

# LA EDUCACIÓN Y ATENCIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA EN LA UNIÓN EUROPEA<sup>1</sup>

## The Early Childhood Education and Care in the European Union

Ana ANCHETA ARRABAL

Universidad de Valencia. España<sup>2</sup>

### RESUMEN

La Educación y Atención de la Primera Infancia (EAPI) ha recibido una atención sin precedentes en las esferas políticas y públicas durante la última década en el panorama internacional de la educación, y, como consecuencia, la gran mayoría de países europeos han fijado unas metas estratégicas para incrementar la cantidad y calidad de la provisión dentro de este sector. Desde el enfoque de los mejores intereses para los más pequeños, la situación de este derecho en los países europeos merece un análisis en mayor profundidad y un debate más centrado entre los líderes políticos, los grupos de profesionales, los medios de comunicación e información y la sociedad, en general, del que ha habido hasta el momento en relación con el bienestar de la primera infancia. Por todo ello, este trabajo pretende argumentar cómo las políticas supranacionales que dirigen la provisión de la EAPI se han ido expandiendo a lo largo de la Unión Europea para responder a las necesidades cambiantes de la infancia y de la familia.

**Palabras clave:** educación infantil, atención de la primera infancia, Unión Europea.

### ABSTRACT

The Early Childhood Education and Care (ECEC) has received unprecedented attention in the public and political spheres during the last decade of the international education at glance, and, in consequence, the great majority of the European countries have set strategic policy goals to increase both quantity and quality of the provision within this sector. From the best interests of the youngest ones approach, the state of this right deserves a deeper analysis and a greater debate focused among political leaders, childcare professionals, the media and society, in general, than the one related to the early childhood wellbeing that has occurred to

<sup>1</sup> Recibido el 1-04-2013, aceptado el 24-05-2013

<sup>2</sup> e-mail: [Ana.Ancheta@uv.es](mailto:Ana.Ancheta@uv.es)

the moment. Therefore, this paper attempts to discuss how the supranational policies guiding the provision of ECEC expanded over the European Union to meet the changing needs of children and families.

**Keywords:** Early childhood education, early childhood care, European Union.

## A MODO DE INTRODUCCIÓN

El año 2012 la Campaña Mundial por la Educación, impulsada por la UNESCO, reivindicaba el lema de los “Derechos desde el Principio” desde el enfoque de la Educación Para Todos, consecuente con recientes convenciones internacionales sobre la educación inclusiva para todos los niños, independientemente de sus circunstancias individuales, tanto en el mundo desarrollado como en el mundo en desarrollo, poniendo así de manifiesto la importancia de su seguimiento desde el inicio del periodo vital. En las últimas décadas, hemos atendido al establecimiento de la Educación y Atención de la Primera Infancia (EAPI) como una clave para el éxito de diversos objetivos de la agenda global, contribuyendo a la extensión de estas políticas y programas alrededor de todo el globo y convirtiendo su mejora en una prioridad de los diversos marcos de acción estratégicos en materia de educación de las políticas supranacionales. Los beneficios vitales que llevan consigo la educación y el cuidado en la etapa infantil más temprana revelan la necesidad de asegurar su equidad, de forma tal que es sólo abogando por una visión de los derechos de la primera infancia, que la inclusividad en sentido amplio, abarcando todo tipo de diferencia, puede formar parte de las disposiciones políticas destinadas a la labor de garantizar el bienestar de toda la población en sus primeros años de vida, desde una aproximación del bienestar infantil asociado al enfoque de las capacidades y del empoderamiento del ser humano (Sen, 2000, pp. 124–133). A este respecto, los servicios de educación y atención de la primera infancia pueden tener una función educativa especial en la construcción de comunidades, en el establecimiento de redes de trabajo y en el apoyo a padres y niños para vivir en sociedades tan diversas como las actuales. Estos nuevos discursos enfatizan la eficiencia y la equidad, modificando las concepciones tradicionales sobre infancia y familia, así como cuestiones globales sobre pobreza, empleo, demografía, migración y mercantilización, apuntando que este derecho se caracteriza por su complejidad y la necesidad de abarcar diversas áreas políticas.

Con todo, si bien la educación en la primera infancia forma parte del derecho a la educación, que se garantiza universalmente en los diversos instrumentos internacionales, la comprensión de la educación infantil y los cuidados sostenidos durante la primera infancia como un derecho de todos los niños y su tratamiento de plena legitimidad en el sentido más amplio han sido establecidos recientemente en la agenda internacional (Ancheta, 2012a). El desarrollo de las políticas de EAPI y de su implementación es, sin ninguna duda, una tarea com-

plicada que entrecruza las tradicionales barreras administrativas, exigiendo un enfoque integrado en cooperación y coordinación entre los diferentes sectores y ámbitos políticos. Todas estas complejidades superan los tradicionales modos de entender, gestionar y organizar los servicios educativos en la mayoría de los países europeos e incluso en la propia Comisión Europea, pues dicha agenda implica discusión y coordinación entre las distintas instancias. De este modo, la dimensión europea de las políticas para la primera infancia presenta unas tendencias generales bastante recientes y atenuadas por la persistencia de la relativa diversidad en las estructuras y políticas familiares en los Estados de la Unión Europea. La educación y atención de los más pequeños constituye a día de hoy una de las medidas fundamentales en aquellos países que pretenden conseguir una mayor igualdad de oportunidades en su sistema educativo y su mejora constituye una prioridad en los diversos marcos de acción estratégicos en materia de educación de la UE. Pero, además, la EAPI no sólo se ha convertido en un objetivo estratégico de la UE, sino también en un indicador del bienestar infantil dentro de la agenda europea para la inclusión y la cohesión social para informar sobre la situación de los niños y de sus derechos (FRA, 2009). A pesar de que no se tiene por objetivo profundizar teóricamente en el estudio de los diferentes sistemas educativos y de bienestar que se ocupan de la primera infancia, es obvio que la posibilidad de disponer de elementos de comprensión de las dinámicas generales es de gran utilidad heurística. Igualmente, resulta imprescindible revisar la creación y el progreso de diferentes estructuras, instituciones e instrumentos centrales que se crearon para el funcionamiento de la regulación y el marco legal de la UE en este terreno.

## 1. CON DERECHOS DESDE EL PRINCIPIO

El empoderamiento del ser humano asienta sus bases en la primera infancia, en la medida que para el mismo se precisa la garantía del derecho a una educación y atención de calidad desde el inicio del periodo vital para todos los niños como determinantes del desarrollo. Si bien, el tratamiento y la comprensión de la Educación y Atención de la Primera Infancia como un derecho de todos los niños y niñas en el mundo ha sido por primera vez reconocido sólo durante los últimos años (Friendly, 2001, p. 27). Así, a pesar de que el artículo 28 de la *Convención de los Derechos del Niño* (CDN) de 1989 trata sobre el derecho a la educación de los niños, cuando ésta fue escrita no especificó este derecho para la primera infancia, así como tampoco la inseparabilidad entre el cuidado y la educación hasta la *Observación General Número 7* del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas<sup>3</sup>. Esta disposición, de carácter no

---

<sup>3</sup> Esta Observación General lleva por título “Realización de los derechos del niño en la primera infancia” y atrae la atención sobre los derechos y necesidades de los niños pequeños, señalando

vinculante, se refiere a los derechos de todos los niños de edad más temprana y las necesidades especiales en lo que respecta a su crianza, protección y educación, así como de las obligaciones que incumben a los Estados Partes para garantizarlos, específicamente centradas en la primera infancia<sup>4</sup>. Igualmente reitera que los niños y niñas pequeños son portadores de todos los derechos consagrados en la CDN e interpreta que el derecho a la educación comienza en el nacimiento y está estrechamente vinculado al derecho del niño pequeño al máximo desarrollo posible, según dispone el artículo 6.2 de la Convención. Con todo ello, la interpretación del Comité sobrepasa la estrecha visión de la educación como escolarización, ofreciendo una visión comprehensiva y comunitaria de los servicios a lo largo de la primera y la posterior infancia, tanto para niños y padres como para cuidadores y educadores. Esta perspectiva permite a los padres y los centros en los hogares ofrecer estos servicios, y para muchos niños supone la subyacente continuidad sobre la que construir la progresión de su infancia (Woodhead y Moss, 2007, p. 7). La educación en la primera infancia forma parte del derecho a la educación, que se garantiza universalmente en los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, que tienen al menos dos elementos en común: el primero, que tácita o expresamente reconocen que el aprendizaje empieza con el nacimiento; y el segundo, que la atención y la educación en la primera infancia no son temas distintos e inconexos.

La observación, junto con el resto de comentarios son producto de la experiencia del Comité al examinar los informes de los Estados y que recogen el valioso aporte que ofrecen la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000) y la Declaración “Un mundo Apropiado para los niños” de la Sesión Especial de las Naciones Unidas a favor de la Infancia (2002). Asimismo, en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, 1990) se proclamaba que “el aprendizaje comienza con el nacimiento” y el Marco de Acción del Foro Mundial sobre Educación, celebrado en Dakar el año 2000, establece, como primer objetivo de la Educación para Todos (EPT), “expandir y mejorar la educación y atención integral en la primera infancia, especialmente para los niños y niñas más vulnerables y desaventajados”. En concordancia con el proceso iniciado en la Conferencia de Jomtien en 2010, la UNESCO organizó en Moscú la primera Conferencia Global sobre Educación en la Primera Infancia, en cuyo Marco de Acción se reconoce la dificultad para alcanzar antes de 2015 el primer objetivo de la EPT, ante lo cual se instaba a los gobiernos a desarrollar acciones concretas en materia de legislación, política y estrategias; ampliar el acceso y la aplicación del derecho a la educación en mayor escala; fomentar el análisis, la

---

que es necesario formular políticas, promulgar leyes y aplicar prácticas específicamente centradas en la primera infancia.

<sup>4</sup> Definida en la misma como “el periodo comprendido desde el nacimiento hasta los ocho años de edad” que incluye a todos los niños pequeños hasta el periodo de transición que culmina con su escolarización (Naciones Unidas, 2005).

investigación, el seguimiento y la evaluación del derecho a la atención y educación en la primera infancia; así como a aumentar la eficacia de los programas y aumentar los recursos y la cooperación para tales fines.

El desarrollo normativo específico en los tratados internacionales ha resultado insuficiente, en la medida que es en el ámbito no convencional y declarativo donde se han producido los principales compromisos — sin desdeñar la legislación nacional que en muchos países tiene un desarrollo importante — y la falta de reconocimiento del derecho a la EAPI, a diferencia de otras etapas educativas, ha incidido en un desarrollo desigual de los servicios y dotación de redes públicas. En general, parece que los países con una mayor tradición histórica en la provisión de esta etapa y mayor atención institucional a la primera infancia son aquellos que han desarrollado mayores acciones legislativas y políticas para los grupos vulnerables (UNESCO, 2004: 19). A este respecto, las políticas gubernamentales están destinadas a desempeñar un papel importante en el acceso de los niños desfavorecidos, vulnerables y discapacitados a los programas de EAPI. Ahora bien, son muy pocos los países que han creado marcos nacionales destinados a coordinar o financiar programas que abarquen la totalidad de los niños, en especial, para los menores de tres años en materia de salud, nutrición, cuidados, educación y desarrollo psicosocial representando verdaderamente una pérdida de oportunidades (UNESCO, 2006: 163). Mientras, en el resto de países aún permanecen pendientes las tareas de sensibilización, desarrollo de políticas efectivas de integración, así como de la recopilación de la información y estadísticas pertinentes (Eurochild, 2008).

En este sentido, un aspecto clave en la incorporación de políticas en pro de la niñez en la agenda de gobierno, es la participación de los Estados en las reuniones internacionales consultivas en que se acuerdan principios y estrategias que los países deberán implementar, pues esta agenda supranacional es crítica para señalar directrices de los gobiernos. Dentro del contexto de la Unión Europea, los intentos de dirigir las políticas en este terreno han resultado evidentes, si bien en distintos grados y no siempre de una manera coherente y coordinada, de modo que los países europeos han presentado una diversidad que no ha desaparecido desde la integración comunitaria, aunque desde entonces las orientaciones han resultado muy parecidas y se han dirigido hacia los mismos fines generales. Se pueden identificar algunas de estas tendencias pero con diferencias sustanciales en la intensidad, de modo que predeterminarlas resulta una tarea compleja en medio de la vasta diversidad que la misma abarca en su seno. La persistencia de la relativa diversidad en las estructuras y políticas de EAPI puede ser explicada, por un lado, desde los distintos cambios de ritmo más que desde las propias variaciones en este terreno (además del peso existente de tradiciones y culturas evolucionadas históricamente en la diferencia) y, por otro lado, desde la falta de competencia explícita que la UE posee en estos campos en aplicación del visible principio comunitario de la subsidiariedad. En efecto,

este tipo de competencia no se incluye de manera explícita en ninguno de los Tratados de la UE y “las primeras referencias en la legislación comunitaria se produjeron en campos tales como el de la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres, el de la libre circulación de trabajadores y el de la armonización entre la vida personal y familiar” (Ancheta, 2011, p. 298). Es evidente que una parte central de esta agenda era la perspectiva de la igualdad de género que implica tanto una mayor participación de la mujer en el mercado laboral como una mayor participación de los hombres en las responsabilidades familiares incluyendo el cuidado y la crianza de los niños. Indiscutiblemente, uno de los logros más significativos a este respecto fueron los acuerdos de la UE dentro del Programa de Igualdad de Oportunidades de Género, brindando beneficios considerables a los niños. Como parte exitosa del mismo Programa, destaca la amplia labor del grupo internacional Red del Cuidado Infantil y Otras medidas para Reconciliar el Empleo y las Responsabilidades Familiares (*Network on Child-care and Other Measures to Reconcile Employment and Family Responsibilities*), que funcionó desde 1986 hasta 1996 en las tres áreas que abarcaba: servicios para los niños, permisos parentales y los hombres como cuidadores. Este trabajo contribuyó a aumentar la conciencia en estas cuestiones y centrar la atención en la variación de los niveles de los servicios entre Estados miembros que adoptaron en 1992 la Recomendación del Cuidado Infantil<sup>5</sup>. Igualmente, el Consejo de Ministros de la Unión Europea adoptó un posicionamiento claro desde 1992 mediante la adopción de la mencionada *Recomendación* sobre el cuidado de los niños que supuso un compromiso político de todos los Estados miembros (doce entonces) para revisar y mejorar ciertos aspectos referentes a las políticas nacionales para la primera infancia de cada país. Este documento no sólo reclamaba iniciativas para la acción, sino que establecía una serie de principios y objetivos para guiar la misma. A pesar de que la Recomendación reflejaba un interés creciente por los niños y su atención, ésta sólo trataba de los niños de padres trabajadores, debido, en gran parte, a que sólo podía tomar iniciativas en relación a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, lo explica porque, inicialmente, en el nivel comunitario el cuidado de los hijos se trataba como una cuestión de igualdad. Ciertamente, se puede decir que, durante las tres últimas décadas del pasado siglo, el interés principal de la UE en la EAPI fue facilitar la entrada de los padres en el mercado laboral, haciendo el cuidado infantil más disponible en edades más tempranas. Es decir, los niños se

<sup>5</sup> La declaración completa de este enfoque puede encontrarse en la *Recomendación del Cuidado Infantil* adoptada por el Consejo de Ministros en el 31 de Marzo de 1992, la cual supone una declaración política más que una directiva legalmente vinculante, pero que identificaba entre las cuatro áreas en las que las iniciativas debían ser tomadas: “los servicios de cuidado infantil (Art. 3); el ambiente, estructura y organización del trabajo para hacerlo sensible a las necesidades de los trabajadores con niños” (Art. 5) y la “mayor participación de los hombres, en orden de alcanzar una distribución más equitativa de las responsabilidades parentales entre hombres y mujeres” (Art. 6), (Council of Ministers of the European Community, 1992, p. 14).

han visto afectados por las políticas para la igualdad de género en la UE, especialmente para superar los obstáculos en el empleo femenino, de modo que se han visto claramente afectados por sus objetivos y su política, pero casi siempre de manera indirecta, en la persecución del desarrollo económico. Ello ha llevado a los niños a la UE pero por la puerta de atrás, pues las actuaciones en este ámbito han priorizado las necesidades de los padres trabajadores y el mercado laboral por encima de las de los niños, de manera que no han sido el objetivo principal de las acciones comunitarias y se les ha presentado como “dependientes” o “barreras al trabajo” (Ruxton, 2005, p. 136).

La falta de responsabilidad directa sobre los más pequeños ha creado problemas a pesar de que el programa desarrollado por la *Childcare Network*, desde su enfoque holístico de los *Quality Targets in services for young children*<sup>6</sup>, proyectaba la propuesta de negociación de criterios comunes para la calidad del cuidado infantil entre los países, al tiempo que reconocía las áreas de diversidad nacional que deben ser valoradas. En este punto el papel del EU es clave, pues es en la generación de un marco legal, regulatorio, que se permite la concreción de los enunciados políticos supranacionales (adsritos por los países) y nacionales. La Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, por su parte, dedica su artículo 24 específicamente a los derechos de los niños y establece en su artículo 14 que “toda persona tiene derecho a la educación...”, provisión que también se recoge en el Protocolo adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y el Protocolo n° 12 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, que introduce la prohibición general de la discriminación. Si bien, a diferencia de la CDN, que reconoce a los niños como poseedores de derechos civiles, culturales, políticos, sociales y económicos, el centro de atención predominante en los tratados de la UE — ciudadanos como trabajadores — conlleva que los intereses de los niños estén excluidos, así como su consideración en la mayoría de áreas políticas. Así, donde los niños han sido referenciados en el nivel comunitario, se perciben desde una estrecha mira como mero objeto más que como sujeto de derechos humanos, enfoque cuyos valores subyacentes son, consecuentemente, bastante limitados (Cohen, 2004). Igualmente, existe una serie de influencias internacionales que han ido moldeando el desarrollo de los Estados europeos como la integración económica y la globalización. Con todo ello, es posible discernir la emergencia en el nivel de la UE de una perspectiva de la dimensión social por encima de la agenda de protección

---

<sup>6</sup> Los 40 objetivos de calidad en los servicios para la primera infancia fueron el resultado de un sólido trabajo de campo de la *EC Childcare Network* en 1996 para implementar objetivos específicos e interconectados en un programa de acción para el desarrollo de servicios para los más pequeños, constituyendo más que una prescripción universal una base para la negociación y la discusión que también ayudó a informar sobre el establecimiento de la *Recomendación del Cuidado Infantil* (European Commission Childcare Network, 1996).

—concretamente, en relación a la demografía, empleo, educación y cuidado infantil — que tiene implicaciones para los niños; dicho enfoque sitúa con fuerte énfasis las necesidades de la economía por encima de las de los ciudadanos en la actualidad (Ruxton, 2005, p. 19). Es evidente que los niños son un sector especialmente vulnerable de la población para la UE, sin embargo sus problemas específicos son principalmente el resultado de la ausencia de una política social en la UE y las prestaciones en servicios o conjunto de medidas muy variadas que tienen en común la aportación externa de recursos en forma de servicios o de retribuciones económicas para garantizar el bienestar de los más pequeños y de sus familias (Cochran, 1995).

En este contexto político, en marzo de 2002, el Consejo Europeo establecía los objetivos para la educación y atención infantil que los Estados miembros adoptaban en Barcelona para que el acceso a las plazas de estos servicios infantiles alcanzasen el 33 por ciento de los niños menores de 3 años y el 90 por ciento para los niños entre 3 y 6 años para el 2010 (European Council, 2002, p. 2). Así, la expansión y mejora de la EAPI de calidad se reconocían como unas de las prioridades fundamentales a realizar para los sistemas educativos europeos, si bien principalmente por motivos económicos tal y como lo demuestra su relación con la Estrategia de Lisboa como ejemplo más paradigmático (Urban, 2009). Asimismo, los objetivos de Barcelona similarmente se referían sólo a las “plazas de cuidado” bajo una agenda más amplia para el crecimiento y el trabajo, enfoque limitado que fue interpretado como un paso en retroceso, en la medida que está expresado puramente en términos cuantitativos, ignorando las necesidades de muchos niños y familias y el potencial social, cultural y educativo de estos servicios. Desde 2006 una serie de iniciativas políticas y eventos europeos han señalado la importancia de una EAPI de calidad entre las que se incluyen la *Comunicación de la Comisión Europea* de septiembre de 2006 *Efficiency and Equity in European Education and Training Systems* (European Commission, 2006) donde se hacía referencia de manera explícita a la educación preprimaria como “un medio efectivo para el establecimiento de la base de futuros aprendizajes, prevenir el abandono escolar, aumentar la equidad de los resultados educativos y los niveles de habilidades generales”. Estas y otras actividades como, en octubre de 2008, el Simposio Europeo *Early Matters: Improving Early Childhood Education and Care*, han fomentado que la mejora de la educación preprimaria sea una prioridad en los diversos marcos de acción estratégicos para educación en la UE, y los Estados miembros apoyen todas las formas de intervención en este terreno. En esa misma línea, a la luz de la conferencia de la Presidencia sobre *Excelencia y equidad en la educación infantil y la atención a la infancia* celebrada en Budapest en febrero 2011 donde se puso de manifiesto la necesidad de combinar la dimensión cuantitativa y cualitativa de la EAPI, como precedente del compromiso permanente de los Estados de la Unión Europea de las Conclusiones del Consejo sobre educación infantil y

atención a la infancia de alta calidad, accesible y asequible para todos. Asimismo, los *Objetivos de Europa de 2020* establecen que un “enfoque sistémico y más coherente para los servicios de educación infantil y atención a la infancia, a escala local, regional y nacional, con la participación de todas las partes afectadas, incluidas las familias” puede ayudar en el logro de reducir las tasas de abandono escolar temprano, al tiempo que a mitigar o paliar los riesgos de caer en la pobreza y la exclusión social de muchos ciudadanos europeos, insistiendo, de manera muy especial, en sus beneficios para los niños que proceden “de un entorno socioeconómico desfavorecido, de la inmigración o del medio gitano, o con necesidades educativas especiales, incluidas las que se derivan de discapacidades” (Comisión Europea, 2011, pp. 8–9). De este modo, la actual estrategia para 2020 pone el énfasis en un acceso equitativo generalizado, al tiempo que es determinante priorizar las medidas contra la exclusión porque es importante prestar atención específica a los problemas de los grupos más desfavorecidos. Para poner este enfoque en marcha “la Dirección General de Educación, y Cultura de la Comisión Europea ha lanzado recientemente un proceso de colaboración bajo el Método Abierto de Coordinación en educación y formación de la primera infancia” (Ruxton, 2011, p. 26). Con todo, abordar los derechos de la primera infancia implica entrar a discutir sus condiciones reales de realización y considerar también la dimensión de la equidad en la evaluación de la calidad de los programas, análisis que, a su vez, precisa la definición de una educación de calidad para todos los niños equitativamente accesible, asequible, aceptable y adaptable (Tomasěvski, 2006).

## **2. DIVERSIDAD Y DESIGUALDAD EN LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LA PRIMERA INFANCIA**

Como se acaba de exponer, en el plano discursivo y normativo, la Educación y Atención de la Primera Infancia ha aumentado significativamente en la agenda política comunitaria desde los noventa del pasado siglo, si bien el principio de subsidiariedad de la UE y los modelos de gobernanza nacionales imprimen y preservan las diferencias entre los sistemas nacionales a lo largo de su territorio. Desde este panorama, el actual enfoque de la Comisión reconoce la importancia de ir más allá de la conceptualización inicial de los servicios infantiles como mero cuidado infantil para las familias trabajadoras y abarca una perspectiva más integrada de la educación infantil y la atención de la primera infancia para responder a las necesidades de los niños de una forma holística a través de su desarrollo institucional y curricular. Así, la UE está considerada hoy una entidad de liderazgo en la provisión de la educación y atención de la primera infancia, de tal modo que las concepciones actuales, los modelos de provisión de los servicios y los niveles de financiación europeos de EAPI son

admirados mundialmente; aunque paradójicamente, es irónico que gran parte de la investigación en estas políticas tome como referente las evidencias estadounidenses, mientras que los propios autores más distinguidos de Norteamérica miran hacia Europa como ejemplo de modelos preferibles (Penn, 2009, p. 21). De hecho, es en los países europeos, incluidos los Estados miembros, donde se sitúa el centro del desarrollo y expansión de la EAPI, en el sentido de que los gobiernos europeos no sólo han estado en la vanguardia del progreso de la educación preescolar desde el siglo XIX en adelante, pero también han establecido las políticas familiares y de cuidado para ayudar a los ciudadanos en la parentalidad y la conciliación de las responsabilidades laborales y familiares.

Con todo, a pesar de que se ha dado cierta coherencia en la dirección de estas políticas y de su coordinación a través de la influencia creciente de dichas agendas, y en las agencias y los organismos trans e internacionales para expandir tanto la cantidad como la calidad de los servicios (surgiendo un consenso en los propósitos, objetivos, etc.), la dualidad de funciones presente en la etapa se constata en la existencia, en la mayoría de los países europeos, de un doble tipo de programas, distintos en función del objetivo que cumplen y la disponibilidad de los servicios que se organizan desde los dos enfoques diferenciados, trazando un mapa muy diverso a lo largo de la UE (Eurydice, 2009, p. 13). Además, al examinar la planificación y financiación de los gobiernos europeos, así como su cooperación como donantes a países en desarrollo, parece que este derecho de la primera infancia, y su carácter de indivisibilidad de los demás derechos, no sea ampliamente aceptado, de modo que la implementación de políticas de EAPI continúa siendo periférica con muchas limitaciones en su coordinación, lo que provoca la pérdida de oportunidades para muchos infantes, perpetuando las desigualdades desde la base. Concretamente, la falta de reconocimiento del derecho a la educación de la primera infancia, en contraposición a como se consideran otras etapas educativas, ha incidido en la privatización de estos servicios, especialmente allí donde la participación de los gobiernos en la financiación, organización y provisión de la educación para los niños y niñas en sus primeros años de vida, sigue siendo deficitaria y, en consecuencia, este tipo de iniciativas del sector privado va en aumento (OECD, 2012, 250). En este sentido, a pesar de los progresos realizados, lo cierto es que la mayoría de los Estados miembros de la UE ha fallado en el intento de alcanzar los objetivos estipulados en el ámbito comunitario, y aún existen cuestiones determinantes en lo que respecta a la falta de servicios disponibles, los elevados costes y la falta de accesibilidad de los servicios que resultan particularmente importantes en un momento como el actual de crisis económica y social, por sus consiguientes recortes en el gasto público (Ruxton, 2011, p. 25). El acceso a los servicios de EAPI se ve así dificultado por un número de factores hasta un punto tal que pone en riesgo de exclusión a los más pequeños del cuidado y la educación que precisan. Por esta razón las políticas o medidas para garantizar el principio de

igualdad de oportunidades han de ser revisadas no sólo desde estas barreras, sino también desde la calidad de la oferta educativa que se ofrece y el alcance de los resultados para los distintos colectivos. De igual manera, para abordar el tratamiento sistemático de la situación de estos niños se considera fundamental el desarrollo y la profundización del análisis de las relaciones entre las variables de las familias y la EAPI, con el fin de identificar y documentar los factores que están afectando a la inclusión o exclusión de los programas; sin embargo, en general, hay una carencia de estudios que exploren las relaciones entre este tipo de indicadores, en la medida que revelan el porcentaje de niñas y niños no matriculados pero nada nos dicen sobre quiénes son y de dónde provienen, ni por qué no participan en los mismos (Ancheta, 2012b). Asimismo, el Comité para los Derechos del Niño destaca, en sus informes al mismo, que muchos Estados ofrecen poca información sobre el resto de los derechos de la primera infancia, considerando la inexistencia o el limitado desarrollo de indicadores cualitativos con aptitud suficiente para determinar la naturaleza y la incidencia de los obstáculos específicos que producen y promueven la exclusión, discriminación y negación de los derechos humanos de los niños y especialmente de las niñas (Muñoz, 2012, pp. 16–18).

En este sentido, merece la pena recordar las advertencias de Tomasěvski (2004) sobre el rol de la educación en la lucha contra la exclusión social y en la prevención de conflictos, pues, en efecto, éste es demasiado importante para ser dejado fuera de la medición. De este modo, se hace necesaria la identificación temprana de las diferencias, así como la evaluación desde el nacimiento, en el compromiso por una buena labor y por comprender en profundidad a cada individuo y la ampliación de la asistencia sanitaria, educativa y social (Brazelton, y Greenspan, 2005, pp. 122–127). Sin embargo, es, generalmente en la realidad, a partir de las situaciones “más difíciles” que los profesionales se dan cuenta de que el niño no puede ser atendido de ningún modo que le sea provechoso sin la colaboración entre familia y profesionales (ONED, 2005). Es en este caso, cuando se trata de integrar en las estructuras ordinarias a los niños más vulnerables con necesidades especiales, que la relevancia de esta labor como otro indicativo del bienestar infantil, contrasta con cuán escasos son los trabajos comunitarios de comparación y seguimiento sistemáticos en este terreno (Ruxton, 2005: 82). Para obtener información completa y detallada y atender a los niños en estas situaciones de riesgo, existe la necesidad indispensable de una mayor colaboración intersectorial, tanto entre las diferentes instancias gubernamentales como entre éstas y las instituciones no gubernamentales. A este respecto, es la investigación comparada de las políticas de Educación y Atención de la Primera Infancia y el estudio de las evidencias internacionales lo que permite ampliar nuestra perspectiva en los distintos aspectos de este complejo campo que, a su vez, abarca un amplio espectro de políticas que inciden en las vidas de los más pequeños. De igual manera, se considera fundamental que el estudio comparado, desarrollado desde este prisma, se debe estructurar alrededor del análisis de

indicadores tanto del contexto sociodemográfico y socioeconómico en el que el sistema de EAPI es evaluado, así como de los resultados que el mismo produce, pero, sobre todo, de las medidas que lleva a cabo en las diversas áreas políticas (como los permisos parentales, las políticas familiares o de promoción del empleo o la contratación, el cuidado de la infancia y la educación infantil) (Ancheta, 2012b, p. 8). En este sentido, por un lado, la necesidad de una mayor investigación se hace patente no sólo por la falta de información sobre la calidad, financiación y costes de la EAPI, sino, especialmente, en contraposición con los efectos de la recopilación de información sobre algunos de los aspectos y de su seguimiento en el aprendizaje y el desarrollo infantil. Más allá la falta de políticas coherentes de seguimiento en el nivel nacional dificulta a los países la obtención de una panorámica completa de los servicios que proveen e impide las comparaciones intra e internacionales de las políticas y de sus resultados (OECD, 2006). De otro lado, el estudio aplicado de los sistemas de EAPI se refiere al análisis sobre cualquiera de sus aspectos, tanto desde un enfoque cualitativo como cuantitativo, a través de diferentes metodologías, entre las que encontramos análisis descriptivos y experimentales que nutren la investigación comparativa de políticas y programas para evaluar su efectividad, mayormente desde una perspectiva económica que se fundamenta en estudios consistentes sobre el impacto y los costes de las mismas, así como el retorno o los beneficios de la inversión realizada (OECD, 2011). Por todo ello, no sólo es necesario desarrollar y construir estudios que sean rigurosos en su diseño y amplias bases de datos que puedan conectar la información entre los diversos sectores de la EAPI, sino que también debemos asegurar que éstos están relacionados con investigaciones rigurosamente diseñadas si la pretensión es utilizar y comparar los datos para informar sobre los avances y mejoras de los programas (Ancheta, 2013).

### **3. SIGLO XXI: ¿UN NUEVO MILENIO DE LA PRIMERA INFANCIA?**

La falta de reconocimiento de los niños y niñas más pequeños como sujetos de derecho propio, y de su correspondiente marco de implementación o aplicación, resultan factores críticos para la perpetuación de la débil o ausente exigencia a los gobiernos para cumplir con sus responsabilidades. A día de hoy, la realidad es positiva en la UE en el sentido de que la preocupación y la conciencia pública en la provisión de los servicios de EAPI comienzan a concebirse como un *bien público*, a falta de discusión en este sentido y que este trabajo ha tratado de argumentar a favor de un necesario cambio de tratamiento y percepción de la EAPI como un derecho fundamental de todos los niños. Desde esta perspectiva, la CDN como instrumento de derecho, permite reafirmar valores sociales y orientaciones de la práctica tanto en los niveles del Estado, la comunidad, la familia y la primera infancia, pues sólo desde el reconocimiento espe-

cífico de que los niños pequeños son seres humanos y ciudadanos dotados de derechos (“el derecho a tener derechos” [Cillero, 2001, pp. 49–63]) se puede dar un avance trascendental, lo que conlleva, además, reconocer el principio de prioridad y protección especiales, por sus condiciones de ser un sujeto en desarrollo, y que le corresponden derechos específicos. En relación con la primera infancia, tal propósito no ha resultado fácil de lograr, debido a diversas razones como (Myers, 1995): el énfasis de algunas de las disposiciones de la CDN en las necesidades básicas sobre otros aspectos fundamentales vinculados al desarrollo integral, repercutiendo asimismo en el hecho de contemplar una definición estrictamente escolar de la educación en el artículo 28, o, adicionalmente, que la Cumbre Mundial por la Infancia de 1990 interpretara y priorizara ciertas partes de la CDN, con la consecuencia de que los Planes Nacionales de Acción fueran formulados, básicamente, con respecto a las metas dispuestas por la Cumbre más que hacia la Convención misma. Con todo ello, las actividades de seguimiento de la CDN han sido débiles en relación con esta temática, en la medida en que han enfatizado indicadores cuantitativos para planificar y evaluar la Convención, basándose en medidas de consenso que pueden ser comparadas internacionalmente, pero que no han permitido determinar el estado de la primera infancia en sus diversas dimensiones mediante el desarrollo de indicadores cualitativos para determinar la naturaleza y la incidencia de los obstáculos específicos que producen y promueven la exclusión, discriminación y negación de los derechos humanos en esta etapa del ciclo vital. La construcción y el uso de indicadores sobre la EAPI continúa siendo un tema abierto a la discusión entre los especialistas (Ancheta, en prensa), ya que su definición alcanzan aspectos sociales, políticos y culturales que son, por antonomasia, relativos e inseparables de las instituciones, organizaciones y reglamentos elaborados en torno a la primera infancia por los que ésta, a su vez, se ve instituida y remodelada.

Este escenario trae peligrosas implicaciones para los contenidos y los currículos en educación y atención a la primera infancia, en lo que respecta a su adaptabilidad al interés superior del niño y su aceptabilidad conforme a unos mínimos criterios de calidad (Tomashevski, 2006), así como también en la distribución de los servicios que afectan a la accesibilidad y asequibilidad de estos sistemas. Debido a múltiples razones la perspectiva de la educación en la primera infancia como un derecho humano, suele ser suplantada por una visión economicista y utilitarista, que se sustenta en la idea de crear “capital humano”, si bien, una educación en la primera infancia basada en derechos humanos, requiere prestar atención a las necesidades y derechos del niño o niña individualmente considerada, lo cual evidentemente lleva a un beneficio para su futuro, pero principalmente en su situación actual. La educación y atención infantil pueden ser un instrumento al servicio de la protección de la infancia y de la prevención de riesgos, pero sobre todo por el valor propio de la primera infancia hoy y en sí misma, se debe garantizar el derecho de los niños pequeños para que se de a la

EAPI la prioridad que merece. Igualmente, la atención y educación en la primera infancia, desarrollada desde una perspectiva de derechos humanos, no solamente tiene la posibilidad de preparar a las personas para su vida futura y para construir mejores condiciones económicas, sino además para promover la paz dentro de la comunidad y las naciones, para promover la equidad, estimular la movilidad inter generacional y superar la pobreza.

Por todo ello, es necesario dar cuenta de la falta de conciencia social hacia la infancia, como categoría diferente que adquiere significado dentro del contexto social y cultural específico, desde el prisma occidental que ha tendido a homogeneizarla (Verhellen, 2000, p. 20). La infancia se construye desde distintas cosmovisiones, por lo que es necesario comprenderla en un proceso que facilite el diálogo, el respeto y la construcción de la igualdad real; si bien, los derechos humanos de los niños y niñas son indivisibles, de modo que no es aceptable diferir la aplicación de sus derechos, bajo el pretexto de realizar otros, entendiendo que dicha indivisibilidad no sólo es una característica esencial de los derechos humanos, sino además una condición para su garantía efectiva y para los procesos de desarrollo sostenible (Muñoz, 2012). Dicha opción se basa en el supuesto de que “la protección de los derechos del niño sólo puede ser lograda mediante la provisión de una atención holística cualitativa desde el comienzo”, pero trasladando los principios y artículos de la CDN a los términos más concretos implicados en el desarrollo del niño, la total implementación de este tratado se hace más factible (De los Ángeles–Bautista, 2001). Para ello, es importante entender que nuestra imagen de los niños es una construcción social creada por el hombre que surge de nuestras expectativas y que los niños no son niños “por naturaleza”, si no que, de hecho, desde la perspectiva histórica, la consideración de los niños como categoría social diferente, es una creación muy reciente. La comprensión de la construcción social del niño deriva, principalmente, de investigaciones históricas occidentales y, aunque difiriendo en sus posicionamientos, constatan que se han dado diferentes enfoques significativos de los niños. Sin embargo, puede deducirse también de la investigación el hecho de que existen diversas maneras de comportamiento hacia la infancia en diferentes culturas en el mismo momento, es decir, el estudio etnográfico pone en evidencia que las imágenes del niño pueden cambiar no sólo a través del tiempo, sino de una cultura a otra. Todos estos saberes son inseparables de las instituciones, de las organizaciones y de los reglamentos elaborados en torno a la categoría de infancia que a su vez se ve instituida y remodelada por ellos. Estas categorías reflejan avances importantes pero a ritmos excesivamente lentos y dispares, que continúan retardando el reconocimiento a la titularidad de todos los derechos humanos y por lo tanto el derecho a una ciudadanía plena de todos los niños y niñas durante la primera infancia.

Asimismo, es posible discernir la emergencia de una perspectiva de la dimensión social por encima de la agenda de protección —concretamente, en

relación a la demografía, empleo, educación y cuidado infantil — que tiene implicaciones para los niños; dicho enfoque sitúa con fuerte énfasis las necesidades de la economía por encima de las de los ciudadanos en la actualidad, pues, a pesar de que los niños son un sector especialmente vulnerable de la población, sus problemas específicos son principalmente el resultado de la ausencia de políticas sociales más amplias (Ruxton, 2005). Debido a múltiples razones (que incluyen el limitado desarrollo normativo, la persistencia de visiones patriarcales y adulto-céntricas, la injerencia de los organismos financieros internacionales en la definición de las políticas educativas, la subordinación de dichas políticas a las necesidades del mercado y la falta de interés de los gobiernos), la perspectiva de la educación en la primera infancia como un derecho humano suele ser reducida a una visión del “capital humano” (en la posibilidad de preparar a las personas para su vida futura y para construir mejores condiciones económicas), cuya constatación ayuda a explicar la hegemonía del discurso instrumental sobre la necesidad de justificar con argumentos productivistas la dotación de recursos públicos en esta etapa (Education International, 2010, p. 16). Dicha visión anula a los sujetos centrales —los niños y las niñas— impidiendo su participación activa y alimentando grandes asimetrías estructurales, además de reducir la riqueza cultural y diversidad intrínseca de los procesos pedagógicos a simples mecanismos de acumulación. La superación de esos obstáculos estructurales no se soluciona siguiendo las leyes del mercado, sino con el cambio y la generación de nuevas lógicas basadas en el respeto a la diversidad y el ejercicio de una educación y atención en la primera infancia basada en los derechos humanos, prestando atención a las necesidades y derechos individualmente, lo cual evidentemente lleva a un beneficio en su futuro, pero principalmente en su situación actual (Muñoz, 2012, pp. 16–18).

Los niños más pequeños son ciudadanos de derecho propio que debemos de respetar y, al mismo tiempo, son especialmente vulnerables y se ven afectados por la inequidad y la injusticia social por lo que la garantía de sus derechos ha de ser una responsabilidad pública compartida. Ante todo, no es una cuestión de derechos infantiles, sino de derechos humanos de los niños para marcar la diferencia (Ruxton, 2005, p. 147) y no sólo como futuros seres humanos, pero como humanos de pleno derecho en el presente. Asimismo, la Educación y Atención de la Primera Infancia constituye una necesidad fundamental para cualquier sociedad a través de la que se construyen y reconstruyen las culturas, se perpetúan las tradiciones y se posibilitan la innovación y la transformación (Urban, 2009). La educación y atención infantil pueden ser un instrumento al servicio de la protección de la infancia y de la prevención de riesgos en las sociedades europeas, pero sobre todo por el valor propio de la primera infancia hoy y en sí misma, se debe garantizar el derecho de los niños pequeños a tener acceso a la educación preescolar, así como a actividades recreativas y de tipo asistencial, en todo tipo de situaciones. Como conclusión final y mirando hacia

el futuro desde la perspectiva amplia y holística que considera el modo en que la política, los servicios, las familias y las comunidades pueden apoyar el desarrollo temprano y el aprendizaje de los niños, es determinante establecer opciones políticas a modo de observaciones para los responsables en la toma de decisiones, gobiernos y principales grupos de interés, a tener en cuenta en aras del éxito de las políticas en este campo intentando promover la equidad de derechos durante la primera infancia. El pasado siglo ha pasado a la historia como el siglo de la infancia y, sin embargo, este grupo social sigue encontrando diversos obstáculos para realizar sus derechos en las sociedades europeas, esencialmente en el actual panorama de incertidumbre que pone en tela de juicio los avances en este y otros terrenos pertenecientes al capítulo de los derechos sociales alcanzados; el nuevo siglo XXI y el Nuevo Milenio han instaurado un discurso firme en pro de la primera infancia en las sociedades europeas, no obstante el interrogante queda abierto en este horizonte para una respuesta efectiva y eficaz en la garantía de sus derechos desde instancias supranacionales y su verdadera aplicación desde las políticas nacionales. Finalmente, tampoco se puede desdeñar la importancia de los avances que los países deberían realizar hacia la adopción de políticas de Estado en materia de atención y educación de la primera infancia, de manera que perduren a lo largo de diferentes gobiernos y fomenten soluciones duraderas, que ayuden a desarrollar una visión a medio y largo plazo, impacten en la cultura de la sociedad y construyan una institucionalidad firme de los derechos sociales y educativos de la infancia.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANCHETA ARRABAL, A. (2012a): “El Derecho a la Educación y Atención de la Primera Infancia en la Europa Actual”. *Educatio Siglo XXI*, vol. 30, n. 2, pp. 129–148.
- ANCHETA ARRABAL, A. (2012b): *La educación y atención de la primera infancia en la Unión Europea: un estudio comparado entre los sistemas de Suecia, Reino Unido y España*. Valencia: Dpto. Educación Comparada e Historia de la Educación.
- ANCHETA ARRABAL, A. (2013): “Avances y desafíos de la Comparación Internacional de la Educación y Atención de la Primera Infancia”. *Revista Española de Educación Comparada*, Monográfico: La Educación Infantil en perspectiva europea, n. 21 (1), pp. 145–176.
- ANCHETA ARRABAL, A. (en prensa): “El desarrollo y seguimiento de las políticas para la educación y atención de la primera infancia en el contexto europeo”. *Perfiles Educativos*.
- BRAZELTON, T. B. y Greenspan, S. L. (2005): *Las necesidades básicas de la infancia. Lo que cada niño precisa para vivir, crecer y aprender*. Barcelona: GRAÓ.

- CILLERO M. (2001): “Los Derechos del niño: de la proclamación a la protección efectiva”. *Justicia y Derechos del Niño*, n. 3, Buenos Aires, UNICEF, pp. 49–63.
- COCHRAN, M. (1995): “European child care in global perspective”. *European Early Childhood Education Journal*, no. 3, vol. 1, 1995, pp. 61–72.
- COMISIÓN EUROPEA (2011): «Conclusiones del Consejo sobre educación infantil y atención a la infancia: ofrecer a todos los niños la mejor preparación para el mundo de mañana». *Diario Oficial de la Unión Europea* (15.6.2011).
- DE LOS ÁNGELES–BAUTISTA, F. (2001): “Rights from the start: ECD and the Convention on the Rights of the Child (CRC)”: 1. *Early Childhood Matters*, no.98 (the bulletin of the Bernard Van Leer Foundation).
- EDUCATION INTERNATIONAL (2010): *Early Childhood Education: a global scenario*. Brussels: Education International, 2010.
- EUROCHILD (2008): “Improving the Wellbeing of Young Children in Europe: The Role of Early Years Services”, *Seminar report*, <http://www.eurochild.org> (4/12/2009).
- EUROPEAN COMMISSION (2006): *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Efficiency and equity in European education and training systems*, COM (2006) 481 final of 8 September.
- EURYDICE (2009): *Early Childhood Education and Care in Europe: Tackling Social and Cultural Inequalities*. Brussels: Eurydice.
- FRIENDLY, M. (2001): *The state of the world's children 2001: Early childhood*. New York: UNICEF.
- FUNDAMENTAL RIGHTS ASSOCIATION (FRA) (2009): *Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union*. FRA.  
[http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/RightsOfChild\\_summary-report\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/RightsOfChild_summary-report_en.pdf) (02/12/2010)
- GUDBRANDSSON, B. (2005): *Rights of Children at Risk and in Care*. Estrasburgo: Consejo de Europa, Social Policy Department, Directorate General III– Social Cohesion.
- MYERS, M. (1995): “The Convention on the Rights of the Child: Moving Promises to Action”. *The Consultative Group on Early Childhood Care and Development. Co-ordinator's Notebook* no. 17.
- MUÑOZ, V. (2012): “Derechos desde el principio. Atención y Educación en la Primera Infancia”. *Global Campaign For Education*  
<http://www.campaignforeducation.org> (12/01/2013).
- NACIONES UNIDAS. COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (2005): *Observación General n° 7 (2005). Realización de los derechos del niño en la primera infancia*. CRC/C/GC/7 14 de noviembre de 2005.
- OECD (2001): *Starting Strong I: Early Childhood Education and Care*. OECD: Paris.
- OECD (2006): *Starting Strong I: Early Childhood Education and Care*. OECD: Paris.
- OECD (2012): *Education at Glance*. OECD: Paris.

- ONED (2005): *Observatoire national de l'enfance en danger, Rapport de 2005*. ONED. <http://www.oned.gouv.fr/documents/Rapport-ONED.pdf> (Consultado en septiembre de 2006).
- PENN, H. (2009): *ECEC. Key lessons from research for policy makers*. European Commission: Directorate-General for Education and Culture. [http://www.nesse.fr/nesse\\_top/tasks/analytical-reports/ecec-report\\_pdf](http://www.nesse.fr/nesse_top/tasks/analytical-reports/ecec-report_pdf) (Consultado en julio 2010).
- RUXTON, S. (2005): *What about us? Children's Rights in the European Union. Next Steps*. EURONET. <http://www.euronet.org> (15/11/2006).
- RUXTON, S. (2011): *Child Well Being and Quality of Childcare*. Brussels: European Commission. Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG. European Alliance for Families.
- SEN, A. (2000): *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Ed. Planeta.
- TOMASĚVSKI, K. (2004): "Indicadores del derecho a la educación". *Revista IIDH* (San José de Costa Rica), 40, pp. 341–388.
- TOMASĚVSKI, K. (2006): *Human Rights Obligations in Education: The 4-A Scheme*. Nijmegen. Wolf Legal Publishers, 2006.
- UNESCO (2004): *Orientaciones para la implementación del proyecto de revisión de políticas para la primera infancia*. Paris: UNESCO/OCDE.
- UNESCO (2006): *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2007: Bases sólidas. La atención y educación de la primera infancia*. Paris: UNESCO.
- URBAN, M. (2009): *Early Childhood Education in Europe. Achievements, Challenges and Possibilities*. Brussels: Education International.
- VERHELLEN, E. (2000): *Convention on the rights of the child: background, motivation, strategies, main themes*. Leuven: Garant. 3<sup>rd</sup> ed.
- WOODHEAD, M. y MOSS, P. (eds.) (2007): "Early Childhood and Primary Education". *EARLY CHILDHOOD IN FOCUS 2 Transitions in the Lives of Young Children*. Milton Keynes, United Kingdom: The Open University.