



Innovaciones internacionales en el cuidado infantil: ¿qué puede compartir y aprender Mánchester?

Dr Alison Briggs, Stacie Cohen, Dr Santiago Leyva del Rio, Dr Elizabeth Ackerley, Dr Laura Fenton, and Professor Sarah Marie Hall

Contenidos

Resumen ejecutivo	3
Introducción	4
Por qué el cuidado de los niños?	4
Estrcutura y enfoque del informe	5
Contexto.....	6
Austeridad	6
Gran Mánchester, Reino Unido	6
Provincia de Barcelona, Cataluña, España	6
Cerdeña, Italia	8
Sistemas de precios progresivos: Barcelona, Cataluña	11
Variación geográfica: Cerdeña, Italia.....	12
¿Cómo sería la atención infantil inclusiva? Formas de pensar en la innovación	14
Espacios urbanos: Barcelona.....	15
Cagliari: El programa del ‘nidi gratis’ [guardería gratuita]	17
Conclusiones y Recomendaciones	19
Declaración de Financiación	21
Reconocimientos	21

Resumen ejecutivo

Este informe analiza el tema de la prestación de servicios de cuidado infantil en tres regiones metropolitanas distintas de Europa: Gran Mánchester, Reino Unido; Cagliari, Cerdeña y Barcelona, España. [El cuidado de los niños es una infraestructura social importante](#) , [un aspecto esencial de una economía solidaria y el impulsor más importante de la brecha salarial de género y participación en el mercado laboral](#) . En el contexto del Reino Unido, una encuesta reciente realizada a más de 4.000 mujeres reveló que tres cuartas partes (el 67 %) consideraban que las tareas de cuidado de los niños habían obstaculizado los aumentos salariales y habían estancado su progreso profesional. [El cuidado formal de los niños es un salvavidas que ayuda a los padres a permanecer en el trabajo](#) y puede tener un grave impacto en el apoyo a las madres, especialmente a que vuelvan a trabajar . El cuidado de los niños y la educación en la primera infancia de buena calidad no solo favorece el [desarrollo de los niños y los ayuda a adaptarse a la escuela y prosperar en ella](#) , sino que también es particularmente beneficioso para los niños que crecen en pobreza . En Inglaterra, son sobre todo las familias más desfavorecidas las que tienen menos probabilidades de acceder a horas de cuidado infantil financiadas. La aceptación también es menor entre las familias de minorías étnicas para las que el inglés no es su primera lengua , así como [entre las familias que tienen niños con necesidades educativas especiales \(NEE\)](#).

El informe describe algunas de las cuestiones que rodean a la actual infraestructura de cuidado infantil en el Reino Unido, con énfasis en la asequibilidad y la accesibilidad, y considera la oferta de cuidado infantil existente en Cerdeña y Barcelona, antes de ofrecer algunos ejemplos de prestación innovadora de cuidado infantil en Mánchester, Cagliari y Barcelona. Al reunir el aprendizaje de estas tres regiones metropolitanas de Europa, esperamos ofrecer al Ayuntamiento de Mánchester, y específicamente a su «Estrategia contra la pobreza» (2022-2027), posibilidades futuras de cambio para seguir desarrollando políticas progresistas de cuidado infantil.

Con este fin, el informe hace tres recomendaciones dirigidas a los responsables políticos regionales y nacionales:

- 1) Ampliar las horas gratuitas disponibles; ampliar los servicios de guardería subvencionados más allá de la oferta actual para niños de 3 y 4 años con una tasa de subsidio que varía según los ingresos del hogar; mejorar las condiciones de trabajo en la industria al garantizar que el personal con calificaciones de nivel 3 reciba el salario digno nacional y salarios más altos en función de las tarifas de los maestros de escuela primaria para los titulados.**
- 2) Mejorar la disponibilidad de guarderías para *todos* los niños y eliminar cualquier barrera socioeconómica para las familias con niños que tienen NEE. Además, recomendamos continuar brindando apoyo adicional para que las familias de minorías étnicas puedan acceder al cuidado de los niños y a la educación infantil.**
- 3) Invertir en espacios sociales diseñados pensando en los niños para que puedan usarse como espacios de cuidado intergeneracionales.**

Introducción

Por qué Barcelona (España), Cagliari (Cerdeña) y Manchester (Gran Manchester)?

Las regiones del Gran Manchester, la provincia de Barcelona en Cataluña, España y Cerdeña en Italia, fueron elegidas como tema central de este informe sobre el cuidado de los niños debido a varias características compartidas. En primer lugar, se encuentran en [áreas muy afectadas por las medidas de austeridad](#) implementadas por los gobiernos nacionales (y en Cataluña, también autonómico) en sus respectivos países, tras la crisis económica mundial de 2008. Los crecientes y continuos recortes del gasto público han exacerbado significativamente las desigualdades profundamente arraigadas de género, clase, raza y edad en España, Italia y el Reino Unido [1] [2] [3] [4]. En segundo lugar, la austeridad también está influyendo profundamente en la vida de los jóvenes en estas regiones, afectando sus elecciones sobre dónde vivir [1] [2] [3], [cómo y dónde trabajar](#), y [retrasando las decisiones sobre tener hijos](#). Los temores sobre el aumento del empleo precario, los alquileres inasequibles, la inseguridad de los sectores de la vivienda privada y social, así como la asequibilidad y la disponibilidad de los servicios estatales de cuidado infantil, han provocado una [caída de las tasas de natalidad o el aplazamiento](#) de la maternidad en los tres países. En tercer lugar, y, por último, estas regiones comparten la distinción de tener poderes políticos autónomos o transferidos, lo que aumenta las oportunidades de innovación en el cuidado de los niños a fin de abordar los aspectos de la vida más afectados por la austeridad.

Por qué el cuidado de los niños?

El cuidado de los niños es un componente vital de la infraestructura de un estado moderno y una ciudad. Sin embargo, [en el Reino Unido, el sector del cuidado infantil tiene un déficit](#) crónico de financiación y no satisface las necesidades de los padres, los niños y la economía. Según un análisis del Grupo Presupuestario para Mujeres, se estima que 1,7 millones de mujeres no pueden realizar más horas de trabajo remunerado debido a problemas relacionados con el cuidado de los niños, lo que se traduce en una pérdida de hasta 28.200 millones de libras esterlinas en producción económica cada año. Por lo tanto, un sistema de [cuidado infantil profesional y de alta calidad](#) es una parte esencial de una economía solidaria y permite a los padres permanecer en un trabajo remunerado, recibir formación o participar en otras actividades, como el voluntariado o el cuidado de otros familiares. [El acceso a guarderías asequibles](#) y de alta calidad también tiene la capacidad de mejorar los resultados educativos de los niños, especialmente de los que provienen de entornos desfavorecidos, y de proporcionar una red social y apoyo a los padres, reduciendo así las desigualdades sociales.

Sin embargo, los costes del cuidado de los niños siguen siendo un obstáculo importante para trabajar para muchos padres, especialmente para las madres, que asumen una responsabilidad desproporcionada por el cuidado no remunerado. Por lo tanto, el cuidado de los niños [es el factor más importante de la brecha salarial de género y participación](#) en el mercado laboral. A pesar de ello, [el cuidado de los niños en Inglaterra es costoso, complejo](#)

[y existen importantes brechas en la prestación](#) , lo que llevó al [Grupo Presupuestario de Mujeres «Women's Budget Group»](#) a declarar que el sistema de cuidado infantil en [Inglaterra está en crisis](#) . Además, el sector del cuidado infantil también se esfuerza por ofrecer una atención que esté en sintonía con las necesidades de los trabajadores por turnos, los autónomos y otras personas con patrones de trabajo «atípicos». Estas cuestiones se analizan con más detalle a continuación.

Estructura y enfoque del informe

El informe está estructurado de la siguiente manera. La sección 3 ofrece un contexto más amplio para la redacción de este informe. Empezando por el panorama económico, discutimos las medidas de austeridad implementadas en toda Europa por los gobiernos nacionales (y en Cataluña, regionales), tras la crisis financiera global de 2008. Aquí ofrecemos una idea del contexto en el que se desarrolla la prestación de servicios de cuidado infantil existente en las tres regiones metropolitanas. Primero analizamos los impactos de las medidas de austeridad en el Gran Manchester; después discutimos el impacto que las medidas de austeridad han tenido en la desigualdad en Barcelona, por último, reflexionamos sobre el aumento de las tasas de desempleo y pobreza en Cerdeña.

Posteriormente, describimos la oferta de cuidado infantil existente en las tres localidades comenzando por Manchester y discutiendo el tema de la asequibilidad y la accesibilidad. Es importante reconocer que este no es el único problema relacionado con la prestación de servicios de cuidado infantil en el Reino Unido; otros problemas, como los bajos salarios y la retención del personal, se han denunciado en otros lugares, [como aquí](#). A continuación, abordamos los sistemas de precios progresivos en Barcelona y, por último, analizamos la cuestión de la variación geográfica de los servicios para la primera infancia en Italia. Más adelante, el informe se centra en imaginar cómo podría ser el cuidado infantil progresivo e inclusivo en la sección 4, y lo hace al proporcionar ejemplos de buenas prácticas e innovación de las tres regiones. La sección 5 concluye el informe y ofrece recomendaciones para los responsables políticos locales y nacionales, basadas en los problemas actuales relacionados con la oferta de cuidado infantil existente en el Reino Unido y basándose en los ejemplos que se presentan aquí.

Contexto

Austeridad

Gran Manchester, Reino Unido

Mánchester es una ciudad multicultural, diversa y en crecimiento que, junto con su vecina ciudad de Salford y las ciudades circundantes, forman la conurbación del Gran Manchester en el noroeste de Inglaterra, Reino Unido. La región del Gran Manchester tiene una [población de aproximadamente 2,87 millones](#). La desigualdad en el Reino Unido ha aumentado de forma más pronunciada que en cualquier otro lugar de Europa, con una notoriamente [«estricta condicionalidad en los derechos de asistencia social»](#). Esta región, y Mánchester como ciudad, han sufrido importantes recortes en el gasto público y es una de las áreas del Reino Unido más afectadas por las medidas de austeridad. A lo largo de una década de austeridad, el Ayuntamiento de Mánchester ha perdido 419 millones de libras esterlinas de financiación pública y, [para 2025, se enfrentará a un déficit de 153 millones de libras](#). En 2015, el [Gran Manchester fue la primera región inglesa en obtener competencias transferidas](#) en materia de salud, transporte y vivienda, y un presupuesto de [500 millones de libras esterlinas para habilidades para ayudar a reducir las altas tasas de desempleo juvenil](#).

Históricamente, la zona tiene altos niveles de privación y desempleo, tras [los cambios en el mercado laboral y la reorganización del sistema de seguridad social](#), lo que ya no impide que las personas se vean afectadas por crisis. En octubre de 2022, [aproximadamente 76.000 personas solicitaron el crédito universal en Mánchester, 49.000 de las cuales no tenían un empleo remunerado y 28.000 sí, lo que indica problemas de trabajo precario y mal remunerado](#). Es la segunda autoridad más desfavorecida de Inglaterra y la segunda de las 20 principales autoridades locales en cuanto a [incidencia de indigencia](#). Las crisis recientes, como la pandemia de la COVID-19 y el aumento del coste de vida, junto con la persistente incertidumbre económica, han exacerbado aún más la desigualdad en la ciudad, [donde se estima que 46.700 \(el 42 %\) niños viven en la pobreza](#). Con el fin de proporcionar una dirección estratégica general para la ciudad, el Ayuntamiento publicó [«Nuestra estrategia para Mánchester, 2016-2025»](#), un marco que prioriza la mejora de la igualdad en la ciudad. Tras la publicación del [informe de Sir Michael Marmot](#) sobre las formas en que las desigualdades sistémicas y los determinantes sociales más amplios de la salud condicionan los resultados vitales en el Gran Manchester, el ayuntamiento ha desarrollado [el Plan de acción por una Mánchester justa](#) (2023), que establece cuatro temas para abordar la pobreza. Este informe se redactó junto con el desarrollo de este plan de acción (véase la declaración de financiación).

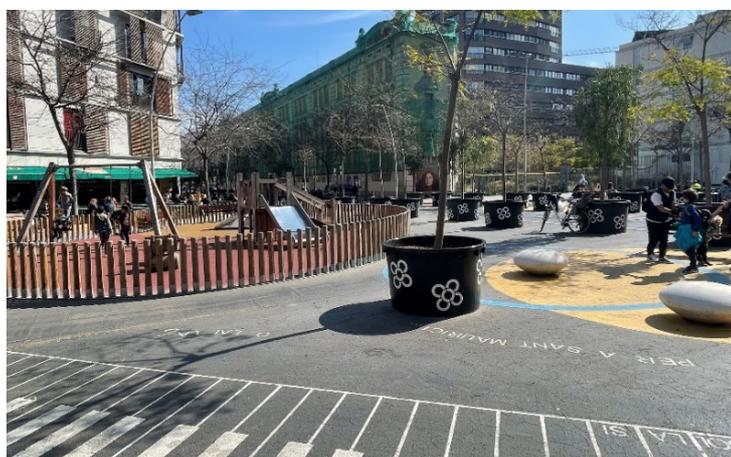
Provincia de Barcelona, Cataluña, España

Barcelona es la tercera área metropolitana más grande de la UE, con una población de 5,6 millones¹. Si bien España es el tercer país más desigual de Europa occidental después del Reino Unido e Italia, las tasas de desigualdad han disminuido desde 2015 hasta alcanzar

¹ Eurostat data

los niveles anteriores a la crisis de 2008². España tiene la tasa de desempleo más alta (13,1 %) de Europa y la segunda tasa más alta de desempleo juvenil (30,2 %)³. Si bien la tasa de desempleo es más baja en Barcelona (7,3 %) y los ingresos de los hogares en Barcelona son significativamente más altos que la media española, existen grandes niveles de desigualdad geográfica e intergeneracional. La tasa de riesgo de pobreza en el distrito más rico de Barcelona, Sarrià-Sant Gervasi, es del 7,4 %, mientras que en Nou Barris, el distrito más pobre, es del 38,7 %. De las personas de 16 a 34 años de Barcelona, el 22,65 % está en riesgo de pobreza, mientras que para las personas de 35 a 74 años es del 16,2 %⁴. La tasa de pobreza es aún mayor (32 %) en los hogares con niños y una sola fuente de ingresos. Barcelona también tiene altos niveles de desigualdad intergeneracional de ingresos y activos de vivienda. En el área metropolitana, solo el 33,7 % de la población de 18 a 39 años tiene un ingreso anual superior a 35.000 euros y el 71,5 % de las personas de 16 a 34 años son inquilinos⁵.

La concentración desproporcionada del desempleo, el empleo precario e inseguro, la pobreza y el coste de la vivienda, así como la prestación de servicios de cuidado infantil, repercuten en las decisiones de los adultos jóvenes de tener hijos. Actualmente, España tiene la segunda tasa de fertilidad más baja (por debajo de 1,2) de la UE después de Malta, y es aún más baja en la ciudad de Barcelona (1,09)⁶. En España y Barcelona, el cuidado de los niños depende en gran medida del apoyo intergeneracional familiar. Desde 2008, se han intensificado prácticas como los períodos prolongados de residencia en el hogar de los padres, el cuidado de los niños por parte de los abuelos (desproporcionadamente las abuelas) u otros miembros de la familia, la proximidad de residencia o el uso de pensiones para mantener a varias generaciones.



Playground in Barcelona – photo credits Santiago Levya del Rio

Las medidas de austeridad posteriores a la crisis han ampliado las desigualdades y aumentado los niveles de pobreza y deuda, lo que [ha dificultado que muchos hogares](#)

² OECD data

³ Ajuntament de Barcelona data

⁴ Ajuntament de Barcelona data

⁵ Iermb and Indescat data

⁶ Eurostat and Ajuntament de Barcelona data

[cumplan con sus obligaciones financieras](#), especialmente los hogares en los que hay niños . La pandemia de la COVID-19 intensificó la exclusión social en toda la población, pero debido a las dificultades que implica criar a los hijos/as y a la debilidad del apoyo público a las familias con menores dependientes, el riesgo de exclusión social para las familias numerosas es considerablemente mayor (47 %) que para las parejas sin hijos (18 %), y aún mayor para los hogares monoparentales (49 %)⁷. Desde 2015, el Ayuntamiento de Barcelona ha desarrollado una estrategia innovadora para la infancia que tiene como objetivo suavizar la carga del cuidado de las familias y, al mismo tiempo, reconceptualizar la prestación de servicios de cuidado infantil. En este informe se examinarán los enfoques innovadores para el cuidado de los niños, como un sistema de precios para guarderías basado en los ingresos y la idea de una ciudad donde se pueda jugar.

Cerdeña, Italia

La región autónoma de Cerdeña, situada al oeste de la Italia continental, [es la segunda isla más grande del mar Mediterráneo después de Sicilia](#). La región metropolitana de Cagliari, que incluye la capital de la isla, [consta de 17 municipios y tiene una población de 421.488](#) habitantes. Italia se vio afectada significativamente por la crisis financiera de 2008; [las medidas introducidas incluyeron el aumento del IVA, aumentar los impuestos a los hogares, congelar los salarios, aumentar la edad de jubilación y recortar el gasto social a nivel local y nacional](#). La recesión y las medidas posteriores adoptadas por el gobierno italiano han repercutido en la capacidad de las familias para salir adelante y han aumentado la desigualdad en el país [1] [2]. Los grupos de bajos ingresos y los jóvenes se han visto [afectados de manera desproporcionada](#), especialmente si se tienen en cuenta los recortes que el estado ha realizado en el apoyo y los servicios sociales.



Cagliari, Sardinia, Italy – photo credits Elizabeth Ackerley

⁷ Fundacion Foessa, Fomento De Estudios Sociales Y De Sociologica Aplicada: Expelled Society and Right to Income (2021)

[Las tasas de pobreza, incluida la pobreza entre los trabajadores, han aumentado en Italia en los últimos años](#), y el 9,4 % de la población residencial y el 7,7 % de las familias vivían en la pobreza absoluta en 2020; esto incluye a 1,3 millones de niños y 1,5 millones de italianos no nacionales (el 29,3 % de esta población). [La pobreza afecta de manera desproporcionada a los jóvenes en Italia](#); en 2016, casi la mitad de las personas que vivían en la pobreza absoluta tenían menos de 34 años. Las tasas de desempleo, otro factor que afecta de manera desproporcionada a los jóvenes, también están aumentando en toda Italia. En 2021, la tasa nacional de desempleo fue del 9,5 %, la cuarta más alta de la UE; [esta cifra se eleva al 13,5 % en Cerdeña](#). El desempleo juvenil (personas de 15 a 24 años) en Italia se situó en el 29,7 % en 2021, y las mujeres se vieron más afectadas que los hombres, [una brecha que se prevé que aumente](#). En Cerdeña, esta cifra es más alta; [en 2021, casi dos quintas partes \(38,7 %\) de los jóvenes de 15 a 24 años estaban desempleados](#).

El contexto de un clima económico desafiante es una de las razones de lo que se ha denominado [«la crisi di natalità»](#) [la crisis de la tasa de natalidad] debido a la disminución de la tasa de natalidad desde 2010. La tasa de fertilidad en Italia es de 1,24, mientras que en Cerdeña es de 0,97, [la más baja del país](#). La esperanza de vida es alta (80,1 para los hombres y 84,7 para las mujeres) y la proporción entre personas mayores y jóvenes es una de las más altas de la UE [1] [2]. La demografía del país repercute en el gasto estatal; si bien en 2020 el gasto estatal en protección social equivalía al 34,5 % del PIB nacional y, por lo tanto, estaba en línea con la media europea (27 %), casi la mitad de este gasto se destinó a pensiones y casi una cuarta parte a enfermedades y atención médica [1] [2]. Si bien se han producido algunos cambios en la política para [aumentar el apoyo al empleo y el cuidado de los niños para los jóvenes](#), algunos de los cuales se analizan en este informe, [se reconoce la necesidad de hacer más para apoyar a las personas de todas las edades](#).

Prestación de servicios de cuidado infantil existente en el Reino Unido, Cataluña, España y Cerdeña (Italia)

Posibilidad de acceso a los servicios: Reino Unido

El [coste total del cuidado de los niños en el Reino Unido es aproximadamente el doble del promedio de la OCDE](#) (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) en su conjunto y es el segundo más alto del Norte Global, con tasas fuera del alcance de muchas familias de ingresos bajos y medianos. Los precios del cuidado infantil han superado sistemáticamente el crecimiento salarial desde la crisis financiera de 2008 y [siguen aumentando por encima de la inflación](#). El cuidado de los niños es más caro para los niños más pequeños, y los últimos análisis muestran que el coste semanal promedio de una guardería a tiempo completo (50 horas a la semana) para un niño menor de dos años es de 269,86 libras esterlinas en Gran Bretaña, o 14.030 libras al año. El coste de una plaza a tiempo completo para un niño menor de dos años con una persona que cuide de los niños en su propia casa a cambio de una remuneración es de 237,28 libras esterlinas por semana o 12.340 libras al año. Para poner esto en perspectiva, estos altos costes absorben al menos la mitad de los ingresos medios de las mujeres en Gran Bretaña y, aunque el apoyo estatal a los niños de 3 y 4 años marca una gran diferencia en cuanto a la asequibilidad, [el](#)

[cuidado de los niños para este grupo de edad sigue siendo entre una quinta y una cuarta parte de los salarios de las mujeres.](#)

El apoyo con estos crecientes costes de cuidado infantil es irregular, [y la mayor carencia se da en el caso de los niños menores de 2 años](#). En Inglaterra, acceder a los derechos y subsidios para el cuidado de los niños implica recurrir a siete planes diferentes de apoyo para el cuidado de los niños, [lo que hace que muchos padres trabajadores en apuros, especialmente los que tienen crédito universal, tengan dificultades ante el aumento vertiginoso de los costes del cuidado de los niños](#). Si bien hay apoyo adicional para los padres con bajos ingresos que solicitan el crédito universal, los costes iniciales del cuidado de los niños son elevados y los padres que se reincorporan al trabajo o aceptan más empleos remunerados tienen que hacer frente a grandes sacrificios.

Dado que todavía se espera que las mujeres sean las principales cuidadoras de sus hijos y que también constituyan la mayor proporción de padres solteros, los altos costes de los servicios de cuidado infantil tiene un impacto negativo directo en los ingresos y el progreso profesional de las mujeres, [lo que restringe gravemente las opciones que pueden tomar en el mercado laboral](#). En 2022, un grupo multipartidista de parlamentarios que pretendía cambiar la ley para que [el cuidado de los niños se considerara una infraestructura necesaria, como el transporte público y las escuelas](#), declaró que sin un cuidado infantil asequible y de alta calidad, Inglaterra seguiría viendo a los padres (especialmente a las madres) excluidos del mercado laboral durante años, lo que repercutiría en su potencial de ingresos futuros.

[En Inglaterra, los niños de dos años del 40 % de las familias más desfavorecidas tienen derecho a 15 horas a la semana de cuidado infantil subvencionado, mientras que los niños de tres y cuatro años tienen derecho a 15 o 30 horas a la semana](#), pero hay una diferencia significativa entre el final del permiso de maternidad o paternidad y el inicio de esta oferta. Además, si bien más del 90 % de los hogares que reúnen los requisitos conocen este «derecho gratuito», solo 4 de cada 10 padres de niños en edad preescolar habían oído hablar del cuidado infantil libre de impuestos en 2019. Incluso una vez que se ha explicado el plan, las confusas normas de elegibilidad o las dificultades percibidas en el proceso de solicitud [disuaden a casi el 40 % de las familias posiblemente aptas de presentar su solicitud](#). Una vez que los niños entran a la escuela a tiempo completo, la falta de una atención integral y fiable para los niños antes y después de que comience y termine la jornada escolar [plantea desafíos adicionales para los padres](#) en cuanto a costes y disponibilidad de desayunos/clubes extraescolares.

También hay desigualdades geográficas entre las áreas urbanas y rurales y dentro de ellas en relación con los costes, así como con la suficiencia y la calidad de la prestación. Esto es importante porque el [alto coste de un cuidado infantil de calidad puede ser un obstáculo para que los niños comiencen la vida de la mejor manera](#). La falta de guarderías de buena calidad en las zonas [desfavorecidas es motivo de especial preocupación, ya que los niños desfavorecidos comienzan la escuela después de haber alcanzado menos hitos](#) de desarrollo en comparación con sus compañeros más adinerados. [Es más probable que este sea el caso en el norte de Inglaterra](#), donde los niños tienen un 58 % de probabilidades de vivir en una autoridad local con niveles superiores a la media de familias de bajos ingresos, en comparación con el 19 % en el resto de Inglaterra. [Antes de la pandemia de la COVID-](#)

[19](#), el 72 % de las autoridades locales de Inglaterra informaron que había suficiente cuidado infantil para niños menores de dos años, mientras que solo el 19 % tenía suficiente cuidado infantil para niños con necesidades educativas especiales o discapacidades (SEND) . La pandemia ha tenido un impacto significativo en el sector del cuidado infantil, ya que ha [provocado una pérdida neta del 4,4 % de los proveedores de cuidado infantil y una pérdida neta del 1,1 % de las plazas de cuidado infantil en Inglaterra](#), en gran parte debido al abandono del mercado por parte de los cuidadores de niños . Estas pérdidas afectan de manera desproporcionada a las madres, [el 72 % de las cuales ha trabajado menos horas y ha reducido sus ingresos debido a la falta de servicios de guardería](#) .

En Manchester, las tarifas por cuidado de niños varían según los tipos de prestación de cuidado infantil y dentro de las diferentes áreas de la ciudad, con un coste medio de [aproximadamente 248 libras esterlinas a la semana](#). Esto supera la media del [noroeste de 238 libras esterlinas a la semana](#). Si bien hay suficientes guarderías para niños en edad preescolar y plazas de educación infantil para los niños con derecho a las ofertas actuales de guarderías gratuitas mencionadas anteriormente, [entre los distritos de la ciudad existen disparidades en la disponibilidad y la accesibilidad](#). [Un análisis realizado por Nesta](#) (la agencia de innovación para el bien social del Reino Unido) muestra una posible relación entre las áreas con índices más altos de asequibilidad del cuidado infantil y una menor utilización de horas de cuidado infantil financiadas . Esto indica que, incluso con la provisión de horas gratuitas para el cuidado de los niños, la asequibilidad es un gran desafío para las familias de bajos ingresos.

Los problemas que arrastra desde hace tiempo el sector del cuidado infantil (a nivel nacional y local) en relación con el aumento de los costes de funcionamiento y la contratación y retención de personal cualificado están afectando de manera negativa a muchas guarderías privadas de Manchester en su capacidad de ofrecer su máxima capacidad. La preocupación constante relacionada con la disminución del Free Entitlement to Early Learning (FEEL) (Educación preescolar gratuita) llevó al Ayuntamiento de Manchester a priorizar el cuidado infantil asequible para los padres y a aumentar y proteger los ingresos familiares en su [Estrategia contra la Pobreza Familiar \(2017-2022\)](#). Esto se tradujo en una [mejora en la utilización de la financiación del FEEL en los centros de educación temprana](#), que se situó en un promedio del 75 % entre septiembre de 2021 y agosto de 2022, un 3 % por encima de la media nacional . En su reciente [publicación Por una Manchester justa: Estrategia contra la pobreza \(2023-2027\)](#), se ha renovado el compromiso de mejorar el acceso a guarderías de buena calidad y asequibles y su uso, de forma que no constituyan un obstáculo para el empleo y el equilibrio entre la vida laboral y personal, sobre todo para las mujeres.

Sistemas de precios progresivos: Barcelona, Cataluña

Actualmente, el Ayuntamiento de Barcelona ofrece 8.528 plazas de guarderías públicas para alumnos de 0 a 3 años. Desde 2011-2012, [el número de guarderías públicas ha pasado de 92 a 103](#). En 2017-18, el Ayuntamiento introdujo un sistema de precios sociales mediante el cual las tasas de guardería se pagan en relación con los ingresos familiares. [Según este sistema de precios progresivos](#), si los ingresos anuales de una familia son inferiores a 16 732 euros, pagan un mínimo de 50 euros al mes, mientras que las familias

con ingresos superiores a 75 295 euros pagan un máximo de 395 euros al mes. Aunque el cuidado infantil en Barcelona es significativamente más asequible que en Mánchester, la oferta de guarderías públicas es inferior a la demanda. En 2021-22, [el 43 % de las solicitudes fueron rechazadas y solo el 23,7 % de los niños de 0 a 3 años están matriculados actualmente en guarderías públicas](#). Ante esto, el sistema de precios progresivos tiene como objetivo motivar a las familias de bajos ingresos a solicitar plazas en la red pública de guarderías sin dejarse desanimar por los costes. Un informe reciente muestra que desde que se puso en marcha el sistema de precios sociales, [las solicitudes de familias de bajos ingresos han aumentado un 16 %](#).

Es muy importante destacar que el el gobierno catalán ha anunciado recientemente que, [a partir de septiembre de 2023, las guarderías públicas pasarán a ser gratuitas para niños de 4 meses a 3 años](#). El gobierno catalán también proporcionará 800 euros al año para las familias con niños en guarderías privadas y 1.600 euros para las familias vulnerables. Previsiblemente, estas medidas aumentarán la demanda tanto en el sector público como en el privado, lo que presionará al Ayuntamiento de Barcelona para que amplíe la red de guarderías públicas; [actualmente, el 44 % de los niños de Barcelona están matriculados en una guardería \(pública y privada\)](#). El Ayuntamiento planea construir [trece nuevas guarderías en los próximos 3 años](#). Recientemente, se ha informado de que el gobierno de Barcelona también está [considerando llevar las guarderías privadas a la esfera pública](#). El mayor desafío en los próximos años es aumentar la capacidad de la educación preescolar para que se convierta en un servicio público universal al alcance de todos.

Variación geográfica: Cerdeña, Italia

A nivel nacional, el 59,6 % de los municipios de Italia ofrecen servicios de atención infantil temprana. Sin embargo, en Cerdeña esta cobertura es del 23,3 %, [el segundo porcentaje más bajo del país](#). Casi la mitad de los 13.542 servicios de atención infantil temprana en Italia son instituciones públicas. Sin embargo, en Cerdeña [hay un mayor porcentaje de instalaciones privadas](#) (58,8%). A finales de 2019, había [335 centros educativos para la atención infantil temprana en Cerdeña, lo que equivale a 8.556 puestos para niños](#); dos quintas partes de ellos pertenecen al sector público (el 39,6 %), mientras que la mayoría (el 60,4 %) se encuentran en el sector privado . La isla tiene [solo 11,2 plazas disponibles para niños de 0 a 2 años de cada 100](#), una cifra inferior a la media italiana y por debajo de la de las zonas central, nororiental y noroeste del país.

En 2018, el gasto total en servicios de atención infantil temprana en Cerdeña fue de 21,6 millones de euros. De estos, los municipios gastaron 17,4 millones de euros (el 80,7 % del total) y las familias sardas gastaron 4,2 millones de euros (el 19,3 % del total). Esto equivale a que el estado [sardo gaste 404 euros por habitante](#), una cifra inferior a la del centro-norte de Italia (521 euros) y el sur de Italia (453 euros). La mayor proporción de servicios privados, así como las consecuencias de la disminución del gasto en cuidado de niños durante la pandemia, han hecho subir los precios para las familias sardas; [en 2021, las familias sardas gastaron de media un 43 % más en atención infantil temprana que en 2018](#). En Cagliari, los costes de las guarderías públicas varían según los ingresos en una escala de 12 puntos: las personas que ganan menos de 5317,65 euros pagan 31 euros al mes para los niños de entre 3 y 17 meses y 30 euros para los de 18 a 36 meses. [Los que ganan](#)

[más de 40.000 euros pagan 440 euros al mes para los niños de entre 3 y 17 meses y 380 euros para los de 18 a 36 meses.](#) Para aquellos que tengan más de un hijo, los siguientes niños reciben un tercio de descuento en los gastos de la guardería. Además, para los niños con necesidades de atención médica, las familias reciben 1500 euros al año, en pagos mensuales, para la atención infantil temprana.

[Se reconoce la necesidad de fomentar la asistencia a la guardería, especialmente para los niños de familias de bajos ingresos,](#) a fin de reducir las desventajas, apoyar la participación de los padres en el trabajo y reducir la carga de género en términos de responsabilidad por el cuidado de los niños, así como reducir la disparidad de género en relación con las perspectivas laborales. Una de las principales barreras para el cuidado de los niños en Cerdeña es [el acceso y la disponibilidad de los servicios](#); la mayoría de los servicios para la primera infancia se encuentran en la ciudad de Cagliari y sus alrededores, lo que deja a las áreas más pequeñas y rurales con una oferta muy limitada. Como se menciona en la sección 3.1.3, la tasa de fertilidad en Cerdeña es la más baja de Italia y esto, junto con el envejecimiento de la población, es [un motivo importante de preocupación en términos del contexto sociodemográfico a corto y largo plazo](#). Una de las medidas adoptadas para abordar este problema consiste en ofrecer guarderías gratuitas y subvencionadas, algo que el ayuntamiento de Cagliari, así como otros ayuntamientos de la isla, están realizando a través del programa «nidi gratis», que se analiza con más detalle a continuación.

¿Cómo sería la atención infantil inclusiva? Formas de pensar en la innovación

La ciudad de Manchester se enorgullece de ser una ciudad multicultural y accesible para todas las edades, y [2022 fue el Año del Niño de Manchester](#). Manchester ha sido aceptada [recientemente en el Programa de Ciudades y Comunidades Amigas de la Infancia de UNICEF](#). Este es el primer paso para obtener el estatus de ciudad amiga de la infancia, que se logra al demostrar las formas en que todos los niños pueden sentirse seguros, escuchados, cuidados y, por lo tanto, capaces de prosperar. Tras consultar a las familias sobre sus experiencias en la prestación de servicios de cuidado infantil en toda la ciudad para entender por qué el uso del cuidado infantil gratuito era tan bajo, el Ayuntamiento de Manchester ha empezado a tomar medidas para facilitar una mejor promoción y acceso a las guarderías, especialmente para las familias vulnerables. Estos se analizan a continuación.

Acceso e inclusión: Manchester

El reconocimiento generalizado de que la inclusión y la diversidad multicultural en los centros de cuidado infantil producen múltiples beneficios para los niños, sus padres y la ciudad en general, ha llevado al Ayuntamiento de Manchester [a expresar su compromiso de garantizar que todas las guarderías ofrezcan entornos de aprendizaje de alta calidad que den la bienvenida a todo tipo de familias](#). Para abordar el descenso en la utilización al Free Entitlement to Early Learning (FEEL) (Educación preescolar gratuita), por ejemplo, el [Ayuntamiento redobló sus esfuerzos para involucrar y crear conciencia entre las familias de las comunidades de Bangladesh y Pakistán](#), que estaban entre las que tenían menos probabilidades de acceder a la educación infantil y a la prestación de servicios de cuidado infantil. Con este fin, varios grupos comunitarios recibieron fondos de la Autoridad Combinada del Gran Manchester (GMCA) para ayudar a llegar a estas comunidades a finales de 2021. Se ha financiado otro proyecto para promover los beneficios de FEEL a través de una red de mezquitas, así como mediante folletos impresos con información en urdu, bengalí y punjabi. Otras estrategias han incluido trabajar con la Unidad de Ayuda a la Inmigración de Gran Manchester para identificar a las familias que han llegado recientemente del extranjero y que cumplen con el criterio ampliado de dos años, a fin de ayudarlas a acceder a la educación de la primera infancia.

También se reconoce la necesidad de desarrollar conocimientos y habilidades en torno a la identificación temprana de las necesidades educativas especiales y la discapacidad (SEND) entre el personal del sector privado, y de garantizar que todos los centros de cuidado infantil satisfagan las necesidades de los niños de manera adecuada y equitativa. Con este fin, en Manchester se está dando prioridad a mejorar el acceso a la educación y el cuidado de los niños pequeños para los padres de niños con necesidades educativas especiales (NEE) a través del [Servicio de Extensión de Rodney House](#), cuyo objetivo es brindar un apoyo eficaz al aprendizaje a los niños, así como a los padres. Además, el Ayuntamiento [de Manchester ha conseguido recientemente la participación en un proyecto de 5 años financiado por la organización benéfica «Comic Relief»](#), que proporcionará acceso a recursos de formación diseñados para ayudar a las guarderías a mejorar sus servicios a los niños con NEE.

El sector benéfico puede encontrar un excelente ejemplo de un entorno comprometido a la hora de abordar las desigualdades estructurales y los efectos de la pobreza a través de la educación y el desarrollo comunitario. [«Manchester Settlement»](#) se encuentra en un barrio culturalmente diverso del este de Mánchester, y su objetivo es ser un entorno acogedor e inclusivo que abarque un enfoque holístico para toda la familia en el que los niños y las familias con necesidades complejas puedan recibir apoyo a través de una amplia variedad de servicios de cuidado infantil. Por ejemplo, hay plazas privadas y subvencionadas en habitaciones para bebés, niños pequeños o preescolares para niños de seis meses a cuatro años, así como en una guardería comunitaria sin fines de lucro registrada por la Ofsted (Office for Standards in Education). Las actividades adicionales para niños y padres incluyen sesiones para quedarse y jugar, apoyar a los padres entre pares, actividades artísticas y de ejercicio, clases de inglés para extranjeros (ESOL) y una despensa de alimentos para las familias que sufren inseguridad alimentaria. El personal aquí formado por profesionales de educación infantil totalmente cualificados, que planifican y ofrecen una amplia gama de actividades inclusivas y con un propósito específico para que todos los niños puedan progresar a buen ritmo, lo que ha dado como resultado que [la guardería reciba una calificación de «buena» en su inspección más reciente de Ofsted](#).



Espacios urbanos: Barcelona

Como se menciona en la sección 3.1.2, el Ayuntamiento de Barcelona ha estado desarrollando una estrategia innovadora para la infancia que tiene como objetivo suavizar la carga que supone el cuidado de las familias y, al mismo tiempo, redefinir la prestación de servicios de cuidado infantil. La [iniciativa Ciudades Amigas de la Infancia](#), que se lanzó en España en 2002, promovía la participación de municipios a la hora de diseñar e implementar políticas públicas que mejoren el bienestar de los niños, defiendan sus derechos, promuevan su participación y hagan que las ciudades fueran más habitables, equitativas y sostenibles. Las ciudades comprometidas con el cumplimiento de los derechos de la infancia son reconocidas públicamente por el Comité Nacional de UNICEF en España con un sello de

[Ciudad Amiga de la infancia](#) que se otorga durante un período de cuatro años, durante los cuales los municipios presentan un informe sobre sus avances. Barcelona es una de esas ciudades.



Superblocks in Barcelona – photo credits Santiago Levya del Rio

Tras una consulta continua y exhaustiva con los niños y jóvenes adolescentes de la ciudad, el ayuntamiento ha elaborado los siguientes informes: [Los Niños tienen su Opinión: El Bienestar de los Niños en Barcelona \(2016\)](#); [La estrategia para la Inclusión y la Reducción de la Desigualdad Social en Barcelona \(2017\)](#) y [el Plan para Jugar en los Espacios Públicos de Barcelona \(2019\)](#). Estas estrategias han implementado políticas que han empezado a tener un impacto positivo para todos los niños y sus familias. Los siguientes son ejemplos de innovaciones urbanas que permiten que los niños jueguen y facilitan las interacciones entre las familias y los cuidadores, lo que puede conducir a que las comunidades más allá de la familia biológica proporcionen cuidados a los niños. Si bien Barcelona cuenta con más de 900 áreas de juego para niños, el Plan para jugar en los espacios públicos de Barcelona (2019)

pretendía transformar Barcelona en una ciudad con áreas de juego a una ciudad lúdica para 2030. [Las acciones para mejorar y diversificar las infraestructuras](#) recreativas existentes incluyeron cerrar varias de las calles de la ciudad al tráfico durante los fines de semana para priorizar el juego; garantizar que el 60% de las escuelas públicas tengan áreas de juego adecuadas con usos comunitarios y aumentar y mejorar las oportunidades de juego para los niños con NEE. Hay aproximadamente 246.453 niños y adolescentes (de hasta 17 años) viviendo en Barcelona, el 34,4 % de los cuales están en riesgo de pobreza y exclusión social, y en 2021 se introdujo un [Plan para la Infancia 2021-2030](#) para mejorar la vida de todos los niños y adolescentes de Barcelona. Este plan centra la atención en las vidas de los niños, que se ven particularmente afectados por el lugar donde viven y las circunstancias de su familia, y se basa en [siete derechos de la infancia, en los que se describen veintitrés desafíos y setenta acciones](#).

Además, cualquier nuevo desarrollo urbano debe tener en cuenta el bienestar de los niños. Por ejemplo, [las «supermanzanas» o «superilles»](#), en catalán, financiadas por el gobierno, forman una parte única del paisaje urbano de Barcelona. Estas unidades en forma de «manzana» de 400 x 400 m, que abarcan un espacio abierto en el centro, se han diseñado con el objetivo de recuperar el espacio para las comunidades mediante la limitación del tráfico, fomentar la recreación y la cohesión/colaboración social, además de mejorar la biodiversidad. Las primeras «supermanzanas» se introdujeron en 1993 y 2005 y, tras los proyectos piloto de 2014, se han seguido y se están planificando otros como resultado del aumento del número de viajes que se realizan a pie o en bicicleta. La iniciativa se alinea con el Plan de Movilidad Urbana 2024 de la ciudad, cuyo objetivo es recuperar la ciudad frente a los automóviles [reduciendo los viajes en vehículos privados del 26 % al 18,5 % y lograr que el 81,5 % de todos los viajes se realicen a pie, en transporte público y en bicicleta para 2024](#).

Cagliari: El programa del ‘nidi gratis’ [guardería gratuita]

El acceso y la prestación del estado de bienestar en Italia varían [mucho en términos de ubicación geográfica](#), además de ser un modelo que depende en gran medida de las familias, <https://lavoce.info/archives/96252/la-spirale-negativa-di-denatalita-e-bassa-occupazione-femminile/> en particular de las madres, y de la atención intergeneracional. En este contexto, el plan regional de servicios sociales de [Cerdeña 2021-2023 sitúa a la familia en el centro de las políticas sobre una serie de temas](#), incluidos el transporte, la salud, la escuela, la vivienda, la cultura y los deportes. Sin embargo, es importante señalar que existen brechas en las políticas y la provisión familiares apoyadas por el estado; las familias [LGBTQ y no nacionales \(por ejemplo, los migrantes forzosos\) no experimentan niveles universales de apoyo y reconocimiento legal](#). Además, la confianza del estado en las familias ha sido [criticada como un obstáculo para la paridad de género](#).

En reconocimiento de la baja tasa de natalidad de Cerdeña, junto con las altas tasas de desempleo y las altas tasas de personas en riesgo de pobreza y exclusión, el plan regional sardo establece una serie de políticas diseñadas para apoyar la paternidad, incluida la igualdad de trato para hombres y mujeres a fin de ayudar a más mujeres a (re)incorporarse a la fuerza laboral. Una de esas políticas que la región está siguiendo actualmente es el programa experimental «nidi gratis» [guardería gratuita]. [Este programa, que ha recibido 5,5 millones de euros de financiación al año entre 2021 y 2023](#), ofrece a las familias con niños

Innovaciones internacionales en el cuidado infantil – ¿Qué puede compartir y aprender Manchester?

de 0 a 36 meses que ya reciben una ayuda para el cuidado de sus hijos, sujeta a la verificación de sus recursos, una cantidad máxima adicional de 200 euros al mes durante un máximo de 11 meses para contribuir con las tasas de guardería estatales y privadas. El plan está abierto a los padres (incluidos los padres solteros, no casados, residentes y no residentes) con un hijo de entre 0 y 36 meses, incluidos los adoptados o en hogares de acogida, que ganen menos de 40.000 euros al año y que soliciten el plan. En reconocimiento de la variación regional en términos de prestación de cuidados en la primera infancia, [el fondo «nidi gratis» se puede aplicar a guarderías estatales y privadas, así como a servicios como el cuidado de niños](#). Si bien el plan no está abierto a todos, sí brinda apoyo financiero a las familias de bajos ingresos.



Sant'Elia, Cagliari – photo credits Elizabeth Ackerley

Conclusiones y Recomendaciones

En este informe, describimos el panorama actual de la prestación de servicios de cuidado infantil en las regiones metropolitanas del Gran Manchester en el Reino Unido, Cagliari en Cerdeña y Barcelona en Catalunya, y hemos analizado algunos de los problemas inherentes. Al imaginar cómo podría ser una infraestructura de cuidado infantil progresista e inclusiva, proporcionamos ejemplos de estas tres ciudades. Desde el Reino Unido, esto incluyó las medidas positivas adoptadas por el Ayuntamiento de Manchester para abordar la disminución de la ocupación de plazas de cuidado infantil financiadas entre las familias de las comunidades de Bangladesh y Pakistán. También incluyó el ejemplo de «Manchester Settlement», una organización benéfica que, mediante la adopción de un enfoque inclusivo, holístico e integral para toda la familia, está ayudando a abordar las desigualdades estructurales y el impacto de la pobreza.

En Barcelona, la introducción de un sistema de precios sociales que tiene en cuenta los ingresos de una familia en relación con los gastos de cuidado de los niños es un excelente ejemplo de cómo se pueden aumentar las solicitudes de plazas de cuidado de niños de familias con bajos ingresos. Además, y lo que es más importante, el plan del ayuntamiento de ampliar la actual oferta gratuita de guarderías públicas, junto con la expansión del número de guarderías públicas en la ciudad, demuestra el compromiso de garantizar que el cuidado de los niños y la educación preescolar se conviertan en un servicio público universal que esté disponible para todas las familias y niños.

Mientras tanto, en Cerdeña, para aumentar la baja tasa de natalidad, la inversión pública en el programa experimental de guardería gratuita tiene como objetivo ayudar a las familias con niños de 0 a 36 meses ofreciendo un máximo de 2000 euros al mes para pagar las tasas de guardería estatales o privadas, durante un máximo de once meses. Si bien este plan no logra proporcionar un cuidado infantil integral y gratuito para este grupo de edad, al menos ayuda a reducir los costes, especialmente para las familias de bajos ingresos. Al presentar ejemplos de buenas prácticas e innovación de las tres regiones, esperamos haber desarrollado un argumento a favor de la necesidad de políticas de cuidado infantil progresistas e inclusivas. Con este fin, creemos que en la ciudad de Manchester y conurbación más amplia del Gran Manchester, hay espacio para innovar en las siguientes áreas:

- 1) Mejorar las condiciones de la prestación de cuidado infantil (para quienes acceden a ella y para quienes trabajan en el sector). Esto implica reconocer que el cuidado de los niños debe tratarse como una cuestión de infraestructura, al igual que otros servicios públicos, e invertir en ello en consecuencia. Esto podría incluir **ampliar las horas gratuitas disponibles; ampliar las guarderías subvencionadas más allá de la oferta actual para niños de 3 y 4 años con una tasa de subsidio que varía según los ingresos del hogar; mejorar las condiciones de trabajo en la industria al garantizar que el personal con calificaciones de nivel 3 reciba el salario digno nacional, y salarios más altos en función de las tarifas de los maestros de escuela primaria para los titulados.**

- 2) Ampliar la disponibilidad de guarderías. **Mejorar la disponibilidad de guarderías para todos los niños y eliminar cualquier barrera socioeconómica para las familias con niños que tienen niños que tienen NEE. Además, recomendamos continuar brindando apoyo adicional para que las familias de minorías étnicas puedan acceder al cuidado de los niños y a la educación infantil.**

- 3) Invertir en espacios de cuidado infantil. Esto incluye innovaciones en lo que imaginamos que es el cuidado de niños, particularmente fuera del hogar. El cuidado de los niños no es solo un servicio formalizado, sino que también **cuenta con el apoyo de infraestructuras informales, por lo que se requiere invertir en espacios sociales diseñados pensando en los niños para que puedan utilizarse como espacios de cuidado intergeneracionales.** Esto podría incluir la alineación con los objetivos del Ayuntamiento de reducir la contaminación del aire con la concepción de una ciudad lúdica con más áreas y parques infantiles con poco tráfico. Esto facilitaría las interacciones entre los padres y cuidadores que conduzcan a la creación de sistemas de cuidado infantil autogestionados más allá del hogar.

Declaración de Financiación

La investigación que se presenta aquí se financió generosamente con una subvención del CAPE (2022-2023) titulada «Desarrollo conjunto de estrategias políticas urbanas innovadoras sobre la pobreza y la austeridad en Manchester (Reino Unido)» y contó con el apoyo del proyecto austeridad y cursos de vida alterados (UKRI, 2021-2025, MR/T043261/1). Agradecemos al Ayuntamiento de Manchester y a la Universidad de Manchester por brindar apoyo práctico y profesional adicional.

Reconocimientos

Anissa Kheratkar, Manchester City Council
Caterina Satta, University of Cagliari
Carrie Mooney, Manchester City Council
Chris Peters, University of Manchester
David Houlston, Manchester City Council
Diana Marre, University of Barcelona
Eva Herman, University of Manchester
Guiliana Mandich, University of Cagliari
Graham Whitham, Greater Manchester Poverty Alliance
Joanna Hill, Trussell Trust
Lizzie Bassford, Manchester Settlement
Peter Norris, Manchester City Council
Phillipa Walker, University of Manchester
Rebecca Bromley, University of Manchester
Rosalba Demartis, Cagliari Council
Terri Lucas, University of Manchester
Valentina Cuzzocrea, University of Cagliari

Si tiene alguna pregunta o comentario sobre el informe, póngase en contacto con nosotros: austerityalters@manchester.ac.uk