

Recortes educativos y responsabilidad fiscal: la escuela infantil

Florentino Felgueroso
(Universidad de Oviedo y Fedea)

Los recortes educativos afectarán a varios programas de cooperación entre el Ministerio de Educación y las CCAA. Educa3 destinado a la creación de nuevas plazas educativas para los niños de 0-3 años, es un programa al que no se le dará continuidad. La justificación esgrimida desde el Ministerio: “es una etapa con un componente educativo menor y un importante componente asistencial y de conciliación familiar y laboral”. Aquí nos preguntamos si es una buena estrategia fiscal renunciar a los programas que extiendan la cobertura de la educación en la primera infancia. Y, por otra parte, una vez asumido que se producirán recortes en este tipo de programas, si es posible limitar su impacto con una mejora en la distribución de los recursos.

Escuela infantil y responsabilidad fiscal

En Economía de la Educación, uno de nuestros referentes para analizar la importancia de la educación durante la primera infancia es el Premio Nobel James Heckman. En una carta¹ que envió hace apenas un año a la Comisión Nacional de Responsabilidad Fiscal y Reforma Presupuestaria de Estados Unidos, en la que insta a no cometer el error de realizar recortes en los programas educativos para la primera infancia, sino todo lo contrario, invertir más y en mejor calidad en educación infantil, como ejercicio de responsabilidad fiscal:

“La responsabilidad fiscal no es simplemente reducir costes... es mirar a los costes y los rendimientos e invertir en los recursos para los que los rendimientos sean mayores el riesgo sea menor”

Siguiendo con los argumentos de Heckman, si los gobiernos se comportasen como buenos emprendedores² deberían tener en cuenta que, según la evidencia disponible, las habilidades cognitivas y no cognitivas adquiridas desde el nacimiento hasta los cinco años son unos de los principales determinantes de la productividad en la vida adulta, y por lo tanto de

1. http://www.heckmanequation.org/download.php?file=Federal-Commission_2.10.11FINAL.pdf

2. <http://www.heckmanequation.org/content/resource/essential-growth-strategy-investing-early-childhood-education>

los ingresos fiscales futuros. De ahí que es durante este período del ciclo vital cuando los rendimientos de la inversión educativa son los más elevados.

Por otra parte, “la inversión en la educación en la etapa de la primera infancia es también una estrategia efectiva en términos de costes, incluso durante un período de crisis presupuestaria”. Los costes que genera en el corto plazo se ven más que compensados por la reducción de los gastos necesarios para cubrir las necesidades de educación especial y otros programas que intenden remediar déficits educativos tempranos. Adicionalmente, en el largo plazo, deberíamos contabilizar otros gastos adicionales en prestaciones por desempleo, políticas activas o incluso sanitarios.

¿Son efectivas las subvenciones universales a la educación infantil?

Los programas públicos para plazas en centros pre-escolares u otro tipo de externalización del cuidado de niños también se pueden justificar fiscalmente por sus efectos positivos sobre la participación laboral de las mujeres: aportan unos ingresos tributarios que también permiten compensar los costes de los programas públicos de cuidado infantil.

Ahora bien, la investigación disponible (incluida la de Heckman) sólo parece confirmar que la intervención temprana resulta rentable cuando se centra en los niños con mayor riesgo de fracaso escolar, en especial, aquellos que pertenecen a las familias más desfavorecidas, con menos recursos para invertir en un desarrollo temprano de sus hijos. Pero no queda claro que programas de subvenciones públicas universales para el uso de los centros de cuidado infantil tengan efectos positivos para todos los niños, en especial en lo relativo a sus efectos sobre las habilidades no cognitivas.

Un buen ejemplo sobre las dudas acerca de los efectos netos de este tipo de programas se pueden encontrar en un estudio de Baker, Gruber y Milligan (2005)³ en el que evalúan un programa de subvenciones universales

3. <http://www.nber.org/papers/w11832>

para el uso de centros infantiles en Quebec (el “\$5 per day childcare”, desde los 2 a los 5 años). Para ellos, una evaluación completa requiere responder a tres preguntas.

Primero, si esta financiación pública aumenta la oferta de cuidado infantil, o sólo provoca una sustitución de unas formas de cuidado por otra. Segundo, si el cuidado infantil se incrementa, cómo afecta a la participación laboral de los padres, y cuál es el coste neto de la política (subsidios menos aumento de los impuestos). Y finalmente, tercero, cuáles son los efectos de los cambios en el cuidado infantil (y los incrementos asociados en la oferta de trabajo) en los logros de los niños. Para la primera pregunta encuentran que se produce un aumento importante del uso de los centros, pero con una sustitución significativa del tipo cuidado infantil (un tercio de las mujeres beneficiarias ya trabajan previamente y acudían a los cuidados informales). Como es usual en este tipo de estudios, para la segunda pregunta, encuentran un impacto positivo importante en la oferta de trabajo femenina. Finalmente, obtienen evidencias claras de que los niños empeoran en sus habilidades sociales y en salud, lo que sugiere que este programa generó un ambiente más hostil y de menor calidad que las relaciones parentales.

Ahora bien, como los mismos autores reconocen, de lo que aportan evidencias es de los posibles efectos perjudiciales en términos medios de programas universales y no orientados específicamente a los niños más desaventajados, para los que, como decíamos, la literatura ha mostrado más que de sobra la bondad de una atención temprana mediante programas educativos de calidad que no se dediquen meramente a la “guardia y custodia” de los niños. Esta literatura también muestra que la edad de entrada o duración de la educación preescolar óptima y así como los efectos sobre el bienestar de los niños de una mayor o menor intensidad en la exposición a este tipo de centros, depende de nuevo de la situación socioeconómica de las familias (véase por ejemplo Loeb et al. , 2007)⁴.

4. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0272775706000422>

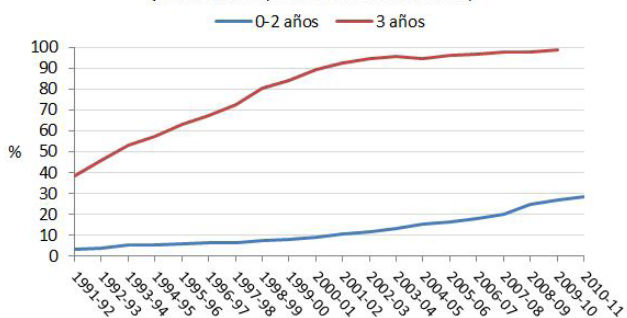
La educación infantil en España

En la primera parte de esta apunte cuestionábamos la decisión del gobierno de suprimir el programa Educa3, con el que se vino impulsando la creación de nuevas plazas educativas públicas para niños de 0-3 años desde el año 2008. El argumento consiste en que no se trata simplemente “dónde recortar, sino dónde y en qué invertir”. La evidencia muestra que la educación infantil es el nivel educativo más rentable, el que reporta los mayores ingresos a lo largo de la vida de las personas, además de suponer un importante ahorro en costes “remediales” en el medio y largo plazo.

Sin embargo, la evidencia disponible no despeja la duda sobre si la externalización del cuidado de los niños a edades tan tempranas ha de ser universal, es decir, si es realmente beneficiosa para todos los niños. En lo que si existe un consenso es que los programas educativos en edades tempranas obtienen resultados positivos para los niños procedentes de familias más desfavorecidas. Por ello, podemos concluir que, en un momento como el actual de intensos recortes, la estrategia fiscal más inteligente sería destinar parte del ahorro a reforzar la atención a estos colectivos. Pero, ¿cubrimos ya este objetivo o sigue siendo una tarea pendiente?

El hecho es que España ha realizado grandes avances en términos de cobertura de la escolaridad en edad temprana. Como se puede observar en el Gráfico 1, para la segunda etapa de educación infantil (la que se inicia a los 3 años), aun siendo voluntaria, ya hemos alcanzado una cobertura prácticamente total.

Gráfico 1: Tasas netas de escolaridad entre 0 y 2 años y a los 3 años (cursos 1991/92-2010/11)



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

Las tasas de escolaridad del primer ciclo de infantil (0-2 años), por su parte, también han experimentado un aumento considerable al menos desde el inicio de la crisis: multiplicándose por tres desde el curso 2000-2001, para alcanzar el 30% en el curso 2010-2011, con tasas ya cercanas al 50% a los dos años de edad.

Con estas cifras, somos, ni más ni menos que los campeones de Europa en escolaridad infantil.

Cuadro 1: Tasas de escolaridad por edades
(0-6 años, educación preescolar u obligatoria, 2009, %)

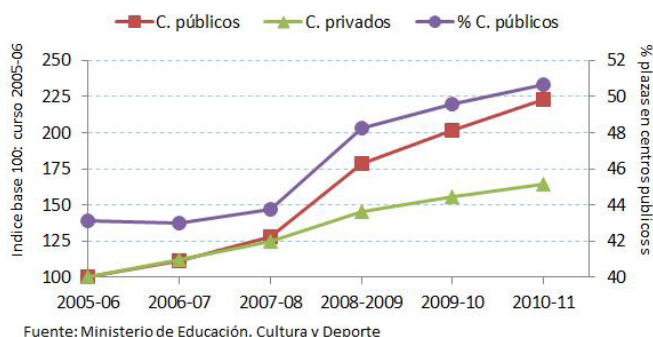
País	Edad						
	0	1	2	3	4	5	6
AT	0	0	6	46	85	97	90
BE	0	2	32	97	100	99	100
BG	0	8	17	41	52	51	77
CY	0	0	0	40	93	100	100
CZ	0	2	8	40	69	85	95
DE	0	0	1	2	2	3	26
DK	0	0	0	0	0	27	71
EE	0	9	57	86	92	99	94
ES	7	40	55	87	96	97	98
FI	0	0	0	0	0	0	74
FR	0	0	6	67	99	100	99
GR	4	6	21	37	76	85	100
HU	0	0	0	43	87	92	94
IE	0	0	15	50	86	90	98
IT	9	18	40	84	95	97	100
LT	0	0	0	39	60	50	73
LU	0	0	0	32	80	99	98
LV	0	6	30	57	86	82	93
MT	32	35	35	39	36	53	100
NL	0	0	0	0	90	100	100
NO	0	0	0	0	0	1	74
PL	0	0	1	17	40	54	74
PT	6	14	16	47	84	89	97
RO	0	2	11	42	75	71	78
SE	3	2	1	7	31	39	90
SI	0	34	62	81	92	88	96
SK	0	0	6	60	81	88	52
UK	8	25	53	82	92	83	76

Fuente: EU-SILC (preguntas RL010 y RL020, Eurostat)

No quiere decir que los demás países descuiden de sus niños, todo lo contrario. La OECD Family Database⁵, por ejemplo, nos muestra que cada país tiene su propio modelo, en unos se priorizan otras formas de externalización del cuidado infantil o se facilita el cuidado de los niños por su padres con una regulación más favorable de permisos de maternidad, una mayor flexibilización de la jornada laboral o mayores subsidios a las familias.

Nosotros hemos apostado por la escolarización, y como hemos visto, hemos ido alcanzado tasas de cobertura altísimas. En los últimos años, el programa Educa3 puede haber contribuido a que así fuera. Según los datos del Ministerio⁶, durante sus tres primeros años, el programa habría permitido la creación de unas 73 mil plazas nuevas en el primer ciclo de infantil. De esta forma, entre los cursos 2007/08 y 2010/2011, se produjo un aumento de las plazas públicas de un 75%, y la cobertura de los centros públicos pasó a ser mayoritaria.

Gráfico 2: Plazas en el primer ciclo de infantil, por titularidad del centro



Pero para conocer el impacto real del programa necesitaríamos más datos y más recientes que nos permitan evaluar sus efectos sobre la oferta de plazas en centros privados y otras formas de cuidado infantil, es decir, si no se ha producido una sustitución de unas formas por la escolaridad en centros públicos. La

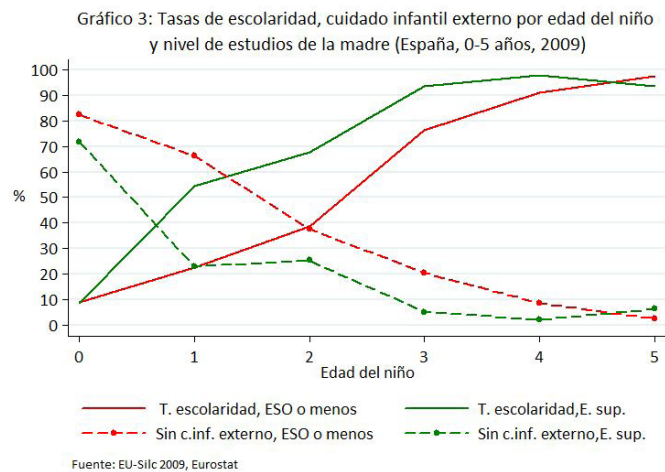
5. http://www.oecd.org/document/4/0,3746,en_2649_34819_37836996_1_1_1_1,00.html

6. <http://www.educacion.gob.es/educacion/comunidades-autonomas/programas-cooperacion/plan-educa3.html>

respuesta a esta pregunta no es baladí, y menos en estos momentos, porque como comentábamos anteriormente, deberíamos saber a qué tipo de colectivos está favoreciendo la financiación pública en la primera etapa de educación infantil.

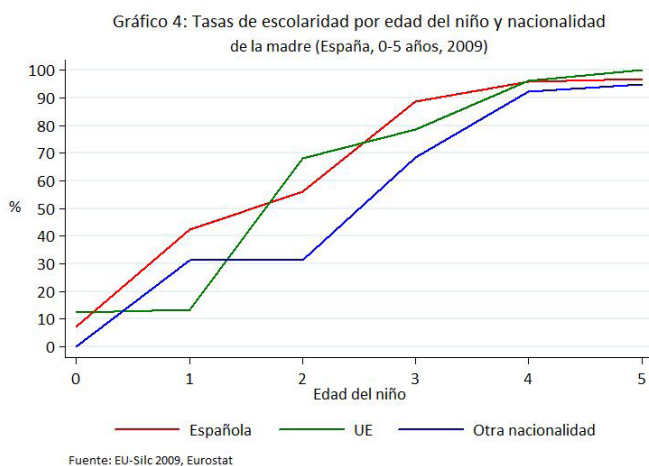
Las desigualdades en la educación infantil

Los últimos datos disponibles proceden de la EU-Silc, el actual Panel de Hogares de la UE (denominado en España, Encuesta de Condiciones de Vida)⁷ y para el año 2009, indican que existen unas brechas considerables en las tasas de escolaridad de los niños en función de las características de los padres. Por ejemplo, en el siguiente gráfico, se muestran estas tasas por nivel educativo de la madre. Como se puede observar, las diferencias en tasas de escolaridad medias entre madres con estudios superiores y aquellas que han alcanzado como mucho un nivel de ESO son de casi 35 puntos para los niños con un año de edad y casi 30 puntos a los 2 años. Todo lo contrario ocurre con las diferencias en el porcentaje de niños que no se benefician de ningún cuidado externo, ni formal, ni informal.

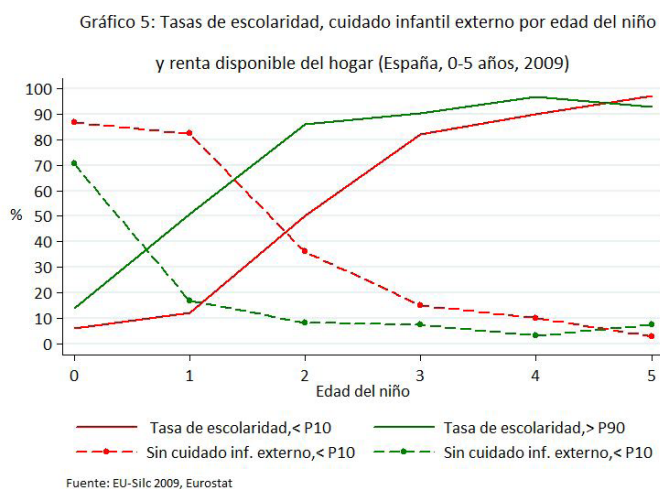


7. <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t25/p453&file=inebase>

Y, estas mismas desigualdades se producen si comparamos las tasas de escolaridad por nacionalidad de la madre



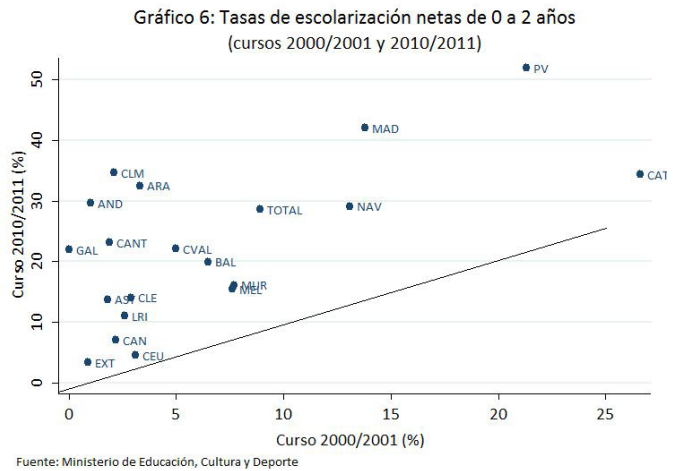
o por la renta del hogar, por ejemplo.



Es decir, con estos datos, un programa como el de Educa3, parecería plenamente justificable, siempre que permitiese realmente reducir estas desigualdades, contrarias, a todo juicio, a la recomendación de que la atención temprana se centre en los colectivos más desfavorecidos.

Lecciones del País Vasco

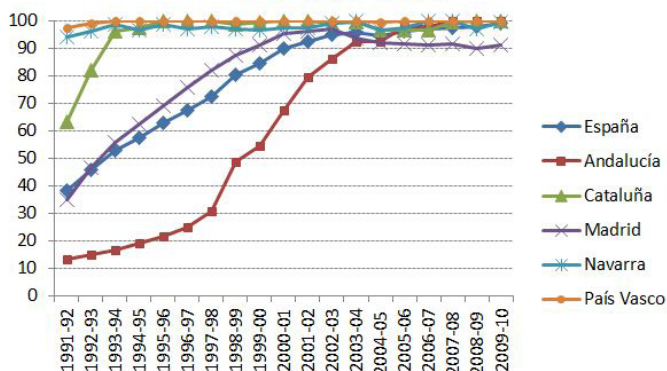
Pero, hay otro tipo de desigualdad en escolaridad infantil que también nos tiene que preocupar: la que se produce entre Comunidades Autónomas. El Gráfico 6 nos muestra como han evolucionado estas tasas para los niños de 0 a 2 años en la última década. Como se puede observar en prácticamente todas la CCAA se ha producido un aumento considerable en dichas tasas, pero las diferencias entre ellas siguen siendo altísimas. Con el País Vasco, Madrid y Cataluña a la cabeza, y otras como Extremadura o Canarias a la cola del pelotón.



Un caso particular es el del País Vasco. Al igual que Navarra, a principios de los años 90, tenían ambos una tasa de escolaridad a los 3 años cercana al 100%, cuando la media nacional se situaba en por debajo del 40%. Sin embargo, en educación infantil de primer ciclo, ambas CCAA han seguido una política educativa diferente. En el curso 2009/10, la escolaridad de los niños de 2 años en el País Vasco, ya alcanzaba el 94% frente al 45% de media nacional, el 43% para los de 1 año (frente al 27.6%) y el 18.1% para los de 0 años (frente al 7.6%).

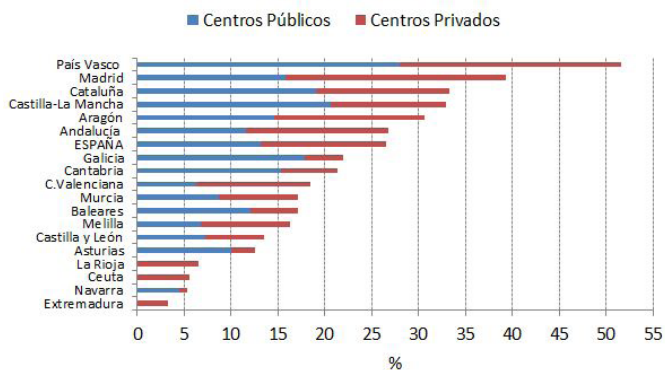
El País Vasco también tiene una mayor oferta de plazas públicas (el doble por alumnos potenciales que Madrid, la segunda CCAA con mayor escolaridad de 0-2 años). Sin embargo, aun así no alcanzan las tasas de cobertura tan altas sólo con plazas públicas, de hecho estas sólo representan la mitad del total de plazas para los niños de

Gráfico 7: Tasas netas de escolaridad a los 3 años, por CCAA
cursos 1991/92-2009/10



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

Gráfico 8: Tasas netas de escolaridad 0-2 años por CCAA y por titularidad del centro



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

o a 2 años. Lo más importante, en mi opinión, son otros dos hechos.

El primero, es que han ido integrando la primera etapa de infantil como una más del sistema que se imparte en colegios que también ofrecen los demás ciclos educativos. En el curso 2009/10, en el País Vasco, un 66% de los niños de 0-2 años escolarizados (el 58% en los centros públicos), lo estaban en centros que imparten además primaria y/o ESO. Por el contrario, en prácticamente todas las CCAA, el 100% de los niños escolarizados en el sistema público lo estaban en centros específicos donde sólo se imparte esta etapa educativa.

La otra gran diferencia, quizás la más importante para completar esta entrada, son los criterios de admisión

en los centros públicos y concertados para la primera etapa de infantil. La LOE estableció que la regulación de estos criterios correspondía a las Administraciones educativas. En el caso de la Comunidad de Madrid, por ejemplo, el criterio que más puntos otorga es que los padres estén trabajando (5 puntos frente a 2 puntos por tener un hermano ya matriculado en el centro, por ejemplo o 3 puntos por tener el domicilio en el municipio). En el caso de Andalucía, se otorgan 4 puntos en caso de que trabajen ambos padres a tiempo completo (frente a 2 puntos si el domicilio se encuentra en el área de influencia del sistema educativo o 2 puntos por cada hermano) siendo, además, el primer criterio utilizado para desempatar.

Sin embargo, en el País Vasco, los requisitos de admisión son los mismos desde la Educación Infantil hasta el Bachiller, y por lo tanto, no aplican el criterio de estar trabajando para sumar puntos. En caso de que no haya plazas suficientes priman los criterios de renta anual de la unidad familiar, la proximidad del domicilio o del centro de trabajo y la existencia de hermanos matriculados en el centro. Con estos criterios, se puede intuir que, dado que la renta está correlacionada con el trabajo, en caso de exceso de demanda los más desfavorecidos tendrían realmente garantizada una plaza en centros públicos o concertados. En las otras CCAA, los que no trabajan se quedarían sin estas plazas, como no se pueden costear la privada, se quedarían sin escolarización.

Conclusiones

En definitiva, cabe recordar que incluso en momentos como los actuales, en los que estamos sometidos a la necesidad perentoria de realizar profundos ajustes en programas sociales, los recortes no deberían ser lineales. Algunos programas no sólo tienen un impacto mayor que otros sobre nuestro bienestar, sino que su supresión sin más puede constituir un error estratégico desde la propia perspectiva fiscal.

Es también en estos momentos en los que se echa más de menos la falta de cultura en la evaluación de programas con tanta relevancia social. Pero aún así, no se trata de renunciar a ellos con la mera sospecha de

que en la práctica no “funcionan” o son poco útiles en términos agregados. A falta de evidencia propia, la que disponemos para otros países nos lleva a recomendar que se destine parte del ahorro obtenido con los recortes a reforzar y mejorar el desarrollo educativo de los niños procedentes de las familias más desfavorecidas. Esta sería la estrategia fiscal más inteligente.