le ha prestado muy poca atención, al menos en España. Existe apenas una docena de artículos de autores españoles que investiguen el problema de la educación infantil desde una perspectiva económica; los datos acerca de este sector son escasos, poco elaborados y no tienen apenas difusión; la política llevada a cabo en los últimos años ha sido tímida y poco efectiva.

Sin embargo, antes de realizar una propuesta existía un paso previo. Había que justificar, desde un punto de vista económico, la necesidad de dicha política. Había que poner de manifiesto, en otras palabras, los fundamentos económicos de la financiación pública de la educación infantil. Este es el objetivo de la primera parte de este trabajo, que se desarrolla a lo largo de los cuatro primeros capítulos. Estos capítulos tratan de problemas aparentemente muy diferentes pero, según mi opinión, tienen un elemento en común. En todos ellos se pone de manifiesto cómo los cambios experimentados en una institución social básica, la familia, y en los comportamientos de sus miembros, generan desequilibrios en otras instituciones. Para la corrección de estos desequilibrios puede ser relevante la financiación pública de la educación infantil.

Los dos primeros capítulos recogen los cambios que ha experimentado en las últimas décadas el mercado de trabajo, caracterizados por la incorporación de la mujer al mismo. En el primero se hace un análisis detallado de este proceso, que acabará materializándose en un objetivo social concreto: la igualdad de oportunidades entre hombre y mujeres en el mercado de trabajo. El cumplimiento real de este objetivo hará necesaria la financiación pública de la educación infantil, debido a las diferencias actualmente existentes entre los sexos. El capítulo segundo recoge, en primer lugar, el estado actual del análisis económico respecto a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, cuyo principal problema es la explicación de las diferencias entre varones y mujeres. En este capítulo propongo la toma en consideración de la educación infantil para conseguir una explicación aceptable de estas diferencias. En segundo lugar se ponen de manifiesto los desequilibrios generados en el ámbito laboral debidos a los cambios en la institución familiar. En último término, lo que quiero poner de manifiesto es que no es posible que cambie la forma de organización de la familia sin que se produzcan cambios en otras instituciones. De hecho es algo que ha ocurrido en el pasado, y que necesariamente tiene que volver a ocurrir.

En el tercer capítulo intento poner de manifiesto los desajustes existentes en el impuesto personal sobre la renta ante el cambio en la forma de organización de la familia. Se explicita allí que el impuesto es una figura diseñada para un concepto muy concreto de familia, la familia nuclear, en la que cada miembro tiene un *rol* muy concreto, y cómo muchos conceptos básicos de la imposición se

ponen en entredicho cuando cambian los papeles que ejercen los distintos miembros de la familia. En concreto el trabajo de la mujer conducirá al análisis de la capacidad de pago de distintos tipos de familia y a la introducción de ajustes en la factura impositiva de cada uno de ellos. Uno de estos ajustes deberá tener en consideración los gastos que las familias realizan en educación infantil.

Por último, el cuarto capítulo justifica la financiación pública de la educación infantil en función de los beneficios que la sociedad percibe de los niños en general y de la realización de esta actividad en particular. La idea básica de este capítulo es que, si la familia socializa beneficios, la sociedad debe compensarle compartiendo también parte de los costes. En esta socialización de beneficios no será ajeno el cambio mencionado en la forma de organización familiar. Es decir, si en las condiciones actuales los niños y la educación infantil en particular generan beneficios que sobrepasan el ámbito de la familia, no puede ser exclusivamente ésta la que soporte los costes derivados de la existencia de los primeros o de la realización de la segunda.

Con los argumentos desarrollados hasta este momento, me parece que existen suficientes razones para reclamar un apoyo social a los costes generados por la educación infantil. El siguiente paso consistiría en realizar una propuesta acerca de los instrumentos que se deben utilizar para materializar esta financiación pública. Sin embargo, para formular esta propuesta me ha parecido conveniente realizar antes un repaso de las actuaciones realizadas por los Sectores Públicos de

los países de nuestro entorno. Para ello he recogido toda la información posible acerca de la actuación de los distintos países en áreas directa o indirectamente relacionadas con la financiación pública de la educación infantil, y a partir de esta información he intentado sistematizar y caracterizar el grado de implicación de cada uno de estos países. Todo ello está recogido en el capítulo quinto, que podría constituir la segunda parte de este trabajo.

La tercera y última parte está destinada a la vertebración de una propuesta de financiación pública de la educación infantil que sea coherente con las justificaciones realizadas en la primera parte. También es importante la experiencia internacional recogida en la segunda parte. En este sentido en el capítulo sexto se pone de manifiesto la existencia de cierta correspondencia entre cada uno de los argumentos esgrimidos en favor de la financiación pública de la educación infantil, de una parte, y el instrumento a utilizar y el colectivo concreto que debe recibir los recursos públicos, de otra. Por ello la propuesta no se centrará en una sola medida ni en un sólo colectivo, sino que será necesario distinguir algo más. Por ello se clasifica a la población en principio perceptora de estos recursos en cuatro grupos, en función de sus circunstancias y sus necesidades concretas. En base a esta clasificación se articulará la propuesta sobre la financiación pública de la educación infantil.

Por último, el capítulo séptimo pretende contrastar la propuesta realizada con la realidad española. En este capítulo se analizan detenidamente los

instrumentos existentes a la luz de las conclusiones extraídas del capítulo anterior, lo que permite realizar una valoración crítica de la financiación pública de la educación infantil en España. Principalmente me interesa enmarcar cada uno de estos instrumentos en el contexto internacional y avanzar hipótesis sobre el objetivo que exactamente se persigue en cada caso. De esta manera pretendo formar una visión del contenido y la finalidad de la política española acerca del sector de la educación infantil.

Además de ofrecer al lector un somero guión del trabajo, esta introducción pretende cumplir otro objetivo: delimitar el campo problemático que va a ser tratado. Se trata en primer lugar de concretar, a partir de un enfoque metodológico concreto, qué cuestiones van a ser tratadas y, sobre todo, cuáles no son objeto de análisis. Y en segundo lugar, de acotar el contenido del término que va a ser utilizado, la educación infantil.

En el análisis del comportamiento económico del sector público existen dificultades en el establecimiento de categorías analíticas claramente definidas que permitan el tratamiento de los problemas concretos de los ciudadanos. En este sentido me parece altamente clarificador el enfoque metodológico que sistematiza

el análisis distinguiendo las distintas actuaciones públicas³: producción pública, provisión pública, financiación pública y regulación pública.

Existe **producción pública** "siempre que el Estado realiza el proceso productivo del bien o servicio; es decir, siempre que transforme los recursos disponibles en bienes o servicios de orden superior en el sentido de Menger"⁴.

Por su parte, la **regulación pública** se define como:

... el suministro de bienes y servicios a los ciudadanos de una comunidad políticamente organizada por parte del Sector Público a través del mecanismo presupuestario; es decir, sin que exista una relación directa entre prestación y contraprestación, disponibilidad de bienes y/o servicios sin precios en el momento de la utilización⁵.

En tercer lugar, se entiende por **financiación pública** "la serie de actuaciones públicas que tienen como campo de referencia la liquidez o el poder adquisitivo de la comunidad"⁶. Por último se considera **regulación pública** "las actividades del sector público encaminadas a estimular o desestimular, a prohibir u obligar determinados comportamientos de los ciudadanos"⁷.

³ OLMEDA DÍAZ, Miguel: "Sector público y presupuesto del Estado: la diferenciación entre actuaciones públicas". Palau 14. Revista Valenciana de Hacienda Pública, nº 12 (septiembre-diciembre 1990), págs. 17-41. En este trabajo el autor introduce un esquema conceptual que, a mi juicio, supone un importante avance en el análisis económico del sector público.

⁴ *Ibíd.*, pág. 27.

⁵ *Ibíd.*, pág. 28.

⁶ *Ibíd.*, pág. 29.

⁷ *Ibíd.*, pág. 30.

Entre los posibles tratamientos que se pueden realizar sobre la educación infantil, este trabajo se centra fundamentalmente en el problema de la financiación pública. Ahora bien, inevitablemente se hará referencia, siempre de manera marginal, a las restantes actuaciones públicas. Por otro lado, este trabajo no agota la problemática que plantea la financiación pública, sino que ésta es más amplia que lo que aquí se contempla:

La financiación pública de una actividad o de una actuación significa fundamentalmente el reparto o la distribución del coste entre la población afectada. ... Este reparto o distribución comprende dos actividades o procesos:

1) La obtención de la liquidez o del poder adquisitivo necesario, es decir, el volumen de recursos financieros a obtener y por qué medios; y 2) el reparto o transferencia del mismo entre la población, la asignación de esta liquidez.⁸

A lo largo de este trabajo se va a tratar exclusivamente la segunda de las actividades descritas: cómo, o a través de qué medios, se realiza el reparto del poder adquisitivo que ha sido obtenido por el Sector Público. En ningún momento se analizan las alternativas que tiene el Sector Público para obtener esta liquidez.

Por último, queda pendiente de delimitación el contenido del término "educación infantil". Se puede definir ésta como el conjunto de actividades que se realizan en, para o con un niño hasta que éste alcanza la etapa de

⁸ OLMEDA DÍAZ, Miguel et al.: Incidencia redistributiva de la financiación pública de la enseñanza superior (trabajo realizado para el Instituto de Estudios Fiscales, presentado en julio de 1990 y pendiente de publicación), pág. 21.

escolarización obligatoria. Abarca por lo tanto desde el alojamiento, la alimentación, el vestido o la custodia, cuyo objetivo básico es la supervivencia del niño, hasta la interacción con el mismo, sea con un adulto o con otros niños, con objeto de desarrollar su capacidad cognoscitiva y/o socializadora. Estas actividades pueden ser realizadas por la madre del niño, por el padre, por otros familiares o por personas o centros expresamente contratados para realizarlas. Sea quien sea quien las realice, el conjunto de estas actividades forman el contenido del término educación infantil.

Antes de seguir adelante hay que justificar la utilización del término educación, frente a otros de uso relativamente frecuente, como puede ser "enseñanza" o "escolarización". La utilización de estos términos a menudo se confunde, ya que la precisión terminológica es escasa. Sin embargo, es posible distinguir unos de otros en base a los siguientes parámetros:

El término general es aprendizaje, que puede identificarse con educación en una de sus acepciones. Pero el aprendizaje puede ser: 1) deliberado y 2) no deliberado; y el aprendizaje deliberado puede tener lugar: (a) en el centro escolar y (b) fuera del centro escolar.

Al aprendizaje deliberado en el centro escolar y en los primeros niveles se le denomina siempre escolarización, al aprendizaje deliberado en el centro escolar en el nivel superior y al aprendizaje deliberado fuera del centro escolar, se le llamará enseñanza. La expresión educación puede tener un doble contenido: el general de cualquier tipo de aprendizaje y el aprendizaje específicamente adquirido de forma no deliberada⁹.

⁹ OLMEDA DÍAZ, et al., op. cit., págs. 8-9.

La educación infantil consiste en una forma de aprendizaje no deliberado, que puede ser llevado a cabo en un centro escolar o fuera de él. Esta caracterización impide que utilicemos el término "escolarización" puesto que hace referencia siempre al aprendizaje deliberado y en un centro escolar. Tampoco sería correcta aquí la utilización del término enseñanza, pues se refiere al aprendizaje de nivel superior o al efectuado fuera del centro escolar. Utilizo el término educación en el segundo de los contenidos enumerados más arriba. Se trata del aprendizaje específicamente adquirido de forma no deliberada, sea en un centro dedicado a ello, sea en el propio hogar.

La mujer que se convierte en madre se enfrenta a dos alternativas drásticas y limitadas. Si decide ser exclusivamente madre, ella y sus hijos serán especialmente vulnerables en caso de divorcio. Si elige la actividad laboral a tiempo completo, sus hijos pueden no recibir el tipo de cuidado que ella considera óptimo. La mayoría de las mujeres (...) a menudo sacrifican tanto sus preferencias sobre la crianza de sus hijos como sus deseos acerca de un trabajo remunerado y seguro.

Mary Ann Glendon: Changes in the Relative Importance of Family Support, Market Work and Social Welfare in Providing Economic Security, pág. 9.

CAPÍTULO 1: Familia y mercado de trabajo: el proceso de incorporación de la mujer al mercado de trabajo.

Tradicionalmente estas dos instituciones, familia y mercado de trabajo, han sido estudiadas como dos mundos aparte. Sin embargo un nuevo fenómeno, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, ha puesto de manifiesto hasta qué punto son ámbitos íntimamente relacionados. En los dos primeros capítulos de este trabajo voy a intentar reflejar esta relación desde dos enfoques diferentes. En este primer capítulo realizaré un análisis descriptivo de la evolución reciente del mundo del trabajo, centrándome en la incorporación de la mujer al mismo y en las implicaciones que ello conlleva. Después, en el segundo capítulo, realizaré un resumen de los esfuerzos que ha tenido que realizar el análisis económico para adaptarse a los cambios mencionados, y de qué manera puede llegarse a una explicación de la nueva situación.

España, al igual que la mayoría de los países desarrollados, está inmerso en lo que se ha dado en llamar proceso de incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Este proceso se inició en España con un notable retraso respecto a los países de nuestro entorno¹, y parece ser que se desarrolla más pausadamente que en aquéllos. No obstante se trata de un fenómeno que merece cierta atención, ya que tendrá unas consecuencias transcendentales sobre muchos aspectos de la vida cotidiana y, concretamente, sobre la forma de cuidar a los hijos.

En este capítulo se analizan cuatro cuestiones. En primer lugar destacaré las causas que han provocado el acceso de la mujer al mercado de trabajo. Se han mencionado varias, y todas ellas parecen tener cierta relevancia. Sin embargo haré especial referencia a una en concreto: el incremento en el nivel de escolarización de la mujer. Aunque con toda probabilidad no ha sido el detonante del cambio ni la causa única, lo cierto es que, una vez iniciado, genera efectos muy importantes sobre el comportamiento laboral de la mujer.

En segundo lugar analizaré el proceso de incorporación de la mujer al mercado de trabajo en sí. En este apartado trataré de precisar algo este concepto que, a pesar de ser abundantemente mencionado, no es fácil de concretar. Para ello será necesario situar la evolución experimentada por la mujeres españolas

¹ Como veremos más adelante, aunque es difícil identificar estos cambios, dada la variedad observada tanto en la cronología como en la intensidad del proceso, los distintos autores han elegido a la década de los sesenta como punto de partida global. Sin embargo en España habrá que esperar a la segunda mitad de los años ochenta para observar cambios significativos.

respecto al contexto internacional. El siguiente paso consistirá en desentrañar quién lo ha provocado. Es decir, cuáles son los colectivos (por tramos de edad y por estado civil) que han contribuido de manera más relevante al mismo.

Veremos también, en el tercer y último apartado de este capítulo, cómo la creciente presencia de la mujer en el mercado de trabajo pondrá al descubierto problemas que anteriormente, por su escasa relevancia, no habían visto la luz. La solución a este tipo de problemas, la lucha por la igualdad de oportunidades, pasará, entre otras medidas, por la financiación pública de la educación infantil.

1. Las causas: especial referencia al incremento en el nivel de escolarización de la mujer.

¿Qué es lo que provoca la incorporación de la mujer al mercado de trabajo? ¿Por qué los países inician el proceso en fechas distintas, y siguen diferentes ritmos? Con seguridad no existe una causa única que pueda responder a estas preguntas, sino que se trata más bien de una combinación de ellas que se desarrollan en momentos diferentes y con distintas intensidades en cada país.

Distintos autores han mencionado una amplia variedad de las mismas², que he clasificado en función de su efecto sobre el lado de la oferta o sobre el de la demanda de trabajo. Entre las primeras cabe mencionar las siguientes:

- incremento en los niveles de escolarización de la mujer: se producen fuertes inversiones en capital humano con el consiguiente incremento salarial;
- progreso tecnológico doméstico, caracterizado por la introducción de innovaciones para la producción de bienes y servicios en el hogar,

² Véase, por ejemplo, KILLINGSWORTH, Mark R.: "Labour Supply of Women", en FATWELL, John; Murray MILGATE y Peter NEWMAN (eds.): The New Palgrave. A Dictionary of Economics (Mac Millan Press Limited, Londres, 1987, págs. 92-104), pág. 93; ROBINS, Philip K.: "Federal Financing of Child-Care. Alternative Approaches and Economic Implications" (Population Research and Policy Review, vol. 9, nº 1, 1990, págs. 65-90), págs. 66-67; y FERBER, Marianne A. y Brigid O'FARREL con LA RUE ALLEN (eds.): Work and Family: Policies for a Changing Work Force (National Academic Press, Washington, 1991), págs. 20-21. Para el caso español puede consultarse SÁNCHEZ MORENO, Manuel: "Mujer, trabajo de mercado y segregación ocupacional" (Revista de Treball, nº 5, septiembre-diciembre 1987, págs. 101-121), págs. 101-111.

ahorradoras de mano de obra, lo que permite reducir el tiempo dedicado el trabajo doméstico³;

- caída en la fecundidad (directamente relacionado con la introducción y popularización de la píldora anticonceptiva): su efecto consistirá en la reducción en el número de años durante los cuales la mujer debe ocupar su tiempo en el cuidado de sus hijos;
- incremento en la esperanza de vida, que proporciona a la mujer un mayor número de años en los cuales no debe ocuparse de sus hijos;
- reducción de los prejuicios existentes acerca de dejar a los hijos al cuidado de otras personas, así como la subvención pública a la educación infantil: en ambos casos el objetivo consiste en reducir considerablemente el tiempo que la mujer debe dedicar al cuidado de sus hijos;
- incremento en la tasa de divorcios: la creciente posibilidad de quiebra de la institución matrimonial introduce incertidumbre, lo que impulsa a la mujer a reducir su dependencia respecto a los ingresos de su marido;
- deseo de amortiguar, dentro del ámbito familiar, los shocks económicos causados por la pérdida no esperada del empleo⁴.

³ En este punto cabría destacar en primer lugar la sustitución de bienes que tradicionalmente se elaboraban en el ámbito doméstico por bienes adquiridos en el mercado (la ropa de confección, el mobiliario, los pañales, etcétera). En segundo lugar la introducción en el hogar de bienes de consumo duradero que suponen importantes ahorros en tiempo en la realización de las actividades domésticas como la lavadora, la nevera (permite espaciar las compras), la aspiradora, etcétera. Y por último la creciente adquisición de bienes intensivos en tiempo, tales como la comida congelada o precocinada.

⁴ La primera de las causas mencionadas y estas dos últimas están muy relacionadas con la persecución de la seguridad económica individual. La familia crecientemente está dejando de ser la institución que procura la seguridad económica de sus componentes y pasan a ser los individuos

Por lo tanto, por el lado de la oferta se desarrollan una serie de factores que liberan tiempo de trabajo doméstico de la mujer, con lo que se reduce el coste de participar en el mercado de trabajo; o en otro caso aumenta el incentivo o la recompensa por el trabajo de mercado, lo que aumenta el coste de oportunidad de permanecer en el hogar. Una mujer ofrecerá sus servicios de trabajo si el salario que espera recibir supera al salario de reserva. Los factores que hemos mencionado actúan sobre ambos, bien aumentando el salario que se espera recibir, bien reduciendo el salario de reserva. Esto provocará una mayor actividad en las mujeres.

Por lo que respecta a la demanda de trabajo también se producen cambios relevantes, como por ejemplo:

- reducción paulatina del número de horas de trabajo de la jornada laboral, lo que facilita a la mujer la compatibilización de sus responsabilidades domésticas y profesionales;
- reducción progresiva de la dureza física de los trabajos del sector industrial: las tareas físicamente más exigentes pasan a ser realizadas por máquinas;
- desarrollo del sector servicios e incremento de la participación en el mismo por parte de la mujer, más atractivo para ella en relación con el sector de bienes.

Es decir, con el paso del tiempo las características que se demandan del trabajador encajan cada vez más adecuadamente con las características que muestra la oferta laboral femenina.

En suma, es fácil deducir que el proceso de incorporación de la mujer al mercado de trabajo no surge como un hecho aislado sino que es consecuencia, o mejor dicho forma parte, de un complejo cambio social. Los factores enumerados más arriba actúan los unos sobre los otros, favorecen el empleo de la mujer, pero también éste último provoca alteraciones en los primeros⁵.

No obstante, entre estas razones hay que destacar el crecimiento salarial, provocado por el incremento en el nivel de escolarización de la población femenina⁶, que intenta alcanzar la seguridad económica a nivel individual. Esa mayor capacidad de obtener ingresos se relaciona con el aumento en el stock de

⁵ Por ejemplo, hay autores que mantienen que el incremento en la tasa de divorcios de los últimos años es consecuencia de la mayor independencia económica conseguida por la mujer trabajadora. En general, cualquiera de los factores mencionados puede plantearse como consecuencia de la incorporación laboral de la mujer.

⁶ La relación entre el nivel de escolarización y los ingresos está ampliamente asentada entre los especialistas: véase, por ejemplo, el capítulo 3 de PSACHAROPOULOS, George y Maureen WOODHALL: Education for Development. An Analysis of Investment Choices (Oxford University Press, Oxford, 1986), versión en castellano de Eduardo VÉLEZ BUSTILLO: Educación para el desarrollo. Un análisis de opciones de inversión (Tecnos, Madrid, 1987); o el capítulo 2 de BLAUG, Mark: An Introduction to the Economics of Education (Penguin Books, Middlesex, 1970), versión en castellano de Luis GARCÍA DE DIEGO: Introducción a la economía de la educación (Aguilar, México, 1982). Lo que no está tan claro es la explicación de este fenómeno, o cuál es el efecto de la enseñanza: si genera aumentos en el stock de capital humano o si sirve como filtro de los individuos más adecuados. Volveremos más adelante sobre este tema, pero en cualquier caso, esto no altera nuestro razonamiento.

capital humano, provocado por la enseñanza, el adiestramiento y la experiencia.

Como afirma Gary S. Becker:

En realidad, creo que la mayor capacidad de obtención de ingresos de las mujeres durante los últimos cien años, en los países desarrollados, es la causa principal tanto del aumento en la participación laboral de las mujeres casadas como del fuerte descenso en la fecundidad⁷.

Probablemente el detonante del proceso de incorporación de la mujer al mercado de trabajo no ha sido el crecimiento en los niveles de escolarización. Aunque hablando en términos metafóricos sea muy efectista establecer la evolución de la situación de la mujer como si se tratara de una estrategia premeditada a largo plazo (la mujer, que desea acceder al mercado de trabajo, se ocupa primero en mejorar su nivel de escolarización), la hipótesis no parece muy realista⁸. Probablemente han sido las otras causas mencionadas las que han ido proporcionando inicialmente a la mujer incentivos para incorporarse paulatinamente al mercado de trabajo. Sin embargo conforme este proceso se ha desarrollado, se ha generado paralelamente un cambio en las expectativas de la mujer (y, lo que es al menos igual de importante, de su entorno familiar y social) de manera que ésta ha pasado a considerar con mayor frecuencia su futuro en la

⁷ BECKER, Gary S.: A Treatise of the Family (Harvard University Press, Cambridge, 1981); versión en castellano de Carlos PERAITA DE GRADO : Tratado sobre la familia (Alianza Editorial, Madrid, 1987), la cita corresponde a la pág. 134 de la versión española.

⁸ Es la que se mantiene en GIL CALVO, Enrique: "Estrategias de mujer" (EL PAÍS: Suplemento dominical, n° 121, 13 de junio de 1993, págs. 16-30). También es cierto que se trata de un artículo periodístico, lo cual exige a menudo un mayor grado de fabulación en aras de la amenidad.

esfera laboral. Ante dicha perspectiva la mujer intenta mejorar posiciones, y lo hace adquiriendo capital humano a través de la escolarización y la enseñanza. Ahora bien, una vez se inicia este proceso de mejora en el capital humano, sus efectos sobre la incorporación de la mujer al mercado de trabajo serán mucho más poderosos de los que antes se podían observar. Es por este motivo que me parece apropiado detenerme a examinar los avances registrados en el nivel de escolarización de la mujer española. Pretendo trazar las líneas básicas de esta evolución para que sirvan de apoyo al siguiente apartado.

1.1. El nivel de escolarización de la mujer española.

Podemos obtener una primera visión acerca de la evolución del nivel de escolarización femenina contemplando simplemente el número absoluto de mujeres para cada uno de estos niveles⁹, como se observa en el Gráfico 1.1¹⁰. El número de mujeres con mejores niveles de escolarización aumenta de manera clara a lo largo del período, a la vez que desciende el colectivo de mujeres con menor o nulo nivel de enseñanza. Por ejemplo, el número de mujeres con Estudios medios y anteriores a superiores aumenta en un 217 por cien, mientras que aquéllas que poseen estudios superiores lo hacen en un 372 por cien; sin embargo las mujeres analfabetas y sin estudios son en 1992 algo más del 3 por

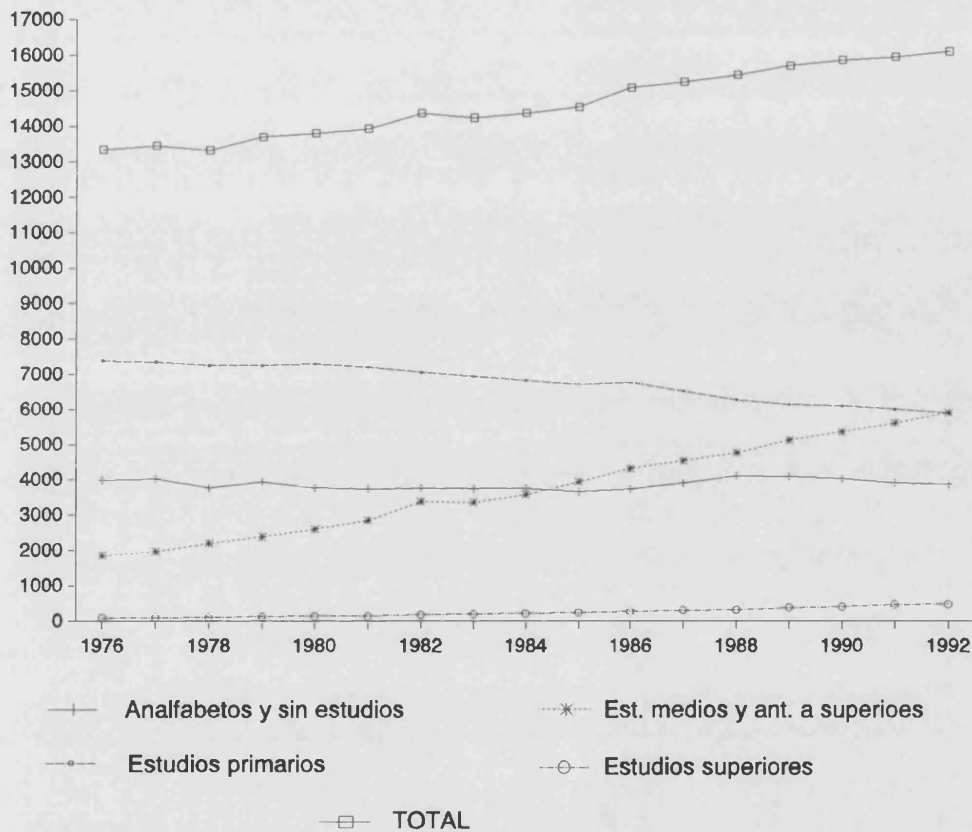
⁹ Aunque para una parte del período estudiado las estadísticas recogen un mayor grado de desagregación, por razones de homogeneidad y simplicidad se distinguirán cuatro niveles de escolarización: Analfabetos y sin estudios, Estudios primarios, Estudios medios y anteriores a superiores y Estudios superiores. Cada una de estas categorías se compone del siguiente contenido:

- Analfabetos y sin estudios: individuos que no han aprendido a leer o los que no han terminado ningún tipo de estudios.
- Estudios primarios: personas que han terminado, como máximo, los estudios primarios, la Educación General Básica (primera etapa) o equivalentes.
- Estudios medios y anteriores a superiores: es el grupo más heterogéneo. El término estudios medios incluye a los individuos que han terminado la enseñanza general de segundo grado, la Educación General Básica (segunda etapa), el bachiller elemental, la educación secundaria obligatoria, estudios técnico-profesionales (primer grado), el Bachillerato Unificado Polivalente o Bachiller Superior, Artes Aplicadas y Oficios Artísticos, otras enseñanzas no regladas o la Formación Profesional. El nivel anterior al superior incluye a aquéllos que han terminado una carrera universitaria de ciclo corto, han realizado estudios equivalentes universitarios o no universitarios, o que tienen tres cursos aprobados de carrera universitaria de ciclo largo.
- Estudios superiores: se incluye aquí a los sujetos que han finalizado una carrera universitaria de ciclo largo, han realizado estudios equivalentes universitarios y no universitarios, o han finalizado el doctorado.

¹⁰ Cada uno de los gráficos mostrados en este trabajo ha sido obtenido a partir de los datos de los cuadros que, con la misma numeración, están recogidos en la parte final de cada capítulo. Con ello pretendo liberar al lector del engorroso trabajo de interpretación de las cifras. No obstante para mayor información pueden consultarse los mencionados cuadros.

cien menos que en 1976, mientras que la caída respecto a los Estudios primarios alcanza un 20 por cien.

Gráfico 1.1: Población femenina según nivel de escolarización. Valores absolutos (miles).



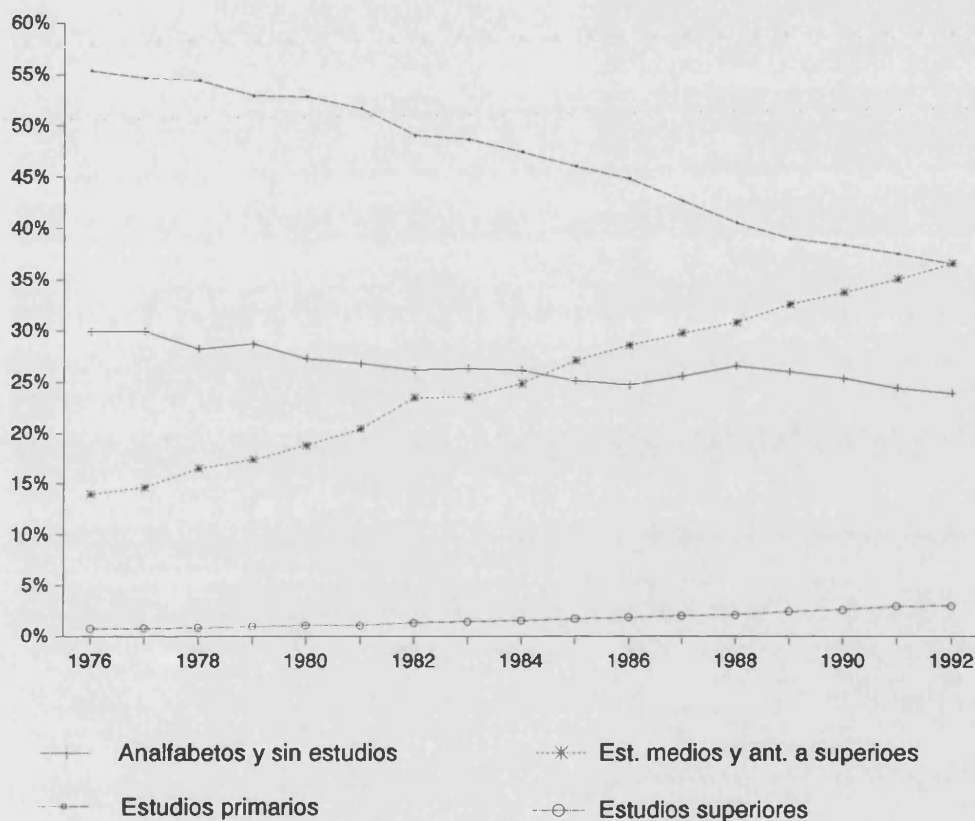
Fuente: Encuesta de Población Activa, 4º trimestre, I.N.E. 1976-1992.

Sin embargo estos resultados no reflejan adecuadamente la situación. El hecho de trabajar con cifras absolutas en un contexto en el que el total de la población está en continuo ascenso desvirtúa de alguna manera los resultados. El hecho de que se produzca una caída en términos absolutos de un determinado

colectivo mientras la población está aumentando implica una pérdida muy superior de peso de ese colectivo. Y viceversa, sólo un aumento considerable en términos absolutos se traducirá en un aumento en la participación de ese colectivo respecto a la población total. Por ello en el Gráfico 1.2 se reproducen estos mismos datos expresados en términos porcentuales. Para cada uno de los años se calcula la proporción de mujeres que está situada en cada uno de los niveles de escolarización respecto al total de la población.

Respecto al gráfico anterior las tendencias se mantienen. Pero, como era de esperar, los colectivos que crecen lo hacen de manera más suave, mientras que los descensos se muestran ahora más pronunciados. El conjunto de mujeres analfabetas y sin estudios pasa de representar casi un 30 por cien en 1976 a suponer un 24 por cien del total de mujeres en 1992, con una caída de un 20 por cien. Lo mismo ocurre con las mujeres con estudios primarios: si eran amplia mayoría (55 por cien) en 1976, en 1992 apenas superan la tercera parte (37 por cien), lo que supone una reducción de más de un 33 por cien. Por contra, las mujeres con estudios medios y anteriores a superiores parten de un 14 por cien en 1976 y alcanzan más de un 36 por cien en 1992. Es decir, experimentan un incremento de un 162 por cien. Por su parte la población femenina con estudios superiores, pese a representar una porción mínima del total, es el colectivo que más crece proporcionalmente, ya que aumenta en un 293 por cien (desde un 0'75 por cien en 1976 a un 2'95 por cien en 1992). Podemos destacar, aunque sólo

Gráfico 1.2: Población femenina según nivel de escolarización. Porcentajes.



Fuente: Elaboración propia a partir de E.P.A., 4º trimestre, I.N.E. 1976-1992.

sea a nivel anecdótico, dos momentos de cierta relevancia. El primero de ellos es el año 1985, en que por primera vez el número de mujeres con estudios medios y anteriores a superiores sobrepasa al conjunto de mujeres analfabetas y sin estudios. El segundo se produce en 1992, año en que el primero de los colectivos mencionados supera al número de mujeres con estudios primarios.

Estos cambios son realmente importantes. Baste pensar que en 1976 más de un 85 por cien de la población femenina no superaba los estudios primarios, proporción que en dieciséis años se reduce a una cifra ligeramente superior a un 60 por cien. Es decir, en este período una cuarta parte de la población femenina española ha mejorado con claridad su nivel de escolarización.

1.2. Las protagonistas del cambio en el nivel de enseñanza.

Una vez constatado este cambio, hay que tratar de averiguar cómo se ha producido. Parece claro que la población femenina mejora en su nivel de escolarización a través de un trasvase de individuos desde los niveles más bajos a los niveles superiores. Sin embargo este dato no debe interpretarse como una mejora homogénea de toda la población. Para descubrir quiénes son las protagonistas de esta mejora será útil estudiar la población en función de la edad. Por este motivo he clasificado a la población por décadas, de manera que ésta queda dividida en seis tramos¹¹. Por otro lado la utilización de cifras absolutas dificulta el análisis, ya que el cambio en el tamaño de un determinado colectivo puede dar lugar a errores en la interpretación. Por ello, y aunque en los cuadros recojo también los valores absolutos, he preferido realizar los gráficos basándome en los pesos relativos de cada nivel de escolarización (mujeres analfabetas y sin estudios; mujeres con estudios primarios; mujeres con estudios medios y anteriores a superiores; y mujeres con estudios superiores) en relación a la población total para cada uno de los tramos de edad. Me parece que estos datos proporcionan mejor información acerca de los cambios en cada nivel de escolarización, puesto que se neutraliza el movimiento ascendente o descendente

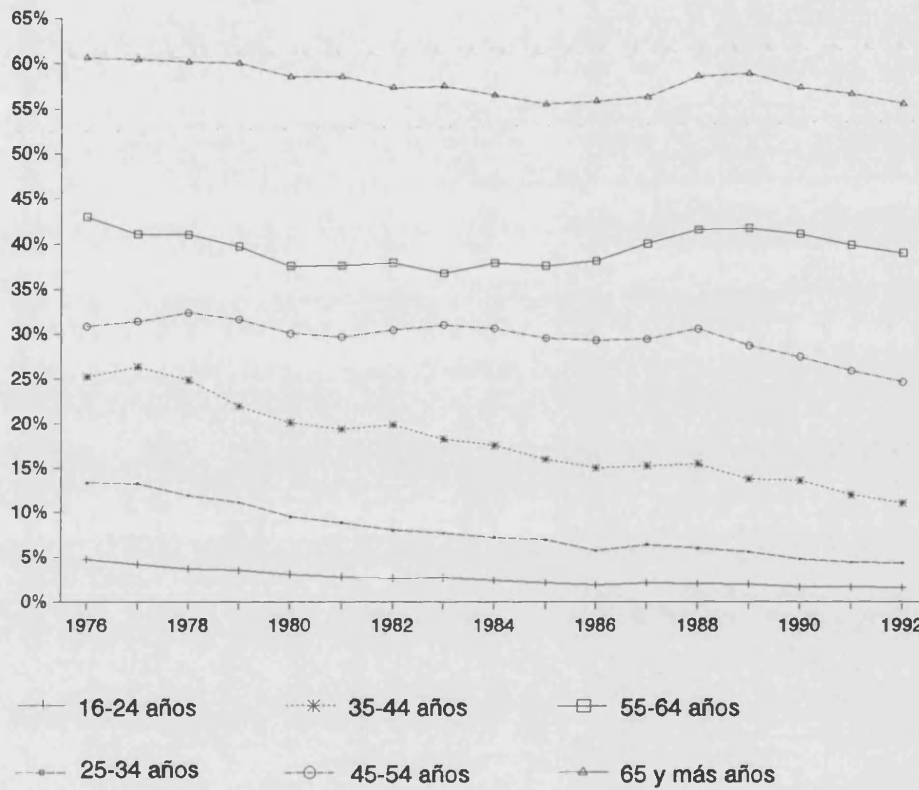
¹¹ Con ello pretendo evitar dos posturas extremas que he observado en las diferentes estadísticas. Por un lado, aquélla que clasifica a la población en sólo tres tramos (16-24 años, 25-54 años, y 55 y más años) y que para lo que pretendo analizar carece de poder explicativo. Por otro, las estadísticas que establecen intervalos de un lustro, lo que las convierte, para mis propósitos innecesariamente, en un instrumento de engorroso manejo.

de la población correspondiente a cada intervalo de edad. Evidentemente, la suma de todos los intervalos de edad no va a resultar la unidad, puesto que no se ha realizado la ponderación en referencia al total correspondiente¹².

El Gráfico 1.3 muestra la evolución del colectivo de mujeres analfabetas y sin estudios en función de la edad. Lo primero que se puede destacar es la tendencia decreciente: un indicador de mejora en los niveles de escolarización es el hecho de que todos y cada uno de los colectivos pierden representatividad en sus respectivos grupos de edad. Además se puede observar cómo la caída es ligeramente superior para las generaciones más jóvenes (la pendiente tiende a crecer conforme disminuye la edad). Pero el rasgo más importante que cabe señalar es la separación entre las generaciones (las curvas se acercan al eje de abscisas cuando disminuye la edad). Conforme son más jóvenes las generaciones, la representación de las mismas en este nivel de escolarización es menor. Esto es importante porque indica la principal causa de la evolución que se ha descrito en el Gráfico 1.2. Las nuevas generaciones sistemáticamente consiguen niveles de escolarización superiores al que nos estamos refiriendo, lo que se traduce en una menor presencia de esas generaciones en este nivel de escolarización. Por

¹² La ponderación tal y como la he realizado hace que se pierda cierta información (no disponemos, para cada tramo de edad, qué porcentaje de la población se encuentra en cada nivel de escolarización). Sin embargo, pienso que esa información no es demasiado relevante para la finalidad que persigo. Por otra parte, optar por otro tipo de ponderación obligaría a renunciar a la información que considero imprescindible. Dicho de otra manera, con la ponderación realizada conozco, por ejemplo, qué proporción de mujeres entre 16 y 24 años tiene estudios primarios; pero no está disponible el dato sobre qué parte de las mujeres con estudios primarios tiene entre 16 y 24 años.

Gráfico 1.3: Mujeres analfabetas y sin estudios por tramos de edad (porcentajes).



Fuente: Elaboración propia a partir de E.P.A., 4º trimestre, I.N.E. 1976-1992.

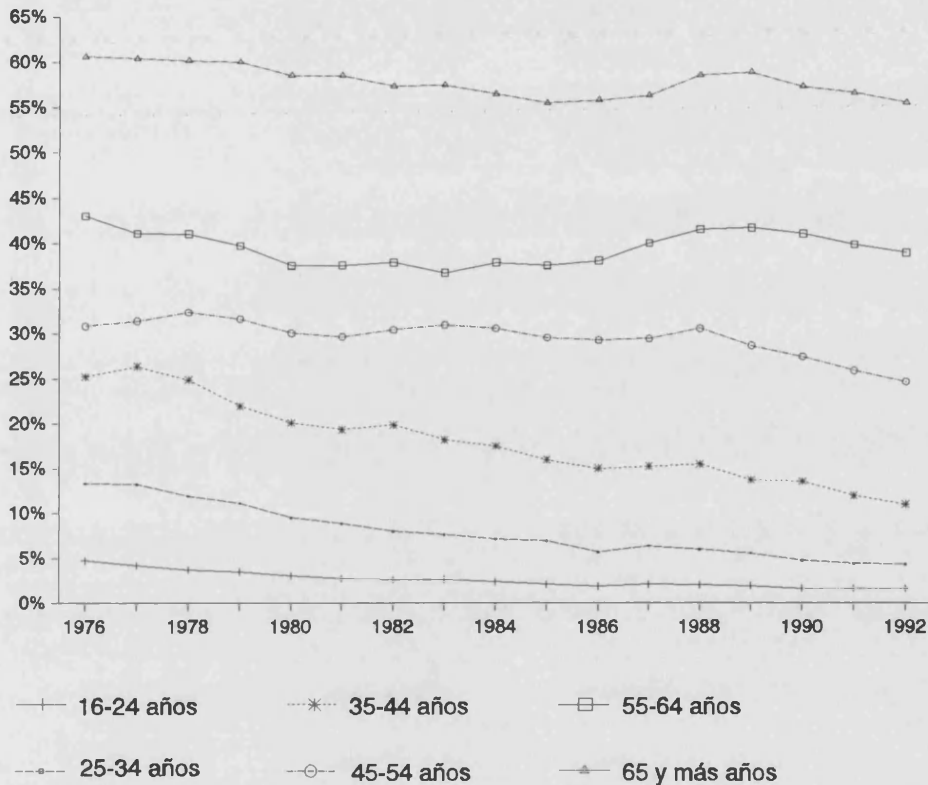
otro lado con el paso de los años esa nueva generación pasa a formar parte de tramos de edad superiores e influye decisivamente en la reducción del porcentaje correspondiente a ese nuevo tramo. En resumen, la tendencia reflejada en el Gráfico 1.2 respecto a las mujeres analfabetas y sin estudios no responde tanto a un cambio experimentado por la población femenina en general, sino más bien al efecto de la incorporación de generaciones que mejoran los niveles de

escolarización de sus antecesoras. Por último cabría destacar la elevada proporción de las mujeres de más edad (intervalos de 55 a 64 años y de 65 y más años) que son analfabetas o no tienen estudios (alrededor de un 40 por cien de las primeras y un 60 por cien de las últimas). Esto explicará su escasa presencia en otros niveles.

El Gráfico 1.4 recoge la proporción de mujeres con estudios primarios respecto al total de cada intervalo de edad. Los tramos de edad correspondientes a las mujeres más jóvenes se comportan como era de esperar: aunque parten de niveles relativamente elevados la tendencia es claramente decreciente, algo más retrasada en el tiempo en el caso de las mujeres entre 25 y 34 años. Es lógico que estos grupos se muestren más dinámicos puesto que se encuentran, sobre todo el primero de ellos, en el momento teóricamente adecuado para recibir este tipo de enseñanza¹³. Por otro lado en principio puede llamar la atención el nivel relativamente bajo que alcanza el último tramo de edad (mujeres mayores de 65 años). Sin embargo no se debe a que estas mujeres se encuentren situadas en niveles superiores, como ocurre con las más jóvenes, sino a que, como hemos visto, alrededor de un 60 por cien de las mujeres de más edad son analfabetas o no tienen estudios (evidentemente su ponderación en los restantes niveles de

¹³ Probablemente el retraso experimentado por el segundo tramo de edad (25-34 años) responda a la progresiva incorporación al mismo de mujeres que anteriormente alcanzaron dicho nivel de escolarización. En el análisis por edades debemos tener presente que la evolución de cada uno de los grupos no es independiente de los demás (sobre todo de los anteriores), sino que los individuos que en un determinado momento están en un tramo con el paso de los años acaban formando parte de los siguientes.

Gráfico 1.4: Mujeres con estudios primarios por tramos de edad (porcentajes).



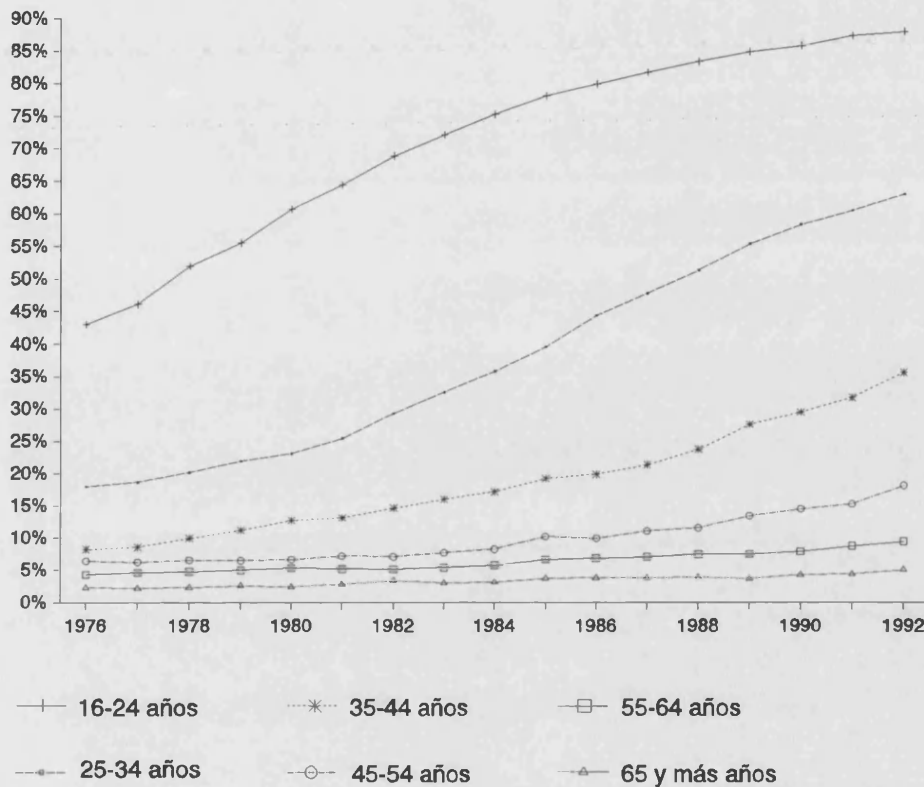
Fuente: Elaboración propia a partir de E.P.A., 4º trimestre, I.N.E. 1977-1992.

escolarización no puede superar el 40 por cien). La estabilidad que muestra este colectivo durante todo el período indica la dificultad de mejora en el nivel de escolarización en el caso de mujeres mayores. Un comportamiento similar aunque con una presencia superior en unos 10 puntos se observa en las mujeres cuya edad oscila entre los 55 y los 64 años.

Si la mayoría de las mujeres mayores de 55 años eran analfabetas o no tenían estudios, en el caso de las mujeres de mediana edad (entre 35 y 54 años) la mayoría se sitúa en el nivel de estudios primarios. La tendencia es ligeramente decreciente, pero también es cierto que aún no han alcanzado esta edad las generaciones que presentan claras mejoras en los niveles de escolarización. No obstante se detecta un ligero cambio de tendencia para las mujeres entre 35 y 44 años a partir del año 1986.

Los datos referentes a las mujeres con estudios medios y anteriores a superiores están representados en el Gráfico 1.5. En este caso los cuatro últimos tramos de edad muestran proporciones relativamente bajas respecto a sus respectivas poblaciones. Ahora bien, en todos y cada uno de ellos se observa una tendencia creciente, que se acentúa conforme disminuye la edad. En cualquier caso lo que más llama la atención en este nivel de escolarización es la evolución que presentan las mujeres más jóvenes. Ya el punto de partida está claramente diferenciado del resto: la proporción de mujeres de 25 a 34 años y, sobre todo, de 16 a 24 años es claramente superior a los restantes intervalos de edad en 1976. Pero además se observa un continuo incremento a lo largo del período estudiado, de modo que en 1992 un 88 por cien de las mujeres entre 16 y 24 años y un 63 por cien de aquéllas cuya edad estaba comprendida entre los 25 y los 34 años poseían estudios medios o anteriores a superiores. La mejora en el nivel de escolarización descrito en las páginas anteriores procede en gran parte de los

Gráfico 1.5: Mujeres con estudios medios y anteriores a superiores por tramos de edad (porcentajes).

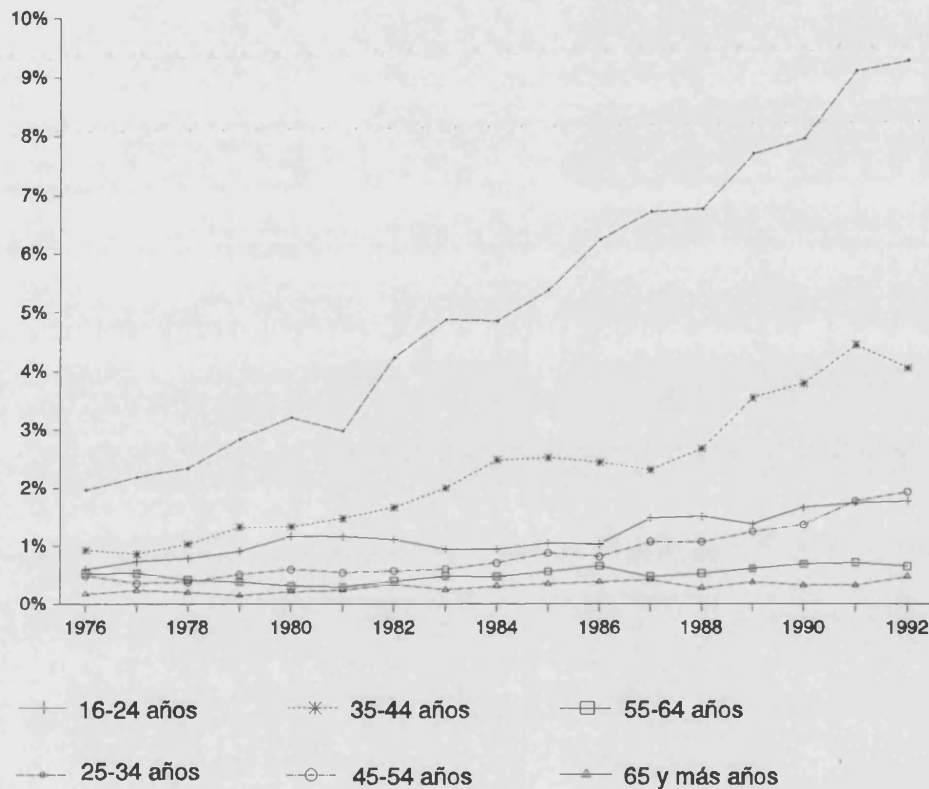


Fuente: Elaboración propia a partir de E.P.A., 4º trimestre, I.N.E. 1976-1992.

avances experimentados en este nivel por las generaciones más jóvenes.

Por último los datos relativos a los estudios superiores aparecen recogidos en el Gráfico 1.6. La primera nota a destacar aquí es el escaso valor explicativo de los datos relativos al primer tramo de edad (16-24 años), donde la proporción de mujeres con estudios superiores respecto a su grupo de edad es baja y de

Gráfico 1.6: Mujeres con estudios superiores por tramos de edad (porcentajes).



Fuente: Elaboración propia a partir de E.P.A., 4º trimestre, I.N.E. 1976-1992.

evolución incierta. Tal y como actualmente está definido nuestro sistema de enseñanza, la edad prevista para obtener una titulación superior se sitúa alrededor de los 23 años, por lo que sólo las mujeres en el extremo superior de este intervalo pueden haber alcanzado dicho nivel de escolarización. Por otra parte, durante el período estudiado se produjo una reforma de las enseñanzas medias, que se tradujo en la adición de un curso académico y en el retraso de la

generación afectada y siguientes. Probablemente esto explique el bache que se produce entre 1980 y 1987.

Sin embargo si observamos el siguiente tramo de edad (25-34 años) la tendencia es mucho más clara. En la mayor parte de los casos en este intervalo ya se ha obtenido o se obtiene la titulación superior, por lo que todo el colectivo de esta edad está en condiciones de alcanzar, a diferencia de lo que ocurría con el tramo anterior, el mencionado nivel de escolarización. Ahora sí que se pueden observar claramente dos características: en primer lugar, un nivel de partida claramente diferenciado del resto de la población; en segundo lugar, un espectacular crecimiento. Si en 1976 una de cada cincuenta mujeres entre 25 y 34 años tenía estudios superiores, en 1992 esta proporción pasa a una de cada once. Es decir, el crecimiento global es superior a un 370 por cien. Este impresionante crecimiento se trasladará, aunque con una intensidad decreciente, a las dos siguientes generaciones.

En resumen, la evolución mostrada respecto al nivel de escolarización parece responder a un patrón claro: la incorporación de nuevas generaciones que sistemáticamente se sitúan en niveles superiores a sus predecesoras. No es extraño que esto suceda así, ya que la enseñanza es un servicio que por regla general es utilizado en un momento muy concreto de la vida. Por ello cabe esperar que una mejora en los niveles de escolarización se produzca no tanto por

el progreso colectivo de la población en general como por la prolongación de los años de enseñanza recibidos por las generaciones más jóvenes.

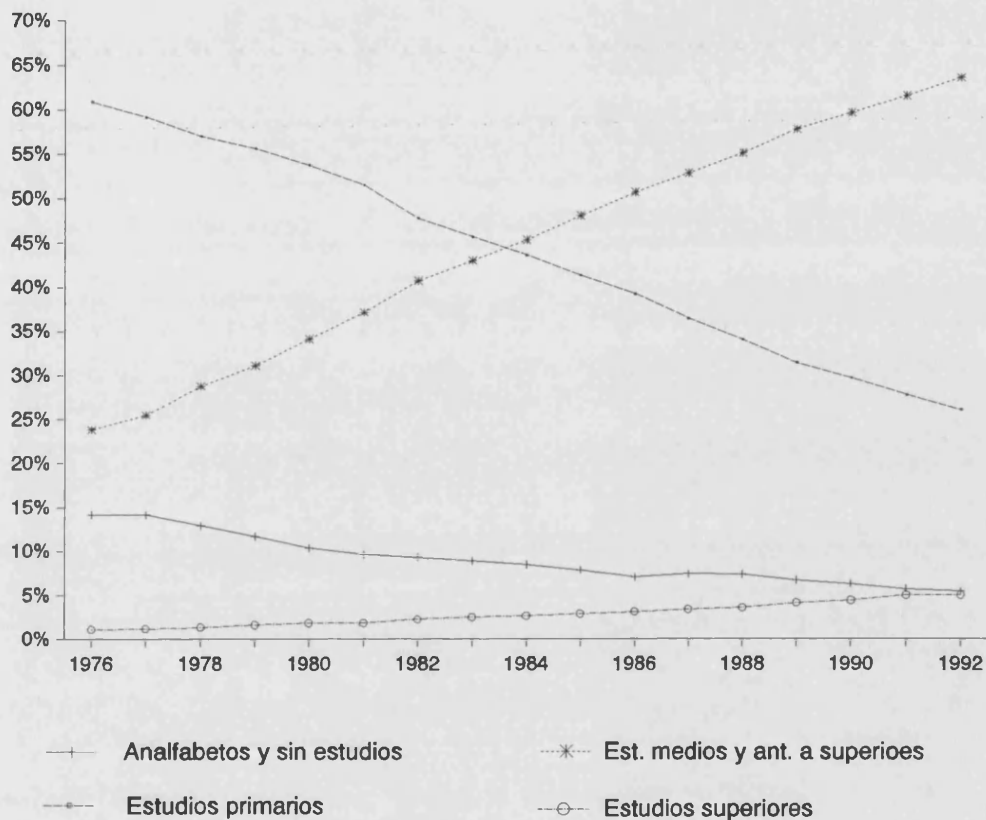


1.3. Evolución futura en el nivel de enseñanza de la mujer.

El análisis de la población por edades nos permite también aventurar una hipótesis sobre el comportamiento futuro de la población. Si, como hemos visto, los cambios en los niveles de escolarización se producen principalmente porque las generaciones que se incorporan permanecen más años en el sistema de enseñanza, parece lógico pensar que las generaciones más adultas están lastrando el cambio que se describe. Da la sensación de que la mejora en los niveles de escolarización es un proceso que está lejos de haber finalizado. Esta hipótesis se puede ensayar realizando el análisis descrito en el Gráfico 1.2, pero tomando sólo las generaciones más jóvenes. Es lo que realizo en el Gráfico 1.7, donde considero únicamente a las mujeres menores de 45 años.

Partiendo de estos datos, las cosas cambian sustancialmente respecto al análisis de la población en general (ver Gráfico 1.2). En primer lugar, los niveles de partida son algo más favorables aquí que en el caso de la población femenina global. Aun así en el año 1976 casi un 75 por cien de las mujeres menores de 45 años no sobrepasaban los estudios primarios. Sin embargo este colectivo, como se puede ver comparando los gráficos 1.2 y 1.7, muestra una evolución mucho más dinámica que el conjunto de la población, de manera que en 1992 casi un 70 por cien de las mujeres menores de 45 años posee un nivel de escolarización media o superior.

Gráfico 1.7: Población femenina menor de 45 años según nivel de escolarización. Porcentajes.



Fuente: Elaboración propia a partir de E.P.A., 4º trimestre, I.N.E. 1976-1992.

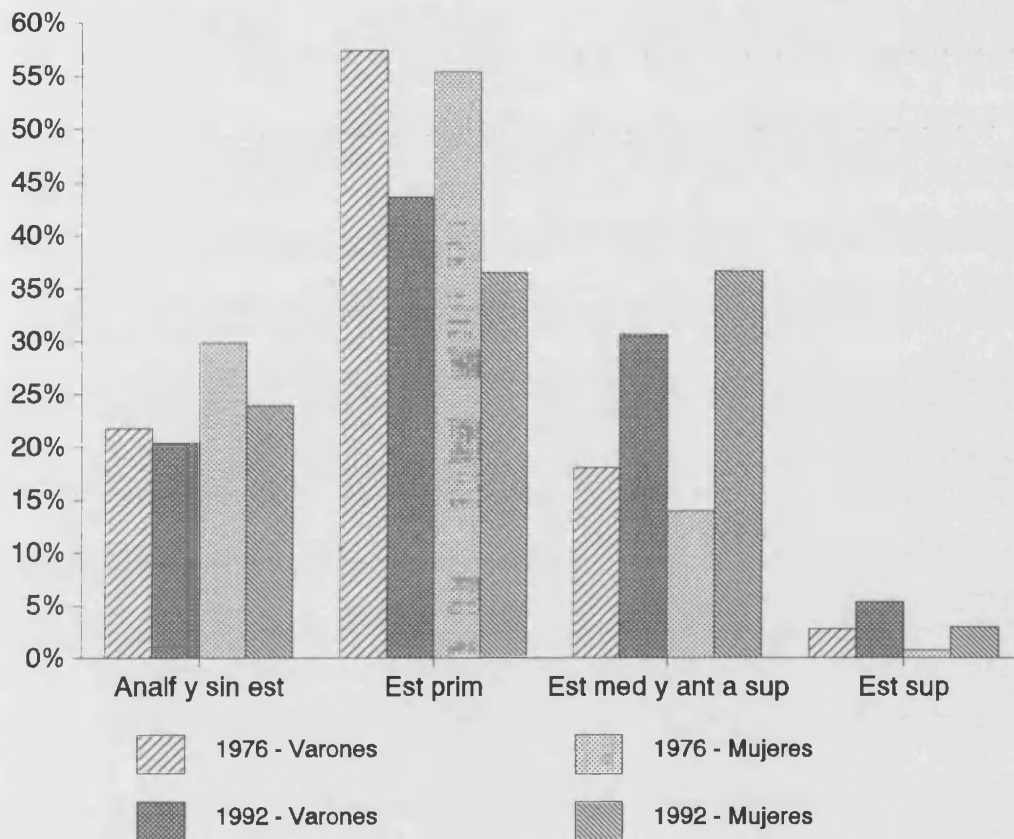
En el Gráfico 1.2 señalé a título ilustrativo dos puntos de corte entre algunas trayectorias que parecían significativos. Si realizamos un análisis similar a partir del Gráfico 1.7 podremos obtener una visión más clara de estas diferencias. Para la población en general, 1985 es el año en que por primera vez el número de mujeres con estudios medios y anteriores a superiores sobrepasa el de mujeres analfabetas y sin estudios; en el caso de las mujeres menores de 45

años esto ya ha ocurrido antes de 1976. En segundo lugar, el número de mujeres con estudios medios y anteriores a superiores supera al de aquéllas que alcanzan los estudios primarios en 1992 para la población en general, y en 1983 para las mujeres cuya edad es inferior a los 45 años. En tercer lugar, para este último colectivo se produce una tercera intersección: en 1992 el número de mujeres con estudios superiores supera al de mujeres analfabetas y sin estudios.

Las mejoras descritas en el Gráfico 1.7 se producirán en el futuro siempre que las nuevas generaciones mantengan los niveles de escolarización medios alcanzados hoy por las mujeres menores de 45 años. Sin embargo, dado que hasta ahora cada generación ha mejorado los niveles de escolarización de la anterior, lo más probable es que la evolución sea más favorable que la aquí recogida.

Hasta ahora he descrito cómo la población femenina española ha mejorado en sus niveles de escolarización, y he especulado acerca de la evolución futura. Sin embargo para la finalidad de este capítulo esto no es suficiente, ya que lo que pretendo demostrar es que la mejora en el nivel de escolarización de la mujer se ha traducido en una mayor participación de ésta en el mercado de trabajo. Para que esto ocurra es necesario que mejoren las oportunidades de empleo para este colectivo, lo que se producirá si a lo largo del período la situación de la población femenina mejora respecto a la del varón. Esto es lo que pretende mostrar el

Gráfico 1.8: Nivel de escolarización por sexos (porcentajes).



Fuente: Elaboración propia a partir de E.P.A., 4º trimestre, I.N.E. 1976 y 1992.

Gráfico 1.8, donde comparo la situación del hombre y de la mujer al principio y al final del período estudiado¹⁴. Como veremos, las tendencias mostradas en estos dieciséis años son similares para ambos sexos, pero el progreso es más rápido en el caso de la mujer.

¹⁴ Para ello he clasificado la población de ambos sexos en función de los cuatro niveles de escolarización mencionados, utilizando ponderaciones.

El colectivo de analfabetos y sin estudios pierde peso a lo largo del período. Pero esta pérdida es mucho menor en el caso del varón (alrededor de un 6'5 por cien) que en el de la mujer (casi un 20 por cien). La situación está desequilibrada en contra de la mujer tanto en 1976 como en 1992, pero el desequilibrio se reduce claramente entre uno y otro año: en 1976 el porcentaje de mujeres superaba al de hombres en más de un 37 por cien, mientras que en 1992 esta cifra se reduce a un 17'5 por cien.

Respecto a la población que cuenta con estudios primarios se observa una caída importante respecto a la población total. Pero de nuevo el descenso en el caso de la población femenina es superior (un 34 por cien frente a un 24 por cien en el caso del varón). En ambos años una gran parte de la población masculina cuenta con este nivel de estudios, y además la diferencia aumenta de uno a otro año. Si en 1976 casi el mismo porcentaje de hombres y mujeres alcanzaba este nivel de escolarización (el porcentaje de mujeres suponía casi un 97 por cien del de los varones), en 1992 los porcentajes se distancian claramente (la cifra anterior pasa a ser de casi un 84 por cien).

El porcentaje de la población que alcanza los estudios medios y anteriores a superiores aumenta de manera importante a lo largo del período, tanto por lo que se refiere a varones como en lo que respecta a las mujeres, aunque estas últimas a un ritmo mucho más rápido que los primeros (el porcentaje crece en

más de un 160 por cien, frente a algo menos de un 70 por cien para los varones). Hasta tal punto es así que la situación se invierte: en 1976 el porcentaje de mujeres suponía alrededor de un 77 por cien del correspondiente a los varones, mientras que en 1992 aquéllas superaban a éstos en un 19'5 por cien.

Por último, por lo que respecta a la población con estudios superiores, la evolución no es muy diferente de la anterior: el porcentaje de mujeres con este nivel de escolarización crece de manera mucho más acusada que en el caso de los varones (las mujeres casi cuadruplican su participación, mientras que los varones "tan sólo" la duplican). Sin embargo lo que sí diferencia este nivel de escolarización de los demás es la fuerte asimetría entre los sexos al principio del período. La evolución descrita supondrá un avance importante, pero aún así en 1992 el porcentaje de mujeres es algo más de la mitad que el de los hombres.

En resumen, el análisis de la población por sexos pone de manifiesto que, dentro del avance global de la población respecto a los niveles de escolarización, la mujer ha conseguido mejorar posiciones respecto al varón. Esto sin duda supone aumentar sus posibilidades de empleo, y será uno de los motivos que impulsan a la participación en el mercado de trabajo.

2. El crecimiento de la oferta laboral femenina: matrimonio e hijos.

En este apartado realizaré una descripción del proceso de incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Me parece importante efectuar esta descripción por las consecuencias que dicho fenómeno genera, sin que ello implique ningún tipo de juicio acerca de la importancia social de la actividad de los individuos en la esfera familiar o en el ámbito del trabajo de mercado. El hecho es que las estadísticas sólo recogen esta última, lo cual en el fondo no es sino una toma de postura clara, como pone de manifiesto el Consejo de Europa:

El enfoque fundamentalmente monetarista de la noción de producción ha reenviado a la categoría de «inactivos» a todos aquellos y aquellas que operan en el sector de la «reproducción de la fuerza de trabajo», es decir, aquellos cuya producción no se contabiliza en valores monetarios. El problema es, pues, el no reconocimiento del valor económico del trabajo en el hogar y de la educación de los hijos¹⁵.

Los datos que aparecen recogidos en las distintas tablas hacen referencia a las mujeres que pueden ser clasificadas como económicamente activas (es decir, ocupadas o paradas). Me parece que este colectivo responde mejor al título del apartado que la consideración de las mujeres ocupadas, ya que recoge tanto a las

¹⁵ CONSEJO DE EUROPA: *La Sécurité Sociale dans une société en mutation*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 1989 (versión en castellano de Eduardo GIMÉNEZ CHORNET: *La Seguridad Social en una sociedad cambiante*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992), párrafo 89 (pág. 133 de la versión española).

mujeres que están efectivamente trabajando como a aquéllas que desean hacerlo¹⁶. Por otro lado, salvo que se diga lo contrario, cuando hago referencia a algún tipo de tasa de actividad me estoy refiriendo siempre a tasas específicas de actividad¹⁷. De esta manera se elimina del cómputo a una parte de la población que según mandato legal no debería en ningún caso trabajar.

Pero antes de iniciar esta descripción sería útil tratar de precisar algo más el contenido del término "incorporación de la mujer al mercado de trabajo". Se trata de una denominación tan frecuentemente utilizada que a menudo no se sabe exactamente a qué hace referencia. En un sentido amplio se podría entender como tal un aumento de la actividad experimentado por la población femenina¹⁸. Sin embargo, si uno echa la vista atrás a través de series temporales de tasas de actividad, puede remontarse más de un siglo sin poder situar el inicio de este proceso. Y tratar de explicar la lenta evolución sufrida a lo largo de cien años

¹⁶ No obstante, no hay que olvidar la propia limitación de las estadísticas. Existe un grupo de personas que, aunque no están oficialmente registradas como activas, pueden recibir un empleo. Los requisitos que exigen las encuestas oficiales (especialmente la Encuesta de Población Activa) para clasificar a un individuo como económicamente activo implica que en ocasiones no sea recogido como tal aunque teóricamente forme parte de la oferta de trabajo.

¹⁷ En las estadísticas laborales se utiliza o bien la tasa bruta de actividad, o bien la tasa específica de actividad. La primera puede definirse como la relación entre la población activa y la población total. Por su parte, la tasa específica de actividad hace referencia a la relación entre la población económicamente activa de 16 o más años de edad y el total de la población de 16 o más años de edad. Evidentemente cuando estudie las tasas de actividad según tramos de edad me estaré refiriendo a tasas específicas de actividad.

¹⁸ Cuando se habla de actividad de la mujer se tiende a pensar en el trabajo asalariado y a asociar este concepto con la oferta de trabajo. Sin embargo no es despreciable el conjunto de mujeres que ejercen algún tipo de actividad por cuenta propia, por lo que se convierten también en demandantes de trabajo.

parece poco razonable. Por ello sería conveniente tratar de utilizar un concepto más estricto. Es decir, concretar un período en el que el aumento en la actividad femenina empieza a ser relevante y a partir del cual el nivel de participación es importante. Desde este punto de vista se pueden observar amplias diferencias entre los distintos países, tanto en lo que se refiere a la cronología como a la intensidad del proceso¹⁹.

En particular, si se observa la evolución de las tasas de actividad femenina²⁰, podría distinguirse un primer grupo de países que muestran una incorporación de la mujer al mercado de trabajo suave pero sistemática desde la Segunda Guerra Mundial. Como es sabido, durante esa época los países beligerantes tuvieron que recurrir a la mano de obra femenina para mantener el aparato productivo, lo que pudo marcar el comienzo de esa incorporación²¹. En

¹⁹ Se puede observar que la referencia al proceso de incorporación de la mujer sólo empieza a surgir cuando se generalizan los problemas que ésta genera en otros ámbitos, sobre todo en la familia. Sólo cuando la presencia laboral de la mujer alcanza el nivel suficiente como para que se pongan de manifiesto con frecuencia tensiones en el ámbito familiar, sólo en este caso se empieza a hablar de la problemática que conlleva dicho proceso. Las mujeres se están incorporando al mercado de trabajo desde hace más de un siglo. Estas mujeres a nivel individual siempre han tenido similares problemas, pero su número no ha sido lo suficientemente importante como para que éstos se conviertan en problemas sociales. Sólo cuando esta situación se hace frecuente se presta atención a sus problemas.

²⁰ En concreto he obtenido esta información del Anuario de Estadísticas del Trabajo, publicado por la Oficina Internacional del Trabajo.

²¹ Incluso en algún país como Finlandia las mujeres no volvieron al hogar una vez finalizada la contienda, sino que permanecieron en sus puestos de trabajo. Véase MIKKOLA, Matti: "Finland: Supporting Parental Choice", en Sheila B. KAMERMAN y Alfred J. KAHN (eds.): Child Care, Parental Leave and the Under 3s (Auburn House, Nueva York, 1991, págs. 145-170), págs. 149-152.

este grupo podríamos incluir a países tales como Estados Unidos²², Japón, Francia²³, Suecia²⁴, el Reino Unido, Italia o Austria.

Frente a este primer grupo cabría destacar una serie de países en los que la incorporación de la mujer al mercado de trabajo es en principio muy modesta. Sin embargo, cuando inician el proceso, éste se desarrolla a tasas muy superiores a las observadas para el primer grupo de países. Esto se produjo durante la década de los setenta en países como Canadá, Dinamarca (en la segunda mitad), Luxemburgo u Holanda. Otros, sin embargo, tendrán que esperar a la década de los ochenta: España (sobre todo en la segunda mitad), Grecia, Noruega, Portugal, Australia (también en la segunda mitad) y Nueva Zelanda.

En cualquier caso, si hubiera que situar con mayor concreción algún momento en que se inicia el proceso de incorporación de la mujer al mercado de trabajo, probablemente yo elegiría la década de los sesenta. Y si hubiera que

²² REISHUS, David: "Financing Child Care: Who Will Pay for the Kids?". National Tax Journal, vol. 42, nº 3, septiembre 1989, págs. 249-259.

²³ Este país, sin embargo, presentará una cierta aceleración en la tendencia durante las décadas de los setenta y ochenta, sobre todo en lo que hace referencia a las mujeres con hijos. Véase DAVID, Marie-Gabrielle y Christophe STARZEC: "France: A Diversity of Options", en Sheila B. KAMERMAN y Alfred J. KAHN (eds.): Child Care, Parental Leave and the Under 3s (Auburn House, Nueva York, 1991, págs. 81-113), págs. 86-89.

²⁴ También en este caso se observa un mayor dinamismo a partir de la segunda mitad de la década de los sesenta, concentrándose en las mujeres casadas con hijos pequeños. Véase SUNDSTRÖM, Marianne: "Sweden: Supporting Work, Family, and Gender Equality", en Sheila B. KAMERMAN y Alfred J. KAHN (eds.): Child Care, Parental Leave and the Under 3s (Auburn House, Nueva York, 1991, págs. 171-199), págs. 174-177.

elegir una parte de este colectivo como la protagonista del cambio tomaría a las mujeres casadas y, entre éstas, a las que tienen hijos pequeños²⁵. En España esta identificación será más difícil, y en algunos casos imposible, ya que la información es mucho más escasa y no se dispone de tal nivel de desagregación²⁶.

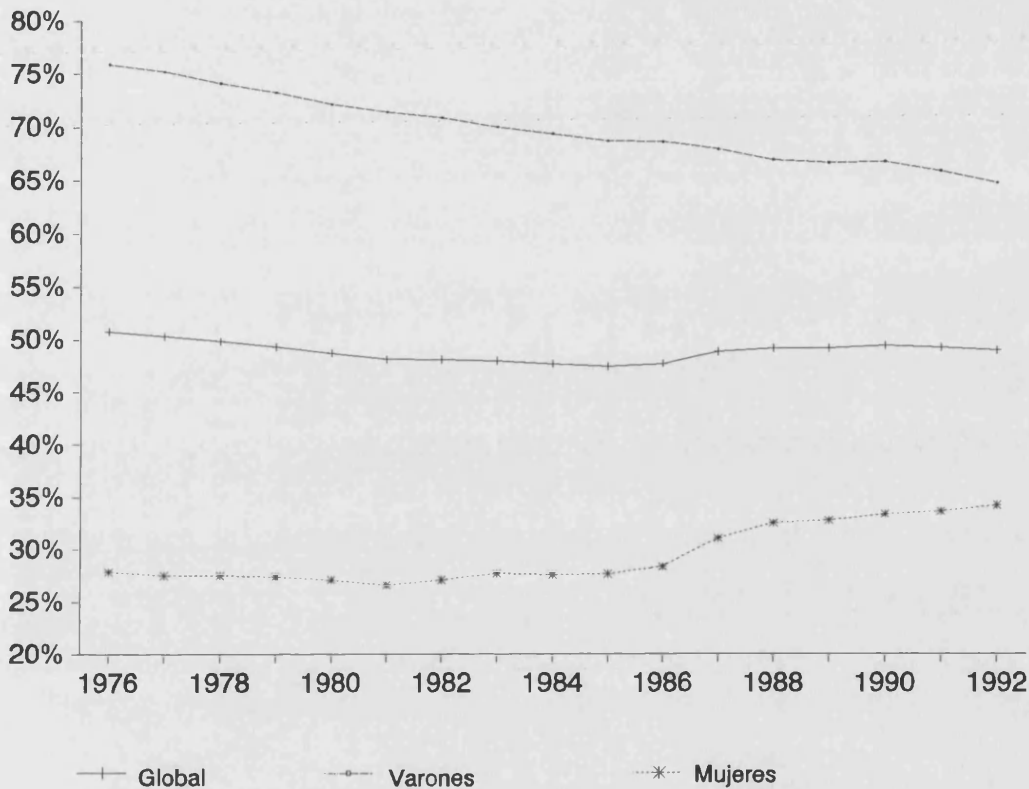
El único dato del que he podido disponer para un horizonte temporal amplio es el de la tasa de actividad femenina, que viene recogido en el Gráfico 1.9, junto a la evolución experimentada por los varones. No obstante, del gráfico podemos derivar varias conclusiones. En primer lugar, podemos observar que el incremento en la actividad de las mujeres españolas se lleva a cabo con un notable retraso (más de dos décadas) respecto a las mujeres de los países más desarrollados. Además la tendencia es mucho más débil: no se registra un movimiento importante hasta la segunda mitad de los años ochenta²⁷. Probablemente esto nos indique que el proceso no ha hecho más que empezar.

²⁵ KILLINGSWORTH, Mark R.: "Labour Supply of Women", en FATWELL, John; Murray MILGATE y Peter NEWMAN (eds.): The New Palgrave. A Dictionary of Economics (Mac Millan Press Limited, Londres, 1987, págs. 92-104). Por otra parte no es de extrañar que el proceso se lleve a cabo de esta manera. Estos son los colectivos que hasta el momento habían presentado unas tasas de actividad más bajas.

²⁶ No existen series para España sobre tasas de actividad para las mujeres con hijos, y mucho menos en función de la edad de éstos. Como mucho se puede encontrar algún dato aislado para un año concreto (ver por ejemplo, Gráfico 1.16), o en función del estado civil (gráficos 1.13 y 1.15).

²⁷ Hay que destacar que el salto que se produce entre 1986 y 1987 se debe en parte al cambio de definición de población activa llevado a cabo por la Encuesta de Población Activa, que tiende a aumentar el número de personas clasificadas en esta situación.

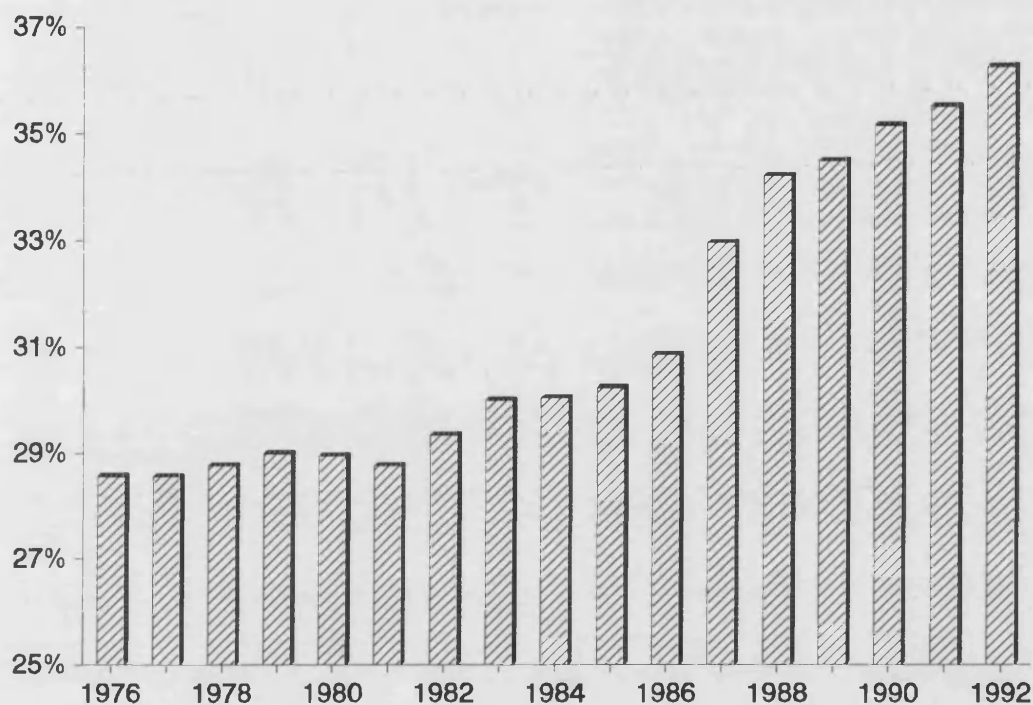
Gráfico 1.9: Tasas de actividad global, masculina y femenina. España (medias anuales).



Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales, varios números.

Ahora bien, si tenemos en cuenta que este crecimiento en la tasa de actividad femenina, aunque moderado, es simultáneo a una reducción en la tasa de actividad de los varones, podremos concluir que la presencia de la mujer en el mercado de trabajo ha aumentado a tasas ligeramente superiores.

Gráfico 1.10: Participación laboral de la mujer en España.



Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales, varios números.

El Gráfico 1.10 refleja la evolución de la tasa de participación laboral de la mujer²⁸ a lo largo del período de estudio, y en él se puede observar que el despegue se produce al inicio de la década de los ochenta, aunque empieza a ser importante a partir de la segunda mitad de la misma.

En el apartado anterior se puso de manifiesto la fuerte relación causal entre el nivel de escolarización y la actividad laboral. Esta relación en el caso de la

²⁸ Entiendo por tasa de participación laboral de la mujer la proporción entre el número de mujeres activas y el total de individuos activos.

mujer ha sido estudiada para España por Alfonso Novales²⁹. En su trabajo analiza la composición de la población femenina mayor de 16 años y la composición de la población femenina económicamente activa, según el nivel de escolarización. Observa lo que denomina un "cambio sociológico fundamental": la mejora en el nivel de enseñanza de la población femenina, lo que le llevará a concluir que:

Dada la dependencia positiva de las tasas de participación con respecto al nivel de estudios, el cambio mencionado permite explicar una gran parte del aumento producido en el número de mujeres activas. Por tanto, el incremento en la participación no parece ser consecuencia de un cambio estructural en el proceso de toma de decisiones, sino más bien de un incremento generalizado en el nivel educativo de la población femenina española³⁰.

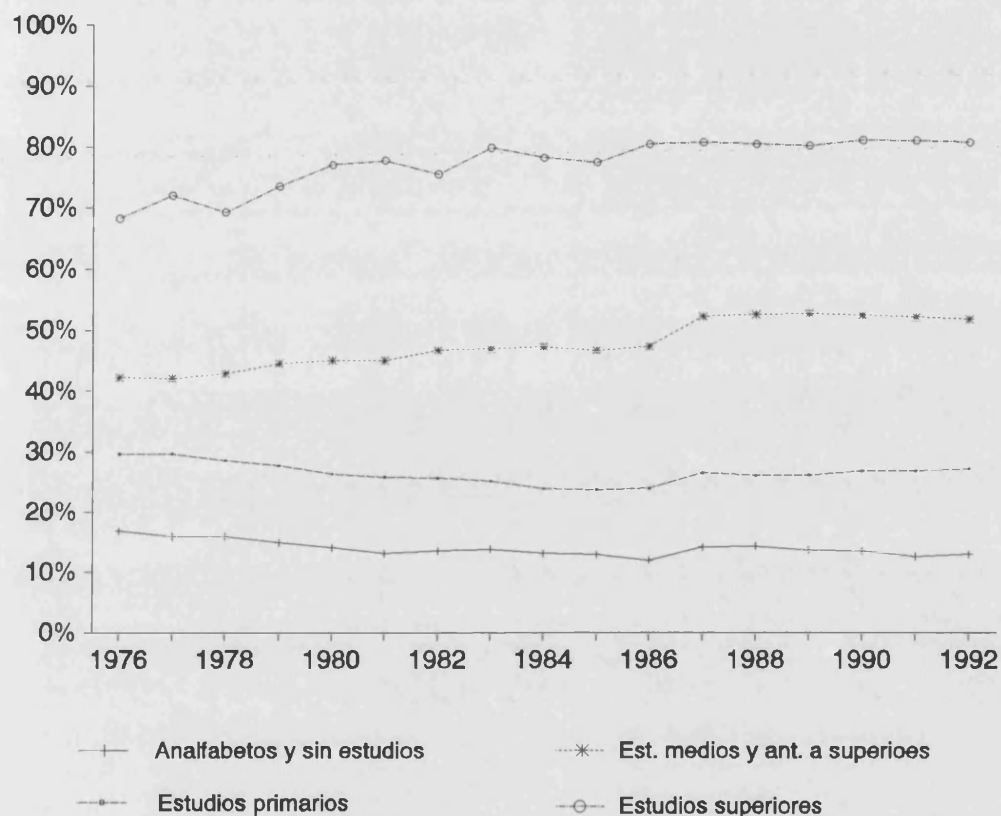
El razonamiento es el siguiente: si la tasa de actividad aumenta conforme lo hace el nivel de enseñanza, y la población femenina ha experimentado una mejora en el mismo, entonces lo lógico es esperar que la tasa de actividad femenina aumente. La segunda parte de la proposición quedó demostrada en el apartado anterior, mientras que la primera (relación entre actividad y nivel de enseñanza) podemos contrastarla a partir del Gráfico 1.11.

En efecto, este gráfico muestra claramente cómo la tasa de actividad crece conforme mejora el nivel de escolarización, en cada uno de los niveles

²⁹ Véase NOVALES, Alfonso: "La incorporación de la mujer al mercado de trabajo en España: participación y ocupación" (Moneda y crédito, nº 188, 1989, págs. 243-289).

³⁰ *Ibíd.*, pág. 253.

Gráfico 1.11: Tasas de actividad femeninas según nivel de escolarización.



Fuente: Elaboración propia a partir de E.P.A., 4º trimestre, I.N.E. 1976-1992.

seleccionados y para cada uno de los años. Por ejemplo, en los últimos años la tasa de actividad de la mujer con estudios superiores es seis veces mayor a la correspondiente a la mujer analfabeta y sin estudios.

Por lo tanto el cambio sustancial en el nivel de escolarización de la mujer parece estar fuertemente correlacionado con la evolución mostrada por las tasas

de actividad. Sin embargo, el Gráfico 1.11 nos proporciona también información acerca de la evolución de la tasa de actividad para cada uno de los niveles de escolarización, algo que no queda suficientemente explicado en el trabajo de Novales. En concreto, se puede observar que las tasas de actividad de las mujeres con menos estudios se han visto ligeramente reducidas a lo largo del período, mientras que han aumentado las tasas de participación de los grupos que gozan de un elevado nivel de escolarización³¹. Estos movimientos pueden responder a los otros factores que han sido mencionados en el apartado anterior, especialmente a la percepción por parte de la mujer del coste de oportunidad de permanecer en el hogar.

³¹ Esta tendencia se observa para todo el período excepto para el año 1992 en el que curiosamente se invierte.

2.1. Características de la mujer que se incorpora al mercado de trabajo.

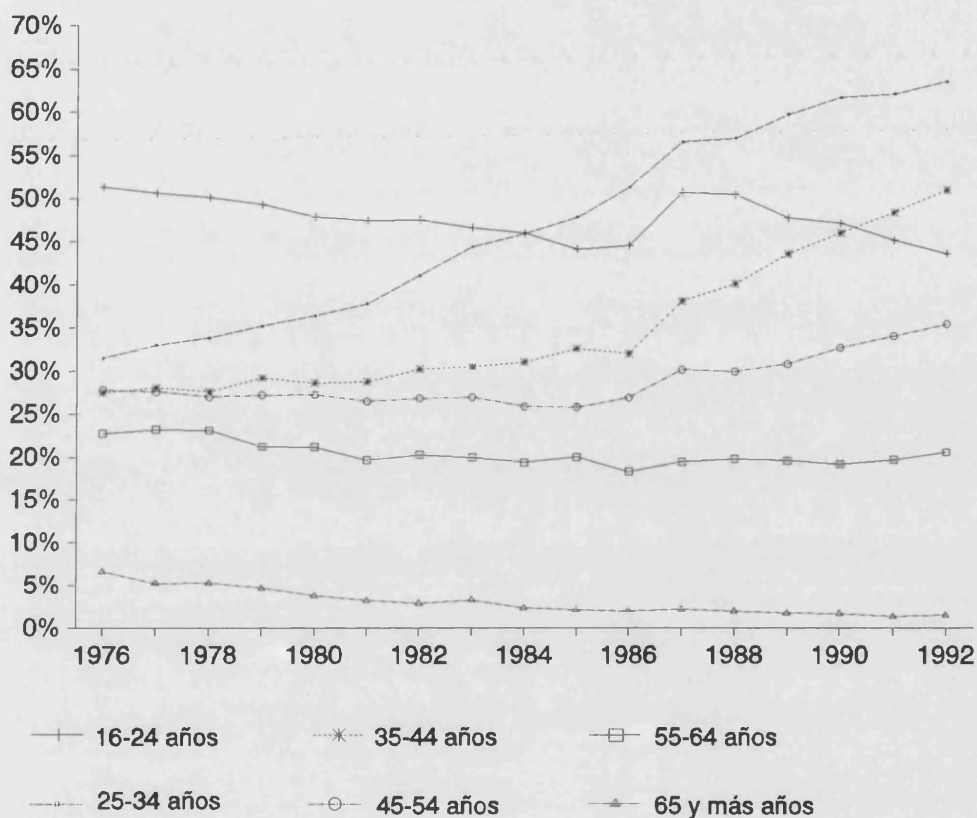
Una vez registrado el incremento en la participación laboral femenina sería interesante averiguar las características de la mujer que en los últimos años ha entrado a formar parte de dicha esfera. A mi juicio, y a partir de los datos de los que dispongo, dos son los rasgos que caracterizan a la mujer que se incorpora al mercado de trabajo. Se trata de una mujer joven y casada.

El Gráfico 1.12 muestra la evolución de las tasas de actividad femenina en función de la edad. Salvo en el tramo de 16 a 24 años, el resto se comporta de la manera esperada. Este primer intervalo parte de unos niveles de actividad muy elevados pero se observa una tendencia a lo largo del período claramente decreciente: la tasa de actividad desciende en casi ocho puntos³². Probablemente este descenso sea consecuencia directa del aumento en los niveles de escolarización.

A partir de aquí se observa una relación inversa entre la edad y dos variables importantes: en primer lugar, la tasa de crecimiento de la actividad; y,

³² De nuevo se observa entre los años 1986 y 1987 una discontinuidad provocada probablemente por el cambio mencionado en la Encuesta de Población Activa, que tiende a aumentar el número de personas clasificadas como activas. Esto puede explicar el cambio de tendencia observada en este tramo de edad para estos años.

Gráfico 1.12: Tasas de actividad femenina en función de la edad.



Fuente: Encuesta de Población Activa, 4º trimestre, I.N.E. 1976-1992.

en segundo lugar, el inicio de dicha fase de crecimiento. Las mujeres cuya edad oscila entre 25 y 34 años presentan crecimientos en sus tasas de actividad laboral ya antes de 1976, que son con diferencia los más elevados, ya que duplican durante el período recogido sus tasas de actividad. El siguiente intervalo, de 35 a 44 años, crece a una tasa también muy importante (en 1992 la tasa de actividad es un 85 por cien superior a la de 1976) pero inicia esta fase en un momento

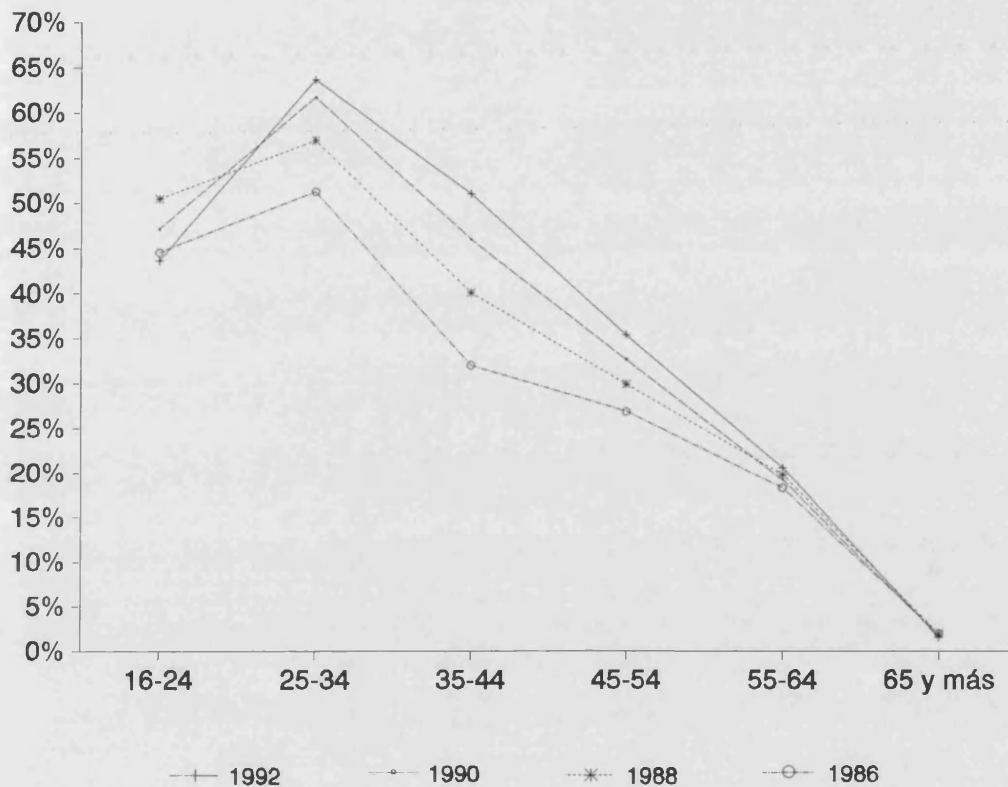
posterior, que podemos situar al inicio de la década de los ochenta³³. Algo más distanciado se encuentra el siguiente tramo de edad, tanto en lo que respecta a su ritmo de crecimiento (un 30 por cien en todo el período) como al inicio del mismo (a partir de 1985). Las mujeres de más edad, sin embargo, muestran descensos claros en sus tasas de participación (casi un 10 por cien en el intervalo de 55 a 64 años y más de un 75 por cien para las mujeres de 65 y más años).

La evolución experimentada en los últimos años puede ser observada más claramente con otro tipo de representación, la recogida en el Gráfico 1.12 bis, más habitual en los análisis por edades. En estos años se muestran las tendencias enumeradas antes. Por una parte, una reducción en la actividad de las mujeres muy jóvenes y muy mayores y un aumento en las restantes y, por otra, una "masculinización" de las curvas, en el sentido de la desaparición del bache en la actividad típico de las mujeres que deben ocuparse del cuidado de sus hijos (sobre todo en el intervalo de 35 a 44 años, la época más crucial en este sentido).

En resumen, el aumento en la tasa de actividad femenina (pasa de algo menos de un 28 por cien en 1976 a más de un 34 por cien en 1992) puede imputarse a las mujeres cuya edad oscila entre los 25 y los 45 años, y a pesar de los descensos en la actividad de las más jóvenes y las mayores.

³³ Sin embargo, el ritmo de crecimiento entre 1980 y 1992 es globalmente parecido al registrado por las mujeres más jóvenes, mientras que entre 1985 y 1992 es claramente superior.

Gráfico 1.12 bis: Tasas de actividad femenina en función de la edad. Varios años.

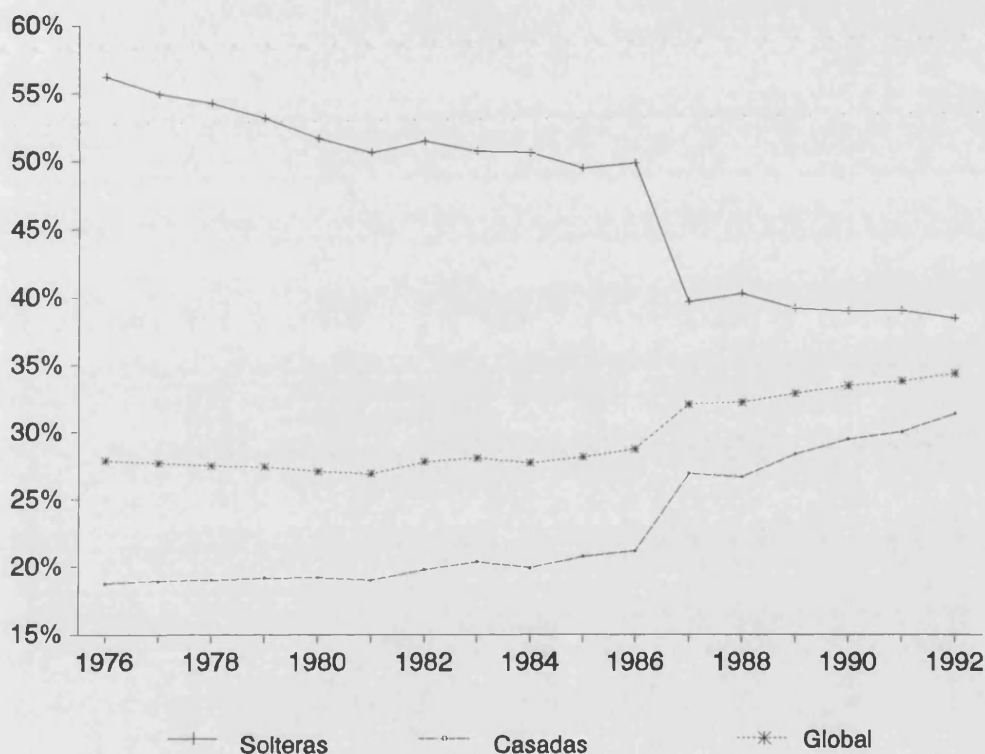


Fuente: Encuesta de Población Activa, 4º trimestre, I.N.E. 1976-1992.

Por su parte, el Gráfico 1.13 refleja la evolución de las tasas de actividad femeninas en función del estado civil³⁴. También en este caso las tendencias son muy claras, salvo las discontinuidades observadas entre 1986 y 1987, que

³⁴ Lo ideal habría sido disponer de datos más desagregados, de manera que se reflejara la evolución de la actividad según el número de hijos, variable que para los objetivos de este trabajo es fundamental. Sin embargo no es posible disponer de los mismos, por lo que tengo que utilizar como aproximación, ciertamente imperfecta, el estado civil.

Gráfico 1.13: Tasas de actividad femeninas en función del estado civil.



Nota: hasta 1986 la población se clasifica en solteras y no solteras. A partir de 1987 se distingue entre no casadas y casadas.

Fuente: Encuesta de Población Activa, 4º trimestre, 1976-1992.

responden de nuevo a cambios en la Encuesta de Población Activa³⁵. Aunque

³⁵ En este caso cambia la manera de agrupar a los distintos colectivos. La población según su estado civil puede ser clasificada en cuatro grandes grupos: solteras, casadas, viudas y separadas. El problema es que hasta 1986 se distingue entre solteras y no solteras, agrupando en este último epígrafe a las casadas, viudas y separadas. A partir de 1987, sin embargo, se divide a la población en casadas y no casadas, incluyéndose ahora a las viudas y separadas en este último grupo. Estos dos colectivos muestran mayor actividad que las mujeres casadas y menor que las solteras, lo que explica, junto con los cambios comentados anteriormente, el salto producido en ambas curvas. Para simplificar la lectura, distinguiré a partir de ahora, entre mujeres solteras y casadas, con la salvedad que acabo de comentar.

la tendencia general muestra un aumento de las tasas de actividad, la descomposición de la misma revela la caída llevada a cabo por las mujeres solteras y el importante incremento en la actividad de las mujeres casadas. Si se realiza este mismo análisis por niveles de escolarización se observa en todos y cada uno de ellos esta misma tendencia, sea por descenso en la actividad de las mujeres solteras (mujeres analfabetas y sin estudios o con estudios primarios), sea por el acercamiento de las tasas de actividad de las mujeres casadas (en el caso de los estudios medios y anteriores a superiores o en el de los estudios superiores). Es éste un resultado que no nos debe extrañar ya que si se producen aumentos relevantes de la participación de la mujer éstos deben provenir del colectivo que hasta ahora ha mostrado menos actividad laboral como es el caso de la mujer casada.

En resumen, de la evolución experimentada por la población en general podemos destacar un colectivo con unas características muy determinadas, que se ha desplazado hacia niveles de escolarización superiores y que ha encabezado la incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Se trata, como hemos comentado ya, de mujeres de edad comprendida entre los 25 y los 45 años, mayoritariamente casadas. Además es el colectivo que con mayor probabilidad, tanto por su edad como por su estado civil, tienen o van a tener descendencia. Por lo tanto las mujeres de estas características son precisamente las que van a necesitar un mayor apoyo público.

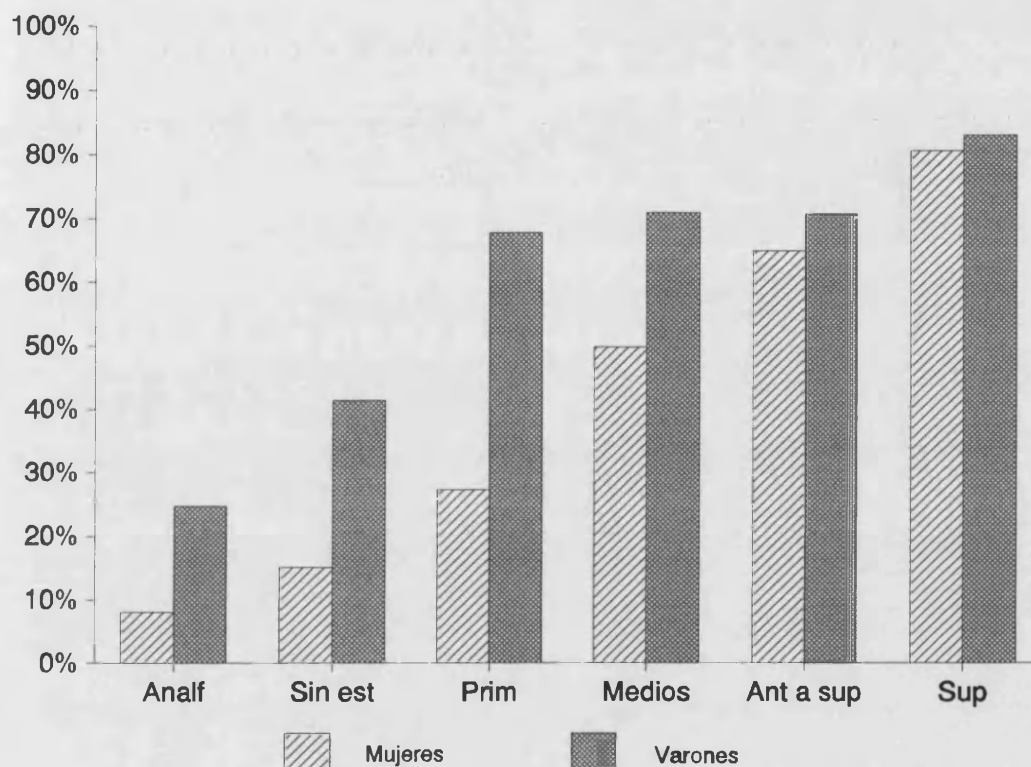
2.2. Incorporación laboral femenina vs. masculina.

Uno puede pensar que si las cosas se desarrollan de una manera tan positiva no es necesaria la intervención pública en el campo de la educación infantil, aún más si tenemos en cuenta que el colectivo más dinámico en todos los aspectos es aquél que se encuentra en la etapa vital de la procreación y crianza de los hijos. Esto sería cierto si la evolución descrita, ciertamente positiva, nos hubiera llevado a la meta deseada. Pero desafortunadamente esto no es así, ya que la situación laboral de la mujer sigue siendo sustancialmente distinta de la del hombre. Y uno de los factores que, a mi juicio, influye más en estas diferencias es la presencia de los hijos. Estas diferencias son las que voy a tratar de describir en las siguientes páginas.

A pesar de las modificaciones que se han producido en los últimos años, la presencia de la mujer sigue siendo claramente inferior a la del hombre: basta con revisar los datos sobre actividad y participación de la mujer en el mercado de trabajo (ver gráficos 1.9 y 1.10). Es más, como comprobaremos enseguida, las diferencias existen para todos los niveles de escolarización y sea cual sea la edad, mientras que se agravan en el caso de mujeres con hijos pequeños.

Como puede observarse en el Gráfico 1.14 las tasas de actividad femenina son siempre inferiores a las masculinas, sea cual sea el nivel de escolarización.

Gráfico 1.14: Tasas de actividad por sexos según el nivel de escolarización. 1992.



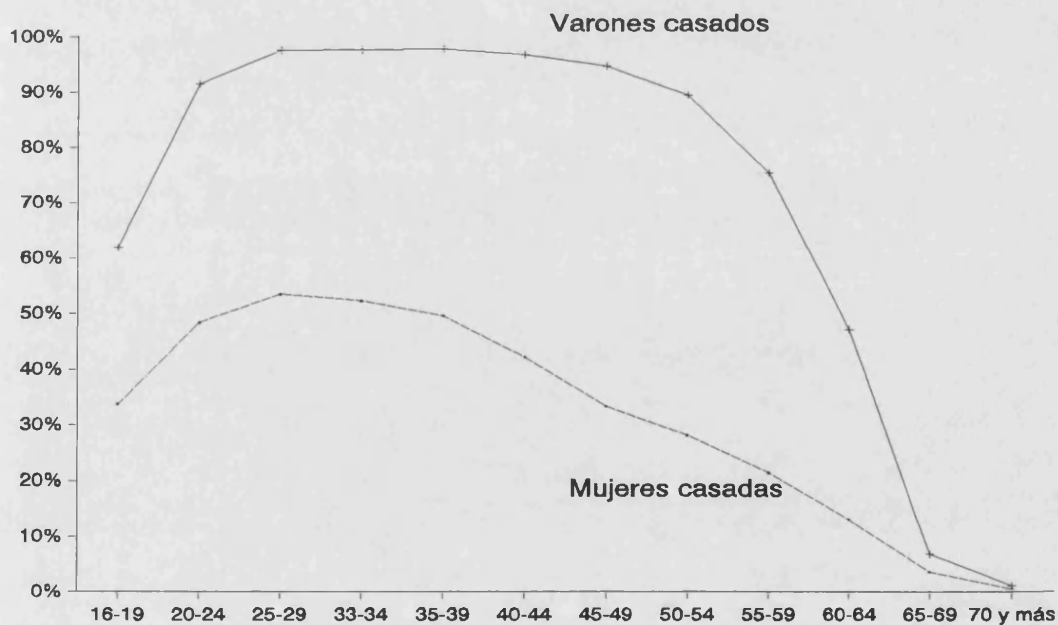
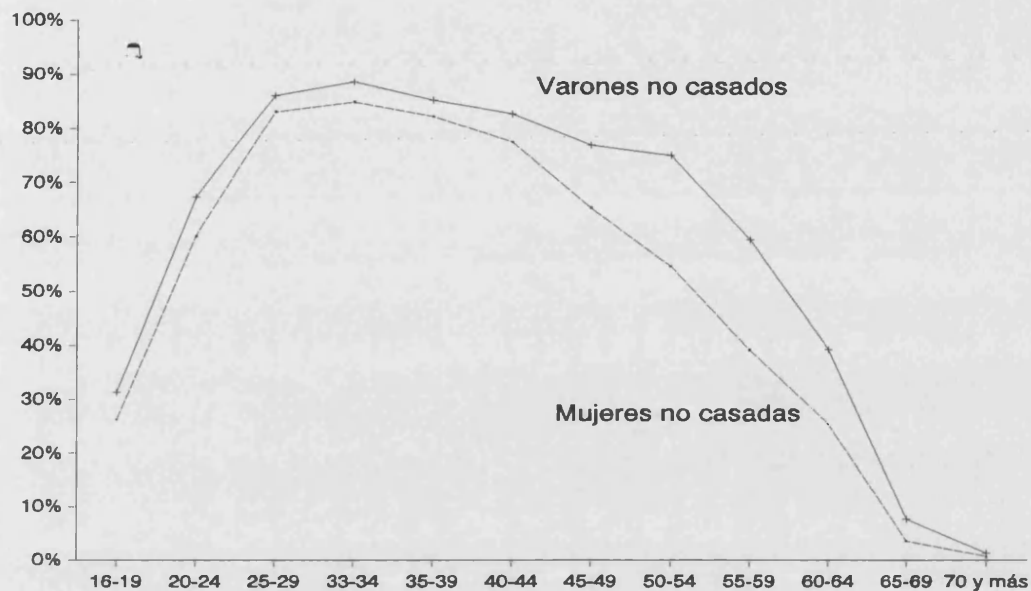
Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales, 1992.

Pero también es cierto que las diferencias se van reduciendo conforme aumenta éste. Si en los niveles más bajos la actividad masculina duplica e incluso triplica a la femenina, en el caso de los estudios medios la primera es superior a la segunda en "sólo" un 43 por cien, siendo muy reducida o prácticamente irrelevante en el caso de la enseñanza anterior a superior y superior (un 9 por cien y un 3 por cien, respectivamente). Esto pone de manifiesto, como veremos más adelante, que el coste de oportunidad de quedarse en casa realizando actividades

domésticas aumenta conforme crece el nivel de enseñanza. O utilizando otro argumento, al aumentar el nivel de escolarización el salario crece y se hace más asequible la adquisición en el mercado de educación infantil.

El Gráfico 1.15 muestra una comparación entre las tasas de actividad masculina y femenina para el año 1992, distinguiendo según el estado civil de unos y otras. Tanto si contemplamos los colectivos de individuos casados como no casados las tasas de actividad femeninas son inferiores en todas las edades con respecto a las correspondientes a los varones. También se puede observar cómo la edad supone la abertura de una brecha entre ambos sexos. Partiendo de un nivel similar para el tramo de 16 a 19 años, las tasas se separan progresivamente, reduciéndose la diferencia sólo cuando las edades son muy elevadas para participar en el mercado de trabajo. Sin embargo, lo más relevante que se puede destacar es la divergencia existente según el estado civil. En el caso de los individuos no casados (es decir, solteros, viudos y separados), las diferencias son mínimas en la mayor parte de los tramos de edad (salvo la edad comprendida entre los 45 y los 65 años, en los que la separación es algo superior). El supuesto de los individuos casados es completamente diferente, ya que la brecha existente entre la actividad de los varones y de las mujeres es muy elevada casi a cualquier tramo de edad, pero especialmente en aquéllos años que usualmente se dedican al cuidado de los propios hijos. La explicación de estas diferencias se encuentra en la dedicación de la mujer a las actividades domésticas, principalmente en lo

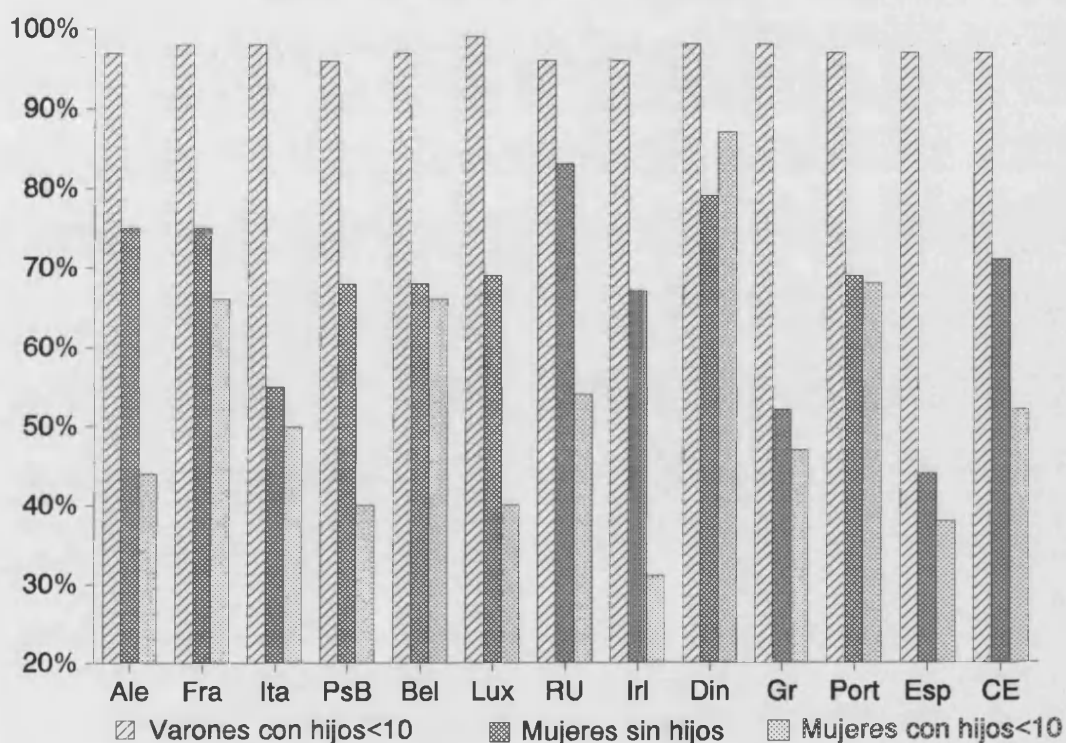
Gráfico 1.15: Tasas de actividad de varones y mujeres en función de la edad y el estado civil. 1992.



Fuente: Encuesta de Población Activa, 4º trimestre, 1992.

que se refiere a la crianza de los hijos.

Gráfico 1.16: Tasas de actividad para diferentes colectivos. CE, 1988.



Nota: los datos correspondientes a las mujeres sin hijos corresponden a tasas de ocupación.

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea (1990), pág. 7.

Respecto a este último punto, podemos constatar el efecto de la dedicación a los hijos en el Gráfico 1.16. En él se recogen datos acerca de las tasas de actividad de los varones y de las mujeres de los diferentes países de la Comunidad Europea, distinguiendo en el caso de éstas, las tasas de actividad en presencia o ausencia de hijos pequeños. Con estos datos se pretende comparar la actividad

de tres grupos de población: los varones con hijos menores de 10 años, las mujeres con hijos menores de 10 años, y las mujeres sin hijos que se encuentran situadas en un tramo de edad similar a las anteriores (entre 20 y 39 años). Como puede verse, en todos los países se produce el mismo patrón respecto a la actividad: los varones presentan tasas de actividad claramente superiores a las mujeres, y entre éstas, por lo general las mujeres sin hijos tienen tasas de actividad superiores a las correspondientes a las mujeres con hijos³⁶. Pero las diferencias entre unos y otros Estados son elevadas. En este contexto España se encuentra en los últimos puestos de la Comunidad. Mientras que la tasa de actividad de los varones españoles con hijos menores de 10 años coincide con la media de la Comunidad Europea, la tasa de ocupación de las mujeres sin hijos es la más baja (27 puntos por debajo de la media) y la tasa de actividad de las mujeres con hijos menores de 10 años sólo supera la registrada en Irlanda.

De todas formas lo que más me interesa destacar de este último gráfico es la existencia de divergencias entre estos colectivos. Dado que los datos referentes a las mujeres sin hijos son datos de ocupación se supone que sus tasas de actividad serán superiores. Teniendo esto en cuenta vemos que la diferencia entre la actividad laboral de este colectivo y la de los varones con hijos pequeños,

³⁶ No obstante hay que destacar que la información presentada no es completa, ya que los datos correspondientes a las mujeres entre 20 y 39 años sin hijos son tasas de ocupación, no de actividad. Por lo tanto habría que esperar que las tasas de actividad de este colectivo se acercasen a las del varón y se alejasen de las de las mujeres con hijos pequeños. En cualquier caso, este problema no modifica el sentido de mi razonamiento, sino que más bien lo refuerza.

aunque existe, no es excesivamente importante. Esta conclusión es similar a la que obteníamos de la comparación para España entre varones y mujeres no casados. Sin embargo la comparación entre la actividad de los varones y mujeres, ambos con hijos pequeños, y ahora que los datos son homogéneos, arroja diferencias sustanciales. En algunos países (Irlanda) la actividad del varón llega a triplicar la correspondiente a la mujer, y como media es un 86 por cien superior. El resultado coincide de nuevo con la previsión apuntada en la comparación de las tasas de actividad de varones y mujeres casados, en el caso de España. En definitiva, lo que en general marca las diferencias en cuanto a la actividad laboral se refiere ya no es tanto el sexo *per se*, sino la presencia de hijos pequeños.

3. La igualdad de oportunidades de las mujeres y de los hombres en el mercado de trabajo: el coste de la crianza de los hijos.

Del apartado pueden extraerse principalmente dos conclusiones. En primer lugar, en España estamos asistiendo aún hoy al proceso de incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Sin embargo, y en segundo lugar, aún persisten ciertos obstáculos o barreras a esta integración, constituyéndose como uno de los más importantes el coste que implica la crianza de los niños pequeños. Será este segundo punto el que desarrollaré en este apartado.

Conforme la incorporación de la mujer al mercado de trabajo se va convirtiendo en una realidad, también se hacen cada vez más patentes los problemas que ésta ha de afrontar para compaginar las tareas que tradicionalmente había realizado (la actividad doméstica) con las responsabilidades laborales y profesionales que adquiere. Y paralelamente comienza a formarse una nueva categoría, un nuevo objetivo social: la igualdad de oportunidades de la mujer respecto al hombre en el ámbito laboral. Esta categoría requerirá la intervención pública, que tratará de conseguir un estado de cosas diferente al que se obtendría dejando actuar libremente a las fuerzas del mercado laboral. Es decir, hoy por hoy la mujer todavía es la principal responsable del trabajo doméstico dentro de la familia, especialmente en lo que respecta a la crianza de los hijos. Por ello

cuando se plantea la posibilidad de entrar en el mercado de trabajo, debe ponderar la recompensa que obtendrá (el salario y la satisfacción personal) con los costes que esta decisión lleva aparejados. Pero estos costes no son los mismos a los que se enfrenta el hombre. No sólo debe calcular el coste que supone renunciar a parte de su ocio, sino también el coste que implicará el abandono de la actividad doméstica, sobre todo si tiene hijos pequeños para los que debe adquirir servicios de educación infantil³⁷. Evidentemente el demandante de trabajo ofrecerá, en el mejor de los casos³⁸, el mismo salario por el mismo trabajo, independientemente del sexo del oferente. En resumen, cuando una mujer se plantea la decisión de trabajar evalúa el beneficio que obtendrá después de descontar los costes mencionados, por lo que evidentemente su situación respecto al varón será desigual. Esta clase de desigualdad es la que la intervención pública debe tratar de corregir, y pienso que uno de los caminos para conseguirlo será la financiación pública de la educación infantil, ya que supone una reducción en los costes añadidos a los que se enfrenta la mujer a la hora de decidir sobre su actividad laboral.

Una vez introducido el problema, en este apartado pretendo desarrollar dos ideas. En primer lugar recogeré información acerca del desarrollo del problema de la igualdad de oportunidades, o de cómo los diferentes niveles de gobierno y

³⁷ Desarrollaré más este punto en el segundo capítulo.

³⁸ No entraré en el problema de la diferencia salarial entre varones y mujeres, aunque se trata de otro obstáculo añadido.

las diferentes instituciones se hacen eco del mismo. La segunda parte del apartado estará destinada a demostrar que la financiación pública de la educación infantil puede contribuir de manera decisiva a facilitar el acceso de la mujer al mercado de trabajo. Para ello contaré, además de los documentos mencionados, de todo un abanico de trabajos empíricos que relacionan ambas variables.

3.1. Gestación y desarrollo del concepto de igualdad de oportunidades.

Como he comentado, conforme la incorporación de la mujer al mercado de trabajo se hace habitual, empiezan a surgir una serie de problemas que antes, por su escasa frecuencia, no eran tenidos en cuenta. Aparece por tanto un nuevo fenómeno y con él se ponen en evidencia las desigualdades a las que se enfrentan las mujeres respecto a los hombres en el mundo del trabajo. Este proceso va dando forma al concepto de igualdad de oportunidades, que se empieza a desarrollar a principios de la década de los setenta.

En este sentido las Naciones Unidas declaran la década 1975-1985 como el Decenio de la Mujer. La Conferencia Mundial de Copenhague de 1980 establecerá el Programa de acción para el Progreso de la Mujer³⁹ donde se recogen, entre otras, medidas relacionadas con la financiación pública de la educación infantil.

Por ejemplo, se da prioridad al fomento de "la plena igualdad de oportunidades y de trato para las mujeres en el empleo", lo que implica medidas para:

³⁹ NACIONES UNIDAS: Programa de acción para la Segunda Mitad del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz, aprobado por la Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, Copenhague, 1980.

garantizar que las mujeres y los hombres reciben igual remuneración por un trabajo de igual valor..., mejorar las condiciones de trabajo y la movilidad profesional de las mujeres trabajadoras..., garantizar la igualdad de derechos y de oportunidades para acceder a un empleo remunerado de las mujeres del campo tanto en puestos de trabajo agrarios como no agrarios y en condiciones de trabajo adecuadas... y fomentar la movilidad profesional de las mujeres mediante el estímulo a las medidas de protección a la maternidad, servicios de guardería, formación técnica y protección a la salud...⁴⁰

Más adelante, en 1985, este mismo organismo desarrollará en las Estrategias de Nairobi⁴¹ una serie de medidas encaminadas al mismo objetivo, donde se destaca la necesidad de establecer medidas que promuevan la incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Así, en el párrafo 13 se insta a que:

con el debido reconocimiento de las dificultades que ello entraña, los gobiernos, las organizaciones internacionales y regionales y las no gubernamentales intensifiquen sus esfuerzos para promover la independencia de la mujer de un modo viable y duradero. Como la autonomía económica constituye una condición previa necesaria de la independencia, estos esfuerzos deberán concentrarse sobre todo en facilitar el acceso de la mujer a las actividades remuneradas.

⁴⁰ *Ibíd.*, párrafo 109. El subrayado es mío.

⁴¹ NACIONES UNIDAS: Estrategias a Largo Plazo de Nairobi para el Progreso de la Mujer, adoptadas por la Conferencia Mundial de Revisión y Evaluación de los Resultados del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz; Nairobi, julio de 1985. Nueva York, 1986.

Ahora bien, dicho documento recuerda que la actividad laboral de la mujer puede dar lugar a problemas de reconciliación entre esta esfera y la familiar.

Como se recoge en los párrafos 101 y 102:

A pesar de los considerables esfuerzos de muchos países para transferir tareas realizadas tradicionalmente por las mujeres a los hombres o bien a los servicios públicos, las actitudes tradicionales persisten, y de hecho han contribuido a incrementar la carga de trabajo que recae sobre las mujeres ... ni el actual aumento del empleo de las mujeres ni el reconocimiento de que constituyen una proporción significativa de los productores han venido acompañados de los reajustes sociales necesarios para liberarlas de la carga del cuidado de los niños y de la casa.

Por ello en el párrafo 128 se propone como una vía de solución la intervención pública:

...dar prioridad al desarrollo de la infraestructura social, como servicios de guardería adecuados y educación para los niños de padres que trabajan, ya sea en casa, en el campo o en fábricas, con el fin de reducir la «doble carga» de las mujeres que trabajan tanto en las zonas urbanas como en las rurales.

También en 1985 la Organización Internacional del Trabajo aprueba una Resolución sobre Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Hombres y Mujeres en Materia de Empleo, donde se establece una serie de medidas que deben adoptar tanto las naciones como la propia OIT. Entre ellas hay que destacar la necesidad de armonización de las responsabilidades familiares y laborales.

La Comunidad Europea ha venido ocupándose también del tema de la igualdad de oportunidades y de los problemas que acarrea la actividad laboral de la mujer desde fechas muy tempranas. Por ejemplo, el punto 16 de la Carta Social, bajo el título "Igual tratamiento para hombre y mujeres" establece que: "Conviene ... desarrollar medidas que permitan a hombres y mujeres compaginar más fácilmente sus obligaciones profesionales y familiares"⁴².

El inicio de este proceso en las Comunidades Europeas puede estar marcado por la constitución, en 1981, del Comité consultivo para la igualdad de oportunidades, compuesto por representantes de todos los países miembros. A partir de aquí la Comisión empieza a tomar medidas para la consecución de la igualdad de oportunidades, y lo hace principalmente a través de tres programas de acción para la igualdad de oportunidades, que se establecen para los períodos 1982-1985, 1986-1990 y 1991-1995.

Los dos primeros programas de acción pusieron de manifiesto que la igualdad de trato entre hombres y mujeres sólo se puede conseguir si se arbitran medidas que permitan conciliar la vida profesional con las responsabilidades familiares. En este sentido la Comisión creó la Red de servicios de atención a la infancia. Los trabajos realizados por dicha red alcanzaron, entre otras

⁴² CONSEJO DE EUROPA: Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, adoptada el 9 de diciembre de 1989 en el Consejo Europeo de Estrasburgo por los Jefes de Estado y de Gobierno de once Estados miembros.

conclusiones, la siguiente: un sistema de educación infantil de calidad es condición previa para una verdadera igualdad de oportunidades ante el empleo entre hombres y mujeres.

El Tercer Programa de Acción comunitario a medio plazo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (1991-1995) se fija tres objetivos prioritarios, uno de los cuales consiste en "eliminar los obstáculos para la integración de las mujeres en el mercado de trabajo, garantizando, en particular, un equilibrio armonioso entre el trabajo y la vida familiar"⁴³. El 18 de diciembre de 1990 la Comisión decidió aplicar, en el marco de los Fondos Estructurales, una iniciativa comunitaria (NOW: New Opportunities for Women) para fomentar la formación profesional y el empleo de las mujeres. El Tercer Programa de Acción pretende utilizar esta iniciativa para la financiación de distintos programas, ya que "La insuficiencia general de las posibilidades de acogida de niños ... constituye un obstáculo a la participación de las mujeres con niños en el mercado de trabajo y en la formación ..."⁴⁴. En este marco la Comunidad apoya:

- a. la creación de guarderías en favor de las mujeres que trabajen o estén en proceso de formación;

⁴³ COMISIÓN EUROPEA: Igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres. Tercer Programa de Acción Comunitario a medio plazo. 1991-1995, (publicado en castellano por el Instituto de la Mujer -Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1992). Página 15 de la versión española.

⁴⁴ *Ibíd.*, pág. 17 de la versión española.

- b. la financiación de los costes de funcionamiento de las guarderías dependientes de los centros de formación profesional;
- c. los programas de formación profesional para los trabajadores del sector de la educación infantil.

Por otro lado, la Comisión también tiene como objetivo la aprobación de una recomendación sobre las modalidades de centros de educación infantil. Se pretende con esto recoger información homogeneizada sobre todos los Estados miembros; así como controlar, evaluar y establecer criterios de calidad para estos servicios.

Las declaraciones de intenciones expresadas por los organismos internacionales, así como las medidas concretas y las recomendaciones emanadas de la Comunidad Europea se han traducido también en España en programas relativos a la igualdad de oportunidades, que incluyen medidas mucho más concretas que las recogidas anteriormente. En este sentido se han desarrollado dos planes para la igualdad de oportunidades de las mujeres, que abarcan los períodos 1988-1990 y 1993-1995. Se trata de la respuesta nacional al segundo y tercer programas de acción comunitarios. Como veremos, también en estos planes se abordan los problemas de las mujeres respecto del cuidado de sus hijos y se arbitran las primeras medidas al respecto.

El I Plan para la Igualdad de Oportunidades⁴⁵ se estructura en torno a seis grandes áreas de actuación. Cada una de estas áreas cuenta con una serie de objetivos, que a su vez pretenden ser alcanzados a través de un conjunto de actuaciones. Vemos, pues, que el documento tiene un carácter mucho más pragmático que los examinados anteriormente. Habría que destacar, en primer lugar, dentro del área "Educación y cultura", y como parte del objetivo "Combatir los estereotipos sexistas en el material didáctico y en los currícula", la Actuación 2.1.3.: "Establecer cursos de aprendizaje práctico de todas las destrezas y actitudes necesarias para la vida doméstica en la enseñanza obligatoria". Una vez constatado el proceso de incorporación de la mujer al mercado de trabajo, en tanto es un proceso que además se quiere alentar, se hace necesario establecer medidas que reduzcan la carga que el trabajo doméstico supone para la mujer. La primera de ellas supone la redistribución de las tareas del hogar dentro del propio ámbito doméstico. Para ello es necesario un cambio en las actitudes que se intenta propiciar desde el sistema educativo.

Pero esta redistribución interna del trabajo no va a ser suficiente, sobre todo en lo que respecta al cuidado de los hijos. Por ello también se prevén medidas, aunque con excesiva discreción a mi juicio, con el fin de que la sociedad participe también en la distribución de estas tareas. Así en el área "Empleo y relaciones laborales", se contempla el objetivo 3.7. "Hacer compatibles la

⁴⁵ INSTITUTO DE LA MUJER (MINISTERIO DE CULTURA): Plan para la igualdad de oportunidades de las mujeres. 1988-1990, Ministerio de Cultura, Madrid, 1987.

realización de un trabajo con el ejercicio de la maternidad y de la paternidad".

El objetivo aquí no es ya la redistribución de tareas dentro de la familia (de la mujer al varón), sino que la sociedad asuma parte de los costes que implica la crianza de los hijos. Desafortunadamente este objetivo se traduce en actuaciones más bien tibias, como la 3.7.5. ("Facilitar la actividad laboral de las personas con hijos que trabajan en la Administración Pública, ofreciendo servicios para la atención y cuidado de los niños") donde se expone lo siguiente:

La educación y el cuidado de los niños de 0-3 años no están cubiertos por el sistema escolar. Las jornadas laborales no coinciden con las jornadas y vacaciones escolares. La dependencia casi exclusiva de los hijos del cuidado de las madres obliga a éstas a abandonar su puesto de trabajo o a solicitar permisos que redundan en perjuicio de su actividad laboral.

Se realizará un estudio que permita conocer, en una primera fase, las necesidades de servicios para el cuidado de los niños existentes en el ámbito de la Función Pública y las posibilidades concretas de implantar estos servicios a la vista del coste económico de los servicios-tipo y de su impacto financiero en los Presupuestos Generales del Estado.⁴⁶

Aunque el diagnóstico de la situación es acertado, la medida propuesta es muy modesta, tanto por la ausencia de compromiso de la Administración, como por el escaso ámbito de aplicación: se circunscribe exclusivamente a los trabajadores del sector público. Probablemente se teme el impacto presupuestario de medidas más audaces.

⁴⁶ *Ibíd.*, pág. 79.

A partir del Plan nacional, las autoridades autonómicas valencianas elaboraron su propio Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres⁴⁷. La estructura del mismo es muy similar a la de su homólogo a nivel central, y los objetivos perseguidos también están próximos. Así, dentro del área de actuación "Empleo" se recoge, como sexto objetivo "Hacer compatible la realización de la actividad laboral con el ejercicio de la maternidad y la paternidad". Las actuaciones previstas están también muy cercanas a las descritas para el ámbito estatal. Así la actuación 6.1 se centra en "Facilitar la actividad laboral de las personas con hijos, ofreciendo servicios para la atención y cuidado de los niños y niñas de 0 a 3 años no cubiertos por el sistema escolar", mientras que la actuación 6.2 consiste en "Realizar campañas de sensibilización para lograr la evolución de las mentalidades hacia el reparto de las responsabilidades familiares". Como puede verse se trata de liberar a las mujeres de la carga que implica la actividad doméstica, trasladando ésta bien hacia su compañero o hacia el sector público.

El II Plan para la Igualdad de Oportunidades⁴⁸ realiza una valoración en general positiva del primer plan pero recuerda que aún queda mucho por hacer:

⁴⁷ INSTITUT VALENCIA DE LA DONA: Plan para la igualdad de oportunidades de las mujeres. Comunidad Valenciana 1989-1991. Generalitat Valenciana, Consell de Cultura, Educació y Ciència, València, 1989.

⁴⁸ INSTITUTO DE LA MUJER (MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES): II Plan para la igualdad de oportunidades de las mujeres. 1993-1995, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1993.

Sin embargo, todavía siguen perviviendo muchos obstáculos para que la integración laboral de las mujeres se lleve a cabo en condiciones de verdadera igualdad. Entre estos es necesario destacar... sobre todo, la menor disponibilidad profesional de las mujeres que proviene de la dificultad de conciliar vida familiar y actividad profesional.⁴⁹

Este nuevo plan se estructura en torno a diez grandes objetivos, y respecto al tema que me ocupa se insiste en los dos campos de actuación mencionados antes: reparto más equitativo del trabajo doméstico dentro de la familia, y asunción por parte de la colectividad de ciertas tareas. Dentro del primero habría que mencionar la actuación 2.1.3., que repite su contenido respecto a la correspondiente al primer plan: "Desarrollar los contenidos de los Reales Decretos que establecen las enseñanzas mínimas..., para que tanto los alumnos como las alumnas se desenvuelvan con autonomía en el ámbito doméstico...". Como consecuencia del primer plan se creó el marco legislativo apropiado, pero éste no ha sido aún desarrollado. Se incide de nuevo en la necesidad de un reparto más equitativo del trabajo doméstico dentro del hogar, así como en el papel decisivo de la enseñanza:

Los cambios que se están produciendo en los roles asignados a mujeres y hombres en la sociedad requieren que en el currículo escolar se contemple la autonomía personal en el ámbito doméstico como un objetivo educativo fundamental para la construcción de la identidad y el desarrollo personal de ambos sexos, ya que ambos, en su vida adulta, deberán acometer los

⁴⁹ *Ibíd.* pág. 30.

*trabajos que se realizan en el ámbito denominado privado con un reparto equilibrado de tareas y responsabilidades.*⁵⁰

El segundo campo de actuación mencionado aparece recogido en el objetivo 5.1: "Conseguir un reparto más equitativo de responsabilidades familiares entre los hombres y las mujeres". A pesar del título las actuaciones aquí contenidas se centrarán en el desarrollo de los servicios públicos relacionados con el cuidado de los niños. Después de constatar el proceso de incorporación de la mujer al trabajo de mercado, se detectan los problemas que éste acarrea, para establecer una serie de medidas:

*Al no existir reparto equitativo del trabajo doméstico, esta mayor actividad de la mujer implica la realización de la llamada «doble jornada», lo que en términos cuantitativos... supone que, como media, las mujeres dedican al trabajo «extradoméstico» 7 horas y al doméstico 4 horas y media diarias. No es por tanto extraño que... el 65% de las mujeres con hijos de 0-6 años que abandonan el trabajo, lo hacen por haber contraído matrimonio y/o para dedicarse al cuidado de los hijos... Evitar esta situación requiere, no solamente un cambio de actitud de los varones, sino además un mejor desarrollo de los servicios sociales.*⁵¹

Las medidas contenidas en este objetivo (actuaciones 5.1.1., 5.1.2., y 5.1.4.) son más enérgicas que las observadas en el plan anterior. Se trata básicamente de incrementar la oferta de escuelas infantiles para niños de cero a tres años, de adecuar los horarios de estos centros y de los colegios al horario

⁵⁰ *Ibíd.*, pág. 42.

⁵¹ *Ibíd.*, pág. 89.

laboral, así como ampliar la edad escolar a partir de los tres años. Parece ser que los estudios que ordenaba realizar el primer plan han despejado las dudas sobre la necesidad de incidir en estos campos.

3.2. Relación entre financiación pública de la educación infantil y trabajo de la mujer.

Hasta aquí he recogido los testimonios de distintas instituciones internacionales y de diferentes niveles de gobierno que reflejan la creciente opinión favorable a la financiación pública de la educación infantil. Ahora se trata de demostrar que esta financiación puede contribuir de manera importante a facilitar el acceso de la mujer al mercado de trabajo, que las medidas contenidas en los documentos mencionados tendrán el efecto deseado. Existe un acuerdo general entre los especialistas de la materia respecto a la influencia de unos elevados gastos en educación infantil sobre la participación laboral de la madre. Las discrepancias surgen, en todo caso, respecto a la magnitud de esta relación. Los distintos trabajos empíricos que voy a repasar, referidos en su mayor parte a los Estados Unidos, tienden a realizar dos tareas. En primer lugar, establecer y cuantificar la relación entre el gasto en educación infantil y el empleo de la madre. En segundo lugar, realizar predicciones sobre el efecto previsible de una mayor financiación pública de estos gastos. El Cuadro 1.17 intenta esquematizar las características de los diferentes estudios empíricos.

CUADRO 1.17: RELACIÓN ENTRE EL GASTO EN EDUCACIÓN INFANTIL (GEI) Y EL EMPLEO DE LA MADRE. EVIDENCIA EMPÍRICA.

EFFECTO DEL GEI SOBRE EL EMPLEO DE LA MADRE, SOBRE EL NÚMERO DE HORAS TRABAJADAS Y SOBRE LA UTILIZACIÓN DEL SERVICIO.

HECKMAN (1974)	Efecto del GEI sobre la oferta laboral femenina (decisión de trabajar y n° de horas).
BLAU y ROBINS (1988)	Efecto del GEI sobre el empleo y la adquisición de este servicio. Predicciones sobre efectos de la financiación pública.
BLAU y ROBINS (1989)	Ídem con datos longitudinales.
BLAU y ROBINS (1991)	Efecto de un conjunto de variables económicas sobre variables de comportamiento familiar (datos longitudinales).
CONNELLY (1992)	Estimación del GEI por hora de trabajo. Efectos menores que BLAU y ROBINS (1988).
RIBAR (1992)	Estimación del GEI por hora de servicio. Efectos mayores que los anteriores.
MICHALOPOULOS, ROBINS y GARFINKEL (1992)	Efecto de alteraciones en la desgravación fiscal por GEI.
GUSTAFSSON y STAFFORD (1992)	Introducción del problema de la escasez de plazas.
EFFECTOS SOBRE EL INTERVALO ENTRE EL NACIMIENTO Y EL RETORNO AL TRABAJO.	
KLERMAN y LEIBOWITZ (1990)	Efecto de la presencia de parientes y el GEI sobre el retorno a la actividad laboral de la mujer.
LEIBOWITZ, KLERMAN y WAITE (1992)	Efectos de una subvención a la educación infantil.
ESTUDIOS BASADOS EN ENCUESTAS.	
BLOOM y STEEN (1990)	Opinión sobre la predisposición de la mujer a trabajar si el GEI fuese menor.
CATTAN (1991)	Opinión sobre las razones por las que la mujer no está buscando trabajo.
EFFECTO DE LA FINANCIACIÓN PÚBLICA SOBRE EL PRECIO DE LA EDUCACIÓN INFANTIL.	
BLAU (1992)	Un aumento en la subvención a la educación infantil implica que los demandantes pagarán menos.

Fuente: elaboración propia.

James J. Heckman ha sido el primer economista en tratar explícitamente la relación entre el gasto en educación infantil y el empleo de las mujeres casadas⁵². En un trabajo considerado como pionero realizó una estimación de los gastos en educación infantil⁵³ y obtuvo un efecto negativo y significativo de éstos sobre la oferta de trabajo. Según sus propias palabras:

La decisión de trabajar y la decisión de utilizar fuentes formales están relacionadas en el sentido de que el precio de la educación infantil es un determinante de la decisión de trabajar y del número de horas en realidad trabajadas.⁵⁴

Sin embargo no será hasta finales de la década de los ochenta cuando se irán sucediendo con cierta frecuencia diferentes modelos y estimaciones econométricas. Se utilizarán diferentes especificaciones y distintas fuentes de datos, por lo que no es extraño que los resultados difieran. Sin embargo casi siempre se obtiene una relación clara entre estas dos variables.

⁵² HECKMAN, James J.: "Effects of Child-Care Programs on Women's Work Effort". En T. W. SCHULTZ (ed.): Economics of the Family. The University of Chicago Press, Chicago, 1974, págs. 491-518.

⁵³ En la bibliografía aparecen indistintamente los términos **precio** de la educación infantil, **gasto** en educación infantil y **coste** de la educación infantil, conceptos que en realidad incorporan contenidos diferentes, aunque a veces pueden coincidir cuantitativamente. Esto último ha dado lugar, a mi juicio, a una cierta confusión entre estos términos (aunque en otras ocasiones se utilizan correctamente). Por ello, a pesar de la denominación concreta que utilice cada autor, en general yo haré referencia al término **gasto familiar en educación infantil** porque pienso que es el que mejor responde a la intención de los distintos trabajos, y porque así se obtiene una impresión más homogénea. Sólo cuando sea imprescindible para el razonamiento utilizaré alguno de los otros dos términos.

⁵⁴ HECKMAN, op. cit., pág. 514.

En 1988 Blau y Robins⁵⁵ obtienen como resultado que el gasto en educación infantil influye negativamente tanto en la decisión de emplearse de la mujer, como en la adquisición de servicios educación infantil en el mercado. También establecen predicciones sobre el efecto de la financiación pública de la educación infantil:

*... si la educación infantil estuviese completamente subvencionada, el modelo predice que el 87% de las mujeres trabajarían... [y] que el 81% de las madres trabajadoras adquirirían educación infantil.*⁵⁶

En su trabajo de 1989⁵⁷, estos autores analizan datos longitudinales, lo que les permite observar el efecto del gasto en educación infantil sobre las entradas y salidas del mercado de trabajo (lo que denominan tasas de transición). Obtienen como conclusión que el gasto en educación infantil tiene un efecto positivo y significativo sobre la probabilidad de abandonar del empleo, mientras las subvenciones a la educación infantil tienen un fuerte efecto negativo en la tasa de transición al desempleo. Y viceversa, los gastos en educación infantil tienen efectos negativos y significativos sobre la probabilidad de entrar en el mercado de trabajo, aunque el efecto de los subsidios sobre la probabilidad de emplearse es negativo, lo que es inconsistente con lo que predice la teoría.

⁵⁵ BLAU, David M. y Philip K. ROBINS: "Child Care Costs and Family Labor Supply". Review of Economics and Statistics, vol. 70, n° 3 (1988), págs. 374-381.

⁵⁶ *Ibíd.* pág. 380.

⁵⁷ BLAU, David M. y Philip K. ROBINS: "Fertility, Employment and Child Care Costs". Demography, vol. 26, n° 2 (mayo 1989), págs. 287-299.

Sin embargo más adelante, en el trabajo publicado en 1991⁵⁸, obtienen un resultado más ambiguo. Intentan establecer el efecto de ciertas variables económicas (tasa salarial, gasto en educación infantil y renta familiar) sobre variables de comportamiento familiar (fertilidad, oferta de trabajo y utilización de los servicios de educación infantil). Entre otras, tomarán como variables explicativas el precio de la educación infantil y la subvención pública a la misma⁵⁹ (a través del Child Care Tax Credit, una deducción en la cuota del impuesto sobre la renta). En este modelo el efecto de un mayor precio de la educación infantil sobre el empleo de la madre no será significativo. La subvención pública, sin embargo, sí que tendrá un efecto positivo sobre el empleo. Al igual que en el trabajo anterior, la explotación de los datos de cohorte les permite observar los movimientos de la población. Respecto al empleo, se observa que de las mujeres empleadas que tienen un niño, casi la mitad (42 por cien) dejan el empleo durante ese año. Del resto casi el 70 por cien utiliza a los familiares para el cuidado de su hijo. Por contra, las mujeres no empleadas con niños se emplean a una tasa creciente, y dos tercios confían el cuidado de sus hijos a alguna persona de su entorno familiar.

⁵⁸ BLAU, David M. y Philip K. ROBINS: "Child Care Demand and Labor Supply of Young Mothers over Time". *Demography*, vol. 28, nº3 (agosto 1991), págs. 333-351.

⁵⁹ En este caso podemos utilizar el término precio. Si a éste le descontamos la subvención pública obtendremos el gasto en educación infantil.

Rachel Connelly, por su parte, estima el gasto en educación infantil por hora de trabajo para controlar el efecto de las horas trabajadas sobre el gasto en educación infantil. Al igual que Heckman y Blau y Robins, los resultados del análisis de las mujeres casadas llevado a cabo por esta autora⁶⁰ muestran un efecto negativo y significativo de un aumento en los gastos de educación infantil por hora de trabajo sobre la participación laboral. Sin embargo, la magnitud de este efecto es inferior a la obtenida por Blau y Robins. Según los cálculos de esta autora si la educación infantil estuviera subvencionada al 50 por cien, el modelo predice que el 64 por cien de las mujeres casadas con hijos pequeños estarían empleadas, y si existiera educación infantil universal disponible y gratuita, el 68'7 por cien trabajarían. En cualquier caso, lo importante es que el gasto esperado en educación infantil tiene un impacto negativo en la probabilidad de participar en el mercado de trabajo. La tasa de actividad de la mujer casada es sensible al gasto medio en educación infantil. La menor tasa de actividad de las mujeres con hijos pequeños se debe completamente al mayor gasto al que se enfrentan.

David Ribar⁶¹ utiliza un método similar al de Connelly, pero sus cálculos difieren en que realiza una estimación del gasto por hora de educación infantil pagado por niño. El gasto por hora en educación infantil de mercado tiene un

⁶⁰ CONNELLY, Rachel: "The Effect of Child Care Cost on Married Women's Labor Force Participation". *The Review of Economics and Statistics*, vol. 74, nº 1 (febrero 1992), págs. 83-90.

⁶¹ RIBAR, David C.: "Child Care and the Labor Supply of Married Women. Reduced Form Evidence". *The Journal of Human Resources*, vol. 27, nº 1 (invierno 1992), págs. 134-165.



fuerte efecto negativo sobre la oferta de trabajo. La elasticidad de la oferta de trabajo de la madre respecto al gasto estimada por Ribar es de -0'74, mayor que la recogida en trabajos anteriores (Blau y Robins: -0'38, Connelly: -0'49). Las menores elasticidades de los trabajos anteriores se deben probablemente a la utilización de gastos semanales o por hora de trabajo, en lugar de utilizar gastos por hora de cuidado del niño.

Charles Michalopoulos, Philip K. Robins e Irwin Garfinkel⁶² utilizan un modelo en el que la decisión de adquirir servicios de educación infantil se realiza simultáneamente con la decisión de trabajar de la madre. Así estiman directamente el efecto de cambios en la tasa salarial, la renta no salarial y la subvención a la educación infantil sobre los gastos en educación infantil y sobre la oferta laboral de las madres. El problema es que no poseen datos de mujeres que no trabajan o que obtienen educación infantil gratuita. Por ello los autores intentan generalizar sus resultados a la totalidad de la población. Analizan los cambios que se producen en la totalidad de la población cuando se altera la desgravación fiscal a la educación infantil estadounidense (el child care tax credit) en dos sentidos: 1º. hacerla reembolsable; 2º. hacerla regresivo (un 80 por cien para rentas bajas, que se va reduciendo conforme aumenta ésta hasta llegar a un 20 por cien). Los efectos de estas modificaciones sobre la oferta laboral son

⁶² MICHALOPOULOS, Charles; Philip K. ROBINS e Irwin GARFINKEL: "A Structural Model of Labor Supply and Child Care Demand". *The Journal of Human Resources*, vol. 27 n° 1 (invierno 1992), págs. 166-203.

limitados. En el caso de la primera propuesta el efecto es muy débil: 0'76 por cien (en el caso de las mujeres casadas un 0'2 por cien, y para las solteras un 2'4 por cien), y algo más relevante cuando se trata de la segunda propuesta: 6'28 por cien (mujeres casadas: 1'31 por cien, solteras: 21'11 por cien).

Siv Gustafsson y Frank Stafford⁶³ estudian el impacto de la subvención a la educación infantil sobre la oferta de trabajo femenina en Suecia. Constatan la existencia de una gran diversidad en las condiciones en las que se presta la educación infantil en cada comunidad, debido a la intervención de las diferentes autoridades locales. En las comunidades en las que las plazas de educación infantil no están racionadas (lo que es bastante frecuente), un precio elevado reduce significativamente la probabilidad de elegir trabajo de mercado y educación infantil pública. Sin embargo, en áreas donde hay racionamiento (restricciones en la oferta) este efecto precio no aparece.

Existe otro grupo de autores que centran su investigación en el lapso de tiempo que transcurre desde el nacimiento del hijo hasta la reincorporación al mercado de trabajo de la madre. Es el caso de Jacob Alex Klerman y Arleen Leibowitz⁶⁴, que contrastan y verifican la hipótesis de que tanto los parientes

⁶³ GUSTAFSSON, Siv y Frank STAFFORD: "Child Care Subsidies and Labor Supply in Sweden". *The Journal of Human Resources*, vol. 27, n° 1 (invierno 1992), págs. 204-230.

⁶⁴ KLERMAN, Jacob Alex y Arleen LEIBOWITZ: "Child-Care and Women's Return to Work After Childbirth". *American Economic Review*, vol. 80, n° 2 (1990), págs. 284-288.

como el bajo gasto en educación infantil (a través de un tratamiento fiscal generoso del mismo) reducirán el intervalo entre el nacimiento y la fecha en la que la productividad doméstica se ve superada por el salario de mercado, lo que provocará una más temprana vuelta al trabajo. Más adelante, Leibowitz, Klerman y Linda J. Waite⁶⁵ estudian el lapso de tiempo que transcurre desde que el momento del nacimiento hasta que se retorna al trabajo, analizando el efecto de diferentes variables sobre el mismo. Obtienen que la subvención máxima posible en Estados Unidos (estatal y local) tiene un efecto positivo sobre la participación a los 3 meses, pero no a los 24.

Un método completamente distinto a los anteriores y de carácter más directo es el seguido por autores como David E. Bloom y Todd P. Steen⁶⁶ o Peter Cattan⁶⁷. Dado que la mayoría de los estudios se basan en las necesidades de los padres que trabajan, el objetivo de estos trabajos es averiguar en qué medida el gasto en educación infantil es un obstáculo para el acceso al trabajo. El estudio de Bloom y Steen se basa en una encuesta sobre el número de mujeres que estarían dispuestas a trabajar, o aumentarían el número de horas que ya

⁶⁵ LEIBOWITZ, Arleen; Jacob Alex KLERMAN y Linda J. WAITE: "Employment of New Mothers and Child Care Choice. Differences by Children's Age". The Journal of Human Resources, vol. 27, n° 1 (invierno 1992), págs. 112-133.

⁶⁶ BLOOM, David E. y Todd P. STEEN: "The Labor Force Implications of expanding the Child Care Industry". Population Research and Policy Review, vol. 9, n° 1 (enero 1990), págs. 25-44.

⁶⁷ CATTAN, Peter: "Child-Care Problems: An obstacle to Work". Monthly Labor Review, vol. 114, n° 14 (octubre 1991), págs. 3-9.

trabajan, si la educación infantil estuviera disponible a un coste razonable. La respuesta aquí también es clara: en 1982, la tasa de actividad de las mujeres entre 18 y 24 años con hijos menores de 5 aumentaría desde un 48 por cien a un 62 por cien. Dadas las críticas que recibe este tipo de análisis (el plantear una pregunta hipotética puede alentar a las mujeres que responden a que sobreestimen su disposición a buscar empleo) los autores se preocupan de comprobar la fiabilidad de los datos obtenidos sobre oferta de trabajo potencial. Una de las conclusiones de este trabajo es que:

... una expansión de la industria de educación infantil eliminaría una de la mayores barreras al empleo de muchas mujeres. Este grupo incluye a madres de familias de baja renta y familias monoparentales que necesitan trabajar para mantener un mínimo nivel de vida y que en otro caso dependerían de la ayuda pública para su supervivencia. También incluye mujeres de familias de renta media y alta que desean trabajar para desarrollarse personalmente y para mejorar el nivel de vida de su familia.⁶⁸

El trabajo de Peter Cattan también se basa en encuestas. Para evitar los problemas relacionados más arriba realiza una pregunta abierta (con un abanico amplio de respuestas) sobre las razones por las que una mujer no está buscando trabajo. La existencia de problemas relacionados con la educación infantil es un motivo frecuentemente expresado: un 14 por cien del total de las madres entre 21 y 29 años y un 23 por cien de las que están fuera del mercado de trabajo no trabajan debido a problemas de educación infantil. Como expresa el propio autor:

⁶⁸ BLOOM y STEEN, op. cit., pág. 42.

... las madres pobres tienen más probabilidades de estar fuera del mercado de trabajo debido a problemas de educación infantil. El coste de la educación infantil probablemente es el principal factor de esta diferencia... A menudo poseen bajos niveles de habilidades que demanda el mercado y frecuentemente no tienen buenas oportunidades para obtener trabajos que les remuneren lo suficiente como para permitirse el pago de la educación infantil; muchas de estas madres pueden estar demasiado desalentadas como para buscar empleo.⁶⁹

A pesar de la constatación de una relación clara entre gasto en educación infantil y participación laboral de la madre, aún puede ser planteada una objeción a la subvención pública de esta actividad: la posible ineficacia de la subvención a la educación infantil, debido a que la industria absorba estos incentivos y aumente los precios, dejando en idéntica situación a la familia.

Este supuesto es tratado por David M. Blau⁷⁰, que estudia el mercado de la educación infantil, sobre todo los efectos de un aumento en la subvención al mismo sobre el coste de los trabajadores del sector. La conclusión de este autor es que un aumento de la subvención será aprovechado por los demandantes del servicio, que deberán pagar menos. No será absorbido por los oferentes del mismo (si aumenta la subvención y los proveedores aumentan los precios del servicio, el consumidor no obtiene ningún provecho):

⁶⁹ CATTAN, op. cit., pág. 7.

⁷⁰ BLAU, David M.: "The Child Care Labor Market". The Journal of Human Resources, vol. 27, nº 1 (invierno 1992), págs. 9-39.

... los salarios de aquéllos que trabajan en educación infantil en su mayor parte no se ven afectados por la subvención pública a los consumidores o proveedores... Esto sugiere que la oferta de educación infantil es relativamente elástica, lo que implica que posteriores aumentos en la subvención a la educación infantil es muy improbable que haga subir el coste de la misma.⁷¹

En resumen, la tónica general de todos los estudios empíricos que se han centrado en la relación entre los gastos en educación infantil y la participación laboral de las madres obtienen una fuerte relación entre estas dos variables. Algunos de ellos también aventuran predicciones sobre el efecto esperado de una reducción de estos gastos para las familias. Los resultados, en la mayor parte de los casos, son positivos respecto al empleo de la madre.

Si, como hemos visto, el empleo de la mujer es un objetivo social claro perseguido por las distintas instituciones, entonces un buen instrumento para alentar el mismo sería la financiación pública de la educación infantil. Esta transferencia de liquidez beneficiará principalmente a los demandantes del servicio, y se traducirá en una reducción de los gastos familiares en educación infantil. Es decir, la subvención pública no es probable que sea absorbida por los oferentes del servicio vía aumento de precios. Si esto ocurre así, es evidente que se facilitará el empleo de la madre.

⁷¹ *Ibíd.*, pág. 30.

CUADROS

CUADRO 1.1: POBLACIÓN FEMENINA SEGÚN NIVEL DE ESCOLARIZACIÓN.
VALORES ABSOLUTOS (miles).

Año	Analfabetas y sin estudios	Estudios primarios	Estudios medios y anteriores a superiores	Estudios superiores	TOTAL
1976	3.989,1	7.387,6	1.862,5	100,5	13.339,7
1977	4.029,5	7.352,2	1.967,6	104,9	13.454,2
1978	3.760,3	7.254,1	2.200,4	111,6	13.326,4
1979	3.932,9	7.249,4	2.383,0	132,8	13.698,1
1980	3.763,6	7.292,1	2.592,8	149,0	13.797,5
1981	3.736,5	7.200,6	2.844,6	146,7	13.928,4
1982	3.755,6	7.046,8	3.371,3	186,7	14.360,4
1983	3.748,1	6.926,4	3.352,3	203,5	14.230,3
1984	3.754,8	6.816,7	3.570,8	219,9	14.362,2
1985	3.654,2	6.694,2	3.938,6	248,7	14.535,7
1986	3.728,1	6.765,1	4.311,8	279,0	15.084,0
1987	3.895,6	6.506,0	4.533,1	305,1	15.239,8
1988	4.104,3	6.258,0	4.758,0	317,9	15.438,2
1989	4.084,5	6.123,7	5.117,5	380,1	15.705,8
1990	4.022,2	6.083,0	5.352,0	405,6	15.862,8
1991	3.897,6	5.988,2	5.597,6	466,9	15.950,3
1992	3.855,8	5.883,4	5.896,7	474,8	16.110,7

Fuente: Encuesta de Población Activa (Resultados Detallados), 4° trimestre, I.N.E. 1976-1992.

CUADRO 1.2: POBLACIÓN FEMENINA SEGÚN EL NIVEL DE ESCOLARIZACIÓN. PORCENTAJES.

Año	Analfabetas y sin estudios	Estudios primarios	Estudios medios y anteriores a superiores	Estudios superiores	TOTAL
1976	29,90%	55,38%	13,96%	0,75%	100,00%
1977	29,95%	54,65%	14,62%	0,78%	100,00%
1978	28,22%	54,43%	16,51%	0,84%	100,00%
1979	28,71%	52,92%	17,40%	0,97%	100,00%
1980	27,28%	52,85%	18,79%	1,08%	100,00%
1981	26,83%	51,70%	20,42%	1,05%	100,00%
1982	26,15%	49,07%	23,48%	1,30%	100,00%
1983	26,34%	48,67%	23,56%	1,43%	100,00%
1984	26,14%	47,46%	24,86%	1,53%	100,00%
1985	25,14%	46,05%	27,10%	1,71%	100,00%
1986	24,72%	44,85%	28,59%	1,85%	100,00%
1987	25,56%	42,69%	29,75%	2,00%	100,00%
1988	26,59%	40,54%	30,82%	2,06%	100,00%
1989	26,01%	38,99%	32,58%	2,42%	100,00%
1990	25,36%	38,35%	33,74%	2,56%	100,00%
1991	24,44%	37,54%	35,09%	2,93%	100,00%
1992	23,93%	36,52%	36,60%	2,95%	100,00%

Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta de Población Activa (Resultados Detallados, 4º trimestre, I.N.E. 1976-1992).

CUADRO 1.3: MUJERES ANALFABETAS Y SIN ESTUDIOS
POR TRAMOS DE EDAD (miles).

Año	16-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 y más	TOTAL
1976	113,6	272,4	551,6	709,2	823,1	1.519,1	3.989,0
1977	101,6	269,7	558,7	737,3	798,0	1.564,1	4.029,4
1978	90,1	246,0	510,8	779,2	808,8	1.595,4	4.030,3
1979	87,0	229,0	458,0	759,3	782,9	1.615,8	3.932,0
1980	76,4	193,4	417,4	722,8	775,5	1.578,3	3.763,8
1981	73,2	179,6	390,3	723,3	778,1	1.591,9	3.736,4
1982	71,3	174,0	392,7	725,3	811,6	1.581,0	3.755,9
1983	71,2	164,7	376,5	723,0	791,8	1.620,8	3.748,0
1984	63,5	157,6	368,8	694,1	840,3	1.630,5	3.754,8
1985	57,1	158,0	348,2	665,6	815,0	1.610,3	3.654,2
1986	54,5	135,7	338,8	669,2	874,9	1.654,9	3.728,0
1987	60,9	152,9	347,9	645,2	932,9	1.755,8	3.895,6
1988	57,7	149,1	352,1	670,9	997,6	1.876,8	4.104,2
1989	55,1	146,5	321,0	624,8	1.013,0	1.923,9	4.084,3
1990	46,6	125,4	322,2	595,2	1.001,7	1.931,1	4.022,2
1991	47,1	116,6	290,2	552,0	978,7	1.913,1	3.897,7
1992	45,7	115,6	272,2	524,3	955,4	1.942,3	3.855,5

sigue...

CUADRO 1.3 (continuación): MUJERES ANALFABETAS Y SIN ESTUDIOS POR TRAMOS DE EDAD (porcentajes).

Año	16-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 y más	TOTAL
1976	4,74%	13,34%	25,25%	30,85%	43,02%	60,63%	29,90%
1977	4,20%	13,23%	26,36%	31,41%	41,09%	60,42%	29,95%
1978	3,68%	11,90%	24,85%	32,39%	41,04%	60,17%	29,64%
1979	3,51%	11,10%	21,95%	31,62%	39,71%	60,02%	28,71%
1980	3,04%	9,49%	20,08%	30,07%	37,53%	58,52%	27,28%
1981	2,76%	8,84%	19,34%	29,68%	37,58%	58,52%	26,83%
1982	2,62%	7,99%	19,84%	30,45%	37,91%	57,32%	26,53%
1983	2,65%	7,63%	18,20%	30,96%	36,73%	57,44%	26,34%
1984	2,37%	7,17%	17,50%	30,60%	37,88%	56,45%	26,14%
1985	2,09%	6,90%	15,95%	29,52%	37,53%	55,48%	25,14%
1986	1,89%	5,68%	15,01%	29,29%	38,09%	55,80%	24,72%
1987	2,09%	6,36%	15,24%	29,43%	40,01%	56,28%	25,56%
1988	2,02%	5,97%	15,46%	30,56%	41,53%	58,54%	26,59%
1989	1,93%	5,55%	13,68%	28,68%	41,72%	58,88%	26,01%
1990	1,63%	4,74%	13,54%	27,45%	41,07%	57,31%	25,36%
1991	1,62%	4,40%	11,94%	25,90%	39,86%	56,60%	24,44%
1992	1,59%	4,31%	11,00%	24,64%	38,99%	55,54%	23,93%

Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta de Población Activa (Resultados Detallados), 4º trimestre, I.N.E. 1976-1992.

CUADRO 1.4: MUJERES CON ESTUDIOS PRIMARIOS
POR TRAMOS DE EDAD (miles).

Año	16-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 y más	TOTAL
1976	1.236,8	1.363,0	1.432,8	1.431,4	997,7	925,9	7.387,6
1977	1.183,9	1.345,1	1.361,0	1.455,6	1.044,7	961,6	7.351,9
1978	1.066,1	1.356,5	1.319,1	1.461,0	1.060,9	990,5	7.254,1
1979	994,6	1.324,4	1.368,1	1.474,9	1.083,1	1.004,2	7.249,3
1980	880,7	1.309,5	1.370,0	1.507,7	1.175,1	1.048,8	7.291,8
1981	839,2	1.275,9	1.334,0	1.525,5	1.180,0	1.046,0	7.200,6
1982	744,8	1.274,6	1.264,3	1.475,2	1.211,8	1.076,2	7.046,9
1983	653,0	1.185,8	1.320,4	1.418,8	1.238,8	1.109,9	6.926,7
1984	573,4	1.147,8	1.324,8	1.370,7	1.241,0	1.159,1	6.816,8
1985	513,3	1.102,1	1.360,8	1.340,2	1.201,2	1.176,5	6.694,1
1986	495,7	1.043,9	1.415,5	1.370,7	1.250,2	1.189,0	6.765,0
1987	428,3	942,5	1.396,2	1.280,9	1.223,9	1.234,0	6.505,8
1988	373,8	898,7	1.324,8	1.247,9	1.212,5	1.197,3	6.255,0
1989	336,8	827,4	1.295,0	1.234,4	1.217,7	1.212,2	6.123,5
1990	310,5	764,1	1.266,6	1.229,5	1.228,4	1.283,9	6.083,0
1991	268,8	687,8	1.261,4	1.216,1	1.244,7	1.309,4	5.988,2
1992	247,0	627,3	1.220,7	1.176,6	1.248,1	1.363,4	5.883,1

sigue...

CUADRO 1.4 (continuación): MUJERES CON ESTUDIOS PRIMARIOS POR TRAMOS DE EDAD (porcentajes).

Año	16-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 y más	TOTAL
1976	51,63%	66,73%	65,60%	62,27%	52,15%	36,95%	55,38%
1977	48,97%	65,96%	64,21%	62,02%	53,79%	37,15%	54,65%
1978	43,60%	65,61%	64,18%	60,73%	53,83%	37,36%	53,35%
1979	40,08%	64,19%	65,55%	61,41%	54,94%	37,30%	52,93%
1980	35,04%	64,27%	65,90%	62,72%	56,88%	38,88%	52,85%
1981	31,65%	62,78%	66,12%	62,60%	56,99%	38,45%	51,70%
1982	27,41%	58,52%	63,88%	61,92%	56,61%	39,02%	49,78%
1983	24,27%	54,95%	63,83%	60,76%	57,46%	39,33%	48,68%
1984	21,39%	52,18%	62,86%	60,43%	55,94%	40,13%	47,46%
1985	18,77%	48,15%	62,34%	59,44%	55,31%	40,53%	46,05%
1986	17,15%	43,72%	62,70%	59,99%	54,43%	40,09%	44,85%
1987	14,73%	39,21%	61,14%	58,42%	52,50%	39,56%	42,69%
1988	13,09%	35,98%	58,15%	56,83%	50,48%	37,34%	40,52%
1989	11,83%	31,37%	55,21%	56,66%	50,15%	37,10%	38,99%
1990	10,85%	28,91%	53,21%	56,69%	50,36%	38,10%	38,35%
1991	9,26%	25,95%	51,89%	57,05%	50,70%	38,74%	37,54%
1992	8,59%	23,37%	49,32%	55,30%	50,94%	38,99%	36,52%

Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta de Población Activa (Resultados Detallados), 4º trimestre, I.N.E. 1976-1992.

CUADRO 1.5: MUJERES CON ESTUDIOS MEDIOS Y ANTERIORES A SUPERIORES POR TRAMOS DE EDAD (miles).

Año	16-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 y más	TOTAL
1976	1.030,8	367,0	179,5	146,8	82,2	56,2	1.862,5
1977	1.114,3	380,0	181,5	145,9	89,1	56,8	1.967,6
1978	1.269,9	416,4	204,1	156,6	93,0	60,1	2.200,1
1979	1.377,2	451,3	233,3	155,1	97,8	68,3	2.383,0
1980	1.527,1	469,3	263,8	159,2	109,1	64,2	2.592,7
1981	1.708,0	516,3	263,6	174,9	106,3	75,7	2.844,8
1982	1.870,9	637,3	289,4	168,2	108,8	91,8	3.166,4
1983	1.941,3	702,2	330,5	179,0	114,9	84,3	3.352,2
1984	2.018,2	787,3	361,7	187,2	126,6	89,9	3.570,9
1985	2.136,3	905,7	418,6	229,0	143,3	105,8	3.938,7
1986	2.310,7	1.059,1	448,1	226,4	156,8	110,6	4.311,7
1987	2.376,3	1.146,5	486,6	242,9	163,6	116,9	4.532,8
1988	2.380,7	1.280,9	540,2	253,4	179,3	123,4	4.757,9
1989	2.417,2	1.460,4	646,4	292,4	182,3	119,0	5.117,7
1990	2.457,2	1.543,1	701,3	314,4	192,3	143,8	5.352,1
1991	2.536,3	1.604,0	770,9	325,7	214,1	146,8	5.597,8
1992	2.532,8	1.691,3	881,6	385,5	230,8	174,8	5.896,8

sigue...

CUADRO 1.5 (continuación): MUJERES CON ESTUDIOS MEDIOS Y ANTERIORES A SUPERIORES POR TRAMOS DE EDAD (porcentajes).

Año	16-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 y más	TOTAL
1976	43,03%	17,97%	8,22%	6,39%	4,30%	2,24%	13,96%
1977	46,09%	18,63%	8,56%	6,22%	4,59%	2,19%	14,62%
1978	51,93%	20,14%	9,93%	6,51%	4,72%	2,27%	16,18%
1979	55,50%	21,87%	11,18%	6,46%	4,96%	2,54%	17,40%
1980	60,75%	23,03%	12,69%	6,62%	5,28%	2,38%	18,79%
1981	64,42%	25,40%	13,07%	7,18%	5,13%	2,78%	20,42%
1982	68,85%	29,26%	14,62%	7,06%	5,08%	3,33%	22,37%
1983	72,14%	32,54%	15,98%	7,67%	5,33%	2,99%	23,56%
1984	75,29%	35,79%	17,16%	8,25%	5,71%	3,11%	24,86%
1985	78,10%	39,57%	19,18%	10,16%	6,60%	3,65%	27,10%
1986	79,94%	44,35%	19,85%	9,91%	6,83%	3,73%	28,59%
1987	81,70%	47,70%	21,31%	11,08%	7,02%	3,75%	29,74%
1988	83,38%	51,28%	23,71%	11,54%	7,46%	3,85%	30,83%
1989	84,87%	55,37%	27,56%	13,42%	7,51%	3,64%	32,59%
1990	85,86%	58,38%	29,46%	14,50%	7,88%	4,27%	33,74%
1991	87,38%	60,52%	31,71%	15,28%	8,72%	4,34%	35,09%
1992	88,05%	63,02%	35,62%	18,12%	9,42%	5,00%	36,60%

Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta de Población Activa (Resultados Detallados), 4º trimestre, I.N.E. 1976-1992.

CUADRO 1.6: MUJERES CON ESTUDIOS SUPERIORES
POR TRAMOS DE EDAD (miles).

Año	16-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 y más	TOTAL
1976	14,3	40,2	20,3	11,2	10,1	4,3	100,4
1977	17,6	44,5	18,3	8,3	10,3	6,0	105,0
1978	19,2	48,5	21,3	9,0	8,2	5,3	111,5
1979	22,7	58,6	27,6	12,3	7,5	4,0	132,7
1980	29,4	65,4	27,7	14,3	6,4	5,9	149,1
1981	30,8	60,6	29,7	13,2	6,0	6,5	146,8
1982	30,2	92,3	32,8	13,6	8,4	9,4	186,7
1983	25,4	105,4	41,3	14,1	10,4	6,9	203,5
1984	25,3	106,8	52,4	16,1	10,5	8,8	219,9
1985	28,5	123,3	55,1	19,8	12,1	10,0	248,8
1986	29,6	149,1	55,2	18,7	15,1	11,3	279,0
1987	42,9	161,6	52,8	23,5	11,0	13,0	304,8
1988	42,9	169,1	61,1	23,5	12,6	8,7	317,9
1989	39,1	203,3	83,3	27,1	14,9	12,4	380,1
1990	47,5	210,6	90,3	29,6	16,8	11,0	405,8
1991	50,5	241,8	108,3	37,8	17,6	10,8	466,8
1992	51,1	249,6	100,5	41,1	16,0	16,5	474,8

sigue...

CUADRO 1.6 (continuación): MUJERES CON ESTUDIOS SUPERIORES POR TRAMOS DE EDAD (porcentajes).

Año	16-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 y más	TOTAL
1976	0,60%	1,97%	0,93%	0,49%	0,53%	0,17%	0,75%
1977	0,73%	2,18%	0,86%	0,35%	0,53%	0,23%	0,78%
1978	0,79%	2,35%	1,04%	0,37%	0,42%	0,20%	0,82%
1979	0,91%	2,84%	1,32%	0,51%	0,38%	0,15%	0,97%
1980	1,17%	3,21%	1,33%	0,59%	0,31%	0,22%	1,08%
1981	1,16%	2,98%	1,47%	0,54%	0,29%	0,24%	1,05%
1982	1,11%	4,24%	1,66%	0,57%	0,39%	0,34%	1,32%
1983	0,94%	4,88%	2,00%	0,60%	0,48%	0,24%	1,43%
1984	0,94%	4,86%	2,49%	0,71%	0,47%	0,30%	1,53%
1985	1,04%	5,39%	2,52%	0,88%	0,56%	0,34%	1,71%
1986	1,02%	6,24%	2,45%	0,82%	0,66%	0,38%	1,85%
1987	1,48%	6,72%	2,31%	1,07%	0,47%	0,42%	2,00%
1988	1,50%	6,77%	2,68%	1,07%	0,52%	0,27%	2,06%
1989	1,37%	7,71%	3,55%	1,24%	0,61%	0,38%	2,42%
1990	1,66%	7,97%	3,79%	1,36%	0,69%	0,33%	2,56%
1991	1,74%	9,12%	4,46%	1,77%	0,72%	0,32%	2,93%
1992	1,78%	9,30%	4,06%	1,93%	0,65%	0,47%	2,95%

Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta de Población Activa (Resultados Detallados), 4º trimestre, I.N.E. 1976-1992.

CUADRO 1.7: POBLACIÓN FEMENINA MENOR DE 45 AÑOS SEGÚN NIVEL DE ESCOLARIZACIÓN. VALORES ABSOLUTOS (miles).

Año	Analfabetas y sin estudios	Estudios primarios	Estudios medios y anteriores a superiores	Estudios superiores	Total
1976	937,6	4.032,6	1.577,3	74,8	6.622,3
1977	930,0	3.890,0	1.675,8	80,4	6.576,2
1978	846,9	3.741,7	1.890,4	89,0	6.568,0
1979	774,0	3.687,1	2.061,8	108,9	6.631,8
1980	687,2	3.560,2	2.260,2	122,5	6.630,1
1981	643,1	3.449,1	2.487,9	121,1	6.701,2
1982	638,0	3.283,7	2.797,6	155,3	6.874,6
1983	612,4	3.159,2	2.974,0	172,1	6.917,7
1984	589,9	3.046,0	3.167,2	184,5	6.987,6
1985	563,3	2.976,2	3.460,6	206,9	7.207,0
1986	529,0	2.955,1	3.817,9	233,9	7.535,9
1987	561,7	2.767,0	4.009,4	257,3	7.595,4
1988	558,9	2.597,3	4.201,8	273,1	7.631,1
1989	522,6	2.459,2	4.524,0	325,7	7.831,5
1990	494,2	2.341,2	4.701,6	348,4	7.885,4
1991	453,9	2.218,0	4.911,2	400,6	7.983,7
1992	433,5	2.095,0	5.105,7	401,2	8.035,4
sigue...					

CUADRO 1.7 (continuación): POBLACIÓN FEMENINA MENOR DE 45 AÑOS SEGÚN NIVEL DE ESCOLARIZACIÓN. PORCENTAJES.

Año	Analfabetas y sin estudios	Estudios primarios	Estudios medios y anteriores a superiores	Estudios superiores
1976	14,16%	60,89%	23,82%	1,13%
1977	14,14%	59,15%	25,48%	1,22%
1978	12,89%	56,97%	28,78%	1,36%
1979	11,67%	55,60%	31,09%	1,64%
1980	10,36%	53,70%	34,09%	1,85%
1981	9,60%	51,47%	37,13%	1,81%
1982	9,28%	47,77%	40,69%	2,26%
1983	8,85%	45,67%	42,99%	2,49%
1984	8,44%	43,59%	45,33%	2,64%
1985	7,82%	41,30%	48,02%	2,87%
1986	7,02%	39,21%	50,66%	3,10%
1987	7,40%	36,43%	52,79%	3,39%
1988	7,32%	34,04%	55,06%	3,58%
1989	6,67%	31,40%	57,77%	4,16%
1990	6,27%	29,69%	59,62%	4,42%
1991	5,69%	27,78%	61,52%	5,02%
1992	5,39%	26,07%	63,54%	4,99%

Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta de Población Activa (Resultados Detallados), 4º trimestre, I.N.E. 1976-1992.

CUADRO 1.8: NIVEL DE ESCOLARIZACIÓN EN FUNCIÓN DEL SEXO (miles).

Año	Sexo	Analfabetos y sin estudios	Estudios primarios	Estudios medios y anteriores a superiores	Estudios superiores	TOTAL
1976	Varón	2.536,1	6.679,1	2.098,6	322,5	11.636,3
	Mujer	3.989,1	7.387,6	1.862,5	100,5	13.339,7
	Total	6.525,2	14.066,7	3.961,1	423,0	24.976,0
1992	Varón	2.555,4	5.468,7	3.841,2	674,5	12.539,8
	Mujer	3.855,8	5.883,4	5.896,7	474,8	16.110,7
	Total	6.411,2	11.352,1	9.737,8	1.149,3	28.650,5

NIVEL DE ESCOLARIZACIÓN EN FUNCIÓN DEL SEXO (porcentajes).

Año	Sexo	Analfabetos y sin estudios	Estudios primarios	Estudios medios y anteriores a superiores	Estudios superiores	TOTAL
1976	Varón	21,79%	57,40%	18,04%	2,77%	100,00%
	Mujer	29,90%	55,38%	13,96%	0,75%	100,00%
	Total	26,13%	56,32%	15,86%	1,69%	100,00%
1992	Varón	20,38%	43,61%	30,63%	5,38%	100,00%
	Mujer	23,93%	36,52%	36,60%	2,95%	100,00%
	Total	22,38%	39,62%	33,99%	4,01%	100,00%

Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta de Población Activa (Resultados Detallados), 4º trimestre, 1976-1992.

CUADRO 1.9: TASAS DE ACTIVIDAD GLOBAL, MASCULINA Y FEMENINA.
ESPAÑA (MEDIAS ANUALES).

Año	Total	Varones	Mujeres
1976	50,80%	75,90%	27,84%
1977	50,31%	75,21%	27,52%
1978	49,83%	74,13%	27,50%
1979	49,31%	73,25%	27,38%
1980	48,71%	72,15%	27,10%
1981	48,11%	71,40%	26,61%
1982	48,05%	70,84%	27,07%
1983	47,97%	69,99%	27,65%
1984	47,64%	69,32%	27,56%
1985	47,38%	68,63%	27,62%
1986	47,67%	68,55%	28,33%
1987	48,79%	67,88%	31,03%
1988	49,12%	66,88%	32,51%
1989	49,11%	66,60%	32,76%
1990	49,36%	66,70%	33,36%
1991	49,17%	65,84%	33,62%
1992	48,90%	64,70%	34,20%

Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales, varios números.

CUADRO 1.10: PARTICIPACIÓN LABORAL DE LA MUJER.
ESPAÑA (MEDIAS ANUALES).

Año	Tasa participación
1976	28,56%
1977	28,56%
1978	28,76%
1979	28,99%
1980	28,94%
1981	28,76%
1982	29,33%
1983	29,98%
1984	30,04%
1985	30,22%
1986	30,85%
1987	32,95%
1988	34,19%
1989	34,48%
1990	35,14%
1991	35,50%
1992	36,24%

Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales, varios números.

CUADRO 1.11: TASA DE ACTIVIDAD FEMENINAS
SEGÚN EL NIVEL DE ESCOLARIZACIÓN.

Año	Analfabetos y sin estudios	Estudios primarios	Estudios medios y anteriores a superiores	Estudios superiores
1976	16,83%	29,66%	42,24%	68,33%
1977	15,92%	29,70%	42,09%	72,10%
1978	15,94%	28,62%	42,89%	69,33%
1979	14,90%	27,76%	44,54%	73,55%
1980	14,05%	26,40%	45,04%	77,06%
1981	13,12%	25,87%	45,06%	77,79%
1982	13,52%	25,67%	46,74%	75,52%
1983	13,79%	25,18%	46,97%	79,85%
1984	13,10%	23,91%	47,32%	78,22%
1985	12,88%	23,74%	46,70%	77,45%
1986	11,97%	23,97%	47,40%	80,47%
1987	14,14%	26,54%	52,27%	80,77%
1988	14,33%	26,12%	52,58%	80,47%
1989	13,68%	26,21%	52,79%	80,22%
1990	13,50%	26,87%	52,49%	81,17%
1991	12,59%	26,87%	52,19%	81,06%
1992	12,97%	27,25%	51,87%	80,79%

Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta de Población Activa (Resultados Detallados), 4° trimestre, I.N.E., 1976-1992.

CUADRO 1.12: TASAS DE ACTIVIDAD FEMENINAS EN FUNCIÓN DE LA EDAD.

Año	16-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 y más	TOTAL
1976	51,40%	31,53%	27,51%	27,82%	22,79%	6,63%	27,87%
1977	50,67%	33,00%	28,11%	27,63%	23,22%	5,23%	27,71%
1978	50,15%	33,87%	27,64%	27,01%	23,13%	5,27%	27,51%
1979	49,30%	35,22%	29,22%	27,22%	21,24%	4,65%	27,43%
1980	47,89%	36,43%	28,65%	27,28%	21,18%	3,76%	27,08%
1981	47,47%	37,82%	28,79%	26,48%	19,69%	3,24%	26,92%
1982	47,53%	41,08%	30,22%	26,84%	20,28%	2,90%	27,82%
1983	46,65%	44,42%	30,50%	26,97%	19,98%	3,29%	28,10%
1984	46,00%	45,95%	31,05%	25,88%	19,43%	2,34%	27,74%
1985	44,15%	47,83%	32,62%	25,79%	20,02%	2,12%	28,15%
1986	44,60%	51,35%	32,08%	26,94%	18,33%	2,00%	28,75%
1987	50,78%	56,60%	38,16%	30,19%	19,49%	2,19%	32,11%
1988	50,52%	57,02%	40,15%	29,98%	19,83%	1,99%	32,26%
1989	47,81%	59,82%	43,66%	30,86%	19,65%	1,74%	32,92%
1990	47,19%	61,78%	46,06%	32,76%	19,24%	1,67%	33,51%
1991	45,24%	62,23%	48,47%	34,13%	19,75%	1,38%	33,85%
1992	43,69%	63,69%	51,12%	35,50%	20,66%	1,52%	34,42%

Fuente: Encuesta de Población Activa (Resultados Detallados), 4º trimestre, I.N.E. 1976-1992.

CUADRO 1.13: TASAS DE ACTIVIDAD FEMENINA EN FUNCIÓN DEL ESTADO CIVIL.

Año	Solteras/ no casadas	No solteras/Casadas	TOTAL
1976	56,21%	18,75%	27,87%
1977	54,95%	18,93%	27,71%
1978	54,30%	19,03%	27,51%
1979	53,20%	19,17%	27,43%
1980	51,73%	19,20%	27,08%
1981	50,67%	19,01%	26,92%
1982	51,51%	19,78%	27,82%
1983	50,75%	20,37%	28,10%
1984	50,63%	19,89%	27,74%
1985	49,52%	20,74%	28,15%
1986	49,89%	21,15%	28,75%
1987	39,69%	26,92%	32,11%
1988	40,32%	26,66%	32,26%
1989	39,23%	28,42%	32,92%
1990	39,04%	29,50%	33,51%
1991	39,08%	30,05%	33,85%
1992	38,50%	31,42%	34,42%

Nota: hasta 1986 la población se clasifica en solteras y no solteras, mientras que a partir de 1987 se distingue entre no casadas y casadas.

Fuente: Encuesta de Población Activa (Resultados Detallados), 4º trimestre, I.N.E., 1976-1992.

CUADRO 1.14: TASAS DE ACTIVIDAD POR SEXO
SEGÚN EL NIVEL DE ESCOLARIZACIÓN. 1992.

	Varones	Mujeres
Analfabetos	24,8%	8,1%
Sin estudios	41,5%	15,1%
Estudios Primarios	67,8%	27,3%
Estudios Medios	71,0%	49,8%
Estudios anteriores a superiores	70,8%	64,9%
Estudios Superiores	83,0%	80,6%

Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales, 1992.

CUADRO 1.15: TASAS DE ACTIVIDAD DE VARONES Y MUJERES EN FUNCIÓN DE LA EDAD Y EL ESTADO CIVIL. 1992.

	Varones no casados	Mujeres no casadas	Varones casados	Mujeres casadas
16-19	31,38%	26,27%	61,87%	33,70%
20-24	67,45%	60,25%	91,48%	48,37%
25-29	86,09%	83,19%	97,58%	53,43%
30-34	88,69%	84,97%	97,67%	52,25%
35-39	85,32%	82,28%	97,84%	49,60%
40-44	82,71%	77,59%	96,79%	42,24%
45-49	77,03%	65,38%	94,72%	33,30%
50-54	75,05%	54,61%	89,42%	28,13%
55-59	59,56%	39,19%	75,30%	21,44%
60-64	39,29%	25,44%	47,18%	13,06%
65-69	7,64%	3,58%	6,80%	3,55%
70 y más	1,27%	0,62%	1,10%	0,54%

Fuente: Encuesta de Población Activa (Resultados Detallados), 4º trimestre, I.N.E., 1992.

CUADRO 1.16: TASAS DE ACTIVIDAD PARA DIFERENTES COLECTIVOS.
COMUNIDAD EUROPEA, 1988.

País	Varones con hijos menores de 10 años	Mujeres entre 20 y 39 años sin hijos*	Mujeres con hijos menores de 10 años
Alemania	97,0%	75,0%	44,0%
Francia	98,0%	75,0%	66,0%
Italia	98,0%	55,0%	50,0%
Países Bajos	96,0%	68,0%	40,0%
Bélgica	97,0%	68,0%	66,0%
Luxemburgo	99,0%	69,0%	40,0%
Reino Unido	96,0%	83,0%	54,0%
Irlanda	96,0%	67,0%	31,0%
Dinamarca	98,0%	79,0%	87,0%
Grecia	98,0%	52,0%	47,0%
Portugal	97,0%	69,0%	68,0%
España	97,0%	44,0%	38,0%
CE	97,0%	71,0%	52,0%

*Los datos de este grupo de población corresponden exclusivamente a tasas de ocupación (no estaba disponible la tasa de actividad)

Fuente: Elaboración propia a partir de MOSS, Peter (coord.): La atención a la infancia en las Comunidades Europeas 1985-1990 (Comisión de las Comunidades Europeas, agosto de 1990; publicado en castellano en Cuadernos de mujeres de Europa, nº 31, agosto 1990), pág. 7.

Hay diferencias estadísticas reales en muchos de estos factores biológicos, pero no son diferencias que puedan explicar la distribución actual de las mujeres y los hombres en los trabajos que requieren de actividad física. Es más, es poco probable que alguna de estas diferencias sea puramente biológica, sino que pueden estar relacionadas con diferentes medios ambientes sociales de los hombres y las mujeres.

Else Bartels, Biological sex differences and sex stereotyping, pág. 265.

CAPÍTULO 2: Familia y mercado de trabajo: la eficiencia relativa de los sexos en el mercado y en el hogar.

La modificación en el comportamiento laboral femenino, descrita en el capítulo anterior, provocó en su momento cierto desconcierto entre los economistas, que descubrieron que los modelos que tenían a su disposición eran incapaces de explicar estos nuevos fenómenos. Este desconcierto dio lugar a un considerable avance en el campo teórico. A este respecto hay que destacar el nacimiento y desarrollo de la Nueva Economía de la Familia.

Este capítulo está estructurado en tres apartados. En el primero de ellos recogeré la evolución que ha experimentado el análisis económico para tratar de explicar los nuevos fenómenos descritos respecto a la participación laboral de la mujer. Resumiré las aportaciones que desde este enfoque me parecen más

relevantes para mis propósitos, y haré una propuesta acerca del camino que, a mi juicio, debe seguir el análisis para mejorar en su capacidad explicativa.

En el segundo apartado aplico estos razonamientos a una característica muy concreta de la actividad laboral femenina: la mayor elasticidad de su oferta respecto al salario en relación a la del varón. Esta diferencia se pondrá especialmente de manifiesto cuando se introduzca la imposición. En concreto trataré de desentrañar dos cuestiones. Primera: por qué es precisamente la mujer la que presenta una elasticidad más elevada; y segunda: a qué se debe esta diferencia en la elasticidad, a qué responde.

El tercer apartado estará dedicado al análisis de las consecuencias que provoca la incorporación de la mujer al mercado de trabajo sobre el otro ámbito que forma parte del título de este capítulo: la familia. Este cambio en el mercado laboral hará necesario alterar, al igual que ocurrió en el pasado, el funcionamiento y la forma de la institución familiar, lo cual sólo será posible si se produce la transferencia de ciertas funciones y responsabilidades (en concreto el cuidado del niño) desde la familia a la colectividad.

1. El análisis económico de la participación laboral femenina.

1.1. El modelo neoclásico básico.

.....

Para un mercado laboral protagonizado fundamentalmente por varones, la economía neoclásica disponía de un modelo sencillo de oferta de trabajo, basado en la elección entre trabajo y ocio. Se supone que el primero proporciona renta salarial y el segundo utilidad. Ante esta elección el individuo intentará maximizar su función de utilidad sujeta a una restricción presupuestaria y otra temporal. Así se intentará explicar la tasa de actividad en función de la renta salarial.

En este contexto, un aumento en el salario producirá dos efectos. En primer lugar un efecto renta, que implicará un aumento en la demanda de ocio y una reducción en el tiempo de trabajo. Y, en segundo lugar, un efecto sustitución que provocará el efecto contrario, ya que el aumento del salario supone un incremento en el coste de oportunidad del tiempo no trabajado. La evidencia empírica ha observado que el efecto final de un aumento salarial es un incremento de la oferta de trabajo, lo que ha llevado a estos autores a suponer que el efecto renta es ligeramente inferior al efecto sustitución.

No obstante, determinados hechos socioeconómicos, entre los que la participación de la mujer juega uno de los papeles más importantes, pondrán de

manifiesto la insuficiencia del modelo en la explicación del comportamiento laboral. Por ejemplo, el modelo no da respuesta a las diferencias en función del sexo respecto a la participación laboral o a las distintas elasticidades de la oferta de trabajo respecto al salario, cuestiones que no se plantearon hasta que la presencia de la mujer en el mercado de trabajo fue de tal magnitud que hizo imposible obviar la revisión del modelo.

Los cambios que he mencionado parecen indicar que en el comportamiento económico de la familia existen variables relevantes que la teoría económica dominante, i.e. el modelo neoclásico, no ha tenido en consideración.

1.2. La Nueva Economía de la familia.

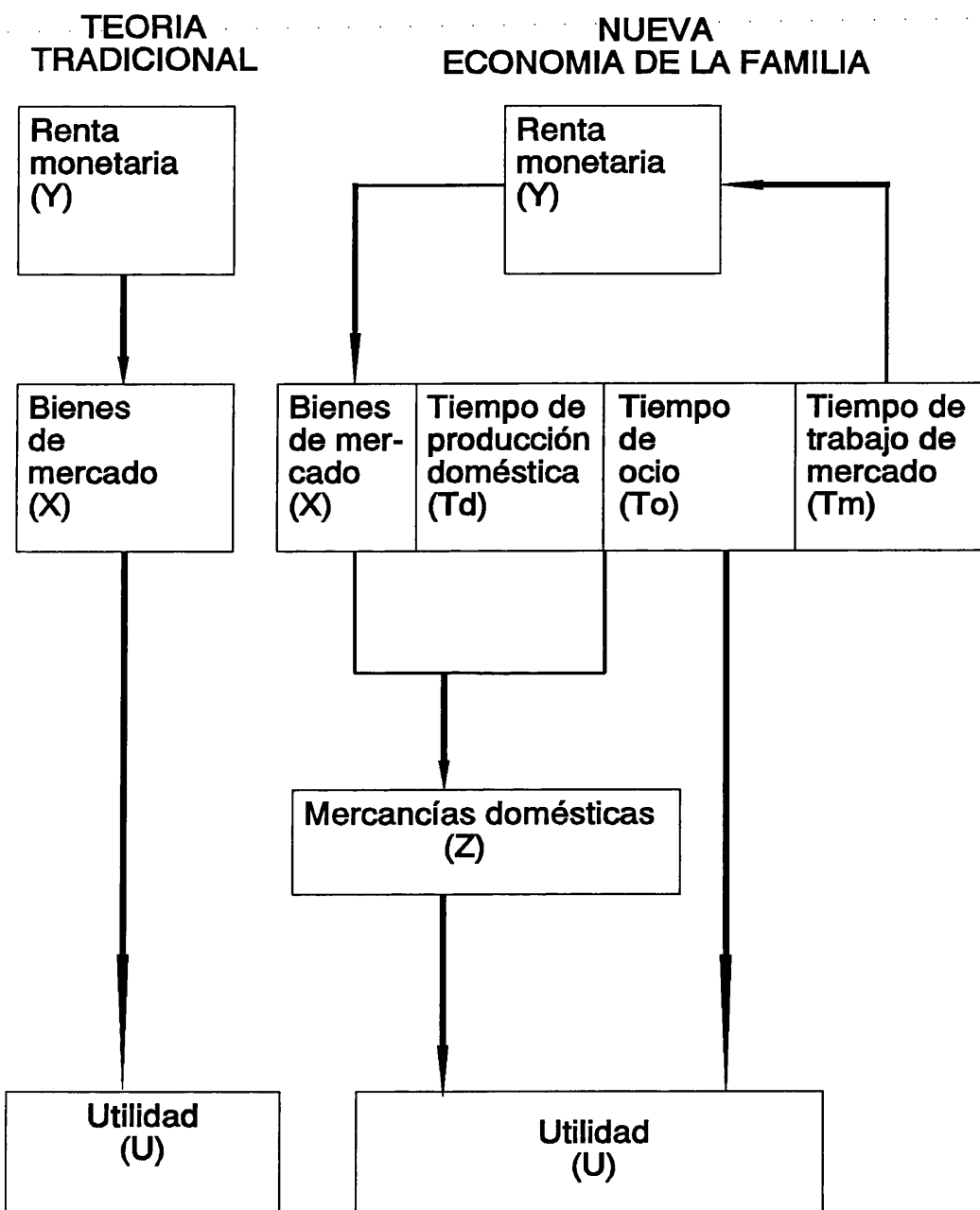
Es en este marco donde aparece la Nueva Economía de la Familia, que intentará obtener respuestas a las cuestiones planteadas sin abandonar el enfoque neoclásico. Así, la Nueva Economía de la Familia introduce en el esquema la función de producción de mercancías domésticas, y la asignación del tiempo entre producción para el mercado, producción doméstica y ocio¹. Una alteración en el salario producirá ahora una variación en el precio implícito de las mercancías domésticas, lo que producirá alteraciones en la asignación del tiempo entre estas actividades. El Gráfico 2.1² pone de manifiesto las aportaciones de la Nueva Economía de la Familia (en adelante NEF) respecto al análisis tradicional.

El modelo de la NEF se desarrollará en dos etapas. En la primera se tratará de determinar la asignación óptima del tiempo de los miembros de la familia entre actividades de mercado y domésticas en la producción de una mercancía doméstica tipo. En una segunda etapa se abordará la maximización de la función de utilidad, a partir de la producción de las mercancías domésticas.

¹ Esta triple distinción del tiempo no es considerada por el modelo básico de la NEF, que sólo distingue entre producción para el mercado y producción doméstica. Sin embargo, como veremos más adelante, me parece fundamental para explicar el comportamiento laboral de la mujer.

² El esquema está basado en el recogido en CARRASCO BENGOA, M^a Cristina: El trabajo doméstico. Un análisis económico (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1991), pág. 70; a su vez basado en HAWRYLYSHYN, O.: "Towards a definition of Non-Market Activities", The Review of Income and Wealth, serie 23, n^o 1 (marzo 1977), págs. 79-96.

Gráfico 2.1: Aportaciones de la Nueva Economía de la Familia.



Por otro lado, alrededor de la Nueva Economía de la Familia se han desarrollado tres líneas de investigación: la teoría del matrimonio, la teoría de la fecundidad, y la teoría de la participación laboral. Cada una de estas tres líneas centrará su atención en una parte de este modelo. La teoría del matrimonio se ocupa de determinar por qué se unen las personas, y por qué determinados individuos entre sí y no con otros. Desde este punto de vista este enfoque es previo al modelo presentado. Por su parte, la teoría de la fecundidad introducirá la cantidad y calidad de los hijos como un mercancía doméstica más de la función de utilidad familiar y tratará de determinar la demanda de los mismos. Por último, la teoría de la participación laboral se centrará fundamentalmente en la función de producción de las mercancías domésticas, intentando explicitar los factores que determinan la asignación del tiempo entre actividades domésticas y actividades de mercado, para cada uno de los individuos que componen la familia. A continuación expondré sucintamente un modelo básico sobre el que se intenta justificar la diferente asignación del tiempo entre los miembros del matrimonio.

Suponemos a la familia como una unidad que desea maximizar la siguiente función de utilidad:

$$U = U(Z_1, \dots, Z_n)$$

Donde cada Z_j representa una mercancía doméstica³, que es producida en la familia combinando bienes adquiridos en el mercado y tiempo de los individuos de la misma. La función de producción de cada mercancía puede representarse como:

$$Z_j = f(X_1, \dots, X_m; t_1, \dots, t_k; E)$$

donde X_i representa a los bienes y servicios adquiridos en el mercado, t_i los inputs de tiempo de los miembros de la familia, y E el conjunto de "variables ambientales" (como el nivel tecnológico o el capital humano).

La familia se enfrenta a dos restricciones: una presupuestaria y la otra temporal. La restricción presupuestaria puede expresarse como:

$$\sum_{i=1}^m p_i X_i = \sum_{j=1}^k w_j l_j + V$$

donde la parte izquierda representa el coste de los bienes y servicios adquiridos en el mercado, y la derecha la suma de los salarios de los miembros de la familia y de las rentas no salariales. La restricción temporal nos indica que el tiempo de

³ Se utiliza el término "mercancía" en el ámbito doméstico para distinguirlo del ámbito de mercado, donde se adquieren "bienes". El primer término intenta destacar la actividad fundamentalmente productiva que se realiza en la familia, y que incluye el puro acto de adquisición de un bien en el mercado, pero también la transformación que éste sufre en el hogar.

cada individuo j puede ser dedicado bien a trabajo de mercado (l_j), bien a trabajo doméstico (t_j):

$$T = l_j + t_j$$

El proceso de optimización de la función de producción de una mercancía doméstica nos llevará a obtener la siguiente condición:

$$\frac{PMg t_i}{PMg t_j} = \frac{\frac{\partial Z}{\partial t_i}}{\frac{\partial Z}{\partial t_j}} = \frac{w_i}{w_j}$$

Es decir, la asignación del tiempo entre el sector doméstico y el sector de mercado dependerá de la eficiencia relativa de los miembros de la familia. El individuo relativamente más eficiente en el mercado laboral tenderá a especializarse en ese sector. Esta tendencia se mantendrá incluso aunque un individuo sea más eficiente en ambos sectores, ya que la característica determinante es la eficiencia relativa⁴.

⁴ Un problema grave que presenta este razonamiento es el contenido de la categoría "eficiencia". Se trata de un término que tiene un significado muy claro mientras se hable del mercado (con las hipótesis que el modelo necesita), pero que pierde sentido cuando hablamos de las actividades realizadas en el hogar. Nos enfrentamos, como en otras ocasiones, a modelos que funcionan relativamente bien en el mercado, pero que producen problemas cuando se intentan trasladar a otros escenarios en los que las reglas de funcionamiento son distintas. Este modelo supone que la eficiencia es algo medible, tanto si se trata de actividad laboral de mercado como si se trata de actividad doméstica. Podemos decir que un individuo es eficiente en el ámbito de mercado, pero ¿cuando es eficiente en el ámbito familiar?.

Pero el problema consistirá en cómo adaptar este razonamiento a los fenómenos observados en el mercado laboral, especialmente el que hace referencia a la diferente participación de varones y mujeres. Para obtener este resultado será necesario encontrar alguna característica que implique una mayor eficiencia relativa del varón en el mercado de trabajo. Y es en la justificación de esta diferente eficiencia relativa donde a mi juicio falla el modelo básico de la Nueva Economía de la Familia. A pesar de que en el modelo se supone en principio a todos los individuos idénticos, los teóricos de la NEF deberán recurrir en última instancia a la existencia de diferencias biológicas o innatas entre los sexos.

El propio Becker cae en esta contradicción. Cuando está planteando el modelo incluye como hipótesis la igualdad absoluta de los sexos:

Uno de los supuestos más importantes ... es que en principio todas las personas son idénticas; las diferencias de eficiencia no vienen determinadas por diferencias biológicas, ni por otro tipo de diferencia intrínseca a la persona⁵.

Sin embargo, más adelante no tiene más remedio que reconocer que:

A pesar de que la profunda división sexual del trabajo existente en todas las sociedades -entre las actividades desarrolladas en el hogar y en el mercado- se debe en parte a las ganancias

⁵ BECKER, Gary S.: *A Treatise of the Family* (Harvard University Press, Cambridge, 1981); versión en castellano de Carlos Peraita de Grado: *Tratado sobre la familia* (Alianza Editorial, Madrid, 1987); pág. 32. de la versión española.

resultantes de las inversiones especializadas⁶, también es cierto que se debe en parte a las diferencias intrínsecas entre los sexos⁷.

Para al final obviar uno de los supuestos que habían servido de base al modelo, afirmando que:

Si se tienen en cuenta las diferencias biológicas se llega a la conclusión (no muy sorprendente) de que el sexo de los miembros del hogar es una característica distintiva importante en la producción y crianza de los hijos, y quizá también en la producción de otros bienes domésticos y en las actividades desarrolladas en el mercado⁸.

O también:

Estas diferencias entre el hombre y la mujer ilustran diversos aspectos referentes a la composición de los hogares y la división del trabajo en las familias, que no se explican únicamente por las ventajas comparativas de las inversiones especializadas en capital humano⁹.

El modelo así planteado va a ser objeto de múltiples críticas, la mayoría de ellas basadas en el "verificacionismo": el hecho de tomar como dadas unas diferencias intrínsecas permite dar explicación a los diferentes comportamientos

⁶ Las diferencias en los patrones de las "inversiones especializadas" según el sexo sólo pueden ser consecuencia, a su vez, de esas "diferencias intrínsecas".

⁷ BECKER, op. cit., pág. 38 de la versión española.

⁸ *Ibíd.*, pág. 39.

⁹ *Ibíd.*, págs. 39-40.

laborales, pero nadie se detiene a considerar el origen de esas diferencias. M^a

Cristina Carrasco Bengoa expresa esta crítica de la siguiente manera:

En resumen, el núcleo de los modelos explicativos de la NEF está en las (presuntas) ventajas comparativas de los miembros de la familia y en los eficientes resultados que se derivan de la especialización. Las diferencias en la eficiencia y, por tanto, en la productividad entre hombre y mujer en las diferentes actividades desarrolladas en el hogar, estarían determinadas, por una parte, por las distintas características innatas (factor biológico) y, por otra, por la diferencia en la educación recibida (factor sociocultural reforzado por las inversiones familiares en capital humano específico que dará origen a las diferencias salariales)¹⁰.

En definitiva el modelo de la NEF, tal y como ha sido planteado, no parece que añada demasiado a la capacidad explicativa del modelo neoclásico básico. El análisis se complica considerablemente, pero no produce como resultado una explicación a la diferente participación laboral en función del sexo. Hemos visto que, para conseguir esto, ha de introducirse, de manera más o menos solapada, el supuesto de la existencia de diferencias biológicas entre hombres y mujeres. Pero si hemos de utilizar este supuesto, probablemente el modelo no hubiese sido necesario, sino que habría bastado con el modelo neoclásico básico.

¹⁰ CARRASCO BENGOA, op. cit., pág. 130.

1.3. Una propuesta desde la NEF.

Lo que se ha expuesto en el apartado anterior es el núcleo básico de la Nueva Economía de la Familia. Mi opinión es que la estructura del modelo es intachable, pero falla en su intento de explicar el origen de las diferencias que van a dar lugar a la especialización de los miembros de la familia. Y falla porque la explicación, según el modelo básico que hemos visto, no es posible. Sin embargo, algunos autores han realizado aportaciones desde el enfoque de la NEF que pueden mejorar considerablemente la capacidad explicativa del modelo. Entre estas aportaciones hay que destacar dos: la de Mincer y Polachek y la de Gronau.

Mincer Y Polachek¹¹ desarrollan un modelo de determinación de los salarios en función de la inversión en capital humano. Lo que me parece interesante de su trabajo es que intentan aislar, explicitar el factor sexo. Ponen de manifiesto las diferencias respecto al comportamiento en el mercado de trabajo existentes entre mujeres solteras sin hijos y mujeres casadas con hijos. Mientras las primeras muestran una continuidad en su participación laboral, la actuación de las segundas se caracteriza por la discontinuidad. Estos autores distinguen tres etapas:

¹¹ MINCER, J. y S. POLACHEK: "Family Investments in Human Capital: Earnings of Women". *Journal of Public Economics*, vol. 82, nº 2 (1974), págs. S76-S108.

- a) Etapa pre-maternal. Esta etapa se caracteriza por una continuidad en el trabajo. Pero la perspectiva de una futura maternidad (con la consiguiente discontinuidad) les llevará a adquirir menos experiencia que los varones en las mismas circunstancias.

- b) Período de crianza. A partir del nacimiento la participación laboral desciende, lo que va a producir dos efectos. En primer lugar se producirá una fuerte depreciación del capital humano, lo que se traducirá en una reducción del salario. En segundo lugar, la mujer aumentará simultáneamente la productividad doméstica, lo que reducirá la probabilidad de reintegración en el mercado laboral.

- c) A partir del momento en que el hijo menor se encuentra en la edad escolar, la mujer dispone de un nuevo período de continuidad laboral.

Para los efectos de este trabajo, lo más importante de la aportación de estos autores consiste en que ponen de manifiesto la existencia de la crianza de los niños como uno de los factores relevantes en las diferencias por sexo respecto a la eficiencia relativa en el hogar y en el trabajo, lo que se traducirá en un diferente comportamiento laboral según sea el sexo. El nacimiento de un niño supondrá la interrupción en la actividad laboral, y si es la madre la que se ocupa de su crianza esa interrupción puede tener consecuencias importantes para su

futuro laboral. La inclusión de esta idea en el modelo básico de la Nueva Economía de la Familia exigiría la dinamización del mismo, de manera que se contemplen las fases descritas.

Por otro lado, la característica distintiva del trabajo de Gronau consiste en la introducción dentro del modelo de la triple distinción entre trabajo de mercado, trabajo doméstico y ocio¹². Aunque participa de las críticas que se han hecho al modelo básico, su importancia radica en el establecimiento de diferentes alternativas para el hombre y la mujer. Mientras el primero debe enfrentarse básicamente a la elección trabajo-ocio, la segunda debe asignar su tiempo entre trabajo de mercado, trabajo doméstico y ocio. La participación de la mujer en el mercado de trabajo sólo será posible si el valor del tiempo que emplea en el quehacer doméstico es inferior al salario que espera recibir en el mercado.

En resumen, un modelo dinámico que incorpore la tricotomía de Gronau y las consecuencias de la maternidad sobre la actividad laboral femenina de Mincer y Polachek, puede dar una explicación más o menos satisfactoria de por qué la mujer tiene una mayor tendencia a ocuparse de las actividades domésticas en detrimento de la actividad laboral.

¹² Aunque en el esquema sobre la NEF se introduce esta triple distinción, casi ningún modelo la incorpora. Véase, por ejemplo, GRONAU, Reuben: "Leisure, Home Production and Work. The Theory of the Allocation of Time Revisited", *Journal of Public Economics*, vol. 85, n° 6 (1977), págs. 1.099-1.123.

1.4. Relevancia de las diferencias biológicas en la eficiencia relativa de los sexos en el mercado y en el hogar: implicaciones sobre la financiación pública de la educación infantil.

La única diferencia relevante para mis propósitos entre el hombre y la mujer está constituida por el período de gestación. Y esta diferencia va a suponer el origen (que se verá exacerbado por las costumbres sociales, la educación, la ideología, etcétera) de los distintos comportamientos en el mercado de trabajo según el sexo. Supongamos dos individuos jóvenes exactamente iguales en lo que respecta a capacidad, habilidad y nivel de enseñanza pero de diferente sexo, que se enfrentan a su primera incorporación al mercado de trabajo. Aunque su stock de capital humano puede ser idéntico, es probable que su remuneración inicial difiera. Esta diferencia puede ser explicada a partir de la "hipótesis del filtro"¹³: al igual que la posesión de un título correspondiente a un nivel de enseñanza es una credencial que supone para el empleador una "señal" de las características psicológicas o de las aptitudes del que lo posee, el sexo puede ser también un indicador de la futura historia laboral del trabajador. El hecho de que un aspirante a un puesto de trabajo sea una mujer indicará al empresario la

¹³ Véase, por ejemplo, TAUBMAN, Paul y Terence WALES: "Higher education as an investment and as a screening device" en F.T. HUSER (ed.): Income and Human Behavior, McGraw Hill, Nueva York, 1975, págs. 95-121. Versión en castellano de M. Asunción ÁGUILA: "La educación como instrumento de selección", Revista Española de Economía, año VI, nº 2 (mayo-agosto 1976), págs. 231-261.

posibilidad de una futura discontinuidad en el trabajo, lo cual puede suponerle una serie de costes: remuneración que debe satisfacer en el período de baja por maternidad, costes de adiestramiento del sustituto y de readaptación de la mujer, etcétera. Ante esta posibilidad el empleador descontará estos costes y ofrecerá un menor salario, dadas las mismas capacidades¹⁴.

Si seguimos nuestra comparación podremos observar que la tasa salarial crece más rápidamente en el caso del varón. Además de la expectativa del empleador, la causa habrá que buscarla en la idea expresada por Mincer y Polachek: la mujer está menos interesada en adquirir experiencia laboral debido a la perspectiva de discontinuidad provocada por un posible futuro embarazo¹⁵. Este argumento podría incluso ser extendido. También puede pensarse que la futura discontinuidad reduce el interés de la mujer no sólo en la adquisición de capital humano en el trabajo sino también en fases anteriores, mientras se encuentra en la etapa de escolarización.

¹⁴ Es ilustrativo al respecto el hecho de que los empleadores intentan evadir la única posibilidad de interrupción laboral habitual en el hombre: el servicio militar. Gran parte de las demandas de trabajo exigen como requisito su cumplimiento. Sin embargo en el caso de las mujeres la pregunta crucial es su estado civil, manifestándose un mayor interés por las solteras.

¹⁵ HILL, C. Russell y Frank P. STAFFORD ("Parental Care of Children: Time Diary Estimates of Quantity, Predictability, and Variety", *Journal of Human Resources*, n° 15, primavera 1980, pág. 228) destacan las diferencias entre mujeres con distintos niveles de enseñanza. Las mujeres con mayor nivel de escolarización tienen menos hijos y reducen en menor medida su participación en el mercado de trabajo. Estos dos hechos incentivarán la adquisición de experiencia, lo que lleva a los autores a predecir una futura reducción en el diferencial de ingresos entre los hombres y mujeres con enseñanza superior.

Durante el período de crianza, la mujer sufre una cierta depreciación en su capital humano, a la vez que aumenta su productividad doméstica, lo que reducirá la probabilidad de reintegración en el mercado laboral. Desde este punto de vista la maternidad puede convertirse en una auténtica trampa. Y cuanto mayor sea el período de discontinuidad laboral, los efectos descritos serán superiores. Desde esta perspectiva adquiere sentido la regulación pública de protección a la maternidad, garantizando el puesto de trabajo y ofreciendo a la mujer una subvención durante la baja maternal, así como la financiación pública de los gastos en la educación infantil de sus hijos. A no ser que existan alternativas a la crianza del hijo disponibles a un coste razonable, la mujer deberá renunciar a su trabajo para dedicarse a su hijo hasta el momento en que el sistema de enseñanza obligatoria se ocupe de él. Si esto es así, es probable que los efectos descritos sean de tal magnitud que impidan el reingreso de la mujer en el mercado laboral. La actuación pública debe tender, por lo tanto, a reducir al máximo el período de interrupción, ofreciendo alternativas para la crianza del niño¹⁶.

Cuando el último hijo se encuentra en la etapa de la escolarización obligatoria, la madre se enfrenta de nuevo a un período de continuidad laboral.

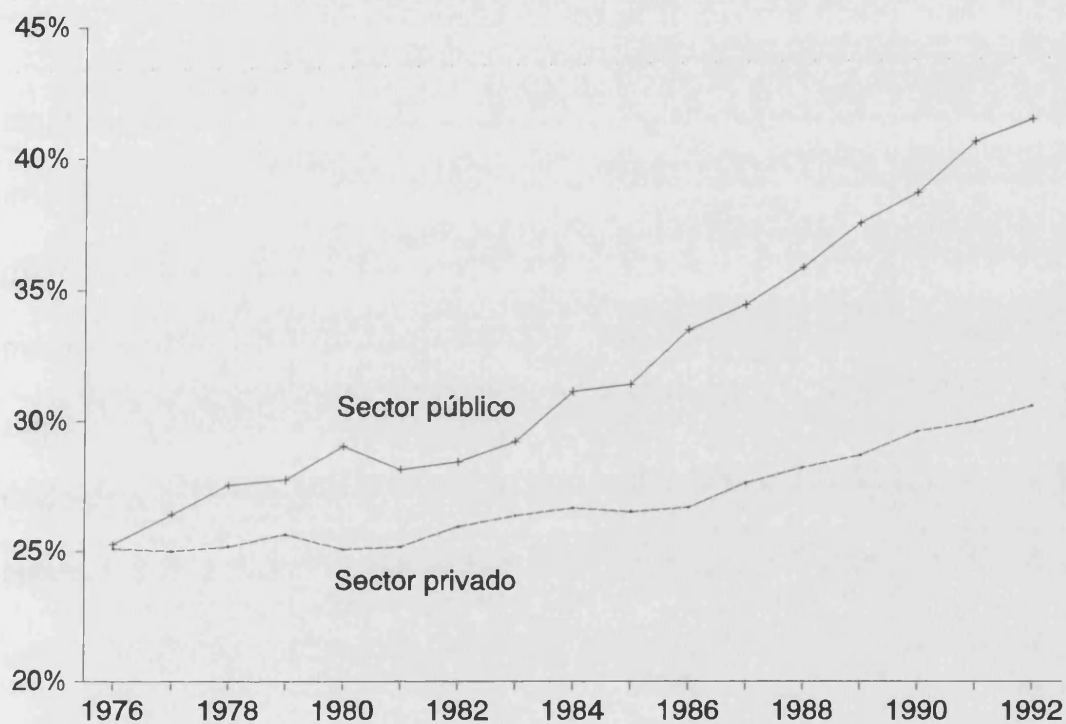
¹⁶ Sobre este punto habría que recordar el trabajo de KLERMAN, Jacob Alex y Arleen LEIBOWITZ: "Child-Care and Women's Return to Work After Childbirth", *American Economic Review*, vol. 80, nº 2 (1990), págs. 284-288. En este artículo los autores contrastan la relación entre una serie de variables y la reducción en el intervalo entre el nacimiento del hijo y la vuelta al trabajo. Sobre todo en los primeros meses será importante la presencia de familiares (que pueden ocuparse de la crianza del niño) y el acceso a centros de educación infantil de bajo coste.

Sin embargo, el empleador no tiene medios para conocer este cambio. Sólo modificará su actitud a partir del momento en que biológicamente sea improbable o imposible la concepción de hijos.

Esta hipótesis, la mayor dificultad de la mujer para desarrollarse en el ámbito laboral, puede ser contrastada comparando el empleo del sector público y del sector privado. En el primero de ellos se accede por oposición, y la característica sexo es irrelevante, mientras que en el sector privado el empleador puede decidir discrecionalmente la contratación. Por otro lado, la adquisición del status de funcionario garantiza el puesto de trabajo de por vida, mientras que en el sector privado las modalidades de contratación son muchos más flexibles. También pueden existir diferencias en lo que respecta a la forma de eludir la baja maternal: en el sector privado se puede evitar la misma mediante la contratación temporal. Dadas estas diferencias cabe esperar un índice de actividad distinto en uno y otro sector. Esto se muestra en el Gráfico 2.2.

Como puede verse, los datos confirman las predicciones. La tasa de participación de las mujeres en relación al total de asalariados es superior en el sector público respecto al sector privado. Además, la evolución de los últimos años muestra una tendencia claramente diferenciada en uno y otro sector. En el sector público la presencia de la mujer ha aumentado en más del 46 por cien (pasa de un 26,4 a un 38,7 por cien), mientras que el crecimiento en el sector privado

Gráfico 2.2: Participación femenina en el total de asalariados.
Sector público y privado.



Fuente: Elaboración propia a partir del Boletín de Estadísticas
Laborales, varios números.

ha experimentado un crecimiento mucho más modesto: un 18 por cien (del 25 al 29,6 por cien). El hecho de que la participación en el sector público sea superior indica que el sector privado puede introducir obstáculos a la actividad laboral de

la mujer, y que de hecho lo hace¹⁷. Por lo tanto, sería deseable una mejor regulación del mercado de trabajo en este aspecto.

Por su parte, el trabajo de Gronau pone de manifiesto que hombres y mujeres se enfrentan a diferentes alternativas. Mientras que el hombre debe asignar su tiempo básicamente entre el trabajo de mercado y el ocio, la mujer dispone de más alternativas: la actividad doméstica. Quizás a partir de esta idea pueda explicarse la mayor sensibilidad detectada en la oferta laboral femenina respecto al salario¹⁸. El hombre participa en el mercado de trabajo casi a cualquier tasa salarial, pero la mujer sólo lo hace si ésta supera el coste de oportunidad de la actividad doméstica.

En cualquier caso, aunque mejoremos la capacidad explicativa del modelo, no podemos evitar cierta sensación de fatalismo: si es la mujer la que queda embarazada, las fuerzas de la eficiencia relativa llevarán a que sea ella la que deba permanecer en el hogar. Pero quizá estemos olvidando un elemento importante: que los padres no son los únicos sujetos implicados en la crianza de los niños. Hasta ahora hemos estado suponiendo que ha de ser la familia (o

¹⁷ Evidentemente la preferencia por el sector privado o por el sector público puede responder a otras motivaciones: horarios continuados en el sector público, mayor flexibilidad, etcétera. Sin embargo pienso que esta diferencia también responde a las causas mencionadas en el texto.

Por otra parte esta comparación no implica la preferencia del autor por el sistema de oposición frente al de contratación, sino que sirve como una señal para detectar las preferencias laborales de la mujer.

¹⁸ En el próximo apartado abordaré más detenidamente este tema.

alguno de sus miembros) la que asuma el coste de la crianza de sus hijos. Pero no nos hemos cuestionado (como tampoco lo hacen los teóricos de la NEF) si **debe ser la familia la que financie la educación de sus nuevos miembros.** Si la sociedad debe asumir parte del coste de la crianza de los niños, estará entonces justificada la financiación pública destinada a ayudar a la madre en la realización de esta tarea.

Existe cierto consenso sobre los beneficios sociales de la educación, pero este consenso sólo hace referencia a lo que hoy se considera socialmente como tal. Es decir, hoy en día casi nadie pone en duda la necesidad de una financiación pública de la enseñanza formal en los niveles hoy establecidos como tales; pero la sugerencia de la necesidad de financiación pública de los gastos en educación infantil provoca instantáneamente la aparición de voces discrepantes. Desde el punto de vista teórico, el análisis realizado por la Teoría de la Fecundidad es en parte responsable de ello, ya que plantea la demanda de hijos utilizando las mismas categorías que en la demanda de cualquier bien privado. El hecho de que en determinados ámbitos sea útil tratar la demanda de hijos "como si" se tratara de bienes de consumo duradero que producen una serie de beneficios apropiables directamente por los padres no implica que sea completamente cierto. Suponer esto puede ser útil para explicar:

por qué la fecundidad en las zonas rurales ha sido tradicionalmente superior a la fecundidad en las zonas urbanas, por qué un aumento en el salario de las mujeres que participan en el mercado reduce su fecundidad, por qué los diversos programas

gubernamentales afectan significativamente a la demanda de hijos...¹⁹.

Pero en ningún caso la utilización de esta "parábola" significa que un matrimonio se enfrente a la posibilidad de tener un hijo en las mismas circunstancias que se plantea adquirir un automóvil.

La idea que me interesa retener de este capítulo es el hecho de que la maternidad y/o el cuidado de los hijos se configura como una de las causas más relevantes en la menor participación laboral de la mujer. Cualquier política que intente compensar este desequilibrio deberá tener muy en cuenta este hecho. Por otra parte, he cuestionado el axioma de que tenga que ser la familia la que asuma todos los costes de crianza de los niños. Existe la opinión cada vez más generalizada de que el Estado tiene cierta responsabilidad en ello.

¹⁹ BECKER, op. cit., pág. 128 de la versión española.

2. La diferente elasticidad de la oferta laboral en función del sexo.

En el capítulo primero realicé una somera descripción del comportamiento diferencial de la mujer en el mercado de trabajo respecto al varón. A partir de ésta, recogí en el apartado anterior las posibles explicaciones a este comportamiento, destacando los problemas relacionados con el cuidado de los niños. Por otro lado, se puso de manifiesto que es posible realizar una explicación de los hechos observados partiendo del enfoque de la Nueva Economía de la Familia, siempre que se realicen algunas modificaciones al modelo básico. El objetivo de este apartado es observar el efecto que ocasiona la introducción de la imposición dentro del modelo. Como veremos, la consideración explícita de la imposición permitirá perfeccionar la explicación sobre el comportamiento laboral femenino, exponer nuevos argumentos a favor de la intervención pública en el campo de la educación infantil, así como proponer algunas soluciones concretas.

Este apartado es de alguna manera un puente entre el capítulo anterior y el siguiente, pues incorpora elementos que pertenecen a ambos. El eje central del capítulo anterior se desarrolla alrededor de las modificaciones que han experimentado los países desarrollados en sus mercados de trabajo, en lo que hace referencia a la participación femenina, y que se traducen en una tendencia clara:

la incorporación de la mujer al ámbito laboral. Sin embargo también se señala que, a pesar de los avances observados, persisten ciertas desigualdades en función del sexo. La más evidente, que ya fue comentada entonces, hace referencia a la menor participación laboral de la mujer, sobre todo cuando tiene hijos pequeños. Junto a ésta hay que recordar otra diferencia en el comportamiento laboral, quizá más sutil, pero de consecuencias muy importantes. Me refiero a la mayor elasticidad de la oferta laboral femenina respecto al salario. Esta diferencia se pondrá claramente de manifiesto cuando se considere la imposición. Por otro lado, este apartado entronca también con el capítulo siguiente, en el que se considerará la influencia que la crianza de los niños tiene en la capacidad de pago de sus padres, haciendo especial referencia a la imposición.

En este apartado quiero esclarecer dos cuestiones. En primer lugar, por qué es precisamente la mujer la que presenta una mayor elasticidad de oferta laboral respecto al salario en relación al hombre, y no al contrario. En segundo lugar, qué es lo que motiva esa mayor elasticidad. Pero primero realizaré una somera descripción de los efectos que produce un impuesto sobre la oferta de trabajo.

2.1. Los efectos de la imposición sobre la oferta laboral.

La introducción de un impuesto, sea cual sea su naturaleza, la base sometida a gravamen y el grado de progresividad, produce alteraciones en el proceso de toma de decisiones de los individuos y, por lo tanto, en la asignación de los recursos. El problema se plantea cuando esas alteraciones afectan de modo diferente al comportamiento de colectivos concretos de la población de manera no deseada. Y esto es lo que va a ocurrir en este caso: un impuesto personal sobre la renta va a afectar de manera diferente a hombre y mujeres.

Desde este punto de vista, cualquier impuesto personal sobre la renta va a producir inevitablemente alteraciones respecto a la asignación individual del tiempo entre trabajo y ocio. La introducción de un impuesto equivale en nuestro esquema a una reducción en el salario real y produce por lo tanto, un efecto renta y un efecto sustitución, de signos opuestos. El impuesto reduce la renta del sujeto, por lo que se espera que el individuo responda aumentando el número de horas de trabajo para tratar de alcanzar su antiguo nivel de renta. El efecto sustitución es consecuencia de la alteración en las condiciones de la elección trabajo-ocio, en los precios relativos: el impuesto reduce la recompensa que proporciona el primero, por lo que el sujeto reducirá el número de horas que dedica al trabajo. En el efecto renta es determinante el tipo medio de gravamen, mientras que en el efecto sustitución lo relevante es el tipo marginal. En el

primer caso, como consecuencia del impuesto el salario real descenderá en el importe del mismo, por lo que a mayor tipo medio de gravamen (relación cuota impositiva/base sometida a gravamen) se producirá un mayor descenso, siendo el efecto renta más elevado. En el segundo, el efecto sustitución, lo relevante será el gravamen que ha sufrido la última unidad marginal del salario. Aquí el individuo se plantea si prefiere dedicar una unidad adicional al trabajo de mercado, o si le resulta más rentable disfrutar de la misma en forma de ocio. Por ello la comparación relevante será, no el gravamen que ha sufrido la totalidad de su salario, sino el gravamen al que se va a ver sometida esa unidad adicional. Es decir, el tipo marginal de gravamen. El tipo medio y el tipo marginal de gravamen sólo coincidirán en un impuesto proporcional, y en el supuesto más habitual, una tarifa progresiva, el tipo medio de gravamen es siempre inferior al tipo marginal.

De cualquier manera, dados estos efectos contrapuestos causados por la imposición, la teoría no puede proporcionar una respuesta clara respecto a los cambios en el comportamiento de los individuos, por lo que será necesario acudir a la contrastación empírica. Existe una amplia literatura económica sobre la estimación de los efectos de la imposición en el comportamiento de los individuos. En general los estudios empíricos²⁰ han revelado una escasa

²⁰ Para un resumen sobre la evolución del análisis empírico al respecto, véase OCDE: "La fiscalité: effets négatifs et distorsions", en *Revue Économique de l'OCDE*, París, 1985 (existe versión en castellano con el nombre "La fiscalidad: efectos negativos y distorsiones", *Hacienda Pública Española*, nº 115, 2/1990, págs. 335-357); MARTÍN MORENO, Alberto: "El impuesto

respuesta de los varones ante la imposición, mientras que en el caso de la mujer (especialmente si está casada) se observa una elevada sensibilidad respecto a los impuestos. Conforme se han perfeccionado las técnicas de estimación, se ha observado una mayor respuesta por parte de todos los individuos, manteniéndose no obstante las diferencias entre los sexos. En el caso del varón parece ser que los efectos renta y sustitución son pequeños y aproximadamente iguales, de manera que una alteración en el salario (provocada, por ejemplo, por la introducción de un impuesto) no produce respuestas significativas en el comportamiento laboral. El caso de la mujer es distinto: el efecto renta parece ser igualmente pequeño, pero no así el efecto sustitución.

sobre la renta personal: teoría y propuestas reformadoras", Hacienda Pública Española, nº 115 (2/1990), págs. 191-207; KILLINGSWORTH, Mark R. y James J. HECKMAN: "La oferta de trabajo de las mujeres: una panorámica", en ASHENFELTER, Orley y Richard LAYARD: Manual de Economía del Trabajo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1991, vol. I, págs. 155-278 (publicado originalmente en inglés bajo el título: Handbook of labor economics, Elsevier Science Publishers, 1986).

2.2. La configuración concreta del impuesto: la evolución desde la familia como unidad contribuyente al individuo.

Volveremos más adelante con el tratamiento de las implicaciones del impuesto sobre la oferta de varones y mujeres. Sin embargo conviene antes dedicar unas líneas a los efectos que puede ocasionar la forma concreta en que se estructure el impuesto personal sobre la renta. Trato así de eliminar estructuras de tributación que generan, *per se*, efectos indeseables, para alcanzar el esquema impositivo teóricamente neutro: la tributación individual. Aún en este caso veremos como también aparecen problemas.

La configuración concreta del impuesto no va a ser, por lo tanto, neutra en este tipo de reacciones, en concreto en lo que se refiere a la elección de la unidad contribuyente y/o la forma concreta de tributación de la familia. Por ejemplo, si se considera como unidad contribuyente a la familia, lo que implica que todos sus miembros deben declarar conjuntamente sus rentas, y no se establece ningún mecanismo que corrija el aumento en la progresividad originado por la acumulación de rentas (es decir, se enfrentan a la misma escala de gravamen que el resto de contribuyentes individuales), el desincentivo causado por el impuesto en el caso de que existan dos perceptores de renta será diferente para cada uno de ellos. Si consideramos a la mujer como segundo perceptor de rentas, lo cual no parece aún hoy en día una hipótesis descabellada, la integración en el

mercado laboral implicará que su salario esté sometido al tipo marginal de su marido²¹. Tal y como hemos definido el impuesto la opción por el trabajo de mercado supondrá para la mujer un salario neto resultado de la diferencia entre el salario bruto y el impuesto a pagar. Suponiendo la presencia de una tarifa progresiva, como es habitual, el tipo de gravamen actuará sobre la suma de su salario y el de su marido, de manera que el salario real resultará mucho más bajo que si esta mujer fuera soltera. Evidentemente esto supone un desincentivo muy superior al que se enfrenta el primer perceptor de rentas (aún suponiendo reacciones igualmente sensibles)²². Quizás sea esta una de las explicaciones a la ola de reformas de la imposición directa que sacudió a la mayoría de los países desarrollados en la década de los setenta²³ y que dio lugar a que este sistema de acumulación de rentas, prácticamente generalizado hasta la fecha, fuera mayoritariamente abandonado por los países más desarrollados durante esa década. La acumulación de rentas formaba parte de un sistema fiscal ideado para

²¹ Respecto al efecto sustitución en la elección trabajo-ocio he comentado que lo relevante es el tipo marginal, y de hecho tanto el primero como el segundo perceptor se enfrentan al mismo tipo marginal. Pero la diferencia es que en este punto el primer perceptor, el marido, se plantea el aumento en el número de horas de trabajo (puesto que ya está trabajando) mientras que el segundo, la mujer, se cuestiona su participación en el mercado de trabajo.

²² Esta argumentación no explica qué es lo que causa las diferencias en la elasticidad. Sólo pone de manifiesto por qué es más elevada en el caso de la mujer: porque es el segundo perceptor de rentas de la familia.

²³ Entre 1970 y 1976 los siguientes países adoptaron medidas tendentes a la imposición individual: Dinamarca, Suecia, Reino Unido, Austria, Países Bajos, Irlanda, Italia, Finlandia y Bélgica. Para más información véase, por ejemplo, OCDE: El tratamiento de la unidad familiar en los sistemas impositivos y de transferencias en los países miembros de la OCDE, OCDE, París, 1977. En este aspecto nuestro país ha sido uno de los más reacios a modificar el sistema impositivo, tanto por el retraso temporal de la reforma (1989) como por el carácter imperativo de la misma dictado por el Tribunal Constitucional.

una sociedad donde sólo el hombre trabajaba y en ese contexto funcionaba aceptablemente bien. Sin embargo, la creciente participación de la mujer en el mercado de trabajo y el cambio en su participación en las instituciones sociales pusieron de manifiesto que "los sistemas fiscales se han construido sobre bases que discriminan a la mujer trabajadora, lo que le ha desanimado en su participación activa en las actividades de mercado"²⁴. Por lo tanto, se empezó a considerar necesario que el viejo sistema fiscal se adaptase al papel creciente de la mujer en la sociedad.

Una de las primeras soluciones propuestas fue mantener a la familia como unidad de gravamen, introduciendo algún método de corrección a la progresividad derivada de la acumulación familiar. El más popular de estos métodos fue la promediación de rentas o técnica del cociente (Splitting en la República Federal de Alemania, Quotient Familial en Francia), que consiste en dividir la base imponible por un determinado cociente, calcular la cuota correspondiente a ese resultado y multiplicar esa cuota provisional por el cociente utilizado. De esta manera se consigue que la tarifa progresiva se aplique sobre un importe menor, con la consiguiente disminución del tipo medio.

²⁴ ANDIC, Suphan: "Does the Personal Income Tax Discriminate Against Women?", Public Finance (vol. 36, nº 1, 1981, págs. 1-15), pág. 3.

Sin embargo, este sistema, aunque equilibra la factura impositiva entre individuos aislados y familias²⁵ tampoco está exento de problemas, ya que lo que hace es favorecer a determinados tipos de familias, en concreto a la familia tradicional donde sólo trabaja el marido, dedicándose la mujer a las tareas del hogar. Este efecto se produce porque la promediación de rentas se suele aplicar a todas las familias independientemente del número de perceptores de rentas provenientes del trabajo que existan. La misma ventaja obtendrá la familia donde sólo trabaja el marido que aquella en la que lo hacen ambos cónyuges, siendo en realidad situaciones diferentes. En el primer supuesto la mujer dispone de tiempo para la producción doméstica o para su propio ocio, en cualquiera de los casos situaciones no sometidas a gravamen.

Retomaré este tema en el siguiente capítulo, pero aquí quiero poner de manifiesto cómo una determinada estructura fiscal está de hecho reflejando un sistema de valores muy concretos, en este caso los de la familia tradicional. Es desde este punto de vista que Suphan Andic afirma que la discriminación fiscal no va propiamente dirigida contra la mujer, sino contra determinados tipos de familia²⁶. Es fácil observar que esta discriminación perjudica a los nuevos tipos de familia, favoreciendo el sistema fiscal a la familia tradicional, en claro retroceso. La utilización de esta técnica revela, cuanto menos, el deseo de

²⁵ Como se supone que la familia tiene más cargas que el individuo, la promediación de rentas permite que, dado el mismo nivel de renta, ésta pague menos que el individuo aislado.

²⁶ ANDIC, op. cit..

mantener el *status quo* respecto a las formas de organización familiar tradicionales.

Ante este problema parece que la solución correcta sea la tributación individual. Sin embargo, incluso bajo este régimen permanecerá algún tipo de alteración. Si, como la gran mayoría de estudios empíricos muestran, la elasticidad de la oferta laboral respecto al salario es mucho más elevada en el caso de las mujeres, entonces la introducción de un impuesto, aunque se centre en el individuo, va a afectar de manera diferencial según el sexo.

2.3. ¿Por qué las mujeres?.

Las diferencias en la elasticidad de la oferta laboral según el sexo es uno de los fenómenos del mercado laboral que creará mayor desorientación entre los economistas, y dará lugar a la generación de un buen número de intentos teóricos para su explicación. Y ello porque si la oferta laboral femenina es más elástica al salario que la masculina, entonces cualquier modificación en los salarios provocará diferentes respuestas en función del sexo. Una de las extensiones más inmediatamente aplicables a este razonamiento hará referencia a los efectos de la imposición. Si la mujer reacciona más intensamente a cambios en su salario real que el varón, entonces la existencia de un impuesto estará impidiendo su incorporación al mercado de trabajo o estará produciendo una sensible reducción en el número de horas que trabaja la mujer.

La explicación económica de este fenómeno se apoya básicamente en los diferentes papeles que hombre y mujer cumplen en el hogar. La elasticidad de demanda de un bien (en este caso el ocio) con respecto a su precio (la tasa salarial) será mayor cuanto mayor sea el número de alternativas disponibles para ese bien. En general, las mujeres disponen de más utilizaciones alternativas para su tiempo (trabajo de mercado, trabajo doméstico y ocio) que los hombres (trabajo de mercado y ocio). Esta diferencia en el número de alternativas provocará diferentes efectos sustitución, siendo el efecto renta aproximadamente

el mismo. Esta idea está en la línea del trabajo de Reuben Gronau, comentado en el apartado anterior²⁷.

Partiendo de este esquema, Chuen Mei Fan²⁸ desarrolla un modelo en el que obtiene como resultado una diferente elasticidad de la oferta laboral respecto al salario según el sexo. Para obtener este resultado necesita suponer que los mapas de curvas de indiferencia del hombre y la mujer son distintos. En sus propias palabras:

Nuestro postulado principal es que las funciones de utilidad que hacen referencia a la renta y el ocio son fundamentalmente distintas para el hombre y para la mujer, incluso si pertenecen al mismo hogar u obtienen el mismo nivel de tasa salarial. ... En consecuencia, la renta y el ocio son sustitutos pobres para los hombres, mientras que lo son mejores en el caso de la mujer.²⁹

Este supuesto tiene cierto fundamento, ya que es consistente con la explicación económica de la diferente elasticidad de la oferta laboral masculina y femenina. El hombre dispone de pocas alternativas para el trabajo remunerado, por lo que su elección se realizará casi exclusivamente entre renta (o trabajo de mercado) y ocio. La mujer, sin embargo, dispone de una tercera utilización alternativa de su tiempo: el trabajo doméstico. Su elección se realiza entre renta

²⁷ Véase GRONAU, op. cit..

²⁸ FAN, Chuen Mei: "Income Tax Policies and the Labor Supply of Female Secondary Income Earners". *Public Finance*, vol. 43, n° 1 (1988), págs. 67-78.

²⁹ *Ibíd.*, pág. 68.

(proporcionada por el trabajo de mercado) y ocio/trabajo doméstico (lo que le proporciona directamente utilidad o sirve para la producción doméstica que será consumida por toda su familia). En su caso reducir las alternativas a dos es demasiado simplista, porque una de éstas tiene excesivo contenido. En este sentido puede decirse que la renta y el ocio son mejores sustitutos en el caso de la mujer.

La conclusión más evidente del modelo de Fan es que, en aras de la eficiencia económica, se producirá una ganancia de bienestar (a través de una reducción del exceso de gravamen) si se aplican diferentes tipos marginales de gravamen a los diversos miembros de la familia, en tanto la elasticidad de su oferta laboral sea diferente. Evidentemente si el único criterio fuera la eficiencia probablemente la imposición sería muy distinta a la actual: el ocio y el trabajo doméstico deberían incluirse en la base del impuesto o, en último término, sólo existiría un impuesto de capitación. No obstante este autor suaviza sus conclusiones abogando exclusivamente por la imposición separada.

A partir de aquí se podría avanzar un paso más. Para acercarse a una imposición diferencial según el miembro de la familia el impuesto podría considerar los gastos en educación infantil que efectúan los matrimonios donde ambos cónyuges trabajan. Si lo que hay detrás de esa mayor elasticidad de la oferta laboral femenina es el cuidado de los hijos, entonces esta medida igualaría

de algún modo las opciones a las que se enfrentan varones y mujeres. Esto es lo que voy a tratar en el epígrafe siguiente.

2.4. ¿Por qué es diferente la elasticidad?

La argumentación desarrollada hasta aquí nos muestra por qué es la mujer la que experimenta una elasticidad laboral superior a la del varón, y no al contrario: porque es el segundo receptor de rentas y la persona sobre la que en general recae la mayor parte del trabajo doméstico. Pero para determinar por qué se producen estas diferencias en el comportamiento laboral habrá que investigar el contenido de la actividad doméstica.

Hemos visto la fuerte relación existente entre gasto en educación infantil y trabajo de la mujer. Hay que destacar, por otro lado, que el cuidado y la atención del niño es la única actividad doméstica que apenas ha modificado su función de producción, siendo una gran consumidora de tiempo. Si el impuesto considerase los gastos que la familia realiza en educación infantil, entonces la elección de la mujer se acercaría a la que efectúa el hombre. La tricotomía planteada por Gronau (trabajo de mercado, trabajo doméstico y ocio) perdería gran parte de su fuerza. La mujer trabajadora, si puede confiar el cuidado de su hijo a terceros durante la jornada laboral, se enfrenta entonces a un tipo de elección más cercana a la efectuada por el varón (entre trabajo y ocio). Si, además, el resto de las actividades domésticas son crecientemente compartidas entre las parejas, este acercamiento se acentuará, ahora tanto por parte de la

mujer como del varón. Así es posible conseguir que las elasticidades se acerquen, ya que se reducirá la de la mujer y aumentará la del varón.

Michael Krashinsky³⁰ plantea el problema que supone el cuidado de los hijos para la mujer trabajadora proponiendo un modelo en el que va a defender la necesidad, desde el punto de vista de la eficiencia, de financiar públicamente los gastos en educación infantil. Defenderá una financiación pública parcial instrumentada a través del impuesto personal sobre la renta, haciendo deducibles de los ingresos dichos gastos. Su modelo puede encuadrarse dentro del ámbito de la Nueva Economía de la Familia, donde distingue dos mercancía compuestas: la mercancía "adulto" y la mercancía "niños". Ambas mercancías son producidas en la familia combinando bienes adquiridos en el mercado y el tiempo de sus miembros. Krashinsky introduce la imposición a través de dos impuestos que gravan la adquisición de los bienes necesarios para la producción de cada una de las mercancías, y estudia cuál debería ser la combinación de tipos impositivos que maximizaría los ingresos del sector público.

Los supuestos que subyacen en el modelo son los siguientes: el cuidado del hijo es una mercancía relativamente más intensiva en tiempo que la mercancía adulto, y se caracteriza a su vez por una función de producción en la que la

³⁰ KRASHINSKY, Michael: "Subsidies to Child Care: Public Policy and Optimality". Public Finance Quarterly, vol. 9, nº 3 (julio 1981), págs. 243-269.

sustitución bienes/tiempo es relativamente elevada³¹. Si esto es así, entonces estará justificado un gravamen más suave para los gastos en educación infantil. Si no existe esa subvención el comportamiento de los individuos en la producción de la mercancía "niños" les llevará a sustituir los servicios de educación infantil adquiridos en el mercado por su propio tiempo. Esto implicará la reducción en el número de horas trabajadas y en la adquisición de bienes en el mercado, lo que se traducirá en una reducción de los ingresos públicos. El individuo puede escapar al impuesto produciendo las mercancías domésticas con mayores proporciones de su tiempo. Además, esta sustitución se producirá principalmente en las mercancías relacionadas con la crianza de los hijos, debido a sus especiales características.

La base de esta argumentación será que una subvención a la educación infantil es eficiente porque contrarresta la alteración que genera el impuesto sobre la renta. El modelo determinará como cuantía máxima de la subvención la exclusión de gravamen de estos gastos. La subvención tiene un impacto similar sobre los incentivos al trabajo al de una reducción en el tipo impositivo marginal de los ingresos. Desde este punto de vista, la subvención no es en sí un incentivo, sino que compensa el desincentivo generado por la imposición en la participación laboral de la mujer. Ante la elección entre una reducción impositiva

³¹ En el caso de la mercancía "niños" es más fácil sustituir el propio tiempo por servicios de educación infantil que hacer lo propio con la mercancía "adulto", ya que está compuesta por actividades directamente relacionadas con el ocio. Una persona difícilmente puede sustituir su tiempo por la adquisición de bienes cuando va al cine o realiza un viaje.

y una subvención en especie para el cuidado de los niños, Krashinsky se decanta por la primera en base a la eficiencia, porque proporciona el incentivo correcto a la familia para economizar en el uso de la educación infantil adquirida.

En resumen, dada la particular problemática de la mujer en el mercado de trabajo, la existencia de un impuesto va a provocar en ella reacciones más acusadas que en el caso de los hombres. Mi opinión es que detrás de este comportamiento se encuentra el problema del cuidado de los hijos. La necesidad de criar a los niños (especialmente desde el nacimiento hasta la edad de escolarización obligatoria) plantea a la mujer una disyuntiva: seguir trabajando y adquirir en el mercado servicios de educación infantil, o dejar el trabajo para dedicarse personalmente a su cuidado. Ante la variedad de soluciones planteadas respecto a este problema mi propuesta, a la luz del análisis realizado en este apartado, se dirige a la introducción de una desgravación que contemple los gastos en educación infantil³².

Cada día el tiempo dedicado al trabajo doméstico se centra más en el cuidado de los hijos (el resto de actividades son crecientemente compartidas por el cónyuge, se pueden sustituir en gran medida por bienes, y pueden ser apartadas a momentos marginales del día), por lo que no parece descabellado pensar que la

³² Ésta no es sino una conclusión puramente provisional, que alcanzará todo su sentido en el contexto del penúltimo capítulo de este trabajo. Allí efectuaré una propuesta global de financiación pública de la educación infantil.

mayor elasticidad de la oferta laboral femenina se deba en gran parte a la presencia de hijos pequeños. En este sentido la diferente imposición que se propone podría centrarse en un tratamiento más generoso de los gastos en educación infantil.

3. El tránsito hacia un nuevo modelo de organización en el cuidado de los niños.

A lo largo de estos dos capítulos he ido describiendo algunos de los cambios que se han producido recientemente en diferentes escenarios. He mencionado las alteraciones experimentadas respecto a la esperanza de vida, la fertilidad, el matrimonio y el divorcio; en las escalas de valores, en los niveles de escolarización, en las actitudes y comportamientos en el mercado de trabajo, etcétera. Pero lejos de tratarse de modificaciones estancas, probablemente estén reflejando un proceso mucho más amplio de transformación social, que pasa principalmente por la alteración del modo de vida familiar, una de las instituciones básicas en cualquier tipo de sociedad. Es un hecho que el modelo de familia predominante hasta hace bien poco (que sin embargo ya es denominado "familia tradicional") sufre una erosión continuada, mientras ascienden otras modalidades hasta ahora prácticamente inexistentes. Se sabe poco acerca de cuál va a ser el modelo imperante en el futuro, pero lo que parece fuera de toda duda es que en ese futuro modelo se producirá un cambio crucial: el trasvase de parte de la responsabilidad y de los costes asociados a los niños desde la familia hacia la colectividad.

No es éste el primer cambio que ha sufrido la familia. El proceso de industrialización trajo consigo el tránsito desde la familia ampliada a la familia

nuclear. Y hoy estamos asistiendo al desmoronamiento de esta última. El contenido de este apartado tendrá, por lo tanto, un carácter cronológico. En primer lugar describiré el proceso de cambio en la institución familiar como consecuencia de la revolución industrial para, a partir del mismo, intentar hallar las claves de las transformaciones actuales. Uno de los puntos fundamentales de estas transformaciones hará referencia a los costes y responsabilidades que acarrearán los hijos.

3.1. De la familia ampliada a la familia nuclear.

A pesar de lo que pueda parecer a primera vista, el concepto de familia es una categoría que ha sufrido fuertes alteraciones en su contenido y en sus funciones a lo largo del tiempo, si bien es cierto que con mucha lentitud. Si retrocediéramos lo suficiente podríamos observar a la familia extendida (o la tribu) como la unidad económica y de convivencia básica. Conforme pasó el tiempo ciertas funciones asignadas tradicionalmente a la familia, como la protección física o la cohesión interna, fueron traspasadas a otras instituciones, sea el sistema feudal o la iglesia. Sin embargo durante muchos siglos la familia ampliada continuó conservando el protagonismo como unidad económica básica, de producción y reproducción. Se trataba de tiempos en los que el mercado tenía un carácter claramente marginal, ya que estas unidades eran prácticamente autosuficientes. Los pocos intercambios que se realizaban se basaban en el trueque, por lo que el dinero apenas estaba extendido. Entre los miembros de esta familia no existía una especialización del trabajo definida, o ésta era muy simple, sino que la mayor parte de ellos eran capaces de realizar, y de hecho lo hacían habitual u ocasionalmente, casi todo el abanico de tareas. El siguiente párrafo describe perfectamente dicha situación:

Quizá la familia más autosuficiente se produjo en las sociedades agrícolas, cuyas granjas familiares fueron la unidad básica de propiedad, producción, consumo y vida social. Las familias extendidas, formadas por tres generaciones de hermanos y sus familias eran frecuentes. En dichos hogares, aunque maridos y mujeres a menudo realizaban trabajos diferentes, la

*especialización no estaba claramente definida: los hombres realizaban la mayor parte del trabajo en la granja, en los talleres y ocasionalmente en las tiendas; las mujeres también trabajaban en el campo y en las tiendas, cuidaban del huerto y de los pequeños animales, y realizaban la mayor parte del trabajo doméstico e instruían a sus hijas en dichas tareas. Los maridos eran considerados como el cabeza de familia, y las mujeres eran cónyuges antes que personas dependientes. En general las mujeres tenían la cualificación necesaria para seguir adelante en caso de enfermedad o muerte de sus maridos ... También ellas fueron las principales participantes en las industrias familiares. En resumen, los adultos realizaban las faenas físicamente duras, mientras que las tareas menos exigentes se dejaban para los mayores y los niños. Todo el mundo, excepto los muy pequeños y los incapacitados, participaba en el necesario mantenimiento del hogar en la medida en que era capaz de hacerlo. Los padres cuidaban de los hijos dependientes y esperaban que sus hijos a cambio les cuidarían cuando ellos se convirtieran en personas dependientes.*³³

En este contexto se podría decir que la familia se encontraba en una situación de equilibrio. Se trataba de la unidad básica de producción y consumo, la esfera principal donde tenían lugar la mayor parte de los intercambios, la cooperación, y el único mecanismo que actuaba como una red de seguridad para sus miembros. Los hijos eran vistos principalmente como bienes de inversión, dado que contribuían desde muy jóvenes a la producción y garantizaban la supervivencia del clan en el futuro. La estrategia reproductiva consistía en diversificar el riesgo y reducir los costes, por lo que la descendencia era muy abundante, pero la inversión realizada en capital humano en cada uno de los hijos

³³ FERBER, Marianne A. y Brigid O'FARREL con LA RUE ALLEN (eds.): Work and Family: Policies for a Changing Work Force, National Academic Press, Washington D.C., 1991, pág. 19.

era escasa³⁴. El ámbito del hogar y el ámbito del trabajo no tenían en sí autonomía propia, sino que se fundían el uno con el otro.

Pero esta situación comenzó a cambiar con la llegada de la revolución industrial y la producción en masa, que se basó en la especialización del trabajo. Un nuevo sistema comenzaba a funcionar y marcaba el fin de la época de la autosuficiencia. La unidad económica por excelencia dejó de ser la familia para pasar a ser la fábrica. Esta nueva unidad, a diferencia de la anterior, requería de un mercado donde adquirir los inputs que necesitaba para la producción (materias primas, maquinaria y mano de obra) y donde vender el producto que manufacturaba. La generalización del mercado supuso la monetización de la economía, apartando definitivamente al trueque.

La fábrica requería individuos con la formación necesaria para adaptarse al nuevo tipo de trabajo, formación que debía suministrarse a temprana edad. De ello se encargó la escolarización, como describe muy acertadamente Alvin Toffler:

Construida sobre el modelo de la fábrica, la educación general enseñaba los fundamentos de la lectura, la escritura y la aritmética, un poco de Historia y otras materias. Esto era el

³⁴ Probablemente el rendimiento de la inversión en cada hijo era bajo, pero se trataba de la única estrategia razonable. La otra alternativa hubiera consistido en criar pocos hijos e invertir una mayor cantidad de recursos en ellos, de manera que proporcionasen una elevada rentabilidad por unidad. Sin embargo esta estrategia implicaba elevados riesgos y costes, debidos a la alta mortalidad infantil, al largo período de maduración de la inversión (más acentuado si tenemos en cuenta la corta esperanza de vida de la época) y a la incertidumbre.

«programa descubierto». Pero bajo él existía un «programa encubierto» o invisible, que era mucho más elemental. Se componía -y sigue componiéndose en la mayor parte de las naciones industriales- de tres clases: una, de puntualidad; otra, de obediencia y otra de trabajo mecánico y repetitivo. El trabajo de la fábrica exigía obreros que llegasen a la hora, especialmente peones de cadenas de producción. Exigía trabajadores que aceptasen sin discusión órdenes emanadas de una jerarquía directiva. Y exigía hombres y mujeres preparados para trabajar como esclavos en máquinas o en oficinas, realizando operaciones brutalmente repetitivas³⁵.

En este momento y para estos fines la mujer no necesitaba acudir a la escuela. Toda la instrucción y el adiestramiento que podría necesitar a lo largo de su vida se lo proporcionaba su madre en el hogar. Sin embargo, a lo largo del siglo XIX se tiende poco a poco a generalizar la escolarización para ambos sexos³⁶. Aún así, unos y otras siguen sin recibir el mismo tipo de enseñanzas, hasta tal punto que se les separa físicamente en centros diferenciados según el sexo. Y los contenidos son diferentes porque las funciones que van a cumplir son claramente distintas. Como afirma Marianne A. Ferber: "La educación pública fue ampliamente expandida para ayudar a los varones jóvenes en la adquisición de la destreza necesaria en la fuerza de trabajo y para enseñar a las mujeres jóvenes lo necesario para el trabajo doméstico"³⁷.

³⁵ TOFFLER, Alvin: *The Third Wave*, Bantam Books, Nueva York, 1981. Existe versión en castellano de Adolfo MARTÍN: *La tercera ola*. Plaza y Janés, Barcelona, 1990. Pág. 44 de la versión española.

³⁶ No hay que olvidar que la sustitución de la producción doméstica por la adquisición de productos, con la consiguiente generalización del mercado hace necesario que la mujer posea unos mínimos conocimientos de aritmética.

³⁷ FERBER, op. cit., pág. 20.

Evidentemente estos cambios supusieron alteraciones en las funciones que la familia desempeñaba, dejando de ser el eje central de la producción. La fábrica supuso el desarraigo de las familias del entorno agrícola y su establecimiento en el medio urbano. Bajo estas nuevas condiciones era necesaria también la especialización del trabajo dentro de la familia, lo que provocó la creciente separación entre el ámbito del trabajo de mercado y del trabajo doméstico. Mientras un miembro de la familia, el varón, se desplazaba desde su hogar a su trabajo en la fábrica (algo impensable hasta el momento, ya que el hogar *era* el lugar de trabajo); era necesario que otro, la mujer, permaneciera en el hogar dedicándose a las tareas de mantenimiento y reproducción de toda la familia. Y curiosamente esta división del trabajo acabó con la visión de la mujer como productora, que progresivamente se convirtió en "facilitadora del consumo", a pesar de suministrar bienes y servicios, combinando los productos adquiridos con su propio tiempo. También acabó con la labor productiva de los restantes miembros de la familia, los ancianos y los niños, que se fueron convirtiendo en estorbos o se dedicaron a aprender los papeles que la nueva sociedad les había asignado a través de la educación. Sin embargo, durante algún tiempo, el contrato intergeneracional implícito siguió vigente: los hijos cuidaban de sus mayores y éstos a su vez tenían descendencia porque esperaban ser atendidos cuando envejecieran.

Los cambios en las funciones de la familia dieron lugar a cambios en su composición y en su organización. Las nuevas necesidades difícilmente podían ser satisfechas por las familias extendidas. Se necesitaban unidades más pequeñas y dinámicas, que pudieran sobrevivir en estas nuevas condiciones. Poco a poco se fue gestando este cambio, como describe de una manera un tanto despiadada Alvin Toffler:

Por encima de todo, la nueva sociedad necesitaba movilidad. Necesitaba trabajadores que siguieran de un lugar a otro a los puestos de trabajo.

Agobiada bajo la carga de parientes ancianos, enfermos, incapacitados y gran número de hijos, la familia extensa era cualquier cosa menos móvil. Por tanto, empezó a cambiar, gradual y dolorosamente, la estructura familiar. Desgarradas por la emigración a las ciudades, vapuleadas por las tempestades económicas, las familias se deshicieron de parientes indeseados, se hicieron más pequeñas, más móviles y más adecuadas a las necesidades de la nueva tecnosfera.³⁸

De esta manera se va configurando la familia nuclear, formada por el padre, la madre y unos pocos hijos, como el modelo típico de familia. En esta estructura familiar los papeles están perfectamente definidos. El padre es el único perceptor de ingresos de la familia, y de él depende básicamente el nivel de vida de la misma. La madre se ocupa de las tareas del hogar y del cuidado de los niños, que han perdido su función en la producción familiar y emplean cada vez más años en el sistema de enseñanza. Los nexos entre generaciones empiezan a

³⁸ TOFFLER, op. cit., págs. 43-44 de la versión española.

desaparecer: la familia nuclear ya no es la responsable exclusiva del cuidado de sus antecesores, ya que el Estado va asumiendo cada vez una mayor proporción de los costes que originan; los niños pierden importancia en tanto bienes de inversión y pasan a convertirse, cada vez en mayor grado, en costosos bienes de consumo. Diversos autores han establecido una relación entre los cambios en la composición de la familia y la reducción en los mecanismos de solidaridad familiar, por una parte, y el correspondiente avance en la solidaridad comunitaria, por otra. En este sentido se destaca el hecho de que la familia está dejando de funcionar como una institución comunitaria de apoyo a sus miembros, siendo paulatinamente sustituida por el Estado³⁹.

Llegamos así a una nueva situación de equilibrio, pero con otras condiciones y otra composición familiar. El estereotipo se articula alrededor del matrimonio. El número de hijos por familia se reduce drásticamente. Los mecanismos asistenciales (pensiones de jubilación, prestación por desempleo) y la regulación del Estado (establecimiento de la enseñanza obligatoria y gratuita, introducción de una edad mínima para el trabajo) reducen el papel de la familia como mecanismo de amortiguación de los shocks económicos y de los hijos como bien de inversión acentuando su papel como bien de consumo, lo que implica una reducción en la rentabilidad que generan para sus progenitores. Esto llevará a

³⁹ Para una panorámica general sobre el tema véase, por ejemplo SENA EVE, Patrick: "Solidarité familiale et solidarité communautaire dans la société en crise", en MEULDERS-KLEIN, M.T. y J. EEKELAAR (eds.): Family, State and Individual Economic Security. Story-Scientia, Bruselas, 1988, tomo I, págs. 447-455.

sustituir cantidad por calidad⁴⁰ y, en último término a una reducción en las tasas de natalidad.

⁴⁰ El niño, contemplado como bien de consumo genera una utilidad marginal decreciente: una unidad adicional proporciona menos utilidad que la anterior. Además en este caso se trata de bienes de elevado coste porque la utilidad derivada del hijo es directamente proporcional a su calidad. Retomaré esta cuestión, el papel de los hijos, en el capítulo cuarto.

3.2. De la familia nuclear al nuevo modelo de organización familiar.

Lo que me interesa realizar en este epígrafe no es tanto aventurar predicciones sobre la forma concreta en la que los individuos van a agruparse en el futuro para formar la institución familiar, sino poner de manifiesto que, sea cual sea el tamaño y composición de las familias en el futuro, lo que sin duda va a experimentar importantes cambios es el conjunto de funciones que desempeñe cada individuo en esta particular institución. Es decir, en modo alguno me atrevería a establecer cuál va a ser el prototipo de familia del futuro, pero sí creo poder asegurar que la familia nuclear basada en la especialización del trabajo de sus miembros está en vías de extinción.

La situación de equilibrio de la familia nuclear, descrita en el epígrafe anterior, durará poco tiempo, ya que a partir de la década de los sesenta se empiezan a hacer patentes ciertos cambios que darán lugar a una nueva época de transición, en la que aún hoy estamos sumidos. Se trata de los fenómenos que he ido esbozando a lo largo de estas páginas, que en último término se han traducido en la progresiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Esta incorporación se ha producido principalmente, como hemos visto, en respuesta a dos factores. Por un lado, el aumento en el nivel de escolarización de la mujer, que se traduce en un incremento del salario. Y en segundo lugar, la revolución

tecnológica doméstica, que reduce las necesidades de utilización del factor tiempo, con la consiguiente caída del salario de reserva de la mujer. De esta manera se empieza a vislumbrar la posibilidad de hacer compatibles, para ambos cónyuges, el trabajo de mercado y las tareas del hogar. Pero esta transición está inacabada, y en modo alguno se realiza sin costes, que se centrarán fundamentalmente en la actividad de cuidado de los niños.

Cuando la familia nuclear era el prototipo, el cuidado del niño se caracterizaba por ser una actividad no rival en el uso del tiempo respecto al resto de tareas domésticas. En tanto existía especialización del trabajo dentro de la familia, uno de sus miembros, generalmente la mujer, se ocupaba en exclusiva del trabajo doméstico. En este contexto, el ama de casa podía atender de sus hijos a la vez que realizaba el resto de tareas, ya que el cuidado de los niños es una actividad que no requiere una dedicación intensiva, pero sí una atención constante. En otras palabras, en un entorno donde la mujer permanecía en el hogar el coste de criar a un niño era relativamente bajo, ya que su cuidado era una actividad complementaria al resto de tareas.

Sin embargo, la mujer se incorpora progresivamente al mercado de trabajo. Y esto lo hace entre otras razones porque la mayor parte de las tareas del hogar se han hecho compatibles con éste. En primer lugar, porque consumen menos tiempo que antaño. En segundo lugar, porque en su mayoría pueden ser

desplazadas a momentos marginales del día, fuera del horario laboral. Y en tercer lugar, porque otros miembros de la familia (principalmente el marido) empiezan a compartir la responsabilidad sobre estas tareas.

No obstante, este razonamiento no es válido para las actividades relacionadas con el cuidado de las personas, especialmente en el caso de los niños. Si antes era una actividad que podía ser desarrollada sin excesivo coste porque se realizaba simultáneamente al resto de tareas domésticas, ahora es claramente incompatible con el trabajo de mercado. A diferencia del resto de actividades domésticas, su función de producción apenas ha variado, y hoy permanece como la única que requiere un uso abundante del tiempo. Ante esta perspectiva caben tres soluciones. En primer lugar, mantener el prototipo de familia nuclear⁴¹. Pero cuando las mujeres han alcanzado un nivel de escolarización elevado esta solución no es eficiente, ya que el individuo y la sociedad están despilfarrando los recursos invertidos en capital humano. En segundo lugar, renunciar a tener hijos. Esta alternativa está siendo crecientemente adoptada por los matrimonios, lo cual no deja de ser alarmante. En tercer lugar, cabe la opción intermedia: seguir trabajando y tener hijos. Sin embargo esta alternativa sólo puede ser llevada a cabo si se contratan en el

⁴¹ Las condiciones para que esto ocurra están recogidas, en un tono algo irónico, en TOFFLER, op. cit., págs. 211-212. Para mantener el papel predominante de la familia nuclear sería necesario, entre otras cosas: destruir el ordenador, reducir el auge del sector servicios, obligar a las mujeres a volver a la cocina, prohibir la contracepción, reducir el nivel de vida de toda la sociedad, etcétera.

mercado servicios de educación infantil, y se realiza además un considerable esfuerzo, lo cual lleva a muchos matrimonios a desecharla.

He planteado las alternativas a las que se enfrenta un matrimonio actualmente. Pero hay que resaltar que esta forma de organización familiar, con ser aún la más importante, está perdiendo terreno en beneficio de otras agrupaciones: familias monoparentales, uniones de hecho, individuos aislados, matrimonios en los que cada cónyuge aporta hijos de uniones anteriores, etcétera. Para estos colectivos las alternativas pueden ser aún más limitadas: por ejemplo, una madre soltera con niños no tiene en la mayoría de los casos otra opción que ponerse a trabajar y pagar el precio de los servicios de educación infantil.

En cualquier caso, lo que parece claro es que allí donde exista un niño es probable que no haya un adulto para encargarse en exclusiva de sus cuidados, ya que estará ocupado en actividades laborales. Para allanar el camino en los casos en que esto ocurre (y está ocurriendo crecientemente) es necesario establecer una cuarta alternativa, que alivie la situación de las personas que elijan tener hijos. Esta cuarta alternativa necesariamente pasa por la financiación pública de la educación infantil, por la asunción por parte de la colectividad de una porción de las responsabilidades y de los costes que origina un niño. Como hemos visto en la transición de la familia ampliada a la familia nuclear, los cambios en las

actitudes generan cambios en las funciones que han de llevar a cabo las familias y generan cambios en la propia composición de las mismas.

Quizás sea ésta una visión demasiado estrecha o limitada en el tiempo. Hay quien vaticina que en el futuro los niños serán obtenidos por medios artificiales, lo que hará desaparecer el significado último de la familia. Hay quien, al contrario, profetiza sobre la vuelta al hogar de la producción a través de las nuevas tecnologías, lo que revitalizará los lazos familiares (aunque no necesariamente los mismos que existieron en el pasado) o quizá el asociacionismo, haciendo innecesario la adquisición de servicios para el cuidado de los niños. Pero lo que es cierto es que en un futuro próximo, mientras todos los miembros adultos de la familia deban aún desplazarse al puesto de trabajo, será necesaria la existencia de servicios de educación infantil que se hagan cargo de los niños mientras sus padres trabajan. Si se trata de una etapa de transición por la que hay que pasar antes de que se produzcan los cambios realmente cruciales, no lo sé. Pero lo que parece cierto es que estamos, provisional o definitivamente, en esa etapa.

Y, desde luego, la tendencia parece confirmar esta realidad. El paso de la familia extendida a la familia nuclear no hubiera sido posible si el Estado no hubiera aligerado los costes y las responsabilidades de la familia para con los ancianos. En aquel momento la familia nuclear no habría podido funcionar si no

hubiera sido por la ayuda externa. Algo similar ocurre ahora respecto a los niños. La familia tal y como se concibe ahora no puede funcionar si recae sobre sus hombros toda la responsabilidad y debe asumir todos los costes que acarrear los hijos. De hecho es un proceso ya iniciado: el Estado ya ha asumido parte de los costes que acarrea la infancia: la etapa básica de la enseñanza es obligatoria y gratuita para todo el mundo (y nadie se plantea que esto sea una intromisión del Estado, ni un abuso de las familias con hijos respecto a los individuos que no los tienen), la enseñanza superior está en la mayoría de los países fuertemente subvencionada y para algunos individuos es prácticamente gratuita (incluyendo parte de los ingresos que se dejan de percibir para poder estudiar). Planteado desde este punto de vista, lo que parece extraño es que hoy esté disponible todo este conjunto de mecanismos de apoyo a la familia, pero sin embargo exista una etapa de la infancia (desde el nacimiento hasta que se ingresa en la escuela obligatoria) en la que el Estado se desentiende completamente de los problemas de los niños y sus familias. Lo extraño es que aún permanezca esa especie de consenso sobre los primeros años de cada ciudadano, donde la sociedad responsabiliza completamente a sus padres y les hace acarrear todos los costes que genera.

Tampoco se trata de que el Estado sea el único responsable del cuidado de los niños ni que asuma todos los costes, sino que empiece a compartir ambos. Tampoco es cierto que la familia vaya a dejar de tener sentido por adoptar este

tipo de medidas, sino que la relación causal es la inversa. La familia, tal y como la entendemos hoy en día, está dejando de tener sentido. Es por ello necesario que sea la colectividad la que reemplace en parte las insuficiencias que muestra la familia. Las medidas que propongo se refieren a la financiación pública de la educación infantil⁴². Con éstas la familia obtendrá cierto alivio, pero en ningún caso se eliminarán todos los costes que soporta. Lo que parece evidente es que en la sociedad actual el tiempo de los padres es escaso, y no pueden dedicar varios años de su vida exclusivamente al cuidado de sus hijos. Por otro lado, dejar que sea el mercado el que se ocupe de éstos sigue siendo una alternativa cara y/o de mala calidad, por lo que es necesario que la colectividad invierta recursos en esta actividad. Tampoco implica esto que los niños van a dejar de ser atendidos por sus padres. Lo único que implica es que dejarán de ser atendidos continua y exclusivamente por ellos. La educación infantil permitirá liberar parte del tiempo de los padres, que necesitan para acudir a trabajar. Durante ese lapso de tiempo los hijos serán atendidos en centros, pero el resto del día seguirán siendo los padres los responsables de su crianza.

⁴² Aún no me he pronunciado sobre si esta financiación debe ser total o parcial, ni sobre los instrumentos a utilizar para canalizar la liquidez. Esto lo dejo para el penúltimo capítulo de este trabajo.

CUADROS

CUADRO 2.2: PARTICIPACIÓN FEMENINA EN EL TOTAL DE ASALARIADOS.
 SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO.

Año	Mujeres asalariadas (miles)		Total asalariados (miles)		Participación	
	Sector Público	Sector Privado	Sector Público	Sector Privado	Sector Público	Sector Privado
1976	334	1.800	1.322	7.170	25,3%	25,1%
1977	353	1.800	1.337	7.201	26,4%	25,0%
1978	395	1.755	1.434	6.971	27,5%	25,2%
1979	405	1.728	1.458	6.743	27,7%	25,6%
1980	438	1.607	1.510	6.408	29,0%	25,1%
1981	441	1.565	1.568	6.216	28,2%	25,2%
1982	468	1.579	1.647	6.087	28,4%	25,9%
1983	513	1.550	1.756	5.879	29,2%	26,4%
1984	536	1.490	1.721	5.589	31,1%	26,7%
1985	562	1.464	1.789	5.520	31,4%	26,5%
1986	635	1.536	1.896	5.757	33,5%	26,7%
1987	623	1.702	1.807	6.166	34,5%	27,6%
1988	663	1.835	1.847	6.505	35,9%	28,2%
1989	751	1.974	2.000	6.880	37,6%	28,7%
1990	816	2.122	2.106	7.167	38,7%	29,6%
1991	874	2.165	2.149	7.224	40,7%	30,0%
1992	900	2.114	2.167	6.910	41,5%	30,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de Boletín de Estadísticas Laborales, varios números.

La estructura básica del sistema impositivo ha sido siempre analizada en base a la capacidad de pago. ... El tratamiento fiscal de las familias debería entonces ser modificado de manera que reconozca que las familias en las que ambos progenitores trabajan tienen menos capacidad de pago que una familia con idéntica renta monetaria pero con un solo perceptor de rentas del trabajo. David Reishus: Financing Child Care: Who Will Pay for the Kids?, pág. 254.

CAPÍTULO 3: La crianza de los hijos y la capacidad de pago de sus padres: el impuesto personal sobre la renta.

1. Delimitación del problema.

Este capítulo va a estar destinado al tratamiento de los problemas que la presencia y crianza de los niños generan sobre la capacidad de pago o, en términos más generales, sobre la calidad de vida de sus padres. Vuelvo a tratar el tema de la imposición pero ahora desde una perspectiva distinta a la contemplada en el capítulo anterior. Si allí analizaba los efectos que un impuesto producía sobre la oferta laboral de varones y mujeres, aquí se trata de delimitar hasta qué punto la crianza de los hijos reduce o modifica la capacidad de pago, la calidad de vida, o incluso el estilo de vida de los padres, y hasta qué punto un

impuesto personal sobre la renta debe tener en cuenta estas modificaciones. En el capítulo anterior la perspectiva utilizada era la eficiencia, mientras que en este el objetivo que se persigue es la equidad. Se trata, al fin y al cabo, de buscar justificaciones a la financiación pública de la educación infantil desde el propio diseño del impuesto sobre la renta. Defenderé que un buen impuesto debe tener en cuenta los gastos que los padres efectúen en la educación infantil de sus hijos.

Para intentar delimitar el campo de estudio, es necesario realizar alguna precisión previa. La consideración de los niños por parte de la imposición personal sobre la renta ha dado lugar a diversas reflexiones que a menudo se entremezclan y confunden. Me parece que existen tres tipos de consideraciones que deben ser tratadas separadamente:

- a) El problema de la correcta medición de la renta. Aquí se plantea la cuestión de si determinados gastos (por ejemplo, la educación infantil) deben ser excluidos de la base del impuesto (o tenidos en cuenta por el mismo de otra manera) con el objeto de aproximar esta magnitud a lo que se considera capacidad de pago. Se introducen aquí cuestiones relacionadas con la equidad horizontal. Este es el punto que desarrollaremos en el segundo apartado de este capítulo.

- b) La conveniencia de tener en cuenta el tamaño familiar para la determinación de un umbral mínimo de renta que no va a ser sometido a gravamen y las formas en que éste puede instrumentarse. Es éste un problema que escapa al objetivo de este trabajo. A mi juicio, no es el tamaño de la familia el que motiva la necesidad de considerar el gasto en educación infantil dentro del impuesto, sino la realización concreta de ese gasto. Este gasto no tiene relación con la posible ampliación del mínimo exento del impuesto en función de los miembros que componen la familia. En otras palabras, no se trata de un problema inherente a un determinado tipo de familia o de carácter permanente, sino que es consecuencia de unas circunstancias personales muy concretas, que se producen en un período temporal limitado.
- c) La consideración de los gastos en educación infantil como costes para la obtención de los ingresos. Aunque en principio parece un problema meramente técnico, veremos como no lo es tanto. En cualquier caso, es el objeto del tercer apartado del capítulo.

2. Los problemas de equidad.

Antes de abordar la problemática de este apartado se hace necesario realizar una matización adicional. No voy a tratar el problema de la tributación del matrimonio y las diversas alternativas propuestas para determinar la capacidad de pago del mismo en relación con las personas solteras. Es éste un problema que supera el objetivo de este trabajo, lo suficientemente amplio como para justificar un estudio por sí mismo. Sólo me ocuparé de estas cuestiones en tanto sea necesario para mi argumentación, sin pretender realizar un análisis en profundidad. Lo que me interesa estudiar es cómo influye la presencia de un niño pequeño en la capacidad de pago de sus padres y, más concretamente, qué tratamiento debe darse a los gastos en educación infantil en los que frecuentemente incurren.

El objeto de este apartado es determinar hasta qué punto los gastos en educación infantil deben ser tratados como una circunstancia personal a tener en cuenta por el impuesto. Las circunstancias personales se definen como "determinadas situaciones que pueden producirse en un sujeto y no en otros y que afectan a la capacidad de pago de aquél"¹. La selección de las situaciones que deben ser tenidas en cuenta por el impuesto es básicamente subjetiva, de carácter político.

¹ Las citas de este párrafo corresponden a SEVILLA SEGURA, José Víctor: Diez lecciones sobre financiación pública y diseño tributario, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, pág. 142.

Sin embargo, "suelen incluirse en este grupo diversos *gastos no regulares o aperiódicos de carácter obligatorio* en los que pudiera haber incurrido el sujeto, reduciendo así su capacidad de pago". Es decir, estos gastos se caracterizan en primer lugar por su carácter esporádico y, en segundo lugar, por cierto nivel de obligatoriedad de los mismos, aunque sea en términos socioculturales.

De acuerdo con esta definición creo que los gastos en educación infantil son susceptibles de ser tratados como una circunstancia personal a tener en cuenta en el propio impuesto. Desde una perspectiva de ciclo vital tienen un carácter aperiódico o esporádico, en tanto afectan a las parejas en períodos muy concretos de su vida. Probablemente esta característica es la que define a estos gastos como circunstancias personales y no como las mencionadas características familiares a tener en cuenta para el cálculo del mínimo exento. En tanto no se trata de una situación "permanente"², no puede considerarse como mínimo exento familiar. En este sentido hay que destacar la insistencia de la Organización Internacional del Trabajo en que el problema de la educación infantil es un problema de carácter puramente temporal³. El problema de la educación infantil no debe ser analizado como un problema de un determinado tipo de familia, sino que es algo

² Entendiendo como "permanente" el hecho de fundar un matrimonio o tener hijos, no los gastos en que se incurre temporalmente por uno u otro motivo.

³ INTERNATIONAL LABOUR OFFICE: From Pyramid to Pillar. Population Change and Social Security in Europe, ILO, Ginebra, 1989. Versión en castellano del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: De la pirámide al pilar de la población. Los cambios en la población y la Seguridad Social en Europa, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990. Es especialmente interesante para este tema el capítulo 2.

que afecta a un gran número de familias en un período vital muy concreto. No se trata de una característica intrínseca a la familia, sino de un período con sus particulares dificultades. Es más, ampliando algo la perspectiva podríamos contemplar la educación infantil como una fase más del ciclo vital individual, como puede serlo el desempleo o la jubilación.

Por otro lado, existen suficientes razones para considerar estos gastos como gastos socialmente obligatorios, ya que los matrimonios en los que trabajan ambos cónyuges no pueden ocuparse del cuidado y la atención de sus hijos más pequeños durante la jornada laboral, lo que les fuerza a contratar estos servicios en el mercado⁴.

Desde el punto de vista de la equidad, el problema de los gastos en educación infantil se pone de manifiesto cuando se compara la capacidad de pago de distintos matrimonios en función del número de perceptores de renta. Comparemos dos matrimonios con el mismo nivel de renta y el mismo número de hijos, que se diferencian solamente en que el primero obtiene su renta mediante el trabajo de mercado realizado por un único perceptor, mientras que en el segundo ambos cónyuges necesitan trabajar para obtener ese mismo nivel

⁴ No hay que confundir la obligatoriedad social con la consideración del gasto como necesario para la obtención de los ingresos. Esto último será tratado en el siguiente apartado. Aquí consideramos los gastos en educación maternal obligatorios en el mismo sentido en que pueden ser considerados los gastos médicos frente a cualquier acto de consumo "voluntario": ir al teatro o adquirir un televisor.

de ingresos. Parece evidente que el segundo matrimonio deberá pagar una menor cantidad de impuestos que el primero, ya que su capacidad de pago es también menor. Y la capacidad de pago es distinta porque la pareja de un único perceptor de renta dispone de más tiempo para la producción y el consumo de mercancías domésticas⁵ o sencillamente para el ocio, actividades que en cualquier caso escapan del gravamen del impuesto personal sobre la renta, tal y como está definido en los actuales sistemas fiscales. Lo que ocurre en este caso es que la definición de la base del impuesto es incorrecta, ya que no se sujeta a gravamen el valor de los servicios prestados por el ama de casa ni el ocio. Y éstas no son actividades en absoluto despreciables.

En el Cuadro 3.1 se puede observar cómo la producción de bienes y servicios no monetarizados es la actividad a la que, como media, más tiempo dedica la población española. Si a esto añadimos el ocio encontramos que durante los días laborales la población dedica más de 10 horas diarias a este tipo de actividades, lo que supone alrededor de un 42 por cien del tiempo disponible. Y todo este conjunto de actividades no están gravadas. Por lo tanto, afirmar que la base del impuesto no está correctamente definida no es en absoluto una cuestión baladí, sino que supone una importante cantidad de recursos.

⁵ Desde este punto de vista es indiferente que la mujer que no trabaja se dedique o no a las labores del hogar, que aproveche o no esa ventaja. Lo importante es que tiene esa capacidad. Ver ANDIC, Suphan: "Does the Personal Income Tax Discriminate Against Women?" (Public Finance, vol. 36, nº 1, 1981, págs. 1-15), pág. 9.

CUADRO 3.1: EL USO DEL TIEMPO (población mayor de 18 años).

Actividad	Horas diarias	
	Días laborales	Domingos
Trabajo profesional	3,14	0,41
Consumo de bienes monetarizados (alimentos, vestidos, bienes y servicio, ...)	1,26	0,10
Producción de bienes no monetarizados (cocinar, cuidar niños, limpiar la casa, gestión de bancos)	8,16	3,62
Inversión en capacidad productiva (estudios, leer, ...)	1,96	0,63
Inversión en higiene, salud y deporte	1,56	2,11
Descanso y ocio:	8,75	10,71
- Dormir	6,80	7,66
- Ocio	1,95	3,05
Relaciones sociales	0,97	1,82
Desplazamientos	0,37	0,28

Fuente: Encuesta CIRIES uso del tiempo 1991. ICE

Por lo tanto, la definición habitual de la base del impuesto no está reflejando adecuadamente la capacidad de pago de ambos matrimonios. Estas objeciones no podrían plantearse si lo que estuviera sometido a gravamen fuera algún índice de calidad de vida (que incluiría por lo tanto una valoración de la

actividad doméstica y del ocio), en lugar de la renta monetaria obtenida en el mercado⁶.

Quizá sea esta deficiencia en el concepto o definición de renta lo que motive la necesidad de matizar la regla de equidad, en el sentido que propone Eugene Steuerle⁷. Es cierto que la equidad horizontal consiste en otorgar el mismo tratamiento a aquellos sujetos que se hallan en iguales condiciones. Pero lo que no parece tan correcto, a la vista de la deficiente definición de la base, es la regla en que habitualmente se traduce el principio de equidad horizontal: aquellos que tienen igual renta deben pagar los mismos impuestos. Porque si la renta no está midiendo adecuadamente la capacidad de pago, la regla de equidad debería modificarse en el siguiente sentido: "hogares con la misma capacidad de mantener un nivel de vida antes de impuestos deberían tener una capacidad igual después de impuestos"⁸. La introducción de la "capacidad para mantener un

⁶ Aunque pueda parecer descabellado incluir en la base del impuesto rentas no monetizadas o rentas imputadas, éste es un supuesto que aparece con cierta frecuencia. En el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de nuestro país se somete por ejemplo a gravamen la renta presunta derivada de la vivienda propia utilizada por su propietario o desocupada. En este caso la renta no ha sido obtenida, pero aun así es imputada. Véase art. 34 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (BOE nº 136, de 7 de junio).

⁷ STEUERLE, Eugene: "The Tax Treatment of Households of Different Size", en Rudolph G. PENNER (ed.): Taxing the Family, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington y Londres, 1983, págs. 73-97.

⁸ *Ibíd.*, pág. 81.

nivel de vida" aclara en gran medida el problema⁹. Un ejemplo ilustrará esta matización. Supongamos los dos matrimonios anteriores, cada uno de ellos con un hijo recién nacido. El matrimonio con un sólo perceptor de rentas se dedica personalmente de la crianza de ese niño porque dispone de tiempo para ello, mientras que el segundo debe adquirir en el mercado servicios de educación infantil. Supongamos también que la renta del matrimonio en el que trabajan ambos cónyuges supera a la del otro exactamente en el gasto que realiza por los servicios de educación infantil. Es decir, aunque su renta monetaria sea superior, la capacidad para mantener un cierto nivel de vida antes de impuestos es exactamente igual en ambos casos (obviando los problemas derivados de la ausencia de gravamen del ocio, del que puede disfrutar en mayor medida el matrimonio con un sólo perceptor de rentas). Evidentemente, ambos matrimonios deberían pagar la misma cantidad de impuestos para que su capacidad para mantener un cierto nivel de vida después de impuestos fuese idéntica. Este patrón de tributación puede mantenerse con la regla de equidad modificada de Steuerle pero no es consistente con la original, ni con el impuesto actualmente existente. Con la regla de equidad de Steuerle el matrimonio de un solo perceptor debería incluir en su declaración un importe idéntico (salario de mercado del marido más

⁹ Probablemente esta idea esté detrás del tratamiento que nuestro sistema fiscal prevé para otros supuestos, como el caso de los minusválidos, para los que se contemplan reducciones especiales en la base del impuesto (gastos deducibles de los rendimientos del trabajo, art. 28.2 de la Ley 18/1991), así como deducciones de la cuota relacionadas con los gastos de adaptación a la vida normal de los mismos (art. 32.7 del Real Decreto 1841/1991, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y se modifican otras normas tributarias; BOE nº 313, de 31 de diciembre de 1991).

renta imputada al ama de casa) al correspondiente al matrimonio de dos perceptores (suma de los salarios de mercado de ambos cónyuges), por lo que las dos parejas pagarían el mismo impuesto. Con la regla de equidad tradicional el matrimonio de un sólo perceptor incluye en la declaración un importe inferior, ya que sólo se computan las rentas obtenidas en el mercado. Si por el contrario ambos matrimonios obtienen la misma renta, parece lógico desde nuestra argumentación que el matrimonio de dos perceptores pague menos impuestos que el de un único perceptor¹⁰. De nuevo este razonamiento sólo es defendible a partir de la regla de equidad modificada.

Es preciso insistir en que el problema que aquí se plantea no es un problema acerca de la tributación del matrimonio o la familia frente al individuo, sino que hace referencia a la comparación de sujetos idénticos que se encuentran en circunstancias diferentes. Usualmente se plantea el ejemplo del matrimonio por ser el más común (hasta ahora), pero el mismo razonamiento podría aplicarse si comparásemos la situación de dos individuos con un hijo pequeño, que obtienen la misma renta, y que tan sólo se diferencian en que uno debe trabajar y adquirir en el mercado servicios de educación infantil, mientras que el otro no necesita hacerlo, por lo que puede ocuparse personalmente del cuidado de su hijo. En este caso parece igualmente claro que el individuo que trabaja debería pagar menos

¹⁰ La necesaria diferenciación entre las facturas impositivas, ¿se convierte ahora en un problema de equidad vertical?. Como vemos, una deficiente definición de la base del impuesto genera problemas de delimitación de categorías que antes no aparecían.



impuestos que el que no lo hace. Por otro lado, si la renta del sujeto que trabaja superase a la del que no lo hace exactamente en el gasto en educación infantil, ambos deberían pagar lo mismo. De nuevo estas comparaciones no son sostenibles con la regla de equidad convencional, pero sí con la regla modificada.

Lo que no nos dice la regla modificada de equidad es en cuánto debería diferenciarse la factura impositiva cuando las circunstancias son distintas. Por ello, en lugar de utilizar ésta regla, podemos intentar subsanar las deficiencias en la definición de la base del impuesto para acercarla a una correcta medida de la capacidad de pago. Para corregir este problema se han propuesto varias soluciones. La más frecuente ha sido el planteamiento de la necesidad de incluir en la base del impuesto alguna valoración del trabajo doméstico o del ocio. La adopción de una medida de este tipo significaría que la renta vuelve a ser un indicador fiable de la capacidad de pago. En este caso volvería a sernos útil la regla de equidad original, ya que ahora coincidiría con la modificación introducida por Steuerle. Sin embargo, llevar esta medida a la práctica supondría una serie de problemas insalvables¹¹. Frente a lo problemático de esta solución se ha propuesto la inversa: hacer deducibles los gastos del matrimonio en que ambos cónyuges trabajan ocasionados por los servicios de educación infantil que adquiere

¹¹ Véase, por ejemplo, REISHUS, David: "Financing Child Care: Who Will Pay for the Kids?", *National Tax Journal*, vol. 42, nº 3 (septiembre 1989), págs, 249-259, apartado tercero.

en el mercado¹². Como comenta Suphan Andic: "La valoración del tiempo es problemática, de ahí el recurso a métodos indirectos, tales como las desgravaciones a la renta ganada"¹³. Sin embargo otros autores opinan que se trata de una medida "tosca"¹⁴, aunque inevitable ante la imposibilidad de llegar a una correcta medición de la base.

Ahora bien, este argumento podría llevarnos a plantear si deberían ser deducibles todos los servicios relacionados con la actividad doméstica. Si tenemos en cuenta que la mayoría de las tareas domésticas pueden realizarse fuera del horario laboral, que son tareas comunes a todos los hogares cualquiera que sea su composición y que una medida de este tipo incentivaría a estos matrimonios a adquirir estos bienes en el mercado, parece impensable la introducción de la misma.

Sin embargo el cuidado de los niños es un tipo de actividad muy especial, que se caracteriza por su escasa capacidad de traslación a lo largo del día y, por

¹² La elección respecto a estos gastos entre la exención de la base o la deducción de la cuota depende de otros parámetros además de éste. Por ello no me pronunciaré sobre cuál es la mejor alternativa hasta el capítulo sexto, cuando tengamos todos los elementos a nuestra disposición. Sin embargo supondré, por comodidad en el razonamiento, que se trata de una exención en la base del impuesto.

¹³ ANDIC, op. cit., pág. 9.

¹⁴ Véase MUSGRAVE, Richard A. y Peggy B. MUSGRAVE: Public Finance in Theory and Practice (edición revisada), McGraw-Hill, Nueva York, 1980; versión en castellano de José María LOZANO IRUESTE: Hacienda Pública Teórica y Aplicada (Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981), pág. 520, nota a pie de página número 30.

lo tanto, por su incompatibilidad respecto a las tareas laborales. Un matrimonio no puede cuidar de su hijo cuando éste es muy pequeño utilizando grandes cantidades de tiempo fuera de la jornada laboral. El niño necesita de atención continuada durante todo el día. Es por esto que pienso que para esta actividad en concreto sí que está justificada una consideración especial por parte del impuesto¹⁵.

La cuestión se centra en definitiva en dilucidar si esta circunstancia personal responde a una necesidad del impuesto o si se trata tan sólo de un mero incentivo fiscal destinado a favorecer determinados comportamientos. A este respecto William J. Turnier¹⁶ establece una serie de criterios que pretenden responder a esta cuestión. Se trata de determinar si las deducciones personales resultan necesarias para asegurar que sólo se somete a gravamen lo que constituye estrictamente renta. Para ello establecerá tres pruebas que tales deducciones deben superar:

- 1ª. A partir de una definición de lo que debe ser sometido a imposición, deberemos determinar si cada deducción es necesaria para conseguir esa

¹⁵ La población en general es favorable a la introducción de medidas que alivien la factura impositiva de las familias con hijos. En concreto, una encuesta realizada por el CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (*Población y familia*, Estudio nº 1.990, marzo de 1992) a personas mayores de 18 años revela que un 83 por cien de la población se muestra favorable ante la siguiente pregunta: "Teniendo en cuenta el gasto que suponen los hijos, ¿hasta qué punto estaría usted de acuerdo o en desacuerdo con que la gente con hijos pagara menos impuestos que la gente que los tiene?". Un 37 por cien se mostró muy de acuerdo con esta medida, y un 46 por cien de acuerdo.

¹⁶ TURNIER, William J.: "Valoración de las deducciones personales a efectos del impuesto sobre la renta. El ideal". *Crónica Tributaria*, nº 45 (1983), págs. 227-253.

definición de renta, o si por el contrario supone una erosión injustificada de la base del impuesto.

- 2^a. Deberemos averiguar si esa deducción responde a las razones por las que se introdujo el impuesto.
- 3^a. Tendremos que analizar si las mencionadas deducciones son necesarias para el mantenimiento de los principios y valores sociales fundamentales.

1^a. Definición de la Base.

Como hemos visto, la no inclusión de los servicios domésticos prestados por el ama de casa implica que la renta es una defectuosa aproximación a la capacidad de pago. Ante las dificultades de ampliar la base de imposición en este sentido, la solución puede encontrarse en eximir de gravamen estos gastos.

Turnier observa este problema desde un punto de vista ligeramente diferente. A partir de la definición clásica de renta establecida por Haig-Simons¹⁷ (suma del consumo y la acumulación) establece las dificultades existentes para su medición. Ante estas dificultades usualmente se toma como referencia las entradas de riqueza del individuo, permitiendo la realización de

¹⁷ HAIG, R.M.: "The Concept of Income: Economic and Legal Aspects", en HAIG, R.M. (dir.): The Federal Income Tax, Columbia University Press, Nueva York, 1921. SIMONS, Henry C.: Personal Income Taxation, University of Chicago Press, Chicago, 1938.

determinadas deducciones, de manera que obtengamos una aproximación a lo que conceptualmente se entiende como renta.

La renta se define como la suma del consumo durante un período dado, más el aumento en el valor neto del patrimonio (diferencia entre el valor del patrimonio al inicio y al final del período). Es decir:

$$R = C + (P_f - P_o)$$

Sin embargo esta definición exigiría una valoración anual, a precios de mercado, del patrimonio del sujeto, por lo que se intenta encontrar una fórmula más operativa. Si tenemos en cuenta que el valor del patrimonio al final del período es igual al valor inicial del mismo, más las entradas menos las salidas,

$$P_f = P_o + E - S$$

y si reorganizamos y sustituimos arriba, tenemos que:

$$R = C + (E - S)$$

Pero el consumo no es sino una salida de elementos del patrimonio que no va a poder ser deducida de las entradas:

$$R = E - (S - C)$$

Dicho de otra manera, la renta puede ser calculada como la diferencia entre la totalidad de las entradas al patrimonio del sujeto, menos las salidas que no tengan la consideración de consumo (salidas fiscales o gastos fiscalmente deducibles):

$$R = E - S_f$$

Así las deducciones personales tienen como misión aproximar aquello que podemos medir a lo que debemos gravar. Según Andrews:

El papel adecuado de las deducciones personales en una base imponible de renta ideal es... ajustar para compensar las discrepancias entre renta monetaria y consumo y acumulación reales resultantes de los gastos en partidas que no deseamos tener en cuenta como parte del consumo personal agregado o de la acumulación que deseamos someter a imposición¹⁸.

Partiendo de esta argumentación, las deducciones personales están justificadas si suponen reducciones patrimoniales, siempre que no se trate de consumo. Para determinar cuándo ocurre esto, será necesario obtener una definición de consumo. Este concepto puede ser entendido de dos maneras: como la mera adquisición de bienes o como el uso o retención de los mismos. Es evidente que lo que debe ser sometido a gravamen es la segunda de estas acepciones.

El problema que se plantea aquí es si el cuidado del niño es consumo, y si lo es, quién realiza ese consumo, los padres o los hijos. En el siguiente apartado enfrentaremos esta idea de consumo a la idea de coste de obtención de los ingresos. También hemos visto que en cualquier caso se trata de gastos con un carácter marcadamente obligatorio en el caso de matrimonios de dos

¹⁸ ANDREWS, D.: "Personal Deductions in An Ideal Tax", Harvard Law Review, n° 86 (1972), págs. 327-331; citado en TURNIER, op. cit..

perceptores de rentas del trabajo, lo que no concuerda con la voluntariedad que caracteriza a los actos de consumo propiamente dicho. Pero aún en el caso de que pudiera considerarse como consumo, el sujeto del mismo sería el hijo, ya que es el que se apropia y el que destruye recursos para obtener un beneficio personal. Se puede argumentar que la educación infantil es un acto de consumo de los padres, ya que la contratación de estos servicios les permite acudir al trabajo y, a través del mismo, obtener renta y utilidad. Pero entonces podemos decir que también es un acto de consumo del Estado porque a través del mismo obtendrá ingresos e incluso un acto de consumo de la sociedad que, como veremos en el próximo capítulo, también obtendrá beneficios. Para evitar que este tipo de implicaciones se pueda desarrollar indefinidamente debemos contemplar el consumo en su sentido más inmediato.

2ª. Motivaciones primarias de la sociedad.

En este apartado Turnier analiza las razones que llevaron a la sociedad a recurrir a un impuesto sobre la renta, en lugar de cualquier otra alternativa.

Los diferentes países han utilizado el impuesto sobre la renta como base del gravamen por tres razones:

- A) La renta es un buen índice de la capacidad de pago.

- B) Un impuesto de este tipo es un medio eficiente de obtener un gran volumen de ingresos.
- C) Un impuesto sobre la renta, especialmente si es un impuesto progresivo, puede funcionar como un estabilizador económico automático y discrecional.

A) Capacidad de pago.

La renta puede constituir un índice adecuado de la capacidad de pago.

Pero para ello es necesario permitir la deducción de ciertos gastos involuntarios.

El problema que plantean algunos de estos gastos es que en ocasiones ocultan elementos de consumo del individuo (vivienda, alimentos, ciertos gastos empresariales). Por ello será necesario recortar el número de gastos involuntarios. En este punto, Turnier plantea la necesidad de permitir la deducción de dos tipos de gastos involuntarios: los que son necesarios para la supervivencia y el bienestar básicos, y los que no proporcionan al contribuyente un beneficio personal comparable en valor a la cuantía del gasto.

Los gastos básicos de supervivencia se suponen cubiertos por el establecimiento de un mínimo exento de gravamen, ampliado por las circunstancias personales y familiares del contribuyente. Y como hemos visto,

los gastos en educación infantil deben ser contemplados como una circunstancia personal, ya que no afectan a todos los contribuyentes, ni siquiera a familias del mismo número de miembros. Son gastos básicos para aquellas familias en las que no existe un adulto disponible para encargarse del cuidado de sus hijos, por lo que resultará necesario adquirir este tipo de servicios en el mercado.

Por otro lado, los gastos en educación infantil no suponen un beneficio personal para el contribuyente (los padres) comparable en valor a la cuantía del gasto, sino que los efectúa entre otros motivos para poder acudir a su trabajo. No permitir la deducibilidad de dichos gastos implicaría gravar de manera diferente a sujetos con la misma capacidad de pago, o gravar con la misma intensidad a individuos que disfrutan de diferente capacidad de pago.

B) Eficiencia del impuesto como importante proveedor de recursos.

El impuesto sobre la renta es un medio de obtener un importante volumen de recursos a un coste relativamente bajo. El Impuesto sobre el Valor Añadido también es capaz de obtener un volumen de recursos semejante, pero no lo podría hacer satisfaciendo las condiciones de progresividad respecto a la capacidad de pago.

Ahora bien, la eficiencia de un impuesto no sólo se mide por el coste de obtención de los recursos para el Estado, sino que a éste debe añadirse el coste de cumplimiento del contribuyente. Por ello, para mantener la eficiencia recaudatoria es importante valorar las deducciones personales en función de su coste de cumplimiento. Desde este punto de vista pueden establecerse varias alternativas que permitan la deducción de los gastos en educación infantil, teniendo en cuenta que una mayor precisión en su estimación conllevará una mayor complejidad y un mayor coste de cumplimiento. En cualquier caso no creo que el coste de cumplimiento en este caso sea especialmente elevado, sobre todo si tenemos en cuenta que actualmente existen desgravaciones que exigen los mismos requisitos formales que pueden ser establecidos para la justificación de los gastos en educación infantil. No obstante, también cabría algún tipo de alternativa más sencilla, como la deducción de una cantidad "razonable" a todas las familias que deban incurrir en este tipo de gastos, por no existir un adulto con tiempo disponible para poder dedicar su tiempo al cuidado de los niños. Sin embargo esta opción será claramente más imperfecta.

Por otro lado, el coste de cumplimiento puede verse compensado por otro tipo de beneficios. En un país como el nuestro, donde el sector de la educación infantil actúa en gran medida fuera del control de la Administración, la exigencia por parte de los demandantes del servicio de la adecuada justificación documental del gasto efectuado permitiría a la Administración el acceso a información de la

que hasta ahora carece, y expulsaría del mercado a aquellos proveedores que actúan al margen de la regulación pública.

C) Naturaleza y capacidad anticíclicas.

Un impuesto sobre la renta puede jugar un papel anticíclico, a través de alteraciones discrecionales en la tarifa (aumentando los tipos en fases alcistas y reduciéndolos en períodos de crisis). Pero si la escala de gravamen es progresiva, ella misma puede funcionar como estabilizador automático¹⁹. Teniendo esto en cuenta, deberemos cuidar que las deducciones personales no impliquen una alteración en este papel anticíclico del impuesto. Es de esperar que la introducción de los gastos en educación infantil como una deducción personal pueda debilitar ese papel anticíclico del impuesto. Si, como señalan algunos análisis²⁰, la participación de la mujer tiene un componente claramente procíclico, la necesidad y los gastos en educación infantil serán mayores en la fase

¹⁹ Con una escala progresiva de gravamen en la etapa alcista del ciclo el tipo medio aumentará, lo que permitirá un incremento más suave en la renta disponible después de impuestos. Y al contrario, en fases recesivas la caída del tipo medio permitirá una reducción menos drástica de la renta después de impuestos. Este efecto anticíclico sólo puede ser conseguido con una escala de gravamen progresiva.

²⁰ Véase a este respecto, el trabajo de NOVALES, Alfonso: "La incorporación de la mujer al mercado de trabajo en España: participación y ocupación", *Moneda y crédito*, nº 188 (1989), págs. 243-289; o NOVALES, Alfonso y B. MATEOS: "Actividad económica y participación laboral de las mujeres", en *Estudios sobre participación activa, empleo y paro en España*, FEDEA, Colección Estudios, nº 7, (1989).

alcista del ciclo, lo cual impedirá que actúe en toda su extensión la progresividad de la tarifa, contrarrestando el papel de estabilizador automático del impuesto.

Sin embargo, ya que esta desgravación afecta a un número reducido de contribuyentes, es de esperar que el debilitamiento en el papel anticíclico del impuesto sea más bien reducido.

Por otra parte, este carácter procíclico de la participación laboral femenina es más que discutible. En muchos casos la incorporación de la mujer se produce para contrarrestar los efectos indeseables derivados de la pérdida no esperada del empleo del cónyuge²¹.

3ª. Valores económicos, sociales y políticos fundamentales.

En este apartado habrá que determinar si las deducciones personales actúan como un medio de acomodar la base imponible a los valores económicos, sociales y políticos fundamentales. El problema será determinar cuáles son esos valores fundamentales, y en qué medida la erosión de la base imponible que provocan estas deducciones se hace a costa de mantener esos principios.

²¹ Véase, por ejemplo, FERBER, Marianne A. y Brigid O'FARREL con LA RUE ALLEN (eds.): Work and Family: Policies for a Changing Work Force, National Academic Press, Washington D.C., 1991.

Ya se expuso en el capítulo anterior cómo la igualdad de oportunidades de la mujer en el ámbito del trabajo es un objetivo social claro. Y se puso de manifiesto también la fuerte conexión existente entre este problema y los gastos en educación infantil. Desde este punto de vista podemos afirmar que la erosión de la base del impuesto no es gratuita, sino que tiene contrapartidas importantes.

3. Los gastos en educación infantil como gastos necesarios para la obtención de los ingresos.

Además de ser tenidos en cuenta como una circunstancia personal, los gastos en educación infantil son susceptibles de otro tipo de interpretación. Se trata de tenerlos en cuenta como un gasto necesario para la obtención de los ingresos. Se puede argumentar que, en el caso de matrimonios en los que ambos cónyuges trabajan, existe una necesidad manifiesta por parte de los mismos de encargar a otra persona el cuidado de sus hijos más pequeños. En muchos casos esto se traducirá en la adquisición de este tipo de servicios en el mercado, lo que ocasionará unos gastos que pueden ser entendidos como relacionados con el trabajo. Según esta argumentación, el impuesto sobre la renta debe tener en cuenta estos gastos, por las mismas razones que tiene en cuenta los gastos por adquisiciones de bienes o de servicios en el mercado relacionados con su actividad en los que incurre cualquier empresario o profesional. Desde este punto de vista, se puede establecer un paralelismo entre los servicios de trabajo que contrata un empresario para realizar su actividad y los que contrata un matrimonio para cuidar a sus hijos.

Sin embargo, la interpretación expresada arriba dista mucho de ser un juicio unánime. Son muchos los autores que piensan que no es correcta, a los que

hay que añadir la mayoría de los legisladores. Sirva de ejemplo la opinión, ciertamente extrema, de Michael McIntyre:

Nadie sugeriría que los costes de crianza de una mascota elefante sean deducibles simplemente porque es imposible ir al trabajo dejando al elefante solo. Lo que hace diferente a la crianza de los niños es que los padres, después de tomar la transcendental decisión de tener un hijo, no pueden cambiarla llevando el niño al zoo local. Esta diferencia, sin embargo, no es suficiente para convertir al cuidado de los hijos en un gasto empresarial...²².

¿Por qué los padres no pueden cambiar su decisión respecto al niño y sí respecto al elefante?, ¿porque la sociedad no lo desea?. Como expondré en el capítulo siguiente, las diferencias entre un elefante y un niño son de otra índole, sobre todo en lo que respecta a la responsabilidad social sobre uno y otro. Sin embargo, en este apartado trataré de revisar, en primer lugar, los puntos de vista de varios autores, para luego analizar las opiniones surgidas en torno a la legislación.

²² MCINTYRE, Michael: "Evaluating the New Tax Credit for Child Care and Maid Services" (*Tax Notes*, 23 de mayo de 1977, págs. 7-9), pág. 8; citado en SUNLEY, Emil M.: "The Choice Between Deductions and Credits" (*National Tax Journal*, vol. 30, n° 3, septiembre 1977, págs. 243-247), pág. 245.

3.1. Gasto en consumo vs. coste de obtención de ingresos.

Una de las mayores dificultades que presenta la desgravación en el impuesto sobre la renta de los gastos en educación infantil es que aparentemente se trata de un concepto que combina elementos de consumo y de coste. Como ha señalado algún autor "...no hay un criterio completamente satisfactorio para distinguir entre consumo y costes para obtener los ingresos..."²³. Por lo tanto, la cuestión se centrará en determinar cuál de esos dos componentes es más importante.

El componente de consumo de estos gastos se manifiesta, no tanto en la utilidad directa que obtienen los padres por incurrir en ellos²⁴, sino en el hecho de que pueden liberar parte de su tiempo, que podrá ser dedicado a otras actividades. Por lo tanto, el criterio para delimitar si estos gastos son consumo o son coste podría estar determinado por la utilización que realicen los padres de ese tiempo que queda disponible. En el caso que contemplamos, un matrimonio en el que ambos cónyuges trabajan, el tiempo que se libera por el hecho de confiar la crianza de los hijos a terceras personas es utilizado principalmente para realizar actividades laborales de mercado. Si esto es así, la utilidad derivada de

²³ GOODE, Richard: *The Individual Income Tax* (The Brookings Institution, Washington, 1976), pág. 77.

²⁴ Se supone que la utilidad que obtienen los padres de sus hijos pequeños se deriva precisamente de la dedicación de su tiempo.

la adquisición de educación infantil parece ser pequeña, al igual que el componente de consumo. La utilización de este criterio, determinar qué uso se da al tiempo liberado por la adquisición de educación infantil, salvaría la objeción planteada por Goode respecto a la consideración de los gastos domésticos en general²⁵. El autor plantea que incluso en el caso de que un gasto pueda identificarse como coste de obtención de los ingresos, la posibilidad de su deducción discriminaría en contra de las familias (generalmente de renta baja) en las que la mujer realiza las tareas fuera del horario de trabajo y en favor de las que tienen suficientes ingresos para contratar ayuda en las labores domésticas. Evidentemente este problema no puede plantearse con el cuidado de los hijos pues, como hemos visto, se trata de una actividad que no puede realizarse exclusivamente fuera del horario laboral, sino que requiere una dedicación continuada durante todo el día.

En este mismo sentido se expresa el razonamiento de Krashinsky²⁶. Aunque el cuerpo de su argumentación toma otro camino, expuesto en el capítulo anterior, el autor mantiene que la desgravación fiscal de los gastos en educación infantil puede ser también defendida en base al argumento de que se trata de un coste para la obtención de los ingresos, siempre que se cumplan determinados requisitos.

²⁵ GOODE, op. cit., págs. 79-80.

²⁶ KRASHINSKY, Michael: "Subsidies to Child Care: Public Policy and Optimality". Public Finance Quarterly, vol. 9, nº 3 (julio 1981), págs. 243-269.

El resultado final depende de los valores concretos de tres tipos de elasticidades, que denomina ϵ_s , ϵ_a y ϵ_c ²⁷. En concreto ϵ_a y ϵ_s han de ser pequeñas en relación a ϵ_c . Para que ϵ_a sea considerablemente menor que ϵ_c la sustitución de bienes por tiempo ha de ser más factible en la producción de la mercancía niños que en la de la mercancía de adultos, y ya hemos visto como esto es así: el cuidado familiar del niño (intensivo en tiempo) puede ser sustituido por la adquisición en el mercado de servicios de educación infantil (que no consumen tiempo de la familia); sin embargo la mercancía de adultos, donde el ocio (también intensivo en tiempo) juega un papel muy importante, presenta más dificultades en la sustitución de bienes por tiempo (piénsese en actividades deportivas, viajes, lectura, etcétera). En resumen, que ϵ_c sea mucho mayor que ϵ_a sugiere que, cuando los padres trabajan, gran parte del tiempo perdido en la producción doméstica proviene de la educación infantil.

Por otro lado, para que la sustitución de la mercancía niños por la mercancía adultos (ϵ_s) sea baja es necesario que existan incompatibilidades en la producción de estas dos mercancías. Y esto se producirá si los dos padres trabajan, ya que el niño debe seguir siendo atendido durante estos lapsos de tiempo. Así, para poder trabajar, los padres deben sustituir el tiempo que dedicaban al cuidado de sus hijos por servicios adquiridos fuera del hogar. Es

²⁷ El autor define ϵ_s como la elasticidad de sustitución de la mercancía niños por la mercancía adulto, y ϵ_a y ϵ_c como las elasticidades de sustitución de bienes por tiempo en las funciones de producción de la mercancía adulto y la mercancía niños, respectivamente.

decir, contemplar los gastos por educación infantil como un tipo de gasto necesario para el trabajo no es en absoluto inapropiado.

Un problema que puede presentar nuestra argumentación está en que no tiene por qué ser cierta en todos los casos²⁸, y quizá sea ésta la razón que lleve a tomar ciertas cautelas. Pero el problema de las medidas cautelares, sobre todo en el ámbito fiscal, es que atajan el problema prohibiendo el aprovechamiento de determinados beneficios teóricamente justos para impedir que ciertos individuos hagan un uso inadecuado del mismo. Es decir, solucionan el problema a costa de perjudicar a los sujetos que actuarían de buena fe. Esto no me parece suficiente argumento para invalidar la consideración de este tipo de gastos como costes para la obtención de los ingresos. En todo caso lo que indica es que deben arbitrarse métodos adecuados para evitar la utilización indebida de esta desgravación.

²⁸ El razonamiento es más débil, por ejemplo, en el caso en que uno de los cónyuges realice un trabajo a tiempo parcial.

3.2. El tratamiento legislativo de los gastos en educación infantil como costes de obtención de los ingresos.

Los sistemas fiscales que admiten la posibilidad de deducir los gastos necesarios para la obtención de los ingresos, lo hacen siempre de manera estricta. Sólo se admiten los gastos relacionados directa y exclusivamente con los ingresos obtenidos. En concreto, la postura de las administraciones fiscales de los diferentes países es prácticamente unánime respecto a la consideración de los gastos en educación infantil. En la mayoría de los casos esa interpretación estricta impide la consideración de estos gastos como costes para la obtención de renta. Esta unanimidad transmite la sensación de que se trata de una cuestión técnica sobre la que no cabe discusión.

Sin embargo, esa unanimidad se pierde cuando se supera el ámbito de la administración. Ni los órganos legislativos, ni los tribunales, ni los contribuyentes muestran ese grado de acuerdo. Por ejemplo, el Comité del Congreso norteamericano abogó por el mantenimiento (modificado) del "child care tax credit" (una deducción en la cuota por gastos en educación infantil) a consecuencia de la Tax Reduction Act de 1975 basándose en que cumplía la función de cubrir ciertos costes de obtención de renta²⁹. Sin embargo, dos años después en la República Federal Alemana la resolución del

²⁹ Véase GOODE, op. cit., capítulo VII.

Bundesverfassungsgericht (Tribunal Constitucional Federal) de 11 de octubre de 1977 negaba a los cónyuges que obtenían rentas del trabajo la deducción de los gastos de guardería. La resolución se basaba en que no existe una relación inmediata entre estos gastos y la actividad³⁰. Sin embargo, la doctrina no parece compartir dicha resolución:

Tal argumento no resulta convincente, pues no se alcanza a ver la razón por la cual el necesario cuidado de los niños tiene una relación menos directa con la actividad que, por ejemplo, el hecho de ser socio de un colegio profesional o la adquisición de libros de la especialidad³¹.

En nuestro país la legislación ha ido adaptándose a la postura administrativa, muy clara en este tema. Si la redacción original de la Ley 44/1978³² dejaba una puerta abierta para la deducción, la Administración se ha encargado de cerrarla paulatinamente. En efecto, dicha Ley en su art. 14 (gastos deducibles de los rendimientos del trabajo personal) remitía al contenido del art. 19 de la misma (gastos deducibles de los rendimientos de actividades

³⁰ Resolución muy criticada. Ver al respecto LANG, Joachim: "Familiebesteuerung". *Steuer und Wirtschaft*, n° 2 (1983), págs. 103-125. Existe versión en castellano con el título "Tributación familiar [El cambio de orientación de la jurisprudencia constitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal (BVerfG) de 3-11-82 y la reforma de la tributación familiar]", *Hacienda Pública Española*, n° 94 (1985), págs. 407-435.

³¹ VOGEL, Klaus: "Consideraciones sobre la obligación de manutención en el impuesto sobre la renta (Análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 23 de noviembre de 1976) y el futuro de la imposición familiar" (*Hacienda Pública Española*, n° 94, 1985, págs. 390-407; publicado originalmente en *Deutsches Steuerrecht*, 1977, fascículo n°2, págs. 31 y ss.), pág. 399 de la versión en castellano.

³² Ley 44/1978, de 8 de septiembre, reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (BOE n° 217, de 11 de septiembre de 1978).

empresariales, profesionales y artísticas). Y en el apartado primero de este último se establecía que "Para la determinación de los rendimientos netos [del trabajo personal] se deducirán de los rendimientos íntegros obtenidos por el sujeto pasivo, los gastos necesarios para la obtención de aquéllos...". Partiendo de esta norma cabía la posibilidad de deducirse como gasto necesario para la obtención de los ingresos los gastos en educación infantil. Sin embargo, el criterio de la Administración era contrario a esta interpretación,

acotando el concepto de gasto «necesario» para aquéllos en que exista una relación directa o de causa inmediata entre la consecución del ingreso y la realización del gasto, excluyendo aquéllos que tienen lugar en el seno de la unidad familiar por considerarlos aplicación de renta...³³.

Y ello a pesar de que "la generalidad de los contribuyentes ... persisten en considerar como necesario este gasto, basados más en criterios de equidad y en íntimas convicciones que en apoyos legales expresos..."³⁴.

La interpretación ministerial se plasmará en la redacción del Reglamento del Impuesto³⁵. El art. 45.3.b) establece expresamente que no serán gastos deducibles de los rendimientos del trabajo "Los gastos de guardería infantil, aún cuando trabajen ambos cónyuges,..."

³³ LAMOCA PÉREZ, Carlos: "Gastos en guarderías y empleados del hogar en el Impuesto sobre la Renta" (*Crónica Tributaria*, nº 47, 1983, págs. 75-78), pág. 76.

³⁴ *Ibíd.*, pág. 75.

³⁵ Real-Decreto 2384/1981, de 15 de octubre, que aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (BOE nº 255, de 24-26 de octubre de 1981).

Sin embargo, la jurisprudencia no seguirá esta misma interpretación. Sirva de ejemplo la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 3 de marzo de 1990. Dicha sentencia estima que el mencionado artículo del Reglamento del Impuesto se extralimita en sus atribuciones al no seguir la doctrina del "complemento indispensable"³⁶. La opinión del Tribunal es por tanto contraria a la de la Administración, ya que establece que:

la norma reglamentaria ... no puede válidamente impedir que tales gastos [de guardería infantil cuando trabajen ambos cónyuges] sí deban ser deducidos en el concepto (gastos necesarios para la obtención de los ingresos) y al fin (determinación del rendimiento neto del trabajo) que nos ocupa³⁷.

La diferencia entre ambas posiciones hay que buscarla en la interpretación de la categoría "gasto necesario". La interpretación administrativa es estricta o inmediata, pues por esta categoría entiende gasto necesario para la obtención de los ingresos derivados del trabajo personal. Sin embargo, el Tribunal la interpreta más ampliamente, como gasto necesario para realizar el trabajo. Desde este punto de vista los gastos en educación infantil son necesarios para realizar el trabajo pero no lo son para obtener los ingresos. Por ello, desde la primera

³⁶ Según dicha doctrina una norma reglamentaria debe ser siempre el complemento indispensable de la ley que desarrolla. En concreto "Las normas reglamentarias de un texto legal no pueden, en ningún caso, limitar los derechos, las facultades ni las posibilidades de actuación contenidas en la Ley misma" (Fundamento de Derecho segundo, 2º párrafo).

³⁷ Fundamento de derecho tercero, primer párrafo.

perspectiva los gastos en educación infantil se consideran una aplicación del rendimiento³⁸.

Desafortunadamente la justicia en nuestro país funciona con excesiva lentitud (dicha sentencia hacía referencia al ejercicio de 1981), ya que entre el momento de la demanda y la sentencia citada, la Ley del Impuesto sufrió una importante modificación, que supuso la imposibilidad de aplicar esta interpretación a partir del ejercicio de 1986. La modificación a la que aludo no es sino la establecida por la Ley 48/1985³⁹ que modifica, entre otros, la redacción del art. 14 de la Ley del Impuesto. La nueva redacción de dicho artículo renuncia, en el caso de los rendimientos del trabajo, a la regla del gasto necesario para la obtención de los ingresos y establece una lista restringida y excluyente donde no figuran los gastos de educación infantil. Modificada la Ley, ya no es posible realizar la interpretación jurisprudencial reseñada más arriba⁴⁰.

Como es sabido la imposición personal sobre la renta ha sufrido recientemente una reforma en profundidad, marcada por la promulgación de la

³⁸ Sobre este razonamiento véase CARTA TRIBUTARIA: "Gastos de guardería infantil y servicio doméstico", *Carta Tributaria*, nº 122 (1 de octubre de 1990), págs. 43-47.

³⁹ Ley 48/1985, de 27 de diciembre, de Reforma Parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (BOE nº 312, de 30 de diciembre de 1985).

⁴⁰ A este respecto podemos recoger la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares de 12 de marzo de 1990, donde se establece la imposibilidad, a la vista de la nueva regulación, de la deducción de este tipo de gastos.

Ley 18/1991⁴¹ y su correspondiente Reglamento⁴². Sin embargo, respecto al tema que nos ocupa, la consideración de los gastos en educación infantil como gasto deducible de los ingresos, el tratamiento continúa invariable respecto a la regulación anterior. El artículo 28 de la Ley del impuesto establece una lista cerrada de gastos deducibles respecto a los rendimientos del trabajo. También es cierto que la nueva regulación establece una novedad respecto al tratamiento fiscal de los gastos en educación infantil, pero lo hace como deducción de la cuota del impuesto. Dejaré el comentario de esta nueva figura para un capítulo posterior.

⁴¹ Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (BOE n° 136, de 7 de junio de 1991).

⁴² Real Decreto 1841/1991, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y se modifican otras normas tributarias (BOE n° 313, de 31 de diciembre de 1991).

ningún padre o madre amará, cuidará y mantendrá a sus hijos pensando en que así garantiza el seguro de vejez de su generación. ... [No se trata de] procrear los futuros contribuyentes de un seguro de vejez. ... Pero ello no cambia el hecho de que la educación y la manutención de los hijos tiene hoy una fundamental importancia para toda la sociedad.

Klaus Vogel: Consideraciones sobre la obligación de manutención en el impuesto sobre la renta y el futuro de la imposición familiar, pág. 395.

CAPÍTULO 4: Costes y beneficios sociales en la familia: los hijos.

En los capítulos anteriores de este trabajo he intentado poner de manifiesto cómo una nueva forma de organización familiar, marcada por la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, entra en contradicción con la actividad de crianza y de cuidado de los hijos. Esta contradicción se va a poner de manifiesto bien por la escasez de tiempo que presentan los padres, lo que les impide en muchos casos ocuparse del cuidado de sus hijos; bien por la falta de adaptación de ciertas instituciones, como el impuesto personal sobre la renta, a las nuevas circunstancias, al no considerar los gastos que implica el cuidado del niño cuando es llevado a cabo por terceros.

Es hora de abordar un problema que, de una u otra manera, ha estado planeando a lo largo de las páginas anteriores. Se trata de analizar a quién

benefician los niños y, en particular, a quién beneficia la educación infantil, lo que va a dar lugar a los dos apartados de este capítulo.

Hoy en día es evidente que los costes asociados a los niños son mayoritariamente soportados por sus padres. Y lo que voy a cuestionar en el primer apartado es si esta distribución de costes es la correcta. Para responder a esta cuestión analizaré qué ocurre con los beneficios que generan los niños, ya que así dispondré de una regla útil para determinar la distribución de los costes. Esta tarea la realizaré a partir de la crítica a dos concepciones extremas, que sin embargo aparecen con cierta frecuencia en las discusiones, sobre la distribución de los beneficios que se derivan de los hijos. Más tarde veremos cómo los beneficios derivados de los niños dependen crucialmente de la forma de organización de la institución familiar.

Utilizaré un esquema similar en el análisis de los beneficios de la educación infantil, ya en el segundo apartado. Se trata ahora de revisar los beneficios que puede generar la educación infantil y determinar los perceptores de los mismos, de manera que obtengamos una regla para la distribución de los costes. Sin embargo, en este caso esta regla de distribución de costes no será el único elemento de juicio, puesto que recogeré otros efectos derivados de la educación infantil que también pueden aconsejar que la sociedad asuma parte de los costes.

En concreto intentaré adaptar a la educación infantil los razonamientos que se usan con frecuencia respecto a la escolarización obligatoria o a la enseñanza superior. Una vez analizados éstos, probablemente cause extrañeza cómo la etapa de la educación infantil ha sido olvidada durante tanto tiempo. En cualquier caso, desarrollaré argumentos que avalan, desde una óptica distinta a la seguida en capítulos anteriores, la financiación pública de la educación infantil.

1. ¿A quién benefician los niños?.

Como he comentado antes, la importancia de esta pregunta radica en que puede servir de orientación a la hora de determinar quién debe asumir los costes que generan los niños. Se trata de una pregunta aparentemente inocente para la que, sin embargo, no hay una respuesta exacta. No se va a desvelar aquí el sujeto que se beneficia de la existencia de nuevos ciudadanos, ni qué porcentaje de los beneficios afluye a cada una de las instituciones, sobre todo la familia y la sociedad en general. Mis aspiraciones en este apartado son mucho más modestas, y se reducen a dos objetivos.

En primer lugar, quiero demostrar que la presencia de un niño beneficia tanto a su familia como al resto de la sociedad. Esta idea, que puede parecer evidente, no lo es tanto desde diversos planteamientos, que tienen una influencia más o menos importante en la formación de la opinión. Por ello voy a intentar llegar a esta conclusión a partir de la crítica de dos enfoques extremos que, a mi juicio, son erróneos.

En segundo lugar, pretendo poner de manifiesto que los beneficios generados por los niños afluyen a unas instituciones u otras en función de la forma de organización familiar que esté vigente en cada época histórica. La situación no es la misma en la España de los años noventa que en la del siglo XIX, en una sociedad postindustrial que en una sociedad agraria, puesto que los

beneficios derivados de los niños no afluyen en la misma cuantía ni a los mismos sujetos. Por ello una distribución de costes que fue válida en el pasado no tiene por qué serlo ahora.

1.1. Planteamientos extremos.

Partimos de una forma de organización social: la familia. Y de una decisión: tener un hijo. Esta decisión implicará una serie de consecuencias (costes y beneficios). Y cuando los sujetos que toman la decisión no coincidan con los que perciben sus consecuencias aparecerán efectos externos (positivos o negativos). No se trata de los clásicos efectos externos de mercado, sino de los que se derivan de otra forma de organización social: la familia¹.

Quien toma (y debe tomar) la decisión sobre la concepción de un niño son sus padres. Quien percibe los costes y los beneficios derivados de tal decisión son los padres, pero también la sociedad. Un error en alguna de estas dos proposiciones puede conducir a conclusiones equivocadas. Y esto es lo que ha ocurrido en los dos planteamientos extremos que voy a exponer. El primero, más explícito, que voy a denominar enfoque liberal. El segundo, que normalmente aparece de manera más solapada, el planteamiento implícito en las políticas poblacionistas.

¹ Los efectos externos con los que estamos más familiarizados, los que aparecen en la literatura con más frecuencia, son los efectos externos del mercado. Sin embargo, eso no quiere decir que no se pueda introducir este esquema analítico en cualquier otra institución social, como por ejemplo la familia. Para una definición amplia del concepto de efectos externos véase OLMEDA DÍAZ, Miguel: Los efectos externos de mercado: Un reto al análisis económico tradicional (Promolibro, Valencia, 1984), págs. 15-19.

1.1.1. El planteamiento liberal.

Los autores que defienden la primera postura afirman que deben ser los padres los que asuman el coste que supone la presencia de un niño. La razón básica de su argumentación es que la decisión de tener un hijo es una decisión de los padres y por lo tanto, los sujetos decisores deben ser los que asuman los costes derivados de tal decisión. Es decir, se trata de argumentos que, de manera más o menos refinada, reflejan el denominado principio democrático: "quien toma las decisiones debe cargar con sus consecuencias, positivas y negativas"². Basándose en este argumento hay quien afirma que "Es difícil mantener que la crianza de los niños no es una forma de consumo por parte de los padres"³, y hay quien, en un tono mucho más radical se expresa de la siguiente manera: "Los niños reflejan un conjunto muy particular de preferencias en el gasto de la propia renta y no hay razón para que los contribuyentes que deciden gastar su renta en otras cosas subvencionen a los que quieren niños"⁴. Sin embargo, a este argumento se le puede oponer exactamente el contrario: "Aquellos que no educan hijos están hoy en condiciones de conseguir que sean otros los que realicen tareas

² Para una exposición del principio democrático y su contraposición con el principio de descentralización, enunciado más adelante, véase OLMEDA DÍAZ, Miguel et al.: Incidencia redistributiva de la financiación pública de la enseñanza superior (trabajo realizado para el Instituto de Estudios Fiscales, presentado en julio de 1990 y pendiente de publicación), pág. 16.

³ SIMONS, Henry: Personal Income Taxation, University of Chicago Press, Chicago, 1938, pág 140.

⁴ O'NEILL, June: "Family Issues in Taxation", en Rudolph G. PENNER (ed.): Taxing the Family (American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington y Londres, 1983, págs. 1-22), pág. 12.

económicamente necesarias. Y a costa de ellos pueden llevar una vida costosa y lujosa"⁵.

¿Cuál de los dos argumentos es el correcto? Lo que sustenta cada una de estas opiniones es una diferente percepción acerca de los beneficios que puedan generar los niños. Las dos primeras citas suponen que son los padres los que perciben la mayor parte de los beneficios, mientras que la tercera destaca la importancia social de las futuras generaciones.

El problema del primer argumento es, según mi opinión, la identificación del sujeto decisor con el receptor de las consecuencias de esta decisión. Quien decide, voluntaria o involuntariamente, sobre la concepción de un niño son sus padres. Y esta proposición conduce, desde la postura liberal, a una doble implicación: si quien decide son los padres, son ellos los que perciben la mayoría de los beneficios derivados de los niños; y si esto es así, deben ser los padres los que corran con los costes derivados de dicha decisión. Mi opinión es que en la primera parte de esta implicación radica el error de esta postura. El hecho de que un individuo sea el agente decisor no quiere decir que automáticamente se convierta en el único receptor de los resultados de esa decisión. Como mucho

⁵ OETER, F.: "Ordnung im eigenen Haus", *Deutsches Ärzteblatt* (1976, págs. 669 y ss.), citado en VOGEL, Klaus: "Consideraciones sobre la obligación de manutención en el impuesto sobre la renta (Análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 23 de noviembre de 1976) y el futuro de la imposición familiar" (*Hacienda Pública Española*, nº 94, 1985, págs. 390-407; publicado originalmente en *Deutsches Steuerrecht*, 1977, fascículo nº2, págs. 31 y ss.).

implica que, si ha tomado dicha decisión, los beneficios que recibe superan a los costes.

Probablemente este error se derive de la utilización de un modelo que es válido en el caso de los bienes privados, pero no cuando aparecen efectos externos. En el caso de los bienes privados la doble implicación antes mencionada es correcta porque coincide el sujeto decisor con el perceptor de los resultados. Pero en presencia de efectos externos esta implicación se quiebra.

Es éste un modelo, el que identifica agente decisor con único perceptor de consecuencias, que se ha mostrado fructífero para la explicación de ciertos fenómenos. Por ejemplo, la desagregación de la demanda de niños en bienes de consumo y bienes de inversión, así como la distinta ponderación concedida a cada uno de estos componentes en unas determinadas condiciones históricas, ha supuesto una potente herramienta en la clarificación de los cambios demográficos que están sufriendo los países desarrollados desde hace algunas décadas. Desde otro punto de vista, la consideración de las necesidades de atención y de tiempo de los hijos muestran hasta qué punto éstos son una utilización rival respecto a otras actividades. Cuando el tiempo se convierte en un recurso escaso, debido fundamentalmente a la aparición del coste de oportunidad para la madre, es cuando se reduce la demanda de hijos y cuando se plantea el problema de la educación infantil. En estos aspectos dicho esquema es útil, debido a su capacidad explicativa.

Sin embargo, en la pregunta que da título a este apartado el análisis económico descrito puede aportar poco, ya que simplifica el problema en exceso. Este análisis tiene la ventaja de que identifica en una sola persona al sujeto que toma las decisiones, al que percibe los beneficios de la misma, y al que debe soportar los costes que dicha decisión implica, lo cual permite el tratamiento de problemas como los planteados más arriba. Sin embargo cuando de lo que se trata es de determinar quién debe asumir los costes que acarrea la existencia de un niño, la simplificación mencionada elimina un elemento imprescindible del problema, lo que puede conducir a afirmaciones poco razonables, como las citadas al principio de este epígrafe. El tratamiento de los niños como un bien privado coloca a los padres como los únicos perceptores de los beneficios (puesto que son los agentes decisores), lo que automáticamente implica que ellos deben asumir todo el coste que acarrearán (al igual que ocurre con cualquier otro bien privado). Es cierto que son los padres quienes toman la decisión sobre su descendencia, pero no lo es que sean los únicos beneficiarios de esta decisión, ni los únicos que asumen o deban asumir los costes. Los niños benefician también a la sociedad en su conjunto, lo que es un importante motivo para que ésta o, más exactamente, aquella parte de la población que no tiene hijos participe también en los costes.

Por lo tanto en este caso el principio democrático antes mencionado (quien toma las decisiones debe cargar con sus consecuencias, positivas y negativas) es claramente inaplicable porque el sentido de la implicación es el inverso. Dado

que las consecuencias positivas (beneficios) de la decisión (tener hijos) son aprovechadas por sujetos diferentes al decisor, no puede esperarse que sea éste último el que acarree con todos los costes. Este error es denunciado por Mary Ann Glendon cuando afirma que:

... mucha gente piensa que puesto que los niños son el resultado de una decisión voluntaria, especialmente en estos tiempos de contracepción fácilmente disponible, el coste de posesión resultante de tal decisión debería ser un problema privado⁶.

Destaca esta autora, sin embargo "... que existe un interés común ampliamente compartido en el capital humano representado por los niños..."⁷.

⁶ GLENDON, Mary Ann: "Changes in the Relative Importance of Family Support, Market Work and Social Welfare in Providing Economic Security", en M.T. MEULDERS-KLEIN y J. EEKELAAR (eds.): Family, State and Individual Economic Security (Story-Scientia, Bruselas, 1988, tomo I, págs. 3-16), pág. 13.

⁷ *Ibíd.*, pág. 14.

1.1.2. Las políticas poblacionistas.

El segundo planteamiento es menos explícito, pero de alguna manera es el que subyace en las denominadas políticas poblacionistas⁸. Incluso algún autor que defendía la postura liberal se declara también partidario de este tipo de políticas: "... también hay que tener en cuenta los objetivos nacionales sobre el crecimiento de la población. Una deducción por niños [en la base del impuesto] puede generar nacimientos adicionales"⁹.

En este caso se supone que el Estado, tomado como un agente independiente de la sociedad, percibe parte de los beneficios derivados de la existencia de los niños, pero el error consiste en que éste quiere erigirse de alguna manera como el sujeto decisor¹⁰. El Estado pretende decidir, a nivel

⁸ Entiendo como política poblacionista aquella cuyo objetivo último es conseguir un determinado nivel o una determinada tasa de crecimiento de la población. No hay que confundir este tipo de políticas con las políticas familiares, cuyo objetivo primordial es el apoyo social a la institución familiar. Las medidas que se arbitran en uno y otro caso pueden ser coincidentes en parte, pero ambas políticas difieren en el objetivo que se fijan. Una política poblacionista busca en último término que el país "produzca" más hijos, mientras que una política familiar persigue la mejora en las condiciones de vida de parte de la población, de los hijos habidos en la familia por decisión de ésta, ya que en este caso la familia socializa beneficios. En este mismo sentido se expresa KLINGER, Andrés: "Les politiques familiales en Europe de l'Est", *Population*, vol. 46, n° 3, 1991, págs. 511-526.

⁹ O'NEILL, op. cit., pág. 12.

¹⁰ La Oficina Internacional del Trabajo destaca como uno de los objetivos de la política familiar el demográfico, lo que a mi juicio les convierte en políticas poblacionistas. Quienes defienden este tipo de políticas suponen, según la O.I.T., que la reducción en la tasa de natalidad es una amenaza para el bienestar nacional del país. El hecho de que la tasa de fertilidad se sitúe por debajo del nivel de reemplazamiento provoca cierta ansiedad sobre las consecuencias de los cambios en la composición de la población, además de influir en el prestigio y el poder nacional. Puede consultarse INTERNATIONAL LABOUR OFFICE: *From Pyramid to Pillar. Population Change and Social Security in Europe*, ILO, Ginebra, 1989. Versión en castellano del Ministerio

macroeconómico, sobre el número de niños, para lo que introduce medidas favorecedoras de la natalidad. Sin embargo estas políticas suelen fracasar porque no tienen en consideración que quien decide sobre la concepción de un niño son exclusivamente sus padres. En efecto, la eficacia de las políticas poblacionistas es más que dudosa: no existe evidencia alguna de que tenga un impacto significativo en los cambios demográficos¹¹. Si bien a corto plazo pueden conseguir incrementos en la tasa de fecundidad de las mujeres, a largo plazo se muestran inoperantes. Al parecer, las medidas natalistas provocan que las familias adelanten el momento en que deciden tener los hijos que habían planeado, pero no consiguen modificar su número.

Es difícil que una determinada medida de carácter económico tenga efecto sobre la decisión de procrear de los padres¹². Y esto es así porque un niño

de Trabajo y Seguridad Social: De la pirámide al pilar de la población. Los cambios en la población y la Seguridad Social en Europa, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.

El ejemplo más típico de las políticas poblacionistas lo proporcionaban los países del este. En estos casos se producía un elevado margen de apropiación "estatal" de los nuevos ciudadanos, por lo que se introducían medidas favorecedoras de la natalidad. Actualmente, sin embargo, no existe una actitud tan evidente, pero sí son muchos los países (como veremos en el capítulo quinto) que muestran ciertas debilidades pronatalistas.

En estos casos no se incentiva económicamente cualquier nacimiento, sino sólo aquél que cumple con los objetivos sobre crecimiento demográfico. Por ejemplo, las transferencias a las familias sólo se producen a partir del tercer hijo.

¹¹ Además del trabajo mencionado de la Oficina Internacional del Trabajo, puede consultarse para el caso alemán el trabajo de SCHWARZ, Karl: "Les effets démographiques de la politique familiale en RFA et dans ses Länder depuis la Seconde Guerre Mondiale", Population, vol. 44, nº 2, 1989, págs. 395-415.

¹² No considero las políticas de carácter coactivo, aunque sí que se han mostrado efectivas cuando el objetivo es el inverso: el control de la natalidad (por ejemplo, en China o en la India).

supone para sus padres una serie de costes muy importantes, tanto monetarios como no monetarios. Una pareja tendrá un hijo si los beneficios derivados de dicha decisión son superiores a los costes. Cuando ocurra lo contrario permanecerán sin descendencia. En este último caso, para alterar la decisión de los padres habrá que aumentar los beneficios o reducir los costes esperados. Actuar sobre los beneficios que proporciona un niño parece complicado, y reducir los costes tiene sus limitaciones.

Los costes monetarios que genera un niño son los más evidentes: alimentación, higiene, vestido, habitación, servicios sanitarios, servicios educativos, etcétera. Los costes no monetarios no por menos evidentes son menores: molestias por el embarazo, riesgo físico del parto, tiempo dedicado a la atención y el cuidado del hijo, pérdida de libertad, cambio en el estilo de vida, nuevas preocupaciones, etcétera. Las medidas que el Estado puede establecer normalmente reducen los costes monetarios que un niño supone para sus padres, pero difícilmente afecta a los costes no monetarios. Por lo tanto estas medidas podrán influir en las decisiones de las parejas que no tienen descendencia porque no pueden o no quieren soportar los costes monetarios que acarrea, pero afectarán poco a aquéllas cuya renuncia está relacionada con los costes no monetarios asociados a los niños.

En resumen, el único tipo de política natalista de la que puede esperarse algún resultado es la que sea respetuosa con los deseos de quienes, al fin y al

cabo, deciden sobre el número de hijos. Un ejemplo de este tipo de políticas podría ser el siguiente:

Si aceptamos que en Europa, según señalan las encuestas, las mujeres, en promedio, querrían tener más hijos de los que realmente tienen, puede pensarse que existe un margen de actuación para la política familiar, que diseñada de forma eficaz podría lograr una cierta recuperación de la tasa de fecundidad¹³.

Probablemente por esto es por lo que las políticas natalistas "clásicas" se han mostrado poco efectivas, porque el principal motivo para no tener hijos está constituido por los costes no monetarios que generan. Como mucho estas políticas consiguen que las parejas tengan la descendencia que ya habían decidido antes de lo inicialmente previsto, con objeto de aprovechar estos incentivos. Pero en pocas ocasiones alteran los deseos de los padres. El espíritu de estas políticas parece olvidar el otro principio aplicable cuando se discute sobre la financiación de una determinada actividad, el principio de descentralización: "las decisiones deben ser tomadas por quien carga con sus consecuencias, positivas y negativas, y únicamente por él"¹⁴. Y aunque lo que defiende es que el sector público debe compartir una porción de los costes que acarrear los niños, no hay que olvidar que los que asumen la mayor parte de los mismos son los padres, por lo que no se puede pretender arrebatarles su papel como sujetos decisores.

¹³ ZARAGOZA RAMEAU, José Alberto y Pilar COLL CUOTA: "Consecuencias socioeconómicas para Europa de los cambios demográficos" (Hacienda Pública Española: Cuadernos de Actualidad, año II, nº 4/1991, págs. 102-109), pág. 106.

¹⁴ OLMEDA DÍAZ et al., op. cit., pág. 16.

No trato, evidentemente, de favorecer la supresión de las medidas de apoyo a las parejas que desean tener hijos, muy al contrario. Lo que no considero correcto es el objetivo que hay detrás de ellas. Si el sector público tiene que arbitrar medidas de este tipo debe ser, no para obtener un determinado nivel de nacimientos, sino porque desea mejorar el nivel de vida de un colectivo muy concreto de la población: las familias con niños. Y si lo hace es porque a cambio la sociedad se apropia de beneficios generados en la familia. Sin embargo, la existencia de esta apropiación no debe suponer que se intenten forzar o alterar las decisiones familiares sobre la concepción de un niño.

Por lo tanto, parece claro que no se avanzará en la clarificación del problema hasta que se amplíe la perspectiva. Es necesario que se rompa la identidad entre el agente decisor y el perceptor de las consecuencias. Hay que admitir que quien decide y quien debe decidir acerca de la fecundidad son los padres, y que el Estado no puede sustituirlos. También hay que reconocer simultáneamente que la sociedad se beneficia en buena medida de los nuevos ciudadanos, por lo que debe responsabilizarse de parte del coste que llevan aparejado. Los efectos externos de la decisión de tener descendencia los trataré en el siguiente epígrafe, conectándolos con la forma en que se organiza la familia.

1.2. Los perceptores de beneficios y la forma de organización familiar.

Cuando hablamos de temas de financiación, como en este caso¹⁵, es útil distinguir entre efectos internos y externos a la familia. Se trata de clasificar unos y otros, tanto desde el punto de vista de los costes como de los beneficios, y de establecer la proporción en que los unos se encuentran respecto a los otros. La crítica señalada en los párrafos anteriores no es sino una llamada de atención respecto a la existencia de ambos tipos de efectos. Los niños, en general, suponen una serie de coste internos y externos a la familia y generan asimismo un conjunto de beneficios internos y externos respecto a la misma. El hecho de que en los últimos tiempos se empiece a cuestionar la financiación pública de determinados costes no hace sino constatar un cambio histórico en la proporción en que se encuentran efectos internos y externos. Este cambio histórico consiste en la paulatina transformación de la visión familiar de los niños: han pasado de ser contemplados como bienes de inversión a ser demandados como bienes de consumo¹⁶.

¹⁵ El problema de fondo de este apartado es la financiación, no de un bien o servicio en concreto, sino de todo el conjunto de bienes y servicios que utiliza un niño.

¹⁶ En el último apartado del capítulo segundo se introduce este cambio de concepción de los niños en un contexto histórico general. Pero ahora me interesa destacar los cambios en la financiación que implica este cambio en el significado de los niños.

En el pasado, los niños eran considerados fundamentalmente como bienes de inversión para sus padres¹⁷. Dado que no existía un mecanismo que asegurase la supervivencia durante la vejez, la única alternativa viable era invertir en el capital humano que suponían los hijos. Desde este punto de vista la función económica de los hijos consistía en participar desde muy pequeños en la producción familiar y en garantizar la supervivencia de los padres cuando éstos no pudieran valerse por sí mismos. Para ello la estrategia más adecuada, dadas las elevadas tasas de mortalidad infantil y la corta esperanza de vida, consistía en tener una familia numerosa e invertir pocos recursos en cada uno de los hijos.

Bajo estas condiciones, la apropiación social de los beneficios generados por un niño era escasa¹⁸, de manera que su existencia constituía un problema básicamente privado. Los padres obtenían en este sentido beneficios que se derivaban de la concepción de un niño y, dada la escasez de beneficios sociales, eran ellos los que soportaban la práctica totalidad del coste, que por otro lado no era excesivamente elevado (en proporción a los costes actuales). Entre estos

¹⁷ En todo este razonamiento me estoy refiriendo, naturalmente, a la situación de los países desarrollados. Los países en vías de desarrollo presentan también en este caso cierto desfase, en tanto aún se percibe a los hijos como bienes de inversión.

¹⁸ La escasez de beneficios sociales de los niños puede deberse a dos razones. En primer lugar a que la inversión de capital humano realizada en cada hijo fuera escasa. Para ello hay que suponer que la generación de beneficios sociales está en función del nivel de capital humano, lo cual no parece descabellado. También es cierto que en la situación a la que me refiero el desarrollo social es escaso, siendo la familia la principal unidad de producción y consumo (en lugar del mercado), así como una institución esencial respecto a la seguridad de sus miembros (en ausencia de un sector público desarrollado). La segunda razón, posiblemente posterior cronológicamente, es que las instituciones sociales no reconocían la existencia de estos beneficios sociales.

beneficios la satisfacción que proporcionaba un hijo era relativamente menos importante que hoy en día¹⁹. En esta etapa podría ser de aplicación en gran medida el planteamiento liberal mencionado antes, porque el sujeto decisor y el receptor de las consecuencias eran básicamente el mismo.

Sin embargo, cuando se contempla a los niños como bienes de consumo la situación cambia radicalmente. En primer lugar los costes por unidad son muchos más elevados, ya que se ha sustituido cantidad por calidad (la probabilidad de supervivencia es hoy mucho más elevada, por lo que no es tan necesaria la diversificación). En segundo lugar los beneficios que afluyen a los padres son mucho menores que antes (quedan reducidos a la utilidad o satisfacción que les pueda proporcionar el tener hijos, ya no participan en la producción familiar ni suponen un sustento para el futuro²⁰) y están directamente

¹⁹ No trato de afirmar aquí que hoy en día los hijos son más queridos que antaño, lo que sería una aseveración absolutamente gratuita. Me refiero a que en el pasado, además de proporcionar satisfacción personal, los hijos participaban desde muy jóvenes en la producción familiar, y suponían un seguro para la vejez, cosa que hoy en día ocurre en menor medida. Es decir, hoy el cariño es prácticamente la única fuente de beneficios que proporciona un hijo. Antes también era importante la participación de los hijos en la producción familiar o su papel como sustentadores de sus padres cuando fuera necesario.

El problema es que estamos aplicando un análisis económico muy restrictivo a situaciones muy complejas, lo cual puede conducirnos a reduccionismos excesivos. La dicotomía de los hijos como bienes de consumo y bienes de inversión puede ser útil para explicar ciertos cambios en los comportamientos, y sólo en este sentido lo utilizo. Ello no implica que tengamos que creer al pie de la letra este modelo.

²⁰ En 1990 tan sólo un 37 por cien de la población piensa que los hijos pueden ser un sustento económico para la familia en determinadas situaciones, según se desprende de la encuesta realizada por el CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS: Educación y problemática infantil (Estudio nº 1.875, junio de 1990). Aun así, la pregunta es lo suficientemente amplia como para admitir otros supuestos distintos a los que contemplamos aquí. Si la pregunta hubiese sido si los hijos pueden suponer un sustento para la vejez, probablemente el porcentaje aún sería algo menor.

relacionados con la calidad del niño (la satisfacción proporcionada por los hijos es creciente con el nivel de inversión realizada en ellos, mientras que no depende de la cantidad). Y en tercer lugar, los beneficios percibidos por la sociedad son muy superiores, ya que también están directamente relacionados con la calidad del niño.

Pero aún hay más. No se trata solamente de que los niños pasen de ser demandados como bienes de inversión a ser contemplados fundamentalmente como bienes de consumo. Mientras se produce este cambio de perspectiva en los padres, la sociedad también se transforma. Entre un momento del tiempo y otro, la familia deja de ser el centro de producción y de seguridad de sus miembros, mientras que el sector público se convierte en el principal mecanismo de consecución de la seguridad económica, a través de instrumentos como el seguro de desempleo o las pensiones de jubilación. Conforme los niños pasan a ser considerados como bienes de consumo para sus padres, se van convirtiendo progresivamente en valiosos bienes de inversión para la sociedad²¹. Ahora los niños son el principal sustento *social* para la vejez, y adquieren capital humano para participar en la producción *social*²².

²¹ Esta idea está recogida en BURGGRAF, Shirley P.: "How Should the Costs of Child Rearing Be Distributed?", *Challenge*, vol. 36, nº 5 (septiembre-octubre 1993), págs. 48-55.

²² Socialmente no se demanda cualquier tipo de ciudadanos, porque en ese caso bastaría abrir las fronteras a los inmigrantes, sino individuos que incorporen elevadas cantidades de capital humano: ciudadanos que desde la infancia participen en el sistema de enseñanza.

El cambio de perspectiva de la familia implica el cambio de estrategia en la reproducción. Si antes un matrimonio tenía el máximo número de hijos que se podía permitir biológicamente y lógicamente invertía pocos recursos en cada uno de ellos (estrategia de diversificación de riesgos, y de recuperación temprana de la inversión), ahora se tienen menos hijos pero se invierten importantes cantidades de recursos en ellos (ahora domina en la elección paterna la satisfacción personal que los hijos proporcionan).

De la misma manera la sociedad se ha visto afectada por este cambio. Antes los beneficios sociales proporcionados por los hijos eran más bien escasos (o infrecuentes), ya que se invertían pocos recursos en ellos. Pero ahora la apropiación social de los mismos es realmente elevada²³. Esto plantea hoy en día un serio problema a las familias, que se apropian de una porción cada vez más pequeña de los beneficios, pero aún siguen asumiendo la mayor parte de los costes. Desde que el sector público asumió una de las funciones que antaño correspondieron a la familia, el mantenimiento de las personas mayores, los padres han visto cómo se reducen los beneficios derivados de sus hijos, sin que el traspaso de los costes haya sido paralelo, sino que los costes por hijo soportados por los padres han aumentado claramente. En estas condiciones, ¿cómo se puede esperar que el comportamiento de los padres permanezca inalterado, mientras aumentan los costes de tener hijos y disminuyen sus

²³ CABRILLO, Francisco: "Los hijos como bienes privados y como bienes públicos: un análisis económico de la maternidad", en INSTITUTO DE LA MUJER (ed.): Mujer y demografía, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1990, págs. 31-38.

beneficios? O como expresa acertadamente Shirley P. Burggraf: "¿Bajo qué modelo económico se supone que es posible socializar tal cantidad de riqueza mientras permanecen privatizados los costes de producirla?"²⁴. Según esta autora la familia se encuentra actualmente en una situación de desequilibrio, de manera que los padres no ven compensados los costes que han de soportar con los beneficios que reciben. Ante este desequilibrio sólo caben dos soluciones: o se socializan los costes, o se encuentra la manera de interiorizar y privatizar los beneficios. Y lo que planteo en este trabajo, en suma, es la necesidad de que se socialicen parte de estos costes, puesto que parece altamente improbable conseguir la privatización de los beneficios dada la existencia de efectos externos positivos de difícil interiorización.

En cualquier caso, el tránsito de una situación a otra ha provocado el cambio de perspectiva, desde una concepción donde dominaban los efectos internos a otra donde los beneficios externos a la familia son relativamente más importantes. Dado este cambio es razonable sostener que el sector público se haga cargo de alguno de los costes que acarrea un niño.

Este componente social de los hijos es el responsable de un fallo de mercado en su provisión. Dado que los hijos proporcionan beneficios privados, podemos esperar que los individuos los demanden. Pero dado que existen

²⁴ BURGGRAF, op. cit., pág. 53.

beneficios sociales, podemos esperar, en ausencia de apoyo público, una demanda menor a la socialmente óptima. La presencia de estos efectos externos son, pues, un determinante de la necesidad de apoyo público a los niños.

2. ¿A quién beneficia la educación infantil?

La discusión planteada en el apartado anterior respecto a los niños en general puede ser reproducida para el supuesto de una actividad concreta: la educación infantil. Al igual que en el apartado anterior habrá que delimitar los beneficios, privados y sociales, derivados de la educación infantil para justificar la financiación pública de esta actividad, es decir, la asunción de costes por parte de la sociedad. A este problema se dedica el primer epígrafe.

Pero el que acabo de exponer, la existencia y cuantía de los beneficios sociales, no es sino uno de los criterios disponibles para distribuir los costes de la educación infantil entre la familia y la sociedad. Además de ésta, existen otras razones, relacionadas con el contenido educativo de esta actividad, que también pueden aconsejar la utilización de recursos públicos. El resto de los epígrafes de este apartado se dedican a la exposición de estos motivos.

Hasta este momento he considerado a la educación infantil de modo parcial. Los argumentos expuestos en los capítulos anteriores seguirían siendo válidos si me hubiese limitado a hablar de la actividad de custodia de los niños. Y ello porque lo que me interesaba era analizar las consecuencias que se derivaban de la disponibilidad del tiempo que los padres no deben dedicar a su hijo pequeño, ya que existe un tercero que se ocupa de él.

Sin embargo la categoría educación infantil es más amplia que la mera custodia o guardería, sobre todo a partir de cierta edad. Comprende no sólo la vigilancia y protección del niño, sino también la realización de una serie de actividades que pueden ser encuadradas dentro del término educación, entendiendo como tal el aprendizaje no deliberado²⁵. Estas actividades consisten en la interacción de un adulto con el niño, o de varios niños entre ellos, con la intención de ampliar el desarrollo cognoscitivo y la socialización de éste. Considerando esto último, el término educación infantil adquiere todo su significado, del que podremos derivar razones adicionales que justifiquen su financiación pública.

No obstante es conveniente realizar una matización importante. La etapa vital a la que hago referencia, aunque corta, se caracteriza por el abrumador número de cambios que produce en el individuo. Entre el momento del nacimiento y el ingreso en la escolarización obligatoria (entre los 5 y los 7 años, según los países) el niño experimenta un conjunto de transformaciones muy superiores a las que se producirán durante el resto de su vida. A lo largo de estos años el niño pasa de ser un organismo latente a convertirse en una persona en toda la extensión del término. Por ello, aunque se trate de una etapa temporalmente corta, su intensidad hace necesario introducir alguna subdivisión.

²⁵ Respecto a la definición del término educación, véase la introducción a este trabajo.

Como punto de partida podemos distinguir dos grandes etapas, sin que la frontera que las divide sea en modo alguno inamovible: la primera, entre el nacimiento y el segundo cumpleaños; y la segunda, desde este momento hasta el ingreso en la escuela²⁶. La diferencia entre una y otra viene marcada por el tipo de aprendizaje que el niño realiza, lo que va a requerir uno u otro tipo de cuidados. Hasta los dos años el aprendizaje del niño tiene como objetivo la consecución de cierta autonomía biológica. Durante esta etapa aprenderá a alimentarse, a controlar su aparato digestivo, a andar, y se iniciará en el lenguaje. Es una etapa caracterizada por un tipo de aprendizaje básicamente individual, donde un centro de educación infantil puede añadir poco al cuidado tradicional realizado por la propia familia.

Sin embargo a partir de los dos años el aprendizaje cambia de escenario. No se trata tanto de descubrir el propio cuerpo, sino el entorno. Entre los dos y los cuatro años se produce la mayor parte del aprendizaje de la lengua materna (y de otro idioma, si es el caso), se inicia el juego como actividad colectiva, etcétera. En resumen, comienza a ser necesaria la introducción del niño en un entorno social rico. En esta etapa los centros de educación infantil sí pueden jugar un papel adicional al realizado por la familia, como veremos más adelante. Por ello cuando me refiera a los efectos beneficiosos de la educación infantil es necesario tener en cuenta esta matización. Aunque aparecerán a cualquier edad,

²⁶ En el capítulo sexto volveré más detenidamente sobre esta subdivisión, ya que me parece fundamental a la hora de determinar el importe y la forma de financiación pública.

los beneficios son crecientes con ésta, y se ponen de manifiesto principalmente en la segunda etapa de las descritas. También la financiación pública se hará más necesaria en este momento.

En cualquier caso la financiación pública de la educación infantil puede ser justificada a partir de los mismos argumentos que se esgrimen en defensa de la financiación pública de la enseñanza en general. Entre otros, podemos destacar los siguientes²⁷:

1. La educación infantil genera efectos externos positivos.
2. Posibilita mejoras en la igualdad de oportunidades.
3. Estimula la inversión en capital humano.
4. Es fiscalmente rentable.
5. Se trata de una actividad donde están presentes ciertas economías de escala.
6. Produce un incremento en el número de usuarios, especialmente de renta baja.
7. Mejora la calidad de la enseñanza posterior a la educación infantil.
8. La educación infantil es fundamentalmente una transferencia intergeneracional.

²⁷ Respecto a la enumeración de estas justificaciones se puede consultar OLMEDA DÍAZ et al., op. cit. págs. 46-49, y PSACHAROPOULOS, George y Maureen WOODHALL: Education for Development. An Analysis of Investment Choices, Oxford University Press, Oxford, 1986; versión en castellano de Eduardo VÉLEZ BUSTILLO: Educación para el desarrollo. Un análisis de opciones de inversión (Tecnos, Madrid, 1987), pág. 137-138 de la versión española.

Estas razones usualmente se utilizan para defender la financiación pública de la escolarización y de la enseñanza superior. Pero si tenemos en cuenta que estos efectos se producen como consecuencia del aprendizaje y que "la mayor parte del aprendizaje se produce antes de la escuela elemental"²⁸ o que la educación infantil "proporciona educación adicional en una fase crítica"²⁹, podremos utilizar alguno de estos argumentos para justificar la financiación pública en el ámbito de la educación infantil.

²⁸ DONOVAN, Suzanne y Harold WATTS: "What can child care do for human capital?" (*Population Research and Policy Review*, vol. 9, n°1, enero 1990, págs. 5-23), pág. 6.

²⁹ BEEDE, David N. y David E. BLOOM: "Child care and public policy: Introduction" (*Population Research and Policy Review*, vol. 9, n°1, enero 1990, págs. 1-4), pág. 1.

2.1. La educación infantil como generadora de efectos externos positivos.

La educación es un servicio que involucra a una gran variedad de sujetos.

En primer lugar, al demandante del servicio: los padres. En segundo lugar, al usuario del mismo: el niño. En tercer lugar, a los que soportan los costes de dicho servicio: los padres y en ocasiones la sociedad. Y en cuarto lugar, a los que se benefician de dicha actividad: el niño, los padres y la sociedad. El hecho de que no coincida el sujeto que toma la decisión sobre la adquisición del servicio con los que sufren las consecuencias del mismo va a provocar la aparición de efectos externos. En efecto: "el criterio diferenciador básico entre efectos externos e internos de la decisión es la asimetría de los sujetos que toman la decisión y quienes perciben sus consecuencias"³⁰. Y eso nos va a conducir a "una idea fundamental que implica todo efecto externo: la socialización de costes y beneficios"³¹.

Desde este punto de vista podemos considerar a la educación como un bien mixto, en tanto genera efectos externos. Y mientras esto ocurra, podremos defender la financiación pública de este servicio. Porque si la existencia de beneficios privados justifica la demanda individual de este servicio, la existencia

³⁰ OLMEDA DÍAZ et al., op. cit., pág. 39.

³¹ OLMEDA DÍAZ, op. cit., pág. 2.

de beneficios sociales implica que esta demanda es inferior a la socialmente óptima. Para acercar esta demanda al óptimo, será necesaria la financiación pública.

Se han mencionado como beneficios externos derivados de la educación³² la reducción en la criminalidad, la mayor cohesión social, la mayor producción de innovaciones tecnológicas, el incremento en los ingresos públicos a través de una ampliación de las bases imponibles, la reducción del gasto público debido a una menor necesidad de gastos sociales, así como la mejor adaptación a las nuevas tecnologías³³. Por otra parte, algunos autores destacan que la relación entre los costes y los beneficios sociales es más favorable en la escolarización primaria: "las tasas de rendimiento social y privado de la educación primaria tienden a ser mayores que las de la educación secundaria o superior"³⁴.

Si esto es así, ¿podemos esperar que también se produzcan beneficios externos en el caso de la educación infantil? Esta cuestión nos lleva a preguntarnos si existen diferencias entre la educación infantil y la escolarización

³² Para la enseñanza en general véase PSACHAROPOULOS y WOODHALL, op. cit., pág. 61 y para la educación infantil, DONOVAN y WATTS, op. cit., pág. 6.

³³ Este aspecto es particularmente importante en el caso de la mujer, como destaca SEN, Amartya: "Economic Security: the Family and the State", en MEULDERS-KLEIN, M.T. y J. EEKELAAR (eds.): *Family, State and Individual Economic Security*, Story-Scientia, Bruselas, 1988, págs. 69-83. Este autor afirma que "La pérdida del empleo ... [en la mujer] ... es el resultado de una cierta perversidad puramente tecnológica, que hace que la modernización tenga un «sesgo anti-femenino». Esto es el resultado del hecho de que las mujeres a menudo realizan los trabajos más mecánicos, que a menudo son los más fácilmente mecanizables" (pág. 79).

³⁴ PSACHAROPOULOS y WOODHALL, op. cit., pág. 62.

posterior, de carácter obligatorio y gratuito. Hay que pensar que una y otra son cualitativamente diferentes. Por ejemplo, June O'Neill afirma:

La subvención a la educación infantil a menudo se apoya en el argumento de que los niños son un bien público y que esta educación debería suministrarse de la misma manera que se hace con la educación primaria. Sin embargo, existe una diferencia importante entre educación primaria y educación infantil. La educación primaria tiene un componente público debido a la necesidad de ciudadanos educados. Pero la subvención a la educación infantil concedida a las madres trabajadoras no es más que un subsidio a éstas, lo que no necesariamente es un bien público³⁵.

Pero utilizar argumentos de este tipo supone, a mi juicio, simplificar en exceso el problema, lo que puede conducir a errores conceptuales graves. La afirmación recogida puede significar que en la etapa de educación infantil no se produce aprendizaje. Sin embargo nadie duda que ésta es precisamente la etapa en la que se produce la mayor parte del aprendizaje del individuo, que en ningún otro momento de su vida conseguirá hacerlo a ese ritmo, con esa intensidad. Entre el momento del nacimiento y el ingreso en la escolarización obligatoria el niño aprende (o mejor dicho, está en condiciones de aprender) a andar, los fundamentos de la música, a hablar su lengua materna e incluso otro idioma, el concepto de orden, desarrolla el equilibrio, empieza a comprender el concepto de sinceridad, descubre el yo, el juego, y la dicotomía mío-tuyo.

³⁵ O'NEILL, June: "A Flexible Work Force: Opportunities for Women" (Journal of Labor Research, vol. 13, nº 1, invierno 1992, págs. 67-72), pág. 70.

Por otro lado, el significado de la cita puede hacer referencia a que el aprendizaje que se lleva a cabo no tiene un componente social, o no genera beneficios externos. En este punto quizá sea útil analizar más detenidamente el contenido de esta categoría, el aprendizaje. Como expresa Miguel Olmeda:

En términos muy generales, pueden diferenciarse tres contenidos: (1) Alguna forma de aprendizaje, que implica transmisión intergeneracional de conocimientos, valores y actitudes en relación con el medio en que el ciudadano se desarrolla. Se trata de un proceso de socialización del individuo, de configuración del esquema preferencial de cada ciudadano; (2) el proceso de desarrollo y de hacer efectivas las potencialidades y capacidades existentes en cada uno de los individuos; (3) el proceso de aprendizaje para el desempeño de específicas tareas sociales con mayor o menor complejidad técnica³⁶.

Aunque estos tres contenidos se hallan presentes, en mayor o menor medida, en todas las etapas y formas de aprendizaje, es posible destacar en cada una de ellas uno de éstos. En la educación infantil preferentemente se realiza el primer tipo de aprendizaje, aunque también está presente el segundo, mientras que el tercero es prácticamente inexistente. En la escolarización primaria se hallan presentes los tres contenidos, aunque probablemente el más importante sea el segundo. En la enseñanza superior es de destacar, comparativamente, la importancia del tercero de los contenidos.

El siguiente paso es preguntarnos cuál de estos contenidos produce los beneficios externos mencionados, o tiene un mayor componente público. En el

³⁶ OLMEDA DÍAZ et. al, op. cit., pág. 8.

segundo y tercero, el principal beneficiario del aprendizaje es el propio sujeto que lo realiza, mientras que el primer contenido está más relacionado con los beneficios externos que antes he mencionado, en tanto en cuanto lo que se está formando es el esquema preferencial del individuo.

El aprendizaje que consiste en potenciar las capacidades del individuo, el segundo de los contenidos, beneficia principalmente a éste, en tanto le proporciona armas para enfrentarse a los problemas cotidianos. No obstante la presencia de individuos inteligentes y capaces beneficia en parte a la sociedad en su conjunto. Por otra parte, el aprendizaje de un oficio o de una tarea específica, el tercer contenido, proporciona beneficios más elevados y más directos para el sujeto que lo efectúa, mientras que la presencia de beneficios sociales, aunque sigue existiendo, se hace más pequeña.

Por lo que respecta al primero de los contenidos, la transmisión intergeneracional del esquema de valores y actitudes sociales, la configuración del esquema preferencial del individuo supondrá beneficios evidentes para él, en tanto empieza a conocer el medio en el que se va a desarrollar el resto de su vida. Pero no cabe duda de que este proceso genera también beneficios muy importantes en el medio social en tanto éste tiene la certeza de que recibirá a un individuo modelado, de alguna manera, a su medida. El aprendizaje del niño supone, hasta cierto punto, el "pulido" de su personalidad, de manera que se le

prepara a aceptar el entorno social sin estridencias (lo que no implica, por supuesto, la ausencia de discrepancias).

Por ello es lógico pensar que si la escolarización primaria, donde predomina el segundo de los contenidos, produce beneficios externos, éstos también se generen, al menos con la misma intensidad, en la educación infantil, etapa en la que se produce en mayor medida un aprendizaje de carácter más social.

La única diferencia realmente sustancial entre la educación infantil y la escolarización primaria es que en el primer caso el componente aprendizaje no deliberado es superior al aprendizaje deliberado, proporciones que se invierten en el segundo caso. Pero esto no invalida el razonamiento, por dos motivos. En primer lugar, no es posible clasificar el proceso de aprendizaje en compartimentos estancos. Una cosa es que el sistema de enseñanza se estructure administrativamente en etapas muy definidas. Pero ello no implica que el aprendizaje se transforme con esa virulencia sino que, antes al contrario, es un proceso de continuo cambio. Probablemente existen más diferencias entre los extremos de cada una de las etapas que entre cursos consecutivos que separan una y otra etapa. En segundo lugar, sea o no deliberado, lo cierto es que en ambos casos existe aprendizaje, y lo importante es que dicho aprendizaje tiene, también en ambos casos, un importante componente público. Hablar por lo tanto de una etapa, la escolarización primaria, como portadora de un importante componente

público y simultáneamente negar que éste exista en la educación infantil carece sencillamente de sentido. Según mi opinión no se puede abogar por la financiación pública de la escolarización primaria en base a la existencia de efectos externos y simultáneamente rechazar o ignorar el mismo argumento cuando se trata de la educación infantil. Desde este punto de vista lo que carece de sentido es mantener las diferencias, en cuanto a apoyo social se refiere, entre una y otra etapa de enseñanza.

Otra objeción que se puede plantear, y que aparece con cierta frecuencia en la vida cotidiana, hace referencia al hecho de que este aprendizaje, el realizado por los niños muy pequeños, también se produce cuando es la madre la que se ocupa de cuidar personalmente de su hijo³⁷. En parte este argumento es cierto: es evidente que el aprendizaje se produce también bajo estas condiciones, como ha ocurrido durante miles de años. Pero hay al menos dos elementos que hacen preferible la educación infantil, cuanto menos a partir de cierta edad.

Por un lado, en el caso de la educación infantil las actividades que se realizan están (o deberían estar) cuidadosamente planificadas, y son dirigidas y llevadas a cabo por personas con una cierta experiencia y cualificación. También puede ocurrir lo mismo en el caso de la madre. Pero si el sector público desea alcanzar unos ciertos niveles de calidad, la regulación es mucho más sencilla en

³⁷ Hago referencia a la madre porque es el supuesto más común, pero evidentemente podría hacerse extensivo al cuidado por parte del padre.

el caso de los centros. Además los centros de educación infantil están dotados, en general, de una infraestructura y unas instalaciones específicamente diseñadas a la medida del niño y para la realización de actividades que giran en torno al niño, lo que permite actuar con más libertad, sin miedo a que el niño se haga daño o rompa algo. Sin embargo, el hogar no está diseñado para la presencia de un niño, por lo que sus movimientos deben ser necesariamente controlados por su propia seguridad³⁸. La diferencia estriba en que el centro dispone de espacios que están específicamente diseñados para las actividades que va a realizar el niño³⁹, ya que esos espacios van a ser permanentemente utilizados por niños de corta edad. En el ámbito familiar, sin embargo, la presencia de un niño de corta edad se percibe como algo fundamentalmente transitorio, por lo que el hogar apenas sufre transformaciones en su infraestructura: como mucho se elimina la presencia de objetos frágiles o peligrosos. En resumen, un centro de educación infantil está pensado para niños, mientras que el hogar está diseñado para adultos.

Por otro lado, y en segundo lugar, multitud de autores destacan como una parte importante de la educación infantil la interacción del niño con sus iguales,

³⁸ Es patético observar en ocasiones cómo algunos niños de corta edad pasan gran parte del día en esa especie de cárceles de apenas dos metros cuadrados, que paradójicamente se denominan "parques", llenas de juguetes que ya no les divierten, intentando observar qué pasa a su alrededor.

³⁹ La especificidad del diseño de estos locales se centra principalmente en dos aspectos. En primer lugar, el tamaño: todos los espacios están realizados a la escala del niño, al igual que el mobiliario, los sanitarios, etcétera. En segundo lugar, la seguridad: se evita a toda costa la introducción de elementos que puedan suponer un peligro para el niño (escalones, barandillas, objetos potencialmente peligrosos, etcétera).

lo que en el caso del cuidado familiar es mucho menos frecuente. Angela Philips

lo describe de la siguiente manera:

Los niños pequeños no tienen apenas posibilidades de encontrarse con otros niños de su misma edad. Los que viven en un entorno urbano se enfrentan a problemas suplementarios: las posibilidades de jugar en el exterior con completa seguridad son raras. Deben estar bajo una atenta vigilancia por su propia seguridad, lo que limita las posibilidades de llevar una vida independiente y de participar en los juegos colectivos con sus congéneres⁴⁰.

En un tono parecido Alfred Kahn y Sheila Kamerman destacan, dada la baja tasa de fecundidad, la ausencia de familias numerosas. Muchos niños no tienen hermanos o sólo tienen uno, mientras crecen en familias numerosas. Esto provoca que el niño durante su infancia pase la mayor parte del día con adultos. Esta falta de ambiente para la socialización puede ser compensada, según estos autores, por la educación infantil⁴¹.

Por lo tanto, todo nos conduce a pensar que en la educación infantil se generan beneficios sociales, como los descritos al principio de este epígrafe. De hecho, los estudios empíricos realizados a partir de datos de programas de educación infantil han obtenido resultados de este tipo. El trabajo de Donovan y Watts⁴² constata la presencia de estos beneficios sociales, derivados del "Perry

⁴⁰ PHILIPS, Angela y Peter MOSS: Qui prend soin des enfants de l'Europe? Compte rendu du Réseau des modes de garde d'enfants, Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1989, pág. 15.

⁴¹ KAHN, Alfred J. y Sheila B. KAMERMAN: Child Care: Facing the Hard Choices, Auburn House Publishing Company, Dover, 1987, págs. 15-17.

⁴² DONOVAN Y WATTS, op. cit..

Preschool Project" y otros programas sobre los beneficios externos de la educación infantil⁴³, así como la existencia de otras variables que estudiaremos más adelante.

⁴³ El "Perry Preschool Project" es un programa de educación infantil de calidad realizado en Michigan entre los años 1962 y 1967. Se registraron datos de niños que recibían educación infantil y se comparó sus resultados en varios aspectos respecto a otro grupo de niños que no habían recibido este tipo de educación. Para los otros programas de educación infantil, ver DONOVAN Y WATTS, op. cit., nota (13).

2.2. La mejora en la igualdad de oportunidades.

Uno de los resultados más llamativos y más claros que se derivaron del "Perry Preschool Project" fue una marcada reducción en la probabilidad de repetir un curso o de necesitar educación especial. Este programa se desarrolló tomando niños de bajo cociente intelectual o de familias con niveles bajos de renta o de bajo nivel socioeconómico. Los niños que habían recibido educación infantil tenían muchas más probabilidades de seguir lo que se denomina un "progreso escolar normal". Es decir, era más frecuente que el niño completase los cursos con éxito, y lo era menos que debiese repetir un curso o que rechazase el sistema educativo.

A la vista de éste y otros resultados se puede afirmar que la educación infantil iguala a los niños respecto a la entrada en la etapa de escolarización obligatoria. Un sistema de educación infantil generalizado garantizaría que todos los niños reciben determinados tipos de estimulación que les pueden ayudar a iniciar la siguiente etapa del proceso de escolarización, sobre todo en el caso de aquellos que se encuentran en una situación de desventaja. Una variable especialmente importante a este respecto es el nivel cultural del entorno familiar del niño. La asistencia a centros de educación infantil podría compensar, en su caso, las deficiencias familiares.

En términos más formales, esta idea puede ser expresada a partir de la función de producción de la educación:

$$E = f(B, F, P, C)$$

donde B representa las características biológicas o genéticas de cada individuo, que no es posible modificar; F, el medio ambiente familiar (en cuyo caso es determinante el nivel sociocultural); P, las relaciones con los compañeros; y C, las características y las actividades del centro.

Si el niño es atendido en casa, su nivel educativo dependerá crucialmente del nivel sociocultural de su familia (P y C no tienen actuación). Si esto es así, cuando se inicie la escolarización obligatoria los niños partirán de posiciones claramente diferenciadas. Si los fundamentos del lenguaje se adquieren antes de los seis años, un niño que haya crecido en un ambiente culturalmente pobre partirá de una clara situación de desventaja.

Si los niños, sobre todo a partir de los dos años, acuden a centros de educación infantil, entonces disponemos de dos variables más que pueden influir en el resultado educativo: las características del centro (C) y, sobre todo, la presencia de otros niños (P). El efecto de estas dos variables puede compensar

las desigualdades provocadas por las diferencias en el nivel sociocultural familiar⁴⁴. Desde este punto de vista la educación infantil puede igualar *por arriba* los resultados educativos de todos los niños. La consecución de este objetivo, la igualdad de oportunidades, justificaría por sí misma la financiación pública de la educación infantil.

Desde otro punto de vista, la financiación pública de la educación infantil puede ayudar a conseguir indirectamente la igualdad de oportunidades de la mujer en el mercado de trabajo. En el apartado tercero del primer capítulo de este trabajo se describe el problema y de qué manera la financiación pública de la educación infantil puede contribuir a resolverlo.

Por otro lado, las diferencias en el mercado de trabajo se manifiestan de manera más dramática cuando lo que está en juego no es sólo la decisión de trabajar, sino la propia supervivencia de la familia. A este respecto, diversos autores han detectado, sobre todo en el caso de los Estados Unidos, lo que se ha denominado la "feminización de la pobreza". Este término pretende recoger la creciente tendencia de determinados tipos de familia a ingresar en las capas más pobres de la sociedad, en concreto la familia monoparental encabezada por una mujer con hijos pequeños.

⁴⁴ En este aspecto es fundamental la actividad de regulación pública sobre qué niños pueden acudir a qué centros. Si el criterio para poder asistir a un centro es fundamentalmente geográfico (es decir, si tienen preferencia los niños del barrio) corremos el riesgo de agrupar a los niños según su nivel sociocultural, con lo que la interacción de un niño con sus compañeros perderá gran parte de su efecto compensador.

Como principales factores de esta feminización de la pobreza se destacan dos⁴⁵. En primer lugar, el hecho de que estas mujeres soportan gran parte del coste de crianza de los hijos: el 80 por cien de las familias con padres ausentes no reciben ninguna compensación de ellos. En segundo lugar, los ingresos de una mujer empleada a tiempo completo son tres quintos de los que percibe un hombre. La principal consecuencia de este fenómeno será la creciente pobreza de estas familias. En 1983, el 22'2 por cien de los niños norteamericanos menores de 18 años eran pobres. Y el 51 por cien de éstos vivían en familias encabezadas por mujeres. O dicho de otra manera, tres de cada cuatro niños nacidos de mujeres no casadas son pobres⁴⁶. En estos casos la necesidad de financiación pública de la educación infantil se hace más urgente, tanto por lo que respecta al desarrollo del niño como por los efectos que pueda tener sobre el trabajo de sus madres.

⁴⁵ BRUCH, Carol S.: "One-Parent Families in the United States: Changing Law and Economics", en MEULDERS-KLEIN, M.T. y J. EEKELAAR (eds.): Family, State and Individual Economic Security. Story-Scientia, Bruselas, 1988, págs. 265-278.

⁴⁶ Datos recogidos de KAHN, Alfred J. y Sheila B. KAMERMAN: "Public Policy and Income Insecurity: Change and Challenges in Western Societies", en MEULDERS-KLEIN, M.T. y J. EEKELAAR (eds.): Family, State and Individual Economic Security (Story-Scientia, Bruselas, 1988, págs. 543-559), págs. 553-554.

2.3. Estímulo a la inversión en capital humano.

El ya mencionado trabajo de Donovan y Watts se centra en el estudio de la relación entre educación infantil e inversión en capital humano. Estos autores intentan obtener datos sobre la evolución profesional de los niños bajo estudio, pero estos datos no están disponibles, puesto que los niños aún no han iniciado su etapa laboral⁴⁷. Sin embargo, tratan de obtener esta relación indirectamente. Por un lado, toman un dato ofrecido por el "Perry Preschool Project": el mayor nivel de escolarización alcanzado por los sujetos que recibieron educación infantil. Por otro, introducen la conocida relación entre el mayor nivel de escolarización y ciertas variables relacionadas con el empleo: mayores ingresos, mayor probabilidad de encontrar empleo, etcétera. Uniendo estas dos proposiciones, obtienen como resultado que la educación infantil produce mejoras en la inversión en capital humano, y que esta inversión es socialmente rentable.

Desde este planteamiento podemos observar los gastos en educación infantil como gastos de inversión en capital humano. Los beneficios de esta inversión van a afluir principalmente al individuo que recibe la educación, pero también en buena medida alcanzan a la sociedad en su conjunto. Es decir, dada la presencia de beneficios sociales y ciertas imperfecciones en el mercado de

⁴⁷ En el momento en que se redacta el artículo la edad de los sujetos a estudio ronda los 19 años. Sin embargo ya se empiezan a observar diferencias importantes respecto al grupo de referencia: los sujetos que recibieron educación infantil muestran una mayor tendencia a tener empleo y a mantenerse por sí mismos, y menor respecto a la necesidad de recibir ayuda social.

capital, a no ser que exista financiación pública es de esperar que la inversión en este tipo de capital sea inferior a la socialmente deseada.

Por otro lado, desde el punto de vista del impuesto sobre la renta, se puede defender para los gastos en educación infantil un tratamiento similar al ofrecido a otras inversiones de capital⁴⁸. Cuando en un impuesto se introducen incentivos a la inversión se debería contemplar como actividad bonificable también la inversión en capital humano. No hacerlo manifiesta ciertamente una visión más bien estrecha de las fuentes de riqueza.

⁴⁸ Véase, por ejemplo, STEUERLE, Eugene: "The Tax Treatment of Households of Different Size", en Rudolph G. PENNER (ed.): Taxing the Family, (American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington y Londres, 1983, págs. 73-97), págs. 84-86.

2.4. La rentabilidad fiscal de los gastos en educación infantil.

Al contemplar la educación infantil como una inversión aparece la necesidad de medir su rentabilidad. Para ello se comparan las corrientes de costes y beneficios derivados de la educación, adecuadamente descontadas, para determinar si tal inversión es rentable. Estos cálculos suelen hacerse desde dos puntos de vista: el privado y el social. La determinación de las tasas de rendimiento privado y social nos indicará si el individuo va a realizar dicho proyecto de inversión y si, en su caso, la sociedad debe dedicar recursos adicionales a la misma.

Pero además de estas dos visiones "clásicas" de la rentabilidad de la educación, algunos autores destacan una tercera⁴⁹: la tasa de rendimiento fiscal. En este caso se realizan los cálculos sobre los beneficios y los costes derivados de la educación que afluyen al Estado, considerándolo como un agente decisor independiente. Y esta categoría proporciona una nueva perspectiva: el Estado puede encontrar interesante la inversión en educación simplemente porque obtiene una rentabilidad directa de la misma, porque los costes que acarrea son inferiores a los beneficios que esta institución obtiene de la realización de ese gasto en concreto.

⁴⁹ Véase, por ejemplo, PSACHAROPOULOS y WOODHALL, op. cit., o, para el caso de la enseñanza superior en Francia, PERROT, Jean: "Les dépenses publiques pour l'enseignement universitaire et le taux de rendement fiscal: le cas de la France", *Revue économique*, n° 1 (enero 1991), págs. 111-132.

Para la escolarización y la enseñanza superior los costes estatales pueden clasificarse en dos grandes apartados: los gastos públicos empleados directamente en la financiación de esta actividad, y los ingresos sacrificados a través de los diferentes impuestos, sea porque el estudiante no obtiene renta, sea porque existe alguna desgravación fiscal al gasto privado en este servicio. Por la parte de los beneficios, se destacan los ingresos adicionales que obtiene el gobierno de los diferentes impuestos como consecuencia de la mayor educación y, por lo tanto, de los mayores ingresos de los sujetos que se han beneficiado de este servicio.

Pienso que esta aproximación es especialmente útil en el caso de la educación infantil, porque las cuentas parecen ser más favorables. Del lado de los costes, no sólo no existe el impuesto dejado de percibir sino que probablemente existan ingresos adicionales. La existencia de la educación infantil no supone una merma de ingresos públicos (a excepción, en su caso, de las desgravaciones fiscales concedidas a los padres) puesto que la edad del niño le hace incapaz de obtener ingresos derivados del trabajo, a diferencia del supuesto de un joven que dedica su tiempo a la enseñanza superior en lugar de trabajar. Es decir, lo que en el caso general tratábamos como un coste, se convierte ahora en un beneficio para el sector público. Y ello porque el gasto que las familias realizan en educación infantil generará una corriente de ingresos públicos a través de la imposición del consumo. Una actividad que antes se realizaba dentro del entorno familiar, y que por lo tanto no era gravada, ahora es realizada por el mercado y sujeta a la imposición indirecta. Pero además, si la adquisición de

educación infantil se traduce en la incorporación al mercado de trabajo del ascendiente que antes se ocupaba del cuidado del niño, entonces se podrán obtener ingresos adicionales a través del impuesto personal sobre la renta.

Además, la corriente de beneficios sigue existiendo. Si, como hemos visto más arriba, la educación infantil se traduce en la adquisición de cuotas superiores de enseñanza y ésta, en mayores ingresos a lo largo de la vida, parte del ingreso adicional que se obtenga del impuesto sobre la renta será imputable a aquél gasto.

Aún puede obtenerse otra conclusión positiva. Si la educación infantil reduce la probabilidad de que el niño deba repetir algún curso o necesite educación especial, el Estado obtendrá beneficios adicionales a través de la reducción en el gasto público derivado de la escolarización obligatoria.

Para acabar este epígrafe, una precisión conceptual. No me parece muy adecuada la utilización del término "rentabilidad fiscal". Este adjetivo hace referencia a las diferentes fuentes de ingresos del sector público. Pero como hemos visto, especialmente en el caso de la educación infantil, también se ve involucrada la parte del gasto. Quizá sería más correcto utilizar el término "rentabilidad presupuestaria", ya que éste recoge las dos partes de la actuación pública.

2.5. Las economías de escala en la educación infantil.

El argumento de las economías de escala es especialmente utilizado en el caso de la enseñanza superior. Se afirma al respecto que los costes medios de la provisión del servicio de enseñanza superior se reducen conforme aumenta el tamaño de las unidades que lo prestan⁵⁰. Sin embargo este dato no aporta argumentos en favor de la necesidad de la financiación pública, a no ser que el sector privado no sea capaz de soportar grandes estructuras, o que se tiendan a desarrollar estructuras monopolistas. Además, en el caso de la educación infantil no parece que estas economías de escala tengan una fuerte relevancia. En principio no se esperan ventajas derivadas del aumento continuo en el tamaño de los centros. Es cierto, sin embargo, que los centros de educación infantil alcanzan una dimensión óptima. La prestación de determinados servicios o la realización de ciertas obras de infraestructura pueden aconsejar un tamaño mínimo. Por ejemplo, a no ser que exista un número suficiente de niños, puede no ser rentable la construcción de un patio para el recreo o la prestación de servicios de comedor.

⁵⁰ Los ejemplos son múltiples. En cierto tipo de clases, las lecciones magistrales, el número de alumnos puede ser elevado sin que se resienta la calidad del producto. Una universidad grande dispondrá de una biblioteca mucho más rica que dos universidades pequeñas, aunque el número de volúmenes sea el mismo (en el segundo caso se producirán duplicidades innecesarias). Sólo cuando existe un número mínimo de investigadores está justificada la inversión en costosos aparatos de laboratorio.

Sin embargo, desde otro punto de vista sí que se pueden encontrar economías de escala que puedan justificar la financiación pública de la educación infantil. Ya he comentado que la actividad de crianza de los niños se caracteriza por una función de producción que ha cambiado muy poco a lo largo de la historia. El cuidado del niño siempre ha tenido un papel complementario al de otras actividades relacionadas con el hogar. Pero hoy en día se están dando las condiciones para que esta función de producción cambie, debido a la reducción del tiempo requerido por el resto de actividades domésticas y al aumento en el nivel de enseñanza de la mujer. Actualmente es personal y socialmente muy costoso que uno de los padres dedique gran parte de su tiempo en la crianza de uno o dos hijos, ya que esta actividad es incompatible con otras, principalmente con el trabajo de mercado. Probablemente llegará un día en el que la mayoría de los trabajos se realizarán desde el hogar, con lo que la crianza de un niño por parte de sus padres volverá a tener sentido. Pero ahora la alternativa más razonable es la educación infantil, ya que se consiguen economías de escala respecto a la crianza en el hogar. Los recursos se utilizan de una manera mucho más racional si una persona se dedica al cuidado de varios niños, en lugar de ocuparse de uno sólo⁵¹.

⁵¹ De hecho en algunos países está empezando a aparecer una nueva alternativa: una mujer que tiene un hijo, decide criarlo personalmente y ofrece sus servicios a otros matrimonios vecinos. Se trata evidentemente de aprovechar economías de escala.

2.6. El efecto sobre el número de usuarios.

Una de las razones aducidas en favor de la financiación pública de la escolarización y la enseñanza es que aumenta el número de usuarios del servicio, sobre todo entre aquéllos de renta baja. Y dado que estas actividades producen beneficios tanto al usuario del servicio como a sus padres y a la sociedad, entonces el aumento en el número de usuarios será socialmente beneficioso. En el caso de la educación infantil este efecto es significativo, como ponen de manifiesto experimentos como el Perry Preschool Project.

El hecho de que exista financiación pública implicará un aumento en el número de usuarios⁵². Pero lo que no implica necesariamente es que dicho aumento en el número de usuarios corresponda a niños de bajo nivel de renta. Según se instrumente esta financiación los que reciban los recursos pueden pertenecer a este estrato o a otro. Por ello, a la hora de valorar como uno de los objetivos de la financiación pública de la educación infantil el aumento en el número de usuarios, habrá que relacionar el instrumento que se utilice con las características socioeconómicas de los potenciales nuevos usuarios.

⁵² Vimos en el primer capítulo que un aumento en la financiación pública de la educación infantil se traduciría en una reducción del coste para los demandantes del servicio, antes que en un incremento de los ingresos obtenidos por los oferentes. Véase BLAU, David M.: "The Child Care Labor Market", *The Journal of Human Resources*, vol. 27, n° 1 (invierno 1992), págs. 9-39.

2.7. Los efectos de la educación infantil sobre la calidad de la enseñanza.

Uno de los efectos más interesantes que se pueden resaltar de la generalización de la educación infantil, posibilitada o incentivada a través de la financiación pública, es la mejora que se puede obtener sobre la calidad de las etapas posteriores de la escolarización.

Para estudiar la calidad de la enseñanza, es útil analizar la actividad realizada en los centros (lo que se representa como "C" en la función de producción de la educación señalada antes) de manera que podamos identificar los factores determinantes de esa calidad. Esta actividad puede ser estudiada, siguiendo a Burkhead y Hennigan⁵³, a partir de los cuatro vectores siguientes:

$$(OUTPUTS, CONSECUENCIAS) = f (INPUTS, ACTIVIDADES)$$

Los recursos con los que cuenta el centro pueden ser clasificados en inputs y actividades. Los inputs del sistema de enseñanza (estudiantes, profesores, personal administrativo y de servicios, fondos bibliográficos, etcétera) se combinan entre sí en la realización de una serie de actividades (empleo del tiempo), y esta combinación da lugar a una serie de resultados, que se suelen

⁵³ BURKHEAD, J. y P.J. HENNIGAN: "Productivity Analysis: A Search for Definition and Order". Public Administration Review, vol. 38, nº 1 (enero-febrero 1978), págs. 34-40.

clasificar en outputs y consecuencias. Los primeros hacen referencia a los efectos inmediatos que se derivan de la educación o de la enseñanza, a los cambios que se producen en el propio usuario de este servicio mientras lo está utilizando. Por su parte, las consecuencias son aquellos resultados que se manifiestan con posterioridad al período en que se produce la enseñanza, es decir, a lo largo de la vida del usuario. La consecuencia más evidente es el aumento en los ingresos a lo largo de la vida del estudiante conforme se avanza en el nivel adquirido de enseñanza. Por otra parte, los outputs tienen más relación con cambios en la personalidad, con la forma y calidad del consumo y con el comportamiento. En suma, con lo que se ha denominado configuración del esquema preferencial.

En la etapa que nos ocupa, la educación infantil, aunque las consecuencias del servicio existen y son relevantes (hemos visto cómo la utilización del mismo se traduce en mayores niveles de enseñanza y, por consiguiente, en mayores ingresos a lo largo de la vida), probablemente los outputs tienen una mayor importancia relativa. En esta etapa crucial los principales resultados se producen paulatinamente sobre el usuario del servicio en el momento en que éste se proporciona. El niño a esta edad comienza a forjar su personalidad y aprende a convivir en un entorno social.

Respecto a niveles posteriores de enseñanza, los estudios que se han realizado para detectar los determinantes de su calidad, sorprendentemente han concluido que "los inputs educativos sólo tienen un débil e insignificante impacto

en los logros de los alumnos, mientras que otros determinantes, tales como las características del hogar y la personalidad del estudiante, tienen una mayor influencia⁵⁴. Es decir, la mejora en la calidad del servicio derivada de un aumento en el número de profesores, en su cualificación, o la reducción en el número de estudiantes por aula, o la mayor disponibilidad de recursos bibliográficos, parece ser pequeña. Sin embargo, las características del propio estudiante sí que son determinantes en este proceso: "Las características de los productos educativos dependen en gran parte de un sólo input, concretamente las características con las que el niño entra en la escuela"⁵⁵.

Por lo tanto, conocer hasta qué punto puede la educación infantil influir en las características del niño, en relación con su personalidad, su predisposición frente a la enseñanza, su capacidad de socialización, etcétera, es probablemente uno de los temas más interesantes en economía de la educación, y puede justificar por sí mismo la financiación pública como medio de incrementar la calidad de la enseñanza en las etapas posteriores.

⁵⁴ PSACHAROPOULOS y WOODHALL, op. cit., pág. 205.

⁵⁵ JENKS, Cristopher: Inequality: A Reassessment of the Effects of Family and Schooling in America, Basic Books, Nueva York, 1972, pág. 256.

2.8. La educación infantil como transferencia intergeneracional.

Ya comenté en el primer capítulo cómo estamos asistiendo a una creciente socialización de las labores que antes estaban encomendadas a la familia. El progresivo cambio en la composición de ésta ha conducido a un debilitamiento en los mecanismos de solidaridad familiar: primero se observó respecto a las personas mayores y en los últimos años estamos asistiendo a un proceso similar que afecta ahora a los más jóvenes. Estos cambios deben inducir al Estado a abarcar cada vez mayores responsabilidades respecto a los niños, porque ambos fenómenos están íntimamente relacionados:

la sociedad se ha mentalizado respecto al hecho de que el seguro de vejez de la generación que hoy trabaja, depende totalmente de lo que la generación venidera pueda producir⁵⁶.

Desde otra perspectiva, Pogue y Sgontz⁵⁷ analizan el papel de la seguridad social en un sistema global de transferencias intergeneracionales. Un individuo a lo largo de su vida laboral realiza inversiones en capital físico y humano, capital que es apropiable en diferentes grados. Será completamente

⁵⁶ VOGEL, Klaus: "Consideraciones sobre la obligación de manutención en el impuesto sobre la renta (Análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 23 de noviembre de 1976) y el futuro de la imposición familiar" (*Hacienda Pública Española*, nº 94, 1985, págs. 390-407; publicado originalmente en *Deutsches Steuerrecht*, 1977, fascículo nº2, págs. 31 y ss.), págs. 394-395 de la traducción española.

⁵⁷ POGUE, Thomas F. y L.G. SGONTZ: "Human capital transfers: implications for equity in social security systems", *Review of Social Economy*, vol. 43, nº1 (1985), págs. 37-52.

apropiable cuando el individuo tenga el derecho legal a percibir toda la renta que produzca su inversión. La inversión en el capital humano de otros (por ejemplo, inversión en educación de los niños) es en gran medida no apropiable. Esta inversión produce rendimientos privados y sociales a los miembros de la siguiente generación, no a los que han realizado la inversión. Para remediar este problema está la seguridad social:

La seguridad social es un mecanismo que puede proporcionar a las personas jubiladas una porción del rendimiento de sus inversiones en la generación actual de trabajadores. En otras palabras, gravar a los trabajadores para proporcionar pensiones a los jubilados es una manera de hacer apropiable un rendimiento de una inversión que no es apropiable a través del mercado. Visto de esta manera la Seguridad social forma parte de un sistema bidireccional de intercambios intergeneracionales (...)⁵⁸.

Las inversiones que la generación adulta realiza en la generación más joven consisten principalmente en los costes de crianza y de educación formal. Estos costes están financiados en parte directamente por los padres y en parte por la población en general, vía impuestos. Esta financiación pública puede justificar económicamente la transferencia de pensiones de jubilación:

Respecto a los subsidios, se puede justificar un pago mínimo a cada persona en edad de jubilación en base a que prácticamente todos han contribuido a la formación de capital humano, que es la fuente de una gran parte de la renta de la población trabajadora. En particular, las personas pueden contribuir a la formación de capital humano incluso si no obtienen renta monetaria, como ocurre cuando los padres utilizan su tiempo en cuidar y educar a

⁵⁸ *Ibíd.*, pág. 39.

sus hijos. ... En resumen, un sistema de jubilación debe proporcionar una cobertura prácticamente universal...⁵⁹.

Todos los individuos participan en esa inversión en capital humano de la siguiente generación, sea directamente (gastos privados o costes de oportunidad del tiempo destinado a los hijos), sea indirectamente (vía impuestos que se destinan a financiar la educación). Sólo cuando se socializa el coste de inversión en capital humano de las generaciones más jóvenes, la percepción de una pensión de jubilación como remuneración a esa inversión tiene sentido. Si las inversiones en capital humano de la próxima generación fueran realizadas exclusivamente por aquellos que tienen hijos o, dicho de otra manera, si todo el coste que acarrea un niño fuera soportado por sus padres, no se podría defender desde este punto de vista la percepción generalizada de pensiones de jubilación.

Este proceso de socialización se ha efectuado ya para la escolarización primaria y parcialmente para la enseñanza superior, pero la tendencia debe dirigirse hacia la socialización de todas las etapas, porque en caso contrario existirán dos colectivos, clasificados en función de sus inversiones en el capital humano de la siguiente generación, lo que restaría fuerza a este argumento. Por otro lado los padres pueden encontrar cada vez menos rentable la inversión

⁵⁹ *Ibíd.*, pág. 46.

necesaria para tener hijos, con lo que el sistema de seguridad social podría quedar seriamente debilitado⁶⁰.

Aparte de estas consideraciones, desde un punto de vista más global, cabe contemplar la educación infantil como:

...una transferencia intergeneracional, una más de las muchas con que se encuentra una generación al nacer; las posibilidades de construir su propio futuro, su propia vida, corresponde financiarla a la generación anterior. La financiación colectiva de todo el proceso educativo de cada generación constituye un elemento más, aunque decisivo, del medio ambiente en el que toman las decisiones las generaciones futuras⁶¹.

⁶⁰ Este es el principal argumento esgrimido en BURGGRAF, op. cit..

⁶¹ OLMEDA DÍAZ et al., op. cit., pág. 48 (el subrayado es mío).

los países tratados son políticamente diferentes ...; algunos son fuertemente católicos, otros protestantes y otros no confesionales ...; en ocasiones presentan unas elevadas tasas de participación laboral de la mujer con niños pequeños, y en otros éstas son bajas. Algunos países tienen elevadas tasas de desempleo y otros las tienen bajas. Unos presentan tasas de fertilidad muy bajas y otros no tan bajas. Unos muestran grandes porcentajes de familias monoparentales, y otros los presentan bajos. Es más, en términos europeos, hay tanto países grandes como países pequeños.

Sheila B. Kamerman y Alfred J. Kahn (eds.): Child Care, Parental Leave, and the Under 3s, pág. 18.

CAPÍTULO 5: La experiencia internacional: niveles e instrumentos de financiación pública de la educación infantil.

1. Introducción.

Los capítulos anteriores han puesto de manifiesto, desde diversos puntos de vista, que el cuidado de los niños es un problema que trasciende la esfera puramente privada o familiar, y que la colectividad, a través del sector público, tiene también responsabilidades sobre la atención de los ciudadanos más jóvenes. En concreto el sector público debe participar en la financiación de los costes que acarrea el cuidado y la crianza de los niños.

En la Introducción a este trabajo he delimitado el campo de análisis en el que voy a centrarme. Entre todas las actuaciones que el sector público puede llevar a cabo (producción, regulación, provisión y financiación), me he dedicado a analizar la actividad de financiación de la educación infantil. Aún más, dentro de esta actuación pública planteo tan sólo una parte del problema, el reparto o distribución de la liquidez entre la población afectada, sin analizar cómo debe obtenerse esta liquidez. Desde este punto de vista, los capítulos anteriores han mostrado la necesidad de la existencia de transferencias públicas que cubran parte de los costes que acarrea el cuidado y la crianza de los niños de corta edad. En este capítulo voy a describir la situación en un amplio abanico de países. En concreto, hasta qué punto está implicado el sector público y cómo se instrumenta esa asignación de liquidez en cada uno de ellos.

No obstante, aunque sólo estoy en principio interesado en uno de los aspectos de la financiación, en el análisis de la situación concreta de los diferentes países no es posible diseccionar la realidad de manera que aparezca única y exclusivamente éste, sino que inevitablemente aparecerán otras actuaciones públicas. Así junto a esta parte de la financiación se hará referencia, siempre de manera marginal, a problemas tales como la forma en que algunos países obtienen la liquidez, o cuestiones de regulación pública (en los permisos laborales o en la ordenación y control de este sector), de provisión pública (en ocasiones la canalización de fondos públicos se hace a condición de obtener el control sobre

quienes van a ser los usuarios del servicio), o incluso de producción pública (en la mayoría de los países en mayor o menor medida el sector público produce este tipo de servicios).

Por otro lado, entre todo el abanico de medidas que afectan a las familias con hijos pequeños previstas en los diferentes países he considerado tan solo tres: las excedencias laborales, la oferta de servicios de educación infantil que incorporan financiación pública, y las desgravaciones fiscales asociadas al gasto en educación infantil. El motivo de esta intensa selección no es sino ceñirme a aquellos instrumentos que están directa y expresamente relacionados con la financiación de los costes de atención a la infancia. Aparte de las que veremos, existe una amplia variedad de medidas de apoyo a las familias con hijos pequeños (transferencias directas por hijos a cargo, deducciones generales por hijos en el impuesto sobre la renta, descuentos en la adquisición de determinados bienes, etcétera). Sin embargo, voy a restringir el ámbito de estudio a aquellas medidas que garantizan que los recursos van a ser destinados a cubrir parte de los costes del cuidado de los niños pequeños¹.

La gestación de este capítulo ha sido de alguna manera inversa al orden en que se desarrolla el mismo. El trabajo ha consistido en recopilar toda la información posible para cada uno de los países para, una vez obtenida ésta, tratar

¹ En el capítulo siguiente el lector encontrará una serie de argumentos que justifican esta postura.

de esbozar únicamente unos pocos rasgos comunes y diferenciadores de varios grupos de países. Sin embargo me parece que el lector agradecerá tener primero a su disposición los principales trazos de esta actuación política para luego, si lo desea, analizar la situación en cada país en concreto. En este contexto recojo en primer lugar las disposiciones relativas a las excedencias relacionadas con la crianza de los hijos². A este respecto la mayoría de los países prevén dos tipos de permisos: el denominado permiso por maternidad y la excedencia parental³. Hay que destacar que en medidas de este tipo es importante también la actividad de regulación pública, en tanto estos permisos introducen una dispensa a la

² La información acerca de las excedencias laborales ha sido obtenida, salvo que para algún país en concreto se especifique otra, de las siguientes fuentes:

- BOROWCZYK, Ewa: "La politique sociale de l'Etat en faveur de la famille dans les pays de l'Europe de l'Est", en MEULDERS-KLEIN, M.T. y J. EEKELAAR (eds.): Family, State and Individual Economic Security. Story-Scientia, Bruselas, 1988, págs. 561-582.
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE: Work and family: The child care challenge, Ginebra, 1988. Publicado en Conditions of Work Digest, vol. 7 (2/1988).
- EUROPEAN COMMISSION NETWORK ON CHILDCARE: Annual Report 1992. Employment, Equality and Caring for Children, págs. 14-15.
- KLINGER, András: "Les politiques familiales en Europe de l'Est". Population, vol. 46, n° 3 (1991), págs. 511-526.
- MOSS, Peter (coord.): La atención a la infancia en las Comunidades Europeas 1985-1990, Comisión de las Comunidades Europeas, agosto de 1990. Publicado en castellano en Cuadernos de mujeres de Europa, n° 31 (agosto 1990).
- PHILIPS, Angela y Peter MOSS: Qui pren soin des enfants de l'Europe?. Compte rendu du Réseau des modes de garde d'enfants. Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1989.
- PICHAULT, Camile: Les équipements et services collectifs de garde des jeunes enfants de 0 à 3 ans dans la Communauté Européenne. Comisión de las Comunidades Europeas, 1984.

³ Aunque el uso de la palabra parental resulta infrecuente, no existe otra alternativa más adecuada. Se trata de un adjetivo que hace referencia a cualquiera de los ascendientes, para lo que no existe en nuestro idioma otra palabra. El adjetivo "paterno" podría utilizarse, pero induce a confusión, ya que puede contraponerse al término "materno". En inglés este problema no existe, ya que disponen de un adjetivo para cada género y otro adicional para englobar a ambos (father, mother, parents). Por otro lado, el término parental está admitido en el uso cotidiano (véase MOLINER, María: Diccionario de uso del español, editorial Gredos, Madrid, 1988, pág. 643), donde se define parental como "De los padres o parientes".

obligación de trabajar. Pero dado que el sector público suele canalizar recursos (normalmente a través del organismo correspondiente de la Seguridad Social) hacia los sujetos que gozan de estos permisos, también entonces aparece la actividad de financiación.

Estas excedencias laborales pueden ser interpretadas como la preferencia social acerca de que sean los propios padres (en ocasiones exclusivamente las madres) los que se ocupen de cuidar al niño los primeros meses de su vida. En efecto, salvo durante las primeras semanas después del parto, cuyo objetivo puede ser también la recuperación física de la madre, lo cierto es que el resto del permiso se concede porque la sociedad desea que los niños sean atendidos por sus padres. Es por ello que durante un cierto período se les exime de la obligación de trabajar y, además, se les compensa por la pérdida de ingresos.

Normalmente los países disponen de dos tipos de excedencias laborales claramente diferenciadas⁴. Cronológicamente el primer tipo de permiso es el de maternidad. Su duración y retribución es variable, y en muchos casos debe ser la madre quien lo tome (en otros tan solo tiene preferencia, y en algunos parte de la baja puede ser compartida con el padre). A pesar de su diversidad es la actuación más universal de las contempladas (de los 29 países observados sólo uno de ellos, Estados Unidos, no tiene establecido este permiso) y se puede observar

⁴ No obstante, algunos de ellos sólo regulan un tipo de baja, bien porque la segunda no existe, bien porque un sólo instrumento abarca ambas.

la existencia de ciertos rasgos comunes. No ocurre lo mismo con la otra excedencia, la parental, ya que está menos generalizada, sus condiciones son menos homogéneas, y ofrece una gama mucho más amplia de transferencias: desde ninguna a importes constantes o importes variables en función de la renta.

El segundo grupo de medidas que se recoge hace referencia a la oferta de plazas para la atención a la infancia que incorporan algún tipo de financiación pública⁵. Evidentemente bajo esta rúbrica cabe una variedad casi infinita de combinaciones, y en ocasiones aparecen elementos de regulación (fijación de las condiciones mínimas de los servicios), de provisión pública o incluso de producción pública. Aun siendo consciente de la imprecisión del término y de la debilidad de los datos, la información disponible no permite la obtención de indicadores más elaborados. Lo que se tendrá en cuenta es el número de plazas que incorporan financiación pública, independientemente del volumen de transferencias que cada una de ellas implique, o la proporción de los costes que quede cubierta con fondos públicos.

⁵ La información que se ofrece en este capítulo acerca de las plazas de atención a la infancia de financiación pública ha sido elaborada a partir de las referencias específicas que se citan en el caso de algunos países y en base a las siguientes fuentes:

- BOROWCZYK, op. cit.
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, op. cit.
- KLINGER, op. cit.
- MOSS, op. cit.
- PHILIPS y MOSS, op. cit.
- PICHAULT, op. cit.
- OCDE: L'enseignement dans les pays de l'OCDE 1986-87. OCDE, París, 1989.

Por último, se incluyen las desgravaciones fiscales que algunos países introducen en la imposición personal sobre la renta, relacionadas con el gasto en la adquisición de servicios de educación infantil⁶. Aunque en algunos países es el instrumento más importante para hacer llegar recursos a la actividad del cuidado del niño, en la mayoría se contempla como una medida complementaria a las dos anteriores. Como veremos, el tratamiento fiscal de los gastos en educación infantil dista mucho de ser universal: aproximadamente sólo un tercio de los países estudiados contempla específicamente estos gastos. Además, el método utilizado tampoco es en absoluto homogéneo. La desgravación se instrumenta tanto en la base del impuesto como en la cuota, en algunas ocasiones permite el cómputo completo del gasto, en otras un determinado porcentaje, y en las menos es de cuantía fija. En todos los casos está sujeta a algún tipo de límite superior.

En este punto es conveniente realizar una aclaración. Sólo he tenido en cuenta aquellas desgravaciones impositivas directa y expresamente relacionadas

⁶ Los datos acerca de esta medida han sido elaborados, en general, a partir de cuatro fuentes distintas:

- INTERNATIONAL BUREAU OF FISCAL DOCUMENTATION: European Taxation. International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam, revista actualizable.

- MOSS, op. cit.

- OCDE: L'imposition du revenu des personnes physiques dans un contexte économique en évolution. OCDE, París, 1986.

- PECHMAN, Joseph A. y Gary V. ENGELHARDT: "The Income Tax Treatment of the Family: An International Perspective". National Tax Journal, vol.43, n°1 (marzo 1990), págs. 1-22.

En el caso en que para un determinado país se utilice alguna otra fuente, se citará en el momento que corresponda.

con los gastos en educación infantil. Es decir, no tomo en consideración las deducciones generales por hijos, sea cual sea su edad, ni las aplicables a la madres trabajadoras en tanto que segundo receptor de ingresos, etcétera. Como quedó dicho en el capítulo tercero de este trabajo, este tipo de ventajas fiscales responde a otras razones: ampliación del mínimo exento para considerar las circunstancias familiares, tratamiento fiscal de las personas casadas frente a las solteras, etcétera. Por ello he recogido exclusivamente los incentivos fiscales establecidos con el objetivo de financiar parte de los gastos en educación infantil que realizan los padres.

Finalmente, una vez analizadas cada una de las medidas enunciadas, he intentado obtener una clasificación de los países en función de éstas. Me parece que este intento es útil, en tanto sitúa a un determinado país en el contexto internacional, siendo por otra parte cierto que el análisis de cada medida por separado ofrece información necesariamente parcial, lo que puede dar lugar a interpretaciones erróneas.

Respecto al ámbito geográfico, en este capítulo se recoge información acerca de las medidas mencionadas para tres grupos de países: los países que forman las Comunidades Europeas, el resto de los países de la OCDE y, por último, alguno de los países del Este. La idea es situar a nuestro país en el entorno europeo para luego contrastar éste con otros países desarrollados, de

economía de mercado o de economía planificada. No obstante veremos cómo estos tres colectivos en muchos casos no agrupan a países de rasgos comunes, sino que cabe realizar, a *posteriori*, otras agrupaciones más homogéneas.

He tomado como año de referencia general para todos los países 1988. La elección de este año viene dada por la disponibilidad de los datos: es la fecha más reciente para la que se dispone de información de todas las medidas analizadas. Lo que me interesa es presentar una visión panorámica, en un momento dado, para cada uno de los países, aun a costa de perder información más reciente para alguna de las medidas.

Para un tipo de medidas, las desgravaciones fiscales, se han tomado dos años de referencia: 1983 y 1988. La razón es que así es más fructífero contrastar los cambios que se han producido a lo largo de esta década. He realizado la comparación intertemporal sólo con estas medidas porque son las únicas que pueden presentar fuertes alteraciones, en múltiples direcciones: pueden ser introducidas, eliminadas, o cambiar en su configuración o ámbito de aplicación. Las excedencias laborales y la oferta de servicios de educación infantil por lo general son más estables y si cambian lo hacen en una dirección bastante clara: los cambios suelen producirse en el sentido de una mayor implicación del sector público, a través de una ampliación de los permisos laborales, una mejor remuneración de los mismos, una extensión del número de

plazas de financiación pública o una mayor cobertura pública del coste de las mismas. No obstante, si existe información sobre la evolución reciente de estas medidas, se incluye en el análisis de cada uno de los países.

2. Rasgos comunes y rasgos diferenciadores por países respecto a la financiación pública de la educación infantil.

Este apartado trata de ofrecer una primera elaboración de la información detallada del conjunto de países a estudio. Así analizaré, para cada una de las medidas descritas, las características comunes que se puedan derivar, si es que existen. Trato de obtener un primer patrón a nivel internacional sobre cada una de las medidas de financiación pública. Sin embargo, no será extraño observar ciertas diferencias en la implantación de estas medidas, lo cual me servirá para establecer una primera clasificación.

Una vez obtenidas estas clasificaciones, una para cada tipo de medida, el siguiente paso, que es el objeto del siguiente apartado, consistirá en elaborar unos modelos de comportamiento por países, en función de la implicación de los correspondientes sectores públicos en el problema de la educación infantil.

Evidentemente conforme se avanza en el proceso de caracterización de los países se pierde información. Es un problema, a mi juicio, inevitable, ya que no es posible ofrecer todos los datos y simultáneamente proporcionar una visión de conjunto. En todo caso, el lector interesado en obtener la totalidad de la información, o en efectuar sus propias modelizaciones puede consultar el apartado tercero de este capítulo.

2.1. El permiso por maternidad.

Aunque el origen del permiso por maternidad probablemente esté relacionado con la baja por enfermedad (de hecho en muchos países la retribución aún se establece en las mismas condiciones en ambos casos) para evitar a la madre las incomodidades de los últimos meses de embarazo y conseguir una completa recuperación después del parto, lo cierto es que con el paso de los años esta excedencia se ha ido convirtiendo en una dispensa de la obligación de trabajar con el propósito de que las madres (y en algunos casos los padres) se ocupen de la crianza de sus hijos durante los primeros meses. Desde este punto de vista el permiso por maternidad, si está retribuido, puede ser contemplado como la financiación pública del cuidado del niño en su propio hogar y por su propia familia. Es decir, cuando la o las personas que se van a ocupar del cuidado del niño están trabajando, el sector público se encarga de relevarlas de esta obligación y además, en la mayoría de los casos, les compensa la pérdida de renta asociada al abandono del trabajo. Este hecho está reflejando el deseo de la sociedad, manifestado a través de sus representantes políticos, de que sea la familia la que se ocupe del niño cuando éste es muy pequeño. Y para incentivar este tipo de comportamientos, el sector público dedica una importante cantidad de recursos, que van a estar destinados a las personas que cuidan de los niños.

CUADRO 5.1: PERMISO POR MATERNIDAD. DURACIÓN Y RETRIBUCIÓN DURANTE EL MISMO. COMUNIDADES EUROPEAS.

País	Duración = antes/después del parto	Retribución (% del salario)
Alemania (RFA)	6/8 = 14 semanas	100%
Bélgica	0-6/8-14 = 14 semanas	82% (1 ^{er} mes) 75% (resto) ¹
Dinamarca	4/14 = 18 semanas	90% ¹
España	0-6/10-16 = 16 semanas	75% ²
Francia	4/10 = 14 semanas	80%
Grecia	3-7/7-11 = 14 semanas	100%
Irlanda	0-6/4-10 = 10 semanas 4 semanas extras	70% ³ 0%
Italia	2/3 = 5 meses	80% ²
Luxemburgo	8/8 = 16 semanas	100%
Países Bajos	4-6/10-12 = 16 semanas	100% ¹
Portugal	0-30/60-90 = 90 días	100%
Reino Unido	11/29 = 40 semanas	90% (6 semanas) retr. base (12 sem)

¹ retribución sujeta a un máximo.
² puede alcanzar el 100 por cien a través de convenio colectivos.
³ exenta de imposición.
 Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes mencionadas.

En los Cuadros 5.1, 5.2 y 5.3 se esquematizan las principales características de los permisos por maternidad en los países pertenecientes a la

CUADRO 5.2: PERMISO POR MATERNIDAD. DURACIÓN Y RETRIBUCIÓN DURANTE EL MISMO. RESTO DE PAÍSES DE LA OCDE.

País	Duración = antes/después del parto	Retribución (% del salario)
Australia	46-52/6-52 semanas	no
Austria	8/8 = 16 semanas	100%
Canadá	0-11/6-17 = 17 semanas	60% (15 sem.) ¹
Estados Unidos	-	no
Finlandia	30/75 = 105 días	80%
Japón	6/8 = 14 semanas	60%
Noruega	0-12/6-18 = 18 semanas	100%
Nueva Zelanda	0-6/8-14 = 14 semanas	no
Suecia	6/6 = 12 semanas	90%
Suiza	-/8 semanas	?

¹ retribución sujeta a un máximo.
Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes mencionadas.

Comunidad Europea, al resto de países de la O.C.D.E. y al bloque del Este, respectivamente. De estos cuadros derivaremos una serie de características comunes a la excedencia por maternidad, para luego poner de manifiesto ciertas diferencias que nos puedan orientar de cara a una clasificación de los países.

La primera característica que llama la atención del permiso por maternidad es que se trata de una medida prácticamente universal. Sólo un país de los 29

CUADRO 5.3: PERMISO POR MATERNIDAD. DURACIÓN Y
 RETRIBUCIÓN DURANTE EL MISMO. PAÍSES DE LA EUROPA
 DEL ESTE.

País	Duración = antes/después del parto	Retribución (% del salario)
Alemania (RDA)	6/20 = 26 semanas	100%
Bulgaria	1 ^{er} hijo: 45/75 = 120 días 2 ^o hijo: 45/105 = 150 días 3 ^{er} hijo: 45/135 = 180 días 4 ^o o ss: 45/75 = 120 días	100%
Checoslovaquia	6-8/20-22 = 28 semanas	90%
Hungría	4/20 = 24 semanas	100%
Polonia	1 ^{er} hijo: 2-4/12-14 = 16 semanas 2 ^o y ss: 2-4/14-16 = 18 semanas	100%
Rumania	52/60 = 112 días	media: 85%
U.R.S.S	8/8 = 16 semanas	100%

Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes mencionadas.

analizados, Estados Unidos, no tiene prevista esta excedencia⁷. Por otro lado, en todos los países donde existe el permiso aún se observa, en mayor o menor grado, la preferencia hacia que sea la madre quien lo disfrute. En parte esto se debe a que es la madre la que sufre el embarazo (parte del permiso puede o debe ser tomado antes de la fecha prevista del parto) y el parto. Pero también puede

⁷ Estados Unidos carece de un permiso por maternidad regulado a nivel federal, aunque algunos Estados sí que lo han introducido. Sin embargo su número es pequeño, y en ningún caso se trata de un permiso retribuido.

reflejar la presunción de que debe ser la madre la que se ocupe del cuidado de los niños. Por orden decreciente: en algunos países debe ser la madre la que tome la baja (sólo la toma el padre en caso de fuerza mayor), en otros tiene preferencia sobre el padre y, por último en algunos lo debe tomar obligatoriamente la madre sólo durante algunas semanas, mientras que el resto puede ser compartido libremente entre ambos ascendientes. De todas maneras, aunque exista la posibilidad de que sea el padre quien tome el permiso, éste lo hace con muy poca frecuencia porque socialmente la presunción apuntada es muy fuerte.

La duración del permiso varía de manera importante según los países. La duración media oscila en torno a las 16 semanas, pero la dispersión es muy amplia: desde las ocho semanas (Suiza) hasta las 28 (Checoslovaquia). Son muchos los países en los que el Estado es el que decide cómo debe distribuirse el permiso antes y/o después del parto. La restricción puede adoptar la forma de período mínimo o de período máximo que debe tomarse antes o después del parto. La interpretación es distinta según el caso. Por ejemplo, si se fija un período mínimo que la madre debe tomar antes del parto, se trata probablemente de protegerla con esta medida paternalista. Pero si la restricción adopta la forma de un período máximo a disfrutar antes o un período mínimo de baja después del parto, con ello se está poniendo de manifiesto que parte del permiso se concede para que la madre atienda del niño. Por último, hay algunos países que dejan que sea la propia madre quien distribuya a su antojo el permiso. En este caso la

mayoría de las mujeres trata de dejar la mayor parte del permiso para después del parto.

También es muy frecuente que este permiso esté retribuido, y usualmente la remuneración se establece en referencia al salario que la madre deja de percibir (normalmente es un porcentaje del mismo). Por lo tanto el efecto redistributivo de estas transferencias es nulo, porque probablemente sea más importante el objetivo de incentivar determinados comportamientos. Evidentemente si lo que se desea es que la madre deje de trabajar para ocuparse de su hijo, habrá que ofrecerle una cantidad que esté en función de los ingresos que percibía anteriormente. En caso contrario, si la remuneración es una cantidad constante, las mujeres cuyo salario se encuentre muy alejado de esta cantidad no tomarán el permiso por maternidad. Sólo algunos países (Bélgica, Dinamarca, Países Bajos y Canadá) contemplan un límite máximo a la retribución.

No obstante estos rasgos comunes, de los países analizados se puede derivar un conjunto que no cumple unos requisitos que podríamos denominar mínimos. Las razones que pueden provocar esta caracterización son múltiples: es posible que el permiso no exista (Estados Unidos), que no esté retribuido (Australia y Nueva Zelanda), que la retribución basada en la renta dejada de percibir no supere, incluyendo la parte que se toma antes y después del parto, las diez semanas (Irlanda, Reino Unido y Suiza), o que el porcentaje de salario que

se percibe no supere el 60 por cien (Canadá y Japón). La fijación de estos requisitos mínimos es evidentemente convencional, pero a mi parecer establece una separación clara entre unos y otros países, máxime cuando algunos países acumulan faltas en estos requisitos mínimos. Como vemos aquí, y continuaremos constatando más adelante, la clasificación política de los países no coincide con la que se puede realizar partiendo de las características de las medidas que se analizan. Sólo el bloque del Este mantiene en este caso cierta uniformidad.



2.2. El permiso parental.

El permiso parental es cronológicamente posterior al permiso por maternidad. En él el componente de regulación pública es más importante, en tanto es más extraño que aparezca algún tipo de remuneración. Desde este punto de vista se suele instrumental exclusivamente como una dispensa temporal de la obligación de trabajar. En los Cuadros 5.4, 5.5 y 5.6 se recogen sus principales características para cada uno de los grupos de países analizados.

El permiso parental, aunque está fuertemente relacionado con el permiso por maternidad, muestra un conjunto de características muy diverso, lo que dificulta la tarea de obtener una serie de rasgos comunes. No obstante, podemos decir que se trata de un permiso que dista de ser universal (casi un 30 por cien de los países no lo contemplan). Normalmente pueden gozar de dicho permiso ambos ascendientes indistintamente, o incluso sucesivamente (de hecho en algún país como Grecia existe un permiso distinto para cada uno de los ascendientes, sin que sea trasladable de uno a otro), lo cual puede ser interpretado como un intento de que tanto la madre como el padre se sientan involucrados en la actividad de crianza de sus hijos. Sin embargo, en la mayoría de los países quien toma en realidad el permiso es mayoritariamente la madre, en parte por motivos económicos. Como en muchos casos el permiso no está retribuido o si lo está el importe es constante, y como en la mayor parte de las parejas el hombre obtiene

CUADRO 5.4: PERMISO PARENTAL. DURACIÓN Y RETRIBUCIÓN DURANTE EL MISMO. COMUNIDADES EUROPEAS.

País	Duración	Retribución
Alemania (RFA)	12 meses ¹	6 meses: salario base resto: prueba renta
Bélgica	No obligatorio. Puede usarse el permiso por interrupción de carrera profesional	
Dinamarca	10 semanas	90% ² salario
España	12 meses	no
Francia	1-3 ¹ años	a partir 3 ^{er} hijo
Grecia	3 meses cada padre	no
Irlanda	no	
Italia	6 meses	30% salario
Luxemburgo	no	
Países Bajos	no	
Portugal	6 meses-2 años	no
Reino Unido	no	

¹ hasta que el niño cumple la edad señalada.
² retribución sujeta a un máximo.
Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes mencionadas.

mayores ingresos, es financieramente más rentable que sea la mujer la que abandone el trabajo. No obstante, tampoco hay que olvidar los motivos culturales.

CUADRO 5.5: PERMISO PARENTAL. DURACIÓN Y RETRIBUCIÓN DURANTE EL MISMO. RESTO DE PAÍSES DE LA OCDE.

País	Duración	Retribución
Australia	No. Sólo algunos empleados públicos.	
Austria	12 meses ¹	no
Canadá	24 semanas	no
Estados Unidos	no	
Finlandia	163 días	80% salario
Japón	Ámbito muy limitado.	
Noruega	1 año	no
Nueva Zelanda	52 semanas	no
Suecia	18 meses ¹	90% salario 270 días constante 90 días
Suiza	no	

¹ hasta que el niño cumple la edad señalada.
Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes mencionadas.

A diferencia del permiso por maternidad, el permiso parental raramente está retribuido (sólo nueve países contemplan una transferencia específica por este motivo). En los casos en que sí lo está, la retribución se suele establecer como una cantidad constante y, en algunas ocasiones, la percepción de la transferencia está sujeta a una prueba de renta. En muchos casos no existe transferencia durante todo el período que dura la baja, sino sólo durante una parte del mismo. El importe suele ser bastante bajo, siendo escaso el número de países que

CUADRO 5.6: PERMISO PARENTAL. DURACIÓN Y RETRIBUCIÓN DURANTE EL MISMO. PAÍSES DE LA EUROPA DEL ESTE.

País	Duración	Retribución
Alemania (RDA)	1º y 2º: 1 año ¹ 3º y ss.: 18 meses	si
Bulgaria	1º, 2º y 3º: 2 años ¹ 4º y ss.: 6 meses	50% salario base
	3 años ¹	10% salario base
Checoslovaquia	3 años ¹	si (condiciones)
Hungría	3 años ¹	100% salario (18 meses) ² cantidad fija (resto)
Polonia	3 años	constante, con prueba de renta (1 año)
Rumania	6 años ¹	no
U.R.S.S	18 meses ¹	no

¹ hasta que el niño cumple la edad señalada.
² retribución sujeta a un máximo.
Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes mencionadas.

retribuye este permiso en función del salario dejado de percibir (Hungría el cien por cien, Dinamarca el 90 por cien, Italia el 30 por cien, Finlandia el 80 por cien y Suecia el 90 por cien).

Normalmente este permiso se establece como una de las alternativas que tienen a su disposición los progenitores para el cuidado de sus hijos cuando finaliza el permiso por maternidad. La otra alternativa, que veremos más

adelante, consiste en que el niño sea atendido por terceros. El importe de la retribución asociado a esta excedencia puede ser un indicador de la preferencia social acerca del tipo de cuidado que se desea que reciban los niños.

Hay que destacar que algunos países no distinguen entre permiso por maternidad y permiso parental, sino que tienen previsto un sólo instrumento. Pero la razón subyacente de esta unificación no es en absoluto homogénea. En algunos casos (Australia) se prevé una sola excedencia por un período amplio de tiempo y sin remunerar. Podemos decir que es por falta de un permiso por maternidad propiamente dicho. En otros países (por ejemplo, Finlandia), sin embargo, existe un permiso amplio y remunerado. Si en estos casos no existe el permiso parental es porque el permiso por maternidad se ha extendido, de manera que absorbe al primero. En este caso, aunque se trata de una sola medida, he considerado parte del permiso como permiso por maternidad, y el período extendido como permiso parental, de manera que la comparación sea más homogénea.

Al comparar las condiciones de los permisos parentales en los diferentes países aparecen tres bloques claramente diferenciados. En primer lugar, los países que no contemplan tal permiso: Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido, Australia, Estados Unidos, Japón y Suiza. Estos países no ofrecen ninguna alternativa a los padres respecto al cuidado de sus hijos, puesto que si

desean mantener su trabajo deben buscar a alguien que se ocupe de su hijo. En estos países es donde más drásticamente se muestra la incompatibilidad entre la actividad profesional y la vida familiar. En segundo lugar, existe un grupo de países en los que los padres disponen de otra alternativa, ya que pueden seguir ocupándose personalmente de sus hijos sin perder por ello su trabajo, o pueden dejarlos al cuidado de un tercero si desean continuar con su actividad laboral. Ahora bien, en este caso la primera alternativa no va acompañada de ningún tipo de incentivo, ya que no se prevé transferencia alguna durante la baja parental. Los padres deben sopesar qué opción les satisface más, o es financieramente más rentable. Dentro de este segundo grupo estarían Bélgica, España, Francia (sólo retribuye esta excedencia a partir del tercer hijo), Grecia, Portugal, Austria, Canadá, Noruega, Nueva Zelanda, Rumania y la antigua Unión Soviética. Por último existe un grupo de países que no sólo prevén la existencia de esta excedencia laboral, sino que además consideran que debe ser retribuida, de manera que esta alternativa tenga cierto atractivo para los padres: República Federal de Alemania, Dinamarca, Italia, Finlandia, Suecia, República Democrática Alemana, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría y Polonia.

2.3. La oferta de servicios de educación infantil de financiación pública.

Los Cuadros 5.7, 5.8 y 5.9 muestran esquemáticamente el nivel de la oferta de plazas en servicios de atención a la infancia de financiación pública para cada uno de los tres ámbitos geográficos seleccionados: la Comunidad Europea, el resto de los países de la OCDE y la Europa del Este. Del análisis de las características de estos servicios para cada uno de los países se derivan pocos rasgos comunes. Antes al contrario se observa la existencia de grandes contrastes respecto a todas las variables consideradas. En unos casos el sector público produce él mismo el servicio, en otros asume la provisión (es decir, proporciona recursos públicos a cambio de decidir quién va a ser el usuario del servicio), en algunos financia en parte servicios de propiedad privada, y en los menos se limita a regular las características del servicio (establecimiento de requisitos mínimos, cualificación del personal, infraestructuras, etcétera). En unos países los servicios forman parte del sistema educativo, en otros no, y en otros según la edad. Los horarios de los servicios son diferentes, la cualificación del personal también lo es, etcétera.

Existe sin embargo una característica común a la mayoría de los países: la separación en función de la edad de los niños de edad inferior a la escolar en dos grandes grupos. En general se distingue entre niños menores de 3 años y

CUADRO 5.7: PLAZAS EN SERVICIOS DE EDUCACIÓN INFANTIL DE FINANCIACIÓN PÚBLICA, COMUNIDADES EUROPEAS. PORCENTAJES DEL GRUPO DE EDAD.

País	Año de referencia de los datos	Para niños menores de 3 años	Para niños desde los 3 años hasta la edad escolar	Año de escolarización obligatoria
Alemania (RFA)	1987	3%	65-70%	6-7 años
Bélgica	1988	20%	+95%	6 años
Dinamarca	1989	48%	85%	7 años
España	1988	?	65-70%	6 años
Francia	1988	20%	+95%	6 años
Grecia	1988	4%	65-70%	5'5 años
Irlanda	1988	2%	55%	6 años
Italia	1986	5%	+85%	6 años
Luxemburgo	1989	2%	55-60%	5 años
Países Bajos	1989	2%	50-55%	5 años
Portugal	1988	6%	35%	6 años
Reino Unido	1988	2%	55-60%	5 años

Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes mencionadas.

niños que ya han cumplido esta edad, pero que son aún pequeños para asistir a

CUADRO 5.8: PLAZAS EN SERVICIOS DE EDUCACIÓN INFANTIL DE FINANCIACIÓN PÚBLICA (O GLOBAL), OCDE. PORCENTAJES DEL GRUPO DE EDAD.

País	Año de referencia de los datos	Para niños menores de 3 años	Para niños desde los 3 años hasta la edad escolar	Año de escolarización obligatoria
Australia	1988	-10% ¹		5-6 años
Austria	1985	2'4% ¹	56'9% ¹	6 años
Canadá	n.d.			6 años
Estados Unidos	1984-85	32% ¹	22'8% ¹	6 años
Finlandia	1989	31'7%	58'9%	7 años
Japón	1986	23'9% ²		7 años
Noruega	1986	12% ²	50% ²	7 años
Nueva Zelanda	n.d.			5 años
Suecia	1988	48%		7 años
Suiza	n.d.			6-7 años
n.d.: no disponible ¹ incluye servicios de financiación pública y privada ² estimación propia Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes mencionadas.				

la escolarización obligatoria, que suele situarse entre los 5 y los 7 años⁸.

⁸ El límite que divide ambos grupos es, por supuesto, muy discutible. Ahora bien, creo que su fijación no corresponde a este trabajo, sino a los especialistas en educación infantil. Lo único que me interesa es poner de manifiesto la existencia de diferencias, tanto en el niño como en el servicio, entre estos dos grupos de edad. Si se considera en este capítulo la edad de 3 años como la línea divisoria entre ambos grupos es porque los datos se suelen ofrecer separados de esta manera.

CUADRO 5.9: PLAZAS EN SERVICIOS DE EDUCACIÓN INFANTIL DE FINANCIACIÓN PÚBLICA, PAÍSES DEL ESTE. PORCENTAJES DEL GRUPO DE EDAD.

País	Año de referencia de los datos	Para niños menores de 3 años	Para niños desde los 3 años hasta la edad escolar	Año de escolarización obligatoria
Alemania (RDA)	1982 1988	34% 80%	92% --	6 años
Bulgaria	1982	11%	76%	--
Checoslovaquia	1982	10%	88%	--
Hungría	1982 1988	8% 12%	90% 90%	6 años
Polonia	1982	5%	48%	--
Rumania	1982	5%	77%	--
U.R.S.S	1982	27%	52%	6 años

Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes mencionadas.

En la primera etapa, que agrupa a los niños desde el nacimiento hasta que cumplen los 3 años, los servicios raramente se prestan desde el sistema educativo. En muchos países de hecho esta etapa es supervisada por otro departamento o ministerio, normalmente el de sanidad y seguridad social o el de asuntos sociales. Durante este período de la vida del niño parece ser que predomina la actividad de custodia, por lo que las actividades que se realizan en los centros no suelen tener un contenido educativo planificado, sino que se limitan a satisfacer las necesidades biológicas del niño y a ofrecerle protección. Es una etapa en que la actividad del

niño gira en torno al descubrimiento de sí mismo, de su propio físico y de su propia identidad. Es decir el desarrollo tiene un fuerte componente individual, siendo la socialización relativamente menos importante.

En esta primera etapa la oferta de servicios de atención a la infancia de financiación pública es más escasa, en cuanto a porcentaje de niños atendidos en centros, que en la siguiente etapa. En parte esto se debe a que en casa el niño puede ser atendido por sus propios padres, bien porque uno de ellos no trabaje, bien porque durante un período más o menos prolongado el padre o la madre disfruta de las excedencias laborales antes comentadas. Sin embargo en la mayoría de los países existen evidentes signos de escasez (por ejemplo, listas de espera para matricular al niño en un centro), lo que puede ser imputado al elevado coste del cuidado de niños tan pequeños. Durante esta etapa el niño puede hacer muy pocas cosas por sí mismo y necesita de la atención constante de un adulto. Por ello en muchos países las escasas plazas de financiación pública están reservadas para, o al menos tienen preferencia, los niños de padres trabajadores.

La segunda etapa, que se inicia cuando el niño cumple 3 años y finaliza en el momento en que ingresa en la escolarización obligatoria, muestra ciertos rasgos diferenciales respecto a la anterior. Ahora el niño ha aprendido a controlar su propio cuerpo y empieza a comunicarse con su entorno, por lo que tiene más sentido la convivencia con otros niños. En muchos países los servicios que se

ofrecen se organizan dentro del sistema educativo, y se planifica el aprendizaje.

Para este tramo de edad la sociedad empieza a tomar conciencia de la importancia de la educación infantil para el desarrollo del niño, y empieza a reclamar este tipo de servicios con carácter universal, exista o no en casa un adulto que pueda ocuparse de él. Esto no hace sino reflejar las preferencias sociales hacia un tipo de cuidado muy concreto. Al igual que veíamos que la colectividad era partidaria del cuidado del recién nacido en su propio hogar, ahora que el niño ha cumplido algunos años la gente piensa que la atención en un centro, en compañía de otros niños, es preferible a que éste permanezca en casa. Es decir, a esta edad se empieza a creer que lo mejor para el niño no es que sea atendido continuamente por sus padres, sino que es más positivo que algunas horas las comparta en un entorno más rico. Es por esto, junto con la reducción en los costes que permite la posibilidad de una mayor *ratio* niños/adulto, que muchos países ofrecen estos servicios a una porción más amplia de la población infantil, incluso en algunos casos a costa de una reducción en los horarios (establecimiento de varios turnos diarios).

Por lo tanto es común a la práctica totalidad de los países analizados la diferencia en el nivel de provisión de los servicios para cada etapa, porque detrás existe una diferente concepción de estos servicios. También es más frecuente que se detecten insuficiencias en la oferta de servicios para el primer tramo de edad. En efecto, sólo en un país de los estudiados (Finlandia) la oferta de servicios para

menores de 3 años se estima suficiente (en el sentido de que cualquier pareja puede encontrar una plaza para su hijo), mientras que se detecta cierta escasez para niños entre 3 y 7 años. Lo habitual, sin embargo, es que los servicios sean escasos para todas las edades, pero especialmente para los más pequeños.

Del análisis de estos servicios, uno obtiene la impresión de que la escolarización obligatoria se prolonga hacia abajo. Sin que se convierta en un servicio de carácter obligatorio, con el paso de los años se amplía la escolarización, que en muchos casos llega a ser universal, de niños cada vez más jóvenes. La situación actual muestra que en mayor o menor medida este proceso está absorbiendo a los niños clasificados en la segunda etapa. Por contra, la situación respecto a los niños más pequeños se contempla aún de manera radicalmente diferente. Da la sensación de que el cuidado en los centros puede aportar poco respecto a los cuidados que el niño recibe en casa.

Realizar una clasificación de los países analizados no es en absoluto sencillo. En primer lugar, porque los datos disponibles dicen bastante poco. Conocer el porcentaje de niños que acude a centros con financiación pública no aporta demasiada información, en tanto no se sabe cuál es el importe de esa financiación pública. Con un mismo volumen de recursos se podrían obtener, según opere la financiación del servicio, diferentes datos, lo que situaría al país en un puesto diferente del *ranking*. En segundo lugar porque desconocemos las

necesidades, sobre todo para el tramo de 0 a 3 años. Por ejemplo, hay países en los que los permisos laborales permiten a muchas madres ocuparse de sus hijos durante un período muy prolongado de tiempo. Evidentemente en este caso las necesidades son más reducidas en comparación con otro país en el que no existan estos permisos. Otra variable importante es la tasa de participación laboral de la mujer. Cuanto más alta sea ésta, mayores serán las necesidades.

Aun siendo consciente de las limitaciones que introduce la escasez de información, creo que es posible establecer tres grandes grupos de países, en función exclusivamente del número de plazas ofrecidas. El grupo superior estaría formado por aquellos países que disponen de plazas para al menos el 20 por cien de los niños menores de tres años y para la práctica totalidad de los niños mayores de esta edad. En este grupo incluyo a Bélgica, Dinamarca, Francia, Finlandia, Suecia, Checoslovaquia, la República Democrática de Alemania y Hungría. El grupo intermedio corresponde al país que dispone de plazas para alrededor de un 5 por cien de los niños menores de 3 años y sobre un 65 por cien de los restantes. Aquí habría que incluir a la República Federal Alemana, España, Grecia, Italia, Noruega, Bulgaria, Rumania y la Unión Soviética. El tercer grupo, el grupo inferior, comprendería a los países que no alcanzan siquiera los niveles antes señalados. No existen apenas plazas de financiación pública para menores de 3 años, y las existentes para los niños más mayores no alcanzan al 50 por cien de la población en este grupo de edad. Podríamos

mencionar aquí a Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido, Portugal, Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón, Nueva Zelanda y Polonia.

Evidentemente estos grupos no son homogéneos. Dentro de cada uno de ellos la situación es muy distinta, incluso lo es dentro de cada país (en unas regiones respecto a otras, en áreas rurales frente a zonas urbanas, etcétera). No obstante de lo que se trata es de trazar unas pocas pinceladas que nos permitan obtener una impresión global. En todo caso el grupo más heterogéneo es el grupo inferior, en tanto engloba países que no disponen de política alguna respecto a la financiación de la educación infantil y otros que sí que la tienen pero sus recursos le impiden ofrecer una mayor cobertura. De cualquier manera, no obtendremos una impresión correcta hasta que no incorporemos todas las medidas que se describen aquí.

2.4. Las desgravaciones fiscales.

Para realizar la comparación internacional de los diferentes impuestos personales he tomado los tres ámbitos geográficos mencionados: los países de la Comunidad Europea, los restantes miembros de la OCDE, y los países de la Europa del Este. Por otra parte, he considerado dos momentos en el tiempo: 1983 y 1988, aunque para determinados países hay más información disponible. La elección de estos dos años estuvo subordinada a la información suministrada por las fuentes consultadas, que puede darnos una idea de la evolución experimentada por algunos países. Me ha parecido oportuno considerar dos momentos del tiempo en este caso porque se trata, a diferencia de lo contemplado hasta ahora, de medidas fácilmente modificables. Por otra parte, la disponibilidad de datos sobre los sistemas impositivos de estos países es bastante irregular, máxime cuando se trata de analizar un aspecto tan concreto del impuesto personal sobre la renta. Eso hace que en ocasiones no sean todo lo detallados que quisiera, o que incluso no disponga del régimen fiscal aplicable para alguno de los países en un año concreto.

El tratamiento fiscal de los gastos en educación infantil dista mucho de ser homogéneo en los distintos sistemas fiscales. Aproximadamente, sólo un tercio de los países estudiados contempla específicamente estos gastos. Pero ni siquiera la técnica utilizada es única. El incentivo fiscal se instrumenta tanto en la base

del impuesto como en la cuota, en algunas ocasiones permite el cómputo completo del gasto, en otras un determinado porcentaje, y en las menos es de cuantía fija. En todos los casos está sujeta a algún tipo de límite superior.

El Cuadro 5.10 pretende resumir la situación fiscal de los gastos en educación infantil en los doce Estados Miembros de la Comunidad Europea. Aunque en 1983 no todos los países estaban dentro de la misma, he considerado a los doce actuales por motivos comparativos. Como puede verse, entre 1983 y 1988 la proporción de países que contemplan esta desgravación fiscal asciende desde un tercio (cuatro de doce en 1983) hasta la mitad (seis de doce en 1988)⁹.

En el año 1983, el procedimiento de la desgravación es casi homogéneo. Se instrumenta siempre a través de la base del impuesto y antes, por lo tanto, de aplicar la escala de gravamen, lo que se traducirá en ahorros fiscales crecientes con el nivel de renta. El método concreto de cálculo del importe de la reducción difiere sin embargo en cada uno de los países. El Reino Unido establece una reducción de cuantía fija, mientras que Alemania y Francia permiten la reducción en la base del impuesto de la totalidad de los gastos en educación infantil. Sin embargo, el caso de Grecia es ligeramente diferente: la reducción no se calcula en proporción a los gastos efectuados, sino como un porcentaje de los ingresos de la madre. En todos los casos existe un límite monetario a la reducción

⁹ En Alemania y el Reino Unido la desgravación contempla los gastos por servicios domésticos, entre los que se incluye el servicio de guardia y custodia de los niños.

CUADRO 5.10: DESGRAVACIONES FISCALES DE LOS GASTOS DE EDUCACIÓN INFANTIL. COMUNIDADES EUROPEAS.

País	Año	
	1983	1988
Alemania	Base: 100% gastos ayuda doméstica. Máx: (n.d.)	Base: 100% gastos ayuda doméstica. Máx: 12.000 DM
Bélgica	No existe.	Base: 80% gastos Máx: 345FB/día (3)
Dinamarca	No existe.	No existe.
España	No existe.	No existe.
Francia	Base: 100% gastos Máx: 3.000 FF.(3)	Cuota: 25% gastos. Máx: 3.750 FF.(6)
Grecia	Base: 10% salario madre Máx: 45.000D. (6)	No existe
Irlanda	No existe.	No existe.
Italia	No existe.	No existe.
Luxemburgo	No existe.	Base: Fija 18.000FL. (14)
Países Bajos	No existe.	n.d.
Portugal	No existe.	Base: 100% gastos. Máx: 90/180.000E
Reino Unido	Base: fija por servicios domésticos: n.d. (n.d.)	No existe.
<p>Notas: - datos entre paréntesis: edad máxima del niño. - n.d.: no disponible. - Si no se concreta, se trata de gastos en educación infantil.</p> <p>Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes mencionadas.</p>		

(aunque no disponemos de estos datos para Alemania y el Reino Unido), más

generoso en Grecia que en Francia (más de 500 dólares respecto a algo menos de 400 dólares, respectivamente).

Entre 1983 y 1988 cuatro países introdujeron algún tipo de desgravación por gastos en cuidados de los niños, y otros tres países lo abandonaron. Los primeros son: Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal. Y los segundos: Grecia, Países Bajos y el Reino Unido. La razón de que los Países Bajos no aparezcan en el Cuadro 5.10 es que introdujeron una medida de este tipo en 1984, abandonándola en 1989. Otro cambio destacable está constituido por el paso, en el caso francés, de una reducción en base a una deducción en cuota¹⁰.

Los tres países que introducen una desgravación por gastos en educación infantil, lo hacen en la base del impuesto. Bélgica permitirá la reducción del 80 por cien de los gastos de cuidado a la infancia, Luxemburgo introducirá una cantidad fija, y Portugal permitirá la reducción de la totalidad de los gastos. En todos los casos existe un límite máximo para la reducción. Por su parte, Francia modifica el sistema de una reducción en base a una deducción en cuota, aplicando un coeficiente del 25 por cien (tipo aplicable en la escala de gravamen a unos 50.000 francos), y amplía el límite máximo. Esta ampliación es superior de la

¹⁰ Los términos "reducción" o "exención" hacen referencia a la base del impuesto, mientras que hablaré de "deducción" cuando me refiera a la cuota. El término general es "desgravación fiscal".

que se deriva de la simple comparación de los datos, ya que ahora el límite equivalente en base ascendería a 15.000 francos.

Un rasgo importante a destacar es que, en prácticamente ningún caso, se establece un límite máximo de ingresos (sólo en el caso de Francia en 1982). Es decir, la desgravación puede ser practicada independientemente del volumen de renta del sujeto. Por lo tanto, no existe una pretensión redistributiva, sino de estimulación a la utilización del servicio escolar para menores o, en todo caso, de participación pública en el coste de esta actividad.

El Cuadro 5.11 pretende esquematizar los rasgos principales del tratamiento fiscal que aplican los restantes miembros de la OCDE, si es que existe, a los gastos en educación infantil. Entre éstos, casi la mitad (cinco de once) contemplan algún tipo de desgravación relacionada con la educación infantil, a saber: Australia, Canadá, Estados Unidos, Noruega y Nueva Zelanda.

A diferencia del ámbito europeo, en este grupo de países el número de los que prevén una deducción en cuota supera a los que establecen la desgravación como una reducción de la base. Respecto a los primeros, sólo Australia prevé una deducción fija, pero la condición para obtener la misma no es el haber efectuado algún gasto en el cuidado del niño, sino que la mujer permanezca en casa ocupándose personalmente del cuidado del hijo. Los otros países que

CUADRO 5.11: DESGRAVACIONES FISCALES DE LOS GASTOS DE EDUCACIÓN INFANTIL. RESTO PAÍSES DE LA OCDE.

	1983	1988
Australia	Cuota: fija. Por mujer en casa. 1.050\$A	n.d.
Austria	No existe.	No existe.
Canadá	Base: 100% gastos Máx: 2.000\$C (14)	n.d.
Estados Unidos	Cuota: 20-30% gastos Máx: 2.400\$ (13)	Sin variación.
Finlandia	No existe.	No existe.
Japón	No existe.	No existe.
Noruega	Base: 40% Ingresos Máx: 3.500CN (14)	Sin variación. Máx: 13.500CN (14)
Nueva Zelanda	Cuota: Máx: 310\$NZ	n.d.
Suecia	No existe.	No existe.
Suiza	No existe.	No existe.
Notas: - datos entre paréntesis: edad máxima del niño. - n.d.: no disponible. - Si no se concreta, se trata de gastos en educación infantil. Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes mencionadas.		

contemplan la deducción en cuota, establecen el incentivo como un porcentaje del gasto efectuado. Hay que destacar el caso estadounidense, en el sentido de que introduce una deducción degressiva, es decir, decreciente con el volumen de la base imponible.

Canadá y Noruega permiten la reducción de cierta cantidad de la base del impuesto en concepto de educación infantil, pero el cálculo difiere de un país a otro. Mientras que en el primero es deducible la totalidad del gasto en educación infantil (sujeto a un límite), Noruega establece una reducción no relacionada con ese gasto. En efecto, el cálculo de la reducción se hará en este caso como un porcentaje del menor de los ingresos del trabajo obtenidos por los cónyuges. El cálculo es similar al observado en Grecia.

Entre los sistemas impositivos aplicables a los países de la Europa del Este, no existe ninguno que prevea algún tipo de desgravación fiscal por gastos en educación infantil. Y ello porque todos los Estados proporcionan directamente educación infantil gratuita. Evidentemente, bajo este supuesto no tiene sentido la existencia de una ayuda al gasto en educación infantil de las familias, puesto que la financiación es enteramente pública¹¹. En todo caso, estos países conceden subvenciones en el caso contrario, es decir, cuando la madre decide, una vez transcurrido el período de baja por maternidad, continuar ocupándose personalmente de su hijo. Sin embargo, estas subvenciones no están gestionadas a través del impuesto sobre la renta.

¹¹ Esta afirmación sería cierta a condición de que se ofreciese este servicio con carácter universal, o al menos se satisficiera completamente la demanda. Sin embargo, hemos visto que no siempre es así, sino que también en estos países se detectan escaseces en el número de plazas ofrecidas. Este problema se ha hecho especialmente relevante en los últimos años, a raíz de la caída del régimen comunista.

Aunque soy consciente de los errores en los que puedo incurrir, me parece que sería muy útil completar la exposición anterior con algún tipo de estimación sobre la cuantía de las desgravaciones contempladas en los distintos países. En el caso que nos ocupa, la cuantificación es especialmente complicada debido a tres factores.

En primer lugar, no siempre se trata de desgravaciones estandarizadas (de cuantía fija) por lo que el beneficio fiscal puede depender del gasto realizado. Para subsanar este problema he utilizado en todos los casos el límite máximo permitido por la legislación correspondiente. Dado que los impuestos no suelen ser especialmente generosos en la fijación de los máximos, podemos considerar éstos como una aproximación al gasto medio.

En segundo lugar, hay que destacar que en determinados casos la desgravación está sujeta a condiciones o depende de la concurrencia de circunstancias concretas. He supuesto siempre el cumplimiento de las primeras y la presencia de aquellas circunstancias que permitían una mayor desgravación (por ejemplo, en el caso de Grecia hemos supuesto que la mujer es la perceptora de la totalidad de los ingresos).

En tercer lugar, las desgravaciones instrumentadas en la base del impuesto suponen una dificultad adicional: la necesidad de calcular el tipo medio de

gravamen aplicable al contribuyente. Dicho cálculo ha sido realizado suponiendo el caso de un matrimonio con hijos que obtiene unos ingresos brutos equivalentes a los de un trabajador medio, según vienen expresados, para el año 1983, en un estudio de la OCDE¹². Los ingresos correspondientes al año 1988 han sido calculados actualizando los anteriores en función de la variación media de la remuneración de los asalariados¹³. Una vez obtenida la base imponible (practicando las reducciones en la cuota pertinentes), la obtención del tipo medio se hizo a partir de la escala de gravamen de cada país, según el año.

De esta manera he calculado el importe de la desgravación máxima que cada país concede en términos de la moneda nacional. El siguiente paso ha sido la homogeneización de dichos datos en una sola moneda. Para ello he tomado los tipos de cambio medios de cada moneda respecto al dólar estadounidense. Por último he incluido otra referencia calculando la proporción que supone la desgravación en función del salario medio antes mencionado.

El Cuadro 5.12 recoge estos resultados para los países de la Comunidad Europea. Lo primero que puede destacarse es el importante aumento en el importe de las desgravaciones, tanto en términos absolutos como en porcentajes respecto al salario. Entre 1983 y 1988 la desgravación pasa de suponer menos

¹² Pueden verse al respecto los informes nacionales recogidos en OCDE (1986), op. cit..

¹³ Datos disponibles en OCDE: *National Accounts, 1960-1989* (vol. I: Main Aggregates). OCDE, París, 1991.

de un 2 por cien de los ingresos (como media de todos los países) a alcanzar una media de un 4 por cien.

CUADRO 5.12: ESTIMACIÓN DEL AHORRO FISCAL MÁXIMO. VARIOS PAÍSES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.

1983			
Ahorro fiscal máximo			
País	En moneda nacional	En dólares	Como % de los ingresos ¹
Francia	600	78,74	0,82%
Grecia	10.350	117,75	2,58%
1988			
Ahorro fiscal máximo			
País	En moneda nacional	En dólares	Como % de los ingresos ¹
Alemania	2.735	1.557,52	6,33%
Bélgica	21.219	577,11	3,27%
Francia	3.750	629,51	3,91%
Luxemburgo	18.000	489,56	2,07%
Portugal	28.800	200,06	4,43%

Fuente: elaboración propia.
¹ Proporción que supone la desgravación en relación a los ingresos brutos de un trabajador medio.

Para el año 1988 (sobre 1983 no tenemos datos para efectuar comparaciones) podemos ver cómo la estimación en dólares puede ser engañosa. Veamos, por ejemplo, el caso de Portugal. Aparentemente parece el país menos

generoso, ya que el ahorro fiscal máximo es sólo de 200 dólares. Sin embargo, en relación al porcentaje de los ingresos medios sólo es superado por Alemania.

La metodología utilizada ha sido la misma para los restantes países de la OCDE, cuyos resultados aparecen en el Cuadro 5.13. Desafortunadamente la falta de datos ha impedido efectuar la estimación correspondiente al año 1988.

CUADRO 5.13: ESTIMACIÓN DEL AHORRO FISCAL MÁXIMO. VARIOS PAÍSES DE LA OCDE.

País	Ahorro fiscal máximo		
	En moneda nacional	En dólares	Como % de los ingresos ¹
Australia	1.050	945,95	6,64%
Canadá	400	325,20	2,34%
Estados Unidos	648	648,00	3,53%
Noruega	440	60,27	2,98%
Nueva Zelanda	310	206,67	3,11%

Fuente: elaboración propia.

¹ Proporción que supone la desgravación en relación a los ingresos brutos de un trabajador medio.

No obstante los datos referentes al año 1983 son bastante interesantes. Tomando la estimación en dólares norteamericanos podemos ver cómo Australia y Estados Unidos parecen los países más generosos en sus desgravaciones. Pero analizando la columna de porcentajes esta impresión se desvanece en parte. Australia aún

mantiene un alto nivel en su desgravación, pero hemos visto que el ámbito de este beneficio fiscal es claramente diferente a los demás. El resto de los países son bastante homogéneos en sus desgravaciones, manteniéndose éstas en niveles que rondan el 3 por cien de los ingresos de un trabajador medio. Esta cifra es sensiblemente superior a la de los países de la Comunidad Europea para el mismo año, pero la comparación cambia de signo cuando tenemos en cuenta el año 1988 para los países de las Comunidades Europeas.

2.5. El gasto público en educación preprimaria.

Por último, para completar la información presentada en las páginas anteriores, puede ser útil recoger el gasto público en educación preprimaria¹⁴. Es éste un dato muy limitado, en tanto recoge exclusivamente el gasto que el sector público realiza en servicios de atención a la infancia que se consideran incluidos dentro del sistema educativo. No obstante, y a falta de información más detallada, pienso que ésta puede complementar las anteriores, de manera que se obtenga una visión medianamente clara del conjunto. Para ello presento dos grupos de datos.

En primer lugar, el Cuadro 5.14 recoge el número de alumnos matriculados en enseñanza preprimaria (según terminología de la UNESCO, hace referencia a la etapa anterior a la escolarización obligatoria) y la proporción de éstos que asisten a centros privados. Como puede verse en el cuadro, existe una gran diversidad entre unos y otros países. No obstante, este último dato debe ser tomado con precaución ya que no se precisa la información acerca de la financiación pública en los centros privados ni respecto de la subvención que se concede a los padres en centros públicos.

¹⁴ Utilizo esta denominación porque es la utilizada por la UNESCO en sus estadísticas, y más adelante explico su contenido. He preferido no alterar esta terminología, aunque no coincide con la utilizada habitualmente en estas páginas.

**CUADRO 5.14: ALUMNOS MATRICULADOS Y
 PROPORCIÓN DE MATRÍCULA PRIVADA.**

País	Año	Alumnos matriculados	Proporción privada
PAÍSES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS			
Alemania (RFA)	1988	1.645.959	66%
Bélgica	1987	371.509	58%
Dinamarca	1988	51.814	9%
España	1987	1.054.241	37%
Francia	1988	2.504.125	12%
Grecia	1986	155.527	5%
Irlanda	1987	142.018	100%
Italia	1988	1.550.283	30%
Luxemburgo	1987	7.983	n.d.
Países Bajos	1985	399.453	69%
Portugal	1985	128.089	27%
Reino Unido	1987	695.000	7%
RESTO DE PAÍSES DE LA OCDE			
Australia	1988	175.079	26%
Austria	1988	192.385	26%
Canadá	1988	452.230	4%
Estados Unidos	1986	6.515.000	36%
Finlandia	1988	47.483	5%
Japón	1988	2.041.820	77%
Noruega	1988	118.852	35%
Nueva Zelanda	1988	61.409	99%
Suecia	1988	286.711	n.d.
Suiza	1988	134.804	n.d.
sigue...			

CUADRO 5.14: ALUMNOS MATRICULADOS Y
 PROPORCIÓN DE MATRÍCULA PRIVADA.

País	Año	Alumnos matriculados	Proporción privada
PAÍSES DE LA EUROPA DEL ESTE			
Alemania (RDA)	1988	764.423	-
Bulgaria	1988	339.891	-
Checoslovaquia	1988	651.365	-
Hungría	1988	393.735	-
Polonia	1988	1.383.403	0%
Rumania	1987	828.079	-
URSS	1988	12.565.000	-
Fuente: UNESCO: <i>Anuario Estadístico</i> . 1990.			

Para intentar completar la información anterior, en el Cuadro 5.15 se recoge información acerca del gasto público en educación preprimaria. He calculado el gasto por alumno y he homogeneizado los datos, de manera que se expresen en dólares norteamericanos. Ahora las cifras aparecen menos dispares que en el cuadro anterior. Sin embargo la información no es del todo fiable ya que, como hemos comentado, la financiación pública a la educación infantil no es sólo responsabilidad de departamentos relacionados con la educación, sino que a menudo proviene también de la actuación pública en el mercado de trabajo, en la asistencia social, o en la búsqueda de la igualdad de oportunidades entre los sexos.

CUADRO 5.15: GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN PREPRIMARIA. 1988 (ver notas).

País	Gasto total	Gasto por alumno	
		En moneda nacional	En dólares USA
PAÍSES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS			
Alemania (RFA) ¹	3.276,1	1.990,42	1.133,50
Bélgica	n.d.	n.d.	n.d.
Dinamarca	n.d.	n.d.	n.d.
España ³	10.340,5	9.808,48	79,44
Francia	29.183,9	11.654,34	1.956,41
Grecia ²	8.523,5	54.804,18	391,51
Irlanda ²	100,4	707,26	1.050,90
Italia ²	2.915.900,0	1.880.800,00	1.445,02
Luxemburgo	442,3	55.411,35	1.484,21
Países Bajos ¹	n.d.	n.d.	n.d.
Portugal ¹	5.259,0	41.057,02	240,95
Reino Unido ¹	636,8	916,21	1.497,08
RESTO DE PAÍSES DE LA OCDE			
Australia ¹	244,5	1.396,79	1.091,24
Austria	4.744,9	24.663,55	1.997,37
Canadá	n.d.	n.d.	n.d.
Estados Unidos ²	n.d.	n.d.	n.d.
Finlandia	-	-	-
Japón ¹	542.700,0	265.800,00	2.074,34
Noruega	-	-	-
Nueva Zelanda ¹	55,3	901,01	590,44
Suecia	67,6	235,65	38,46
Suiza ¹	358,2	2.657,30	1.816,33
sigue ...			

CUADRO 5.15: GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN PREPRIMARIA. 1988 (ver notas).

País	Gasto total	Gasto por alumno	
		En moneda nacional	En dólares USA
PAÍSES DE LA EUROPA DEL ESTE			
Alemania (RDA)	1.762,1	2.305,14	1.232,69
Bulgaria	334,5	984,18	578,93
Checoslovaquia	3.224,5	4.950,40	526,64
Hungría	8.447,8	21.455,45	425,59
Polonia	111.172,1	80.361,29	186,65
Rumania	n.d.	n.d.	n.d.
URSS	8.577,6	682,66	1.115,45
Notas: ¹ el dato corresponde al año 1987 ² el dato corresponde al año 1986 ³ el dato corresponde al año 1979 Fuente: elaboración propia a partir de datos de UNESCO, op. cit..			

2.6. Un intento de clasificación de los países analizados.

Mi intención en este epígrafe es ofrecer un criterio de clasificación de los países en función de la información recopilada. No se trata de una tarea fácil, ya que son muchas las variables analizadas, y mucho menos exacta, sino que inevitablemente hay que recurrir a generalizaciones que casi siempre son imprecisas. No obstante la idea es reagrupar a los países en función de la atención que conceden y de los recursos que invierten en el cuidado de los niños pequeños. Desde este punto de vista podemos distinguir tres grupos de países que responden a tres tipos diferentes de políticas. Dos de ellas son claramente contrapuestas, mientras que la tercera está más indefinida, probablemente reflejando la transición de una a otra situación.

Empezando desde el nivel más bajo, el primer grupo comprendería a países como Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido, Australia, Austria, Canadá, Estados Unidos, Japón, Nueva Zelanda y Suiza. Este grupo responde a lo que he denominado el **modelo anglosajón**¹⁵. Se trata de países que contemplan la concepción y la crianza de los niños como un problema

¹⁵ La terminología utilizada para caracterizar cada grupo de países no es en absoluto rigurosa, sino que responde a la procedencia de la mayoría de los países que forman cada colectivo. Por otro lado, los países de cada grupo no siguen un tipo de política idéntico. A veces las diferencias son más acusadas dentro de un grupo que respecto a otro. Es el caso de los Países Bajos, cuya política está más alejada por ejemplo de Estados Unidos, que de algunos países europeos. La línea divisoria es como siempre algo convencional, pero cada grupo de países presenta ciertas peculiaridades, como veremos.

estrictamente privado, por lo que el sector público en este contexto dedica pocos recursos a ayudar a las familias. Esto implica la inexistencia o precariedad de las excedencias laborales: se considera la relación entre empresario y trabajador un asunto estrictamente privado, en el que el sector público no debe intervenir. En este grupo encontraremos a los países en que el permiso por maternidad, si existe, es más pacato, a pesar de tratarse de la medida más generalizada y homogénea internacionalmente. La mayoría de estos países, por otro lado, no disponen de excedencia parental o, si la prevén, en ningún caso incorporan transferencia alguna.

Respecto a la existencia de servicios de educación infantil de financiación pública se detectan claras insuficiencias. En los casos más extremos sólo existen servicios de financiación pública para niños desfavorecidos, sobre todo económicamente. La financiación pública en este sector es contemplada más como una medida de lucha contra la pobreza que como un servicio que se presta globalmente a la comunidad. Las necesidades están más insatisfechas en el caso de los niños más pequeños (menores de 3 años). El número de plazas para este grupo de edad es prácticamente nulo. Además si ambos padres trabajan tampoco puede uno de ellos dedicarse personalmente al cuidado de su hijo si no es a costa de su trabajo, dadas las carencias de las excedencias laborales. Cuando los niños son mayores (entre 3 años y la edad escolar) el número de plazas de financiación pública aumenta, pero sin llegar a cubrir en ningún caso a más del 50 por cien

de la población en este grupo de edad. Aún así la jornada media de estos centros es muy reducida (una media de tres horas diarias, no necesariamente todos los días de la semana), lo que impide liberar a los padres, incluso en el mejor de los casos, del cuidado de sus hijos durante la jornada laboral.

En suma en el modelo anglosajón el problema del cuidado del niño recae casi exclusivamente en sus padres. Cuando tiene un hijo, la pareja debe decidir qué es más rentable: que uno de ellos permanezca en casa, frecuentemente a costa de su trabajo, o adquirir en el mercado servicios de atención a la infancia, generalmente costosos. La única alternativa es conseguir que sea un familiar (frecuentemente la abuela) el que se ocupe del niño mientras sus padres trabajan.

En el extremo opuesto se podría situar el **modelo nórdico** o del este¹⁶, donde habría que incluir a Bélgica, Dinamarca, Francia, Finlandia, Suecia, Alemania (RDA), Checoslovaquia y Hungría. A diferencia del modelo anglosajón, en estos países la sociedad se implica directamente en el problema de la crianza de los niños, lo que se traduce en medidas mucho más decididas¹⁷.

¹⁶ Hay que recordar que los datos hacen referencia, en general, al año 1988, justo antes del derrumbamiento de las economías planificadas. Aunque actualmente la situación será muy distinta, los datos recogidos pueden servir de referencia respecto al resto de países. En todo caso, como se puede ver, no todos los países del bloque del este pueden ser incluidos en este grupo. Pero evidentemente donde no aparecen en ningún caso es en el modelo anglosajón.

¹⁷ En ocasiones esta implicación es extrema, hasta el punto de la usurpación. Se observa en la política de algunos de estos países un fuerte componente pronatalista o poblacionista, cuyo ejemplo más claro es el de Francia y el de algunos países del este.

Sea por tradición (países nórdicos), sea por imposición ideológica (países del este) la problemática del trabajo de la mujer es tenida en consideración. No es de extrañar que estos países tengan las mayores tasas de participación laboral de la mujer del mundo. La idea subyacente es que toda la población, sean hombres o mujeres, tiene el derecho (países nórdicos), o incluso la obligación (países del este), de conseguir la autonomía económica a través del trabajo de mercado. Por ello el sector público se ocupa de satisfacer las necesidades que la puesta en práctica de esta idea conlleva. Y para ello se instrumentan una amplia variedad de medidas, en ocasiones ofreciendo diferentes alternativas a los padres.

Las excedencias laborales vigentes en estos países se encuentran entre las más avanzadas del mundo. El permiso por maternidad suele ser bastante prolongado e implica siempre una transferencia cuyo importe está muy cercano al salario que se deja de percibir. Sin embargo en ocasiones la contraprestación está sujeta a un máximo, lo que refleja cierta preocupación acerca de los efectos redistributivos de esta medida. Los permisos parentales son también extensos y casi siempre están retribuidos, aunque a una tasa inferior. Además es más frecuente la existencia de un máximo a percibir durante la baja, o incluso que la transferencia sea una cantidad constante. De esta manera se ofrece a las parejas cuyos miembros trabajan una alternativa atractiva respecto al cuidado de su hijo: uno de los dos ascendientes puede dejar temporalmente el empleo y recibe una compensación parcial por el salario que deja de percibir.

Respecto a los servicios de educación infantil de financiación pública se puede decir que existe una oferta amplia, coherente y consolidada. Para el primer grupo de edad considerado, niños menores de 3 años, existen plazas para una cifra que ronda el 20 por cien, muy superior al resto de los países. Probablemente sea éste el rasgo que mejor caracteriza al modelo nórdico, máxime cuando el cuidado del niño por terceros es una alternativa al cuidado en el propio hogar por uno de los padres, que disfruta de un permiso remunerado. Así los padres, y especialmente las madres, pueden optar por dejar su puesto de trabajo sin ver excesivamente mermados sus ingresos, o por seguir trabajando sin que el coste monetario del cuidado de su hijo sea prohibitivo. El objetivo que persiguen estos países es que exista una plaza de educación infantil para cada niño cuyos padres lo necesiten (evidentemente el porcentaje estará muy alejado del cien por cien, ya que hay que descontar a las parejas en las que un adulto está disponible, por no trabajar o por disfrutar de un permiso).

Prácticamente todos los niños entre 3 años y la edad de escolarización obligatoria tienen a su disposición una plaza que está financiada públicamente, al menos en parte. Las formas de financiación son muy variadas y el nivel de gobierno que ofrece esta financiación también. Pero usualmente la participación de los padres es pequeña, y suele depender del nivel de ingresos. Parece ser que aquí preocupan más los efectos redistributivos, porque ahora se trata de financiar servicios que utilizan todos los niños, independientemente de la condición laboral

de los padres. Ya no es tan importante incentivar determinados comportamientos laborales (o al menos no lo es para toda la población), sino que ahora lo más importante es el bienestar del niño. En la mayoría de estos países la educación infantil se contempla como algo beneficioso para el propio niño, por lo que se ofrece a todos ellos.

Por último, al resto de los países los he clasificado como pertenecientes al denominado **modelo europeo**, que incluiría a Alemania (RFA), España, Grecia, Italia, Portugal, Noruega, Bulgaria, Polonia, Rumania y la Unión Soviética. Se trata de un conjunto de países que han empezado a asumir la idea de que la sociedad tiene responsabilidades respecto a la crianza de los niños. Sin embargo algunos aún se enfrentan a barreras ideológicas (sigue teniendo cierta importancia la concepción privada de los asuntos familiares) o sencillamente no disponen de los recursos necesarios para alcanzar las metas que desean (o dicho de otra manera, existen otros asuntos que tienen prioridad presupuestaria). Son países que suelen mostrar una tendencia clara en dirección al modelo nórdico (excepto los países del este por su precaria situación actual), donde los avances están en función de las disponibilidades (a diferencia de los países anglosajones donde existe un substrato ideológico que fundamenta su postura).

En los países del modelo europeo el permiso por maternidad es muy completo, prácticamente idéntico al modelo nórdico. También es frecuente la

existencia de excedencias parentales, aunque raramente están retribuidas. El ascendiente tiene la posibilidad de dejar temporalmente su trabajo para ocuparse de su hijo, pero el coste de esta decisión es muy elevado.

En cuanto a los servicios de educación infantil la mayor diferencia respecto al modelo nórdico se produce en relación a los niños menores de 3 años. En muchos países persiste la idea de que quien debe ocuparse de cuidar al niño es su madre, aunque cada vez es más frecuente la asistencia a centros. El sector público, sin embargo, va ligeramente retrasado respecto a la evolución social. Para los niños mayores de 3 años los servicios están bastante extendidos, siendo crecientes conforme crece la edad del niño, y alcanzando el cien por cien en edades próximas a la escolarización obligatoria.

3. Análisis pormenorizado por países.

En este apartado voy a incluir la información que me ha servido de referencia para elaborar los anteriores. Esta información se presenta para cada uno de los países analizados, y ha sido obtenida a partir de la bibliografía citada al principio de cada capítulo además de la específica para cada país en concreto, en cuyo caso se señala.

En este apartado principalmente recojo el estado actual respecto a los tres tipos de medidas que estoy analizando: excedencias laborales, oferta de plazas de educación infantil que incorporan algún tipo de financiación pública, y desgravaciones fiscales relacionadas con el gasto en este tipo de servicios. Si he dejado la información detallada para el final del capítulo es por evitar su lectura al lector no interesado especialmente en ella. Soy consciente de que esta información tiene un carácter muy específico, por lo que puede ser de utilidad sólo para propósitos muy concretos. Por lo tanto, me parece innecesario que el lector que no necesita trabajar con estos datos realice esta engorrosa tarea, máxime cuando no va a perder en absoluto el hilo conductor de este trabajo. Por

ello es posible pasar directamente al capítulo siguiente sin que por ello se produzca pérdida alguna en la argumentación¹⁸.

Antes de comenzar con la exposición de esta información es conveniente realizar una precisión terminológica. Si hasta ahora he utilizado indistintamente términos como "educación infantil", "atención a la infancia" o "cuidado del niño", en este apartado se hace necesario precisar algo más, siguiendo en parte la terminología introducida por las Comunidades Europeas¹⁹. Así podemos distinguir las siguientes categorías:

- **GUARDERÍA.** Grupo de servicios de atención a la infancia para niños menores de 2 años, y generalmente menores de 12 meses, hasta la edad de 3 o 4 años.
- **CENTRO DE EDADES MIXTAS.** Grupo de servicios que admite niños menores de 3 y también entre 3 años y la edad escolar. Normalmente están pensados para complementar otro tipo de servicios, como el preescolar.

¹⁸ Sin embargo, me parece que la recopilación de información supone un trabajo de cierta importancia y, dada la escasez de estudios de este tipo, puede ser útil para aquellas personas que desean trabajar sobre el tema que aquí se trata, o sobre otros relacionados con él. Debido a esto he incluido esta información, para que pueda servir de referencia al individuo que desea elaborarla de manera distinta a la que aquí se ha presentado.

¹⁹ MOSS, op. cit., pág. 15.

- **ATENCIÓN Y CUIDADOS POR PARTICULARES.** Servicios ofrecidos a uno o a un grupo de niños en la casa del sujeto que presta el servicio. Pueden trabajar independientemente o formar parte de una organización.
- **ATENCIÓN Y CUIDADOS EN EL PROPIO HOGAR.** Similar al anterior, sólo que el sujeto que presta el servicio lo hace en el hogar del propio niño. Suele ser un servicio individual.
- **GRUPOS DE JUEGO.** Para niños entre 2 años y la edad escolar. Se sitúan fuera del sistema educativo, y generalmente ofrecen servicios durante menos de 10 horas a la semana.
- **JARDÍN DE INFANCIA.** Grupo de cuidados para niños entre 2 años y la edad escolar. No está incluido en el sistema educativo pero, a diferencia del tipo anterior, los niños acuden más de 20 horas semanales.
- **SERVICIOS PREESCOLARES.** Forma parte del sistema educativo. En general, se ofrecen servicios para niños entre 3 años y la edad escolar.

Cuando sea posible se ofrecerá la denominación específica del servicio en cada país. Estas distinciones son necesarias porque las condiciones del servicio varían considerablemente de una a otra categoría: número de horas que asisten los niños, cualificación del personal, etcétera. Hasta ahora no había sido necesario precisar tanto, pero cuando se ofrece información para su posterior utilización, pienso que lo más adecuado es proporcionar todos los datos

disponibles, de manera que quien trabaje con esta información será el que elimine aquella parte que no le parezca importante.

3.1. El ámbito de la Comunidad Europea.

Alemania (RFA).

Excedencias laborales.

En la República Federal Alemana existe un permiso por maternidad de 14 semanas (6 han de tomarse antes del parto y las 8 restantes después). Durante este período la retribución que recibe la madre alcanza el cien por cien de su sueldo.

A partir de este momento el padre o la madre pueden solicitar la excedencia parental, que se extenderá hasta que el niño cumpla 1 año. Esta excedencia está remunerada durante los seis primeros meses en una cantidad equivalente al salario base. Durante el resto del permiso, será necesario superar una prueba de renta para obtener alguna compensación.

Oferta de servicios de educación infantil financiados públicamente.

Los servicios de atención a la infancia son responsabilidad de los servicios sociales de los estados ("länder"). El gobierno federal establece tan sólo el marco general.

La autoridad local crea y administra centros de atención infantil sólo cuando las organizaciones privadas no lo hacen. El porcentaje de centros privados y públicos varían según el estado y el municipio. En general el 70 por cien de los centros están patrocinados por instituciones privadas (sobre todo las iglesias católica y protestante). Alrededor del 2 por cien de los centros son llevados por organizaciones comerciales privadas, incluyendo empresas que ofrecen estos servicios a sus empleados.

Para los niños menores de 3 años, en 1986-87 existían plazas para el 3 por cien de los niños de este grupo de edad, generalmente (2 por cien) en guarderías ("krippen") o en centros de edades mixtas (para niños entre 0 y 6 años), aunque algunos niños son admitidos en jardines de infancia ("kindergarten") a los 2 años (aunque no es lo correcto) o son cuidados por particulares ("tagesmutter") subvencionados con fondos públicos. El reducido número de las plazas se debe en parte a la creencia de que la atención en guarderías sólo debe ser utilizada en casos de emergencia. Lo normal es que el niño sea atendido por su propia familia.

La mayor parte de las guarderías y centros de edades mixtas están a cargo de las autoridades locales, aunque no faltan los dirigidos por organizaciones privadas. Los centros dirigidos por los padres son escasos.

Entre los 3 años y la edad escolar (6-7 años) la forma predominante es el jardín de infancia, que suele estar a cargo de organizaciones privadas. A diferencia de la opinión respecto a las guarderías, la asistencia al jardín de infancia se ha considerado siempre como una parte importante del desarrollo infantil. Por ello no es de extrañar que en 1987 el 78 por cien de los niños de esta edad acuda a estos centros (el 33 por cien de 3 años, el 70 por cien de 4 años y el 80 por cien de 5 y 6 años). La mayoría de los centros (88 por cien) funcionan 4 horas por la mañana. El resto está disponible durante 2 horas más por la tarde, aunque en ocasiones el niño tiene que ir a su casa a comer. Esta falta de adecuación del horario provoca que muchos padres recurran a otros servicios de atención a la infancia. El horario escolar tampoco es favorable, ya que se cubre 4 ó 5 horas por la mañana.

Muy pocos niños de 5 y 6 años (6 por cien) acuden a servicios preescolares, que sólo existen en algunos estados.

La financiación de estos servicios es una combinación de subvenciones públicas de los ayuntamientos, las comunidades y los estados, de subvenciones de patrocinadores privados que ponen en marcha centros, y de contribuciones de los padres. Los centros privados o asociados a empresas no reciben subvenciones públicas. Los padres contribuyen a los costes en función del salario, del número de hijos y de la región en que viven. En los jardines de infancia generalmente

todos los padres pagan lo mismo y aquéllos con menos ingresos pueden solicitar el reembolso parcial de su aportación.

En cuanto a los servicios de financiación privada, la principal forma son los particulares, que en principio deben estar organizados y ser regulados por las autoridades con competencias en el bienestar de la juventud, aunque en realidad la mayoría no se someten a este tipo de control. Por lo tanto, no hay información fiable sobre el número de plazas. En general se trata de mujeres que cuidan hasta de dos niños, además del suyo, en su propio hogar. De hecho las autoridades sólo controlan un tercio de estos servicios. En cualquier caso, se supone que muchos padres utilizan este servicio debido al horario inapropiado de los servicios públicos.

Como veremos, la situación de la República Democrática Alemana es muy diferente a la aquí descrita: existe una amplia red de servicios de educación infantil de financiación pública. Las diferencias más sustanciales se producen respecto a la atención de los niños menores de 3 años, mucho más generalizada en el lado este. Los horarios son también más amplios y la participación pública en los costes es mayor, de manera que la aportación de los padres es muy reducida. También existen grandes diferencias en la producción y provisión, predominantemente privada en el oeste, y fundamentalmente pública en el este.

El choque entre las diferentes concepciones de la atención a la infancia se ha puesto de manifiesto con la reunificación alemana. Los problemas de adaptación de los estados de ambas partes han sido recogidos por Monika Jaeckel²⁰. Desde 1989 se observa en el este una continua reducción en la oferta pública de servicios de atención a la infancia, tanto en el número de plazas como en los horarios de apertura. Los modos de vida se han mostrado radicalmente diferentes en uno y otro lado. En la ex República Democrática Alemana la mujer identificaba su futuro con el trabajo y la maternidad, conciliados gracias a la oferta pública de servicios de educación infantil. En el oeste estas dos actividades se han concebido siempre como modos alternativos de vida. El problema en el este ha surgido cuando muchas mujeres han perdido su empleo y se han convertido en amas de casa y únicas cuidadoras de sus hijos, debido a la constante elevación del gasto asociado a este servicio (desde la reunificación se ha triplicado). Se han encontrado en un mundo para el que no habían sido preparadas. Una buena muestra puede ser el siguiente testimonio:

¿Qué se supone que debo hacer todo el día con los niños? Ellos no saben hacer nada por sí mismos. Sus constantes exigencias me vuelven loca, por lo que empiezo a gritarles o incluso a pegarles. Después me arrepiento y me avergüenzo. Pero es que me siento tan abrumada. Cuando decidí tener hijos jamás esperé este tipo de vida. Jamás sospeché que sería la única persona que se ocuparía de ellos. Antes nunca habían supuesto una carga. Yo disfrutaba los fines de semana que pasábamos juntos: salíamos y hacíamos un montón de cosas juntos. Ahora me siento enjaulada

²⁰ JAECKEL, Monika: "Snapshots after Reunification", en EUROPEAN COMMISSION NETWORK ON CHILDCARE: Anual Report 1992. Employment, Equality and Caring for Children.

*con ellos, en un papel de madre para el que nunca he sido preparada.*²¹

Mientras tanto la política de la ex República Federal Alemana se ha ido aproximando a la del este, principalmente a través de dos medidas. Por un lado la extensión del permiso parental en enero de 1992 hasta los 3 años. Se introduce como un puente que cubra el vacío entre la aún extensa oferta de servicios de atención a la infancia en el este y la limitada provisión del oeste. Por otro, la decisión de ofrecer a principios de 1996 una plaza en jardines de infancia para cada niño entre 3 años y la edad escolar.

En resumen, la reunificación ha puesto de manifiesto los problemas derivados de la contraposición de dos concepciones distintas acerca del cuidado de los niños y acerca, en suma, de los propios estilos de vida. La concepción del oeste que contempla el hecho de tener hijos como un problema básicamente privado y que exige a la mujer que efectúe su elección sobre el proyecto de vida que desea llevar a cabo. El este, que impone a la mujer el trabajo y la procreación como único estilo de vida, y que ofrece a cambio ayuda pública para hacer compatibles estos dos objetivos.

²¹ Artículo de Anna KRÄTCHHELL, aparecido en el Rheimescher Merker de 14 de junio de 1991 (obtenido de JAECKEL, op. cit.).

Desgravaciones fiscales.

La República Federal Alemana contempla una exención de los gastos de ayuda doméstica siempre que ésta tenga el status de empleado, incluidos los seguros y derechos de protección social. Esta reducción en la base del impuesto está sujeta a un límite absoluto: para el año 1983 no dispongo del dato correspondiente, pero sí para 1988, donde estos gastos eran deducibles hasta 12.000 marcos alemanes.

Bélgica.

Excedencias laborales.

La excedencia por maternidad en Bélgica comprende 14 semanas. Se deben tomar obligatoriamente ocho semanas después del parto, mientras que las restantes seis semanas pueden ser disfrutadas antes o después del parto. Se cobra en función del salario: durante el primer mes del permiso se percibe como media un 82 por cien del mismo, y durante el resto alrededor del 75 por cien (aunque en este caso la remuneración está sujeta a un máximo).

En Bélgica no está establecida como tal una excedencia parental. Sin embargo los padres pueden solicitar un permiso ("interruption de la carrière

professionnelle") cuya duración oscila entre los seis y los doce meses. Durante el permiso se paga una remuneración básica.

Oferta de servicios de educación infantil financiados públicamente.

Los entes públicos responsables son los departamentos de asistencia social de cada una de las 3 comunidades belgas: Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE) en la comunidad francesa, Kind en Gezin (K&G) en la comunidad flamenca y Dienst für Kind und Familien (DKG) en la comunidad germana. Estos departamentos no suministran directamente los servicios, pero ofrecen subvenciones a las autoridades locales u organizaciones privadas, y regulan y supervisan los servicios de financiación pública o privada.

En 1988 existían servicios de educación infantil para aproximadamente el 20 por cien de los niños menores de 3 años. La mitad eran servicios preescolares para niños de 2 años y medio; un 5 por cien de este grupo de edad acudía a guarderías, para niños entre 0 y 3 años; y un 4 por cien eran atendidos por particulares.

Por otro lado, alrededor del 95 por cien de los niños entre 3 y 5 años asiste a servicios preescolares (la edad escolar está fijada en los 6 años). El horario comprende de 8:30 a 15:30 horas, con una pausa de una hora para la

comida (que en ocasiones se presta en el propio centro), y cierran los miércoles por la tarde. La mayor parte de los niños asiste la jornada completa.

Los padres pagan por los servicios de financiación pública en función de sus ingresos. Mientras que los servicios preescolares están ampliamente extendidos, existen fuertes diferencias locales respecto a los niños menores de 3 años.

Respecto a los servicios de atención a la infancia de financiación privada, la principal fórmula utilizada es la de cuidados particulares. Estas personas deben darse de alta y reciben supervisión de los organismos arriba citados, pero una gran parte no lo hace.

Un estudio llevado a cabo por la K&G en 1989 mostraba que el 54 por cien de los niños menores de 3 años era atendido por sus propias familias; el 28 por cien recibía atención en los servicios de financiación pública y el 19 por cien, servicios ofrecidos por particulares.

A lo largo de los últimos años (1985-1990), y debido a limitaciones presupuestarias, el crecimiento de estos servicios ha sido muy limitado. Incluso las autoridades locales han amenazado con cerrar establecimientos.

Desgravaciones fiscales.

En 1983 Bélgica no contemplaba ninguna desgravación específica por gastos en educación infantil. Sin embargo, para 1988 sí que se permite la exención del 80 por cien de los gastos de atención a los niños menores de 3 años, hasta un máximo de 345 francos belgas diarios, por cada niño. Los padres deben ofrecer prueba de pago y utilizar un servicio de financiación pública o autorizado por la Administración.

Por otra parte, se concede una reducción impositiva de 10.000 francos por año a todos los padres con hijos menores de 3 años que no pueden justificar la realización de este tipo de gastos, incluso en el caso de que aquéllos no trabajen, o no hayan incurrido en los mismos.

Dinamarca.

Excedencias laborales.

En Dinamarca no existe propiamente la excedencia parental. Sin embargo existe un permiso por maternidad muy amplio, que de alguna manera cubre lo que en otros países se ofrece a través de ambos permisos. El permiso por maternidad está establecido en 28 semanas, de las cuales 24 deben tomarse después del parto. Pasado un determinado período después del parto (14 semanas), el permiso puede

ser compartido por ambos ascendientes. La retribución pagada está establecida en un 90 por cien del salario (sujeta a un máximo), pero a través de los convenios colectivos en la mayor parte de los casos alcanza el cien por cien.

Oferta de servicios de educación infantil financiados públicamente.

Los servicios de atención a la infancia son responsabilidad del Ministerio de Asuntos Sociales y de las autoridades locales de asistencia social, con dos excepciones: los servicios de educación preescolar y los servicios extraescolares en las escuelas, que son responsabilidad del departamento de educación de las autoridades locales.

La estructura social desarrollada durante los últimos 20 años está basada en el concepto de que la responsabilidad de la crianza de los niños descansa conjuntamente en los padres y en la sociedad. Las autoridades locales de cada una de las 275 municipalidades son responsables del suministro del número de plazas "necesario" para los niños entre 0 y 14 años. Sin embargo, no se especifica qué se entiende por necesario, ni existen sanciones cuando no se cumple.

En 1989 existían plazas de financiación pública para un 48 por cien de los niños menores de 3 años, el nivel más alto de la Comunidad Europea. Un 60 por cien de dichas plazas correspondía a cuidados ofrecidos por particulares

("formidlet dagpleje"), un 28 por cien a guarderías ("vuggestuer"), un 8 por cien a centros de edades mixtas ("integrerede institutioner"), y el resto a jardines de infancia que aceptan en ocasiones niños de 2 años.

Las guarderías admiten niños entre 0 y 2 años de edad, y funcionan entre 10 y 12 horas diarias. El jardín de infancia atiende a niños entre 3 (en ocasiones 2) y 6 años y, en general, tiene el mismo horario de funcionamiento.

Respecto a los servicios para niños entre 3 años y la edad escolar (7 años), todos los niños de 5 y 6 años asisten a los servicios preescolares ofrecidos en las escuelas primarias, durante 3 horas diarias. En general el 85 por cien de los niños acude a algún servicio de atención infantil. Si descontamos la educación preescolar, el 70 por cien de los niños asiste a otro tipo de servicio, que se reparte de la siguiente forma: jardines de infancia (61 por cien), centros de edades mixtas (17 por cien), servicios de cuidados particulares (12 por cien) y servicios extraescolares (9 por cien). Hay que tener en cuenta que los niños que asisten a la preescolar utilizan frecuentemente otro tipo de servicio, dado que ésta sólo ocupa 3 horas diarias.

Los servicios ofrecidos están a cargo de las autoridades locales o de organizaciones privadas (organizaciones de voluntarios, empleadores, cooperativas de padres, etcétera). Estas instituciones pueden recibir ayuda financiera del

municipio, y están sujetos a su control y regulación. Como media, un 60 por cien de los servicios son prestados por el sector público, y un 40 por cien es privado. Sin embargo, independientemente de la propiedad del servicio, todos los centros financiados públicamente deben tener las mismas condiciones y normas.

El acceso a estos servicios no es aún un derecho universal. Dada la relativa escasez, los hijos de familias monoparentales y de padres trabajadores a tiempo completo tienen prioridad en los centros.

Las subvenciones estatales para el funcionamiento de los centros, sean de propiedad pública o privada, cubren el 50 por cien del alquiler del local y el 50 por cien de los costes de funcionamiento no cubiertos por los pagos de los padres, hasta un cierto límite. Sin embargo, en 1987 se introdujo un nuevo sistema de asignación de fondos, menos rígido que el anterior, de manera que las autoridades locales pudieran decidir el destino de esos fondos. Los efectos de este cambio aún no han podido ser observados.

Los pagos de los padres varían de acuerdo con la renta, y están fijados por el gobierno federal: aquéllos padres cuya renta es inferior a 40.001 coronas no pagan nada; si la renta conjunta supera las 135.001 coronas, entonces pagan la totalidad de la matrícula. Globalmente en centros subvencionados los padres pagan un 35 por cien. No obstante, muchas autoridades locales subvencionan los

pagos paternos: en 1986, 168 de las 275 municipalidades destinaron 605 millones de coronas a reducir el pago de los padres.

Los servicios de educación infantil de financiación privada tienen un papel muy secundario. Dinamarca es el único país de la Comunidad en el que los servicios de financiación pública se ocupan de más niños menores de tres años que los particulares y las familias. En 1989, el 47 por cien de los menores de 3 asistía a servicios de financiación pública, frente a un 8 por cien cuidados por la familia y un 15 por cien cuidados en servicios privados (particulares, prácticamente no existen guarderías privadas).

Entre 1985 y 1990 se observa una sustitución de guarderías por centros de edades mixtas y cuidados particulares. El gobierno estima que el sistema actual es muy caro, por lo que trata de incentivar el cuidado infantil llevado a cabo por particulares y desincentivar el proporcionado por los centros. También se está estudiando la ampliación de la excedencia por maternidad y la reducción de la edad de escolarización obligatoria.

Desgravaciones fiscales.

No existen.

España²².

Excedencias laborales.

El permiso por maternidad está fijado en 16 semanas, de las cuales hasta 6 pueden tomarse antes del parto. Por lo tanto, la excedencia postnatal oscila entre 10 y 16 semanas. La retribución pagada por la seguridad social alcanza el 75 por cien del salario, aunque en ocasiones se completa éste a través de convenios colectivos. Parte de este permiso puede ser utilizado por el padre.

También está prevista una excedencia parental, no retribuida, cuya duración puede alcanzar hasta 12 meses.

Oferta de servicios de educación infantil financiados públicamente.

Para los niños entre 0 y 4 años, las Comunidades Autónomas tienen competencias para establecer y organizar instituciones para el cuidado de los niños, normalmente a través de los Ayuntamientos. Para los niños entre 4 y 6 años, algunas comunidades no tienen competencias, en cuyo caso quien se encarga es el Ministerio de Educación y Ciencia.

²² La información que a continuación se ofrece ha sido elaborada a partir de las fuentes utilizadas para el resto de países. Se trataba de comparar la situación española en igualdad de condiciones que el resto de los países. No obstante, el lector puede encontrar información más reciente y detallada en el capítulo séptimo.

Para niños menores de 3 años existen tres tipos de servicios de financiación pública: guarderías (para niños menores de 4 años), centros de edades mixtas ("escuela infantil") y algunos niños de 2 años que reciben servicios de educación preescolar. Alrededor del 6 por cien de los niños de 2 años (suponen un 2 por cien del total de niños menores de 3 años) asistieron a servicios preescolares en el curso 1986-87. La mayoría de las plazas las ofrecían escuelas privadas, algunas de las cuales no reciben financiación pública. No hay suficientes datos como para calcular la cobertura, pero es posible que no sobrepase el 5 por cien.

Los niños de 3 a 5 años (la escolarización obligatoria se inicia a los 6 años) pueden ir a guarderías (hasta los 4) o centros de edades mixtas (hasta los 6). La mayor parte sin embargo asiste a servicios preescolares, de los cuales el sector público ofrece directamente dos tercios de las plazas. La jornada escolar va de 9:00 a 17:00 horas con un descanso de 3 horas para comer (algunos centros ofrecen comida y supervisión durante esta pausa).

No hay información sobre asistencia a guarderías o centros de edades mixtas. Alrededor del 20 por cien de los niños de 3 años y el 90 por cien de los de 4 y 5 años asisten a servicios preescolares. Es probable que alrededor de un 70 por cien de los niños de 3 a 5 años asista a algún servicio de financiación pública.

En los centros privados los padres pagan por la totalidad de los gastos, aunque a veces existe subvención pública. En los centros públicos los gastos son cubiertos por el ministerio, aunque se les puede pedir a los padres una contribución para alimentación. El Ministerio de Trabajo asigna fondos a las guarderías laborales (en muchos casos cedidas también a las Comunidades Autónomas), donde sólo pueden acudir hijos de padres trabajadores.

Los servicios de educación infantil de financiación exclusivamente privada al parecer superan a los servicios financiados públicamente. También suelen ofrecer servicios de peor calidad. Los cuidados particulares no están muy extendidos, al contrario que los cuidados en el propio hogar ("canguros"). Las guarderías y los particulares que no reciben fondos públicos no son supervisados ni están autorizados por la Administración (basta estar dado de alta en el Impuesto de Actividades Económicas, y en el caso de los canguros ni siquiera se cumple este requisito).

En la segunda mitad de la década de los ochenta la tasa de cobertura ha aumentado, pero más como consecuencia del descenso en el número de niños que del aumento en el número de plazas.

En octubre de 1990 el Parlamento aprobó la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE)²³. Esta ley regula la educación y la enseñanza de los niños desde la infancia hasta los 18 años, estableciendo tres grandes etapas: Educación Infantil (0-6 años), Educación Primaria (6-12 años) y Educación Secundaria (12-18 años). Se trata una ley de carácter esquemático, ya que permite un desarrollo adicional por parte de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia (Andalucía, Islas Canarias, Cataluña, Galicia, País Vasco y Valencia). La LOGSE hace responsables al Ministerio de Educación y Ciencia y a los departamentos de educación de las Comunidades Autónomas con competencias de todos los servicios para niños entre cero y seis años.

La educación infantil se divide a su vez en dos ciclos: de cero a tres años, y de tres a seis años. Como señala Irene Balaguer²⁴, aunque la ley concede importancia a esta etapa, la puesta en práctica deja mucho que desear. Y ello porque el gobierno central no ha introducido ningún programa de acción para el desarrollo de servicios educativos para los niños más pequeños. Estos servicios son llevados principalmente por las autoridades locales, cuyos recursos son limitados, o por el sector privado, en su mayor parte con ánimo de lucro. Es este

²³ Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. BOE nº 238, de 4 de octubre.

²⁴ BALAGUER, Irene: "LOGSE: A New Direction in Services for Young Children", en EUROPEAN COMMISSION NETWORK ON CHILDCARE: Anual Report 1992. Employment, Equality and Caring for Children.

sentido se ha criticado la ausencia de una norma de financiación de los servicios establecidos por la LOGSE y la falta de un compromiso público.

Dentro de la educación infantil, los dos ciclos no tienen la misma prioridad para el gobierno. Se ha fijado como límite el año 1995 para la escolarización de los niños entre 3 y 5 años (aunque los de 4 y 5 ya lo están en su práctica totalidad). Sin embargo para el primer ciclo el objetivo es mucho más difuso ("satisfacer la demanda"), sin que exista tampoco calendario concreto.

Desgravaciones fiscales.

En la fecha de referencia (1988) no existía ningún tipo de medida en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Sin embargo, a partir del ejercicio 1992 se introduce una deducción en la cuota por gastos de custodia de los niños, que comentaré detenidamente más adelante.

Francia²⁵.

Excedencias laborales.

²⁵ En este caso puede consultarse también DAVID, Marie-Gabrielle y Christophe STARZEC: "France: A Diversity of Options", en Sheila B. KAMERMAN y Alfred J. KAHN (eds.): Child Care, Parental Leave and the Under 3s, Auburn House, Nueva York, 1991, págs. 81-113.

El permiso por maternidad tiene una duración de 14 semanas, que se amplía hasta las 24 a partir del tercer hijo. De éstas, cuatro deben tomarse antes del parto y 10 después. Durante este período la mujer recibe una asignación equivalente al 80 por cien de su salario.

A partir de este momento, los padres pueden solicitar el permiso parental (aunque si trabajan en empresas de menos de 100 trabajadores se les puede denegar), que puede extenderse hasta que el niño cumple tres años. El permiso en general no está remunerado (salvo que sea el tercer hijo o posterior).

Oferta de servicios de educación infantil financiados públicamente.

Estos servicios son responsabilidad de las autoridades locales (asuntos sociales) y del Ministerio de Solidaridad, Sanidad y Protección Social.

En 1988 alrededor del 20 por cien de los niños menores de 3 años asistían a centros de financiación pública: el 13 por cien a servicios preescolares (todos de 2 años, que suponen el 40 por cien de los de su edad); el 5 por cien a guarderías ("crèche collectif"); el 2 por cien a servicios particulares organizados ("crèche familiale"); y el 1,5 por cien a centros de tiempo parcial ("haltes garderies"). La mayor parte de estos servicios están a cargo de las autoridades locales.

Por su parte, alrededor del 95 por cien de los niños entre 3 y 5 años (la escolarización obligatoria se produce a los 6 años) asisten a los servicios preescolares ("école maternelle"). Están abiertas desde las 8:30 hasta las 17:30 horas y la mayor parte ofrecen comida y supervisión durante las dos horas de la pausa para la comida.

Los padres pagan por los servicios de financiación pública para los niños menores de 3 años en función de sus ingresos y del número de hijos. En 1987 los padres pagaron un promedio del 38 por cien de los costes de la "crèche familiale" y el 26 por cien de la "crèche collectif" (en ambos casos los padres pagan lo mismo pero una plaza cuesta en el segundo caso un 40 por cien más que en el primero). Las autoridades locales aportan el 42 por cien de las "crèches familiales" y el 54 por cien de las "crèches collectives"; y las "Caisses d'Allocation Familiale" (CAF) aportan el 20 por cien restante²⁶. En el siguiente cuadro se especifican los datos concretos sobre la financiación de cada tipo de servicio.

Por otra parte, en Francia existen muy pocas guarderías de financiación privada. La principal forma de atención privada está constituida por los

²⁶ Las CAF son fondos regionales financiados por contribuciones empresariales. Proporcionan transferencias a las familias y subvencionan los servicios de atención a la infancia. Se agrupan a nivel nacional a través del CNAF ("Caisse Nationale d'Allocations Familiales"). El CNAF depende del Ministerio de Asuntos Sociales, pero tiene su propio consejo de administración donde están representados los empresarios y los sindicatos.

CUADRO 5.16: COSTES DE DIVERSOS MODOS DE ATENCIÓN INFANTIL (EN FRANCO) Y DISTRIBUCIÓN DE LOS MISMOS. FRANCIA.

	Asistentes maternales	Particulares	Guarderías públicas	Canguros
Costes mensuales	1.448	2.940	4.160	6.600
Contribución del CNAF	264 (18%)	620 (20%)	830 (20%)	2.000 (30%)
Ayuntamientos	--	1.220 (42%)	2.250 (54%)	
Padres	1.160 (82%)	1.100 (38%)	1.080 (26%)	4.600 (70%)

Fuente: *Liaisons Sociales*, Documents, 109 (1986). Obtenido de DAVID, op. cit., pág. 99.

particulares ("assistantes maternelles" o "nourrices"). Teóricamente deberían darse de alta, pero menos de la mitad lo hacen, incluso a pesar de que en 1987 se introdujera una asignación para padres trabajadores que empleaban a una persona para que cuidara de su hijo. Esta asignación cubre la aportación a la seguridad social del empleador y se paga hasta que el niño cumple tres años. Estos servicios particulares cubren más que ningún otro la atención de los niños menores de 3 años (entre un 40 y un 45 por cien de este grupo de edad). Sólo un 4 o un 5 por cien de estos niños reciben cuidados de particulares en el propio hogar.

Entre 1985 y 1990 se ha producido un aumento significativo en el número de plazas ofrecidas, sobre todo debido al impulso de las CAF: creación de nuevas modalidades (contrats-crèches en 1984 y a partir de 1988 contrats-enfance) que comprometen a las CAF, a las autoridades locales y a terceros (asociaciones, cooperativas). La CAF pone un porcentaje de los gastos que efectúan las otras partes contratantes (entre un 30 y un 50 por cien).

Desgravaciones fiscales.

Para el ejercicio de 1982, los contribuyentes que ejercían una actividad, salarial o no salarial, cuyos ingresos eran inferiores a 185.940 francos (límite superior del noveno tramo de la tarifa) podían deducir de la base sus gastos de educación infantil hasta un límite de 3.000 francos por cada hijo menor de 3 años.

Antes de 1982, esta reducción estaba reservada exclusivamente a los contribuyentes solteros, viudos, separados o divorciados.

Esta reducción existe desde 1975, cuyo límite entonces era de 1.800 francos. En 1977 el límite se amplió a 3.000 francos por niño. Para el ejercicio de 1983 se eliminó una restricción que afectaba a la fuente de ingresos. En 1984 el límite se amplió a 4.310 francos por cada niño menor de 5 años.

Para el año 1988 esta figura ha sufrido importantes cambios. Ahora consiste en una deducción en la cuota del impuesto en concepto de gastos de atención a la infancia. Es aplicable a niños menores de 6 años. Se calcula como el 25 por cien de estos gastos, con un límite (respecto a los gastos) de 15.000 francos por niño y año. Como puede observarse se ha incrementado considerablemente el límite. En términos de ahorro impositivo éste ahora se sitúa en un máximo de 3.750 francos.

Grecia.

Excedencias laborales.

En Grecia las mujeres gozan de un permiso de 14 semanas por maternidad (16 para trabajadoras del sector público). Un mínimo de 3 semanas deben tomarse antes del parto, y 7 después. Las cuatro restantes son de libre disposición. El permiso está retribuido, alcanzando el 100 por cien del salario.

Por otra parte, una vez finalizado el permiso por maternidad es posible utilizar el permiso parental, que está fijado en tres meses para cada uno de los padres, y no es transferible entre ellos. Esta excedencia no está retribuida.

Oferta de servicios de educación infantil financiados públicamente.

Los servicios para niños menores de 3 años cubren un 4 o un 5 por cien del total de la población, entre guarderías ("vrefikos stathnos"), jardines de infancia ("pedikos stathnos") y centros de edades mixtas (jardines de infancia a los que se añaden servicios para menores de 2 años y medio, de reciente creación). El número de niños que asiste a estos servicios es probablemente menor porque algunos centros no funcionan por problemas financieros.

La mayor parte de los servicios son ofrecidos por centros dependientes del Ministerio de Asistencia Social, pero existen algunos a cargo de las autoridades locales y de las organizaciones privadas. Las guarderías y los jardines de infancia que no reciben subvención deben ser autorizados por el sector público.

Entre los 3 años y los 5 años y medio (edad escolar) existen plazas para el 65 o 70 por cien de los niños, aunque de nuevo el número de niños que asiste a estos servicios es menor porque algunos centros están cerrados por problemas financieros. Los niños disponen de jardines de infancia, centros de edades mixtas (de 7:00 a 16:00 horas, a cargo del Ministerio de Asistencia Social en su mayor parte), y educación preescolar ("nipiagogion") para niños de 4 a 5 años y medio y abiertos 3 horas y media diarias, a cargo del Ministerio de Educación.

Los servicios de financiación pública para todos los grupos de edad son gratuitos para los padres.

Los servicios de atención a la infancia de financiación privada cubren aproximadamente un 2 por cien de los niños entre 8 meses y 5 años y medio.

Entre 1985 y 1990 ha habido cierta expansión de los servicios, pero los recortes presupuestarios han supuesto una importante barrera: durante este período se crearon 150 guarderías de las que sólo pudieron abrirse 45.

Desgravaciones fiscales.

Existe una reducción en base a favor de madres asalariadas o que ejerzan una actividad, y de familias monoparentales. La reducción se justifica por los gastos suplementarios que entraña la educación de los hijos. Para acogerse a este incentivo, la edad del niño debe ser inferior a los seis años.

Esta reducción está sujeta a un límite máximo, mayor en el caso de un sólo niño que para los hijos adicionales.

Al contrario de lo visto para otros países, esta reducción en base no depende del gasto efectuado en educación infantil, sino que se calcula como una proporción de los ingresos de la madre.

El porcentaje aplicable y los límites cuantitativos son, según el año, los siguientes:

CUADRO 5.17: CARACTERÍSTICAS DE LA DESGRAVACIÓN FISCAL POR CUIDADO DE LOS HIJOS EN GRECIA.		
Dracmas	1981	1982-83
Porcentaje de los ingresos del trabajo de la madre	10%	10%
Límite de la reducción (en el caso de un niño)	36.000	45.000
Reducción adicional por niño además del primero	6.000	7.500

Fuente: OCDE (1986), op. cit., pág. 228.

Para el ejercicio de 1984 esta reducción se amplió a las familias monoparentales. Sin embargo, en el año 1988 no existe una desgravación específica que se justifique en base a los gastos en educación infantil. Sí que está prevista una exención del 50 por cien de los gastos escolares para hijos menores de 25 años, sujeta a un límite de 78.000 dracmas, pero por la información de que dispongo creo que no es aplicable a estos gastos de educación infantil.

Irlanda.

Excedencias laborales.

El permiso por maternidad es de 10 semanas, de las cuales 4 han de tomarse obligatoriamente después del parto, y las 6 restantes antes o después del mismo. Durante este período la retribución alcanza un 70 por cien del salario, pero como se considera libre de impuestos, en la práctica se acerca al cien por cien.

En Irlanda no existe un permiso parental propiamente dicho. Lo que más puede aproximarse es una extensión del permiso de maternidad de 4 semanas de duración, pero que en este caso no está retribuida.

Oferta de servicios de educación infantil financiados públicamente.

Menos del 2 por cien de los menores de 3 años asisten a servicios de financiación pública en centros de edades mixtas ("day nurseries") que aceptan niños hasta los 6 años. Estos servicios corren a cargo de organizaciones privadas y no están especialmente disponibles para niños de padres empleados, sino que se configuran esencialmente como servicios sociales para niños desfavorecidos o con problemas.

La escolarización obligatoria se inicia a los 6 años, pero de hecho muchos niños de 4 y 5 años asisten a la escuela primaria de forma voluntaria. Hay que destacar que no existen servicios preescolares. Aparte de lo anterior, entre el 2 y el 3 por cien de los niños de 3 a 5 años van a centros de edades mixtas. En 1987, el 55 por cien de los niños de 4 años iba a la escuela primaria y prácticamente el 100 por cien de los niños de 5 años. En general los servicios de financiación pública pueden cubrir el 55 por cien de este grupo de edad.

Los servicios privados no deben ser dados de alta ni aprobados por las autoridades, por lo que no existen datos. Sin embargo, los cuidados privados son muy comunes. La principal forma de cuidado es el grupo de juego (para niños entre 2,5 años y 4) donde se asiste un promedio de 5 horas semanales. La mayor parte de los grupos de juego no reciben financiación pública, y los que lo hacen reciben cantidades muy pequeñas. Se ha estimado que en 1987 el 12 por cien de los niños entre 3 y 5 años asistieron a estos servicios.

Durante la segunda mitad de los años ochenta no ha habido un incremento sustancial en los servicios públicos, pero parece ser que sí que se ha producido a nivel privado. Existe una corriente de opinión en favor de estos servicios que ha llevado al Ministro de Trabajo a la creación de un grupo de trabajo para investigar las iniciativas para el desarrollo de servicios de educación infantil públicos y privados para niños de padres empleados.

Desgravaciones fiscales.

No existen.

Italia.

Excedencias laborales.

En Italia el permiso por maternidad está fijado en cinco meses, de los cuales dos han de tomarse antes de la fecha prevista del parto y los tres restantes después. Durante este permiso la madre obtiene una cantidad equivalente al 80 por cien de su salario, aunque en muchas ocasiones en virtud de convenios colectivos se puede alcanzar el cien por cien.

Cuando finaliza el permiso por maternidad cualquiera de los padres puede solicitar el permiso parental durante seis meses. La excedencia está retribuida por la seguridad social, ascendiendo el importe al 30 por cien del salario.

Oferta de servicios de educación infantil financiados públicamente.

Estos servicios son responsabilidad de la autoridad local y regional de educación o de servicios sociales, y del Ministerio de Sanidad.

En 1986 existían servicios para el 5 por cien de los niños menores de tres años y desde entonces no ha habido incrementos significativos. Se trata de guarderías ("asilo nido"), la mayoría a cargo de las autoridades locales, aunque existen algunas privadas que gozan de financiación pública. Suelen tener horarios amplios, y aceptan niños entre 3 meses (fin del permiso por maternidad) y 3 años.

El 87 por cien de los niños de 3 a 5 años (en 1987 y 1988) asisten a servicios preescolares ("scuola materna") ofrecidos por el gobierno (un 49 por cien), las autoridades locales (15 por cien) o las organizaciones privadas, sean religiosas (21 por cien) o laicas (16 por cien). La mayoría de los niños (70 por cien) asiste a los servicios preescolares más de 7 horas diarias. Esta etapa está reconocida como la etapa inicial del sistema educativo, tanto por la opinión pública como por las autoridades nacionales.

Los padres pagan por los servicios para menores de 3 años en función de su salario. Por término medio los padres cubren un 36 por cien de los costes, aunque en algunas regiones, debido a la contribución de las autoridades locales, pagan menos.

Existen muchas diferencias regionales entre el norte y el sur, tanto en lo que respecta a disponibilidad de servicios como a la calidad o los horarios.

Existen muy pocas plazas en guarderías privadas (menos de 3.000). No existen datos sobre el cuidado de particulares, ya que no necesitan darse de alta. El servicio más común es el cuidado en el propio hogar.

Desgravaciones fiscales.

En impuesto italiano no prevé ningún tipo de desgravación fiscal relacionada con los gastos en educación infantil. Lo más próximo podría ser, al igual que en el caso de Grecia, una exención del 50 por cien de los gastos de matrícula en escuelas y universidades, sin que éste exceda del importe cobrado en establecimientos públicos. Sin embargo, por la información de que dispongo, esta reducción no parece aplicable al caso de la educación infantil.

Luxemburgo.

Excedencias laborales.

Las mujeres luxemburguesas tienen derecho a un permiso por maternidad de 16 semanas, repartido a partes iguales antes y después del parto. Durante este período reciben el cien por cien de su salario. Sin embargo no existe un permiso parental, salvo para los trabajadores del sector público.

Oferta de servicios de educación infantil financiados públicamente.

Para niños menores de 3 años están disponibles los centros de edades mixtas ("foyers de jour"). La mayor parte están dirigidos por organizaciones privadas y muchos de ellos reciben financiación pública a través de acuerdos con el Ministerio de la Familia. Algunos están a cargo de las autoridades locales. Globalmente, la cobertura alcanza a un 1 o 2 por cien de los niños menores de 3 años.

La edad escolar está fijada en los 6 años, pero de hecho el segundo año de educación preescolar, cuando el niño tiene 5 años, es obligatorio. Aparte de esto, la mayor parte de los niños de 4 años asiste a servicios preescolares, seis días a la semana (todas las mañanas de 8:00 a 11:30 horas y tres tardes de 14:00 a 16:30 horas). Además los foyer de jour ofrecen servicios de jornada completa a los niños de 3 años y servicios extraescolares a los de 4. En resumen, la cobertura puede estimarse para los niños de 3 y 4 años entre un 55 y un 60 por cien.

Los padres pagan por los servicios de financiación pública en función de los ingresos y del número de hijos.

Los centros de edades mixtas privados no subvencionados no necesitan estar dados de alta o ser aprobados por las autoridades de asuntos sociales o de educación. Lo mismo ocurre con los particulares, por lo que no hay información.

Entre 1985 y 1990 se han observado avances importantes: el número de plazas en los "foyer de jour" financiadas por el Ministerio aumentó de 478 en 1985 a 704 en 1990, es decir, un aumento del 47 por cien. El gasto aumentó de 74 a 174 millones de francos.

Desgravaciones fiscales.

En el año 1983, el impuesto luxemburgués no preveía ninguna figura fiscal relacionada con los gastos en educación infantil. Sin embargo, en el año 1988 si que está vigente una reducción fija de la base que asciende a 18.000 florines por gastos de atención a la infancia, para niños menores de 14 años. Para beneficiarse de esta exención, los padres deben ofrecer la correspondiente prueba de pago.

Países Bajos.

Excedencias laborales.

El permiso por maternidad abarca 16 semanas: entre 4 y 6 semanas antes del parto, y entre 10 y 12 semanas después del mismo. Las mujeres reciben durante este período el equivalente al cien por cien de su salario, aunque la retribución está sujeta a un máximo. No existe excedencia parental.

Oferta de servicios de educación infantil financiados públicamente.

Tradicionalmente las madres en los Países Bajos han permanecido en el hogar para cuidar de sus hijos más pequeños y para preparar la comida de los escolares. Este país tiene una de las tasas más baja de actividad de las madres de Europa: sólo un 4 por cien de las madres con niños menores de 9 años trabajan a tiempo completo y un 17 por cien con niños menores de 4 trabajan a tiempo parcial. La oferta de cuidado infantil es por lo tanto baja. Pero la demanda está creciendo, por lo que la escasez de plazas de guarderías se está convirtiendo en un problema importante.

La actual política gubernamental respecto a la educación infantil está relacionada con la concepción pública respecto a la crianza de los niños. Tener hijos está considerado como una decisión voluntaria, por lo que los padres son los principales responsables de su cuidado. Deben elegir entre trabajo y paternidad (o una combinación de ambas) y decidir cómo criar a su hijo. Si renuncian a la división tradicional del trabajo dentro del hogar, deben ser ellos los que busquen otras formas de cuidado, sin que el sector público se sienta implicado.

Los fondos públicos son muy limitados y se destinan a centros que proporcionan cuidados en los casos más urgentes: hijos que conviven con un sólo ascendiente y de padres que económicamente necesitan trabajar o que tienen problemas especiales.

Existen plazas en guarderías de financiación pública y centros de edades mixtas para el 1,5 por cien de los niños menores de 3 años. Un 10 por cien asiste a grupos de juego (sólo 5 o 6 horas semanales). Aunque los centros están abiertos todo el día, muchos niños acuden a tiempo parcial.

La edad escolar está fijada en los 5 años, pero en cualquier caso lo cierto es que todos los niños empiezan la escuela primaria un año antes de manera voluntaria, quizás tratando de compensar la ausencia de servicios preescolares. Entre los 3 y los 5 años, un 1,5 por cien de los niños acude a guarderías y centros de edades mixtas, un 25 por cien asiste a grupos de juego, y un 50 por cien va más pronto a la escuela primaria.

Los padres pagan por los servicios de atención a la infancia en función de sus ingresos. La autoridad local es la que se encarga de establecer los límites.

Los servicios de educación infantil de financiación privada parecen ser más numerosos que los públicos. Ofrecen un número de plazas equivalente a un 1 o un 2 por cien de la población menor de 4 años.

Los cuidados ofrecidos por particulares no deben ser aprobados ni registrados, por lo que no hay datos, aunque al parecer se utilizan bastante.

Hasta la década de los noventa la acción política ha sido un tanto caótica²⁷. Se formó un grupo de trabajo por iniciativa del gobierno que en 1984 recomendó una expansión del volumen de servicios de atención a la infancia y el establecimiento de un marco legal a nivel nacional. La opinión del gobierno, sin embargo, hacía descansar la responsabilidad sobre la expansión de los servicios en las autoridades locales. Aún más, introdujo una desgravación fiscal que cubriera parte de los gastos en servicios de educación infantil para padres empleados. Esta medida estimuló el crecimiento del sector privado.

Tres años después, en 1987, la actuación del gobierno central respecto a los servicios sociales fue descentralizada en favor de las autoridades locales. Las transferencias, antes condicionadas al gasto en servicios de educación infantil, fueron incluidas en un bloque que se ponía a disposición de las autoridades locales, teniendo éstas libertad para elegir el destino de estos fondos.

En 1989 los planes para reestructurar el sistema impositivo acabaron con la desgravación fiscal antes mencionada. El dinero ahorrado por esta vía (130 millones de florines) es ahora utilizado como fuente de financiación para un programa plurianual (1990-1993) denominado Medidas de Estimulación de los Servicios de Atención a la Infancia. El gobierno va a destinar además nuevos

²⁷ Véase al respecto POT, Liesbeth: "Government, Employers, Parents: Responsibilities and Costs", en EUROPEAN COMMISSION NETWORK ON CHILDCARE: Anual Report 1992. Employment, Equality and Caring for Children.

fondos (desde 20 millones de florines en 1990 hasta 160 millones en 1993). Este dinero está destinado a las autoridades locales que financien el desarrollo de servicios privados. La expansión de los servicios dependerá también de los empleadores, que deben financiar parte del coste de las plazas para ofrecerlas a sus trabajadores.

¿Hasta qué punto está funcionando este programa? Se ha producido un sustancial incremento en el número de plazas y en el número de municipios que toman iniciativas para la creación de nuevos servicios, sobre todo respecto a guarderías para menores de 4 años. A finales de 1991 los centros suministraban servicios para un 4'3 por cien de los niños menores de cuatro años. El número de plazas es aproximadamente la mitad, ya que estos servicios se utilizan casi siempre a tiempo parcial, por lo que muchas plazas son compartidas por dos o más niños.

En resumen esta política se ha traducido en un cambio en la financiación de los servicios. Antes de la descentralización de los mismos de 1987, el gobierno central aportaba alrededor de un 60 por cien de los costes, las autoridades locales un 20 por cien y los padres el 20 por cien restante. Durante este período la tendencia ha consistido en reducir la contribución pública y en compartir los costes a partes iguales entre el sector público, los empleadores y los padres (cada parte debería pagar un tercio del coste). Por otro lado la mujer

holandesa aún debe elegir entre la alternativa tradicional (quedarse en casa) o adaptar su trabajo a lo que se espera socialmente: combinar el cuidado de su hijo con trabajos a tiempo parcial.

Desgravaciones fiscales.

En el Cuadro 5.10 Holanda no figura entre los países que contemplan de manera especial los gastos en educación infantil. Sin embargo durante cierto período sabemos que estuvo vigente algún tipo de desgravación fiscal. Esta se introdujo en 1984 y se eliminó en 1989. Sin embargo, no tenemos información sobre las características de esta desgravación. La intención del gobierno holandés al suprimir ésta fue la de dedicar la cantidad ahorrada por esta vía a aumentar los servicios de atención a la infancia para niños de padres empleados.

Portugal.

Excedencias laborales.

El permiso por maternidad es de 90 días, 60 de los cuales deben tomarse después del parto, mientras que los 30 restantes pueden tomarse antes o después. Se percibe una transferencia equivalente al cien por cien del salario.

Una vez transcurridos estos 90 días, los padres pueden tomar una excedencia parental de seis meses, prorrogable hasta dos años. Este permiso no está remunerado.

Oferta de servicios de educación infantil financiados públicamente.

Tanto el Ministerio de Educación como el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tienen responsabilidades en el bienestar infantil. El primero tiene una estructura centralizada, mientras que el segundo se organiza descentralizadamente a través de las oficinas de distrito de los Centros Regionais da Segurança Social (CRSS). En 1984 se estableció un comité permanente para coordinar las actividades de ambos ministerios.

Los servicios de educación infantil para niños menores de 3 años son responsabilidad del Ministerio de Seguridad Social, en algunos casos como proveedor directo y en el resto como supervisor y como fuente de financiación. En 1988 existían servicios para el 6 por cien de este grupo de edad en servicios de financiación pública. La mayor parte de estos servicios eran ofrecido por guarderías ("infantario", un 94 por cien) y el resto por programas de particulares organizados ("creche familiar"). Algo más de tres cuartas partes de los servicios están a cargo de organizaciones privadas sin ánimo de lucro (IPPS "Instituição Particular de Solidariedade Social"), y el resto a cargo de los centros de seguridad social regional (CRSS), aunque algunos dependen de las autoridades locales.

Todos deben estar registrados oficialmente y cumplir los requerimientos legales.

Están subvencionados por los CRSS, pero el grado de control y dependencia varía.

La edad escolar está fijada en 6 años. Un 32 por cien de los niños entre 3 y 5 años asisten a servicios de financiación pública, a través de dos tipos de servicios. La mitad de las plazas son ofrecidas por el Ministerio de Educación en los servicios de educación preescolar, que abren desde las 9:00 a las 16:00 horas, con un descanso de 2 horas para comer (algunos ofrecen supervisión). Se trata de una red que se inició en 1978-1979 y que ha tenido un rápido desarrollo. El resto de las plazas están cubiertas por jardines de infancia (la mayor parte de organizaciones privadas, y el resto del CRSS y autoridades locales). El Ministerio de Educación es responsable de la definición de las normas de los jardines de infancia, pero la financiación procede del Ministerio de la Seguridad Social.

La contribución familiar depende de la renta. En una guardería la contribución oscila entre un 4'5 por cien y un 40 por cien. Las familias monoparentales tienen un 20 por cien de descuento.

Existen servicios privados con fines lucrativos para algo menos del 1 por cien de los niños menores de 3 años y para el 6 por cien de los niños de 3 a 5

años. No existe información sobre cuidados en el propio hogar o por particulares.

En tres años (1985-88) ha habido un importante incremento (un 35 por cien como media) en el número de plazas de financiación pública. La actual política del gobierno es la de transferir la responsabilidad de estos servicios a organizaciones privadas (IPPS) que consiguen abaratar costes, a menudo a costa de malas condiciones de su personal. Una nueva Ley de Educación en 1986 hace responsable al Estado del desarrollo de un sistema de servicios preescolares para todos los niños a partir de los 3 años. El objetivo es cubrir para 1993 el 90 por cien de la población de 5 años y el 50 por cien de los de 3 y 4 años, sea en educación preescolar, sea en jardines de infancia.

Según María Eduarda Ramírez²⁸ la política adoptada en los últimos años tiende a dar preferencia a la producción de servicios por parte de organizaciones privadas. Las CRSS no sólo no han aumentado los servicios, sino que han transferido la mayoría de los que gestionaban a la IPSS y otras organizaciones privadas. Por su parte, el Ministerio de Educación no ha incrementado sensiblemente los servicios preescolares pero sí que ha ofrecido incentivos a la creación de centros privados, aunque financiados públicamente.

²⁸ RAMÍREZ, María Eduarda: "Making Decentralisation and Partnership Work", en EUROPEAN COMMISSION NETWORK ON CHILDCARE: Annual Report 1992. Employment, Equality and Caring for Children.

El papel decreciente del Estado no es *per se* un problema. Sin embargo en la práctica sí lo es. Por ejemplo, los centros gestionados por la IPSS no necesitan autorización del gobierno central, sino que se deja al arbitrio de cada oficina del CRSS el establecimiento de los requisitos para que exista financiación pública. Esto implica ampliar las diferencias en cuanto a los requisitos mínimos de los centros, las condiciones de admisión de los niños o las condiciones de trabajo de la plantilla.

Desgravaciones fiscales.

Portugal es otro de los países que se incorpora durante el período examinado, al grupo de sistemas fiscales que tienen en cuenta los gastos en educación infantil. Si en 1983 no tenía prevista desgravación alguna, en 1988 contempla una exención en la base del impuesto hasta un máximo de 90.000 escudos, en el caso de contribuyentes individuales, y el doble para los casados. La exención incluye una serie de gastos, entre otros los gastos de atención a la infancia. Se exige prueba de pago, ya que en caso contrario la exención se reduce a la mitad.

Reino Unido.

Excedencias laborales.

En el Reino Unido no existe la excedencia parental, pero sin embargo el permiso por maternidad es el más extenso de la Comunidad Europea, ya que está fijado en 40 semanas. Las primeras 11 semanas deben tomarse antes del parto y las 29 restantes después del mismo. Este permiso puede descomponerse en dos partes, la que está retribuida y la que no lo está. Durante las primeras 6 semanas la mujer recibe una transferencia equivalente al 90 por cien de su salario, y durante 12 semanas más recibirá una cantidad fija, próxima a la retribución mínima. Las restantes 22 semanas no están retribuidas, lo que de alguna manera podría interpretarse como un permiso parental de carácter obligatorio.

Oferta de servicios de educación infantil financiados públicamente.

Los servicios de atención a la infancia son responsabilidad de las autoridades locales, y de los departamentos de asistencia social y de sanidad. Sin embargo, no existe una obligación legal ni por parte del gobierno central ni del local para proporcionar servicios de educación infantil a niños menores de 5 años. La financiación pública está descentralizada: las autoridades locales reciben transferencias incondicionadas y pueden gastar lo que deseen en estos servicios. Por lo tanto existe una importante diversidad regional en la cantidad gastada por niño menor de 5 años: desde 4 hasta 500 libras anuales por niño. De un total

de 3'5 millones de niños, sólo un 1 por cien reciben educación infantil pública. La política gubernamental está dirigida a los niños socialmente desaventajados, por lo que la mayoría de las plazas de educación infantil están reservadas para este colectivo. Esta situación refleja la convicción de las autoridades de que los padres empleados deberían en general ser responsables de la búsqueda y el pago de los servicios de atención a la infancia de sus hijos.

En 1988 las plazas de financiación pública cubrían el 2 por cien de los niños menores de 3 años, la mayor parte en centros de edades mixtas ("day nurseries" y "family centers") que aceptan niños entre 0 y 4 años; algunos niños son admitidos a los 2 años en servicios preescolares; otros son atendidos por particulares subvencionados con fondos públicos.

Los centros de edades mixtas corren a cargo de las autoridades locales y, en general, no están disponibles para niños cuyos padres trabajan. Son servicios de asistencia social para niños menos favorecidos o con problemas.

La edad escolar está fijada en los 5 años. Existen servicios de financiación pública para el 2 por cien de los niños de 3 y 4 años en centros de edades mixtas o proporcionados por particulares subvencionados con fondos públicos. Además, alrededor del 25 por cien de los niños de esta edad recibía servicios preescolares y el 20 por cien eran admitidos con antelación en la escolarización obligatoria.

En el caso de la educación preescolar los horarios son muy escasos: 2'5 horas diarias en días alternos.

En cuanto a los servicios de educación infantil de financiación privada, la principal forma son los servicios particulares, que deben ser dados de alta y aprobados, y se cree que la mayoría lo están. En 1988 los particulares dados de alta cubrían el 5 por cien del grupo de edad de 0 a 4 años. Sin embargo, el cuidado en el propio hogar no está regulado, por lo que no existen datos.

El servicio de financiación privada que cubre a la mayor parte de los niños (para niños menores de 5 años más que cualquier otro servicio público o privado) está constituido por los grupos de juego. Estos centros aceptan niños entre 2 años y medio y 4 años y ofrecen como media 5 horas a la semana. Solamente un tercio de estos grupos de juego reciben financiación pública, que cubre menos del 10 por cien de los costes. En 1988 estos centros disponían de plazas para el 34 por cien de la población de 3 y 4 años. Pero como estas plazas se utilizaban en muchos casos en varios turnos, el 50 por cien de los niños utilizaba estos servicios.

En los últimos años, el crecimiento de los servicios de financiación pública ha sido mínimo. Sin embargo se ha asistido a un gran incremento en los servicios privados.

Desgravaciones fiscales.

No existen.

3.2. Otros países de la OCDE.

Australia.

Excedencias laborales.

Las mujeres empleadas tienen derecho a un permiso por maternidad de 52 semanas, de las cuales 6 han de tomarse obligatoriamente después del parto, mientras que el resto pueden ser distribuidas como se desee. En general este permiso no está retribuido.

El permiso parental no está generalizado. Sólo está disponible para algunos empleados públicos. En cualquier caso no está retribuido.

Oferta de servicios de educación infantil financiados públicamente.

En Australia, más del 25 por cien de las mujeres con niños pequeños trabajan. La gran mayoría de estos niños son cuidados por familiares, amigos o personas contratadas. Menos del 10 por cien acuden a centros.

Se puede distinguir entre servicios que forman parte del sistema educativo y los que están fuera del mismo. Entre estos últimos, los servicios pueden desarrollarse a jornada completa o a jornada parcial. Por un lado existen centros

llevados por comités de voluntarios y subvencionados por los gobiernos estatales o centros creados por los propios gobiernos: en este caso se trata de centros dirigidos a familias monoparentales en situación crítica. Por otro lado están los centros de carácter privado con ánimo de lucro, que cobran matrículas mucho más altas. Estos centros deben estar debidamente registrados, pero en realidad los requisitos no son muy estrictos. En algunas áreas tienen cierta importancia las agencias de particulares, que cuidan de los niños en sus propios hogares.

Dentro del sistema educativo, se han desarrollado centros de preescolar o jardines de infancia para niños entre 3 y 5 años, donde los padres pagan una pequeña matrícula. Existen también grupos de juego llevados por las propias madres y en ocasiones supervisados por un profesor.

El Department of Community Services and Health (DCSH) lleva a cabo el Children's Services Programme (CSP) para familias de bajos ingresos en las que ambos padres trabajan. Aunque ha crecido mucho en los últimos años, la demanda sigue estando insatisfecha. En 1989 existían unas 110.000 plazas y se ha iniciado la creación, en los próximos cuatro años, de 30.000 nuevas plazas. A través de este programa, el sector público concede subvenciones directas a las organizaciones comunitarias para la provisión de cuidados en centros o en familias. También ofrece a los padres una ayuda para el pago de la matrícula, en base a una prueba de renta. Los niños cuyos padres trabajan tienen prioridad.

Desgravaciones fiscales.

Entre los años 1975 y 1983 (último año de información disponible) el impuesto sobre la renta australiano prevé una deducción en cuota para la mujer o la hija del contribuyente que se queda en casa cuidando de los hijos pequeños. También es aplicable a las familias monoparentales. El importe de esta deducción ascendió en cada uno de los años a:

CUADRO 5.18: IMPORTE DE LA DEDUCCIÓN EN CUOTA POR EL CUIDADO DE LOS HIJOS EN AUSTRALIA (en dólares australianos).

Año	Familia monoparental	Ama de casa
1975	200	400
1976	350	500
1977	388	555
1978	417	597
1979	417	597
1980	559	800
1981	580	830
1982	713	963
1983	780	1.050

Fuente: OCDE (1986), op. cit., pág. 118.

En todo caso, se trata de una desgravación que no guarda una relación muy estrecha con las otras que hemos recogido. Aquéllas se caracterizaban por cubrir en todo o en parte el gasto efectuado por las familias en la educación

infantil de sus hijos pequeños, mientras que ésta consiste en premiar a la mujer o a la familia que se ocupa personalmente de la crianza de sus hijos. Puede entenderse como una compensación al salario dejado de ganar.

Austria²⁹.

Excedencias laborales.

El permiso por maternidad en Austria se extiende durante 16 semanas, que la mujer debe distribuir obligatoriamente por partes iguales antes y después del embarazo. Durante dicho período se percibe una retribución equivalente al cien por cien del salario.

Transcurrido este permiso obligatorio, existe un permiso parental voluntario, aplicable sólo a las madres. El permiso está vigente hasta que el niño cumple el primer año. No está retribuido.

²⁹ Sobre este país puede consultarse también BADELDT, Cristoph: "Austria: Family Work, Paid Employment, and Family Policy" en KAMERMAN, Sheila B. y Alfred J. KAHN (eds.): Child Care, Parental Leave, and the Under 3s, Auburn House, Nueva York, 1991, págs. 23-49.

Oferta de servicios de educación infantil financiados públicamente.

En Austria, los Estados tienen las competencias sobre las guarderías y los jardines de infancia. La mayoría de los centros públicos están llevados por las comunidades o por el Estado, la iglesia dirige el 16'6 por cien.

Sin embargo, cuando la madre prueba que no puede encontrar servicios de educación infantil apropiados que le permitan aceptar un empleo, recibe una subvención por maternidad adicional hasta que su hijo cumple 3 años. Al igual que el seguro de desempleo, la subvención depende del salario original (se paga entre un 45 por cien y un 70 por cien).

Las tasas de cobertura de los servicios varían con la edad del niño. En 1985, el desglose de las mismas por edades era el recogido en el Cuadro 5.19.

En general, el 72 por cien de los centros están patrocinados por instituciones públicas (principalmente ayuntamientos y a veces gobiernos regionales), el 25 por cien por instituciones sin ánimo de lucro (principalmente dirigidos por la iglesia católica, sólo 5 puntos por organizaciones seculares), y el 3 por cien por organizaciones mercantiles privadas.

Los servicios para la atención de niños menores de 3 años son insuficientes. Austria tiene serios problemas de escasez, ya que sólo hay plazas

CUADRO 5.19: OFERTA DE SERVICIOS DE EDUCACIÓN
 INFANTIL EN AUSTRIA: PARTICIPACIÓN SEGÚN LA EDAD. 1985.

Edad	Población	Nº de niños matriculados	Porcentaje
0-1	87.328	114	0'1%
1-2	88.815	1.865	2'1%
2-3	91.369	4.419	4'8%
3-4	93.162	26.534	28'5%
4-5	92.001	56.035	60'1%
5-6	88.085	72.825	82'7%
6-7	83.931	22.429	26'7%

Fuente: FASSMANN, H., E. AUFHAUSER y R. MÜNZ: Kindergärten in Österreich (Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie, Viena, 1988), pág. 41. Obtenido de BADELDT, op. cit., pág. 44.

para el 2 por cien de los niños. Ahora bien, hay que tener en cuenta que existe un permiso parental remunerado hasta que el niño cumple los 2 años, que es solicitado por el 95 por cien de las mujeres que tienen derecho al mismo³⁰. En todo caso, existe desde hace algunos años un programa destinado a los padres trabajadores (con límite de renta), de manera que sus hijos sean cuidados por madres que han solicitado la excedencia por maternidad. Sin embargo el tipo de servicio más común se desarrolla en centros para la atención de menores de 3

³⁰ El lector observará discrepancias entre la información ofrecida en apartados anteriores y la que aquí se recoge. El motivo es que la primera hacía referencia al año 1988, mientras que el trabajo de Christoph Badelt data de 1991. Entre ambas fechas, evidentemente, el permiso parental en Austria ha experimentado sustanciales mejoras.

años ("Kinderkrippen"). En este caso la presencia de la iglesia católica es prácticamente nula, debido a su ideología, mientras que aumenta en 12 puntos la presencia pública y se duplica el número de establecimientos privados con ánimo de lucro, siempre respecto a las cifras globales mencionadas antes.

Para niños entre 3 y 6 años existen plazas para el 55 por cien de la población en este grupo de edad en jardines de infancia y, sobre todo, en servicios preescolares ("Allgemeine Kindergarten"). Pero el problema es que sólo algunas plazas tienen horario completo, mientras que el resto sólo ofrecen servicios matutinos. Además existen fuertes diferencias regionales. Un estudio mostraba que uno de los principales problemas respecto al cuidado de los niños es la incompatibilidad horaria entre los centros y el trabajo de los padres. Por ello se ha puesto en marcha un programa con ayuda pública para ampliar el número de horas que los centros permanecen abiertos.

Desgravaciones fiscales.

No existen.

Canadá.

Excedencias laborales.

Los permisos laborales están cubiertos en Canadá por el gobierno federal para algunos sectores, mientras que para el resto la legislación emana de las provincias y territorios. Es por esto que no existe un patrón único. A continuación describiré la legislación federal.

El permiso por maternidad está fijado a nivel federal en 17 semanas (en otros niveles puede ser superior), de las cuales al menos seis deben tomarse después del parto, mientras que las 11 restantes pueden disfrutarse antes o después. Se trata de un permiso retribuido durante 15 semanas, y la cantidad percibida ronda el 60 por cien del salario (sujeta a un máximo).

Una vez transcurrido el período del permiso por maternidad, cualquiera de los padres puede solicitar el permiso parental hasta un máximo de 24 semanas. Este permiso, a diferencia del anterior, no está retribuido.

Oferta de servicios de educación infantil financiados públicamente.

El gobierno federal canadiense puede actuar por la vía de la imposición (desgravaciones fiscales relacionadas con la atención infantil) o por la vía del gasto (asignando fondos para los servicios de cuidado del niño). Sin embargo en

este último campo la actividad parece ser más bien escasa. Además se dispone de poca información al respecto, probablemente porque las competencias están descentralizadas.

En efecto, las provincias y territorios tienen jurisdicción sobre la provisión de servicios para el cuidado de niños, lo que incluye financiación, y son los únicos responsables de la regulación y administración de estos servicios.

Sin embargo el único programa del que tengo información procede del departamento de servicios comunitarios del gobierno de Manitoba (Child Day Care Programme). Se trata de una iniciativa que comenzó en 1974 y que tiene como objetivos el incentivar la creación de plazas de atención a la infancia, sea mediante centros sin ánimo de lucro, sea a través de particulares, así como suministrar asistencia técnica y financiera. Este programa ofrece ayuda financiera a los padres siempre que cumplan dos requisitos: superar una prueba de renta, y expresar algún motivo que justifique la necesidad del servicio (por ejemplo, estar empleado). El importe máximo de la matrícula a cobrar por estos centros está fijado administrativamente, y se revisa periódicamente. Si los padres superan el límite de renta fijado, pagan la totalidad de la matrícula. En caso contrario, el gobierno provincial puede subvencionar parte o la totalidad de la matrícula. Esa transferencia pública se entrega directamente al centro o al particular que prestan el servicio en nombre de los padres.

Existen algunas iniciativas privadas, sobre todo programas de información sobre disponibilidad de los servicios o de financiación de los empleadores, y actividades sindicales (negociación de los servicios de atención a la infancia en los convenios colectivos, provisión directa, etcétera).

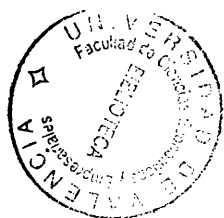
Desgravaciones fiscales.

El impuesto canadiense permite la reducción en la base del impuesto de la totalidad de los gastos por cuidado de los hijos, siempre que éstos sean menores de 14 años. Esta reducción esta sujeta a un doble límite: por cada niño, y global para toda la familia, donde éste último cuadruplica al primero. Las cantidades vigentes entre 1975 y 1983 fueron las siguientes:

CUADRO 5.20: LÍMITES DE LA EXENCIÓN POR GASTOS EN EL CUIDADO DE LOS HIJOS. CANADÁ.

	Año		
	1975	1976-1982	1983
Límite por niño	500	1.000	2.000
Límite por familia	2.000	4.000	8.000

Fuente: OCDE (1986), op. cit., pág. 150



Estados Unidos³¹.

Excedencias laborales.

Estados Unidos es el único país examinado que no contempla, al menos en su legislación federal, ningún tipo de excedencia laboral. Los estados que contemplan algún tipo de permiso por maternidad, por ejemplo Tennessee, dejan a la discreción (y al bolsillo) del empleador la retribución durante ese período.

Lo mismo ocurre con los permisos parentales: no existe una regulación a nivel federal. En todo caso es cada estado el encargado de introducirlo, siempre sin ningún tipo de retribución.

Oferta de servicios de educación infantil financiados públicamente.

Los Estados Unidos, a diferencia de la mayoría de los países industrializados, carece de una clara política de servicios de atención a la infancia. Históricamente el cuidado y la crianza de los niños ha sido contemplado como un

³¹ Sobre este país se dispone de abundante información adicional a la reseñada al principio de este capítulo. Puede consultarse al respecto:

- DEPARTMENT OF THE TREASURY (INTERNAL REVENUE SERVICE, EE.UU.): Child and Dependent Care Expenses. Publicación nº 503, 1991.
- FEENBERG, Daniel: "The Tax Treatment of Married Couples and the 1981 Tax Law", en Rudolph G. PENNER (ed.): Taxing the Family. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington y Londres, 1983, págs. 32-62.
- GARFINKEL, Irvin; Daniel MEYER y Patrick WONG: "The potencial of child care tax credits to reduce poverty and welfare reciprocity". Population Research and Policy Review, vol. 9, nº 1 (1990), págs. 45-63.
- HAYES, Cheryl D.; John L. PALMER y Martha J. ZASLOW (eds.): Who Cares for America's Children?. National Academy Press, Washington D.C., 1990.

asunto familiar privado, no como una responsabilidad pública. El papel del sector público se ha limitado no a la atención a la infancia, sino en todo caso a la protección a la infancia.

Aunque gran parte de las mujeres trabajadoras confían el cuidado de sus hijos a un tercero (sea un centro, un particular o un canguro; véase cuadro

CUADRO 5.21: FORMAS DE ATENCIÓN A LOS NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS CUYAS MADRES TRABAJAN. ESTADOS UNIDOS, 1984-85.

Tipo de cuidado	Porcentaje del grupo de edad
Centros	23%
Particulares	22%
Padre	16%
Fuera de casa, por un familiar	15%
En casa, por un familiar	9%
Madre	8%
En casa, por un tercero	6%
Jardín de infancia o escuela	1%

Fuente: Bureau of the Census: *Who's Minding the Kids?*. U.S. Department of Commerce, Washington D.C., 1987. Obtenido de HAYES et al., op. cit., pág. 29.

adjunto), los servicios que incorporan financiación pública son muy escasos, y están principalmente destinados a niños socialmente desfavorecidos.

A nivel federal, no existe en los Estados Unidos un sistema único de apoyo público a los servicios de educación infantil. Antes al contrario, se dispone de un sistema fragmentado de subvenciones a los padres, a los proveedores y destinadas a las infraestructuras (se han identificado 31 programas diferentes). Además la distribución del gasto ha ido empeorando. Si a principios de los setenta el 80 por cien de los fondos públicos estaban destinados a familias de bajos ingresos, en 1986 este porcentaje se situó entre un 26 y un 30 por cien. La razón de este cambio se debe en gran medida a la expansión de los incentivos fiscales, que benefician principalmente a las rentas medias y altas (en 1986 sólo un 3 por cien del gasto fiscal se destinaba a familias cuya renta neta de gastos en servicios de atención a la infancia y de impuestos quedaba por debajo del nivel de pobreza).

Existen tres grandes programas federales que están relacionados con los servicios de educación infantil, siempre para niños de renta baja. En primer lugar, el Head Start. Establecido a mediados de los años sesenta, el Head Start sigue siendo el único programa financiado federalmente que proporciona servicios de atención a los niños de familias de bajos ingresos. Atiende a niños entre 3 y 5 años y su objetivo es proporcionar a los niños económicamente desfavorecidos una socialización temprana y una experiencia educativa que les prepare para comenzar la escolarización obligatoria en igualdad de condiciones respecto a los niños económicamente mejor situados. En 1986 el programa acogió a 430.000

niños y costó 1.000 millones de dólares. Sin embargo, a pesar de su probado éxito, el programa tan sólo dispone de fondos para atender a un 28 por cien de los niños que cumplen los requisitos exigidos³².

En segundo lugar cabe mencionar al National School Lunch Programme, que proporciona alimentación a niños que asisten a centros de atención a la infancia. El gasto en 1986 ascendió a 500 millones de dólares. Por último, parte del Título XX de la Social Security Act, mediante el cual se transfieren fondos a los Estados. Ahora bien, éstos son libres de gastarlos en servicios de atención a la infancia, o en cualquier otro bien o servicio. El gasto asociado a este programa ascendió en 1986 a 400 millones de dólares.

Respecto a las políticas estatal y local, el importe del gasto es mucho más modesto, pero sigue existiendo una amalgama de medidas. En muchas ocasiones el estado o el municipio es el responsable de llevar a cabo la política federal. Por otro lado, las diferencias entre unos estados y otros son muy acusadas, destacando California a mucha distancia de los demás.

Pero el problema no acaba aquí. No sólo la provisión de servicios de financiación pública es manifiestamente escasa, sino que la alternativa, el cuidado en el propio hogar, es sumamente problemática y costosa, dada la inexistencia de

³² Según una estimación realizada en CAMINITI, Susan: "Preschool Around the Globe", *Fortune*, 21 de octubre de 1991, págs. 88-93.

excedencias por maternidad o parental. Entre 1989 y 1990 el Congreso de los E.E.U.U. desarrolló una norma sobre el permiso familiar. Aunque la propuesta sólo hacía referencia a la protección del empleo (no estipulaba ningún pago durante el permiso) fue vetada por el presidente Bush³³. El resultado es que los padres americanos deben buscar y costear de su propio bolsillo servicios de atención para sus hijos recién nacidos, mientras que la oferta es inadecuada, no formalizada y no regulada.

Desgravaciones fiscales.

En 1975 se introdujo una reducción en base por gastos en educación infantil de niños con un límite de 4.800 dólares. Pero en 1976 se convirtió en una deducción en la cuota, que ascendía al 20 por cien de los gastos por cuidados de los hijos, con un límite de 2.000 dólares por cada hijo, hasta un máximo de dos. En 1981 se introdujo una nueva modificación, cuya nueva regulación permanecerá inalterada hasta hoy.

El "Child Care Tax Credit" consiste en una deducción de la cuota por los gastos en educación infantil realizados en los niños menores de 13 años. Se exige que ambos padres trabajen. Es decir, que el gasto esté relacionado con los ingresos. Consiste en aplicar un porcentaje, variable según la renta bruta

³³ Parece ser que este problema va a ser solucionado durante el mandato del presidente Clinton. Se está estudiando la introducción de un permiso por maternidad, aunque sin remuneración alguna.

ajustada, que varía desde un 20 hasta un 30 por cien. La aplicación concreta del porcentaje es la siguiente:

CUADRO 5.22: DEDUCCIÓN EN LA CUOTA POR GASTOS EN EL CUIDADO DEL LOS HIJOS. ESTADOS UNIDOS.

Renta Bruta Ajustada (en dólares) entre:	Porcentaje de deducción
0-10.000	30%
10.000-12.000	29%
12.000-14.000	28%
14.000-16.000	27%
16.000-18.000	26%
18.000-20.000	25%
20.000-22.000	24%
22.000-24.000	23%
24.000-26.000	22%
26.000-28.000	21%
28.000 en adelante	20%

Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes mencionadas.

Esta deducción está sujeta a dos tipos de límites. En primer lugar, el gasto no puede superar el menor de los ingresos del trabajo de los cónyuges. En segundo lugar, existe un límite cuantitativo fijo al gasto al que puede aplicarse la deducción: 2.400 dólares en el caso de un niño, y 4.800 dólares para dos a más niños.

Si el empleador proporciona algún tipo de educación infantil, la valoración de esta remuneración en especie está exenta del impuesto, pero también reduce el límite cuantitativo. Por otra parte, también es posible aplicar la deducción a los gastos por servicio doméstico, aunque no se dediquen exclusivamente al cuidado de los niños.

Finlandia³⁴.

Excedencias laborales.

En Finlandia se contempla un único tipo de permiso. Sin embargo esta excedencia tiene dos partes claramente diferenciadas. La primera de ellas está reservada exclusivamente a la madre, y tiene una duración de 105 días (30 antes del parto y 75 después). El segundo tramo de la excedencia, de 163 días, puede ser ejercido tanto por el padre como por la madre. Durante todo el permiso se retribuye a la persona que está de baja, alcanzando la media de esta remuneración el 80 por cien.

Después del permiso por maternidad/paternidad, existe un permiso por crianza del niño que se extiende hasta que éste tiene 3 años. Se paga una

³⁴ MIKKOLA, Matti: "Finland: Supporting Parental Choice" en KAMERMAN, Sheila B. y Alfred J. KAHN (eds.): Child Care, Parental Leave, and the Under 3s, Auburn House, Nueva York, 1991, págs. 145-170.

transferencia básica (equivalente al 17 por cien del salario medio) que se puede ver incrementada si existen otros niños menores de 7 años que no acuden a centros de atención a la infancia, y si la renta no supera un determinado límite. Además, dada la escasez de plazas de atención a la infancia, debido sobre todo a la escasez de mano de obra y a los elevados costes, muchas regiones proporcionan transferencias adicionales, en ocasiones más importantes que la descrita. Por ello no es de extrañar que sea éste un permiso muy utilizado: al principio del mismo un 83 por cien de las madres lo utilizan, y el uso medio se extiende hasta 14 meses (hasta que el niño tiene 2 años).

Oferta de servicios de educación infantil financiados públicamente.

La generosidad de esta excedencia extendida puede explicar el escaso número de plazas disponibles para los niños menores de 3 años (véase cuadro adjunto). La oferta es escasa porque la demanda también lo es.

En efecto, al revés de lo que ocurre en la mayoría de los países, los servicios de atención a la infancia para el tramo de edad de 0 a 3 años son suficientes, ya que cualquier pareja que desea este tipo de cuidado lo obtiene. Sin embargo, existe escasez para los niños entre 3 y 6 años de edad. Se espera que para 1995 se garantice una plaza a todo niño menor de 7 años que lo desee. Esto se puede observar en el Cuadro 5.23.

CUADRO 5.23: OFERTA DE SERVICIOS DE EDUCACIÓN INFANTIL EN FINLANDIA. 1989.

	Grupo de edad					
	0-1		1-3		3-7	
	nº	%	nº	%	nº	%
Población	63.000	100	122.000	100	247.000	100
Cuidado paterno	62.400	99	37.000	30	54.000	22
Familiares	-	-	27.000	22	18.000	6
Particulares	315	0'5	33.000	27	63.100	26
Centro	315	0'5	25.000	21	82.400	34
Otros	-	-	-	-	30.000	12

Fuente: MIKKOLA, op. cit., pág. 161.

En términos globales, una cuarta parte de los niños menores de 7 años acuden a centros de educación infantil (dos tercios a tiempo completo y un tercio a tiempo parcial). Son centros municipales o privados, pero en cualquier caso reciben financiación pública y funcionan de manera muy similar. El tamaño de los grupos varía entre 12 (1-2 años), 20 (3-6 años) y 25 niños (6 años).

Alrededor de un 22 por cien de los niños son atendidos por particulares en los hogares de éstos, que pueden cuidar hasta un máximo de cuatro niños. Requieren cierta cualificación (realizan cursillos de 250 horas), están sujetos a inspección y reciben asesoramiento por parte de las autoridades.

En ambos casos la contribución de los padres está relacionada con los ingresos y supone, como media, un 14 por cien del gasto total.

Obviamente existen problemas: hay cierta escasez de plazas (se estima que los centros y los particulares ofrecen un 80 por cien de las plazas que se necesitan), y algunas plazas sólo ofrecen servicios a tiempo parcial (alrededor del 60 por cien de las plazas de los centros y el 88 por cien de las plazas ofrecidas por particulares son a tiempo completo).

Finlandia ofrece el ejemplo de un país con problemas de escasez de mano de obra, que necesita del trabajo de las mujeres (muy elevado) y que ofrece un sistema coherente de atención a los niños, permitiendo la opción de los padres entre el cuidado personal y la atención por terceros. Es un país que gasta el 4'8 por cien del PNB en política familiar, sea a través de la provisión y/o financiación de educación infantil, sea a través de transferencias a los padres. El tipo de política que se lleva a cabo parece que apuesta por el cuidado familiar durante los primeros años de vida (hasta los dos/tres años) para luego primar la atención por parte de terceros, sea en un centro o a través de un particular. Los padres trabajadores (la mayoría) tienen varias opciones equivalentes, y eligen en función de sus gustos: cuidado personal del niño (con una subvención que no llega a cubrir los ingresos dejados de percibir), o cuidado por terceros (en centros o por particulares) pagando un importe muy inferior al coste.

Desgravaciones fiscales.

No existen.

Japón³⁵.

Excedencias laborales.

El permiso por maternidad está fijado en 14 semanas, que deben distribuirse de una manera rígida: 6 semanas antes del parto, y 8 después. La mujer recibe una transferencia equivalente al 60 por cien de su salario.

Por otra parte el permiso parental apenas está extendido en Japón, sino que se reduce a unos pocos colectivos (principalmente maestros al servicio del Estado).

Oferta de servicios de educación infantil financiados públicamente.

En 1987 el 36'4 por cien de la población trabajadora eran mujeres. La mayoría de las trabajadoras estaban casadas (68 por cien), y muchas de ellas desearían continuar en su trabajo a pesar del embarazo, el nacimiento de su hijo u otras responsabilidades familiares. Mientras que en 1965 la mitad de las mujeres que daban a luz dejaban el trabajo, en 1985 sólo lo hizo un tercio.

³⁵ CAMINITI, op. cit.

Simultáneamente las estructuras familiares están cambiando: el avance de la familia nuclear reduce las posibilidades de ayuda de los vecinos o de los parientes. Sin embargo, el cuidado del niño sigue siendo responsabilidad de la mujer.

La demanda de servicios de educación infantil es elevada, y la disponibilidad está lejos de cubrir la demanda. La mitad de los padres trabajadores con hijos menores de 5 años utilizan servicios de cuidado de los niños, mientras que el resto deben recurrir a otros medios, debido a la escasez de la oferta y a problemas relacionados con el coste y la calidad. Los horarios de apertura también presentan problemas, ya que la mayoría de los centros cierran a las 17 horas.

A grandes rasgos, se puede distinguir entre dos tipos de centros: guarderías ("hoikuen") y jardines de infancia ("yōchien"). Respecto a las primeras, están supervisadas por el Ministerio de Sanidad y Bienestar Social. Ofrecen servicios durante ocho horas diarias, para niños de 0 a 6 años. Debido a la escasez de plazas, cualquier niño no es admitido en estos centros, sino que debe existir la imposibilidad por parte de los padres para ocuparse de su hijo (por ejemplo, trabajan ambos y no existe nadie que pueda cuidar del niño en el propio hogar). El ayuntamiento financia directamente las guarderías, y obtiene el dinero

de los padres, que pagan según su nivel de renta (cuando ésta es baja los padres están exentos de pago).

En 1986 existían 22.882 centros (13.572 públicos y 9.310 privados) que atendieron a 1.800.000 niños menores de 7 años. El número de niños menores de 4 años es de 7'5 millones y el de 5 a 7 años, 8'5 millones.

Dados los problemas de compatibilización de los horarios de las guarderías y el laboral, en 1981 el gobierno comenzó a subvencionar centros con horario ampliado (cierran a las 19 o como mucho a las 20 o 22 horas). El número de centros creció de 71 en 1981 a 370 en 1986.

Además de los centros normales, existen centros temporales (600 en 1983) para pescadores o agricultores que funcionan durante la época de mayor trabajo.

Respecto a los jardines de infancia, proporcionan 4 horas diarias de cuidados a niños entre 3 y 7 años. Están previstos en la Ley de Enseñanza y son responsabilidad del Ministerio de Educación. En 1986 habían 15.200 centros que atendían a 2.020.000 niños.

Desgravaciones fiscales.

No existen.

Noruega³⁶.

Excedencias laborales.

El permiso por maternidad noruego está fijado en 18 semanas, de las cuales 6 las debe tomar la madre necesariamente después del parto. En algunos casos el padre puede compartir parte de este permiso por maternidad. La ausencia está retribuida, siendo el importe el cien por cien del salario.

A partir de este momento tanto el padre como la madre pueden solicitar el permiso parental, hasta un período máximo de un año. Esta excedencia no está retribuida.

Oferta de servicios de educación infantil financiados públicamente.

En 1975 se introdujo una legislación especial ("Lov am barnehager", ley sobre jardines de infancia) para regular y suministrar servicios de cuidados a los niños. Por aquel entonces, sólo el 7 por cien de los niños menores de 6 años utilizaban servicios públicos o privados. En 1986, 100.000 niños (aproximadamente un 28 por cien de la población en edad preescolar) acudían a instituciones públicas o privadas. Estas instituciones están subvencionadas y son supervisadas por las autoridades. Conforme se acerca la edad de la escolarización

³⁶ Para este país puede también consultarse STROM-BULL, Kirsti: "State Support for Children in Norway", en M.T. MEULDERS-KLEIN y J. EEKELAAR (eds.): Family, State and Individual Economic Security, Story-Scientia, Bruselas, 1988, tomo II, págs. 617-628.

obligatoria (7 años), aumenta el número de niños que acuden a jardines de infancia. El 60 por cien de los niños de 6 años, el 45 por cien de los de 4 y 5 años, y el 20 por cien de los de 2 y 3 años van a jardines de infancia. Respecto a los menores de 2 años, sólo un 4 por cien acuden a estos centros.

El lento desarrollo de los centros de atención a la infancia se atribuye a la tardía urbanización e industrialización de Noruega, y al reciente incremento en la participación laboral de la mujer. Por otra parte, tradicionalmente el cuidado del niño se ha confiado a la familia.

La provisión de estos servicios forma parte de la política familiar. Los municipios son responsables del establecimiento de las necesidades de servicios. A nivel nacional el Ministerio de Consumo es el encargado del problema del cuidado de los niños. A nivel regional, el gobernador de cada uno de los 19 condados es quien tiene la autoridad para aprobar servicios de atención a la infancia. A nivel local, un comité especial del ayuntamiento se encarga de estos problemas, sea a través del departamento de asuntos sociales, sea a través del departamento de educación.

En Noruega el cuidado del niño se lleva a cabo principalmente a través de centros, que pueden ser de titularidad pública o privada. Sin embargo también existen servicios prestados por particulares.

Respecto a los centros públicos de atención a la infancia, pertenecen y son llevados por las autoridades locales, y pueden prestar servicios a tiempo completo o a tiempo parcial. En el primer caso ofrecen servicios durante 9 o 10 horas diarias, 5 o 6 días a la semana. En el segundo, 3 o 4 horas, 2 o 3 días a la semana. Los gastos de funcionamiento de estos centros están repartidos entre el Estado (aporta un 30 por cien), la aportación de los padres (20-25 por cien) y las autoridades locales (40-45 por cien). Por otra parte, el Banco Hipotecario Noruego ofrece préstamos en condiciones preferentes a los ayuntamientos o grupos de especial interés que quieren poner en marcha un nuevo centro. Cada municipio fija la escala de contribuciones que deben realizar los padres. El pago suele estar en función del número de horas de cuidado y de la renta neta de los padres. En casos especiales se conceden algunas plazas gratuitamente.

Los centros privados de atención infantil están sujetos a la aprobación de las autoridades locales. Cuando se cumplen determinados requisitos, estos centros reciben subvenciones estatales. También los municipios pueden realizar aportaciones financieras, que son mayores si se les concede el control sobre la asignación de las plazas. La contribución de los padres es mayor en los centros privados que en los públicos.

También la atención y cuidados por particulares puede estar subvencionada. En este caso deben estar autorizados y son supervisados por las

autoridades locales. Utilizan esta modalidad el 2'7 por cien del total de niños en centros regulados. Son alrededor de 800 hogares con una media de tres niños por hogar. Esta modalidad es especialmente utilizada para niños menores de 3 años, ya que es el tramo de edad donde las carencias son mayores. También existe financiación estatal y local, con un esquema parecido al de las otras formas de cuidado del niño. Cuando se introdujo esta modalidad, se pensó que podría suponer una forma fácil y barata de cuidar a los niños, a la vez que desplazaría al cuidado informal. Sin embargo, el desarrollo ha sido menor de lo esperado. Es por ello que aún persisten servicios de educación infantil llevado a cabo por particulares sin regular. Este servicio puede realizarse en la casa del niño o del que presta el servicio, puede ser individual o colectivo (en este último caso debería estar autorizado pero en ocasiones no se cumple este requisito, evidentemente en este caso no existe subvención pública).

Respecto al acceso a servicios de cuidado infantil, los criterios de admisión se deciden a nivel local. Normalmente se concede prioridad a niños que conviven con un sólo ascendiente, a niños de padres con problemas económicos, sociales o sanitarios, y a niños de familias donde ambos padres trabajan. Sin embargo, incluso los niños con prioridad no tienen siempre acceso a servicios públicos de educación infantil. El objetivo a largo plazo fijado por el Parlamento es que existan plazas públicas para todo niño de edad inferior a la de la escolarización

obligatoria cuyos padres soliciten este tipo de servicio. Sin embargo por el momento la demanda supera con mucho a la oferta.

Desgravaciones fiscales.

Para el ejercicio de 1983, el impuesto noruego prevé una reducción en base por gastos de educación de los niños. Cuando los dos padres obtienen rendimientos de trabajo, la reducción se imputa al que tiene menores ingresos. También se concede a las familias en las que uno de los padres está estudiando.

La reducción consiste en un determinado porcentaje de los ingresos del trabajo sujetos al impuesto. El porcentaje de reducción y el límite varían según la edad del niño, como se muestra en el Cuadro 5.24.

Cuando la familia puede justificar ciertos gastos de educación, puede solicitar una reducción que puede alcanzar hasta el doble del importe máximo de la reducción estandarizada. Para 1983 este límite ascendía a 9.000 y 11.000 coronas noruegas para el caso de un niño menor de 14 años y de dos o más, respectivamente.

**CUADRO 5.24: CONDICIONES DE LA REDUCCIÓN IMPOSITIVA
 POR GASTOS EN EDUCACIÓN DE LOS HIJOS. NORUEGA.**

Edad del niño	Porcentaje	Importe según año			
		1975-80	1981-83	1984	1985
entre 14-20 años	25%	600	600	-	-
menor de 14 años	40%	3.000	3.500	9.500	11.000
dos o más años	50%	4.000	4.500	12.000	13.500

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes mencionadas.

Nueva Zelanda.

Excedencias laborales.

Existe una excedencia por maternidad de 14 semanas, de las cuales al menos ocho deben tomarse después del parto, mientras que las 6 restantes pueden distribuirse a voluntad. Durante este período la mujer no percibe retribución alguna.

También está regulada la excedencia parental, por un período máximo de 52 semanas. Este permiso puede ser compartido por ambos padres, según sus preferencias. No está retribuido.

Oferta de servicios de educación infantil financiados públicamente.

En Nueva Zelanda, los servicios de atención a la infancia están disponibles para niños desde el nacimiento hasta los 5 años. Estos servicios son prestados por un gran número de organizaciones privadas, comunitarias, voluntarias y de caridad. Sólo unos pocos servicios son prestados directamente por el Estado.

En la década de los sesenta la demanda creció de tal manera que las organizaciones voluntarias vieron cada vez más difícil cubrirla, por lo que el Gobierno estableció un Comité de Investigación. A mediados de los setenta, la mayor parte de los servicios (jardines de infancia y grupos de juego) habían

crecido rápidamente. Más tarde empezaron a desarrollarse servicios informales, como los grupos de juegos familiares. Los tipos de servicios crecieron entre 1970 y 1988 de 5 a 25. El número de niños que utilizaba estos servicios se duplicó.

Hasta los años ochenta este crecimiento no estuvo coordinado, pero a partir de entonces la provisión de servicios de cuidado infantil ha empezado a tener mayor importancia política. El departamento de bienestar social destinó funcionarios especializados para prestar servicios de asesoría, desarrollo y regulación de los centros. Esta regulación fue revisada en 1985.

En 1986 la administración de este área fue transferida del departamento de bienestar social al departamento de educación. La idea era que la administración de los servicios a la infancia dependiera de un sólo órgano, lo que permitiría mayor flexibilidad y una mayor igualdad en el acceso, en la financiación y en el adiestramiento del personal.

Aunque ya no es cierto que una mujer deje el mercado de trabajo cuando nace su primer hijo y no vuelva al menos en 5 años, tampoco es típica la madre trabajadora a tiempo completo, a pesar de las mejoras descritas. La mayoría de las mujeres dejan temporalmente el trabajo de mercado para criar a sus hijos. Así sólo una minoría del 80 por cien de los niños que acuden a algún servicio de educación infantil necesitan atención a tiempo completo. Sin embargo existe una

gran escasez, sobre todo de servicios a precios asequibles. El cuidado institucional es muy caro para una mujer con varios niños y unos ingresos medios, por lo que los centros son utilizados más frecuentemente por matrimonios en los que ambos trabajan y reciben elevados ingresos.

Desgravaciones fiscales.

Para el año 1983, Nueva Zelanda tenía prevista una deducción en cuota que preveía la realización de ciertos gastos, entre ellos los realizados por el cuidado de los niños. Esta deducción estaba sometida a un límite, que en el año 83 ascendió a 310 dólares neozelandeses. La evolución de este límite ha sido la siguiente:

CUADRO 5.25: LÍMITES DE LA DEDUCCIÓN POR GASTOS POR EL CUIDADO DE DETERMINADAS PERSONAS. NUEVA ZELANDA.

Año	Límite
1975	145 \$NZ.
1976	155 \$NZ.
1977-1981	156 \$NZ.
1982-1983	310 \$NZ.

Fuente: OCDE (1986), op. cit., pág. 294.

Suecia³⁷.

Excedencias laborales.

En Suecia lo que aquí se describe como permisos por maternidad y parental forman parte de una única excedencia parental. No obstante a efectos comparativos es interesante distinguir ambos conceptos.

El permiso por maternidad está fijado en 12 semanas, seis antes del parto y seis después. La madre percibe durante este período una cantidad equivalente al 90 por cien de su salario.

Una vez finaliza este permiso, cualquiera de los padres (o ambos alternativamente) disponen de un permiso parental hasta que el niño cumple los 18 meses. Durante 360 días el padre o la madre percibe una transferencia, del 90 por cien de su salario durante 270 días, y una cantidad fija los 90 días restantes.

Oferta de servicios de educación infantil financiados públicamente.

La expansión de los servicios de cuidado a la infancia sigue siendo un problema importante de la política familiar sueca. La legislación, la política y las

³⁷ SUNDSTRÖM, Marianne: "Sweden: Supporting Work, Family, and Gender Equality" en KAMERMAN, Sheila B. y Alfred J. KAHN (eds.): Child Care, Parental Leave, and the Under 3s, Auburn House, Nueva York, 1991, págs. 171-199.

prácticas acerca de la igualdad de oportunidades, la imposición separada, el permiso parental y el trabajo a tiempo parcial han hecho mucho respecto al cambio de actitudes sobre el papel tradicional del hombre y la mujer. Cada vez se acepta más la idea de que cada individuo debe tener la capacidad de conseguir la independencia económica a través del trabajo remunerado y de que el cuidado de los niños es responsabilidad de ambos padres.

La tasa de participación de la mujer ha crecido espectacularmente. En 1985 más del 80 por cien de las madres de hijos menores de 7 años estaban trabajando. De las madres cuyo hijo más joven era menor de 3 años en 1986, 118.000 trabajaban a tiempo parcial y 82.000 a jornada completa. Para niños entre 3 y 6 años, 129.000 trabajaban a tiempo parcial y 75.000 a tiempo completo. En resumen, existe hoy una nueva mayoría de familias suecas para las que el cuidado infantil es una necesidad básica que les permite compatibilizar el doble papel de padres y trabajadores.

Los servicios de atención a la infancia están regulados por la Ley de Servicios Sociales ("Socialtjänstlagen") de 1982. Según esta ley cada una de las 285 municipalidades ("kommuner") es la principal responsable de la construcción de los inmuebles, y del mantenimiento y desarrollo de estos servicios, con la ayuda de importantes subvenciones gubernamentales. Cada año se les exige a los

ayuntamientos el diseño de un plan para la expansión de programas y servicios de cuidado infantil.

Los gastos son compartidos por el gobierno central, los municipios y los padres. En 1987, las subvenciones gubernamentales suponían el 47 por cien de los costes de las guarderías, el 32 por cien de los servicios extraescolares, el 28 por cien de los cuidados particulares y el 14 por cien de los grupos de juegos.

Los distintos tipos de servicios atienden a niños de hasta 12 años. El 45 por cien de todos los niños menores de 7 años utilizan servicios de financiación pública (el 28 por cien en guarderías y el 17 por cien en hogares particulares). Casi el 20 por cien de los escolares entre 7 y 12 años reciben servicios extraescolares o atención por particulares.

Sin embargo también en Suecia existen problemas de escasez. En 1984 aproximadamente el 64 por cien de los niños menores de 7 años (edad en que comienza la escolarización obligatoria) necesitaban educación infantil, mientras que sólo existían plazas para el 42 por cien, por lo que se producía racionamiento. El resto debía buscar otras soluciones. En vista de la escasez, en 1985 el parlamento aprobó un proyecto encaminado a aumentar el número de plazas, de manera que en 1991 (luego pospuesto a 1992) todos los niños mayores de 18 meses (dada la existencia de un permiso parental extendido, muy pocos niños

menores de un año necesitan estos servicios) cuyos padres trabajen o estudien dispongan de una plaza en un centro o a través de cuidados particulares.

Entre los servicios de financiación pública se puede distinguir las guarderías, los servicios preescolares, y los cuidados prestados por particulares. Las guarderías ("daghem") atienden a niños entre 6 meses y 7 años cuyos padres están trabajando o estudiando. El horario es bastante amplio: de 6:30 horas a 18:30 o 19:00 horas, aunque la mayoría de los niños llega a las 8 y se va a las 17 horas. El 80 por cien de los niños reciben atención al menos 7 horas al día. Los centros abren de lunes a viernes durante todo el año. En 1987 existían plazas para el 31 por cien de los niños de 6 años y para el 38 por cien de los niños entre 3 y 6 años.

La cantidad y la forma de pago de los padres se decide a nivel local. Normalmente la cuota depende de la renta anual de los padres, así como del número de niños de la familia que reciben estos servicios. También depende del número de horas de utilización del servicio. En casi todos los municipios existen plazas gratuitas disponibles para niños de familias de renta baja. Como media, las cuotas pagadas por los padres suponen el 10 por cien de los costes. El resto es aportado por el gobierno central (ver más arriba) y los municipios.

En 1987 el 63 por cien de los niños de 4 años asistía a servicios preescolares, que se prestan durante tres horas diarias. Debido al reducido horario un tercio de estos niños eran también atendidos por particulares.

Los cuidados particulares ("familjedaghem") los presta generalmente un solo individuo, que es personalmente responsable del cuidado y la organización de las actividades del niño. Los horarios en este caso son mucho más flexibles (el servicio puede prestarse por las tardes o por las noches, o en fines de semana), por lo que se pueden adaptar mejor a los horarios laborales de los padres. Una variación es el sistema de tres familias ("trefamiljesystem"): tres o cuatro niños de dos o tres familias son cuidados en la casa de uno de ellos o por turnos. En 1987 el 18 por cien de los niños de 6 años, el 20 por cien entre 3 y 6 años y el 13 por cien entre 7 y 10 años utilizaban estos servicios.

Entre 1970 y 1985 el número de plazas ofrecidas por particulares aumentó desde 43.000 hasta 162.000. Este sistema se ha revelado útil sobre todo para el cuidado de niños en edad escolar (han pasado de suponer un 15 por cien a un 30 por cien del total), ya que requieren períodos cortos de tiempo. El particular está empleado por la autoridad local y recibe un cursillo de adiestramiento. Las casas deben ser aprobadas por las autoridades. La financiación se reparte entre el gobierno, la autoridad local y los padres.

Desgravaciones fiscales.

No existen.

Suiza.

Excedencias laborales.

El permiso por maternidad está establecido en principio en ocho semanas, y debe tomarse después del parto. Sin embargo los empleados públicos gozan de permisos más amplios, así como los empleados de determinados cantones, que tienen previstas ciertas ampliaciones a este permiso general. Se trata de un permiso retribuido, que se rige por las mismas normas que la retribución en caso de enfermedad. La cuantía de la retribución no es fácil de calcular, ya que depende de varias circunstancias. El empleador debe cubrir parte del período de excedencia, variable en función del tiempo que la empleada lleva trabajando. Los fondos de la seguridad social cubren otra parte del período de baja (variable en función del cantón), siendo el importe dependiente de nivel de contribución.

Por otra parte, la legislación suiza no contempla la excedencia parental.

Oferta de servicios de educación infantil financiados públicamente.

Los servicios de atención a la infancia son responsabilidad de cada uno de los cantones, por lo que existen diferencias importantes dentro del país.

Respecto a las guarderías, se estima en 430 el número de centros, que cuidan de 15.000 niños de 2 meses en adelante (el 80 por cien de sus madres son trabajadoras). Las organizaciones privadas se encargan del 81,5 por cien aunque están frecuentemente subvencionadas por la comunidad. El 18,5 por cien restante son guarderías comunales. La contribución de los padres oscila entre 3 y 30 francos suizos diarios, según los ingresos de los padres y de la situación local.

Para niños de edad superior (entre 2 y 6 años) están disponible los jardines de infancia. Existe dentro del país mucha variedad respecto al contenido educativo, al horario, etcétera.

También tienen importancia el cuidado prestado por particulares. Numerosas asociaciones privadas organizan el cuidado del niño en casa de otras familias.

Además existe la denominada ayuda familiar: unas 600 organizaciones proporcionan personas experimentadas en el cuidado de enfermos en sus propias

casas, especialmente las madres. Estas personas se ocupan de los niños y de las tareas domésticas.

Desgravaciones fiscales.

No existen.

3.3. Algunos países del Este.

Alemania (RDA):

Excedencias laborales.

En la República Democrática Alemana la mujer disfruta de un permiso por maternidad de 26 semanas, de las cuales seis han de tomarse antes del parto y las 20 restantes después. El permiso está remunerado, alcanzando el cien por cien de los ingresos netos.

También está disponible, para la madre (sólo en casos excepcionales puede tomarla el padre), la excedencia parental. En principio, el permiso está vigente hasta que el niño cumple el primer año. Sin embargo, a partir del tercer hijo, el período se amplía hasta los 18 meses. Caso de que la madre no encuentre plaza en una guardería, el permiso se puede extender hasta que esto ocurra, pero nunca más allá del tercer cumpleaños. Durante el permiso se percibe la misma cantidad que se recibiría en la séptima semana de enfermedad, más una cantidad fija adicional (creciente según el número de hijos) si la mujer trabajaba a tiempo completo.

Oferta de servicios de educación infantil financiados públicamente.

La RDA ha desarrollado un amplio programa estatal de cuidado infantil externo al hogar. Existen tres tipos de instituciones que se ocupan de los niños desde el nacimiento hasta el final del cuarto año de escolarización: guarderías, jardines de infancia y servicios extraescolares.

Las guarderías ("kinderkrippen") aceptan niños hasta los 3 años. Están bajo la supervisión del Ministerio de Sanidad. Existen plazas para aproximadamente el 80 por cien de los niños en este tramo de edad. Se concede prioridad a los padres solteros, estudiantes y familias con tres o más niños. Permanecen abiertas de 6 a 19 horas (a veces siete días a la semana). Son gratuitas para los padres, salvo una pequeña contribución para la comida.

Los jardines de infancia ("kindergartens") se utilizan para niños entre 3 y 6 años, edad en que empieza la escolarización obligatoria. Son responsabilidad de las autoridades educativas y están dirigidas y son financiadas bien por el estado, bien por cooperativas o bien por empresas. La capacidad disponible permite su utilización a la práctica totalidad de los niños de este grupo de edad. Tienen por lo general los mismos horarios y precios que las guarderías.

Los servicios extraescolares ("schulcorte") complementan el horario escolar, que en la RDA es de 8 a 13 horas. Estas instituciones atienden a los

niños en los primeros cuatro cursos por la tarde: comen, hacen los deberes y se entretienen. Ofrecen los mismos horarios y precios que las guarderías.

Desgravaciones fiscales.

No existen.

Bulgaria.

Excedencias laborales.

En Bulgaria el período de baja por maternidad es variable, en función del número de hijos. Antes del parto deben tomarse 45 días, y después del parto la excedencia es de 75 (primer hijo, o cuarto y siguientes), 105 (segundo hijo), o 135 días (tercer hijo). En cualquier caso el permiso se retribuye al cien por cien del salario.

Por otra parte, están previstos dos tipos de excedencias parentales. La primera tiene una duración variable en función del número de hijos que se tengan: para los tres primeros hijos el permiso está vigente hasta que el niño alcanza los dos años, y para los restantes hijos la duración es de 6 meses. Este permiso está retribuido con una cantidad fija equivalente al 50 por cien del salario mínimo. Posteriormente, aún existe la posibilidad de solicitar una nueva excedencia, hasta

que el niño alcanza los tres años. En este caso la transferencia se reduce hasta un 10 por cien del salario mínimo.

Oferta de servicios de educación infantil financiados públicamente.

Sobre este país no se dispone de información específica, sino tan sólo de algún dato aislado. Ahora bien, como en el resto de los países del Este, la práctica totalidad de las plazas son ofrecidas directamente por el sector público o son financiadas principalmente por el mismo. Sólo en los últimos años, a la vez que se reducen los servicios públicos, han empezado a surgir algunos centros privados.

En 1982 el 11 por cien de los niños menores de 3 años y el 76 por cien de los niños entre 3 y 6 años acudía a algún tipo de servicio de atención a la infancia. Parece ser que a lo largo de la década de los ochenta, hasta la caída del comunismo, se han producido ciertas mejoras en las tasas de cobertura.

Desgravaciones fiscales.

No existen.

Checoslovaquia.

Excedencias laborales.

Las mujeres trabajadoras tienen derecho a un permiso de 28 semanas, de las cuales entre 6 y 8 deben tomarse antes del parto, y entre 20 y 22 después del mismo. La mujer percibe una transferencia equivalente al 90 por cien de su salario.

El permiso parental puede disfrutarse hasta que el niño alcanza los tres años de edad. En general es un permiso no retribuido, salvo en algunos casos excepcionales (niños discapacitados, cuando la madre cuida de otro niño además del suyo, etcétera).

Oferta de servicios de educación infantil financiados públicamente.

No se dispone de datos recientes respecto a estos servicios, por lo que hay que conformarse con cifras de 1982. En este año el 10 por cien de los niños menores de 3 años asistían a centros de atención a la infancia, mientras que el 88 por cien de los niños entre 3 y 6 años recibían cuidados. La práctica totalidad de estos servicios está financiada públicamente. Durante los años ochenta se ha podido observar un importante avance en el porcentaje de niños que perciben estos servicios, sobre todo los menores de tres años.

Desgravaciones fiscales.

No existen.

Hungría³⁸.

Excedencias laborales.

El permiso por maternidad en Hungría es de 24 semanas, de las cuales 4 han de tomarse antes del parto, y las 20 restantes después. La mujer recibe el cien por cien de su salario.

La excedencia parental puede ser solicitada por los padres hasta que el niño alcanza los tres años de edad. Durante los primeros 18 meses de la baja la retribución alcanza el cien por cien del salario, aunque está sujeta a un máximo. A partir de este momento y hasta que se agota el permiso se recibe una remuneración fija.

Oferta de servicios de educación infantil financiados públicamente.

Entre los niños menores de 3 años el 12 por cien utiliza servicios de atención a la infancia. Hay que tener en cuenta que hasta esta edad existen dos

³⁸ ADAMIK, Maria: "Hungary-Supporting Parenting and Child Rearing: Policy Innovation in Eastern Europe" en KAMERMAN, Sheila B. y Alfred J. KAHN (eds.): Child Care, Parental Leave, and the Under 3s, Auburn House, Nueva York, 1991, págs. 115-144.

tipos de transferencias a la familia para el cuidado del niño en casa. Sale más barato que los centros, y es utilizado por el 77 por cien de los niños. En cualquier caso los padres que utilizan servicios de educación infantil deben realizar una contribución que depende de su salario, pero en ningún caso cubre el coste del servicio. El criterio de selección principal es el *status* laboral de la madre.

Respecto a los niños entre 3 y 6 años existen servicios de atención a la infancia (principalmente jardines de infancia) para el 90 por cien de los niños de esta edad. No existen normas que excluyan a nadie, pero tampoco se concibe aún como un derecho. El exceso de demanda obliga a algún tipo de selección, por lo que se suelen rechazar a los niños cuya madre está en casa. Su contenido se asemeja mucho a la etapa escolar, en el sentido de que se hayan muy presentes la disciplina, competencia, etcétera. Esta escolarización prematura ha sido objeto de críticas.

Dada la mala calidad general de los servicios están surgiendo centros privados, que son mucho más caros para los padres.

Desgravaciones fiscales.

No existen.

Polonia.

Excedencias laborales.

También en Polonia la extensión de la excedencia por maternidad depende del número de hijos. Cuando se trata del primero la duración es de 16 semanas: entre 2 y 4 se toman antes del parto y entre 12 y 14 después. Cada nacimiento adicional da derecho a dos semanas extras de baja por maternidad, que se añaden a las que se disfrutaban después del parto. La retribución recibida asciende al cien por cien del salario.

Una vez ha expirado el permiso por maternidad, la madre puede solicitar el permiso parental por un período de hasta 3 años (pero en ningún caso la edad del niño puede superar los 4 años). Si la madre no puede ocuparse de su hijo o si consiente, el padre puede solicitar la excedencia. Se percibe una transferencia durante los primeros 24 meses, pero sólo si la renta familiar no alcanza un mínimo.

Oferta de servicios de educación infantil financiados públicamente.

En 1982, Polonia ofrecía el nivel de servicios más bajo entre todos los países del Este aquí contemplados. La situación está muy alejada de la media, e incluso sitúa a este país por debajo de muchos países europeos. En esta fecha tan sólo el 5 por cien de los niños menores de 3 años y el 48 por cien de los que

tienen entre 3 y 6 años acuden a centros de atención a la infancia. Además a lo largo de los años ochenta no se han observado mejoras claras en el nivel de los servicios, antes al contrario.

Desgravaciones fiscales.

No existen.

Rumania.

Excedencias laborales.

Las trabajadoras rumanas tienen derecho a una excedencia por maternidad de 112 días, que se distribuyen como sigue: 52 antes del parto y 60 después del parto. La transferencia recibida oscila entre un 50 y un 94 por cien del salario, en función del tiempo de servicio y del número de hijos: se recibe el 50 por cien por seis meses de servicio, el 65 por cien si se ha trabajado entre seis meses y un año, el 85 por cien si el tiempo de trabajo es superior, y el 94 por cien si se trata del tercer hijo o posterior.

Una vez finalizado el permiso anterior, la mujer puede solicitar la excedencia parental que puede estar en vigor hasta que el niño cumple los seis años. Este permiso no está remunerado.

Oferta de servicios de educación infantil financiados públicamente.

En 1982 el principal problema de este país estaba en los servicios ofrecidos a los menores de 3 años, ya que tan sólo existían plazas para el 5 por cien de los mismos. El tramo de edad entre los 3 y los 6 años estaba mejor cubierto puesto que el 77 de los niños acudía a servicios de atención a la infancia.

Desgravaciones fiscales.

No existen.

U.R.S.S.

Excedencias laborales.

El permiso por maternidad es de 16 semanas, y debe tomarse a partes iguales antes y después del parto. La madre percibe durante este período un importe equivalente al cien por cien de su salario.

A partir de este momento la mujer puede solicitar una extensión a la excedencia por maternidad. En este caso no está retribuido y puede concederse hasta el momento en que el niño cumple 18 meses.

Oferta de servicios de educación infantil financiados públicamente.

Los servicios de educación infantil se establecen, financian y dirigen bien por el estado (a nivel de la comunidad local), bien por la organización sindical (en la mayor parte de los casos a nivel local o de distrito) o bien por las empresas (organizado conjuntamente por la dirección y el sindicato). Las empresas con un elevado porcentaje de mujeres deben de proporcionar guarderías, jardines de infancia, etcétera.

Los padres contribuyen a los costes de la educación infantil en función de sus ingresos, y pagan entre un 18 y un 26 por cien del total.

Desde 1960 existe un amplio sistema de establecimientos preescolares integrados, que combinan guarderías y jardines de infancia y que acogen a los niños desde 1 a 6 años de edad, cuando empiezan la escuela. Estos centros representan el 73 por cien de todos los servicios y alimentan a tres cuartas partes de los niños que acuden a los mismos. Su horario habitual es de 7:00 a 19:00 horas. Desde que la demanda ha superado a la oferta se ha establecido prioridad a los hijos de madres trabajadoras. Para aliviar esta escasez se tomaron medidas especiales a lo largo de los ochenta para crear nuevos centros.

Desgravaciones fiscales.

No existen.

Los economistas no pueden decir a la gente cómo criar a los niños, pero nuestra misión es intentar racionalizar el sistema económico en el que se realizan dichas elecciones. Básicamente, racionalidad económica significa consistencia entre los costes y los beneficios de las elecciones individuales, de acuerdo con su productividad social.
Shirley P. Burggraf, How Should the Costs of Child Rearing Be Distributed?, pág. 55.

CAPÍTULO 6: Una propuesta de financiación pública de la educación infantil.

1. Objetivos de la financiación pública de la educación infantil.

La primera parte de este trabajo (capítulos primero al cuarto) ha consistido en analizar, desde un punto de vista teórico, los argumentos que pueden avalar la financiación pública de la educación infantil. Para ello he utilizado tres tipos de argumentos. En primer lugar, he realizado una descripción del fenómeno de la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, con los cambios sociales y en la estructura familiar que ello implica. Este fenómeno también pone de manifiesto nuevas necesidades respecto al cuidado de los niños. Se trata de un

proceso en el que se ve implicada la sociedad en su conjunto, lo cual hará necesario que se adopten medidas para facilitar el trabajo de la mujer.

En segundo lugar he desarrollado una serie de argumentaciones en torno a la imposición personal sobre la renta. Y queda claro, desde varias perspectivas, que el impuesto debe considerar de manera diferente a las familias que incurren en gastos de educación infantil respecto a todas las demás. Las familias que incurren en este gasto deben pagar menos impuestos, *cæteris paribus*, que el resto de la población.

En tercer lugar he destacado la importancia de las consecuencias de la educación infantil para todos los sujetos implicados. Resulta evidente que este tipo de educación produce efectos beneficiosos en el niño, en sus padres, pero también en la sociedad. Existen por lo tanto efectos externos a la familia que no deben ser despreciados. También se producen mejoras respecto a un objetivo social: la igualdad de oportunidades. Existen beneficios para el sector público tomado como agente decisor, y existen importantes economías de escala desde el punto de vista colectivo. Por lo tanto, y sobre todo a partir de cierta edad, resulta clara la conveniencia de que los niños reciban educación infantil.

Después de las justificaciones teóricas, en la segunda parte del trabajo (capítulo quinto) he intentado trazar unas pinceladas acerca de la situación en los

países de nuestro entorno. Esto ha servido para poner de manifiesto la implicación de los diferentes gobiernos en el problema del cuidado de los niños, y para situar a nuestro país en el contexto internacional. Es fácil observar, a pesar de los problemas relacionados con la información, el diferente grado de responsabilización de los Sectores Públicos, y la gran variedad de medidas utilizadas.

Después de este doble análisis, primero deductivo y luego descriptivo, inevitablemente surge la necesidad de realizar una propuesta. El trabajo realizado hasta este momento puede ser utilizado para obtener un conjunto de implicaciones normativas. Después de estudiar una determinada situación parece conveniente derivar unas conclusiones que sirvan de referencia a un eventual sujeto decisor. Esto es lo que voy a tratar de realizar en este capítulo. Una vez obtenidos los argumentos que avalan la financiación pública y una vez analizadas las posiciones de los distintos países, vale la pena intentar una evaluación de las alternativas disponibles. Desde luego la solución no es única, ya que depende en gran medida de los supuestos que se realicen y en no menor parte de las preferencias de los individuos y de la sociedad acerca, en un caso, de la forma de cuidado de sus hijos y, en otro, del grado de implicación en los problemas de las familias con hijos pequeños. En la medida de lo posible intentaré poner de manifiesto las hipótesis subyacentes y, si las hubiera, las soluciones alternativas.

El primer paso consistiría en determinar los objetivos que se persiguen con la actuación pública, y su orden de prioridad. Una vez definidos éstos, el grado de cumplimiento de los mismos que se deriva de cada tipo de actuación nos dará una referencia sobre qué situación es preferible. Es decir, lo que persigo es determinar la eficacia de cada instrumento¹. El primer objetivo por orden de importancia debe ser, sin duda, el bienestar y el completo desarrollo físico, mental y personal del niño, principal protagonista del servicio que se analiza. Por ello un instrumento será preferible a los demás si éste supone una mejora en la situación del niño. También habrá que tener en cuenta, en su caso, qué es más beneficioso para la sociedad, puesto que es ella la que va a dedicar sus recursos a esta actividad y no a otras actividades alternativas. En segundo lugar, otro objetivo relevante a estos efectos consistirá en ampliar, cuando ello sea posible a un coste razonable, el abanico de opciones disponibles para los padres. Permitir, en suma, "una mayor elección para los padres, por ejemplo, sobre la forma de organizar el empleo y sus responsabilidades familiares, con toda una serie de opciones de atención a la infancia"². En situaciones equivalentes hay

¹ En la evaluación económica de cualquier actuación pública, cinco son al menos los criterios a utilizar: equidad, eficiencia, eficacia, rentabilidad y productividad. Cuando se trata el problema de la financiación pública se suelen destacar entre éstos especialmente dos: la eficacia y la equidad. Para una exposición de las distintas actuaciones públicas y sus criterios de evaluación económica, véase OLMEDA DÍAZ, Miguel: "Definición y medida del output público", comunicación presentada a la V Reunión de la Asociación Científica Europea de Economía Aplicada, Las Palmas, junio de 1991.

² MOSS, Peter (coord.): La atención a la infancia en las Comunidades Europeas 1985-1990, Comisión de las Comunidades Europeas, agosto de 1990 (publicado en castellano en Cuadernos de mujeres de Europa, nº 31, agosto 1990), pág. 64. En este mismo sentido se expresan todos los informes de la Comunidad Europea y de otros organismos internacionales.

que dejar la decisión sobre el cuidado del niño a los sujetos que continúan siendo los principales responsables del mismo. Por último existe un objetivo que puede ser perseguido en ocasiones, pero que a menudo va a entrar en contradicción con los anteriores. Se trata de los efectos que puedan tener las diferentes medidas sobre la distribución de la renta o la riqueza. En el tema objeto de este trabajo, la financiación pública de la educación infantil, va a ser más determinante la respuesta de los individuos y las familias ante una medida concreta que la distribución de la renta resultante de dicha medida. Se buscará principalmente la incentivación de determinados comportamientos (que el niño reciba educación infantil, que la mujer pueda incorporarse al mercado de trabajo, etcétera) antes que la modificación en la distribución de la renta o la riqueza. No se trata de introducir instrumentos que agudicen las desigualdades, pero tampoco es siempre posible conseguir los objetivos enunciados además de un efecto claramente redistributivo³. El sector público dispone de otros instrumentos más adecuados para cumplir este último objetivo.

Una vez conocidos los objetivos que persigo con la financiación pública, el siguiente paso, a la hora de tratar cualquier problema de transferencia de

³ La redistribución no puede ser perseguida sin entrar en conflicto con otros objetivos. Me estoy refiriendo, por supuesto, a la redistribución entendida en sus términos más habituales es decir, por escalones de renta. Sin embargo, cualquiera de las medidas que se contemplan aquí va a tener un efecto redistributivo claro: reducirá la renta de las familias sin hijos pequeños o sin problemas de educación infantil y aumentará la de aquéllas que sí los tienen. Si los recursos destinados a estas familias se obtienen de los contribuyentes en general, aquéllos que no tengan hijos, o aquellas familias que no lo necesiten estarán financiando a los que reciben los recursos.

recursos desde el sector público a determinados colectivos de la población, consiste en dilucidar quién decide sobre el destino de los fondos. Caben dos posibilidades: que sea el sector público el que determine el uso de estos recursos, o que sea el sujeto que los recibe el que decida en qué utilizarlos⁴. En el primer caso el sector público transfiere recursos para que éstos sean utilizados en el consumo de determinados bienes o servicios (por ejemplo, a través de la producción pública, de las transferencias a los oferentes, o de sistemas de vales o bonos a los consumidores o usuarios). En el segundo caso el sector público efectúa transferencias monetarias a los sujetos y éstos deciden qué bienes o servicios adquieren con ellas (un ejemplo podría ser el subsidio por desempleo). Por lo que respecta a este trabajo, en todos los casos voy a utilizar instrumentos que no permiten a los padres la elección sobre el destino de los fondos públicos, sino que éstos deberán ser siempre utilizados, de una u otra manera, en la actividad del cuidado del niño. Aunque desde el punto de vista de la pura eficiencia económica no parecen los instrumentos más adecuados (si lo que se pretende es maximizar la función de utilidad familiar, entonces ésta es la unidad más adecuada para decidir en qué gasta los recursos públicos) no es éste el criterio utilizado en la evaluación de esta actividad, sino la eficacia. Además, el hecho de que se maximice la función de utilidad familiar no implica que ocurra

⁴ El lector puede encontrar una completa clasificación de las formas en que el sector público puede canalizar los recursos, así como su denominación según nomenclatura de la OCDE y el SEEPROS (Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social), en BARRADA RODRÍGUEZ, Alfonso: "La protección social en la teoría y en la práctica". Presupuesto y Gasto Público, n° 3/1991, págs. 121-163.

lo mismo con la de cada uno de sus miembros (dependerá de las relaciones familiares y de la forma en que se construya esa función de utilidad familiar, que por otro lado es un instrumento muy discutible). Dado que el principal objetivo que se persigue es el bienestar del niño, es importante que los recursos sean utilizados en la actividad que le beneficia a él: la educación infantil.

Por otro lado, del análisis del problema de la financiación pública de la educación infantil veremos como no se desprende una propuesta sencilla. Son muchos los colectivos afectados, cada uno de ellos con una necesidades y sometidos a unas circunstancias diferentes. Y esta multiplicidad impide que la solución sea única, como muestra la experiencia de los países analizados.

2. Clasificación de la población afectada y propuestas de financiación para cada colectivo.

Cuando uno se plantea el problema de la financiación pública de la educación infantil, la primera impresión que obtiene es de cierta confusión. Los factores que pueden justificar la financiación pública son muy variados y no afectan a todas las familias por igual; los medios que utilizan los países llegan a ser muy diversos; y los sujetos implicados en estas decisiones son múltiples. Todo esto transmite en principio cierta sensación de complejidad, por lo que es necesario tipificar la amplia gama de situaciones que se pueden observar. Por ello, para avanzar en la clarificación de este problema, me ha parecido útil realizar una doble distinción, que dividiría a la población a estudio (familias con niños de edad inferior a la escolarización obligatoria) en cuatro grandes colectivos. Para ello emplearé dos dimensiones: una en función de la edad del niño y otra en función de las disponibilidades de tiempo de los adultos de ese hogar. El Cuadro 6.1 muestra las cuatro situaciones posibles.

En primer lugar habría que justificar la necesidad de esta taxonomía. Veremos como la introducción de estas dimensiones clarifica en gran medida el problema, en tanto cada uno de los cuatro grupos está sujeto a circunstancias y necesidades diferentes.

CUADRO 6.1: CLASIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN CON HIJOS DE EDAD INFERIOR A LA ESCOLARIZACIÓN OBLIGATORIA.

		HOGARES EN LOS QUE:	
		ALGÚN ADULTO NO TRABAJA	TODOS LOS ADULTOS TRABAJAN
EDAD DEL NIÑO	MENOR DE 2 AÑOS	1	2
	MAYOR DE 2 AÑOS	3	4

Respecto a la edad del niño, la introducción de esta dimensión responde a que el aprendizaje que éste realiza es cualitativamente diferente conforme se hace mayor, por lo que también cambia el tipo de cuidado que debe recibir: desde el énfasis en el cuidado físico hasta la importancia del desarrollo educativo y social⁵. La frontera entre ambos grupos debería establecerse en aquel momento en que el niño puede valerse por sí mismo: puede andar, comer, empieza a hablar, tiene control sobre sus necesidades fisiológicas, etcétera. Antes de este momento el aprendizaje que realiza el niño se centra en sí mismo, en el control y dominio de su propio cuerpo. Se trata de un aprendizaje puramente individual, de prueba y error, donde no existe apenas socialización. Una primera característica de esta etapa es que la atención que requiere el niño se centra exclusivamente en la satisfacción de sus necesidades biológicas y en su

⁵ LEIBOWITZ, Arleen; Linda J. WAITE y Christina WITSBERGER: "Child care for preschoolers: Differences by Child's Age". *Demography*, vol. 25, n° 2 (mayo 1988), págs. 202-220.

protección, por lo que necesita de la atención permanente de un adulto, no siendo imprescindible la presencia o la compañía de otros niños. Este tipo de atención puede ser realizado por la propia madre, por el padre, por un familiar, por un tercero o por centros de educación infantil. El problema es determinar qué tipo de cuidado es el más adecuado para el niño. La única variable importante en esta etapa es la cantidad de estimulación que pueda recibir el niño por parte del adulto, y a este respecto nada asegura que ésta va a ser superior bajo un tipo determinado de cuidado. Hay autores que destacan ciertos problemas derivados del cuidado externo a la familia: el cuidado del niño en centros implica riesgos para la salud del mismo cuando su edad es inferior a dos años y medio⁶, el cuidado por una persona distinta a la madre durante más de 20 horas semanales cuando el niño es menor de un año implica un elevado riesgo de problemas de desarrollo y comportamiento⁷, etcétera. Sin embargo otros estudios muestran que no es necesariamente dañino para el niño el cuidado en centros o por persona distinta a la madre, incluso en determinadas situaciones, sobre todo en el caso de familias de bajo nivel sociocultural, se observan efectos positivos derivados de la atención en centros⁸.

⁶ JOHANSEN, Anne; Arleen LEIBOWITZ y Linda J. WAITE: "Child Care and Children Illness". *American Journal of Public Health*, vol. 78, n° 9 (1988), págs. 1175-1177.

⁷ BELSKY, Jay y M. ROVINE: "Nonmaternal Care in the First Year of Life and Infant-Parent Attachment Security". *Child Development*, n° 49 (1988), págs. 929-949.

⁸ FERBER, Marianne A. y Brigid O'FARREL con LA RUE ALLEN (eds.): *Work and Family: Policies for a Changing Work Force* (National Academic Press, Washington D.C., 1991), págs. 47-48. Estos autores destacan un buen número de trabajos en los que se pone de manifiesto ciertos beneficios para los niños derivados de su asistencia a centros. En cualquier caso destacan que la investigación está aún muy lejos de ser concluyente.

Sobre este aspecto la opinión pública también está dividida. El Cuadro 6.2 recoge la opinión de ciudadanos españoles de ambos sexos, mayores de 18 años, acerca de los efectos de la educación infantil para niños menores de 2 años. Los resultados reflejan la división de opiniones sobre el tema: los que piensan que es positiva superan por muy escaso margen a los que manifiestan que la educación infantil es negativa a esta edad.

CUADRO 6.2: OPINIÓN ACERCA DE LA EXISTENCIA DE BENEFICIOS DE LA EDUCACIÓN INFANTIL PARA NIÑOS DE 1 Y 2 AÑOS (porcentajes).					
Positiva			Negativa		
44			41		
¿Qué beneficios reporta?	SI	NO	¿Por qué no es bueno?	SI	NO
Aprender a relacionarse con otros niños	96	2	Porque enferman con más frecuencia	49	33
Aprender a compartir cosas	94	4	Porque a esas edades están mejor en casa	91	4
Prepararse mejor para el colegio	90	6	Porque la atención en las guarderías no siempre es buena	68	18

Fuente: CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS: Educación y problemática infantil, Estudio nº 1.875, junio de 1990.

Dada la falta de unanimidad sobre las preferencias respecto de un tipo de cuidado sobre otro, mantendré a lo largo de este capítulo la hipótesis de que es indiferente que el niño sea atendido por sus padres o en un centro.

Otra característica importante de esta etapa es la menor disponibilidad de este tipo de servicios y su mayor coste, debido a que una persona sólo puede ocuparse de un reducido número de niños, dada la incapacidad de éstos para la realización de las actividades más elementales y cotidianas.

La edad que podría marcar la frontera respecto a la edad del niño podría situarse alrededor de los dos años⁹. El propio Ministerio de Educación y Ciencia reconoce la diferencia en el aprendizaje cuando justifica la subdivisión de la educación infantil en dos ciclos:

El único salto cualitativo incuestionable se produce a lo largo del segundo año con el acceso a lo simbólico, el afianzamiento de la autonomía motora, los progresos en el lenguaje, en las interacciones sociales y en el descubrimiento de la propia identidad¹⁰.

En cualquier caso la determinación exacta de este punto de inflexión no es el objetivo de este trabajo, sino que es responsabilidad de los expertos en educación infantil. El caso es que a partir de cierto momento el aprendizaje del niño cambia cualitativamente, lo que modifica sus necesidades. La necesidad del cuidado físico o la custodia disminuye, ya que el niño empieza a controlar su propio cuerpo, y su aprendizaje ahora se vuelca hacia el exterior. En este momento va a ser importante la presencia de personal adiestrado, y sobre todo la presencia de

⁹ Muchos tratados sobre desarrollo infantil utilizan esta edad como frontera entre un tipo y otro de aprendizaje. Véase, por ejemplo, SEIFERT, Kelvin L. y Robert J. HOFFNUNG: Child and Adolescent Development (2ª edición), Houghton Mifflin Company, Boston, 1991.

¹⁰ MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA: Libro Blanco para la reforma del sistema educativo (Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1989) pág. 105.

otros niños, ya que una de las principales actividades en este momento es la introducción del niño en un entorno social. Esta etapa se caracteriza además por la posibilidad de aumentar la *ratio* de adultos por niño, con lo que será aquí donde se manifiesten con más claridad las economías de escala generadas en los centros respecto a la atención del niño por parte de su padre o de su madre.

La segunda dimensión hace referencia a la situación del propio hogar. Así separaré los hogares en función de la disponibilidad de tiempo de sus miembros para la atención de los hijos. Desde este punto de vista distinguiré entre los hogares en que existe al menos un adulto con tiempo disponible para el cuidado del niño, de aquéllos en que todos los adultos trabajan, estudian, buscan activamente empleo, etcétera. La distinción me parece útil porque las necesidades van a ser diferentes en uno u otro caso¹¹. O dicho de otra manera, la demanda de educación infantil de estos dos grupos va a ser distinta. Aquellos hogares en los que existe un adulto con tiempo disponible para dedicarlo a la atención del niño van a presentar una demanda de educación infantil mucho más elástica respecto a su precio que la de aquéllos en los que todos los adultos trabajan (o buscan empleo, o están estudiando). Este último grupo muestra, para un entorno de precios determinado, una demanda muy inelástica. Ahora bien, cuando el precio del servicio sobrepasa un determinado límite (variable en función de los

¹¹ Me refiero a las necesidades de la familia, no del niño. Éste tiene en cualquier caso la misma necesidad: recibir el cuidado adecuado, dentro o fuera del hogar. Lo que cambia en uno u otro supuesto son las necesidades de sus padres.

ingresos familiares, y sobre todo de la renta del segundo perceptor), la demanda puede pasar a ser nula. Sería el caso en que a dicha familia le resulte más rentable que uno de sus miembros deje de trabajar para ocuparse del niño. El planteamiento tampoco será el mismo desde el punto de vista de la sociedad que destina recursos a la educación infantil. La predisposición hacia la financiación pública no será la misma según exista o no en la propia familia alguien que pueda ocuparse del niño, porque las necesidades de estos dos colectivos son distintas. De hecho, implícitamente estos dos grupos han sido tratados separadamente a lo largo de este trabajo. En los dos primeros capítulos se pensaba fundamentalmente en la problemática de las familias en que todos los adultos trabajan, desde el punto de vista de los problemas del empleo o desde el punto de vista de la imposición. En el capítulo tercero sin embargo el centro de atención era el propio niño, independientemente de las circunstancias de sus padres. Además las diferencias en las necesidades de estos dos colectivos forman una opinión bastante generalizada y constituyen la base de la mayoría de las actuaciones de multitud de países, como refleja el capítulo anterior. Las prioridades parecen estar bien claras:

El gobierno sueco ha previsto que para 1991 todos los niños mayores de 18 meses cuyos padres trabajan o estudian accedan a servicios de educación infantil. España destina una partida especial para la financiación de servicios de atención a la infancia para hijos de padres trabajadores. En la U.R.S.S. la prioridad en

la admisión a establecimientos preescolares se concede a hijos de madres trabajadoras...¹².

De esta manera, combinando las dos dimensiones antes descritas obtenemos cuatro colectivos con unas características muy definidas, colectivos que serán destinatarios de una mayor o menor ayuda pública, y que incluso recibirán la misma a través de la utilización de diferentes instrumentos. Paso a analizar cada uno de estos colectivos.

¹² INTERNATIONAL LABOUR OFFICE: Work and family: The child care challenge (Ginebra, 1988; publicado en Conditions of Work Digest, vol. 7, 2/1988), pág. 13. Este trabajo de hecho analiza exclusivamente la situación de los padres trabajadores. En el capítulo quinto he mostrado que esta preferencia a ofrecer los servicios de financiación pública a padres trabajadores está muy generalizada.

2.1. Grupo 1: niños muy pequeños, hogares con tiempo disponible.

Se trata de hogares con niños menores de dos años en los que alguno de sus miembros adultos dispone de tiempo para atenderles. El supuesto más habitual está constituido por el matrimonio donde sólo trabaja el marido, mientras que la mujer decide, de manera más o menos voluntaria, no trabajar. Es decir, se trata de la familia nuclear, ya clásica, en la que existe una fuerte especialización en las actividades de los cónyuges. Para este colectivo, ¿existe alguna razón por la que la sociedad debiera contribuir a sufragar el coste que implica el cuidado del niño?. Estamos ante un supuesto en que la familia dispone de un recurso, el tiempo, para dedicarlo al cuidado del niño. El motivo por el que dispone de este tiempo no es en realidad relevante para las conclusiones: puede ser que sea una situación deseada e intencionada, o puede ser que sea involuntaria (el individuo está desempleado, y ha dejado de buscar activamente empleo).

Antes de seguir es importante realizar un esfuerzo para concretar más los supuestos contemplados en este grupo, y diferenciarlos de otros que se sitúan en la frontera entre este grupo y el siguiente. Un supuesto que debería tenerse en cuenta es el de aquellas personas que han debido abandonar el trabajo para ocuparse del cuidado de su hijo, y que no han podido gozar de las excedencias

laborales por no cumplir los requisitos mínimos exigidos por la legislación (por no cumplir el período mínimo exigido de cotización, por tratarse de trabajadores autónomos o en negocios familiares, etcétera). El problema surge porque siempre existe la posibilidad de fraude: que alguien se emplee exclusivamente para gozar de estos permisos. De ahí las cautelas que algunos países introducen en sus legislaciones laborales. También es cierto que otros países no prevén ningún tipo de restricción para el disfrute de estas excedencias, salvo el hecho de estar trabajando, y no experimentan excesivos problemas de defraudación. Habría que hacer un esfuerzo para reducir estas restricciones al mínimo y, si es posible, hacerlas desaparecer.

También habría que contemplar a aquellas familias en las que algún adulto no trabaja y que, una vez han tenido al niño este individuo consigue trabajo. Para este supuesto concreto sí que tendría sentido instrumentar algún tipo de financiación pública, relacionado con el cuidado en centros. Por los mismos motivos que en el caso anterior establecer cautelas para evitar abusos puede ser perjudicial.

Otras situaciones ambiguas serían la búsqueda activa de empleo por parte de uno de los padres, o el empleo a tiempo parcial. En estos casos existe un individuo que dispone de algo de tiempo, pero no de toda la jornada, para atender a su hijo. Es una situación cualitativamente más cercana al grupo segundo.

Por último queda un colectivo, el de las familias monoparentales, que presenta problemas más acuciantes. El caso más frecuente es el de una madre con hijos pequeños que no trabaja ni obtiene rentas de su pareja. En este caso la situación puede llegar a ser dramática. Pero su problema no es el cuidado del niño, ya que dispone de tiempo para atenderlo. Su problema real es la carencia de trabajo (que nos impide tratarla dentro del grupo segundo) o, sencillamente, la pobreza. En cualquiera de estos dos casos pienso que la perspectiva que aquí se adopta no es útil, y que el apoyo público debe surgir de otro tipo de actuaciones (lucha contra la pobreza, garantía pública en el pago de las pensiones por hijos, etcétera).

Una vez hechas estas salvedades, lo que caracteriza a este colectivo es que al menos una persona dispone de tiempo para atender a sus hijos. En este caso hemos visto que el cuidado del niño se puede compaginar razonablemente bien con el resto de actividades domésticas. Por otro lado partimos de la hipótesis, como hemos visto discutible, de que el cuidado del niño por terceros o en centros no reporta ningún beneficio claro para el niño respecto a que sea atendido por su propia familia. La sociedad no recibe en este caso ningún beneficio evidente al utilizar una u otra forma de cuidado, la atención en el propio hogar frente al cuidado en un centro financiado públicamente. Pero sí que soportará costes según la fórmula que estemos manejando. Tampoco aquí tiene sentido ampliar el abanico de opciones de los padres, ya que las alternativas estarían claramente

descompensadas¹³. Por lo tanto en principio no existe ninguna razón para la presencia de una financiación pública sustancial. Con la misma no se conseguirían mejoras sustanciales en ninguno de los objetivos establecidos.

Ahora bien, desde otro punto de vista es posible argumentar que el adulto que dispone de tiempo puede desear dedicarlo a su propio ocio, con lo cual si que necesitaría que un tercero se ocupara del niño. Aun así, la financiación pública que debería recibir este colectivo continuaría siendo pequeña o próxima a cero, porque he supuesto que los efectos beneficiosos de la educación infantil realizada en centros no son muy elevados, ni sus efectos muy diferentes al aprendizaje que experimentan estos niños cuando es su propio familiar el que se ocupa de ellos. Dado que existe algún miembro de la familia con tiempo para dedicarlo al cuidado del niño, una financiación pública elevada supondría una subvención al ocio de ese sujeto. O dicho de otra manera, la financiación pública para el cuidado en centros supondría un despilfarro de recursos, una duplicación de medios innecesaria.

Como vemos existen pocos casos concretos encuadrados en el grupo primero para los que sea necesaria, desde la óptica de este planteamiento, la

¹³ Si se financia el cuidado externo al hogar se estará incentivando esta forma de cuidado, a no ser que también exista financiación para el cuidado familiar. Sin embargo, en este último caso estaríamos ante una prestación incondicionada, que como he comentado queda alejada del análisis que aquí se realiza. Quiero tratar sólo las consecuencias de aquellas políticas que implican que los recursos se destinan al cuidado del niño.

financiación pública. Pero una cosa es que no sea necesaria y otra bien distinta es que no pueda ser considerada conveniente. La sociedad puede manifestar una preferencia clara respecto a la mejora de la situación económica de las familias con hijos pequeños. Ahora bien, no hay que olvidar que en este caso estamos cambiando el objetivo de la actuación pública. Ya no se trata de contemplar los problemas derivados del cuidado de los niños pequeños, sino de mejorar las condiciones de vida de una parte de la población, cuyo análisis exhaustivo escapa del objeto de este trabajo.

2.2. Grupo 2: niños muy pequeños, hogares sin tiempo disponible.

En este grupo incluyo los hogares con niños menores de dos años en los que ninguno de sus miembros adultos dispone de tiempo para atenderles. Ahora estamos ante un colectivo de familias para las que el tiempo es un bien escaso¹⁴. Los padres dedican buena parte del día a tareas que generan ingresos monetarios o pueden generarlos: trabajan, o buscan activamente empleo, o se dedican a mejorar su capital humano. En este caso la presencia del hijo puede llegar a convertirse en un obstáculo respecto a estas actividades. O viceversa, las actividades que realiza la pareja pueden convertirse en una barrera a la procreación.

En cualquier caso en estos hogares las actividades domésticas quedan desplazadas a momentos marginales del día y/o son realizadas por terceros. Ante esta situación no es posible que ningún miembro de la familia se ocupe del niño a tiempo completo. Aquí sí tiene sentido la financiación pública. La característica que diferencia a los grupos primero y segundo es la presencia o ausencia de un adulto que desarrolla su actividad al margen del mercado, en el

¹⁴ Dentro de este grupo sería posible realizar una nueva clasificación. Se podría distinguir entre familias monoparentales y familias donde ambos padres están presentes. La diferencia fundamental es que en el primer caso la necesidad de trabajar probablemente es más acuciante, ya que de ello puede depender la supervivencia de la familia.

sector doméstico. En igualdad de condiciones (volumen de renta, número de hijos, etcétera) la familia del grupo primero (donde existe algún adulto con tiempo disponible) tiene la capacidad de obtener un mayor nivel de calidad de vida¹⁵. Respecto al cuidado de los niños, la familia del grupo primero puede realizar satisfactoriamente esta actividad. La familia del grupo segundo no puede en ningún caso hacerlo por sí misma. Necesita acudir al mercado para adquirir estos servicios o conseguir que se le libere de ciertas obligaciones para atender al niño personalmente¹⁶. En otras palabras, la familia del grupo primero muestra con su actuación sus preferencias acerca del cuidado de sus hijos, pero la familia del grupo segundo no sólo actúa en función de sus preferencias, sino también según sus necesidades respecto a este cuidado. De ahí la diferencia en el trato entre un grupo y otro.

Ahora bien, es muy importante a este respecto definir con precisión, incluso con cicatería, el grupo primero, de manera que excluyamos los supuestos fronterizos. Por eso realicé en el epígrafe anterior una serie de matizaciones. Y

¹⁵ Otro problema es que esta capacidad se materialice o no. Pero esto es una variable que no debe ser tomada en consideración a la hora de tomar decisiones. En el impuesto sobre la renta la administración mide la capacidad de pago de los individuos, independientemente de que éstos disfruten de aquélla o no.

¹⁶ Una crítica a este argumento consiste en plantear que el mismo puede llevar a preguntarse por qué no es financiado públicamente el trabajo doméstico en general. Pero no hay que olvidar que existe una diferencia clave entre el cuidado del niño y el resto de actividades realizadas en el hogar: estas últimas pueden ser desplazadas con cierta facilidad a cualquier momento del día, mientras que el cuidado del niño no permite dicha movilidad temporal. Las opciones de los padres, en ausencia de financiación pública, son: seguir trabajando y pagar por el cuidado del niño, o que uno de ellos deje el trabajo para ocuparse personalmente de su hijo. Además, y sobre todo, las consecuencias sociales de ambos tipos de actividades son claramente distintas.

también es imprescindible construir puentes que permitan a los hogares del grupo primero la salida del mismo, si así lo desean. Si no hacemos esto corremos el riesgo de crear una trampa que no deje ninguna alternativa a estas familias. Por todo esto, cualquier cambio en las circunstancias a las que se enfrenta una familia (empleo del adulto con tiempo disponible, búsqueda activa de empleo, realización de estudios) debe motivar el cambio instantáneo de uno a otro grupo.

Se trata, en suma, de que cada hogar esté en el grupo que desea o en el que disfrute, dadas sus circunstancias, del mejor trato. Por ejemplo, si en una pareja uno de sus componentes no trabaja, aunque sea involuntariamente (está desempleado/a), no tiene sentido que el sector público contribuya a facilitar el cuidado del niño, ya que éste individuo puede ocuparse de esta tarea. Pero si esta persona consigue trabajo, inicia algún tipo de aprendizaje, o empieza a buscar activamente empleo, entonces este hogar debe ser tratado como perteneciente al grupo segundo. En caso contrario estaremos cerrando las posibles salidas, al menos temporalmente.

Una vez aclarada esta cuestión previa, la primera decisión que hay que tomar es quién va a cuidar del niño, o más exactamente, las preferencias de quién hay que tener en cuenta al tomar esta decisión. Desde el punto de vista del niño hemos supuesto que quien sea que lo tome a su cuidado no es demasiado relevante, si las alternativas son las oportunas. Este primer período se caracteriza

por la preponderancia del aprendizaje de carácter individual. Cuando el niño nace no sabe hacer prácticamente nada por sí mismo. Necesita de alguien que le mantenga alimentado, limpio y tranquilo. Durante los primeros meses tomará conciencia de sí mismo, y su aprendizaje se centrará en el control de su propio cuerpo. No se trata, evidentemente, de que llega un día en que cambia radicalmente el tipo de aprendizaje, sino que durante un tiempo predominan estas actividades. Por lo tanto el aprendizaje depende en gran parte de la actividad del niño, y relativamente poco del adulto que le atiende. El proceso de prueba y error lo debe efectuar el propio niño y en esto nadie puede sustituirle sino, como mucho, estimularle. Dado que no hay una opinión predominante sobre en qué casos se consigue una mayor estimulación, pienso que no es excesivamente importante quién se ocupe de este cuidado.

Si ambos padres carecen de tiempo para dedicar toda la jornada a su hijo, caben dos soluciones: liberar a uno de ellos de la obligación de trabajar para que pueda ocuparse del niño, o subvencionar el cuidado ofrecido por terceros¹⁷. Respecto a quién debe cuidar al niño, la sociedad muestra una preferencia clara

¹⁷ Hasta fechas recientes muchas parejas han conseguido utilizar una tercera vía: que el individuo que se ocupe del niño sea un tercero, pero sin que esto implique coste monetario alguno. Es el supuesto en que la abuela toma a su cuidado al niño mientras sus padres trabajan. De alguna manera es como si existiera en el hogar un adulto con tiempo disponible, es decir, una situación cercana al grupo 1. Pero esta solución se está mostrando cada vez más improbable, debido a un conjunto de factores, ya comentados en el capítulo primero: transición de las familias a unidades cada vez más pequeñas, dispersión geográfica de las mismas, incremento de la edad en que se tienen los hijos (las abuelas son entonces muy mayores), incremento en la participación laboral de la mujer (es posible que la abuela también trabaje), urbanización, etcétera. Por lo tanto la salida crecientemente utilizada en ausencia de financiación pública y cuando los padres desean o deben continuar trabajando es la adquisición de servicios de atención a la infancia.

en relación a los primeros meses de vida: deben ser los propios padres, con mayor o menor inclinación hacia la madre. Esta preferencia se pone de manifiesto a través del permiso por maternidad. Vimos en el capítulo cuarto que es un permiso prácticamente universal, y que en la mayor parte de los casos incorpora una transferencia relacionada con y cercana a los ingresos que se dejan de percibir. Además, esta preferencia parece estar avalada por la comunidad científica¹⁸.

Pero transcurridos los 3 o 4 primeros meses de vida del niño las preferencias colectivas dejan de estar claras¹⁹. Unos países siguen apostando por el cuidado en la propia familia, otros por el cuidado por terceros, algunos mantienen ambas opciones, y el resto abandonan el problema en manos de la familia. Mi opinión es que en esta cuestión deberían ser los propios padres quienes decidan qué alternativa seguir, lo cual implica la existencia de opciones equivalentes y suficientemente atractivas. Se trata de que desde el sector público

¹⁸ LEIBOWITZ, Arleen; Jacob Alex KLERMAN y Linda J. WAITE: "Employment of New Mothers an Child Care Choice. Differences by Children's Age". The Journal of Human Resources, vol. 27, n° 1 (invierno 1992), págs. 112-133.

Esta afirmación no contradice la hipótesis adoptada para el grupo primero (es indiferente quién cuide del niño). Allí se hacía referencia a los dos primeros años de vida, mientras que ahora me centro en los primeros meses de la vida.

¹⁹ Las preferencias respecto al cuidado de los niños han sufrido importantes cambios a lo largo del tiempo. Años atrás se pensaba que era una barbaridad alejar al niño de su madre. Ahora sin embargo se ve como algo positivo a partir de cierta edad, y como neutral cuando el niño es muy pequeño. Es fácil suponer que estas preferencias continuarán cambiando, de manera que dentro de veinte años sean completamente distintas. No obstante debo actuar tomando como referencia la situación actual.

se amplíe el abanico de alternativas de manera que la presencia de un niño altere lo menos posible la vida familiar, o que la alteración que produzca sea la que desean sus padres.

Esto implica poner a disposición de los padres al menos dos opciones. La primera consistiría en un permiso parental retribuido, de manera que quien lo tome obtenga una compensación parcial por el salario que deja de percibir. De esta manera las parejas que prefieran el cuidado familiar pueden optar por el mismo sin que por ello su renta disminuya de manera drástica. La única posibilidad, si se quiere establecer una alternativa atractiva en todos los casos (o mejor dicho, a cualquier nivel de renta), es que la transferencia asociada al permiso parental se calcule en función de la renta que se deja de percibir. Si se estableciera como una cantidad constante o decreciente con el nivel de renta esta medida sería más redistributiva, pero la mayoría de los individuos se apartarían de sus preferencias respecto al cuidado de sus hijos y optarían por la alternativa más rentable. Los sujetos de renta baja (o no excesivamente superior a la cantidad estipulada) podrían optar entre seguir trabajando o acogerse al permiso parental. Sin embargo conforme la renta creciese los individuos encontrarían más rentable no dejar su trabajo, ya que el permiso parental les supondría una

importante merma de recursos. Por lo tanto parece más aconsejable fijar la transferencia asociada al permiso parental como un porcentaje de los ingresos²⁰.

Por otro lado hay que tener en cuenta la situación especial a la que están sometidas las familias monoparentales. En su caso la reducción de renta, si el adulto se decanta por el cuidado del niño en casa, debe ser menos drástica, puesto que el sujeto que debe tomar el permiso parental es el único perceptor de rentas. Para este colectivo debería fijarse la transferencia del permiso parental en un porcentaje superior al correspondiente a las familias con dos adultos que trabajan.

La segunda alternativa que habría que ofrecer es la financiación pública de una parte de los costes de los servicios de atención a la infancia²¹. En este caso los padres encuentran dificultades en, o simplemente no desean, interrumpir su actividad laboral, y deben entonces confiar el cuidado de su hijo a un tercero sin que el coste sea prohibitivo. Ahora bien, como destaca Peter Moss²² y la

²⁰ Si se desea dotar a este instrumento de cierto contenido redistributivo es posible reducir ligeramente el porcentaje conforme crece la renta y/o establecer un límite máximo a dicha transferencia. Pero por lo dicho arriba estas limitaciones no pueden ser muy drásticas, por lo que el efecto redistributivo será en cualquier caso bastante suave.

Entre los países que contemplan y remuneran este permiso, cinco establecen la transferencia como un porcentaje de los ingresos y cuatro lo fijan en una cantidad constante. Sin duda el permiso es más utilizado en los países del primer grupo que en los del segundo.

²¹ La forma concreta en que se canaliza esta financiación lo analizaré cuando trate el grupo tercero, dado que para éste me interesa más destacar la importancia de la opciones. El problema para ambos grupos es similar, y los razonamientos que allí se incluyan serán válidos también aquí.

²² MOSS, Peter: Introducción al informe de la EUROPEAN COMMISSION NETWORK ON CHILDCARE: Annual Report 1992. Employment, Equality and Caring for Children, págs. 23-28.

práctica mayoría de los informes de la Red de Atención a la Infancia de la Comisión Europea y de otras organizaciones internacionales (International Labour Office o Naciones Unidas) es importante que la actuación pública sea coherente. Esto implica que los padres deben tener a su disposición estas dos alternativas, pero de manera que en términos monetarios sean aproximadamente equivalentes. Sólo así conseguiremos que en la elección predominen sus preferencias. Para ello, los ingresos netos de la familia deben ser aproximadamente iguales en ambos casos: la transferencia del permiso por maternidad frente al salario que se percibe menos los gastos efectuados en educación infantil. Incluso puede ser que lo deseable sea una cierta desigualdad, puesto que liberar a un adulto del trabajo implica no sólo facilitar el cuidado del niño sino la posibilidad de realización de otras actividades (domésticas, ocio). Quizás la transferencia del permiso parental deba ser inferior al salario neto de gastos en educación infantil para que las opciones sean equivalentes. En todo caso mantener la equivalencia de ambas opciones exige que los padres que optan por el cuidado llevado a cabo por terceros contribuyan a los costes en función de su renta. Para que la renta neta, una vez deducidos estos gastos, iguale (o supere ligeramente) a la transferencia del permiso parental, la aportación de los padres a los servicios de educación infantil debe ser mayor conforme crece la renta²³. Incluso esta aportación podría

²³ El objetivo aquí es conseguir que en ambos casos la renta de cada una de las familias sea la misma, elijan la opción que elijan. Un ejemplo ilustrará esta equivalencia: supongamos que el permiso parental incorpora una transferencia equivalente al 70 por cien del salario. Una persona cuya renta es de 100 unidades, percibirá 70 si decide cuidar de su hijo, y deberá pagar 30 si lleva a su hijo a un centro de educación infantil. Por otro lado, una persona cuyo salario sea de 200 unidades, percibirá 140 en el primer caso y deberá pagar 60 por el cuidado de su hijo.

establecerse como un porcentaje de los ingresos de cada familia. O desde el punto de vista opuesto, la financiación pública debería ser decreciente con el nivel de renta. De cualquier manera, un fuerte desequilibrio entre estas opciones puede llevar a que los padres elijan la alternativa financieramente más rentable en lugar de la que refleja sus preferencias respecto al cuidado de su hijo.

Sobre este razonamiento pueden introducirse variables adicionales. Por ejemplo, la situación no será la misma en un contexto económico en expansión o en una recesión. Un país con escasez de mano de obra puede encontrar socialmente más rentable el cuidado del niño en centros, puesto que allí el número de niños por adulto es superior. Así la pérdida neta de mano de obra disponible para el trabajo de mercado se minimiza. Por el contrario, una situación con elevado desempleo puede llevar a favorecer el permiso parental. No hay que olvidar, sin embargo, que este tipo de consideraciones puede distorsionar la elección de los padres respecto a sus propias preferencias.

También la situación concreta de cada uno de los hogares o, mejor dicho, de cada uno de los individuos que se plantea la elección entre el permiso parental y el cuidado del niño en centros, puede influir en la toma de decisiones. Los puestos de trabajo que requieren poca cualificación específica se prestan más al

En este caso concreto los padres que decidan llevar a sus hijos a centros de educación infantil deberán pagar por ello un 30 por cien de su salario. Sólo así las opciones serán equivalentes para cada nivel de renta.

permiso parental, puesto que la sustitución del trabajador es relativamente fácil y la readaptación después del permiso también es sencilla. Sin embargo los puestos donde es necesario un período de aprendizaje específico favorecen el cuidado en los centros. La empresa y el propio trabajador pueden encontrar problemática su sustitución, así como su vuelta al puesto de trabajo²⁴.

²⁴ En este sentido mantener estas dos opciones disponibles para los padres puede favorecer la situación de la mujer en el mercado de trabajo, sobre todo en puesto medios y altos. Los empresarios frecuentemente son reacios a contratar mujeres para puestos de responsabilidad por el coste que pueda suponer su sustitución temporal. A su vez las mujeres que realizan este tipo de trabajos normalmente perciben y sufren también este problema, de manera que suelen decantarse por el cuidado del niño por terceros. Para este caso concreto la existencia de servicios de atención a la infancia financiados públicamente puede ser una solución que contente a todas las partes. En cualquier caso lo importante es dejar las opciones abiertas y que sean los propios padres los que decidan.

2.3. Grupo 3: niños mayores de 2 años, hogares con tiempo disponible.

En este grupo incluyo los niños mayores de dos años que pertenecen a una familia en la que existe algún adulto con tiempo disponible para atenderlo. Se trata del mismo colectivo que el del grupo 1, solo que el niño ha crecido. La diferencia más significativa respecto a aquel grupo radica en el tipo de aprendizaje que el niño realiza ahora, que sufre un importante cambio cualitativo. Como hemos visto, en este momento el desarrollo se realiza hacia el exterior, hacia el lenguaje y hacia el juego. Bajo estas condiciones sí que se puede establecer claramente qué tipo de atención es cualitativamente mejor para el niño. En este momento, cuando se **desarrolla la capacidad de socialización**, es fundamental la presencia de otros niños de su edad y de personal especializado. Hace unas décadas esta actividad se realizaba en el seno de familia, entre los propios hermanos, o simplemente en la calle, con otros niños de su barrio. Sin embargo actualmente es cada vez más improbable que el niño tenga más de un hermano (y si se trata del mayor pasará un tiempo hasta que el pequeño se convierta en un compañero) y cada vez más difícil que disfrute de la compañía de otros niños. La ciudad moderna no ofrece espontáneamente espacios donde los niños puedan jugar sin temer por su seguridad. Es por ello que a esta edad la educación infantil adquiere toda su importancia como generadora de beneficios para el niño. En esta etapa se puede decir, en general, que la convivencia con otros niños es

preferible a la convivencia con adultos, aunque se trate de sus propios padres.

En el capítulo tercero se describió cómo la educación infantil genera beneficios para todos: para el niño, para los padres y para la sociedad en general.

No quiere decir esto que la misión de los padres haya acabado, ni mucho menos, o que no sea necesaria la custodia. Lo único que trato de señalar es que ahora es importante que el niño pase unas horas en compañía de otros de su misma edad y que para conseguirlo la educación infantil realizada en centros es el mejor medio disponible. Tampoco implica que el niño deba pasar todo el día fuera de casa. Antes al contrario, existen estudios²⁵ que demuestran que es suficiente con unas pocas horas al día.

Por otra parte la asistencia a centros puede empezar a **preparar al niño para su ingreso en la escolarización obligatoria**. No se trata de adelantar los contenidos de esta etapa, de que aprenda a leer o escribir, sino de empezar a acostumar al niño a la dinámica de unos servicios que va a utilizar a lo largo de buena parte de su vida. Por ello es útil que esta actividad esté mínimamente organizada y planificada, preferentemente por las autoridades educativas²⁶.

²⁵ DONOVAN, Suzanne y Harold WATTS: "What can child care do for human capital?". *Population Research and Policy Review*, vol. 9, n°1 (enero 1990), págs. 5-23.

²⁶ Estas dos características de la educación infantil, la socialización y el aprendizaje precoz, aparecen recogidas en multitud de estudios, y son reconocidas por la mayor parte de la población. Véase, por ejemplo, KAHN, Alfred J. y Sheila B. KAMERMAN: *Child Care: Facing the Hard Choices* (Auburn House Publishing Company, Dover, 1987), págs. 15-17 y cap. 5. Respecto a la opinión de los españoles, puede consultarse el Cuadro 6.2.

Los beneficios de esta socialización temprana no los pone hoy en duda prácticamente nadie. Los propios padres son los primeros en demandar este tipo de servicios, y el sector público está dispuesto a colaborar financieramente en su existencia. En la mayoría de los países la escolarización de los niños crece paralelamente con la edad de éstos, y en los años inmediatamente anteriores a la escolarización obligatoria (servicios preescolares) alcanza las cifras más elevadas. En muchos casos cubre a la totalidad de la población de este grupo de edad. Además es financiada en gran medida con fondos públicos. De alguna manera es como si la enseñanza primaria se hubiera prolongado hacia abajo (o hacia atrás, según la imagen que se tenga del sistema educativo). Así como la enseñanza primaria es obligatoria y gratuita, esta etapa se va configurando progresivamente como gratuita, aunque aún no es obligatoria (y quizás no deba serlo nunca).

Por lo tanto por el propio bien del niño y de la sociedad en su conjunto, el Estado debe poner todos los medios para conseguir que todos y cada uno de los niños de esta edad reciba educación infantil. Ahora bien, los niños que tienen alguien en casa que puede ocuparse de ellos probablemente no necesitan estar durante toda la jornada laboral en el centro, y el Estado en este caso no debe financiar más que esas pocas horas diarias, las que se puedan considerar necesarias. La financiación pública debe garantizar la provisión gratuita de servicios de educación infantil, pero en este caso no se trata de un modelo de educación infantil que cubra toda la jornada laboral. Es mejor un programa de

educación infantil a tiempo parcial, el suficiente para que se cumplan los objetivos educativos descritos. Este coste es el que debería cubrir la financiación pública. Este tipo de programas, a mi juicio, es mejor para todos los sujetos implicados. Respecto al niño, permanecer más horas en el centro no añade nada a su formación. Los padres, que disponen de tiempo para estar con su hijo, precisamente por ello pueden preferir compartir unas horas diarias con él. El sector público con este modelo puede, por su parte, reducir considerablemente el coste derivado de esta actividad (una plaza puede ser utilizada por más de un niño). Por todo ello pienso que la mejor alternativa es que se garantice la educación infantil de este colectivo, lo que no implica que la asistencia a centros cubra ocho horas diarias.

El siguiente problema, una vez queda clara la necesidad de la actuación pública, consiste en determinar la forma concreta en que deben canalizarse estos fondos públicos, a través de qué instrumentos. La primera decisión que se debe tomar se refiere a la conveniencia de que los servicios de educación infantil sean producidos públicamente o si por el contrario es mejor que sea el mercado el que se ocupe de este tema²⁷. Es éste un debate que se puede plantear ante multitud

²⁷ Sólo he encontrado un trabajo que se ocupe de medir la eficiencia de esta actividad. Los autores estudian esta variable y también la productividad de un grupo de centros públicos de educación infantil en Suecia. Su principal conclusión es que, como media, estos centros funcionan a un nivel situado entre un 85 y un 90 por cien de su capacidad. Si funcionasen eficientemente podrían ofrecer plazas para un tercio de los niños que actualmente se encuentran en listas de espera.

Sin embargo, además de que pueden ser más o menos cuestionables sus definiciones de eficiencia y productividad, el trabajo aporta poco al debate que aquí se plantea, ya que no existe un estudio similar para los centros privados. Para más información véase BJUREK, Hans; Urban

de sectores donde está presente la financiación pública, y en el que se pueden encontrar adeptos y argumentos en ambos lados. Aunque no pretendo añadir nada nuevo a este debate, ya que me parece en cierta manera ajeno al planteamiento que aquí se sigue, mi opinión es que hay que evitar posturas extremas. Es decir, no se trata de defender a ultranza la producción pública o la producción a través del mercado, ya que es perfectamente posible (y seguramente deseable) la coexistencia de ambos modos de producción. El sector público puede producir satisfactoriamente este servicio y dejar parte de la oferta en manos del sector privado. O al contrario, el sector público puede producir este servicio en aquellas circunstancias en que el mercado no lo hace.

Si se trata de producción pública, la meta a alcanzar respecto al colectivo de familias que estamos tratando es la oferta de programas de educación infantil de unas pocas horas diarias, financiado presupuestariamente, de manera que el gasto del demandante del servicio sea cero o próximo a cero. Si se trata de producción privada, habrá que estudiar los posibles instrumentos que el sector público puede utilizar para canalizar los recursos. Respecto a este tema, la principal dicotomía que se plantea es si los recursos públicos deben transferirse a los centros (al oferente del servicio) o a los padres (los demandantes). Existen diferencias entre uno y otro método que me parece útil detenerme a analizar.

KJULIN y Björn GUSTAFSSON: "Efficiency, Productivity and Determinants of Inefficiency at Public Day Care Centers in Sweden", *Scandinavian Journal of Economics*, nº 94 (suplemento 1992), págs. 173-187.

Las transferencias a los centros facilitan la actividad de regulación pública y su correspondiente control. Estas transferencias suelen estar subordinadas al cumplimiento de una serie de requisitos mínimos, sea respecto a los inputs utilizados en el servicio (tamaño de las aulas, existencia de lugares de recreo, *ratio* alumnos/profesor, etcétera), sea respecto a las actividades a realizar (contenido del currículo de los servicios de educación infantil), sea respecto a los criterios que se deben utilizar para la determinación de los usuarios concretos del servicio²⁸. Si no existiera ningún tipo de financiación pública el Estado podría igualmente asegurarse del cumplimiento de las regulaciones que establece, ya que dispone de otros instrumentos al efecto. Sin embargo, el momento en que se efectúa la transferencia de recursos parece el más apropiado y el más accesible a esta actividad de control.

Respecto a la otra alternativa, la transferencia directa de fondos públicos a los demandantes del servicio, en nuestro caso solo puede adoptar la forma de vales o bonos²⁹. He comentado al principio del capítulo que las medidas que me interesan son aquéllas en que el sector público decide el destino de los fondos, el

²⁸ En el capítulo quinto se recogen ejemplos de un buen número de países que condicionan la existencia de financiación pública al cumplimiento de ciertas prioridades respecto a la admisión en los centros: hijos de padres trabajadores, hijos de familias monoparentales, niños de las cercanías, etcétera.

²⁹ Mediante el sistema de vales las familias que desean adquirir servicios de educación infantil reciben un bono de la administración a través del cual obtendrán un descuento en la adquisición de estos servicios, o los recibirán de forma gratuita. Según el precio fijado por el centro, los padres deberán realizar o no algún desembolso de su propio bolsillo. Más adelante el centro podrá canjear los vales recogidos por dinero, momento en el cual la administración puede ejercer más fácilmente el control que mencionaba antes.

uso que se va a hacer de esos recursos. La financiación pública, por las razones expuestas, debe estar destinada exclusivamente a los servicios de educación infantil, lo cual no queda garantizado si la transferencia que se efectúa a los padres es de carácter monetario. La principal ventaja del sistema de vales, o en general de la transferencia directa de recursos a los demandantes del servicio, respecto a las transferencias al oferente del mismo es que concede mayor libertad a los padres a la hora de elegir el centro que desean para sus hijos, además de que favorece la competencia dentro del sector privado e incluso entre éste y el público. El control administrativo que he mencionado también puede efectuarse, cuando el centro entrega los vales a la administración para su cobro. Por otro lado la utilización de los vales por parte de los padres puede favorecer la revelación de preferencias acerca del tipo de educación infantil que prefieren (centros, particulares, etcétera), así como aumentar la diversidad de los servicios y, por lo tanto, el abanico de opciones, evitando la polarización entre centros privados y centros subvencionados³⁰.

Basándonos en todo lo anterior, podemos establecer tres conclusiones respecto a la actuación pública en lo que concierne a este tercer grupo. En primer lugar, es perfectamente posible la coexistencia de la producción pública y la privada. La discusión creo que se centra más en las porciones que cada parte

³⁰ KAHN, Alfred J. y Sheila B. KAMERMAN (1987), *op. cit.*, capítulo 2. Estos autores mantienen que la oposición al sistema de vales responde a la creencia de algunos autores de que un experto conoce mejor que los padres qué es lo más conveniente para sus hijos.

debe asumir que en la determinación de qué mecanismo de asignación de recursos es el mejor. En segundo lugar, la financiación pública debe consistir en una cantidad fija por niño, suficiente para cubrir el coste de los servicios descritos (programas de educación infantil de unas pocas horas diarias de duración)³¹. Esta cantidad está reflejando el beneficio que esta etapa de la educación infantil supone para el niño, para sus padres, y para la sociedad en general. Si una familia en concreto desea adquirir servicios que cubran un mayor número de horas semanales o servicios de mayor precio, debe ser la propia familia quien soporte el coste adicional que esto implica. Por último, dado que los dos instrumentos analizados (transferencias a los centros o bonos a los padres) cumplen de manera similar las funciones antes señaladas, y puesto que el sistema de vales satisface uno de los objetivos planteados al principio del capítulo (procurar el mayor número de opciones para los padres), parece conveniente decantarse por este último sistema³².

³¹ Es conveniente separar las diferencias respecto al grupo segundo. Para aquel colectivo el importe de la financiación pública debe ser decreciente con el nivel de renta, con el objeto de mantener la equivalencia con la otra alternativa, el permiso parental. Respecto al grupo tercero la cuantía de la transferencia pública debe ser constante por niño, independientemente del nivel de renta de sus padres. Dados los beneficios que obtiene la sociedad de los servicios de educación infantil, debe asegurarse que la mayor cantidad de niños posible los utilice. Llevar este argumento al límite aconsejaría establecer estos servicios como obligatorios y gratuitos.

³² El sistema de vales también debe ser introducido en el grupo segundo, que había dejado pendiente de concreción. Ahora bien, en este caso el importe de la transferencia es distinto, y varía (disminuye) según el nivel de renta. Volveré sobre ello más adelante cuando analice el grupo cuarto.

2.4. Grupo 4: niños mayores de dos años, hogares sin tiempo disponible.

Los niños que pertenecen a este colectivo ya han alcanzado la edad suficiente como para necesitar la compañía de otros niños, y además no tienen en casa un adulto que disponga de tiempo para ocuparse de ellos. Este grupo, por lo tanto, se verá afectado por los factores mencionados para los grupos segundo y tercero. Es decir, necesitan de un adulto que ejerza funciones de custodia (aún no son lo bastante mayores para cuidar de sí mismos) y necesitan también desarrollar su capacidad de socialización. Los argumentos antes mencionados son por lo tanto válidos también aquí. Estos niños, igual que todos los demás, se beneficiarían de programas de educación infantil a tiempo parcial. Sin embargo, a diferencia del grupo anterior, necesitan del cuidado de un adulto durante el resto de la jornada laboral. Esto último puede instrumentarse bien a través de un permiso parental a tiempo parcial, bien a través de la ampliación de los horarios de los servicios de atención a la infancia. De esta manera garantizamos una presencia mínima del niño en un centro de educación infantil, al igual que hacíamos para el grupo tercero, y mantenemos las opciones que se habían establecido para el segundo grupo, solo que para una parte de la jornada, la que no está cubierta por los servicios a tiempo parcial.

De esta manera las familias en las que todos los adultos trabajan que tienen un hijo mayor de dos años, pueden elegir entre dos alternativas en función de sus preferencias sobre el cuidado de su hijo y en función de sus particulares circunstancias. En primer lugar pueden enviar a su hijo a centros de educación infantil unas horas diarias y solicitar un permiso parental a tiempo parcial. La aportación financiera de la familia en este caso debería ser nula o próxima a cero, igual que ocurre con el grupo tercero, y el sistema de canalización de esta financiación pública los vales, por las razones antes expuestas. La excedencia laboral, por su parte, debería estar retribuida en función de los ingresos dejados de percibir. Así quien disfrutara de ella recibiría el salario correspondiente a su trabajo a tiempo parcial, más la transferencia asociada al permiso parental extendido, de manera que sus ingresos no experimenten una reducción brusca.

La segunda alternativa consistiría en confiar el cuidado del niño a un centro durante toda la jornada laboral. Por la parte correspondiente a los servicios mínimos (los descritos para el grupo tercero) la familia no debería realizar aportación alguna. Por el resto de los servicios de educación infantil los padres deberían contribuir en función de su nivel de renta. En ambos casos hemos visto que el instrumento más adecuado es el sistema de vales. Estas familias recibirían dos vales por niño. El primero por un importe constante (igual que el grupo tercero) y el segundo por un importe decreciente con el nivel de renta. Esto último hace necesario, tanto en el grupo segundo como aquí, la

comprobación del nivel de renta de cada familia, lo que puede acarrear una serie de costes administrativos. Sin embargo es necesario para mantener las equivalencias entre las opciones: que la suma del salario y la transferencia asociada al permiso parental a tiempo parcial coincida (o difiera en la cantidad deseada, de manera que se consideren alternativas equivalentes) con la renta después de gastos en educación infantil cuando no se reduce la jornada laboral. Por otro lado no se trata de una experiencia nueva, sino que las comprobaciones de renta son habituales en otros ámbitos (becas universitarias, solicitud de determinadas subvenciones, admisión de niños en las escuelas, etcétera).

2.5. Resumen: la propuesta básica de financiación pública de la educación infantil.

Dentro del universo de familias con hijos pequeños nos encontramos con cuatro colectivos claramente diferenciados, que están sujetos a circunstancias distintas y que experimentan necesidades claramente diferenciadas. Si el planteamiento seguido hasta aquí es correcto, es lógico pensar que la financiación pública sea diferente para cada grupo, tanto en su importe como en el instrumento utilizado. A modo de resumen, podríamos rehacer el cuadro que abre este capítulo llenándolo de contenido.

CUADRO 6.3: INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN PÚBLICA EN FUNCIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES.		
	ALGÚN ADULTO NO TRABAJA	TODOS LOS ADULTOS TRABAJAN
NIÑO MENOR DE 2 AÑOS	1) -	2) Opción entre: a) Servicios de atención a la infancia de jornada completa (financiación parcial) b) Permiso parental
NIÑO MAYOR DE 2 AÑOS	3) Servicios de atención a la infancia a tiempo parcial (financiación total)	4) Opción entre: a) Servicios de atención a la infancia de jornada completa b) Servicios de atención a la infancia a tiempo parcial + permiso parental a tiempo parcial

Creo que de esta manera la financiación pública alcanza a cada colectivo en función de sus necesidades, y que se satisfacen en buena medida los objetivos fijados. Aunque introduzco sin duda cierta complicación en el esquema, trato de evitar que la financiación pública suponga la subvención completa, automática e indiscriminada de los servicios de educación infantil que demandan los padres o, lo que es más habitual, el extremo contrario: la ausencia de cualquier tipo de subvención. Más bien se trata de que, en función de la situación, los padres aporten parte de los recursos, bien porque intencionadamente la financiación pública se establece en un nivel inferior a los costes, bien porque los padres deciden contratar servicios no contemplados por la misma. Para cualquiera de estos casos es posible aún utilizar un instrumento que ya fue contemplado en el capítulo anterior pero que no ha sido utilizado todavía. Me refiero a las desgravaciones fiscales. Si, por cualquier motivo, una familia debe dedicar parte de sus rentas a la adquisición de servicios de educación infantil existen razones suficientes, analizadas en el capítulo segundo, que justifican que su factura fiscal sea inferior a la correspondiente a una familia sin hijos o sin gastos en educación infantil, lo cual se puede conseguir a través de una desgravación en el impuesto sobre la renta. Desde este punto de vista la desgravación serviría como elemento de cierre de la financiación pública de la educación infantil, recortando los últimos flecos que puedan quedar pendientes, o resolviendo problemas a los que aún no se les había dado solución.

3. La desgravación fiscal como instrumento de cierre del sistema de financiación pública de la educación infantil.

Sobre este instrumento, la desgravación fiscal, es posible plantear varias cuestiones. La primera consiste en desentrañar bajo qué circunstancias el impuesto debe tener en cuenta el gasto realizado en educación infantil. A este respecto soy de la opinión de que cualquier motivo es válido para acogerse a esta desgravación. Por ejemplo, pensemos en un hogar del grupo primero (niño menor de dos años, existe algún adulto con tiempo disponible) que decide adquirir en el mercado servicios de educación infantil. En el caso más extremo esta familia realiza dicho gasto porque el individuo que dispone de tiempo no está dispuesto a renunciar a su ocio. Aun así estaría justificada la desgravación fiscal. Si comparamos esta situación concreta con otro hogar en las mismas circunstancias (existe un adulto con tiempo disponible, la familia goza de un nivel similar de renta), salvo por el hecho de que no tiene hijos, se percibe claramente cómo la familia con hijos debe pagar por el ocio de uno de sus miembros, cosa que en ningún modo realiza la familia sin hijos. La capacidad de pago, medida en términos amplios o entendida como capacidad de disfrutar una cierta calidad de vida, es sustancialmente diferente en ambos casos. Y esta disparidad justifica que el impuesto personal sobre la renta conceda un trato diferente a cada una de las familias de este ejemplo.

Otro supuesto concreto que puede estar sujeto a discusión es el de aquellas familias que, pudiendo disponer de servicios de atención a la infancia con un gasto nulo o próximo a cero, deciden pagar por una ampliación en el horario de custodia, por un centro de mayor calidad, o sencillamente por un centro de su preferencia. Una visión estrecha del problema limitaría en este caso la aplicación de la desgravación fiscal. Sin embargo no hay que olvidar que la capacidad de pago de estos hogares de nuevo es inferior a la de otros en situación similar salvo en lo que respecta a este gasto. Es cierto que la desgravación fiscal les permitirá ahorrar en impuestos una porción del gasto en el que incurran, pero también lo es que esa porción no puede nunca superar la unidad. Es decir, hay quien teme que la aplicación de la desgravación fiscal en este caso implique un aumento desmesurado de estos gastos, con el objeto de conseguir rebajas impositivas. Pero aunque la familia ahorre en impuestos, por ejemplo, un 20 por cien del gasto realizado, siempre deberá correr con el 80 por cien restante. Y no sería un comportamiento racional gastar 100 para ahorrar 20³³. Además existe otro argumento en defensa de la existencia de la desgravación fiscal. Uno de los objetivos que persigo es ampliar, en la medida de lo posible, las opciones de los padres. Y no cabe duda de que esta medida contribuye a la libre elección, tanto del tipo de cuidado (familiar o en un centro) como del centro concreto de educación infantil.

³³ Este argumento está también desarrollado en KRASHINSKY, Michael: "Subsidies to Child Care: Public Policy and Optimality". *Public Finance Quarterly*, vol. 9, n° 3 (julio 1981), págs. 243-269.

La segunda cuestión sobre la que hay que reflexionar es la forma concreta que debe adoptar esta desgravación. Las posibilidades son muy numerosas, pero la primera cuestión, básica, que hay que dilucidar es si se establece la misma como una exención en la base del impuesto o como una deducción en la cuota. En el primer caso se trataría de reducir la renta que va a ser sometida a gravamen en el importe del gasto efectuado (o en una parte del mismo; por simplificar, y a efectos comparativos supondré por ahora que se deduce en su totalidad). El ahorro asociado a este instrumento consistiría en la no aplicación del tipo de gravamen a la parte de la base imponible que correspondería a este gasto. Por lo tanto, y dada una escala de gravamen progresiva, el ahorro es una función creciente de la renta sometida a gravamen. En el caso de la deducción de la cuota, la desgravación consiste en el resultado de multiplicar el gasto realizado por el porcentaje de deducción que haya sido establecido. No hay que olvidar que ahora estamos deduciendo una cantidad directamente de la factura impositiva, no de la renta que se somete a gravamen, puesto que en este momento ya se ha aplicado la tarifa. Este porcentaje de deducción suele ser constante, pero también puede variar (normalmente disminuir) en función de la renta declarada³⁴. En principio supondré, para realizar comparaciones, que el porcentaje es constante.

Respecto a las dos alternativas descritas, exención en la base o deducción de la cuota, existen opiniones de todo tipo. Quienes defienden la deducción en

³⁴ Para un ejemplo de dicha deducción puede consultarse el caso de los Estados Unidos en el capítulo quinto de este trabajo.

la cuota suelen justificar esta postura basándose en consideraciones redistributivas. Se persigue explícitamente la redistribución de la renta o, al menos, evitar que la desgravación fiscal aumente la desigualdad ya existente. En otras palabras, que al menos se mantenga el esquema de progresividad establecido por la escala de gravamen. Con una deducción en cuota de porcentaje constante dos familias que realizan el mismo gasto obtienen el mismo descuento impositivo, independientemente de cuál sea su nivel de renta. Sin embargo, con una exención en la base del impuesto, dada una escala de gravamen progresiva, ahorrará una mayor cantidad la familia cuyo tipo de gravamen sea superior. Es decir, a mayor nivel de renta el ahorro impositivo es también superior para cualquier nivel de gasto dado. Por lo tanto, motivos redistributivos o de mantenimiento de los esquemas de progresividad del impuesto pueden aconsejar la deducción en la cuota.

Frente a esta postura se esgrimen desde la posición contraria argumentos en defensa de la exención en la base del impuesto. La elección entre reducción (en la base) y deducción (en la cuota) puede ser contemplada desde otro punto de vista. Hasta ahora he supuesto que la escala de gravamen es el instrumento más adecuado para reflejar por sí misma las preferencias redistributivas que la sociedad desea para su impuesto personal sobre la renta. Es decir, supongo que la tarifa es el medio a través del cual la sociedad decide el grado de progresividad que desea. Pero para cumplir este objetivo es posible que la escala de gravamen

sea un instrumento de alcance limitado, porque lo que ésta refleja es estrictamente la relación entre la renta gravada y el impuesto a pagar. Si el esquema de progresividad que la sociedad desea sólo depende de la renta, entonces la escala de gravamen es el instrumento adecuado. Pero si la sociedad quiere tener en cuenta otras variables, entonces la exclusiva utilización de la tarifa no puede ofrecer la solución adecuada.

Esto es lo que intenta transmitir el trabajo de Gerard Brannon y Elliot Morss. Para estos autores "la elección de una u otra técnica (...) no debe basarse en lo progresivo que deseemos el sistema. Podemos obtener la misma progresividad utilizando cualquiera de las dos técnicas"³⁵. Su planteamiento se basa en que tanto la exención en base como la deducción en cuota pueden ser utilizados manteniendo el mismo esquema de progresividad del impuesto, a condición de que se altere, en la medida necesaria, la escala de gravamen. Es decir, si utilizamos la técnica de la deducción en cuota, la escala estará reflejando directamente el esquema de progresividad deseado. Pero si utilizamos la técnica de la reducción en base, entonces la tarifa deberá ser corregida para mantener ese mismo esquema de progresividad.

³⁵ BRANNON, Gerard M. y Elliot R. MORSS: "The Tax Allowance for Dependents: Deductions versus Credits" (*National Tax Journal*, vol. 26, n° 4, diciembre 1973, págs. 599-609), pág. 600. Aunque estos autores realizan su análisis para las desgravaciones generales por hijos, creo que es perfectamente aplicable a la deducción por gastos de educación infantil.

Si la tarifa es progresiva, en general la reducción en base será más valiosa para el contribuyente situado en escalones de tipos elevados. Pero esta ventaja puede ser anulada a través de una determinada modificación en la tarifa suponiendo un determinado gasto medio (considerado socialmente adecuado) en educación infantil.

Si se efectúan estas correcciones no podemos decir que un instrumento sea más progresivo que otro, puesto que el objetivo de la corrección es precisamente mantener inalterado el esquema de progresividad para una familia que efectúa un gasto medio en educación infantil. Evidentemente la corrección en los tipos de gravamen va a suponer un aumento en la factura fiscal de aquellas familias que no incurren en este tipo de gastos. Es decir, el mayor ahorro fiscal derivado de la reducción en base para las rentas altas se va a ver compensado con el correspondiente incremento en el tipo de gravamen. Pero esta compensación no existirá para aquellos contribuyentes que no hayan incurrido en este tipo de gastos. Este grupo será el más desfavorecido por la corrección de la escala de gravamen.

De esta manera, lo que en principio podía ser interpretado como un problema de equidad vertical, puede ser transformado en una cuestión de equidad horizontal. Ahora la comparación relevante se establece entre familias que

incurren en gastos de educación infantil y aquellas que no lo hacen, para un nivel de renta dado, y no entre familias con diferente nivel de renta.

Desde esta nueva perspectiva, la elección entre la exención en la base y la deducción en la cuota debe realizarse pensando en si deseamos que la diferencia entre la tributación de familias que efectúan gastos en educación infantil respecto a las que no lo hacen permanezca constante con el nivel de renta o sea creciente con el mismo. La exención en base está suponiendo que la desgravación fiscal está asociada a la renta de los padres. La deducción en cuota supone que la renta de los padres es irrelevante.

En todo caso, esta argumentación no implica la elección de una técnica concreta. Tan sólo nos dice que la elección no debe ser tomada en base a los efectos sobre la progresividad del impuesto, sino sobre el esquema deseado para las diferencias en la tributación de las familias que realizan estos gastos y la de aquellas que no lo hacen. Para realizar una elección entre la técnica más adecuada habrá que prestar atención a los motivos que justifican la misma. Si los gastos en educación infantil se consideran como una circunstancia personal, de manera que reduce la capacidad de pago del sujeto que los efectúa, entonces la técnica adecuada será la reducción de la base³⁶. Ahora bien, si la desgravación es un mecanismo por el cual la comunidad comparte o subsidia uno de los costes

³⁶ Aunque no se trata de la misma desgravación fiscal, este podría ser el argumento expresado en BRANNON y MORSS, op. cit..

que generan los niños, entonces la deducción en cuota será más equitativa³⁷.

Algún autor refina más esta diferenciación: si se pudiera distinguir qué parte del gasto es voluntaria y qué porción es involuntaria, entonces podríamos considerar la primera como base de la deducción en cuota y la segunda como el importe de la exención en base³⁸.

En el capítulo tercero de este trabajo he recogido un conjunto de argumentos que justificaban la desgravación fiscal de los gastos en educación infantil. Se ponía de manifiesto allí cómo el propio impuesto se erigía como una distorsión al trabajo de la mujer con hijos pequeños. La eliminación de esta distorsión exigiría la reducción en base (completamente o en un determinado porcentaje), puesto que en caso contrario la distorsión permanecería en unos casos y en otros se convertiría en un incentivo, según la relación existente entre el porcentaje de la deducción en cuota y el tipo de gravamen. Las conclusiones respecto a la consideración de los gastos en educación infantil como un gasto personal que reduce la capacidad de pago del impuesto también aconsejaban la exención en la base (aunque limitada a un volumen que socialmente pueda considerarse como adecuado, para evitar que también sea deducible el componente de consumo de este gasto). Por otro lado, la consideración como gasto necesario

³⁷ Este es el punto de vista implícito en POGUE, Thomas F.: "Deductions vs. Credits: A Comment", National Tax Journal, vol. 27, n° 4, (diciembre 1974), págs. 660-662.

³⁸ Esta es la idea que subyace en el planteamiento de SUNLEY, Emil M.: "The Choice Between Deductions and Credits", National Tax Journal, vol. 30, n° 3 (septiembre 1977), págs. 243-247.

para la obtención de los ingresos implicaba que éste debía ser deducido de aquéllos.

En resumen, pienso que existen razones suficientes como para justificar que la desgravación fiscal por gastos en educación infantil se instrumente a través de la técnica de la exención de la base. Ahora bien, sería conveniente establecer un límite al gasto realizado, en un nivel que pueda considerarse socialmente suficiente, para evitar la subvención al posible componente de consumo que este gasto pueda implicar.

No obstante, llevar esta propuesta a la práctica puede ser exagerado. Modificar la escala de gravamen pensando exclusivamente en eximir los gastos en educación infantil podría conducirnos a alterarla por decenas de motivos diferentes. Por eso, a pesar de que teóricamente el instrumento correcto es la exención, motivos prácticos pueden aconsejar la deducción en cuota. Volveré sobre este tema en el capítulo séptimo.

4. A modo de conclusión: comparación con otras propuestas de financiación pública de la educación infantil.

En los numerosos trabajos que se ocupan del problema de la financiación pública de la educación infantil es difícil hallar alguno en que el autor o los autores se decanten abiertamente por un sistema u otro de canalización de los recursos públicos. En la mayor parte de los casos no es éste el objetivo del trabajo, en otros los autores exponen las opciones posibles³⁹ o como mucho algunas consecuencias de las posibles alternativas⁴⁰, y en los menos existe una propuesta más o menos definida sobre la forma que debe adoptar la financiación pública. No obstante, creo que es una tarea imprescindible, de la que no sería honesto escabullirse. El sujeto que tiene la capacidad de decisión debe recibir no sólo un análisis de las posibles consecuencias de su decisión, sino un juicio sobre la vía que, dados unos determinados supuestos, cumple satisfactoriamente los objetivos que se han planteado. Esto último es lo que he tratado de realizar a lo largo de este capítulo, basándome en la información recogida en los capítulos precedentes.

³⁹ BARRADA RODRÍGUEZ, op. cit..

⁴⁰ Dos buenos ejemplos de trabajos de este tipo, que no se comprometen en exceso pueden ser: HECKMAN, James J.: "Effects of Child-Care Programs on Women's Work Effort", en T. W. SCHULTZ (ed.): *Economics of the Family*, The University of Chicago Press, Chicago, 1974, págs. 491-518; y KISKER, Ellen y Rebecca MAYNARD: "Quality, Cost, and Parental Choice of Child Care", en David M. BLAU: *The Economics of Child Care*, Russell Sage Foundation, Nueva York, 1991, págs. 127-143.

Desafortunadamente existen pocas fuentes donde contrastar las ideas aquí vertidas. En concreto sólo he encontrado propuestas claras en los distintos trabajos encargados por la Comisión de las Comunidades Europeas⁴¹. Y debo decir que las conclusiones de estos trabajos coinciden sólo parcialmente con las manifestadas en éste. Destacaré primero las principales discrepancias, para más adelante resaltar las previsiones de estos trabajos y los puntos comunes.

En primer lugar los informes de la Comunidad Europea no establecen ninguna diferenciación clara entre los distintos colectivos, como he realizado en el segundo apartado de este capítulo, sino que fijan como objetivo asegurar la provisión de servicios para todos los padres que lo deseen, a un precio asequible. En ningún momento distinguen las diferentes necesidades de los hogares, en función de sus distintas circunstancias. Evidentemente no puedo estar de acuerdo con una simplificación tan extrema. El nivel y los instrumentos de financiación pública deben ser diferentes para cada uno de los cuatro colectivos descritos. Sólo así se cumplen satisfactoriamente, a mi juicio, los objetivos perseguidos.

⁴¹ Véase PICHULT, Camile: Les équipements et services collectifs de garde des jeunes enfants de 0 à 3 ans dans la Communauté Européenne, Comisión de las Comunidades Europeas, 1984; PHILIPS, Angela y Peter MOSS: Qui prend soin des enfants de l'Europe? Compte rendu du Réseau des modes de garde d'enfants, Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1989; MOSS, Peter (coord.): La atención a la infancia en las Comunidades Europeas 1985-1990, Comisión de las Comunidades Europeas, agosto de 1990 (publicado en castellano en Cuadernos de mujeres de Europa, nº 31, agosto 1990).

En segundo lugar, los informes mencionados parecen reacios respecto a la utilización de instrumentos de financiación pública por el lado de la demanda. Aunque contemplan esta vía como una solución provisional, a largo plazo defienden la subvención a la oferta. Dada la escasez de argumentos o de experiencias ofrecidas por estos informes, no puedo menos que mantener mi posición. Cuando se leen estos informes, da la sensación de que existe cierto temor en depositar la capacidad de decisión en los padres, prefiriendo que sean los "expertos" los que decidan por éstos qué cuidado es el más adecuado para sus hijos. Sirvan de ejemplo las siguientes palabras: "¿Se puede esperar que los padres sean capaces de evaluar y de controlar estos servicios, sobre todo los que se realizan a tan pequeña escala que son generalmente invisibles?"⁴².

En lo que sí parece existir acuerdo es en la insuficiencia de los servicios existentes y en la necesidad de financiación pública. A este efecto las Comunidades Europeas vienen realizando estimaciones del nivel mínimo (el óptimo aún parece más lejano) en el que debería situarse la oferta. Para niños menores de 3 años deberían existir, de acuerdo con estas estimaciones, plazas a tiempo completo para una cifra cercana al 10 por cien de la población en este tramo de edad. Estas plazas deberían estar homogéneamente repartidas por edades. Para niños mayores de 3 años, pero que aún no han comenzado la escolarización obligatoria, deberían ofrecerse plazas a tiempo completo para un

⁴² PHILIPS y MOSS, op. cit., págs. 58-59.

65-70 por cien de los mismos, en número creciente según la edad: para niños de 3 años las plazas deberían alcanzar al 50 por cien, y para niños mayores la cobertura debería incrementarse. Hay que aclarar que aunque los niveles mínimos se establecen como el número de plazas necesarias a tiempo completo, los padres siempre deben tener la posibilidad de utilizar servicios de educación infantil a tiempo parcial. Cada uno de los informes, realizados en los años 1984, 1989 y 1990, concede un plazo de cinco años para alcanzar los niveles mínimos. Y aunque éstos crecen ligeramente con el tiempo, es evidente que los objetivos siguen sin cumplirse.

Respecto a los permisos laborales las conclusiones de los distintos informes están bastante cercanas a las que se han recogido en este trabajo. Quizás éstos aún sean algo más generosos. Proponen la generalización del permiso por maternidad de entre 12 y 16 semanas después del parto y la excedencia parental de 3 meses para cada padre inicialmente, para llegar más adelante hasta los 6 o incluso 9 meses, de manera que el niño pueda llegar a cumplir los dos años mientras sus padres disfrutan de uno u otro permiso. Estos permisos deben incorporar una transferencia que compense al que los disfruta la mayor parte de los ingresos dejados de percibir, siendo el objetivo final que cubra el cien por cien de dicha cantidad.

Por último, estos informes no se pronuncian acerca de las desgravaciones fiscales. Da la sensación de que no les parece el instrumento más adecuado para canalizar la financiación pública de la educación infantil. En todo caso son partidarios del mismo a muy corto plazo, en tanto el sector público realiza inversiones para producir personalmente el servicio.

Las lagunas en la información ... son sintomáticas de actitudes y prioridades. Si algo le interesa al Gobierno se recoge la información necesaria de manera regular, mientras que una de las mejores formas de ignorar una necesidad o un problema es la de mantenerlo invisible
Peter Moss: La atención a la infancia en las Comunidades Europeas 1985-1990, pág. 6

CAPÍTULO 7: La España de los años noventa.

Valoración crítica de la financiación pública de la educación infantil.

A lo largo de este trabajo he intentado sentar las bases de lo que debería ser una política coherente acerca del problema de la educación infantil. Estos fundamentos se han visto plasmados en la propuesta del capítulo anterior. En este capítulo me parece oportuno contrastar la propuesta mencionada con las medidas concretas existentes en la España de hoy en día. Para ello analizaré detenidamente en este capítulo los tres tipos de instrumentos que pueden ser relacionados con la financiación pública de la educación infantil, y realizaré una valoración crítica de cada uno de ellos. Me refiero a las excedencias laborales, a la oferta de plazas de educación infantil financiadas públicamente, y a la desgravación fiscal relacionada con este tipo de gastos.

Como era de esperar, la financiación pública de la educación infantil no es una actuación pública coordinada, en tanto cada uno de los tres instrumentos depende de un ministerio distinto y no se adivina detrás de ellos un proyecto común, sino que cada medida responde, como veremos, a motivaciones diferentes. No obstante, el objetivo de este capítulo es determinar el grado de coincidencia de cada uno de estos tres instrumentos con la propuesta realizada. A ello se dedica cada uno de los tres apartados que forman este capítulo.



1. Las excedencias laborales¹.

Lo que en las páginas anteriores he denominado, en términos generales, excedencia por maternidad y excedencia parental, en España reciben el nombre de Suspensión por parto y adopción de menores, y Excedencia voluntaria por cuidado de hijos, respectivamente. Ambas están reguladas por el Estatuto de los Trabajadores² y otras normas complementarias.

Ambos tipos de excedencias laborales están relacionadas, directa o indirectamente, con el concepto general de suspensión del contrato de trabajo. A grandes rasgos, se entiende por suspensión del contrato de trabajo³ aquella situación en la que el empleado no está obligado a trabajar, ni el empresario a remunerar a aquél. Sin embargo en la mayoría de los casos el trabajador tiene derecho a la reserva del puesto de trabajo, así como al cómputo del período suspensivo a efectos de antigüedad⁴. En este contexto se contempla la suspensión por parto y adopción de menores. Respecto a la excedencia voluntaria, se trata

¹ Este apartado lo he preparado a partir de: ALARCÓN CARACUEL, Manuel R. y Santiago GONZÁLEZ ORTEGA: Compendio de Seguridad Social (4ª edición), Tecnos, Madrid, 1991, págs. 229-242; ALONSO OLEA, Manuel y José Luis TORTUERO PLAZA: Instituciones de Seguridad Social (13ª edición), Civitas, Madrid, 1992, págs. 247-257; RAMÍREZ MARTÍNEZ, Juan R. (dir.): Curso de derecho del trabajo (2ª edición), Tirant lo blanc, Valencia, 1993, págs. 417-433.

² Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores (BOE de 14 de marzo).

³ art. 45 del Estatuto de los Trabajadores.

⁴ Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 4 de junio de 1985.

de una figura sustancialmente análoga a la suspensión del contrato de trabajo, ya que también en este caso se suspenden trabajo y remuneración y, en el supuesto concreto que nos ocupa (excedencia voluntaria por cuidado de hijos), también se contempla, aunque de modo más restringido, la reserva del puesto de trabajo.

1.1. La suspensión por parto.

En la suspensión por parto y adopción de menores hay que distinguir dos elementos: las características concretas de la suspensión (período, persona que genera el derecho a su disfrute, etcétera, reguladas por el art. 48 del Estatuto de los Trabajadores), por un lado; y el subsidio por maternidad asociado a dicha suspensión, por otro.

En el supuesto de parto, la mujer tendrá derecho a una suspensión de 16 semanas ininterrumpidas ampliables, en caso de parto múltiple, a 18 semanas. El período de suspensión es de libre distribución por la interesada, siempre que tome al menos seis semanas después del parto. Si el padre y la madre trabajan, ésta, al iniciarse el período de descanso por maternidad, podrá optar porque el padre disfrute de las cuatro últimas semanas del período suspensivo (licencia parental).

En el supuesto de adopción de un niño menor de nueve meses la suspensión se extenderá por un máximo de 8 semanas, y si es mayor de esta edad pero menor de cinco años el máximo se reduce a 6 semanas.

En cualquiera de estas situaciones la persona que disfruta de la suspensión tendrá derecho al subsidio por maternidad de la Seguridad Social mejorado, en su

caso, por lo dispuesto en la negociación colectiva⁵. La prestación de la Seguridad Social en caso de suspensión por parto se asimila en la legislación a la incapacidad laboral transitoria, a pesar de que la mujer no está de hecho impedida para el trabajo. Según Manuel Alonso Olea y José Luis Tortuero Plaza:

el legislador ha renunciado ... a ordenar la protección de la maternidad de forma unitaria y coherente con los intereses a tutelar, optando por el «cajón de sastre» en que se está convirtiendo la incapacidad laboral transitoria⁶.

Son requisitos necesarios para la percepción de dicha prestación un período mínimo de cotización a la Seguridad Social de 180 días en el año inmediatamente anterior al parto, y además que la afiliación a la Seguridad Social se haya producido como mínimo nueve meses antes de dar a luz. Este último requisito se contempla como una "exigencia de antigua tradición que pretendía evitar conductas fraudulentas, poco acorde hoy con un sistema de afiliación única y permanente"⁷. Por otro lado, durante el período de descanso por maternidad, no se puede realizar ningún tipo de trabajo lucrativo⁸.

⁵ Art. 127 y siguientes del Real Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (BOE de 20 y 22 de julio).

⁶ ALONSO OLEA y TORTUERO PLAZA, op. cit., pág. 257.

⁷ *Ibid.*, pág. 257.

⁸ Art. 3 de la Orden Ministerial de 13 de octubre de 1967, sobre normas para la aplicación y desarrollo de la prestación de Incapacidad Laboral Transitoria en el Régimen General (BOE de 4 de noviembre); y art. 128 de la Ley General de la Seguridad Social.

El importe de la prestación por Incapacidad Laboral Transitoria se calcula aplicando un determinado porcentaje a la base reguladora. En el caso de suspensión por parto el porcentaje está fijado en un 75 por cien⁹, y la base reguladora coincide con la base de cotización a la Seguridad Social durante el mes anterior¹⁰.

Por lo tanto en España la prestación de la Seguridad Social en el caso de suspensión por parto presenta varias deficiencias. En primer lugar, está incluida en una categoría, la Incapacidad Laboral Transitoria, que por sus características no le corresponde. En este sentido sería necesaria una regulación independiente. En segundo lugar, el derecho a la prestación está sujeto a una serie de requisitos en algunos casos anacrónicos, que habría que intentar eliminar. De hecho en otros países de nuestro entorno el único requisito consiste en la afiliación a la Seguridad Social y no han experimentado los problemas de fraude que se intentan evitar con los mencionados requisitos. En tercer y último lugar habría que dedicar unas palabras al importe de la prestación.

⁹ Art. 2.1 del Decreto 3.158/1966, de 23 de diciembre, Reglamento General de Prestaciones Económicas (BOE de 30 de diciembre); y art. 2.1 de la Orden Ministerial de 13 de octubre de 1967.

¹⁰ Art. 1.3 del Decreto 1.646/1972, de 23 de junio, de normas de aplicación en materia de prestaciones del Régimen General tras la Ley 24/1972 (Nuevo Reglamento General de Prestaciones, BOE de 28 de junio).

La cantidad que la Seguridad Social transfiere a la persona que tiene derecho a esta prestación supone un 75 por cien de la base de cotización. Como hemos visto en un capítulo anterior, los países de nuestro entorno, al menos los de las Comunidades Europeas, suelen situar la retribución algo por encima de este nivel. Por otro lado hay que destacar que la base de cotización no siempre coincide con el salario percibido por el trabajador, por lo que la cantidad real percibida por la prestación puede estar más alejada del salario dejado de percibir. Respecto a este tema existe una "Propuesta de Directiva (CEE) relativa a la protección en el trabajo de la mujer embarazada o que haya dado a luz recientemente" que aboga por un nivel de transferencia igual al salario íntegro durante catorce semanas, y en caso de plazo superior, al menos un 80 por cien. Es de esperar que si prospera esta propuesta los niveles de las prestaciones aumentarán.

1.2. La excedencia voluntaria por cuidado de los hijos.

Por su parte, la excedencia voluntaria por cuidado de los hijos se regula con ciertas características específicas respecto a la excedencia común. En este caso el Estatuto de los Trabajadores contempla el derecho a un período de excedencia, no superior a tres años, para el cuidado del hijo, a contar desde la fecha de nacimiento de éste. Sin embargo, sólo durante el primer año se tendrá derecho a la reserva de puesto de trabajo, y a que este período se compute a efectos de antigüedad.

En la excedencia por cuidado de los hijos no se exige el requisito de tener al menos un año de antigüedad en la empresa, que sí existe para la excedencia común. Pueden disfrutar de la misma tanto el padre como la madre, incluso pueden solicitarlo ambos consecutivamente, siempre que el niño tenga menos de tres años, pero nunca simultáneamente. A diferencia de la suspensión por parto y la adopción de menores, esta excedencia no va asociada a ningún tipo de prestación procedente de la Seguridad Social. Sin embargo, de acuerdo con la propuesta realizada en el capítulo anterior, no estaría de más empezar a plantearse la posibilidad de remunerar esta excedencia, en relación al salario dejado de percibir. El Consejo de Europa es de la misma opinión:

La instauración de permisos parentales de larga duración ... debería permitir la contratación de parados ... pudiendo la economía realizada por el seguro de paro utilizarse, por ejemplo, en la financiación de la prestación parental.

... Ello significa que estas medidas deben ser accesibles, a elección o alternativamente, al padre y a la madre, y que las prestaciones materiales (la prestación parental, por ejemplo) deberían estar ligadas a la ganancia, para que la elección no sea solamente teórica¹¹.

¹¹ CONSEJO DE EUROPA: La Sécurité Sociale dans une société en mutation, Consejo de Europa, Estrasburgo, 1989 (versión en castellano de Eduardo GIMÉNEZ CHORNET: La Seguridad Social en una sociedad cambiante, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992), párrafos 94 y 96 (págs. 135 y 137 de la versión española).

2. La oferta de plazas de educación infantil financiadas públicamente.

Mi propósito en este apartado es ofrecer una visión del sector de la educación infantil en España. Para ello en primer lugar expondré cómo se ha regulado el sistema de enseñanza para los niños más pequeños y los instrumentos mediante los cuales se canaliza la financiación pública a este sector. En segundo lugar trazaré, a grandes rasgos, la evolución reciente de los servicios de educación infantil y su distribución según su titularidad pública o privada. Por último recogeré las opiniones sobre la reciente reforma en la ordenación del sistema educativo, así como sus previsibles consecuencias futuras.

Para la preparación de este apartado he utilizado principalmente dos tipos de fuentes de información. En primer lugar, los datos que aparecen en los distintos cuadros han sido obtenidos bien de algunas encuestas¹², bien de

¹² En concreto he utilizado las siguientes fuentes:

- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS: Educación Preescolar: Madres. Estudio nº 1.373, noviembre de 1983.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS: Educación Preescolar: Educadores. Estudio nº 1.374, noviembre de 1983.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS: Educación y problemática infantil. Estudio nº 1.875, junio de 1990.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS: Población y familia. Estudio nº 1.990, marzo de 1992.
- METRA SEIS, S.A.: El reparto de responsabilidades familiares: análisis de la demanda femenina y sus expectativas sobre las redes de cuidados de hijos. Instituto de la Mujer (Ministerio de Asuntos Sociales), Madrid, noviembre de 1990.

estadísticas oficiales¹³. En segundo lugar he utilizado una serie de informes y trabajos acerca del sistema de enseñanza en España¹⁴.

¹³ Los datos correspondientes han sido extraídos de:

- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA: Datos y cifras de la enseñanza en España. 1982. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1983.
- CORDERO PASCUAL, Luis; José RODRÍGUEZ COUSO y Mercedes DEL POZO MORALES: Datos y cifras de la educación en España. Curso 1984-85. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1987.
- CORDERO PASCUAL, Luis; Mercedes DEL POZO MORALES y José RODRÍGUEZ COUSO: Datos y cifras de la enseñanza en España. Niveles no universitarios. Curso 1985-86. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1988.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA: Estadística de la enseñanza en España. Niveles de Preescolar, General Básica y Enseñanzas Medias. Curso 1986-87. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1990.
- Ídem. cursos 1987-88 (1991), 1988-89 (1992), 1989-90 (1993) y 1990-91 (1994).
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA: Estadística de la enseñanza en España. Niveles de Preescolar, General Básica y Enseñanzas Medias. Curso 1991-92 (Datos avance y evolución del alumnado). Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1992.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA: Estadística de la enseñanza en España. Niveles de Educación Preescolar/Infantil, EGB/Primaria y Enseñanzas Medias/E. Secundaria. Curso 1992-93 (Datos avance y evolución del alumnado). Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1993.

¹⁴ En concreto han sido los siguientes:

- CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO: Informe sobre el Estado y Situación del Sistema Educativo. Curso 1986-87. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1988.
- Ídem cursos 1987-88 (1989), 1988-89 (1990), 1989-90 (1991), 1990-91 (1992) y 1991-92 (1993).
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA: Proyecto para la reforma de la enseñanza. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1987.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA: Libro Blanco para la reforma del sistema educativo. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1989.
- MUÑOZ REPISO IZAGUIRRE, Mercedes et al.: El Sistema Educativo Español. 1991. Centro de Investigación, Documentación y Evaluación (CIDE), Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1992.
- RIVIÈRE GÓMEZ, Ángel et al.: El Sistema Educativo Español. Centro de Investigación, Documentación y Evaluación (CIDE), Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1988.

2.1. Descripción del sistema de enseñanza y de los instrumentos de financiación.

2.1.1. El sistema de enseñanza en España para los niños menores de seis años.

Hasta fechas muy recientes el sistema de enseñanza en España ha estado regulado por la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa¹⁵ (en adelante, LGE). Esta norma introdujo por primera vez la Educación Preescolar como un nivel educativo del sistema, de carácter voluntario, dividida en dos ciclos: el Jardín de Infancia, para niños de 2 y 3 años; y la Escuela de Párvulos, para niños de 4 y 5 años. La inclusión de esta etapa como parte del sistema de enseñanza implicaba para el sector público la obligación de atender este nivel y la posibilidad de ofrecer este tipo de servicios públicamente. Sin embargo, en lo referente a la educación preescolar, la aplicación práctica de esta Ley ha sido objeto de fuertes críticas. En concreto se censura que esta etapa no se constituya como un objetivo prioritario, sino más bien marginal, y que no existan compromisos concretos de escolarización ni plazos de aplicación de objetivo alguno:

De hecho, cuando se establece el calendario para la aplicación de la reforma educativa (Decreto 2459/1970 de 22 de agosto), no se

¹⁵ Ley 14/1970, de 4 de agosto. BOE nº 187, de 6 de agosto.

señalan más plazos para el Preescolar que una implantación gradual "en función de las posibilidades de creación de nuevos centros y de formación del profesorado especializado" (art. 1º 1.1.). Ello explica que en la primera mitad de la década el sector público no creara puestos escolares de este nivel -incluso disminuyeron los existentes- y fuera el sector privado el que experimentó un notable incremento. Sólo a partir de 1975 comenzó el sector público la tendencia de rápido aumento que le ha llevado a su volumen actual"¹⁶.

Se trata de una Ley cuyo principal objetivo será la consecución de la escolarización total de los niños en la etapa obligatoria, y a ello se dedicarán todos los esfuerzos. Sólo cuando éste objetivo se haya cumplido se podrán atender los objetivos secundarios, entre los que se encuentra la educación preescolar. Por ello la demanda de la misma deberá ser satisfecha por el sector privado.

Pero la regulación pública sobre los servicios de atención a la infancia de carácter privado será también escasa. La LGE preveía la posibilidad de que los servicios de atención a la infancia fueran prestados desde el sistema educativo (en cuyo caso se denominaba educación preescolar) pero no impedía otras alternativas. Además la LGE no contempla en absoluto los servicios de atención a la infancia para niños menores de dos años. En este caso ni siquiera cabía la

¹⁶ RIVIÈRE GÓMEZ, op. cit., pág. 65. Esta misma tónica se observará en los informes realizados por el Ministerio de Educación y Ciencia como antesala de la LOGSE: véase el Proyecto para la Reforma de la Enseñanza o el Libro Blanco para la reforma del sistema educativo, citados anteriormente. A este respecto es curioso constatar cómo este mismo tipo de críticas serán realizadas cuando surja la LOGSE.

posibilidad de prestar unos servicios homologados. Esto propició el surgimiento de un sector privado carente de cualquier tipo de regulación y de control. De hecho para poner en funcionamiento un centro de atención a la infancia bastaba con la licencia fiscal correspondiente.

El sistema de enseñanza experimentará una nueva regulación a partir de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (en adelante, LOGSE)¹⁷. Esta Ley introduce la Educación Infantil como un nivel específico, con objetivos y características propias, para los niños entre cero y seis años de edad. Para ello establece unos requisitos mínimos del servicio (o más exactamente de los inputs utilizados) y unos contenidos pedagógicos concretos. Además, y lo que es más importante, la LOGSE establece la educación infantil como la única alternativa posible, de manera que cualquier servicio de atención a la infancia estará sometido a la regulación de esta Ley y sus normas de desarrollo. De hecho la LOGSE introduce el principio de autorización administrativa para la apertura y funcionamiento de los centros docentes privados¹⁸.

En este sentido la LOGSE supone un avance claro respecto a la antigua LGE. Sin embargo, la lentitud de su entrada en vigor, y la falta de objetivos

¹⁷ Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre (BOE nº 238, de 4 de octubre). La entrada en vigor de esta Ley se producirá de forma escalonada, a partir del curso 1991-92.

¹⁸ Disposición Adicional 6ª, que modifica la redacción del art. 23 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.

concretos respecto a la educación infantil (sobre todo en lo referente a niños entre cero y tres años) le harán acreedora de buena parte de las críticas que se realizaron respecto de su antecesora.

2.1.2. Los instrumentos de financiación pública.

En España existen tres instrumentos para financiar el sector de la educación infantil, además de los que se comentan en los demás apartados de este capítulo. Por orden de importancia son los siguientes: la producción pública, la subvención al oferente del servicio y la subvención al demandante del mismo a través de becas.

La producción pública, que implica la oferta de estos servicios de manera gratuita, es con mucho la alternativa preferida por el sector público. De hecho actualmente el sector público ofrece alrededor del 60 por cien del total de las plazas (aunque, como veremos después, este dato está sujeto a discusión). En el siguiente epígrafe analizaré detenidamente la evolución histórica del sector de la educación infantil y la importancia relativa de la oferta pública.

Respecto a las subvenciones a los centros de enseñanza privada, se regulan en el Título IV de la LODE¹⁹, que establece el llamado "Régimen de Conciertos Educativos". Este régimen es el procedimiento por el cual se financian con fondos públicos los centros privados que cumplen determinadas condiciones. El concierto es un instrumento jurídico firmado por el titular del centro privado y

¹⁹ Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación (BOE nº 159, de 4 de julio).

por la Administración, donde se especifican los derechos y obligaciones recíprocos entre ambas partes. En él se establece el régimen económico del centro, la duración, prórroga y extinción del contrato, el número de unidades escolares concertadas y el resto de las condiciones a que debe someterse el centro. En el caso de la educación preescolar la financiación pública canalizada a través de esta vía ascendió en 1988 a 2.727 millones de pesetas, lo que supuso algo menos del 1,5 por cien del total de subvenciones a centros de enseñanza de todos los niveles²⁰. Este instrumento es utilizado principalmente en la etapa de escolarización obligatoria.

Las obligaciones que debe cumplir el centro concertado para ser financiado son las siguientes: impartición gratuita de la enseñanza, renunciando al carácter lucrativo de la actividad escolar; constitución del Consejo Escolar del centro como órgano principal en su gestión y control; utilización de los mismos criterios de admisión de alumnos que los utilizados en centros públicos; selección del profesorado mediante un procedimiento sometido a control; existencia de una relación media alumnos/profesor no superior a la que la Administración determine teniendo en cuenta la existente en los centros públicos; cumplimiento de los requisitos mínimos que aseguren la calidad de la enseñanza que se imparte; etcétera.

²⁰ MUÑOZ-REPISO, op. cit., pág. 47.

Existen dos modalidades en el régimen de conciertos: general y singular.

Los centros que suscriben el régimen general son financiados en su totalidad por fondos públicos y deben impartir gratuitamente la enseñanza. En los centros acogidos al régimen singular, los fondos públicos costean los gastos sólo parcialmente, por lo que pueden recibir cuotas de los alumnos en concepto de financiación complementaria. Estas cuotas en ningún caso podrán superar la cuantía máxima para cada nivel fijada por el Ministerio de Educación y Ciencia. Los centros que suscriben conciertos singulares corresponden a niveles no obligatorios.

Por último, la financiación pública puede canalizarse a través de transferencias a los demandantes del servicio, es decir, becas. En los niveles anteriores y posteriores a la enseñanza obligatoria se prevén dos tipos de programas. En primer lugar, las becas y ayudas de carácter general, destinadas a los niveles de enseñanza postobligatorios. En segundo lugar, las becas y ayudas de carácter especial. Se trata en este caso de ayudas destinadas a los alumnos de Preescolar y Educación Especial, y dependen únicamente del nivel de renta familiar, y de las ayudas destinadas a los colectivos sociales necesitados de una mayor protección (hijos de desempleados, pensionistas, huérfanos, etcétera). Las convocatorias de ayudas de Preescolar están destinadas a alumnos de cuatro y cinco años de edad escolarizados en centros privados y cuyo nivel de renta familiar no supere ciertos niveles. El importe de este último tipo de becas ha sido

en los últimos años el reflejado en el Cuadro 7.1. Como se desprende de los datos se trata de una cantidad relativamente poco importante, que oscila entre el 4 y el 5 por cien del importe total destinado a becas.

CUADRO 7.1: BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO DE CARÁCTER ESPECIAL.

Curso	Número de becas	Importe total (miles de ptas.)	Media	Porcentaje sobre el total de becas
1987-88	28.634	876.551	30.612	5,4
1988-89	30.007	951.063	31.695	4,3
1989-90	30.989	963.346	31.087	4,0
1990-91	30.007	1.115.155	37.163	4,7

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia.

2.2. Evolución reciente de los servicios de educación infantil.

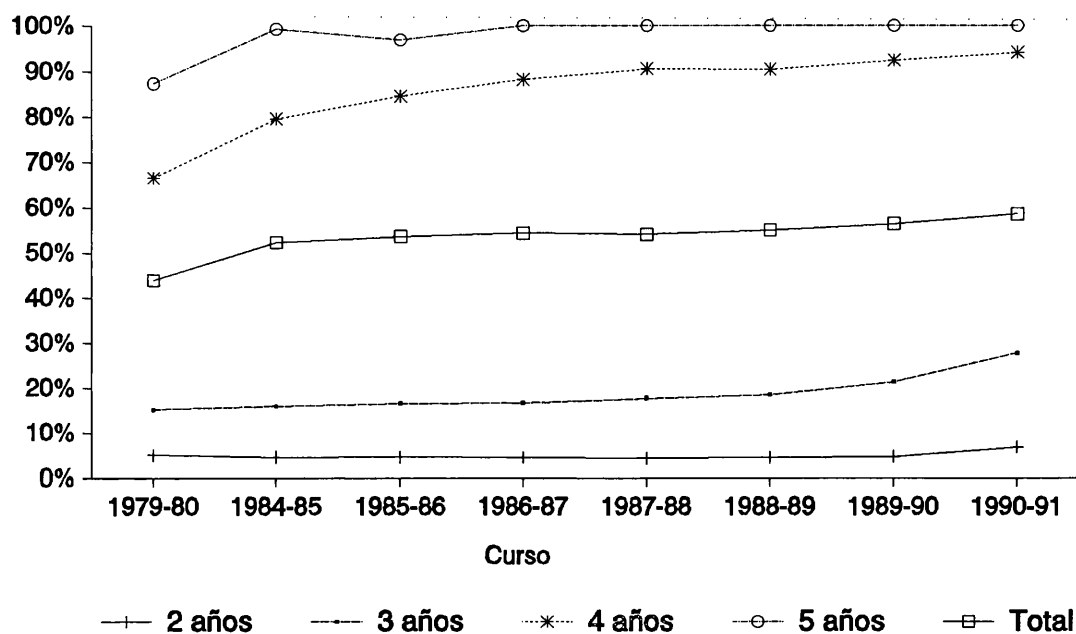
2.2.1. El volumen global de servicios de educación infantil.

En este epígrafe quiero analizar, con algo más de detenimiento que en el capítulo quinto, el nivel y evolución del sector de la educación infantil en España, siempre en la medida en que los datos que dispongo me lo permitan. Para ello el Gráfico 7.2.a. refleja las tasas de escolaridad por edades²¹.

Lo primero que llama la atención en este gráfico es la abultada brecha existente entre las tasas de escolaridad de los alumnos en jardines de infancia (2 y 3 años) respecto a los de escuelas de párvulos (4 y 5 años). La escolarización de los niños menores de seis años se está produciendo al parecer escalonadamente, empezando por los más mayores. Así, la totalidad de los niños de cinco años acuden a escuelas de párvulos desde el curso 1986-87. Las tasas de escolaridad de los niños de cuatro años aún no han alcanzado a toda la

²¹ Se puede definir la tasa de escolaridad como el cociente entre los niños escolarizados y la población total de la cohorte correspondiente. Sin embargo es conveniente hacer algunas precisiones sobre los datos. Primera, dado que el período para el que dispongo de datos aún está vigente la Ley General de Educación de 1970, las tasas de escolaridad sólo recogen a los niños de dos o más años de edad (cuando se inicia la educación preescolar). Segunda, aunque dispongo de tasas de escolaridad por edades para cursos anteriores y posteriores a los recogidos en el gráfico, no dispongo sin embargo del número de alumnos correspondiente, por lo que he optado por ofrecer sólo el período en que la información está completa. Tercera, los datos oficiales del Ministerio de Educación y Ciencia no recogen los servicios de atención a la infancia prestados al margen de la LGE, por lo que son necesariamente incompletos. Trataré de compensar esta deficiencia más adelante, ofreciendo datos de encuestas.

Gráfico 7.2.a: Tasa de escolaridad por edades.



Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia.

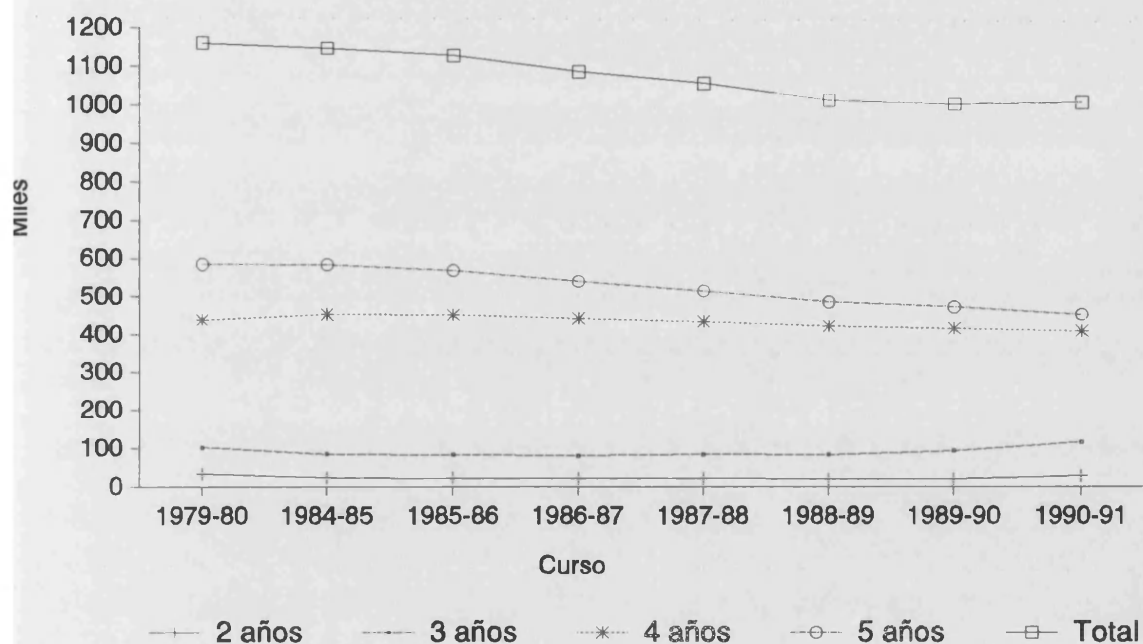
población en este tramo de edad, pero se sitúan en niveles muy próximos (alrededor del 95 por cien en el curso 1990-91), habiendo experimentado un sensible crecimiento a lo largo de la década de los ochenta.

En contraste con estos colectivos, la escolarización de los niños de dos y tres años aún es muy baja. La tasa de escolaridad para los niños de tres años parte de niveles muy bajos (algo más del 15 por cien en el curso 1979-80), pero

experimenta un sensible crecimiento desde el principio de la década de los noventa, prácticamente coincidiendo con la entrada en vigor de la LOGSE y con la escolarización casi completa de los niños más mayores. Sin embargo los datos relativos a los niños de dos años son más pesimistas. Las tasas de escolaridad no sólo parten de un nivel ínfimo (5,2 por cien para el curso 1979-80), sino que durante buena parte del período caen para superar la cifra inicial sólo en el curso 1990-91.

Si tomamos el dato global de todo el tramo de edad (2-5 años) se observa una tímida mejoría en las tasas de escolaridad durante el período, pero en cualquier caso no se trata de un avance muy importante. Pero el hecho de trabajar exclusivamente con las tasas de escolaridad puede llevarnos a obtener una visión incorrecta de la realidad. Dado que el número de nacimientos está descendiendo desde 1976, y que entre 1980 y 1982 el descenso es máximo, es lógico esperar que, sin que se produzcan sustanciales mejoras en el volumen de servicios, las tasas de escolaridad mejoren durante el período. Para contrastar este dato se incluye en el Gráfico 7.2.b. la evolución del número de alumnos escolarizados, en función de la edad. Si los resultados no eran espectaculares respecto a las tasas de escolaridad, veremos como ahora son más bien negativos. Tomando el conjunto de niños de dos a cinco años escolarizados durante el período, se observa una caída continua durante el período, sólo recuperada en el último curso. Globalmente la caída es algo superior al 13 por cien.

Gráfico 7.2.b: Número de alumnos por edades.



Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia.

Sin embargo, se observa aquí el mismo distanciamiento entre el número de alumnos de jardines de infancia y de escuelas de párvulos. Pero además las tendencias ahora son claramente diferentes. El número de niños escolarizados de cuatro y cinco años desciende durante la mayor parte del período (los de cinco años desde el curso 1984-85 y los de cuatro años desde 1986-87), lo que es una respuesta clara al descenso en el número de niños en este tramo de edad. En

efecto, en el caso de los niños de cinco años el descenso en el número de alumnos no implica que se mantenga, desde el curso 1986-87, la escolarización de la totalidad de la población. Los niños de cuatro años, por su parte, son también cada vez menos, lo que explica que, a pesar de una reducción constante del número de alumnos, la tasa de escolaridad aumente continuamente durante el período. Por lo tanto nos encontramos con que durante toda la década de los ochenta, y especialmente a partir de la segunda mitad de la misma, la reducción en la población permite liberar recursos, que podrían haber sido utilizados en la escolarización de los niños más pequeños. Pero, como ahora veremos, esto no se ha producido hasta fechas muy recientes.

El número de alumnos de tres años escolarizados desciende suavemente durante prácticamente toda la década de los ochenta (con la única excepción del curso 1987-88, donde se recuperan los niveles alcanzados tres años antes). Sólo a partir del curso 1989-90 y, sobre todo, del curso 1990-91, se producen aumentos sensibles en el número de alumnos de esta edad, y es entonces cuando éstos se traducen en incrementos sensibles de la tasa de escolaridad. Durante el resto del período se ha producido un ligero aumento de la misma, debido al mencionado decrecimiento de la población.

Algo similar ocurrirá con la escolarización de los niños de dos años, sólo que en términos más radicales. Durante la década de los ochenta se produce una

caída fuerte y constante en el número de alumnos (entre los cursos 1979-80 y 1988-89 hay una caída global superior al 40 por cien de los alumnos), tan fuerte que en este caso, a pesar de la tendencia decreciente de la población, arrastra consigo a la tasa de escolaridad, que caerá (más suavemente) durante este período. En este caso hay que esperar al 1990-91 para apreciar un cambio relevante en la tendencia.

En resumen, se puede decir que no ha existido un esfuerzo en incrementar la oferta de plazas. Si las tasas de escolaridad mejoran es porque la población descende a tasas más rápidas que el número de plazas. A pesar de que el menor número de alumnos de cuatro y cinco años (incluso de Educación General Básica) libera recursos, aún manteniendo el objetivo de escolarizar al conjunto de la población, éstos no se utilizan en aumentar el número de plazas para niños de dos y tres años.

Aún hay que realizar una última precisión. Las estadísticas sólo recogen datos de niños entre dos y cinco años, y olvidan la situación de los niños menores de esta edad. En principio esto puede parecer lógico, ya que la Ley General de Educación sólo contempla este tramo de edad. Pero desde otro punto de vista es otro elemento que pone de manifiesto el abandono de este sector. La ausencia de regulación de servicios de atención a la infancia para niños menores de dos años,

y de recogida de los datos correspondientes puede ser un instrumento para esconder el problema.

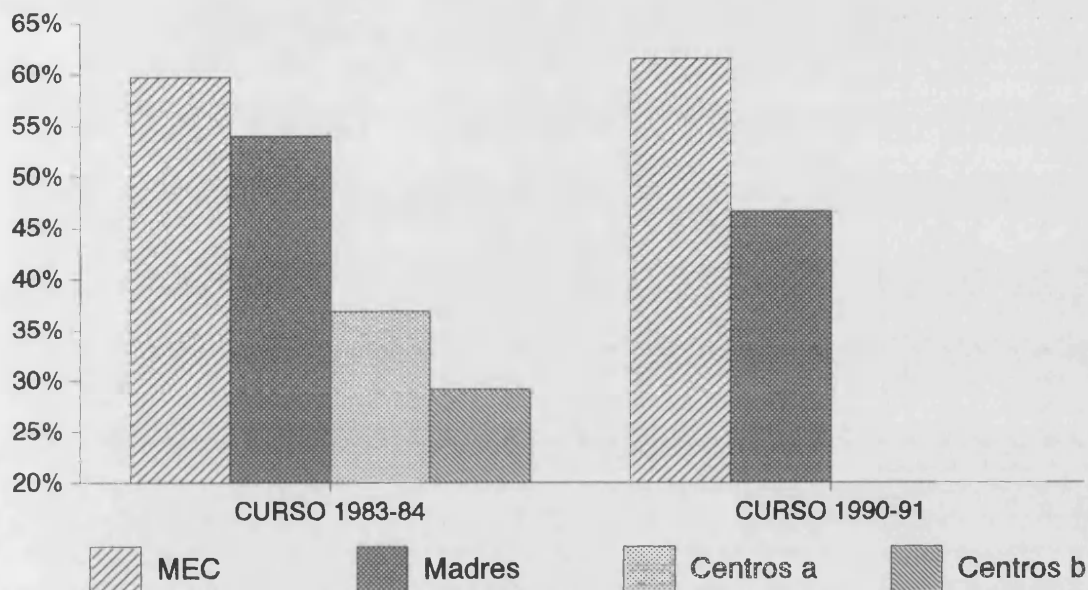
Como hemos visto, la LOGSE contempla por primera vez la educación infantil desde los cero a los 6 años. Este cambio de concepción de esta etapa podría llevarnos a esperar una mejora en las estadísticas. Sin embargo, en la fecha de redacción de este trabajo no están aún disponibles los datos definitivos del curso 1991-92 ni posteriores, pero los datos-avance publicados por el Ministerio de Educación y Ciencia no permiten abrigar esperanzas sobre una mejora en las fuentes de información, sino más bien al contrario: las tasas de escolaridad sólo están disponibles para niños de tres a cinco años (a nivel agregado), no hay manera de conocer el número de profesores correspondientes a esta etapa (el dato que se ofrece es la suma de éstos y los profesores de EGB) ni el presupuesto específico (ocurre lo mismo a partir del presupuesto de 1990).

2.2.2. Los alumnos según la titularidad pública o privada del centro al que acuden.

Éste es otro dato que me interesa destacar: la presencia de los sectores público y privado en la oferta de plazas de educación infantil. Este dato es más difícil de obtener de lo que a primera vista pueda parecer, como queda reflejado en el Gráfico 7.3. Si tomamos las cifras ofrecidas por el Ministerio de Educación y Ciencia, que hacen referencia exclusivamente a la dependencia jurídica del centro, observamos como la presencia del sector público ronda el 60 por cien, con una tendencia ligeramente decreciente. Hay que destacar que aquí se incluyen exclusivamente los niños de dos a cinco años.

Pero si recurrimos a otras fuentes, las encuestas, los resultados varían de manera casi sorprendente. Para el curso 1983-84 he podido recoger tres datos adicionales, mientras que en el curso 1990-91 sólo uno. El primero de ellos, disponible para ambos cursos, consiste en la opinión de las madres sobre si el centro al que llevan a sus hijos está o no subvencionado (nótese que esta categoría no coincide exactamente con la titularidad del centro, de manera que en este caso el porcentaje de centros subvencionados debería ser superior). Según las madres, sólo el 54 por cien de los centros reciben subvención (casi 6 puntos menos del porcentaje de centros públicos) en el curso 1983-84. En el curso 1990-91 este porcentaje se reduce hasta algo menos del 47 por cien (casi 15 puntos por debajo

Gráfico 7.3: Alumnos matriculados en centros públicos.
Cursos 1983-84 y 1990-91, varias fuentes (porcentajes).



Nota: "MEC" y "Centros b" hacen referencia a la titularidad pública o privada del centro, "Madres" y "Centros a" se refieren a la percepción de fondos públicos por parte del centro.

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia, y encuestas citadas.

de lo manifestado por el MEC). Es decir, la diferencia entre los datos oficiales y la opinión de las madres aumenta entre uno y otro curso.

Para el curso 1983-84 si hacemos esta misma pregunta a los centros, el porcentaje de los que reciben fondos públicos se reduce al 37 por cien. Y si a éstos se les pregunta sobre su dependencia jurídica (dato que aporta el Ministerio) el dato se reduce aún más: el 29 por cien.

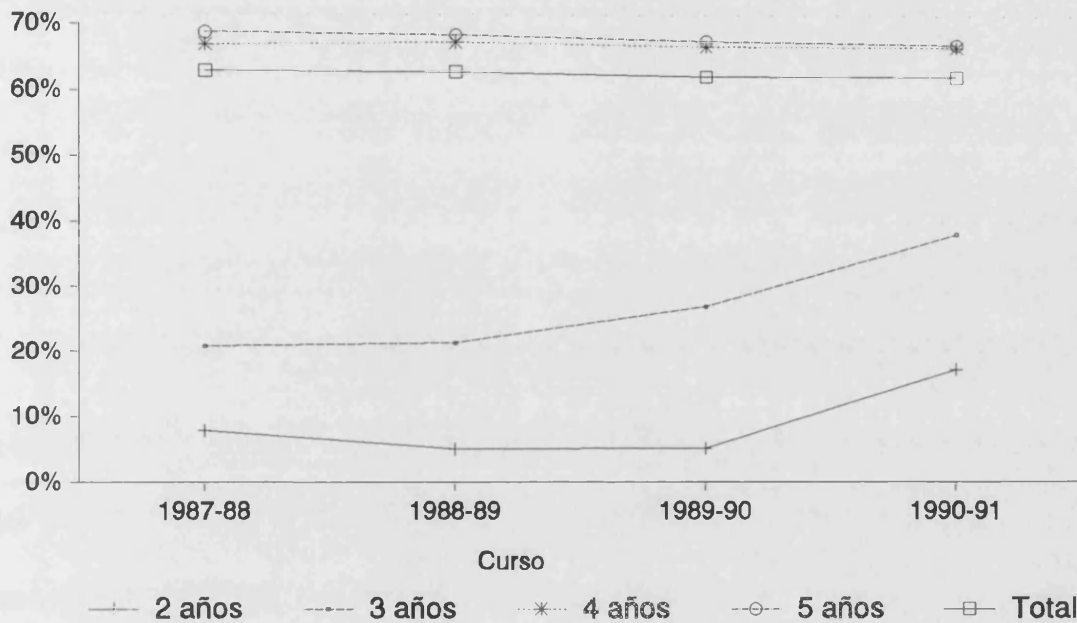
Estas diferencias responden a que la comparación no es homogénea. En algunos casos se trata de clasificaciones diferentes (titularidad pública frente a percepción de fondos públicos), y en otros a unidades diferentes (los datos del MEC o las respuestas de las madres hacen referencia al número de alumnos, los proporcionados por los centros al número de los mismos, que no tienen por qué coincidir), etcétera. Pero la diferencia más relevante, a mi juicio, es que el Ministerio de Educación y Ciencia proporciona datos para niños entre dos y cinco años, mientras que todos los demás incluyen los servicios de atención a la infancia de niños menores de seis años. Esta diferencia nos puede llevar a concluir que existe un buen número de centros que escapan al control del sector público y que la presencia del mismo es prácticamente inexistente en la etapa anterior al jardín de infancia.

Si examinamos la participación del sector público por edades, de nuevo aparece la fuerte diferenciación entre la oferta de servicios para niños de cuatro y cinco años respecto a la de los más pequeños, como muestra el Gráfico 7.4²². Hay que destacar que una expansión del sector público supone un desplazamiento del sector privado, en tanto el primero ofrece los servicios gratuitamente²³.

²² En este caso sólo he podido encontrar datos de alumnos en centros públicos y privados en función de la edad para los cuatro últimos cursos de los que se dispone información.

²³ El sector público entre 1974 y 1979 experimenta el mayor ritmo de crecimiento. Antes de 1974 era el sector privado quien absorbía el crecimiento en el número de niños, mientras que durante esta etapa se ve desplazado por el sector público, por eso su tamaño va disminuyendo. Después de 1979 el crecimiento de las plazas públicas se ralentiza hasta estancarse, porque a la población le ocurre lo mismo. El sector privado sigue perdiendo peso porque se ve desplazado. Es decir, el aumento en el protagonismo del sector público se ha visto propiciado por el

Gráfico 7.4: Alumnos en centros públicos según la edad (porcentajes).



Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia.

Respecto a los niños de cuatro y cinco años, el sector público mantiene una presencia estable a lo largo del período, ligeramente superior al 65 por cien. Sin embargo la oferta pública de servicios para niños de dos y tres años es muy diferente. Primero respecto al nivel, muy inferior al observado para los niños

estancamiento de la población. El crecimiento en el número de plazas no es espectacular (salvo la segunda mitad de los setenta) sino que lo normal es que mantenga su oferta (no se puede deshacer fácilmente de las plantillas). Para más información véase el Libro Blanco citado anteriormente.

más mayores. En segundo lugar la evolución es más irregular. Mientras que la participación pública en la oferta de servicios para niños de tres años es creciente durante todo el período, primero suavemente y luego de manera más acentuada, la de dos años desciende, y sólo experimenta un claro incremento en el curso 1990-91. Vemos, de nuevo, lo que parece ser el principio de un cambio de tendencia. Sin embargo, la carencia de datos más actuales me impide aventurar esta hipótesis.

¿Qué conclusiones se pueden obtener de los datos disponibles sobre la evolución reciente del sector de educación infantil sobre la política seguida por las autoridades educativas?. Desde una primera aproximación se podría pensar que el sector público parece interesado en ofrecer este tipo de servicios, pero sólo como objetivo secundario. Es decir, sólo ofrece educación infantil en la medida en que se liberan recursos de otros niveles de enseñanza. Ésta era la crítica que recogía al principio de este epígrafe respecto al proceso de instauración de la Ley General de Educación de 1970, y va a ser una postura manifestada reiteradamente desde diversos ámbitos.

El propio Ministerio de Educación y Ciencia reconoce, en el Libro Blanco para la reforma del sistema educativo, que esta ha sido la política seguida hasta la aparición de la LOGSE:

En los lugares de alto crecimiento vegetativo y receptores de población inmigrante, la mayor parte de los recursos se han

destinado (sic.) al nivel de EGB, mientras que la Educación Preescolar ha seguido una generalización más rápida en zonas en que han ido quedando unidades y puestos vacantes²⁴.

Sin embargo, durante los primeros cursos de implantación de esta Ley las cosas no parecen haber cambiado demasiado. La escolarización se va completando empezando por los más mayores, y los progresos se realizan sólo si se liberan recursos. El Consejo Escolar del Estado recoge el espíritu de la actuación pública para el curso 1991-92:

los principales criterios directrices aplicados fueron los siguientes: ... La ampliación al máximo posible de las cotas de escolarización del alumnado de tres años, a medida que se iba disponiendo de un mayor número de aulas no necesarias en EGB (por causa del decrecimiento de la población), y del equipo didáctico necesario para su adecuado funcionamiento²⁵.

La misma opinión, más duramente expresada, viene recogida en la prensa:

De la escasa experiencia de escolarización de niños de tres años emprendida hace dos cursos, se desprende que ésta se ha improvisado en muchos casos únicamente sobre la ventaja que ofrece el descenso demográfico y la evidente disminución de la demanda de puestos escolares en los primeros cursos del período de enseñanza obligatoria²⁶.

²⁴ MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (1989, Libro Blanco...), pág. 40.

²⁵ CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO (1993), op. cit., págs. 107-108.

²⁶ BARCIA, Esteban S.: "Se acabó el preescolar" (EL PAÍS: Educación, año X, nº 241, portada y págs. 4-5), pág. 4.

Sin embargo, pienso que el planteamiento político puede extenderse algo más. Tal y como está diseñada la producción pública en España, es difícil reducir el volumen de inputs utilizados, sobre todo en lo que se refiere al factor trabajo. En el caso de los servicios de enseñanza en general, no es posible prescindir del personal que ha obtenido el puesto de trabajo mediante oposición. Como mucho se puede intentar una reorganización del mismo. Teniendo en cuenta este factor, el sector público se enfrenta, desde principios de la década de los ochenta, a una reducción paulatina del número de usuarios. Dado que no puede reducir su capacidad puede, hasta cierto punto, mejorar la relación de alumnos por profesor. Pero ese exceso de personal puede ser utilizado también en la ampliación de los servicios de enseñanza para los tramos no obligatorios que aún están insuficientemente atendidos. Así la estrategia del sector público parece ser ampliar su oferta de servicios de educación infantil conforme la reducción en el número de niños lo permita, pero siempre sin ampliar excesivamente la plantilla existente. Esta estrategia se podrá observar de nuevo, de manera mucho más clara, respecto a las previsiones de implantación de la LOGSE.

Los servicios de educación infantil ofrecidos por el sector privado dependen en gran parte de la actuación pública, dado que éste ofrece gratuitamente la educación infantil, lo que impide cualquier tipo de competencia entre uno y otro. En un contexto de población en clara disminución (los niños de 2 a 5 años eran 2.637.257 en el curso 1979-80 y 1.713.668 en el curso 1990-

91), y dado que el aumento en la demanda de estos servicios -hemos visto como las tasas de escolaridad en general crecen- es absorbido en gran parte por el sector público, el sector privado encuentra cada vez menos demanda, por lo que se reduce constantemente (véanse los datos referidos a niños de 2 y 3 años). El único ámbito en el que puede desarrollarse es en los servicios para niños menores de dos años, donde la presencia del sector público es meramente testimonial.

Dado el sistema de financiación descrito en este apartado, la competencia entre los sectores público y privado es difícil que se produzca. La mayor parte de los recursos públicos se destinan a la producción pública, mediante la cual se ofrece educación infantil de manera gratuita. Las otras dos vías, la subvención al oferente (régimen de conciertos) o al demandante (becas) son más exiguas. Ante esta perspectiva es difícil que exista competencia, incluso es difícil que se ofrezcan los servicios que demanda la sociedad. Con un sistema de financiación al demandante del servicio (a través de bonos o vales, por ejemplo), éste último podría elegir el tipo de educación infantil, privada o pública, que desea.

El sistema de financiación actual presenta, además, otro problema. Aquellos que consiguen plaza en un centro público o concertado están recibiendo una importante transferencia, mientras que el resto no percibe nada. Y no hay ninguna garantía de que este sistema cubra las necesidades más perentorias. Es decir, el 66 por cien de las familias con niños de cinco años consiguen servicios

de educación infantil públicos y gratuitos, mientras que si el niño tiene 2 años este porcentaje sólo alcanza al 17 por cien de las familias. ¿Cómo tener la seguridad de que no hay ninguna familia con un niños de dos años que no ha podido conseguir para su hijo servicios de educación infantil necesitándolos, o de que otra con un niño de 5 años se ha beneficiado de los recursos públicos sin que le hiciese falta?.

El sistema de financiación ha de ser diseñado de tal forma que garantice una determinada subvención a todas las familias que cumplan determinados requisitos, y no debe estar condicionado por la línea política del momento o la disponibilidad circunstancial de recursos públicos. Por ello un sistema de vales (de importe diferenciado según la edad del niño) me parece una alternativa más preferible.

2.3. El futuro de la educación infantil en España: la reforma de la LOGSE.

Como ya he comentado, el sistema de enseñanza en España experimenta una nueva regulación a raíz de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo. La educación infantil se concibe ahora como una etapa independiente, dividida en dos ciclos. El primero, para niños entre cero y tres años, y el segundo, para la atención de niños entre 3 y 6 años. De esta manera se pretende cubrir desde el sistema educativo todos los servicios prestados a los niños de edad inferior a la escolarización obligatoria.

En este epígrafe recogeré, en primer lugar, los objetivos declarados en la reforma, así como las posibles discrepancias respecto a la situación actual. Esto nos dará una medida de los esfuerzos que es necesario realizar para llevar a cabo la reforma. Por otro lado, en segundo lugar haré mención al coste presupuestario asociado a la reforma, cuya descomposición en partidas estará muy relacionada con las discrepancias observadas entre la realidad y los objetivos de la reforma.

2.3.1. Los objetivos de la reforma.

Los objetivos de la reforma respecto a la educación infantil se pueden clasificar en dos grandes grupos. En primer lugar respecto al volumen de servicios que se espera prestar. Y, en segundo lugar, respecto a las condiciones concretas en que se presta el servicio.

Respecto al primer objetivo de la reforma, el número de usuarios, se prevé alcanzar la escolarización del 100 por cien de los niños de 3 a 5 años para el curso 1997/98. Este objetivo requerirá un aumento sostenido en los servicios, debido a dos factores. En primer lugar, la débil tasa de escolaridad de los niños de 3 años (tan sólo un 28 por cien en el curso 1990-91). En segundo lugar, el incremento previsto en la población. Según el Libro Blanco, en el futuro crecerá el número de niños entre tres y cinco a escolarizar, debido al incremento en la población fértil, y a pesar del estancamiento o caída de las tasas de natalidad. Esto se puede observar en el Cuadro 7.5.

Aunque la población entre tres y cinco años parece aumentar en el tiempo²⁷, no ocurre lo mismo con la población escolarizada en otros niveles.

²⁷ Sin embargo, esta opinión no parece ser unánime, como expresa MUÑOZ-REPISO, op. cit., en la página 102:

De acuerdo con el Análisis y predicción de la Población Española (Hipótesis Tendencial; período 1981-2000), en el intervalo comprendido entre 1988-95 no van a producirse incrementos en la población infantil de estas edades, debido a las disminuciones de las tasas de natalidad anuales.

El Cuadro 7.5 pone de manifiesto que el número total de alumnos menores de once años va a disminuir en el tiempo. Esta tendencia permitiría liberar recursos de otros niveles de enseñanza para dedicarlos a la educación infantil.

CUADRO 7.5: PREVISIONES RESPECTO A LA POBLACIÓN POR TRAMOS DE EDAD (sólo territorio MEC).

Edad	1987	1991	1993	1994	1996
3 a 5 años	590.038	533.499	560.709	575.186	606.020
Menores de 11 años	2.025.651	1.815.226	1.798.898	1.793.273	1.787.011

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia (1989, Libro Blanco...), op. cit., págs. 280-287.

Otra posible crítica sobre el objetivo respecto al número de usuarios es la ausencia de metas para la escolarización de los niños menores de 3 años. En este sentido la implantación de la nueva Ley puede ser objeto de algunas de las críticas que se realizaron a la Ley General de Educación de 1970, en el sentido de que desatiende la escolarización de los niños más pequeños.

Respecto al segundo de los objetivos de la LOGSE, las condiciones en las que se presta el servicio, se han desarrollado una serie de requisitos mínimos que

deben cumplir los centros que imparten educación infantil²⁸. Estos requisitos hacen referencia a variables tales como número de alumnos por unidad escolar o aula, tipo de local donde se presta el servicio, espacios, etcétera. Dichos requerimientos, así como el plazo concedido para la adaptación²⁹, son importantes en tanto pueden hacer peligrar la existencia de determinados centros. Repasaré uno a uno estos requisitos y sus posibles consecuencias.

En relación al número de alumnos por unidad escolar, se establecen los siguientes máximos: para niños menores de un año, 8; para niños entre uno y dos años, 13; para niños entre dos y tres años, 20; y para niños entre tres y seis años, 25 niños por unidad escolar. Dada la población estimada, y el objetivo sobre la tasa de escolaridad, se puede determinar aproximadamente el número de profesores que la reforma requerirá. El Libro Blanco realiza estos cálculos conjuntamente para la educación infantil y la primaria, ya que la titulación exigida en ambas es similar y se pueden realizar trasvases de plantilla de una a otra etapa. La idea es que la disminución en el número de alumnos en la escolarización

²⁸ Real Decreto 1.004/1991, de 14 de junio, por el que se establecen los requisitos mínimos de los Centros que imparten enseñanzas de régimen general no universitarias (BOE de 26 de junio).

²⁹ Real Decreto 986/1991, de 14 de junio, por el que se aprueba el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo (BOE de 26 de junio); Orden de 12 de septiembre de 1991 por la que se regula la implantación gradual del segundo ciclo de educación infantil (BOE de 14 de septiembre).

En resumen, estas normas establecen un plazo de adaptación a los requisitos mínimos de 4 años para los centros que van a impartir el segundo ciclo de educación infantil y de diez años para los de primer ciclo.

obligatoria liberará recursos para aumentar las tasas de escolaridad en la educación infantil. Y según los cálculos, realizados para el territorio que está gestionado por el Ministerio de Educación y Ciencia, después de la reforma sobrarán recursos humanos. En efecto, el número de profesores de Educación General Básica antes de la reforma ascendía a 70.068 (sólo territorio MEC), y después de alcanzados los objetivos de la reforma el número necesario es de 61.719³⁰. Por lo tanto sobran algo más de 8.000 profesores. El único gasto de la reforma relacionado con el personal es, para el Libro Blanco, el derivado de las jubilaciones anticipadas. Sin embargo, no creo que éste sea un coste derivado de la reforma sino, en todo caso, del fenómeno de reducción de la población escolar.

Otro problema es determinar a qué distancia nos encontramos actualmente respecto a los requisitos mínimos de la LOGSE respecto al número de niños por unidad escolar. Puesto que estos datos no están disponibles para cada una de las edades, es difícil hacerse una idea de la misma. Si tomamos los datos ofrecidos por el Ministerio (Cuadro 7.6) parece que la situación no está muy alejada de este requisito. En efecto, teniendo en cuenta que los datos del Cuadro 7.6 hacen referencia a niños de dos años en adelante, uno puede pensar que el requisito

³⁰ Datos obtenidos de MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (1989, Libro Blanco), op. cit.

CUADRO 7.6: NÚMERO DE NIÑOS POR PROFESOR Y POR UNIDAD ESCOLAR. CURSO 1990-91.

Tipo de centro	Nº niños/ unidad escolar	Nº niños/ profesor
Pública	22,7	22,9
Privada	29,7	29,6
Total	25,0	25,1

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia.

establecido por la LOGSE está cercano³¹.

³¹ Hay que destacar lo que en principio parece una contradicción en este cuadro. En el caso de la educación infantil pública hay más unidades escolares que profesores. ¿Quiere esto decir que hay casos en que un profesor atiende a más de un aula?.

CUADRO 7.7: NUMERO APROXIMADO DE NIÑOS POR GRUPO EN LA CLASES (porcentaje y media). 1990.

Número de niños	Porcentaje de centros
Menos de 15	12,1
De 15 a 20	34,9
De 21 a 30	18,6
Más de 30	25,0
Número medio de niños	22,9

Fuente: METRA SEIS, op. cit., pág. 100.

Sin embargo, si tomamos los datos disponibles para el conjunto de la educación infantil, las cosas no se muestran de manera tan favorable. El Cuadro 7.7 muestra los centros clasificados según el número de alumnos que tienen por aula. La diferencia respecto a los datos ofrecidos por el Ministerio consiste en que ahora se recogen todos los servicios de atención a la infancia, sea cual sea la edad del niño. La media de alumnos por centros desciende algo, pero también es cierto que los requerimientos para la educación infantil de niños menores de dos años es mucho más estricta. Por otro lado, un 43,6 por cien de los centros tenían en 1990 más de 20 alumnos por aula. Si estos centros ofrecen servicios a niños mayores de dos años no hay problema, pero si se trata de niños menores de dos años la adaptación será mucho más costosa.

Otro de los requerimientos mínimos derivados de la LOGSE hace referencia al tipo de local donde se van a prestar los servicios de educación infantil. En este caso se exige que los centros realicen su actividad en un edificio independiente. Es decir, no es aceptable un piso o un bajo de un edificio. Aparte de la pertinencia de este requisito³², su cumplimiento va a suponer, a mi juicio, serios problemas de adaptación para muchos centros.

CUADRO 7.8: TIPOS DE LOCALES UTILIZADOS POR LOS CENTROS DE EDUCACIÓN INFANTIL. 1983 Y 1990 (porcentajes).

Tipo de local	1983 ¹	1990 ²
Edificio aislado	46,7	28,6
Planta baja de una casa	43,1	19,2
Un piso	5,6	5,1
Prefabricado	1,9	- ³
Forma parte de un centro escolar	- ³	36,3

¹ Respuesta de los centros.
² Respuesta de las madres.
³ Respuestas no previstas en las respectivas encuestas.
 Fuente: CIS (1983, nº 1374), y METRA SEIS, op. cit..

Como podemos ver en el Cuadro 7.8, aunque entre 1983 y 1990 se ha producido una clara mejoría respecto a los requerimientos que ahora introduce la

³² Es más que dudoso que la calidad del servicio de educación infantil dependa directamente del tipo de edificio donde ésta se desarrolle. Sin embargo es un tema en el que no quiero profundizar.

LOGSE, casi una cuarta parte de los centros aún no está en condiciones de satisfacer este requisito.

A éste habría que añadir los requerimientos que introduce la LOGSE respecto a los espacios. En el caso de centros de primer ciclo, éstos deben contar con al menos tres unidades de 30 m² cada una, con aseo. Además debe existir un espacio para preparar alimentos y un patio de juegos por cada 9 unidades no inferior a 75 m². Los centros que vayan a impartir segundo ciclo deberán tener un mínimo de 6 unidades en las anteriores condiciones, y deberán incrementar el patio de juegos en 50 m² por cada unidad.

Estos requisitos, referidos al tipo de local y a los espacios, pueden provocar serios problemas de adaptación. En concreto, pueden suponer el cierre de muchos centros o su desplazamiento a las afueras de las ciudades, donde el suelo es más asequible.

2.3.2. Los gastos asociados a la reforma de la educación infantil en los centros públicos.

El Cuadro 7.9 recoge la previsión realizada por el Ministerio de Educación y Ciencia acerca de los gastos que puede suponer la reforma de todo el sistema educativo. Aunque no dispongo de los datos concretos referidos a la educación infantil, el mencionado cuadro proporciona información interesante.

CUADRO 7.9: EL COSTE DE LA REFORMA (territorio MEC).		
Capítulo	Miles de pesetas	Porcentaje
I. Personal	81.921.946	20,27
II. Bienes corrientes y servicios	20.971.737	5,19
IV. Subvenciones corrientes	36.367.844	9,00
VI. Inversiones	264.884.065	65,54
Total MEC	404.145.592	100,00
Total nacional	969.949.421	-

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia (1989, Libro Blanco...), op cit..

Las partidas que más destacan son las correspondientes a personal, subvenciones corrientes y, sobre todo, a inversiones. Por lo que hace referencia a la educación infantil, los gastos asociados al personal hacen referencia a los

derivados de la adaptación del profesorado y las indemnizaciones por jubilación anticipada de los excedentes que, como hemos visto, no son gastos que puedan imputarse a la reforma.

Dentro de las transferencias corrientes habría que destacar las subvenciones a centros concertados, que aumentarán debido a el incremento en las unidades concertadas y a la mejora de los módulos unitarios aplicados, debido a la reducción del *ratio* alumnos/profesor.

Sin embargo, la partida que con diferencia supone la mayor parte del gasto asociado a la reforma es el capítulo de inversiones. Ello se debe a los gastos que deberán hacer los centros públicos para adaptarse a los requisitos que se derivan de la LOGSE, que he comentado antes.

3. La desgravación fiscal: la deducción en cuota por gastos de custodia de los niños.

Como ya vimos en el capítulo quinto, la actual legislación sobre la imposición de la renta personal contempla una desgravación específica por gastos de custodia de niños³³. Se trata de una deducción en la cuota del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que se calcula como un porcentaje (constante, de un 15 por cien) del gasto efectuado.

En este apartado expondré en primer lugar el proceso de gestación, ciertamente peculiar, de esta nueva desgravación desde el momento de la discusión social y académica hasta su plasmación en la Ley 18/1991³⁴. En segundo lugar analizaré las características de esta desgravación, tomando como referencia los datos apuntados en los capítulos anteriores (respecto a la experiencia internacional y respecto a la propuesta que he planteado), y realizando una valoración crítica de la misma. Esto servirá como base para, por último, concretar algo más la propuesta realizada en el capítulo anterior.

³³ Ver capítulo quinto, apartado tercero, de este trabajo.

³⁴ Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (BOE n° 136, de 7 de junio).

En cualquier caso no está de más recordar que la introducción de un beneficio fiscal por gastos en educación infantil no resuelve completamente el problema, sino que debe establecerse como una faceta más de la actuación pública que, si bien tiene unos efectos que justifican su presencia, debe ser completada con otro tipo de medidas. La financiación pública a la educación infantil no debe quedar restringida a la utilización de la desgravación fiscal únicamente.

3.1. El proceso de gestación de la nueva deducción por gastos de custodia de los niños.

3.1.1. El debate teórico.

Como es sabido, nuestro país ha sufrido en los últimos años un proceso de reforma fiscal centrado en la imposición personal. Si bien el origen de la misma fue la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de febrero de 1989, declarando la inconstitucionalidad de la acumulación forzada de las rentas de los miembros de la unidad familiar, el proceso de confección de una nueva Ley dio origen a la apertura de un debate que trascendió este ámbito. En efecto, el gobierno inició la discusión con la presentación del denominado Libro Blanco de la Imposición Personal³⁵, al que siguieron una serie de informes, entre los que cabe destacar el redactado por un grupo de académicos dirigidos por el profesor Enrique Fuentes Quintana³⁶.

Mi propósito aquí es recoger las opiniones que se han vertido sobre el tema que nos ocupa aunque, como veremos, son más bien escasas. Este

³⁵ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: Informe sobre la reforma de la imposición personal sobre la renta y el patrimonio, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1990.

³⁶ FUENTES QUINTANA, Enrique (dir.): La Reforma Fiscal y los Problemas de la Hacienda Pública Española, Civitas, Madrid, 1990.

abandono proporciona una idea de la escasa sensibilización existente en nuestro país sobre la problemática de la educación infantil.

En el informe presentado por el Ministerio las referencias al tratamiento fiscal de los gastos en educación infantil son prácticamente inexistentes. De hecho este problema no se contempla en absoluto en la discusión de la base del impuesto. Sólo en el comentario de los rendimientos del trabajo personal, entre las medidas propuestas para mejorar la normativa al respecto, se recoge la necesidad de "introducir elementos adicionales o específicos de deducción en base para casos concretos"³⁷. Sin embargo estos casos concretos hacen referencia solamente a relaciones laborales atípicas.

Por otro lado, cuando el Informe trata el tema de la personalización del impuesto, se decanta sin dudar por su instrumentación a través de las deducciones en la cuota, calificando esta técnica "de mayor neutralidad y progresividad, a las reducciones o deducciones de la base imponible". Como hemos visto, esta afirmación es más que discutible, pero el hecho es que el Informe propone realizar la personalización del impuesto exclusivamente a través de deducciones en la cuota.

³⁷ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, op. cit., pág. 53, letra f).

Las deducciones en la cuota son clasificadas en cinco grandes apartados: familiares, por gastos personales, por inversiones, por donativos, y otras deducciones. Y entre las deducciones por gastos de personales se menciona la que respondería a ciertos gastos de enseñanza. La opinión del informe al respecto es la siguiente:

Por otra parte, vienen siendo una constante de la dialéctica social en que se debate el Impuesto, las propuestas tendentes a la introducción en el mismo de algún tipo de deducción por gastos de enseñanza. En principio, se desaconseja una solución de este tipo, que ya tiene su expresión en los presupuestos del Ministerio de Educación y Ciencia y en la política de becas y ayudas al estudio. El Impuesto debe desvincularse de la resolución de la cuestión de la gratuidad de la enseñanza, que podría conducir a bonificar la aplicación de rentas en base a criterio de gasto personal no imprescindible y, por tanto, que no reducen la capacidad económica potencial de los obligados tributarios.³⁸

Por lo visto, el Informe parece hacer referencia exclusivamente a los gastos en la etapa de escolarización obligatoria, donde existe una oferta pública de enseñanza, olvidando la existencia de una etapa anterior: la educación infantil. Por ello, si se revisan estos argumentos pensando en este tipo de educación, se podrá comprobar como pierden su validez. Y ello por varias razones.

En primer lugar, porque la educación infantil no está en absoluto cubierta con los presupuestos del Ministerio de Educación y Ciencia. La escolarización obligatoria comienza a los seis años, y existe una importante cobertura para los

³⁸ *Ibíd.*, pág. 130.

niños de cuatro y cinco años, pero en las etapas anteriores la provisión de plazas públicas es muy escasa.

En segundo lugar, tampoco comparto la opinión de que el impuesto debe desvincularse de la financiación pública de la educación infantil. Como vimos en el capítulo anterior, existen razones suficientes para defender la presencia de una desgravación fiscal independientemente de la existencia de otras formas de financiación pública, porque determinados argumentos aconsejan la utilización de este instrumento.

En tercer lugar, el Informe afirma que los gastos en educación son una aplicación de renta o un gasto de consumo del contribuyente. Pero como hemos visto, en el caso de la educación infantil esta caracterización es más que dudosa.

La respuesta más relevante al Informe presentado por el Ministerio de Economía y Hacienda fue la publicación de un trabajo realizado por un grupo académicos, dirigidos por Enrique Fuentes Quintana. Aunque en dicho trabajo no se aborda directamente el problema de la consideración de las circunstancias personales ni la elección entre la base o la cuota del impuesto, puede deducirse la opinión subyacente de una de las medidas propuestas para la reforma:

Las deducciones deberían reestructurarse sustancialmente, manteniéndose sólo una deducción general por sujeto pasivo de

100.000 pesetas, una deducción de 20.000 pesetas por hijo y las deducciones que tratan de corregir la doble imposición³⁹.

De esta frase pueden deducirse varias conclusiones sobre la postura de estos autores. Por un lado, son partidarios de una mínima consideración de las circunstancias familiares a través de deducciones en la cuota, sin plantear la alternativa de las reducciones en base. Por otro, no son partidarios de la consideración de las circunstancias personales del sujeto pasivo, pues no aconsejan ninguna otra deducción. Posiblemente están más preocupados en evitar la erosión en la base imponible que en tener en cuenta las situaciones que pueden reducir la capacidad de pago de los individuos.

³⁹ FUENTES QUINTANA (dir.) op. cit., pág. 145, punto 15.

3.1.2. El proceso parlamentario.

Como hemos visto, en ninguno de los informes contemplados aparece explícitamente la desgravación por gastos de educación infantil. Sin embargo, de las opiniones allí recogidas puede obtenerse una conclusión claramente negativa acerca de la introducción de este beneficio fiscal. La misma tónica se va a mantener en el debate parlamentario. Ni en el Proyecto de Ley ni en la discusión de la Comisión Parlamentaria correspondiente figura discusión alguna acerca del mismo. Sin embargo, si se observa la Ley finalmente aprobada por el Parlamento, se puede constatar la existencia una deducción en la cuota por "gastos de custodia de niños". Esta aparente incoherencia se debe a que el proceso de discusión parlamentaria ha sido ciertamente algo peculiar.

Siguiendo las corrientes de opinión expresadas por el Ministerio, el Proyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas⁴⁰ (en adelante I.R.P.F.) no contempla en su articulado desgravación alguna en referencia a los gastos en educación infantil. Sin embargo, será una enmienda del propio Grupo Socialista⁴¹ la que introducirá una modificación al artículo 78, apartado 3º de la Ley, por la que se añade una letra b) que introduce la deducción

⁴⁰ Proyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie A, nº 34-1, de 4 de agosto de 1990.

⁴¹ Véase Enmienda nº 570 firmada por el Grupo Socialista en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie A, nº 34-9: ENMIENDAS.

por gastos de custodia de niños con la redacción que conservará hasta su aprobación.

En la sesión plenaria donde se discutió este proyecto de Ley⁴² los representantes de algunos partidos políticos llamaron la atención sobre el problema de la tributación familiar y de los gastos en educación infantil. Por ejemplo, el señor Cullel y Nadal (Grupo Parlamentario Catalán) afirmaba que:

... en el proyecto de Ley se desatiende de nuevo el mandato constitucional de proteger a la familia ... Diversos estudios sobre protección social, realizados por la Comunidad Económica Europea, han mostrado que España es el Estado comunitario que menores recursos sociales destina, en relación al PIB, a la protección de la familia⁴³.

También el señor Rebollo Alvarez-Amandi (Centro Democrático y Social), explicando las enmiendas presentadas por su partido defendía "la deducción por gastos de guardería, no prevista en el proyecto y que también se relaciona con las rentas del trabajo obtenidas por los padres"⁴⁴. La respuesta del ministro Solchaga fue contundente: "Nada hay en la norma constitucional que diga que el Impuesto sobre la Renta debe ser el instrumento de protección a la familia"⁴⁵.

⁴² CORTES GENERALES: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados: Pleno y Diputación Permanente, nºs 65 y 66, 30-31 de octubre de 1990.

⁴³ *Ibíd.*, pág. 3.113.

⁴⁴ *Ibíd.*, pág. 3.123.

⁴⁵ *Ibíd.*, pág. 3.128.

Pese a la respuesta del ministro, cuando se realiza el Informe de la Ponencia⁴⁶, la misma acuerda aceptar la mencionada enmienda del Grupo Socialista al artículo 78, apartado 3º, letra b). Esta enmienda se incluirá ya en el texto de la ponencia a debatir en Comisión. Ello explica la escasa presencia de debate en esta etapa del proceso parlamentario.

En efecto, en la discusión de las enmiendas presentadas por los distintos grupos políticos al Proyecto de Ley del I.R.P.F.⁴⁷ efectuado en la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso, los diputados de los distintos grupos parlamentarios no realizan un debate en profundidad sobre la necesidad de una deducción por gastos de custodia de niños, puesto que ésta ya había sido introducida en la Ponencia, y ningún grupo se opuso a ella. Es curioso constatar como una desgravación desaconsejada desde todos los informes técnicos, con respaldos ideológicos distintos, es introducida de manera algo solapada, y sin embargo no es contestada por ningún grupo parlamentario. Ni siquiera se produce en la Comisión una crítica a la instrumentación concreta de la deducción por gastos de custodia de niños. Parece existir un desajuste entre la opinión expresada por los expertos y la mantenida por los políticos.

⁴⁶ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie A, nº 34-12, de 23 de enero de 1991.

⁴⁷ CORTES GENERALES: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones, nºs 208, 216 y 218, de 13, 20 y 21 de febrero de 1991.

El Senado, por su parte, no introducirá tampoco ninguna enmienda al Proyecto de Ley del I.R.P.F. remitido por el Congreso, en relación al artículo 78, apartado 3º, letra b)⁴⁸.

⁴⁸ Véase Boletín Oficial de la Cortes Generales, Serie A, nº 34-15, de 30 de mayo de 1991.

3.2. Análisis crítico de la deducción por custodia de niños.

La desgravación relacionada con los gastos en educación infantil viene recogida, como hemos visto, en el artículo 78, apartado 3º, letra b), de la Ley 18/1991, cuya redacción es la que sigue:

Deducción por gastos de custodia de niños.

El 15 por 100, con un máximo de 25.000 pesetas anuales, de las cantidades satisfechas en el período impositivo por la custodia de los hijos menores de tres años, cuando los padres trabajen fuera del domicilio familiar y siempre que el sujeto pasivo no tenga rendimientos netos superiores a dos millones de pesetas anuales.

Por otra parte, el artículo 92, apartado 3º de la misma Ley, hace referencia al límite respecto de los rendimientos netos a partir del cual no será posible aplicar esta deducción en caso de declaración conjunta. En concreto, se establece que:

El límite de rendimientos netos a que se refiere la letra b) del apartado tres del artículo 78 será de tres millones de pesetas anuales.

Como vemos, se trata de una deducción en cuota por los gastos de educación infantil en los que incurren los padres, exigiéndose que éstos trabajen fuera del domicilio familiar. Por otro lado, sólo darán derecho a la deducción los gastos realizados en niños menores de tres años.

La deducción está sujeta a dos tipos de límites. En primer lugar, un límite para su aplicación, basado en los rendimientos netos del individuo que incurre en dichos gastos. Este límite se eleva a dos millones en caso de declaración separada y a tres cuando se declara conjuntamente. En segundo lugar, existe un límite que afecta a la cuantía máxima de la deducción, y asciende a 25.000 pesetas.

Para poder practicarse esta deducción se exige certificación documental del gasto, y se supone que el mismo puede efectuarse tanto por el pago de un centro de educación infantil, como por la atención dentro del propio hogar familiar⁴⁹.

A la vista del análisis comparativo de las desgravaciones fiscales de los países de nuestro entorno, contemplado en el capítulo cuarto, y de la propuesta realizada en el capítulo quinto, cabe realizar algunas críticas relevantes, que voy a estructurar en seis apartados. En primer lugar, la derivada de la propia denominación de la deducción. En segundo lugar introduciré alguna reflexión sobre si la desgravación fiscal debe introducirse en la base del impuesto o en la cuota. En tercer lugar, analizaré el porcentaje establecido en la deducción, comparándolo con el utilizado en otros países. En cuarto lugar haré referencia al límite de renta establecido para poder practicar la deducción. En quinto lugar,

⁴⁹ Esa es al menos la opinión mantenida en PARRONDO AYMERICH, Jaime; Luis LÓPEZ-TELLO Y DÍAZ AGUADO; y Juan Manuel LÓPEZ CARBAJO: Cómo planificar sus impuestos en 1992, Área Editorial, S.A., Madrid, 1991.

comentaré el límite cuantitativo de la misma. Y, por último, plantearé el problema de si la elección de la edad del niño es la correcta.

3.2.1. La denominación de la deducción: ¿por qué "gastos de custodia"?

Lo primero que destaca en la deducción prevista en la nueva Ley es su denominación: "gastos de custodia". A lo largo de este trabajo he utilizado los términos "gastos de educación infantil", "cuidado del niño" o "atención a la infancia", porque quería destacar la amplitud de esta categoría, que incluye no sólo funciones de custodia, sino también elementos de aprendizaje. No creo, sin embargo, que la denominación utilizada en la Ley restrinja el ámbito de aplicación de la deducción.

Pienso que son posibles dos interpretaciones. La primera, que se trate de una incorrección gramatical. En este sentido choca esta denominación con la realizada por el Ministerio de Educación y Ciencia, que utiliza el término "educación infantil" para la escolarización comprendida entre los cero y los seis años. La segunda interpretación posible es que la redacción del artículo pretenda delimitar claramente la misión de esta desgravación fiscal. Desde este punto de vista, puede argumentarse que el papel del impuesto debe circunscribirse a la consideración de un gasto que en determinadas circunstancias se convierte en socialmente necesario, debido al hecho de que los padres trabajan fuera del domicilio familiar y no pueden materialmente ocuparse de la crianza de sus hijos. La vertiente educativa de esta actividad entonces sería responsabilidad del

Ministerio de Educación y Ciencia y debería ser éste el que se ocupase, en su caso, de la financiación pública del mismo. En este contexto sí que me parecería correcta la denominación de la deducción, porque delimita claramente la doble vertiente del concepto de educación infantil.

Es decir, la denominación sería correcta si la desgravación fiscal fuese contemplada como un instrumento más para la financiación de la educación infantil, coordinándola con las restantes medidas propuestas en el capítulo sexto de este trabajo. Sin embargo, es una medida sin aparente relación con otras, por lo que me inclino a pensar que se trata más bien de un error terminológico.

3.2.2. ¿Exención en base o deducción en cuota?.

En el capítulo anterior expuse las diferentes posibilidades que están disponibles a la hora de introducir una desgravación fiscal, así como mi propia valoración. Hemos visto, por ejemplo, que desde el punto de vista teórico sería más conveniente la introducción de una reducción en la base del impuesto. No obstante, a la hora de su aplicación práctica hay que reconocer que existen importantes dificultades. La introducción de la reducción en los términos descritos exigiría que la sociedad asumiera el problema de la educación infantil como uno de los ejes centrales de la imposición, lo cual en estos momentos parece improbable, como hemos visto en palabras de nuestros representantes políticos. Por lo tanto, ante esta falta de concienciación, la introducción de una deducción en la cuota podría ser aceptable en términos de un "second best"⁵⁰.

⁵⁰ La opinión no sólo mía. Así se expresan también BRANNON, Gerard M. y Elliot R. MORSS: "The Tax Allowance for Dependents: Deductions versus Credits". National Tax Journal, vol. 26, nº 4 (diciembre 1973), págs. 599-609.

3.2.3. El porcentaje de la deducción.

No podemos decir que el porcentaje de deducción escogido en España, el 15 por cien, sea precisamente generoso. De hecho es el tipo más bajo entre todos los establecidos por los distintos sistemas fiscales. Si repasamos los datos del capítulo quinto podemos ver cómo aquellos sistemas fiscales que establecen una deducción en la cuota, prevén unos tipos para la misma que oscilan entre el 20 y el 30 por cien. En el caso de los países que introducen reducciones en la base, el tipo implícito de ahorro fiscal para el supuesto de un trabajador medio resulta siempre superior a este 15 por cien (desde el 16 por cien calculado para Portugal hasta el 31,38 por cien en el caso de Bélgica).

El tipo de la deducción coincide con el tipo medio de gravamen cuando el individuo obtiene unos rendimientos netos de 1.200.000 pesetas (esto supondría un rendimiento íntegro que rondaría el 1.300.000 pesetas). Sin embargo, el tipo aplicable para unos ingresos brutos equivalentes a los de un asalariado medio⁵¹ estaría situado aproximadamente en el 18 por cien. En el supuesto de un matrimonio donde cada uno de los cónyuges obtiene ese volumen de ingresos, el tipo medio de gravamen estaría situado alrededor del 20 por cien. Es decir, estos

⁵¹ Esta cantidad ascendería a 2.327.365 ptas. Se trata de una estimación para el año 1992, utilizando la metodología descrita en el capítulo anterior. No obstante, hay que hacer notar que este trabajador no tendría derecho a practicarse esta deducción, porque sus rendimientos netos superan el límite de los dos millones de pesetas. Lo mismo ocurrirá con el matrimonio que se describe a continuación, puesto que superan los tres millones de pesetas.

dos colectivos se encuentran en peor situación si la desgravación fiscal se instrumenta en la cuota con las características descritas que si ésta adoptara la forma de una reducción en base. Sin embargo un matrimonio donde los ingresos brutos globales alcanzan el mencionado nivel medio estimado se vería beneficiado por la deducción en cuota, ya que su tipo medio se situaría en torno al 13 por cien.

Aventurar una cifra respecto al porcentaje de la deducción es evidentemente una tarea comprometida. Sería necesario un estudio detallado sobre los datos fiscales de los contribuyentes españoles y de los tipos medios de gravamen para poder aventurar un cifra. Sin embargo, la experiencia internacional nos aconseja que el porcentaje de deducción debería estar situado entre un 20 y un 30 por cien. Caso de que la técnica utilizada fuera la reducción de la base debería permitirse la deducción total o, como mínimo una cifra superior al 80 por cien del gasto.

3.2.4. El límite para la aplicación de la deducción.

Entre todos los sistemas de imposición personal de los cuales poseo información sólo he detectado un caso en el que exista una límite máximo a la renta del sujeto como condición para practicar la desgravación fiscal por gastos en educación infantil. Es el caso de Francia, que en 1983 exigía como condición para practicarse la deducción unos ingresos no superiores a algo más de 2,5 veces los ingresos brutos de un trabajador medio. Este límite además será eliminado más adelante. Sin embargo, el límite establecido en España se sitúa por debajo del ingreso bruto de un trabajador medio, estimado para 1992, en el caso de declaración individual (2.000.000 frente a los 2.327.365 calculados antes) y crece menos que proporcionalmente en el caso de declaración conjunta (3.000.000). A mi juicio, este límite carece de sentido y, en todo caso, es claramente insuficiente.

La presencia de esta deducción según hemos visto parece responder a la intención del legislador de tomar en consideración la realización de un gasto que se considera socialmente necesario, por lo que reduce la capacidad de pago. Por otro lado, la exigencia de que los padres trabajen lleva implícito el reconocimiento de una cierta relación entre la obtención de los ingresos y la realización de este gasto. En ningún caso se trata de una desgravación que pretenda recoger un mínimo exento ampliado en función de los componentes de la familia, puesto que de ello se ocupan las deducciones familiares. Pues bien, estas consideraciones

son aplicables a todos los contribuyentes, independientemente de su nivel de renta. Si estimamos que los gastos de custodia de los niños constituyen un gasto socialmente necesario, hemos de mantener esa consideración para todos los contribuyentes, sea cual sea su renta. Porque en caso contrario se van a producir distorsiones en el principio de equidad horizontal.

En efecto, si se comparan dos individuos (o dos matrimonios) con una renta idéntica e inferior al límite, aquél que incurra en gastos de educación infantil pagará menos impuestos que el que no lo hace. Sin embargo, este patrón no se mantendrá cuando comparemos dos individuos cuyas rentas superan dicho límite. Si lo que se pretende es favorecer a las familias con bajos ingresos, esta desgravación no es el método más adecuado para llevarlo a cabo.

Una última consideración sobre este límite: su deficiencia técnica. Tal y como está diseñada la deducción producirá un efecto pernicioso, denominado error de salto, que puede dar lugar a casos absurdos. Por ejemplo, un individuo cuya renta supere en una pequeña cantidad el límite establecido puede resultar con una renta después de impuestos inferior a la de otro cuyos ingresos son ligeramente inferiores a este límite, ya que el segundo ha podido practicarse la deducción y el primero no. Habría sido necesario refinar el mecanismo de esta deducción, estableciendo un sistema parecido al norteamericano (porcentaje decreciente conforme crece la renta).

En resumen, no existe en principio justificación alguna para establecer una restricción relacionada con la renta como requisito para poder beneficiarse de esta deducción, y en el caso de existir, el mecanismo debería haber sido más sofisticado. La única explicación que podemos encontrar a la existencia de este límite es una restricción presupuestaria. Se trata de una desgravación cuya existencia genera importantes efectos propaganda, pero cuya aplicación concreta se va a ver muy limitada, y cuyo coste presupuestario va a ser pequeño.

3.2.5. El límite máximo a la cantidad deducida.

La deducción por gastos de custodia de los niños no puede superar el importe de 25.000 pesetas. Dado el tipo aplicable en la misma, esto supone que el gasto máximo objeto de deducción asciende a 166.000 pesetas anuales (unas 14.000 pesetas al mes). Para determinar si el gasto es adecuado, deberíamos compararlo con el gasto medio por familia. Desafortunadamente, los datos

CUADRO 7.10: GASTO MENSUAL DE LOS PADRES POR EDUCACIÓN INFANTIL. CIFRAS ABSOLUTAS Y PORCENTAJE DE SUS INGRESOS.

Nivel de ingresos	1983		1990	
	Gasto medio ¹	% ingresos mín./máx	Gasto medio ¹	% ingresos mín./máx
menos de 75.000	2.738	3,7/-	6.500	8,7/-
de 75.001 a 100.000	4.576	4,6/6,1	7.400	7,4/9,8
de 100.001 a 150.000	5.143	3,4/5,1	7.700	5,1/7,7
de 150.001 a 200.000	7.135	3,6/4,8	10.700	5,4/7,1
más de 200.000	5.833	-/2,9	12.800	-/6,4
No pagaron nada	19,14%		24,4%	

¹ El gasto medio ha sido calculado tomando sólo los hogares que pagaron alguna cantidad por la educación infantil.

Fuente: elaboración propia a partir de CIS (1983, nº 1373), y METRA SEIS (1990).

existentes al respecto son bastante escasos. El Cuadro 7.10 recoge los resultados

de dos encuestas realizadas en 1983 y 1990. Aparte del interés, evidente, que presenta la distribución del gasto en función de la renta, lo cierto es que en ningún caso el gasto medio supera las 14.000 pesetas mensuales establecidas como límite.

A la vista de los datos ofrecidos por el cuadro, el límite al gasto que permite la deducción parece adecuado, ya que no se supera el gasto medio en que incurren las familias españolas en referencia a la utilización de servicios de educación infantil. Sin embargo, no todas las estimaciones del gasto en educación infantil son coincidentes con la reflejada en el cuadro. Por ejemplo, una estimación realizada por un diario nacional situaba el gasto en educación infantil entre 26.000 y 30.000 pesetas, si se trata de un niño de dos años; y entre 28.000 y 32.000 pesetas si el niño era menor de esta edad, en ambos casos para 1991⁵².

Por lo que respecta al propio límite de la deducción, 25.000 pesetas anuales no suponen en ningún caso un ahorro impositivo de importancia. Si comparamos este límite cuantitativo con el regulado por los impuestos de aquéllos países que contemplan dicha desgravación podemos observar la escasa generosidad del impuesto. Estos datos aparecen reflejados en el Cuadro 7.11. Tan sólo Portugal sitúa su desgravación fiscal máxima por debajo de la prevista por la nueva legislación española. El resto de los países ofrecen desgravaciones

⁵² BARCIA, op. cit.

CUADRO 7.11: DESGRAVACIÓN FISCAL MÁXIMA POR GASTOS EN EDUCACIÓN INFANTIL. 1988.

País	Pesetas
Alemania	181.435
Bélgica	67.227
Francia	73.332
Luxemburgo	57.028
Portugal	23.305

Fuente: elaboración propia a partir de los cuadros 5.12 y 5.13.

claramente superiores. Aun más, hay que tener en cuenta que los datos de este cuadro y el límite español no son homogéneos. Los primeros hacen referencia al año 1988 y el último, a 1992. Si realizásemos la comparación en términos constantes, el límite máximo de nuestro país quedaría todavía más alejado de los previstos en los países de nuestro entorno.

En otro orden de cosas, este límite presenta un problema importante. La situación de una familia con un hijo menor de 3 años es diferente de la que sufre la que tiene más de uno. Por ello, hubiera sido más conveniente establecer este límite por cada hijo. A mi juicio, establecer un límite general independientemente de la situación concreta de cada familia es otro grave error de esta deducción.

3.2.6. El límite a la edad del hijo.

El último problema que quiero plantear hace referencia a la edad máxima del niño que acude al centro de educación infantil, para que el gasto incurrido pueda formar parte de la deducción.

De nuevo la comparación con los países de nuestro entorno sitúa a la nueva deducción por gastos de custodia de niños en el último puesto. Sólo Francia, en el año 1983, introduce una restricción tan acusada como la presente. Sin embargo, este mismo país ampliará posteriormente el límite de edad hasta los seis años. La mayoría de los países contempla la desgravación al menos hasta que el niño inicia la etapa de escolarización obligatoria, y buena parte de ellos prolonga la misma hasta una edad más avanzada, cuando se considera que el niño puede permanecer en el hogar mientras los padres están ausentes⁵³.

El problema de la elección de la edad está directamente relacionado con la escolarización obligatoria. A partir de este momento se supone que la custodia de los niños durante una buena parte del día corre a cargo del centro escolar. Si

⁵³ También es cierto que en algunos países el horario escolar es mucho más reducido que el laboral, lo que supone que los niños deben pasar muchas horas sin la presencia de los padres. Este hecho incrementa la necesidad de acudir a otros centros además de los escolares. Para más información sobre el tema, véase MOSS, Peter (coord.): La atención a la infancia en las Comunidades Europeas 1985-1990, Comisión de las Comunidades Europeas, agosto de 1990. (publicado en castellano en Cuadernos de mujeres de Europa, nº 31, agosto 1990), Cuadro 3, pág. 11.

el Estado ofrece enseñanza y custodia gratuita, no tiene sentido financiar gastos adicionales. No obstante, y a pesar de que la jornada escolar española tiene una duración similar a la jornada laboral, habría que tener en cuenta el problema que surge cuando los horarios de padres e hijos no son coincidentes. En este caso los padres se ven obligados a contratar algún tipo de servicio de custodia para sus hijos.

Sin embargo, la escolarización obligatoria no comienza hasta los seis años. Esto parece que deje un vacío de tres años durante el cual los padres no obtienen la desgravación fiscal correspondiente ni pueden dejar a sus niños en un centro escolar gratuito. Pero hay que constatar que, además de la escolarización obligatoria, el sector público viene ofreciendo de manera creciente servicios de educación preescolar (o infantil en los últimos años), que supone la escolarización casi total de los niños de 4 y 5 años⁵⁴.

Ya vimos que el problema más apremiante hacía referencia a la escolarización de los niños menores de 3 años (la tasa de escolaridad de los niños de 2 años no llega al 7 por cien y la de los de 3 años es casi del 28 por cien). Parece que sea esta necesidad la que se pretende cubrir con la deducción.

⁵⁴ Véase al respecto el Cuadro 7.2 de este capítulo.

Sin embargo también vimos que el Estado, según la mejor de las versiones, ofrece alrededor del 60 por cien de las plazas existentes para niños menores de seis años⁵⁵. Esto implica que el restante 40 por cien debe adquirir esos servicios en el mercado. A pesar de esto, los padres de hijos mayores de tres años perderán el derecho a la deducción.

o

⁵⁵ Véase Cuadro 7.3.

3.3. Valoración de la nueva deducción: posibles cambios.

A la vista del análisis de la nueva deducción por gastos de custodia de niños y de su comparación con otros beneficios fiscales similares en los países de nuestro entorno, la impresión que se obtiene es que la desgravación se ha quedado corta para todos los parámetros que he analizado. Da la sensación de que la misma se ha establecido para mitigar, que no resolver, las situaciones más flagrantes, en las que los individuos y las familias se enfrentan a unas dificultades prácticamente insalvables.

No dispongo de los datos concretos⁵⁶, pero pienso que esta deducción no será de aplicación más que a un pequeño número de contribuyentes, situados ligeramente por encima del mínimo exento del impuesto, pero con niveles de renta claramente inferiores a la media. Por encima de los 2/3 millones de pesetas (según sea declaración individual o conjunta), la imposibilidad de practicar la deducción provocará, como hemos comentado, distorsiones en el principio de equidad horizontal.

Para aquéllos que puedan practicarse la deducción, ésta no supondrá sin embargo un alivio relevante para sus economías, dados los porcentajes de la

⁵⁶ Aún no está disponible la memoria de la Administración Tributaria para el ejercicio 1992, primer año en que se ha podido aplicar esta deducción.

deducción y el límite monetario a la misma. Es más, es de temer que en muchos casos, el contribuyente no pueda ni siquiera practicarse esta deducción por insuficiencia de cuota, lo cual provocará nuevas distorsiones en el principio de equidad horizontal.

Por otro lado, la exigencia de justificación documental se alzaría como un obstáculo para que los contribuyentes puedan practicar la deducción, y en el mejor de los casos posiblemente se traducirá en un incremento de precio de los servicios de educación infantil, derivado de la normalización de los centros que hoy funcionan fuera del control de la Administración. Sin embargo, es de esperar que este posible afloramiento se traduzca también en un mayor control institucional sobre estos centros.

En cualquier caso nuestra deducción por gastos de educación infantil debería ser bastante más generosa que la establecida por la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Ya he comentado la falta de sentido de un límite de renta para poder aplicarse la deducción. Sin embargo, un límite a la cuantía del gasto total a incluir en la base del impuesto parece más lógico, siempre que éste se establezca en un nivel razonable.

Por otro lado, hemos visto cómo la oferta de plazas públicas para niños de edad inferior a los seis años está muy alejada de la cobertura total, situándose

para el caso de los menores de tres años en niveles ínfimos. Por ello me parece necesario elevar la restricción de edad que impone la deducción como mínimo hasta la etapa de escolarización obligatoria: los seis años. No obstante, habría que contemplar el caso en que los horarios de los padres trabajadores y de los hijos que asisten a la escolarización obligatoria no coincidan.

CUADROS

CUADRO 7.2: POBLACIÓN, NÚMERO DE ESTUDIANTES Y TASA DE ESCOLARIDAD POR EDADES.

2 años			
Curso	Población	Alumnos	Tasas de escolaridad
1979-80	646.521	33.601	5,20%
1984-85	504.234	23.699	4,70%
1985-86	479.006	22.657	4,73%
1986-87	473.112	22.047	4,66%
1987-88	481.448	21.617	4,49%
1988-89	434.376	19.851	4,57%
1989-90	416.460	20.115	4,83%
1990-91	411.365	28.631	6,96%
sigue...			

CUADRO 7.2: POBLACIÓN, NÚMERO DE ESTUDIANTES Y TASA DE ESCOLARIDAD POR EDADES (continuación).

3 años

Curso	Población	Alumnos	Tasas de escolaridad
1979-80	666.959	102.436	15,30%
1984-85	527.391	84.910	16,10%
1985-86	501.254	83.559	16,67%
1986-87	478.894	80.550	16,82%
1987-88	472.349	84.267	17,84%
1988-89	449.399	83.813	18,65%
1989-90	433.853	93.235	21,49%
1990-91	416.445	115.980	27,85%

sigue...

CUADRO 7.2: POBLACIÓN, NÚMERO DE ESTUDIANTES Y TASA DE ESCOLARIDAD POR EDADES (continuación).

4 años

Curso	Población	Alumnos	Tasas de escolaridad
1979-80	655.778	438.193	66,60%
1984-85	569.399	453.242	79,60%
1985-86	534.298	452.016	84,60%
1986-87	501.140	442.306	88,26%
1987-88	478.587	433.648	90,61%
1988-89	465.970	421.656	90,49%
1989-90	449.350	415.424	92,45%
1990-91	433.750	408.332	94,14%

sigue...

CUADRO 7.2: POBLACIÓN, NÚMERO DE ESTUDIANTES Y TASA DE ESCOLARIDAD POR EDADES (continuación).

5 años

Curso	Población	Alumnos	Tasas de escolaridad
1979-80	667.999	585.624	87,40%
1984-85	588.235	584.117	99,30%
1985-86	587.020	569.116	96,95%
1986-87	539.849	539.849	100,00%
1987-88	514.709	514.709	100,00%
1988-89	485.445	485.445	100,00%
1989-90	471.527	471.527	100,00%
1990-91	452.108	452.108	100,00%
sigue...			

CUADRO 7.2: POBLACIÓN, NÚMERO DE ESTUDIANTES Y TASA DE ESCOLARIDAD POR EDADES (continuación).

Total preescolar

Curso	Población	Alumnos	Tasas de escolaridad
1979-80	2.637.257	1.159.854	43,98%
1984-85	2.189.259	1.145.968	52,35%
1985-86	2.101.578	1.127.348	53,64%
1986-87	1.992.995	1.084.752	54,43%
1987-88	1.947.093	1.054.241	54,14%
1988-89	1.835.191	1.010.765	55,08%
1989-90	1.771.190	1.000.301	56,48%
1990-91	1.713.668	1.005.051	58,65%

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia y elaboración propia.

CUADRO 7.3: ALUMNOS MATRICULADOS EN CENTROS PÚBLICOS. CURSOS 1983-84 Y 1990-91, VARIAS FUENTES (porcentajes).

Fuente	Curso 1983-84	Curso 1990-91
MEC	59,8%	61,5%
Madres	54,0%	46,7%
Centros a	36,9%	-
Centros b	29,2%	-

Nota: "MEC" y "Centros b" hacen referencia a la titularidad pública o privada del centro, "Madres" y "Centros a" se refieren a la percepción de fondos públicos por parte del centro.

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia, y encuestas citadas.

CUADRO 7.4: ALUMNADO POR EDAD Y TITULARIDAD DEL CENTRO.

Valores absolutos						
Curso	2 años		3 años		4 años	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
1987-88	1.700	19.917	17.616	66.651	289.952	143.696
1988-89	987	18.864	17.854	65.959	282.573	139.083
1989-90	1.031	19.084	25.014	68.221	275.295	140.129
1990-91	4.897	23.734	43.804	72.176	269.345	138.987
Curso	5 años		Total			
	Público	Privado	Público		Privado	
1987-88	353.531	161.178	662.799		391.442	
1988-89	330.748	154.697	632.162		378.603	
1989-90	316.219	155.308	617.559		382.742	
1990-91	300.109	151.999	618.155		386.896	
sigue...						

CUADRO 7.4: ALUMNADO POR EDAD Y TITULARIDAD DEL CENTRO (continuación).

Porcentajes						
Curso	2 años		3 años		4 años	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
1987-88	7,9%	92,1%	20,9%	79,1%	66,9%	33,1%
1988-89	5,0%	95,0%	21,3%	78,7%	67,0%	33,0%
1989-90	5,1%	94,9%	26,8%	73,2%	66,3%	33,7%
1990-91	17,1%	82,9%	37,8%	62,2%	66,0%	34,0%
Curso	5 años		Total			
	Público	Privado	Público		Privado	
1987-88	68,7%	31,3%	62,9%		37,1%	
1988-89	68,1%	31,9%	62,5%		37,5%	
1989-90	67,1%	32,9%	61,7%		38,3%	
1990-91	66,4%	33,6%	61,5%		38,5%	

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia.

Conclusiones.

A lo largo de este trabajo he ido exponiendo, en primer lugar, los argumentos económicos que podrían servir para defender la financiación pública de la educación infantil. En segundo lugar, he realizado un análisis de la política llevada a cabo en los países de nuestro entorno. En tercer lugar, he realizado una propuesta sobre lo que, a mi juicio, debería ser una política coherente respecto a la financiación pública de la educación infantil. Por último, he comparado esta propuesta con la realidad española de hoy en día.

Y todo este trabajo me lleva a corroborar la primera impresión que obtuve, y que aparece recogida en la introducción, cuando empecé a conocer los distintos instrumentos que el sector público utilizaba para financiar la educación infantil. Se puede decir que no existe hoy en España una política en relación con la educación infantil. No existe un proyecto definido, ni se persigue en concreto objetivo alguno, ni hay una financiación pública de la educación infantil propiamente dicha. Es cierto que existen algunas vías para canalizar recursos a

familias con niños pequeños, pero en la mayoría de los casos son instrumentos improvisados. No hay una intención política clara detrás de estas actuaciones, sino más bien son producto de las tendencias armonizadoras que emanan de ciertos organismos internacionales, de la evolución natural de ciertas magnitudes demográficas, o de intenciones meramente propagandísticas.

Las excedencias parentales se han situado en unos niveles estandarizados respecto a los países de nuestro entorno, probablemente debido al papel jugado por instituciones como la Organización Internacional del Trabajo o la Unión Europea. Pero en ningún caso estas excedencias toman el punto de vista del cuidado del niño. La suspensión por parto sigue siendo contemplada fundamentalmente como una baja por enfermedad, mientras que la excedencia por cuidado de hijos no está asociada a ningún tipo de retribución.

Respecto a la oferta de plazas de educación infantil financiadas públicamente, se ha abandonado explícitamente la persecución de cualquier objetivo respecto a los niños más pequeños, confiando que el descenso en el número de nacimientos aumentará con los años la tasa de escolaridad sin necesidad de aumentar los recursos actualmente utilizados. No ha existido en ningún caso un esfuerzo por incrementar la oferta de plazas, ni hay garantías de que quien se beneficie de las plazas públicas sea el más necesitado.

Por último, la reciente introducción de una desgravación fiscal asociada al gasto en educación infantil es un instrumento meramente decorativo. El colectivo que se beneficiará del mismo será muy escaso, sin que la reducción en su factura impositiva sea relevante.

No trato tampoco de menospreciar las actuaciones públicas en este campo. Evidentemente la situación es claramente mejor que la que podía existir hace dos décadas. Pero también es cierto que hace dos décadas el problema de la educación infantil era mucho menos acuciante de lo que es hoy en día, y que la mejora observada no es consecuencia de intención política alguna. Soy de la opinión de que no existe una sensibilidad pública ni social acerca de los problemas de las familias con niños pequeños. Sin embargo, si las conexiones puestas de manifiesto en este trabajo son ciertas, la ausencia de financiación pública de la educación infantil está produciendo importantes costes sociales.

En cualquier caso, la principal crítica que se puede realizar a la política española respecto a este tema es precisamente su ausencia. En ningún momento se percibe la existencia de un análisis en profundidad de la cuestión de la educación infantil, ni una voluntad política de afrontar el problema de forma coordinada y coherente. Sólo se adivinan medidas casuales. El sector público, como en otros temas, va a remolque de la evolución social.

Por otro lado, se puede detectar cierto aprovechamiento político de la tradicional tendencia de la familia a sobrevalorar la estancia de los niños pequeños con la familia. Aún persisten, como hemos visto, temores respecto a la asistencia de los niños pequeños a centros de educación infantil. Y las instituciones públicas no hacen ningún esfuerzo para disiparlos, porque ello implicaría aumentar los servicios de educación infantil y enfrentar el problema de su financiación.

La idea básica que he querido desarrollar en este trabajo es que estamos hoy ante una sociedad cualitativamente distinta. El nivel de escolarización de la mujer ha crecido espectacularmente, y ello está provocando cambios radicales. La mujer se incorpora crecientemente al mercado de trabajo, con lo que aumenta su demanda de servicios de educación infantil. La familia está cambiando, y ello está requiriendo ajustes en otras instituciones, como el impuesto personal sobre la renta. El significado de los hijos también ha sufrido cambios: se han convertido en un bien colectivo. Y creo que en esta sociedad cambiante la financiación pública, colectiva, de la educación infantil es un requisito ineludible.

BIBLIOGRAFÍA

ADAMIK, Maria: "Hungary-Supporting Parenting and Child Rearing: Policy Innovation in Eastern Europe" en KAMERMAN, Sheila B. y Alfred J. KAHN (eds.): Child Care, Parental Leave, and the Under 3s. Auburn House, Nueva York, 1991, págs. 115-144.

ALARCÓN CARACUEL, Manuel R. y Santiago GONZÁLEZ ORTEGA: Compendio de Seguridad Social (4ª edición). Tecnos, Madrid, 1991.

ALONSO OLEA, Manuel y José Luis TORTUERO PLAZA: Instituciones de Seguridad Social (13ª edición). Civitas, Madrid, 1992.

ANDIC, Suphan: "Does the Personal Income Tax Discriminate Against Women?". Public Finance, vol. 36, nº 1 (1981), págs. 1-15.

ANDREWS, D.: "Personal Deductions in An Ideal Tax", Harvard Law Review, nº 86 (1972), págs. 327-331.

BADELT, Cristoph: "Austria: Family Work, Paid Employment, and Family Policy", en KAMERMAN, Sheila B. y Alfred J. KAHN (eds.): Child Care, Parental Leave, and the Under 3s. Auburn House, Nueva York, 1991, págs. 23-49.

BALAGUER, Irene: "LOGSE: A New Direction in Services for Young Children", en EUROPEAN COMMISSION NETWORK ON CHILDCARE: Anual Report 1992. Employment, Equality and Caring for Children.

BARCIA, Esteban S.: "Se acabó el preescolar". EL PAÍS: Educación, año X, nº 241, portada y págs. 4-5.

BARRADA RODRÍGUEZ, Alfonso: "La protección social en la teoría y en la práctica". Presupuesto y Gasto Público, nº 3/1991, págs. 121-163.

BARTELS, Else: "Biological sex differences and sex stereotyping", en WHITELEGG, Elizabeth et al.: The Changing Experience of Women. Basil Blackwell, Oxford, 1982, págs. 254-266.

BECKER, Gary S.: A Treatise of the Family. Harvard University Press, Cambridge, 1981. Versión en castellano de Carlos Peraita de Grado : Tratado sobre la familia. Alianza Editorial, Madrid, 1987.

BEEDE, David N. y David E. BLOOM: "Child care and public policy: Introduction". Population Research and Policy Review, vol. 9, nº1 (enero 1990), págs. 1-4.

BELSKY, Jay y M. ROVINE: "Nonmaternal Care in the First Year of Life and Infant-Parent Attachment Security". Child Development, nº 49 (1988), págs. 929-949.

BJUREK, Hans; Urban KJULIN y Björn GUSTAFSSON: "Efficiency, Productivity and Determinants of Inefficiency at Public Day Care Centers in Sweden". Scandinavian Journal of Economics, nº 94 (suplemento 1992), págs. 173-187.

BLAU, David M.: "The Child Care Labor Market". The Journal of Human Resources, vol. 27, nº 1 (invierno 1992), págs. 9-39.

BLAU, David M. y Philip K. ROBINS: "Child Care Costs and Family Labor Supply". Review of Economics and Statistics, vol. 70, nº 3 (1988), págs. 374-381.

BLAU, David M. y Philip K. ROBINS: "Fertility, Employment and Child Care Costs". Demography, vol. 26, nº 2 (mayo 1989), págs. 287-299.

BLAU, David M. y Philip K. ROBINS: "Child Care Demand and Labor Supply of Young Mothers over Time". Demography, vol. 28, nº3 (agosto 1991), págs. 333-351.

BLAUG, Mark: An Introduction to the Economics of Education. Penguin books, Middlesex, 1970. Versión en castellano de Luis GARCÍA DE DIEGO: Introducción a la economía de la educación. Aguilar, México, 1982.

BLOOM, David E. y Todd P. STEEN: "The Labor Force Implications of expanding the Child Care Industry". Population Research and Policy Review, vol. 9, n° 1 (enero 1990), págs. 25-44.

BOROWCZYK, Ewa: "La politique sociale de l'Etat en faveur de la famille dans les pays de l'Europe de l'Est", en MEULDERS-KLEIN, M.T. y J. EEKELAAR (eds.): Family, State and Individual Economic Security. Story-Scientia, Bruselas, 1988, págs. 561-582.

BRANNON, Gerard M. y Elliot R. MORSS: "The Tax Allowance for Dependents: Deductions versus Credits". National Tax Journal, vol. 26, n° 4 (diciembre 1973), págs. 599-609.

BRUCH, Carol S.: "One-Parent Families in the United States: Changing Law and Economics", en MEULDERS-KLEIN, M.T. y J. EEKELAAR (eds.): Family, State and Individual Economic Security. Story-Scientia, Bruselas, 1988, págs. 265-278.

BURGGRAF, Shirley P.: "How Should the Costs of Child Rearing Be Distributed?". Challenge, vol. 36, nº 5 (septiembre-octubre 1993), págs. 48-55.

BURKHEAD, J. y P.J. HENNIGAN: "Productivity Analysis: A Search for Definition and Order". Public Administration Review, vol. 38, nº 1 (enero-febrero 1978), págs. 34-40.

CABRILLO, Francisco: "Los hijos como bienes privados y como bienes públicos: un análisis económico de la maternidad", en INSTITUTO DE LA MUJER (ed.): Mujer y demografía, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1990, págs. 31-38.

CAMINITI, Susan: "Preschool Around the Globe", Fortune, 21 de octubre de 1991, págs. 88-93.

CARRASCO BENGOA, M^a Cristina: El trabajo doméstico. Un análisis económico. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1991.

CARTA TRIBUTARIA: "Gastos de guardería infantil y servicio doméstico". Carta Tributaria, nº 122 (1 de octubre de 1990), págs. 43-47.

CATTAN, Peter: "Child-Care Problems: An Obstacle to Work". Monthly Labor Review, vol. 114, nº 14 (octubre 1991), págs. 3-9.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS: Educación Preescolar: Madres. Estudio nº 1.373, noviembre de 1983.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS: Educación Preescolar: Educadores. Estudio nº 1.374, noviembre de 1983.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS: Educación y problemática infantil. Estudio nº 1.875, junio de 1990.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS: Población y familia. Estudio nº 1.990, marzo de 1992.

COMISIÓN EUROPEA: Igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres. Tercer Programa de Acción Comunitario a medio plazo. 1991-1995. Publicado en castellano por el Instituto de la Mujer (Ministerio de Asuntos Sociales), Madrid, 1992.

CONNELLY, Rachel: "The Effect of Child Care Cost on Married Women's Labor Force Participation". The Review of Economics and Statistics, vol. 74, nº 1 (febrero 1992), págs. 83-90.

CONSEJO DE EUROPA: Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, adoptada el 9 de diciembre de 1989 en el Consejo Europeo de Estrasburgo por los Jefes de Estado y de Gobierno de once Estados miembros.

CONSEJO DE EUROPA: La Sécurité Sociale dans une société en mutation, Consejo de Europa, Estrasburgo, 1989. Versión en castellano de Eduardo GIMÉNEZ CHORNET: La Seguridad Social en una sociedad cambiante, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992.

CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO: Informe sobre el Estado y Situación del Sistema Educativo. Curso 1986-87. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1988.

CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO: Informe sobre el Estado y Situación del Sistema Educativo. Curso 1987-88. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1989.

CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO: Informe sobre el Estado y Situación del Sistema Educativo. Curso 1988-89. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1990.

CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO: Informe sobre el Estado y Situación del Sistema Educativo. Curso 1989-90. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1991.

CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO: Informe sobre el Estado y Situación del Sistema Educativo. Curso 1990-91. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1992.

CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO: Informe sobre el Estado y Situación del Sistema Educativo. Curso 1991-92. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1993.

CORDERO PASCUAL, Luis; Mercedes DEL POZO MORALES y José RODRÍGUEZ COUSO: Datos y cifras de la enseñanza en España. Niveles no universitarios. Curso 1985-86. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1988.

CORDERO PASCUAL, Luis; José RODRÍGUEZ COUSO y Mercedes DEL POZO MORALES: Datos y cifras de la educación en España. Curso 1984-85. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1987.

DAVID, Marie-Gabrielle y Christophe STARZEC: "France: A Diversity of Options", en Sheila B. KAMERMAN y Alfred J. KAHN (eds.): Child

Care, Parental Leave and the Under 3s. Auburn House, Nueva York, 1991, págs. 81-113.

DEPARTMENT OF THE TREASURY (INTERNAL REVENUE SERVICE, EE.UU.): Child and Dependent Care Expenses. Publicación nº 503, 1991.

DONOVAN, Suzanne y Harold WATTS: "What can child care do for human capital?". Population Research and Policy Review, vol. 9, nº1 (enero 1990), págs. 5-23.

EUROPEAN COMMISSION NETWORK ON CHILDCARE: Annual Report 1992. Employment, Equality and Caring for Children.

FAN, Chuen Mei: "Income Tax Policies and the Labor Supply of Female Secondary Income Earners". Public Finance, vol. 43, nº 1 (1988), págs. 67-78.

FEENBERG, Daniel: "The Tax Treatment of Married Couples and the 1981 Tax Law", en Rudolph G. PENNER (ed.): Taxing the Family. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington y Londres, 1983, págs. 32-62.

FERBER, Marianne A. y Brigid O'FARREL con LA RUE ALLEN (eds.):

Work and Family: Policies for a Changing Work Force. National Academic Press, Washington D.C., 1991.

FUENTES QUINTANA, Enrique (dir.): La Reforma Fiscal y los Problemas

de la Hacienda Pública Española. Civitas, Madrid, 1990.

GARFINKEL, Irvin; Daniel MEYER y Patrick WONG: "The potencial of

child care tax credits to reduce poverty and welfare recipiency".

Population Research and Policy Review, vol. 9, nº 1 (1990), págs. 45-63.

GIL CALVO, Enrique: "Estrategias de mujer". EL PAÍS: Suplemento

dominical, nº 121, 13 de junio de 1993, págs. 16-30.

GLENDON, Mary Ann: "Changes in the Relative Importance of Family

Support, Market Work and Social Welfare in Providing Economic

Security", en M.T. MEULDERS-KLEIN y J. EEKELAAR (eds.):

Family, State and Individual Economic Security. Story-Scientia, Bruselas,

1988, tomo I, págs. 3-16.

GOODE, Richard: The Individual Income Tax. The Brookings Institution,

Washington, 1976.



GRONAU, Reuben: "Leisure, Home Production and Work. The Theory of the Allocation of Time Revisited". Journal of Public Economics, vol. 85, nº 6 (1977), págs. 1.099-1.123.

GUSTAFSSON, Siv y Frank STAFFORD: "Child Care Subsidies and Labor Supply in Sweden". The Journal of Human Resources, vol. 27, nº 1 (invierno 1992), págs. 204-230.

HAIG, R.M.: "The Concept of Income: Economic and Legal Aspects", en HAIG, R.M. (dir.): The Federal Income Tax, Columbia University Press, Nueva York, 1921.

HAWRYLYSHYN, O.: "Towards a definition of Non-Market Activities". The Review of Income and Wealth, serie 23, nº 1 (marzo 1977), págs. 79-96.

HAYES, Cheryl D.; John L. PALMER y Martha J. ZASLOW (eds.): Who Cares for America's Children?. National Academy Press, Washington D.C., 1990.

HECKMAN, James J.: "Effects of Child-Care Programs on Women's Work Effort", en T. W. SCHULTZ (ed.): Economics of the Family. The University of Chicago Press, Chicago, 1974, págs. 491-518.

HILL, C. Russell y Frank P. STAFFORD: "Parental Care of Children: Time Diary Estimates of Quantity, Predictability, and Variety". Journal of Human Resources, nº 15 (primavera 1980), págs. 219-239.

INSTITUT VALENCIÀ DE LA DONA: Plan para la igualdad de oportunidades de las mujeres. Comunidad Valenciana 1989-1991. Generalitat Valenciana, Consell de Cultura, Educació y Ciència, València, 1989.

INSTITUTO DE LA MUJER (MINISTERIO DE CULTURA): Plan para la igualdad de oportunidades de las mujeres. 1988-1990. Ministerio de Cultura, Madrid, 1987.

INSTITUTO DE LA MUJER (MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES): II Plan para la igualdad de oportunidades de las mujeres. 1993-1995. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1993.

INTERNATIONAL BUREAU OF FISCAL DOCUMENTATION: European Taxation. International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam, revista actualizable.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE: Work and family: The child care challenge, Ginebra, 1988. Publicado en Conditions of Work Digest, vol. 7 (2/1988).

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE: From Pyramid to Pillar. Population Change and Social Security in Europe, ILO, Ginebra, 1989. Versión en castellano del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: De la pirámide al pilar de la población. Los cambios en la población y la Seguridad Social en Europa, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.

JAECKEL, Monika: "Snapshots after Reunification", en EUROPEAN COMMISSION NETWORK ON CHILDCARE: Annual Report 1992. Employment, Equality and Caring for Children.

JENKS, Cristopher: Inequality: A Reassessment of the Effects of Family and Schooling in America. Basic Books, Nueva York, 1972.

JOHANSEN, Anne; Arleen LEIBOWITZ y Linda J. WAITE: "Child Care and Children Illness". American Journal of Public Health, vol. 78, nº 9 (1988), págs. 1.175-1.177.

KAHN, Alfred J. y Sheila B. KAMERMAN: Child Care: Facing the Hard Choices. Auburn House Publishing Company, Dover, 1987.

KAHN, Alfred J. y Sheila B. KAMERMAN: "Public Policy and Income Insecurity: Change and Challenges in Western Societies", en

MEULDERS-KLEIN, M.T. y J. EEKELAAR (eds.): Family, State and Individual Economic Security. Story-Scientia, Bruselas, 1988, págs. 543-559.

KAMERMAN, Sheila B. y Alfred J. KAHN (eds.): Child Care, Parental Leave, and the Under 3s. Auburn House, Nueva York, 1991.

KAMERMAN, Sheila B. y Cheryl D. HAYES (eds.): Families that Work: Children in a Changing World. National Academic Press, Wahsington D.C., 1982.

KILLINGSWORTH, Mark R.: "Labour Supply of Women", en John FATWELL, Murray MILGATE y Peter NEWMAN (eds.): The New Palgrave. A Dictionary of Economics. Mac Millan Press Limited, Londres, 1987, págs. 92-104.

KILLINGSWORTH, Mark R. y James J. HECKMAN: "La oferta de trabajo de las mujeres: una panorámica". En ASHENFELTER, Orley y Richard LAYARD: Manual de Economía del Trabajo. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1991, vol. I, págs. 155-278. Publicado originalmente en inglés bajo el título: Handbook of labor economics. Elsevier Science Publishers, 1986.

KISKER, Ellen y Rebecca MAYNARD: "Quality, Cost, and Parental Choice of Child Care", en David M. BLAU: The Economics of Child Care. Russell Sage Foundation, Nueva York, 1991, págs. 127-143.

KLERMAN, Jacob Alex y Arleen LEIBOWITZ: "Child-Care and Women's Return to Work After Childbirth". American Economic Review, vol. 80, nº 2 (1990), págs. 284-288.

KLINGER, Andrés: "Les politiques familiales en Europe de l'Est". Population, vol. 46, nº 3 (1991), págs. 511-526.

KRASHINSKY, Michael: "Subsidies to Child Care: Public Policy and Optimality". Public Finance Quarterly, vol. 9, nº 3 (julio 1981), págs. 243-269.

LAMOCA PEREZ, Carlos: "Gastos en guarderías y empleados del hogar en el Impuesto sobre la Renta". Crónica Tributaria, nº 47 (1983), págs. 75-78.

LANG, Joachim: "Familienbesteuerung". Steuer und Wirtschaft, nº 2 (1983), págs. 103-125. Existe versión en castellano con el título "Tributación familiar [El cambio de orientación de la jurisprudencia constitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal (BVerfG) de 3-11-82 y

la reforma de la tributación familiar]". Hacienda Pública Española, nº 94 (1985), págs. 407-435.

LEIBOWITZ, Arleen; Jacob Alex KLERMAN y Linda J. WAITE: "Employment of New Mothers and Child Care Choice. Differences by Children's Age". The Journal of Human Resources, vol. 27, nº 1 (invierno 1992), págs. 112-133.

LEIBOWITZ, Arleen; Linda J. WAITE y Christina WITSBERGER: "Child care for preschoolers: Differences by Child's Age". Demography, vol. 25, nº 2 (mayo 1988), págs. 202-220.

MARTÍN MORENO, Alberto: "El impuesto sobre la renta personal: teoría y propuestas reformadoras". Hacienda Pública Española, nº 115 (2/1990), págs. 191-207.

MCINTYRE, Michael: "Evaluating the New Tax Credit for Child Care and Maid Services". Tax Notes (23 de mayo de 1977), págs. 7-9.

METRA SEIS, S.A.: El reparto de responsabilidades familiares: análisis de la demanda femenina y sus expectativas sobre las redes de cuidados de hijos. Instituto de la Mujer (Ministerio de Asuntos Sociales), Madrid, noviembre de 1990.

MICHALOPOULOS, Charles; Philip K. ROBINS e Irwin GARFINKEL: "A Structural Model of Labor Supply and Child Care Demand". The Journal of Human Resources, vol. 27, nº 1 (invierno 1992), págs. 166-203.

MIKKOLA, Matti: "Finland: Supporting Parental Choice", en Sheila B. KAMERMAN y Alfred J. KAHN (eds.): Child Care, Parental Leave and the Under 3s. Auburn House, Nueva York, 1991, págs. 145-170.

MINCER, J. y S. POLACHEK: "Family Investments in Human Capital: Earnings of Women". Journal of Public Economics, vol. 82, nº 2 (1974), págs. S76-S108.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: Informe sobre la reforma de la imposición personal sobre la renta y el patrimonio. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1990.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA: Datos y cifras de la enseñanza en España. 1982. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1983.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA: Proyecto para la reforma de la enseñanza. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1987.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA: Libro Blanco para la reforma del sistema educativo. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1989.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA: Estadística de la enseñanza en España. Niveles de Preescolar, General Básica y Enseñanzas Medias. Curso 1986-87. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1990.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA: Estadística de la enseñanza en España. Niveles de Preescolar, General Básica y Enseñanzas Medias. Curso 1987-88. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1991.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA: Estadística de la enseñanza en España. Niveles de Preescolar, General Básica y Enseñanzas Medias. Curso 1988-89. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1992.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA: Estadística de la enseñanza en España. Niveles de Preescolar, General Básica y Enseñanzas Medias. Curso 1991-92 (Datos avance y evolución del alumnado). Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1992.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA: Estadística de la enseñanza en España. Niveles de Preescolar, General Básica y Enseñanzas Medias. Curso 1989-90. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1993.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA: Estadística de la enseñanza en España. Niveles de Educación Preescolar/Infantil, EGB/Primaria y Enseñanzas Medias/E. Secundaria. Curso 1992-93 (Datos avance y evolución del alumnado). Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1993.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA: Estadística de la enseñanza en España. Niveles de Preescolar, General Básica y Enseñanzas Medias. Curso 1990-91. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1994.

MOLINER, María: Diccionario de uso del español. Editorial Gredos, Madrid, 1988.

MOSS, Peter (coord.): La atención a la infancia en las Comunidades Europeas 1985-1990. Comisión de las Comunidades Europeas, agosto de 1990. Publicado en castellano en Cuadernos de mujeres de Europa, nº 31 (agosto 1990).

MOSS, Peter: Introducción al informe de la EUROPEAN COMMISSION NETWORK ON CHILDCARE: Annual Report 1992. Employment, Equality and Caring for Children, págs. 23-28.

- MUÑOZ REPISO IZAGUIRRE, Mercedes et al.:** El Sistema Educativo Español. 1991. Centro de Investigación, Documentación y Evaluación (CIDE), Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1992.
- MUSGRAVE, Richard A. y Peggy B. MUSGRAVE:** Public Finance in Theory and Practice (edición revisada). McGraw-Hill, Nueva York, 1980.
Versión en castellano de José María LOZANO IRUESTE: Hacienda Pública Teórica y Aplicada, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981.
- NACIONES UNIDAS:** Programa de acción para la Segunda Mitad del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz, aprobado por la Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, Conpenhague, 1980.
- NACIONES UNIDAS:** Estrategias a Largo Plazo de Nairobi para el Progreso de la Mujer, adoptadas por la Conferencia Mundial de Revisión y Evaluación de los Resultados del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz; Nairobi, julio de 1985. Nueva York, 1986.
- NOVALES, Alfonso:** "La incorporación de la mujer al mercado de trabajo en España: participación y ocupación". Moneda y crédito, nº 188 (1989), págs. 243-289.

NOVALES, Alfonso y B. MATEOS: "Actividad económica y participación laboral de las mujeres", en Estudios sobre participación activa, empleo y paro en España, FEDEA, Colección Estudios, nº 7 (1989).

O'NEILL, June: "Family Issues in Taxation", en Rudolph G. PENNER (ed.): Taxing the Family. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington y Londres, 1983, págs. 1-22.

O'NEILL, June: "A Flexible Work Force: Opportunities for Women". Journal of Labor Research, vol. 13, nº 1 (invierno 1992), págs. 67-72.

OCDE: El tratamiento de la unidad familiar en los sistemas impositivos y de transferencias en los países miembros de la OCDE. OCDE, París, 1977.

OCDE: "La fiscalité: effets négatifs et distorsions", en Revue Économique de l'OCDE, París, 1985. Existe versión en castellano con el nombre "La fiscalidad: efectos negativos y distorsiones", Hacienda Pública Española, nº 115 (2/1990), págs. 335-357.

OCDE: L'imposition du revenue des personnes physiques dans un contexte économique en évolution. OCDE, París, 1986.

OCDE: L'enseignement dans les pays de l'OCDE 1986-87. OCDE, París, 1989.

OCDE: National Accounts. 1960-1989 (vol. I: Main Aggregates). OCDE, París, 1991.

OETER, F.: "Ordnung im eigenen Haus", Deutsches Ärzteblatt (1976), págs. 669 y ss.

OLMEDA DÍAZ, Miguel: Los efectos externos de mercado: Un reto al análisis económico tradicional. Promolibro, Valencia, 1984.

OLMEDA DÍAZ, Miguel: "Sector público y presupuesto del Estado: la diferenciación entre actuaciones públicas". Palau 14. Revista Valenciana de Hacienda Pública, nº 12 (septiembre-diciembre 1990), págs. 17-41.

OLMEDA DÍAZ, Miguel: "Definición y medida del output público". Comunicación presentada a la V Reunión de la Asociación Científica Europea de Economía Aplicada. Las Palmas, junio de 1991.

OLMEDA DÍAZ, Miguel et al.: Incidencia redistributiva de la financiación pública de la enseñanza superior, trabajo realizado para el Instituto de Estudios Fiscales, presentado en julio de 1990 y pendiente de publicación.

PARRONDO AYMERICH, Jaime; Luis LÓPEZ-TELLO Y DÍAZ AGUADO;

y Juan Manuel LÓPEZ CARBAJO: Cómo planificar sus impuestos en 1992. Área Editorial, S.A., Madrid, 1991.

PECHMAN, Joseph A. y Gary V. ENGELHARDT: "The Income Tax Treat-

ment of the Family: An International Perspective". National Tax Journal, vol.43, nº1 (marzo 1990), págs. 1-22.

PERROT, Jean: "Les dépenses publiques pour l'enseignement universitaire et

le taux de rendement fiscal: le cas de la France". Revue économique, nº 1 (enero 1991), págs. 111-132.

PHILIPS, Angela y Peter MOSS: Qui prend soin des enfants de l'Europe?

Compte rendu du Réseau des modes de garde d'enfants. Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1989.

PICHAULT, Camile: Les équipements et services collectifs de garde des jeunes

enfants de 0 à 3 ans dans la Communauté Européenne. Comisión de las Comunidades Europeas, 1984.

POGUE, Thomas F.: "Deductions vs. Credits: A Comment". National Tax

Journal, vol. 27, nº 4 (diciembre 1974), págs. 660-662.

POGUE, Thomas F. y L.G. SGONTZ: "Human capital transfers: implications for equity in social security systems". Review of Social Economy, vol. 43, nº1 (1985), págs. 37-52.

POT, Liesbeth: "Government, Employers, Parents: Responsibilities and Costs", en EUROPEAN COMMISSION NETWORK ON CHILDCARE: Anual Report 1992. Employment, Equality and Caring for Children.

PSACHAROPOULOS, George y Maureen WOODHALL: Education for Development. An Analysis of Investment Choices. Oxford University Press, Oxford, 1986. Versión en castellano de Eduardo VÉLEZ BUSTILLO: Educación para el desarrollo. Un análisis de opciones de inversión. Tecnos, Madrid, 1987.

RAMÍREZ, María Eduarda: "Making Decentralisation and Partnership Work", en EUROPEAN COMMISSION NETWORK ON CHILDCARE: Anual Report 1992. Employment, Equality and Caring for Children.

RAMÍREZ MARTÍNEZ, Juan R. (dir.): Curso de derecho del trabajo (2ª edición). Tirant lo blanc, Valencia, 1993.

REISHUS, David: "Financing Child Care: Who Will Pay for the Kids?". National Tax Journal, vol. 42, nº 3 (septiembre 1989), págs. 249-259.

- RIBAR, David C.:** "Child Care and the Labor Supply of Married Women. Reduced Form Evidence". The Journal of Human Resources, vol. 27, nº 1 (invierno 1992), págs. 134-165.
- RIVIÈRE GÓMEZ, Ángel et al.:** El Sistema Educativo Español. Centro de Investigación, Documentación y Evaluación (CIDE), Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1988.
- ROBINS, Philip K.:** "Federal Financing of Child-Care. Alternative Approaches and Economic Implications". Population Research and Policy Review, vol. 9, nº 1 (1990), págs. 65-90.
- SÁNCHEZ MORENO, Manuel:** "Mujer, trabajo de mercado y segregación ocupacional". Revista de Treball, nº 5 (septiembre-diciembre 1987), págs. 101-121.
- SCHWARZ, Karl:** "Les effets démographiques de la politique familiale en RFA et dans ses Länder depuis la Seconde Guerre Mondiale". Population, vol. 44, nº 2 (1989), págs. 395-415.
- SEIFERT, Kelvin L. y Robert J. HOFFNUNG:** Child and Adolescent Development (2ª edición). Houghton Mifflin Company, Boston, 1991.

SEN, Amartya: "Economic Security: the Family and the State", en MEULDERS-KLEIN, M.T. y J. EEKELAAR (eds.): Family, State and Individual Economic Security. Story-Scientia, Bruselas, 1988, págs. 69-83.

SENAEVE, Patrick: "Solidarité familiale et solidarité communautaire dans la société en crise", en MEULDERS-KLEIN, M.T. y J. EEKELAAR (eds.): Family, State and Individual Economic Security. Story-Scientia, Bruselas, 1988, tomo I, págs. 447-455.

SEVILLA SEGURA, José Víctor: Diez lecciones sobre financiación pública y diseño tributario. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987.

SIMONS, Henry C.: Personal Income Taxation, University of Chicago Press, Chicago, 1938.

STEUERLE, Eugene: "The Tax Treatment of Households of Different Size", en Rudolph G. PENNER (ed.): Taxing the Family. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington y Londres, 1983, págs. 73-97.

STROM-BULL, Kirsti: "State Support for Children in Norway", en M.T. MEULDERS-KLEIN y J. EEKELAAR (eds.): Family, State and

Individual Economic Security. Story-Scientia, Bruselas, 1988, tomo II, págs. 617-628.

SUNDSTRÖM, Marianne: "Sweden: Supporting Work, Family, and Gender Equality", en Sheila B. KAMERMAN y Alfred J. KAHN (eds.): Child Care, Parental Leave and the Under 3s. Auburn House, Nueva York, 1991, págs. 171-199.

SUNLEY, Emil M.: "The Choice Between Deductions and Credits". National Tax Journal, vol. 30, nº 3 (septiembre 1977), págs. 243-247.

TAUBMAN, Paul y Terence WALES: "Higher education as an investment and as a screening device" en F.T. HUSER (ed.): Income and Human Behavior. McGraw Hill, Nueva York, 1975, págs. 95-121. Versión en castellano de M. Asunción ÁGUILA: "La educación como instrumento de selección". Revista Española de Economía, año VI, nº 2 (mayo-agosto 1976), págs. 231-261.

TOFFLER, Alvin: The Third Wave, Bantam Books, Nueva York, 1981. Versión en castellano de Adolfo MARTÍN: La tercera ola. Plaza y Janés, Barcelona, 1990.

TURNIER, William J.: "Valoración de las deducciones personales a efectos del impuesto sobre la renta. El ideal". Crónica Tributaria, nº 45 (1983), págs. 227-253.

UNESCO: Anuario Estadístico. 1990.

VOGEL, Klaus: "Consideraciones sobre la obligación de manutención en el impuesto sobre la renta (Análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 23 de noviembre de 1976) y el futuro de la imposición familiar". Hacienda Pública Española, nº 94 (1985), págs. 390-407. Publicado originalmente en Deutches Steuerrecht, 1977, fascículo nº2, págs. 31 y ss.

ZARAGOZA RAMEAU, José Alberto y Pilar COLL CUOTA: "Consecuencias socioeconómicas para Europa de los cambios demográficos". Hacienda Pública Española: Cuadernos de Actualidad, año II, nº 4/1991, págs. 102-109.

