

BID. T 7532

UNIVERSIDAD DE VALENCIA

**FACULTAD DE FILOSOFÍA
Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN**

**Departamento de Educación Comparada
e Historia de la Educación**

**LA EDUCACIÓN Y ATENCIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA
EN LA UNIÓN EUROPEA: UN ESTUDIO COMPARADO.**

TESIS DOCTORAL

**Director: Dr. Luís Miguel Lázaro Lorente
Doctoranda: Ana Ancheta Arrabal**

Valencia, 2010

UMI Number: U607578

All rights reserved

INFORMATION TO ALL USERS

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

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



UMI U607578

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

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



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

b20775660

i 2260683X

CB 0002179649

INTRODUCCIÓN. Pp. 1-30.

PRIMERA PARTE: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LA EDUCACIÓN Y ATENCIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA. Pp. 31-121.

Capítulo 1. Aproximación histórica de la educación y atención de la primera infancia hasta la Pedagogía Moderna. Pp. 33-87.

1.1 De la sensibilidad de la pedagogía clásica y la invisibilización del régimen feudal para con la primera infancia. Pp. 37-41.

1.2 El surgimiento de la identidad y especificidad de la primera infancia. Pp. 42-46.

1.3 El reconocimiento de la primera infancia como sujeto de educación. Pp. 47-51.

1.4 Institucionalización de la educación y la atención de la primera infancia. Pp. 51-62.

1.5 Los precursores de la pedagogía infantil: el origen de las escuelas de párvulos. Pp. 61-70.

1.6 La expansión de los sistemas educativos nacionales y la sistematización de la educación preescolar como nivel educativo. Pp. 71-78.

1.7 La Pedagogía Infantil Moderna. Pp. 78-87.

Capítulo 2. El impacto de la psicología del desarrollo y la pedagogía infantil en la concepción actual de la primera infancia. Pp. 89-124.

2.1 La Psicología Infantil como base científica de la Primera Infancia. Pp. 89-94.

2.2 Las profundas transformaciones de las sociedades occidentales en el siglo XX. Pp. 95-100.

- 2.3 Los derechos intrínsecos de la primera infancia: la legislación internacional a favor de la protección de la infancia y las primeras políticas familiares. Pp. 101-110.**
- 2.4 La revolución sentimental derivada del naturalismo pedagógico y el aislamiento del niño de los contactos precoces con la vida social. Pp. 110-113.**
- 2.5 Los movimientos en favor de la escolarización universal de la infancia y la creación de las estructuras efectivas para la reclusión institucional de los niños. Pp. 113-117.**
- 2.6 El desarrollo positivo de las ciencias humanas y de la medicina infantil en la dirección científica de la conducta infantil y la organización metódica de la escuela. Pp. 117-124.**

SEGUNDA PARTE: LA IMPORTANCIA Y EXTENSIÓN DE LA PROVISIÓN DE LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN Y ATENCIÓN PARA LA PRIMERA INFANCIA EN UN MUNDO GLOBALIZADO. Pp. 125-268.

Capítulo 3: La atención y educación de la primera infancia como derecho humano en el contexto mundial actual. Pp. 127-162.

- 3.1 El Estado de bienestar y la perspectiva de la exclusión social actuales. Pp. 128-134.**
- 3.2 El desarrollo de las políticas familiares y las tendencias de emancipación e incorporación laboral de las mujeres en apoyo de la primera infancia. Pp. 134-148.**
- 3.3 La atención y educación de la primera infancia en los tratados internacionales. Pp. 148-157.**
- 3.4 Las últimas aportaciones científicas recientes en el desarrollo de la primera infancia. Pp. 157-162.**

Capítulo 4: Concepto actual de atención y educación para el desarrollo integral de la primera infancia: hacia una concepción inclusiva de su realidad. Pp. 163-203.

4.1 La primera infancia en la actualidad. Pp. 163-178.

4.2 Los beneficios de la participación en programas de educación y atención de la primera infancia. Pp. 178-191.

4.3 El desarrollo de políticas favorables al desarrollo y la expansión de la educación y atención de la primera infancia. Pp. 191-203.

Capítulo 5: El presente de la educación y atención de la primera infancia en el mundo desarrollado y en el mundo en desarrollo. Pp. 205-244.

5.1 Progresos globales hacia la consecución del Objetivo 1 de la Educación Para Todos. Pp.205-219.

5.2 Desafíos planteados por los datos y el seguimiento de la educación y atención de la primera infancia. Pp. 220-234.

5.3 Los niños desfavorecidos y vulnerables y la consecución de la educación y atención de la primera infancia. Pp. 234-244.

Capítulo 6: Hacia una educación de la Primera Infancia inclusiva e integradora. Pp. 245-262.

6.1 El avance hacia una atención y educación de la primera infancia y los fenómenos actuales de exclusión social. Pp. 245-252.

6.2 La primera infancia: un constructo social que descuida a los más pequeños. Pp. 252-261.

6.3 La promoción de la inclusión social y el respeto por la diversidad en los entornos de la primera infancia. Pp. 261-268.

TERCERA PARTE: CONTEXTUALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN Y ATENCIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA EN LA UNIÓN EUROPEA. LOS PROCESOS DE GLOBALIZACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN DE LAS SOCIEDADES EUROPEAS. Pp. 269-416.

Capítulo 7: Avances, desafíos y tendencias de la educación y atención de la primera infancia en los países desarrollados. Pp. 271-315.

7.1 Las transformaciones de los últimos años en el mundo occidental. Pp. 273-283.

7.2 Estado actual de la educación y atención de la primera infancia en los países desarrollados. Pp. 283-311.

7.3 La pedagogía prescriptiva de los servicios para la primera infancia. Pp. 311-315.

Capítulo 8: Avances, desafíos y tendencias de las políticas para la primera infancia en la Unión Europea. Pp. 317-365.

8.1 Realidad actual en la Unión Europea. Cambios demográficos, sociológicos y familiares. Pp. 317-329.

8.2 Desarrollo de políticas de atención y educación de la primera infancia en la UE. Pp. 329-343.

8.3 Los derechos de la primera infancia en la UE. Pp. 343-365.

Capítulo 9. Situación de la primera infancia y servicios de educación y atención de la primera infancia en los países de la Unión Europea. Pp. 367-419.

9.1 Situación de la primera infancia en la UE. Pp. 367-383.

9.2 Factores contextuales del bienestar infantil en la UE. Pp. 383-398.

9.3 Expansión y desarrollo de los servicios para la educación y atención de la primera infancia en la Unión Europea. Pp. 398-419.

CUARTA PARTE: INVESTIGACIÓN COMPARATIVA DE LA EDUCACIÓN Y ATENCIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA EN SUECIA, REINO UNIDO (INGLATERRA) y ESPAÑA. Pp. 421-781.

Capítulo 10. Suecia. Pp. 429-497.

10.1 Sistema sueco de bienestar y los servicios para la primera infancia. Pp. 432-448.

10.1.1 El modelo de bienestar sueco y sus políticas familiares. Pp. 432-437.

10.1.2 Competencias legislativas y ejecutivas sobre el sistema de bienestar infantil. Pp. 438-440.

10.1.3 Financiación y cobertura del sistema de bienestar infantil. Pp. 441-443.

10.1.4 Los servicios de atención de la primera infancia. Pp. 443-450.

10.2 El sistema educativo sueco y los servicios de educación y atención de la primera infancia. Pp. 451-495.

10.2.1 Ordenación, principios y finalidad del sistema nacional de educación sueco. Pp. 451-454.

10.2.2 Organismos, estructura y competencias en educación. Pp. 454-458.

10.2.3 Desarrollo y expansión institucional de la red de provisión de EAPI. Pp. 458-466.

10.2.4 Costes, financiación y sistema de provisión de la EAPI. Pp. 466-474.

10.2.5 Estructura y organización curricular de la EAPI sueca. Pp. 474-477.

10.2.6 La implementación, orientación y seguimiento de calidad de la EAPI en Suecia. Pp. 477-483.

10.2.7 Formación y condiciones laborales del personal. Pp. 483-492.

10.2.8 Equidad e inclusión del sistema de EAPI. Servicios de EAPI para niños con necesidades o dificultades especiales. Pp. 492-497.

Capítulo 11. Inglaterra. Pp. 499-578.

11.1 El sistema británico de bienestar y los servicios para la primera infancia. Pp. 503-533.

11.1.1 El modelo de bienestar británico y sus políticas familiares. Pp. 503-509.

11.1.2 Competencias legislativas y ejecutivas sobre el sistema de bienestar. Pp. 509-513.

11.1.3 Financiación y cobertura del sistema de bienestar. Pp. 513-516.

11.1.4 Los servicios de atención de la primera infancia y las medidas de conciliación de la vida familiar y la vida laboral. Pp. 517-533.

11.2 El sistema educativo inglés y los servicios de educación y atención de la primera infancia. Pp. 534-578.

11.2.1 Ordenación, principios y finalidad del sistema nacional de educación inglés. Pp. 534-538.

11.2.2 Organismos educativos, estructuras y competencias en educación. Pp. 538-542.

11.2.3. Desarrollo y expansión institucional de la red de provisión de EAPI. Pp. 542-551.

11.2.4 Costes, financiación y sistema de provisión de la EAPI. Pp. 551-556.

11.2.5 Estructura y organización curricular de la EAPI inglesa. Pp. 556-559.

11.2.6 La implementación, orientación y seguimiento de la calidad de la EAPI en Inglaterra. Pp. 559-565.

11.2.7 Formación y condiciones laborales del personal. Pp. 565-571.

11.2.8 Equidad e inclusión del sistema de EAPI y los niños con necesidades o dificultades especiales. Pp. 572-578.

Capítulo 12. España. Pp. 579-662.

12.1 El sistema de bienestar español. Pp. 583-613.

12.1.1 El modelo de bienestar español y sus políticas familiares. Pp. 583-589.

12.1.2 Competencias legislativas y ejecutivas sobre el sistema de bienestar infantil. Pp. 590-596.

12.1.3 Financiación y cobertura del sistema de bienestar infantil. Pp. 596-602.

12.1.4 Los servicios de atención de la primera infancia y conciliación de la vida laboral y familiar. Pp. 602-613.

12.2 Sistema educativo español y los servicios de educación y atención de la primera infancia. Pp. 613-662.

12.2.1. Ordenación, principios y finalidad del sistema nacional de educación español. Pp. 613-616.

12.2.2 Organismos, estructuras y competencias en educación. Pp. 616-620.

12.2.3 Desarrollo y expansión institucional de la red de provisión de EAPI. Pp. 620-628.

12.2.4 Costes y financiación del sistema de provisión de la EAPI en España. Pp. 628-633.

12.2.5 Estructura y organización curricular de la EAPI en España. Pp. 634-638.

12.2.6 La implementación, orientación y calidad de los servicios de EAPI en España. Pp. 638-646.

12.2.7 Formación y condiciones laborales de personal. Pp. 646-652.

12.2.8 Servicios de EAPI para niños con necesidades o dificultades especiales. Pp. 652-662.

Capítulo 13. Estudio comparativo de la educación y atención de la primera infancia en Suecia, Reino Unido y España. Pp. 663-720.

13. 1 Yuxtaposición. Pp. 663-669.

13. 2 Conclusiones comparativas desde la perspectiva de la equidad. Pp. 698-720.

GENERAL DISCUSSION AND FINAL CONCLUSIONS. Pp. 721-781.

BIBLIOGRAFÍA. Pp. 783-844.

INTRODUCCIÓN.

Mundialmente, resulta un hecho aceptado que los primeros años de la vida requieren un tratamiento diferenciado, ya sea porque la educación primera y temprana los convierta en decisivos o bien porque, sencillamente se conceda una cierta especificidad al proceso de maduración de un ser aún en crecimiento. Así, se viene asumiendo, cada vez más que los primeros años son un periodo de desarrollo excepcional del cerebro en que las experiencias infantiles sientan las bases del aprendizaje ulterior. Si bien, esta concepción, a su vez, se conjuga con una conceptualización holística de la educación infantil, a luz del paradigma del aprendizaje a lo largo de toda la vida, que requiere la asunción particular de los diversos ambientes de aprendizaje (instituciones formales, educación no formal, informal, etc.) en que ésta tiene lugar. No se trata, pues, de una cuestión de límites cronológicos, sino más bien de comprender que el proceso educativo acompaña al ser humano durante toda su vida.

A efectos de tratamiento, este trabajo se ajusta a la convención, cada vez más admitida, de que la primera infancia comprende el periodo que va desde el nacimiento hasta la edad de ocho años, asumiendo que entonces todos los niños deben estar escolarizados en la enseñanza primaria, inspirándose en el primer objetivo de la *Educación Para Todos* (EPT) relativo al Marco de Acción de Dakar. Este Informe se centra a la vez en la *atención y educación* de los más pequeños, definiendo el término “atención” por el que, generalmente, engloba los cuidados en materia de salud, higiene y nutrición recibidos por los niños en un entorno protector y seguro que promueve su bienestar cognitivo y socioafectivo; y la acepción del término “educación” es mucho más amplia que el de enseñanza preescolar, ya que engloba mucho más. A este respecto, cabe decir que ambas forman parte de un todo, ya que son necesarias para propiciar el crecimiento, el desarrollo y el aprendizaje globales, y se consideran inseparables tal como se enuncia en el Marco que utiliza la siguiente definición¹:

¹ MYERS, R.: *Thematic study: Early Childhood care and development. Prepared for Education for All 2000 Assessment*. Paris. UNESCO, 2000. P. 4.

“La atención y educación de la Primera Infancia² sustentan la supervivencia, el crecimiento, el desarrollo y el aprendizaje de los niños –incluyendo la salud, la nutrición, la higiene y el desarrollo cognitivo, social, físico y afectivo– desde su nacimiento hasta su ingreso en la escuela primaria³ en contextos formales, no formales e informales”.

Con todo, la educación y atención de la primera infancia (EAPI de aquí en adelante) es un concepto reciente que en la actualidad implica, fundamentalmente, un modo propio de entender la educación de los más pequeños. Es importante reconocer y apreciar que la diversidad de las concepciones y enfoques de la *primera infancia* varían en función de las tradiciones locales, las culturas, las estructuras familiares y la organización de la enseñanza primaria. En este sentido, por ejemplo, la Educación Pre-primaria es otro concepto que resulta de la comprensión de la primera infancia desde el punto de vista educativo y que también es objeto de revisión constante para las autoridades educativas. De este modo, la concepción de la Educación Pre-primaria que incluye, según la *International Standard Classification of Education* (ISCED, Clasificación Internacional Estándar de Educación)⁴, los programas comprendidos en la institucionalización de la educación y las actividades de aprendizaje para los individuos antes de su entrada en la educación primaria que ofrecen actividades de aprendizaje intencionadas y estructuradas en una escuela o centro (en oposición al hogar) para infantes de al menos 3 años de edad. Como es natural existen, anteriores a esta primera noción, asunciones poco específicas pero presentes de la primera infancia como una etapa separada de la edad adulta que debe de ser expresada en términos de estatus o posición social, es decir, la particular forma que esta diferenciación adquiere como concepción o producto de cómo se concibe la infancia desde los distintos puntos de vista culturales, sociales y particulares. Hablar de concepciones es, entonces, ubicar el entendimiento de la primera infancia en un contexto social, político y cultural determinado. La implicación directa de este posicionamiento es que se puede hablar de

² La UNESCO enfatiza éste concepto al escribirlo en mayúsculas para marcar la diferencia entre esta disciplina y área profesional y la primera infancia referida al período inicial del ciclo de vida de una persona. En CHOI, M. S.: “¿Cuidado de la Primera Infancia? ¿Educación? ¿Desarrollo?” en *Notas de la UNESCO sobre las Políticas de la Primera Infancia n° 1*. París. UNESCO, 2002.

³ Allí donde la enseñanza primaria comienza a los seis años, por ejemplo, los programas de EAPI prestan servicios a los niños desde el nacimiento hasta los 5 años y la escuela primaria cubre el resto de la primera infancia (desde los seis hasta los ocho años).

⁴ La clasificación ISCED es una herramienta metodológica muy útil y universalmente aceptada que clasifica diversos sistemas educativos en un número estandarizado de niveles. Sus definiciones están ampliamente aceptadas y son usadas por diversas organizaciones nacionales e internacionales.

diferentes concepciones de la infancia potencialmente válidas y competentes entre sí. S decir, la infancia no es sólo una inmadurez biológica sino que es una creación histórica, cultural y política; de ahí que los gobiernos de las sociedades tengan respecto a ella un campo de acción casi ilimitado que empieza por la construcción de la misma imagen social de la infancia y que se entiende en el desarrollo de medidas legales, administrativas y económicas que proporcionan vigencia a dicha imagen⁵.

Para entender los cambios, fuerzas y factores que estructuran las visiones de la infancia, se ha de atender a las perspectivas de los adultos cultural e históricamente concretas, ya que los propios niños han tenido muy poco protagonismo en la definición de sus posiciones sociales e identidades propias. Este es uno de los temas de interés de la sociología de la infancia actual pues pretende integrar las concepciones teóricas de los niños como agentes sociales con los análisis generales de cambios sociales que sugieren una población infantil más informada y segura de sí misma. Así, sociólogos y psicólogos reconceptualizan la infancia desde el examen de las ideas existentes y las posibles alternativas basándose en un amplio abanico de materiales empíricos y teóricos desde la reflexión académica y, por extensión, de la información de los amplios contextos políticos y sociales en los que la infancia está ausente⁶. Se trata de situar la infancia fuera de los enfoques convencionales conceptuales y metodológicos de la socialización y el desarrollo, desde los que los niños se encuentran subordinados y dependientes de los adultos, a la vez que se intenta llevar a cabo la difícil tarea de dar sentido a la posición de la infancia en la dinámica red de relaciones y responsabilidades que caracteriza la sociedad postmoderna. De este modo, las nuevas posiciones revelan tensiones teóricas importantes y productivas entre la nueva sociología de la infancia y la idea de la infancia como una configuración cultural, política y social que es dada por hecho. Las teorías posmodernas o más recientes han promovido las ideas de reflexión en el nivel cotidiano de la acción social y a través de cambios paradigmáticos en las ciencias sociales⁷ y estos efectos se perciben en subdisciplinas o campos científicos como la sociología de la familia y la psicología del desarrollo que reflexionan sobre la situación de sus datos e informaciones, sus materias y sus técnicas de investigación a

⁵ SEVILLA MERINO, D.: "Políticas de Educación Infantil y su incidencia en los procesos de exclusión. Reflexiones en contexto social. En PEREYRA, M. A., GONZÁLEZ FARACO, J. C. y CORONEL, J. M.: *Infancia y Escolarización en la modernidad tardía*. Madrid. Universidad Internacional de Andalucía, Ediciones Akal, 2002. Pp. 161-177.

⁶ WYNESS, M. G.: *Contesting Childhood*. London. Falmer Press, 2000. Pp. 30-32.

⁷ GIDDENS, A.: *Consecuencias de la modernidad*. Madrid. Alianza, 1994. Pp. 16-51.

través de una reevaluación del concepto de infancia. Además, una sola concepción de la infancia se convierte en referente para la evaluación de la conducta infantil y de aquellas instituciones e individuos que tienen responsabilidades hacia los niños. Pero, desde una perspectiva metafórica, las posiciones sociales de los niños ya no están definidas bajo un modelo “universal y natural” de la infancia, sus actitudes y su comportamiento, lo que para algunos ha venido a significar su desaparición.

Últimamente, una manera alternativa de concebir la infancia rompe con el juicio de la condición contemporánea de la infancia en los campos científicos, reformulando en términos de cambio social los problemas y las crisis atribuidas a la población infantil. Para ello, es necesario reconstruir las circunstancias bajo las que la infancia es consignada en forma problemas y concentrarse más en cómo los niños y su condición pueden estar cambiando; implica una reconceptualización o reconstrucción de la infancia desde la que se intenta entender la naturaleza cambiante de las vidas de los niños y examinar la posibilidad de establecer versiones más controvertidas de la infancia. Desde esta perspectiva, debe asumirse la diferencia generacional de la infancia como referente de su propia identidad, dejando de concebir a los más pequeños como sujetos que deben ser disciplinados y controlados, pues son vistos como actores sociales competentes que participan en el moldeado de sus ambientes. En las teorías dinámicas de la socialización, se concibe la infancia en la naturaleza controvertida de las relaciones entre niños y adultos como herramientas conceptuales para situar a la infancia en las amplias teorías del cambio social. Así, la crisis y reconstrucción del concepto de la infancia se examinan no sólo como un factor paralelo a la crisis de familia, en el sentido de la pérdida de su acepción convencional y, sobre todo, con referencia a la supuesta ruptura de las relaciones familiares, si no también como el replanteamiento de la infancia conceptual y empírica de las teorías de la modernidad tardía. A este respecto, conocer los cambios en la forma de organización familiar, y relacionar ésta con el entorno socioeconómico, es un paso necesario para entender los problemas actuales. El modo de vida actual es, sencillamente, incompatible con la manera en que la familia se ha organizado hasta hace unas décadas. En este sentido, el papel del sector público va a ser crucial como instrumento de socialización de ciertos costes que hoy la familia es incapaz de asumir, costes en gran parte relacionados con el

cuidado y la educación de los niños más pequeños⁸. Para poder entender las diferentes visiones de la infancia como construcciones de las influencias sociales, resulta fundamental prestar especial atención a ciertos hechos históricos y actuales como factores determinantes e influyentes en la expansión de las políticas y programas específicos dedicados a esta etapa vital y educativa del ser humano que explican:

- **La naturaleza socialmente construida de la infancia:** los cambios sociales estructurales están ligados a un rango diverso de las formas culturales de nuevos movimientos sociales hacia un individualismo resurgente⁹ de modo que la familia nuclear, como formación dominante de la infancia, se ve afectada por los procesos de individualización y reta a las uniones entre sus miembros, especialmente las que refieren a padres y a hijos. El niño pasa de ser una entidad biológica a una entidad social, por lo que, para completar teorías clásicas, hará falta entender la infancia como dicha construcción social, como una construcción histórica y cultural determinada.
- **El niño invisible:** esta invisibilización de la infancia en muchas esferas de la sociedad se ha convertido en un foco de análisis desde la investigación y teorización de la sociología de la infancia. Está generalmente aceptada la visibilidad de la infancia en la esfera pública, sin embargo, la invisibilidad estructural todavía está presente en el sentido que instituciones y los políticos, en gran medida, siguen tomando decisiones en el beneficio de los niños.
- **Infancia y agencia:** una tercera característica de la nueva sociología de la infancia es la necesidad de explorar las posibilidades de los niños como miembros activos y competentes de la sociedad. La noción de invisibilidad dificulta pensar en los niños como auténticos agentes sociales, sin embargo, la investigación empieza a identificar la influencia que la infancia tiene en un amplio número de contextos sociales, abandonando la investigación sociológica tradicional en torno a una concepción de los niños como sujetos pasivos a los que los padres y educadores socializan y educan. El reconocimiento del estatus social completo de la infancia se asienta en la idea de que los niños son capaces de dar sentido a su contexto social, sin que sea apropiado consignarles categorías

⁸ FUENMAYOR, A.: *Educación Infantil. Costes y financiación*. Barcelona. Ariel, 1998. Pp. 52-53.

⁹ BECK, U.: *Risk Society*. London. Sage, 1991. P. 118.

cognitivas marginales, resultando aceptados como actores sociales en los mismos términos que los adultos, lo que requiere cambios en la estructura social.

El problema de la infancia descansa en una serie de elementos opuestos que posicionan a la infancia contra el Estado pues resulta el proveedor y la solución parcial a sus problemas, dado el modelo inflexible y dicotómico de las relaciones entre las familias y el Estado. La infancia, como una característica central de la vida familiar, está determinada por la naturaleza y estructurada por las ideas de autonomía y privacidad. El Estado, en particular la variedad moderna del bienestar, es parte del público externo porque su capacidad de expandir y monopolizar es mayor o menor en la invasión del ámbito privado. Los contextos de la infancia moderna y, por extensión, de la vida familiar están estrechamente unidos al modo en que desde la política se percibe la posición y condición de la infancia y de sus responsabilidades hacia la misma. Esta posición resulta, en cualquier caso, un tanto ambigua como resultado del modo en que es concebida la responsabilidad parental desde la lectura de la política de la infancia. A pesar de la diferencia de epistemologías y prácticas profesionales, las exigencias de la protección y el bienestar infantil son hoy tales que las uniones académicas y profesionales entre la educación, el sistema judicial y social son menos trascendentes que el amplio rango de problemas que implican a profesionales, familias y niños.

A la luz de lo expuesto hasta ahora se vuelve necesario, en alguna medida, reconstituir el objeto de la infancia, no sólo por la constitución de nuevas respuestas, sino también por el desafío para las nuevas investigaciones en las que deben existir infancias capaces de hablar por sí mismas, de ser protagonistas y narradoras de su propio relato. Elevar dicha voz se torna en una condición indispensable para llevar adelante el discurso moderno que trae consigo la virtud de reconocer que todavía se sabe poco sobre lo frágil, poderosa y prometedora que es la naturaleza de la primera infancia. Así, la constitución del campo de las políticas para la infancia es objeto de perplejidades para aquellos que se dedican al estudio sistemático de la historia de la infancia, pues ésta comprende como una representación que los adultos hacen del período inicial de la vida en el desarrollo humano o los sujetos que viven dicha fase de la vida. Pero su estudio, además, tiene que ver con la relación de la sociedad, la cultura y los adultos con la idea de la infancia establecida, así como de todos los anteriores factores con los sujetos afectados y con la relación de estos sujetos entre sí. Igualmente,

su duración es otro aspecto subjetivo a considerar que asimismo imprime la peculiaridad de las sociedades, como lo resulta también la diferenciación de sus elementos comunes en el intento de definirla bajo un concepto universal o la utilización del concepto en plural para la referencia de las múltiples infancias o diversos subgrupos de individuos que la componen en función de una disparidad de factores que se suman a aquéllos que constituyen la propia idiosincrasia de la primera infancia. Las ideas e imágenes de la primera infancia, pues, a lo largo del tiempo son las que construyen su propia historia.

El campo de la Primera Infancia es conocido con diferentes nombres, tanto en distintos países como dentro de cada uno de ellos, que varían en función de los puntos de referencia que adoptan los protagonistas que intervienen en ella. De este modo, supone más que una simple denominación pues, en realidad, implica constructos sociales que conllevan diferentes formas de entender la infancia y diferentes imágenes de los infantes que darán lugar, a su vez, a formas específicas de desarrollar las políticas, la provisión y las prácticas de la misma. Las acepciones de la atención a la primera infancia y las prácticas inherentes varían considerablemente dentro de los países y de un país a otro, según los procesos acaecidos acordes con los modelos educativos y sociales preconcebidos para la infancia, dentro de la familia y de la sociedad. Dada la naturaleza polifacética de la primera infancia, la existencia de varias denominaciones puede ser inevitable de modo que, mientras el abanico de intereses institucionales sea tan amplio, el esfuerzo por unificar este concepto resulta en vano. Entre tanto, el concepto varía según su interpretación particular en cada uno de los contextos sociales, culturales y lingüísticos, las concepciones de los distintos actores, etc. En cualquier caso, el énfasis en los nombres asignados puede restarle atención a otros temas igualmente importantes, tanto en el fondo como la forma, como el modo en que los servicios para la primera infancia están relacionados con otros sectores.

Con todo, resulta imprescindible, especialmente para maximizar los estudios comparativos y transversales, contar con una definición operacional que pueda caracterizar las políticas de los distintos países con independencia de los términos empleados. Por ello, se considera como referente básico los acuerdos internacionales clave adoptados en los últimos años (como en la Convención de los Derechos del Niño, el Marco de Acción de la EPT, etc.), así como las tendencias relativas al acceso, calidad,

reparto, regulación, etc. en este campo tratadas por las organizaciones internacionales. A este respecto, resulta necesario pasar de la concepción de una infancia de las necesidades a una infancia de los derechos que, desde las actuaciones prácticas, no lleve a infravalorar los recursos y las potencialidades de los niños y niñas desde el nacimiento, llamando a una ética de la calidad y equidad de los servicios para la infancia, hechos ambos que dependen, entre otros aspectos, del tipo de inversión e implicación de los actores que intervienen en esta etapa¹⁰.

Formulación de los objetivos e hipótesis de la investigación:

En la actualidad, la educación y atención de la primera infancia se han convertido en uno de los objetivos principales en las agendas de las políticas educativas globales y de la mayoría de países¹¹. Así, la necesidad de atender y educar a los niños y niñas durante la primera infancia ha experimentado un aumento notable de la atención política e institucional durante las últimas décadas, especialmente los últimos años, de modo que tanto los responsables políticos como los expertos han reconocido que un acceso equitativo a una educación y cuidado de calidad durante esta etapa puede reforzar las bases del aprendizaje a lo largo del periodo vital y responder a las amplias necesidades sociales y educativas para todos los niños y sus familias¹².

No obstante, esta primera etapa de la vida ha sido atendida de forma muy dispar y, además, el origen de su interés es bastante reciente en la historia de los países desarrollados. Desde la línea señalada, en este trabajo se pretende revisar cómo las diversas políticas sociales han atendido al compromiso con la primera infancia en los Estados de bienestar europeos desde una perspectiva histórica y comparada necesaria¹³. Procesos que, a su vez, han marchado acordes con los modelos educativos y sociales

¹⁰ SENSAT: *La educación infantil: un derecho. Propuesta para debate en el Ministerio de Educación y Ciencia*. 2004 (www.ciefp-laredo.org/documentos/Debate.pdf) Consultado el 26 abril de 2006.

¹¹ Así se recoge en programas como “El Marco de Acción de Educación para todos” (2000), “Los objetivos de desarrollo del Milenio” de la ONU (2002) o los “Objetivos comunes para los sistemas educativos de la Unión Europea” planteados en los Consejos europeos de Estocolmo (2001) y Barcelona (2002).

¹² GRANTHAM-MCGREGOR, S. et al.: “Developmental potential in the first 5 years for children in developing countries”. *Lancet*, 2007. P. 369. HEBBELER, K. et al., citado en JONES, L.: *Making Hope a Reality*. ZERO TO THREE Policy Center, 2009. VARGAS-BARON y JANSÓN: *Early Childhood Intervention, Special Education and Inclusion: A Focus on Belarus*. UNICEF, 2008.

¹³ ESPING-ANDERSEN, G.: “The Comparative Macro-Sociology of Welfare States”. En MORENO, L. (ed.): *Social Exchange and Welfare Development*. Madrid. CSIC, 1993. Pp. 124-136.

concebidos para la infancia, dentro de la familia y de la sociedad. Todo ello desde un enfoque comparativo en el panorama europeo que pondrá en relieve los distintos enfoques adoptados para el desarrollo de unas políticas profundamente arraigadas en los contextos, valores y creencias culturales y sociales sobre la infancia, los roles de la familia y el gobierno y los propósitos de la educación y cuidado de la infancia temprana.

Una doble motivación guió la elección de este tema como tesis doctoral: en primer lugar, el interés y la preocupación por el conocimiento de la realidad actual en la educación y la atención de la primera infancia, así como, en segundo lugar, la inquietud por explorar, comprender y comparar las similitudes y diferencias dada la singularidad de la misma en sociedades distintas a la española. Sin cuestionar el carácter necesariamente interdisciplinar del ámbito de las políticas para la primera infancia, del que ofrece buena prueba el contenido de esta investigación, parece evidente pensar que éste constituye una referencia fundamental y obligada para todos aquellos profesionales vinculados, desde una u otra perspectiva, al mundo de la educación; no ha de extrañar, por tanto, que conceptos como “sociedad” e “infancia”, ligados a través del nexo educativo, se presenten — por una parte — como descriptores básicos en el ámbito de las Ciencias de la Educación y conformen — por otra parte — temáticas nucleares en igual medida para la investigación educativa de su profesorado.

Antes de presentar los objetivos de esta tesis doctoral, conviene tener presente la finalidad que, desde un principio, constituyó su clave de bóveda. Las políticas de apoyo a la infancia y las políticas familiares tienen una fuerte tradición en la mayoría de países de la Unión Europea, pero el debate político sobre la idoneidad de estas políticas en el contexto vigente de nuevas relaciones familiares y laborales se encuentra precisamente de plena actualidad. Lo que sigue, pues, pretende ser una contribución más al debate actual, aportando algunas ideas sobre la necesidad de que estas políticas sean abordadas en distintos niveles de la Administración para que puedan contribuir de manera eficiente y equitativa a mejorar la realidad de la vida cotidiana de los infantes y sus familias. Esperando que, aunque sea mínimamente, los resultados obtenidos en esta investigación sirvan al desarrollo de las políticas para la primera infancia y, más concretamente, a la mejora de las condiciones en que el derecho a la EAPI es garantizado.

Desde este marco global de referencia, este trabajo se plantea el desarrollo de un estudio comparado para analizar la realidad socioeducativa de diversos países europeos en orden de garantizar la igualdad de oportunidades educativas en la etapa de EAPI, con una especial atención a los niños y niñas de los grupos más vulnerables de la sociedad. Para ello, su finalidad principal será analizar y comparar cómo se contempla la atención institucional y el desarrollo equitativo del cuidado y la educación de calidad de los más pequeños como garantía del derecho a la EAPI de todos los niños y niñas, en general, y, de manera más particular, en algunos de los países de la Unión Europea que cuentan con experiencia histórica en la provisión de esta etapa como Suecia, Inglaterra y España; entre otros motivos de interés que sustentan la elección de los mismos y que se especifican más adelante en esta primera sección introductoria.

Objetivos generales

Partiendo del prisma de la finalidad enunciada, se formulan dos grandes objetivos cuya consecución permite:

- Proporcionar información a las Administraciones Públicas y Universidades españolas que sirva de ayuda y fundamentación en la toma de decisiones en materia del derecho a la EAPI.

- Contribuir a la mejora de la equidad y calidad de la educación y atención de la primera infancia y de la formación de los profesionales del ámbito en España.

Objetivos específicos

Una vez planteados los objetivos generales de la investigación, es importante formular una serie de objetivos más definidos cuya consecución acerque a la finalidad última de la misma y que concretamente son:

- Conocer el marco organizativo y las principales tendencias de la EAPI en Europa actual.

- Aportar elementos al proceso de búsqueda, debate y configuración de propuestas para el desarrollo de las políticas para la primera infancia.
- Identificar las cuestiones básicas que permiten estudiar las distintas formas en que se abarcan las políticas y el derecho a la EAPI de diversos países.
- Examinar y comparar el objeto de estudio en varios países representativos de los regímenes de bienestar europeos.
- Investigar la situación actual de la primera infancia en la UE y las políticas de infancia y familia a escala internacional en algunos países de Europa.
- Facilitar el debate — a la vista de los resultados de los datos recopilados sobre las políticas que desde diversos niveles se están llevando a cabo — sobre aquellas intervenciones que puedan favorecer el desarrollo de políticas progresistas a favor de la infancia y sus familias.
- Establecer las premisas básicas que permitan delimitar unas tendencias prospectivas y líneas generales de actuación en el ámbito de las políticas de EAPI.

Ante todos estos planteamientos, retomando el encabezamiento inicial donde ha sido asumido que el trabajo presenta el armazón formal propio de la metodología comparativa, se identifica este ámbito de estudio, la situación en diversos países y la comparación con nuestro referente en España. Iniciados el estudio y abordaje del campo temático que ocupa el foco de interés, se ha considerado oportuno el planteamiento de la hipótesis previa de investigación como la indicada a continuación. *La situación actual en materia de educación y atención de la primera infancia presenta rasgos diferenciales en la mayoría de países de la Unión Europea, de manera que la EAPI se provee de muy diversas formas y desde dispares argumentos que se sitúan por encima de los derechos de los niños más pequeños, determinando el alcance en la equidad de la provisión de EAPI garantizando o no este derecho desde la perspectiva de las mismas oportunidades.*

La investigación se inicia mediante un acercamiento y planteamiento descriptivo. Una vez está claro, al menos, el ámbito del estudio, es necesario precisar y aclarar los antecedentes del mismo, circunscribirlo a la situación específica del entorno comunitario y estudiar ésta con profundidad; reunir datos relacionados, establecer hipótesis o explicaciones preliminares, determinar variables, revisar la bibliografía y examinar con detenimiento los supuestos en los que se basan los hechos. Como

resultado de este primer análisis queda finalmente delimitado el objeto de estudio para plasmar una visión más clara de la situación actual en el marco de la EAPI en Europa.

Ante todo, las políticas para la primera infancia precisan ser entendidas en el contexto histórico, cultural, político y social determinado de cada país o de cada región. Por lo que, existe una necesidad de estimular la investigación histórica y comparada en las políticas y las prácticas de los servicios de la atención y la educación de la primera infancia en orden de profundizar en dicho análisis. Es posible para los investigadores historiadores y comparatistas preguntarse el porqué de las divergencias de los países en los avances en materia de la política social, en general, y de políticas de EAPI, concretamente. En dicho proceso, se divisan nuevas cuestiones y se abren nuevas agendas de investigación, ayudando a desarrollar y refinar la argumentación teórica de ambas disciplinas. La idea básica es que ir marcha atrás en política social es un proceso más difícil que adoptar nuevas medidas en este ámbito y depende de manera crucial en los procesos asentados en la dinámica de las actuaciones en materia de EAPI debido, fundamentalmente, a la naturaleza de la decisión política. Uno de los motivos por los que la investigación histórico-comparativa ha experimentado un progreso tan acusado en este terreno es que existía un práctico y útil consenso en la comprensión general en materia de política social que ha llevado a importantes entendimientos y descubrimientos empíricos y ha abierto nuevos ámbitos de estudio a medida que los investigadores han contestado ampliamente a sus interrogantes. Más trabajo en torno a estos postulados parece, pues, prometedor en el sentido de que los nuevos investigadores se inclinan a prestar especial atención a la construcción de argumentos que han esclarecido y evalúan las implicaciones para las políticas a lo largo de los países y las épocas. Es ésta un área en la que comparatistas e historiadores pueden impactar teóricamente, especificando de manera comparable y constatable los argumentos recíprocos que se han convertido en parte de la literatura y empleando las técnicas comparativa e histórica para evaluar estos argumentos¹⁴.

En este sentido, todo discurso educativo que se precie de estar bien construido, teórica y metodológicamente, necesita tener en cuenta al menos su propia genética social, o lo que es lo mismo, sus propios condicionantes históricos, en la peculiar

¹⁴ MAHONEY, J. y RUESCHEMEYER, D.: *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York. Cambridge University Press, 2003. Pp. 120-123.

dinámica socio estructural de que se trate¹⁵. Por tanto, se considera que la historia actúa como propedéutica general, para este caso concreto es la Historia de la educación el principal marco de referencia como dilucidación del presente mediante el pasado y como iluminación del futuro. Lo que ha de tenerse como norma para cimentar debidamente todo planteamiento teórico que se haga sobre la realidad educativa, que es siempre histórica o simplemente socio-educativa. De ahí la necesidad de recuperar la “memoria histórica” porque al exigir una consistencia al tratamiento teórico educativo, el consejo expreso de Durkheim se convierte en imperativo metodológico:

“Para poder comprender el sistema educativo de nuestro tiempo, no basta con contemplarlo tal y como es hoy en día, sino que se hace necesario comprenderlo como “producto de la historia”, ya que es ésta la que tan sólo puede explicarlo, (...) convirtiéndose así la historia de la enseñanza, cuando menos de la enseñanza nacional, en la primera de las propedéuticas”¹⁶.

Pero el sentido propedéutico de la Historia de la educación radica, simple y llanamente, en la misma consideración histórica del hecho educativo en sus peculiares condiciones de tiempo y lugar. Lo que supone comprobar la pedagogía de la razón histórico-educativa connatural a la propia dinámica social y, en contrapartida, hacer un planteamiento ideal al margen de la realidad del mismo hecho de la educación, como ejercicio previo o introducción obligatoria. Se trata, en definitiva, de recurrir a la Historia para poder captar el significado de la razón de ser del hecho educativo en el contexto estructural de la sociedad, y que se hace imprescindible la comprobación de la dinámica del sistema educativo en correspondencia con la dinámica general. Por todo ello, resulta necesario especificar y determinar cuándo, dentro del nacimiento y la evolución de los sistemas educativos en general, comienza a perfilarse y a tomar cuerpo dicho nivel educativo dentro de los establecimientos que determina; proceso que, en definitiva, exige la utilización precisa y simultánea del método histórico y el comparativo para proveer de informaciones insólitas al respecto, por el hecho de que las ideas de la educación infantil han sido fecundas y se han materializado en el interior de sistemas educativos concretos y determinados.

¹⁵ VARA COOMONTE, A.: “La Historia de la Educación (Comparada) como Propedéutica Educativa”. En NAYA, L. M. y DÁVILA, P. (coord.): *El derecho a la educación en un mundo globalizado*. Tomo II. X Congreso de la Sociedad Española de Educación Comparada. Donostia. Erein, 2006. Pp. 594-599.

¹⁶ DURKHEIM, É.: *Educación y Sociología*. Barcelona. Ediciones Península, 1975. P. 89.

La realidad de los sistemas educativos se constata en la dependencia que tienen con respecto a la sociedad de la que forman parte en su configuración estructural, es decir, en las referencias concretas de las condiciones sociales de tiempo y lugar. En la diversidad socio cultural, y por tanto, en la diversidad de sistemas educativos, tanto del presente como del pasado, se encuentran las claves para discernir los principios básicos y comunes a cualquier tipo de realidad socio educativa, implícitos en la misma esencia de la sociedad y de su evolución. Y a esto último se llega a través del método comparativo, consistente fundamentalmente en evidenciar analogías y eliminar diferencias, al comprender y explicar a través de la razón histórico-comparada la lógica social de la práctica educativa que subyace en todo tipo de sociedades, tanto del presente como del pasado.

Los pensadores clásicos que supieron captar perfectamente bien el valor de la investigación histórica de los fenómenos socioeducativos. De este modo, hay que acudir a la historia teniendo en cuenta y reconociendo su valor para la fundamentación y consolidación de la teoría en torno a la educación. Es decir, los historiadores se emplean hoy en la investigación de la infancia y su educación para datar e interpretar las evoluciones múltiples y sociales o cambios culturales que afectan o han afectado directa o indirectamente al estatus de la pequeña infancia, comparando las diversas educaciones familiares contrastadas en diferentes países y apoyándose en los métodos de los antropólogos o de los sociólogos. Desde este enfoque, este trabajo se ocupa, precisamente, de la educación y atención de la primera infancia, correspondiente a los niños menores de la edad de escolarización obligatoria que, en la legislación educativa española, se denomina actualmente educación infantil, sustituyendo este término al de educación preescolar¹⁷. En el primer capítulo, el objetivo fundamental será analizar, a grandes rasgos, el nacimiento y la evolución de las instituciones educativas que vehicularon la educación infantil en nuestra sociedad occidental. Pero, para abordar adecuadamente este estudio, no se puede prescindir de la consideración de una serie de aspectos que contextualizaron su desarrollo y que implican el planteamiento de unos interrogantes fundamentales: ¿cómo evolucionaron a lo largo de la Historia las

¹⁷ Como ha puesto de manifiesto el profesor Otto Vag la expresión educación preescolar surgió en Europa usándose textualmente en muchos idiomas (francés, alemán, ruso) e identificándose, en todo caso, con la educación de niños con edades comprendidas entre dos-tres y seis-siete años. Véase VAG. O.: "La investigación en Historia de la Educación preescolar: algunos asuntos a debatir". *Historia de la Educación*, no. 10, 1991. Pp. 15-30. P. 15.

concepciones sobre la infancia hasta que la sociedad se plantea la necesidad de institucionalizar este primer nivel educativo? y, ¿qué motivaciones sociales subyacían y qué factores de diversa índole contribuyeron al nacimiento de estas instituciones en Europa?

Se acude insistentemente a la razón histórica como recurso metodológico muy importante, reconociendo su valor en la fundamentación o consolidación de la teoría de la razón educativa, admitiendo que, sin esta condición histórica, la pedagogía no podrá librarse del reproche de hacer abstracción del peso de la historia. Porque el pasado tiene razones de ser y, al olvidarlo, la pedagogía se ha convertido muchas veces en una forma de literatura utópica. El estudio comparado permite, ante todo, perfilar el progreso de la educación preescolar inmersa en el optimismo pedagógico característico de la época en la que surgen los sistemas educativos públicos. Sin embargo, si la investigación comparativa no es capaz de relacionar las variables independientes clave o los parámetros con los resultados consecuentes, entonces deben reducir su confianza en la importancia de los factores que están en juego en el análisis. Los comparatistas se encuentran ante el doble reto en la división de su cometido de atender a dos audiencias muy diferentes. En primer lugar, deben demostrar que su trabajo alcanza los estándares dentro de su propia comunidad metodológica. En segundo lugar, deben sentirse desafiados, incluso amenazados, por los avances de los estudiosos de otras tradiciones metodológicas y sentir la presión para ajustar o delimitar sus demandas en aras de los descubrimientos en dichas áreas. Pero esta esperanza de interdependencia está más lejana de la realidad que de la promesa pues ésta es el foco de interés común en las variables dependientes consecuentes y una articulación tentativa de dirigir las discrepancias a lo largo de las políticas de estas variables, de estudiosos que trabajan en distintos enfoques metodológicos que pueden vislumbrar como una división de trabajo interdependiente y reflexiva — y no como una guerra de paradigmas — que irán marcando el método comparativo¹⁸. En este sentido, los comparatistas deben cultivar sus habilidades estadísticas, formales y narrativas para la organización de la investigación comparativa, en la medida que ninguna de las mismas se convierta en la única para definir la disciplina, en aras de enriquecer la comparación de políticas.

¹⁸ KATZNELSON, I. y MILNER, H. V.: *Political Science. State of the Discipline*. New York. Norton & Company, 2002. Pp. 658-659.

La Educación Comparada como campo, a lo largo de los años, ha procurado definirse a sí misma no por su método sino por los constructos teóricos que guían la investigación y, a través de los años, ha fallado en el intento de llegar a un singular axioma, método o teoría. Así, la educación comparada permanece como un ámbito sin definición cuyos parámetros son inexactos, sin ningún simple método o teoría que guíen la investigación novel y donde la importancia de la especificidad cultural e histórica continua siendo debatida. La investigación en el campo ha sido y seguirá siendo diversa, centrándose en un amplio rango de tópicos que a veces parecen sutilmente conectados — como, por ejemplo, la financiación escolar, el analfabetismo entre las mujeres, prácticas de publicación de libros de texto, escuelas coloniales, academias, actitudes políticas de los estudiantes, etc. —. El campo no tiene un foco de interés — más allá de representar una amalgama de estudios multidisciplinares, basados en un número de marcos teóricos diferentes —, de modo que los debates en el área varían a lo largo del tiempo, a medida que las necesidades y prácticas educativas cambian y la confianza depositada en determinadas teorías, sistemas sociales o reformas prueba su validez o la falta de la misma. En cualquier caso, el hecho de que el campo no haya resuelto estos debates sobre la cultura, el método y la teoría puede representar una fortaleza y no un punto débil y apunta a la viabilidad del área y su crecimiento continuo¹⁹.

Metodología:

Con las anteriores premisas como base, la investigación que aquí se despliega se inserta claramente en el campo de estudio de la Educación Comparada, presentando la estructura procesual básica de la metodología comparativa. Si bien es cierto que para justificar esta afirmación obviamente, en primer lugar, es preciso llegar a un acuerdo — o, al menos, fijar nuestra posición — sobre qué se entiende por este campo de estudio.

La Educación Comparada, que tradicionalmente ha adoptado como tema las fuerzas de macro y microniveles que condicionan los sistemas educativos en todo el mundo, es un campo situado idealmente hacia el estudio de las interacciones dinámicas

¹⁹ ARNOVE, R. F., ALBATCH, D. G. y KELLY, G. P.: *Emergent Issues in Education. Comparative perspectives*. Albany. State University of New York, 1992. Pp. 21-22.

entre las tendencias globales y las respuestas locales²⁰. Esta definición contiene, a su vez, dos elementos clave susceptibles de ser clarificados: el concepto de sistema educativo y el de metodología comparada de modo que no es la Pedagogía sino la Educación, en este caso EAPI en cuanto sistema social organizado, lo que realmente se compara²¹ y, en especial, la educación en sentido amplio, dado que es aportada por distintos agentes y no sólo por las estructuras académicas formales. Como no podía ser de otra forma, la comparación en materia de educación y atención de la primera infancia en el contexto europeo, tendrá que aludir a los múltiples contextos, sectores de la demanda y la oferta de estas políticas y sus ámbitos y agentes de intervención sin cuyo papel no sería posible entender la situación real de estos derechos.

El otro elemento a debatir es, sin duda, la cuestión metodológica. Aunque se ha abordado extensamente el debate cuantitativo-cualitativo y justificado la necesidad de la coexistencia e integración de los diversos enfoques para avanzar en el ámbito de las Ciencias Sociales, es necesario ahondar brevemente en el método comparado propiamente dicho. El hecho es que comparar es un proceso mental natural que se desarrolla prolijamente y que esta sencilla acción puede, no obstante, desarrollarse siguiendo un procedimiento ordenado y riguroso, conducido hacia la ampliación de nuestro conocimiento en una determinada área de estudio. Es cierto también que desde la publicación de la obra de Hilker y Bereday²² o las contribuciones de Vexliard²³, entre otros, existe cierto consenso en reconocer en el método comparado cuatro fases fundamentales: descripción, explicación o interpretación, yuxtaposición y comparación. Sin embargo, dentro de estas premisas, actualmente los enfoques metodológicos utilizados por los distintos investigadores son diversos aunque todos igualmente válidos. Es difícil que la Educación Comparada excluya la actitud valorativa — exigida por la naturaleza misma de la comparación — sin embargo, hay que tratar de evitar caer en apriorismos ideológicos hasta donde esto sea posible.

²⁰ ARNOVE, R. F.: "Introduction: Reframing Comparative Education". En ARNOVE, R. F., ALBERTO TORRES, C.: *Comparative Education. The dialectic of the Global and the Local*. Oxford, United Kingdom. Rowman & Little field Publishers, INC, 2003. Pp. 1-23. P. 3.

²¹ GARCÍA GARRIDO, J. L.: *Fundamentos de Educación Comparada*. 3ª edic. Madrid. Dykinson, 1991. P. 100.

²² BEREDAY, G. Z. F.: *El método comparativo en Pedagogía*. Barcelona. Herder, 1968. Pp. 29-63.

²³ VEXLIARD, A.: *Pedagogía Comparada. Métodos y problemas*. Buenos Aires. Kapelusz, 1970. Pp. 71-94.

A partir de la descripción se intenta un análisis sistemático que focaliza la realidad, identificando dimensiones relevantes de la misma mediante el estudio de diversas fuentes documentales que han facilitado una mejor comprensión del contexto y permitido una evaluación diagnóstica del mismo, resultando variadas en su explotación. De esta forma, una primera fuente de información proviene de informes oficiales de los gobiernos o bajo su dirección de los que, especialmente en los países desarrollados, existen múltiples estudios nacionales sobre los modos de cuidado y educación de los niños en la primera infancia. El Estado, las autoridades elegidas (regionales y municipales), los organismos patrocinadores que se hacen cargo total o parcialmente de este marco, deben financiar el coste de las estructuras institucionalizadas o de las ayudas para este fin. Responsables políticos, sindicatos, asociaciones civiles, instancias internacionales deben poder estimar la inversión de las políticas públicas, comprobar los progresos, estancamientos o regresiones, en el tiempo (curvas de evolución), en el espacio (comparación entre regiones o entre naciones) o entre estructuras competentes en la materia (prioridad consagrada a una forma de atención con relación a otra, costes y efectos inducidos). Estos balances son acompañados por una argumentación evaluativa que justifica o invalida el gasto, propone mejoras o nuevas orientaciones cuando tienen lugar los “discursos” ideológicos, las finalidades educativas y las prácticas pedagógicas con destino a la primera infancia. Informan, pues, no sólo sobre los objetivos y las prácticas prescritos y elaborados para ese fin, sino también sobre las pedagogías de legitimación o de crítica. La manera en que los datos son construidos por las Administraciones controladas por el Estado varía de un modo muy desigual de un país a otro (censo de las poblaciones concernidas, estadísticas de los establecimientos y de los recursos personales, en particular). Además, donde el sector permanece informal (a cargo de miembros de la familia, de la vecindad, de cuidadores no regularizados, etc.) y no controlado, deja pocos rastros en los informes oficiales. O en el mejor de los casos, puede pasar bajo control sin ser por eso contabilizado (por ejemplo, control de cuidados a domicilio por razones sanitarias, locales de las escuelas privadas por razones de seguridad y de higiene).

Toda una parte de la realidad social escapa, pues, a la investigación tan pronto como adopta, como representación de la realidad, solo los elementos referidos en los informes oficiales. Es necesario, pues, diferenciar los estudios elaborados por los servicios oficiales (servicios de los programas ministeriales, las orientaciones políticas o

las oficinas de estadística) y las que también sustentan los informes oficiales, pero que han sido elaboradas a partir de la autorización a investigadores independientes o laboratorios que constituyen un segundo tipo de fuente. De este modo, la segunda fuente, procede de las investigaciones de instituciones independientes que aportan descripciones en este terreno, pudiendo estar o no financiada por uno de los organismos institucionales nacionales como las agencias de investigación, los consejos regionales, las cajas de subsidio familiar o por organismos internacionales (UNESCO, OCDE, etc.). Estos trabajos completan las informaciones oficiales a través de las investigaciones de campo, facilitando así el acceso a datos descriptivos, dando cuenta de las prácticas observadas y valorando los efectos de los dispositivos establecidos según parámetros basados en ciertos criterios. Sin embargo, no siempre se sabe, al leer estos estudios, si las prácticas descritas y las finalidades declaradas son específicas de estas instituciones o al contrario compartidas por las familias que tienen niños a su cargo. Así, toda la discusión actual sobre la valoración de la calidad de la atención y educación de los niños más pequeños se apoya en la definición de dichos límites en la responsabilidad social de las familias y los gobiernos, considerada como criterio de calidad sobre la jerarquía implícita de los valores implicados en el bienestar infantil. Los postulados de los países occidentales están impregnados de valores en torno al individuo y de la divulgación psicoanalítica que toma en consideración los “intereses del niño” y no sólo sus “necesidades”, desarrollando interacciones singulares que tienen en cuenta su personalidad, pero que no son compartidos por otros países, por razones a la vez materiales (cuando las necesidades primarias son demasiado alarmantes) y culturales (cuando los intereses del niño no se dan con independencia de los del grupo). De modo que considerar la educación preescolar sin ponerla en contacto con la educación familiar (aunque esto muestra tensiones y oposiciones), conduce a desconocer su especificidad²⁴.

La tercera fuente, aporta puntualmente informaciones complementarias muy ricas sobre las cuestiones alrededor del niño y las actividades educativas en esta dirección y que son abordadas en las revistas educativas destinadas a los padres o a los educadores y profesionales cuya aproximación permite perfilar ciertos fenómenos o acontecimientos que escapan a los análisis oficiales. Otras publicaciones especializadas como las revistas pedagógicas, sociológicas, de antropología o que abordan las

²⁴ BROUGÈRE, G. y RAYNA, S. (dir.): *Traditions et innovations dans l'éducation préscolaire. Perspectives internationales*. Paris. INRP, 2000. P. 22.

cuestiones de Sanidad Pública también trabajan sobre esta población. Las monografías describen innovaciones duraderas, llevadas por organismos o asociaciones locales y ayudados o no por las ONG's, las misiones benéficas, los programas internacionales, que no dependen plenamente de los programas de Estado o de los estándares o indicadores internacionales. En cualquier caso, es siempre importante preguntarse por la subjetividad de los modelos educativos que constituyen las referencias espontáneas de los autores de los artículos.

Al considerar la documentación disponible en estos tres registros de publicaciones, se ha podido comprobar que las fuentes escritas para enfocar las políticas y/o pedagogías para la primera infancia son bastante abundantes y redundantes para los países desarrollados; pero resultan dispersas, incompletas o ausentes para el resto de países. Esta situación tiene efectos sobre los problemas juzgados como prioritarios en el nivel internacional, dado que todo parece indicar que una “pedagogía de la primera infancia” no pudiera emerger, fuera del discurso dominante basado en las prácticas educativas institucionalizadas, para ser creado y discutido, una vez se encuentre asegurado de modo regular la satisfacción de las necesidades primarias (alimentación, seguridad, cuidados) que no es el caso en una situación de guerra, conflictos sociales, pobreza o de estado económico precario, entre otros ejemplos.

Actualmente, a causa de los referentes de los organismos internacionales como la UNESCO, la OCDE, la OMS, también el Banco Mundial con el apoyo de programas particulares, la formalización es impuesta en cierto modo desde el exterior. Si bien, la dificultad estriba en encontrar prácticas que se correspondan con las recomendaciones, los objetivos fijados, los programas publicados o las instituciones creadas. Los debates actuales sobre las políticas de la pequeña infancia están marcados por las preocupaciones expresadas en el marco de dicho discurso, asentando la base de las comparaciones internacionales que apuntan tres dimensiones imprescindibles²⁵:

- Una política de la primera infancia (legislación para este grupo de edad, financiación, control de las acciones y estructuras o servicios de intervención).

²⁵ CHARTIER, A. M. y GENEIX, N. (eds.): *Petite enfance: enjeux éducatifs de 0 à 6 ans*. Issy les Moulineaux. ESF éditeur, 2006. Pp. 4-6.

- Un discurso sobre los fines y los medios de esta política, con la exposición de principios y de prioridades de acción, la mención de modelos referentes (teórico-científicos, sociales, culturales, religiosos o referidos a grandes pedagogos fundadores).
- Prácticas descritas e indelebles en la atención de los niños por adultos profesionalizados (al nivel que corresponda) de acuerdo con estos principios.

La discusión queda abierta sobre el grado de precisión que deben tener las directrices prescritas²⁶, pero, en cualquier caso, cabe preguntarse si los análisis discursivos que describen las evaluaciones internacionales unificadas no son unos artefactos producidos por el comparativismo internacional²⁷, en particular por la OCDE²⁸. Buen ejemplo de ello es el fenómeno de la traducción (del inglés) que obliga a pasar los conceptos de una lengua a otra, así como de la descripción de prácticas educativas que no tienen equivalente exacto en la otra lengua, hecho frente a los cuales los autores son incitados a destruir y reconstruir su objeto estudio²⁹. Esta pedagogía discursiva implica la efectividad de dichas prácticas y estructuras institucionales.

Siguiendo con las etapas de este análisis comparativo, fundamentado inicialmente en el planteamiento de los clásicos de la Pedagogía Comparada como F. Hilker y G. Bereday, se ha tratado de conseguir un conocimiento amplio y lo más concreto posible de aquello que se pretende comparar. Así, junto al estudio de la documentación y a una observación de los fenómenos que se pretende someter a comparación, se incluye un trabajo de organización de todos los datos y material recopilados. Se considera que, gradualmente, la fase descriptiva se ha ido expandiendo, de modo que incluye una revisión del contexto histórico, político y social en los que tiene lugar la educación con el fin de añadir una dimensión que atiende a la interacción dinámica entre los hechos educativos y su marco social³⁰. Esta labor descriptiva, ante la

²⁶ BENNETT, J.: *Petite enfance*. Note 26. UNESCO, 2004.

²⁷ NÓVOA, A.: "L'Europe et l'Éducation. Analyse socio-historique des politiques éducatives européennes". En NOVOA, A. (org.): *Histoire & Comparaison (Essais sur l'Éducation)*. Lisboa. Educa, 1998. Pp. 85-119.

²⁸ BROUGÈRE, G. y RAYNA, S. (dir.): *Traditions et innovations dans l'éducation préscolaire, Perspectives internationales*. Op. Cit., p. 22.

²⁹ MOSS, P.: *Note pour Enfants d'Europe*, n°5, novembre 2003. Citado por CHARTIER, A. M. y GENEIX, N. (eds.): *Petite enfance: enjeux éducatifs de 0 à 6 ans*. Op. Cit., p. 4.

³⁰ NOAH, H. J. y ECKSTEIN, M. A.: *Doing Comparative Education: Three Decades of Collaboration*. Hong Kong. Comparative Education Research Centre, University of Hong Kong, 1998. P. 19.

complejidad de todos los fenómenos y hechos educativos, obliga a realizar una labor de interpretación, o si se quiere, de búsqueda de precisión que permita la explicación y comprensión de factores y fuerzas que han intervenido y/o que inciden en la situación actual contrastada. Una vez recogidos, examinados, clasificados y evaluados los datos durante estas previas etapas descriptiva e interpretativa, se procede a la yuxtaposición de los mismos y confrontándolos entre sí con el objetivo último de desarrollar la comparación valorativa. Sin perder de vista esta finalidad, tomando conciencia de las limitaciones y partiendo de la experiencia, formación e interés pedagógico, se ha centrado el estudio en el contexto europeo, particularizando en los casos de Suecia, Reino Unido y España como unidades de comparación.

En estas dos últimas etapas, por lo tanto, se seleccionan los descriptores e indicadores de las variables analizadas en cada unidad comparativa, presentándolas mediante cuadros que facilitan el análisis de los datos. Lo que se viene a realizar es una nueva descripción, habitualmente más sintética, en la que los datos están visualmente unos al lado de los otros de forma que se puedan establecer fácilmente las semejanzas y diferencias, para ordenarlas y clasificarlas en torno a unos ejes determinados. En este sentido, siguiendo nuevamente al profesor Raventós, “resulta realmente difícil distinguir el umbral que separa la etapa de la yuxtaposición de la propiamente comparativa” aunque es posible caracterizar esta última etapa por “ser valorativa y de crítica según lo que se ha dado en llamar *tertium comparationis*”³¹. La importancia del *tertium comparationis* o criterio de comparación es crucial como condición primordial que debe cumplir toda comparación, de manera que todas las unidades que se pretenden comparar se puedan examinar a partir de una variable común. Esta especie de modelo mental subjetivo que actúa a lo largo de toda la investigación determinando la manera de ver y hasta de analizar la realidad ya está presente a la hora de identificar los problemas y determinar las hipótesis previas pero es al final del proceso, cuando adquiere sus rasgos más precisos y se perfila con mayor claridad. En este estudio el criterio central de comparación propiamente dicho³² será la equidad garantizada en las políticas de EAPI.

³¹ RAVENTÓS, F. (1990): *Metodología comparativa y pedagogía comparada*. Barcelona. Boixareu Universitaria. Pp. 116-117.

³² *Ibidem*, p. 108.

En este sentido, es preciso realizar una distinción en torno a la equidad y la igualdad tal como Bronfenbrenner apuntaba, equidad (*equity*) refiere a la justicia social o a la justicia (*fairness*) e implica una moral subjetiva o un juicio moral. La equidad se enfrenta con los modelos actuales en los que algo (como por ejemplo ingresos o años de escolaridad) se distribuye entre los miembros de un particular grupo³³. La igualdad de una distribución de ingresos puede, por ejemplo, ser evaluada estadísticamente midiendo las desviaciones de una hipotética situación de igualdad completa, pero los juicios individuales o colectivos a propósito de la equidad o justicia de un determinado nivel de igualdad observado pueden diferir puesto que la equidad implica juicios de valor y distintos modos de entender de lo que es normal o inevitable. Desde que las sociedades, los grupos dentro de esas sociedades y los individuos de dichos grupos difieren en su sistema de valores, un determinado (e incluso estadísticamente medido) nivel de desigualdad educativa o social observado puede estar considerado suficientemente justo y razonable o equitativo por algunos individuos o grupos y muy injusto por otros. La mayoría de los debates políticos públicos más complejos sobre la igualdad educativa, y sobre lo que debe hacerse por ella en términos de políticas públicas, se resuelve alrededor de distintas interpretaciones basándose en la equidad en función de diversos indicadores estadísticos que conducen a la misma. Las diferencias en las interpretaciones de los índices de la participación femenina en educación y el mercado laboral son buena prueba de ello³⁴. En el terreno de las políticas de EAPI, como en el resto de políticas educativas, equidad y calidad deben integrar dos aspectos diferenciados de un mismo hecho, el educativo, en orden de garantizar el primero como un elemento propio de la mejora, más allá de un compendio de medidas especiales³⁵.

En el momento de iniciar esta investigación difícilmente se localizaban trabajos sistemáticos en España sobre este objeto de estudio: las políticas de EAPI comparadas en Europa. Afortunadamente el tema ha adquirido fuerza desde la Unión Europea, llevando a un momento político en que se tiende a valorar cada vez más estas políticas

³³ BRONFENBRENNER, M.: "Equality and Equity". *Annals* 409, September 1973. Pp. 5-25.

³⁴ FARRELL, J. P.: "Equality of Education: A Half-Century of Comparative Evidence Seen from a New Millennium". En ARNOVE, R. F., ALBERTO TORRES, C.: *Comparative Education. The dialectic of the Global and the Local*. Op. Cit., pp. 146-175. Pp. 154-155.

³⁵ DEMEUSE, M., CRAHAY, M. y MONSEUR, Ch.: "Efficiency and Equity". En HUTMACHER, W., COCHRANE, D. y BOTTANI, N. (eds.): *In Pursuit of Equity in Education. Using International Indicators to Compare Equity Policies*. Dordrecht, The Netherlands. Kluwer Academic Publishers, 2001. Pp. 65-92.

para dar respuestas adecuadas a los nuevos retos de la vida cotidiana de las personas. Por ello, la investigación se presenta como un soporte que ayude a conocer el estado de la cuestión en los países de nuestro entorno y la situación de los servicios españoles, en relación a esta situación para tratar de aportar algunas propuestas. Este es un trabajo descriptivo, inductivo y exploratorio sobre las políticas para la primera infancia en diferentes países europeos, que ha sido realizado a lo largo de los cuatro últimos años. Los resultados de este esfuerzo han sido un amplio estudio descriptivo-explicativo que muestra distintas tendencias, la aportación de ideas o medidas exitosas entresacadas de la gran diversidad existente, y una aproximación comparada y prospectiva conducente a unas determinaciones concluyentes y a algunas propuestas de futuro. Ciertamente es que estas conclusiones no son finales, absolutas ni cerradas, pero suponen un primer paso hacia la mejor comprensión de este ámbito de estudio. Son, en definitiva, una propuesta para avanzar en el conocimiento de la cuestión como base para seguir profundizando y debatiendo desde la EAPI y la Educación Comparada.

La estructura que la investigación presenta el desarrollo de trece capítulos que se organizan en torno a cuatro partes, de modo que la primera de ellas, partiendo de una perspectiva histórica, ofrece una caracterización general de la EAPI a lo largo de los dos capítulos iniciales. Así, en el *primer capítulo*, se aborda la trayectoria histórica de la educación infantil, la cual permite desvelar las variables y hechos que han ido configurando este nivel hasta ser inscrito en los actuales sistemas educativos europeos. Las aportaciones de las ciencias vinculadas al hombre (especialmente la medicina), las propias conquistas de la incipiente pedagogía del preescolar, los esfuerzos abnegados e ilusionados de las grandes figuras de la educación infantil (Fröbel, Pestalozzi, Montessori...), y, cómo no, las necesidades sociales y culturales de una sociedad contemporánea industrializada, y llena de crecientes problemas que desafían a la educación, son, sin lugar a dudas, algunas variables significativas que han posibilitado las decisiones políticas tendentes al logro de la extensión de la educación preescolar a toda la población. En un breve recorrido sobre los modelos educativos de la atención y educación infantiles en el contexto histórico con vigencia actual se constata que, inicialmente, todos esos centros ofrecían servicios básicos a los niños más pequeños que se basaba en postulados asistenciales y de custodia, si bien muchos pasaron después bajo control del Estado. Así, florecieron muy diversos tipos de instituciones en Francia (*garderies*), Bélgica (*école gardienne*), Alemania (*Spielschule*), los Países Bajos

(*speelscholen*), la Gran Bretaña (*dame schools*) e Italia (*scuole delle maestre*). Otras escuelas, fundadas por instituciones caritativas, religiosas o filantrópicas, organizaron actividades educativas para los niños pequeños. Por ejemplo, las *infant schools* del Reino Unido, las *salles d'asile* en Francia, las *Kleinkinder-Bewahranstalen* en Alemania, las *bewaarscholen* en los Países Bajos, las *escuelas de párvulos* en España y las *scuole infantile* en Italia. Otros jardines de la infancia sin carácter confesional y apoyados por movimientos liberales o progresistas se apartaron de la noción del aprendizaje temprano, haciendo hincapié en la libertad de juego de la infancia y abriéndose a niños de todas las condiciones sociales³⁶. La aproximación al surgimiento de las primeras políticas de atención y educación de la primera infancia implica examinar el desarrollo de políticas sobre la familia en el contexto del reconocimiento de derechos sociales y del avance en la emancipación femenina en Europa para, desde estas coyunturas, entender y explicar el panorama actual que presentan las políticas en este terreno. Asimismo, requiere discutir algunas cuestiones importantes para entender el desarrollo intelectual y su relación con el proceso educativo y madurativo de la primera infancia. En lo referente al desarrollo intelectual, a pesar de las diversas posiciones asumidas desde los primeros pedagogos fundadores de la pedagogía infantil hasta la actualidad, la mayoría de autores ha llegado al criterio unánime de que la educación ha de atender al desarrollo intelectual de todos los niños, a pesar de los problemas o limitaciones que puedan afectar al desarrollo óptimo del niño. Se presenta así, en el *segundo capítulo*, una síntesis de las investigaciones realizadas sobre este tema, la mayor parte de ellas desarrolladas en un contexto diferente al español, debido a que la EAPI es un campo de investigación relativamente reciente en nuestro país y, como consecuencia de ello, a que la mayor parte del volumen de investigación disponible se ha generado en contextos extranjeros, principalmente Estados Unidos e Inglaterra. De este modo, se integra parte de la investigación básica y operativa en función de variables como, fundamentalmente, aquellas que cumplen con la representatividad de los casos elegidos y/o el reconocimiento generalizado de la excelencia de los mismos, el grado de implicación que han mostrado para con la investigación y las posibilidades reales de acceso al campo.

³⁶ CHARTIER, A. M. y GENEIX, N. (eds.): *Petite enfance: enjeux éducatifs de 0 à 6 ans*. Op. Cit., p. 48.

Con una metodología similar a la empleada en la construcción del marco teórico de la primera parte, se desarrolla una segunda partiendo de la revisión bibliográfica en profundidad de los distintos materiales producidos por distintas entidades, organizaciones, grupos de investigación, etc., para poder definir más claramente el objeto de estudio, sin otro objetivo más que el de situar éste en el panorama mundial. Aunque el estudio se enfoca de una forma global con la pretensión de encontrar unos hilos conductores que permitan definir los principios y tendencias generales en el ámbito de la EAPI en el mundo desarrollado, es preciso abordar una revisión más minuciosa de algunos casos concretos a partir de los cuales poder inferir generalizaciones o comparaciones. De esta forma, en el *tercer capítulo* se presentan argumentos en pro de los programas para la primera infancia, no obstante, si en páginas anteriores se comentan los efectos que a corto, medio y largo plazo ejerce la educación inicial sobre el posterior desarrollo del niño, se explicitan ahora los efectos que sobre su desarrollo tiene una EAPI de calidad. El *cuarto capítulo* parte desde la aproximación conceptual de la educación y atención de la primera infancia, revisando las aportaciones al concepto de la EAPI y, exhaustivamente, en el contexto de referencia del trabajo de los países desarrollados para comprender las tendencias mundiales en el momento actual. El *quinto capítulo* recoge las primeras conclusiones preliminares obtenidas tras estudiar el desarrollo de la EAPI en diferentes regiones del planeta, las cuales permiten clarificar mucho mejor los diferentes conceptos en los que se centra la investigación y las diferentes denominaciones y/o enfoques que se adoptan en cada contexto. Con todo ello, en el último lugar de esta segunda parte, el *capítulo sexto* da una visión alternativa sobre las posibles EAPI existentes desde la perspectiva inclusiva e integradora.

Además, se recogen las tendencias y debates actuales en torno a esta etapa educativa, así como este capítulo describe tanto la estructura, finalidad y objetivos de la etapa de EAPI y pre-primaria, como los programas de estudio, principios metodológicos y criterios de calidad en los países desarrollados. La información aportada es un paso para avanzar en el conocimiento de las políticas europeas dirigidas a la primera infancia en la UE de los inicios del siglo XXI. En este trabajo se presenta una información que facilita herramientas para el proceso de debate en la toma de decisiones institucionales que desde aquí se pretenden fomentar. Si bien, este es un debate que habrá de extenderse a las personas y entidades diversas, implicadas con la administración y buenas conocedoras de las actuaciones actuales, así como a representantes de las

familias a través de las asociaciones de padres u otras entidades como sindicatos, asociaciones de maestros, universidades, etc.

La tercera parte de la tesis abarca la dimensión europea de las políticas para la primera infancia cuyo tratamiento a través de los *capítulos séptimo y octavo* 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 (UE). Esta divergente realidad es 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. El conocimiento sobre los diferentes modelos o sistemas de bienestar en Europa, y su manera de enfrentar las necesidades de infantes y familias hace sobre todo referencia a los sistemas generales de provisión. Sin embargo, 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, deteniéndonos de igual forma en los inicios de los mismos, puesto que todo ello ha ejercido y ejerce a través de las intervenciones un impacto en los servicios de atención a la primera infancia y en su marco de desarrollo. En general, en la Unión Europea, las políticas familiares están recibiendo una atención preferente a causa de las importantes transformaciones que la población de estos países está experimentando en sus dinámicas familiares y laborales. Mientras, poco se sabe sobre el papel de las administraciones europeas en la planificación, gestión, promoción, y/o financiación de prestaciones en servicios o monetarios hacia infantes y familias.

Por todo ello, el *capítulo noveno* trata de llenar un vacío de conocimiento y ofrecer una información que permita conocer el estado de los servicios que los diferentes países europeos proveen, si bien este ejercicio adquiere mucho más sentido si éstos son ubicados en un modelo analítico general. De hecho, como se verá, las políticas dirigidas a infancia y familia dependen en una parte muy importante del papel que cada país da a las diferentes agencias de bienestar. 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. Su continuidad permite realizar en el futuro un análisis comparado más teórico y explicativo de los diferentes dispositivos y dinámicas de las políticas de infancia y familia y, por lo tanto, una mejor comprensión del cómo, por qué y para qué impulsar unas u otras políticas para ayudar a formular políticas para la primera infancia a distinta escala.

La cuarta parte del trabajo, se aborda en los cuatro últimos capítulos a través de la selección y comparación de los países, pretendiendo dibujar algunas de las principales tendencias o líneas de trabajo que se están siguiendo en las políticas de EAPI ejemplificadas en casos particulares. Por tanto, se parte del planteamiento del estudio comparado de los sistemas de EAPI de Suecia, Reino Unido y España como regímenes de bienestar diferenciados conformando los *capítulos décimo, undécimo y duodécimo* respectivamente. Cada país entiende las políticas de infancia y familiares de manera diferente, y estas diferencias se multiplican cuando se aborda una aproximación de manera más concreta a la primera infancia. Desde un contexto bastante social como el sueco, pasando por otro también menos regulado pero que permite muy diversas vías de acceso como el inglés, hasta un modelo más escolarizado como el español. Sin embargo, hay que tener presente que las políticas se enmarcan en el contexto más amplio de los diferentes sistemas de bienestar de cada uno de los países estudiados. En este sentido, el informe de cada país también aporta inicialmente una descripción de las tendencias más relevantes a destacar lo cual permite comprender mejor el lugar de estas políticas en el contexto general.

En materia de EAPI, la política sueca aporta una experiencia muy dilatada y normalizada, donde se han desarrollado este tipo de servicios, con uno u otro fin más o menos institucional, desde hace muchos años. Suecia constituye otro referente por la larga experiencia en el desarrollo de este tipo de políticas en el marco institucional y dentro de las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar de sus ciudadanos como de la igualdad de oportunidades. El Reino Unido por su parte, constituye el perfecto ejemplo de un enfoque muy distinto donde existen multitud de formas para acceder a estos servicios, presentando un panorama muy heterogéneo y diversificado en la provisión de los mismos. Eso pasa de manera más visible en aquellos países donde no han existido directrices estatales o no hay una tradición o cultura sobre determinados

tipo de servicios y, en este sentido, el Reino Unido nunca ha tenido tradición de escuelas infantiles públicas con una fuerte tradición pedagógica o, donde sí que la tiene, puede que sea más intensa en unas u otras regiones. Suecia es uno de los dos países en que históricamente más ha mirado España de cara al desarrollo de políticas y reformas educativas, si bien mucho antes se nutrió de la influencia anglosajona y del sistema educativo francés, de manera más sistemática por parte de las autoridades educativas. España constituye la principal preocupación temática en la medida que las circunstancias concretas y la historia previa que ha llevado a la situación actual se conocen bien, pero las distintas medidas que están surgiendo en relación al tema son la malla sobre la que se tejerá la futura intervención institucional. A lo largo de la democracia en España se han desarrollado importantes políticas globales de educación, de salud y de protección social sin embargo, las políticas familiares y de infancia han sido un campo nada explícito en cuanto a intervención política, muy fragmentado, poco debatido y poco efectivo para dar respuesta a las nuevas y viejas necesidades. Por ejemplo, es bien conocido el déficit de escuelas y otros servicios de atención de la primera infancia, pero también la falta de atención pública de los servicios extraescolares, o a las necesidades de intercambio y formación de padres y madres, por nombrar solamente algunas de las dimensiones de las políticas familiares que se desarrollan a gran escala en otros países de Europa y en nuestro país no se hace, a pesar de una, cada vez, mayor demanda.

Finalmente, en el *capítulo trece*, se presenta una síntesis de los resultados de la comparación sobre cada uno de los aspectos concretados, su influencia sobre el bienestar infantil y su relevancia para la equidad de la etapa. Todo ello conduce, en la última parte de este capítulo, a las *conclusiones* derivadas de la investigación en los tres países. Asimismo, la lógica secuencia de la estructuración de los capítulos permite establecer unas conclusiones y reflexiones finales sobre el tema en cuestión y elaborar unas proyecciones de futuro para seguir trabajando en aras del interés del objeto de estudio. Para concluir, se establecen los *Planteamientos futuros de las políticas de educación y atención de la primera infancia y prospectiva de investigación*, elaboradas a partir de los resultados derivados de la validación del estudio, y también se comentan las líneas hacia donde se debe seguir investigando.

Este trabajo está dirigido y dedicado a todos aquellos interesados en las políticas, las prácticas y las evidencias empíricas de la investigación en materia de educación y atención de la primera infancia en el intento de aportar un marco de acción a las comparaciones internacionales que pretenden aumentar los estudios desarrollados en cualquiera de los planos institucionales y/o académicos, a la vez que exponen las realidades alternativas y diferentes maneras existentes de aproximarse a este ámbito en los distintos países y regiones actuales.

Deseo expresar mis agradecimientos a las personas e instituciones que han hecho posible la realización de esta investigación, tales como el Departamento de Educación Comparada e Historia de la Educación de la Universidad de Valencia y al Departamento Orthopedagogie de la Universidad de Gante. Especialmente he agradecer la colaboración del Catedrático Luís Miguel Lázaro Lorente, director de esta tesis, tanto por sus conocimientos y orientaciones como por su preocupación y tiempo dedicados en todo el proceso de realización de esta tarea de investigación.

**PRIMERA PARTE. UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LA EDUCACIÓN Y
ATENCIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA.**

Capítulo 1: Aproximación histórica de la educación y atención de la primera infancia hasta la Pedagogía Moderna.

Este primer capítulo se ocupa de la génesis, institucionalización y expansión de la educación y atención de la primera infancia construyendo una trayectoria histórica que permita desvelar las variables y hechos que han ido configurando el compromiso institucional con la primera infancia hasta ser inscrito como nivel educativo en los actuales sistemas educativos europeos. Desde esta perspectiva histórica, se abordan los cambios socioeconómicos y mentales que han ido conformando las infancias concebidas y sus modalidades de educación y cuidado — que oscilan desde la impartida en el marco doméstico hasta la llevada a cabo, y a veces compaginada con la anterior, en las diversas instituciones creadas a tales efectos —.

Para ello, en primer lugar se realiza una breve revisión histórica que se remonta épocas atrás, demostrando que el interés creciente por el estudio del niño no es un descubrimiento reciente, para, en segundo lugar, atender de manera sintética a las contribuciones científicas a lo largo de la historia contemporánea que han puesto de manifiesto los beneficios de la atención y de la educación durante la primera etapa de la vida. Todo ello, nos permitirá establecer, en tercer lugar, una aproximación conceptual a nuestro foco de interés en este estudio para comprender la definición y amplitud del mismo en el siguiente capítulo.

La historia de la infancia ha recibido mayor atención como resultado de un largo proceso, paralelo al interés por la historia de la familia y sus relaciones con el recién nacido, los cuidados que se le han dispensado, las maneras de cuidarlo y educarlo, etc. Asimismo, la figura del niño como tal comienza a tomar importancia y consideración en las investigaciones recientes abandonando el carácter desvaído e insignificante que le imprimían las historias tradicionales. De ello es buena prueba el hecho de que los historiadores de la educación se hayan mostrado cada vez más interesados por conocer las raíces histórico-educativas de este primer estadio educativo y vital, indagando, no sólo sobre la intrahistoria de las escuelas de párvulos (maestros, alumnos, organización, actividades, métodos didácticos...), sino también sobre los procesos de mentalidad social que las hicieron surgir y marcaron sus líneas de evolución. De este modo, el tema

ha estado en candelero en la investigación histórico-educativa actual, hasta tal punto que la Asociación Internacional de Historia de la Educación fundó — dentro de su propio seno — un grupo de trabajo, que funciona desde 1982, en Historia de la Educación de la Infancia. Dicho grupo publica una revista científica (*Historia Infantiae*) y ha celebrado desde 1984 congresos sobre el tema, con una periodización anual³⁷. La investigación sobre historia de la infancia es muy útil, no sólo para la correcta comprensión del tema que nos ocupa, sino también para la construcción de una historia integral de la educación, en la cual el fenómeno educativo pueda comprenderse en mutua interconexión con el resto de los factores sociales. La investigación sobre este área de la Historia de la Educación implica un esfuerzo de síntesis, dónde confluyan las diversas historias sectoriales a las que anteriormente se ha hecho referencia con prioridad, sin olvidar, obviamente, los aspectos históricos relativos a la economía, psicología, sociología, demografía histórica, etc. Todo ello nos conduce a la elaboración, en definitiva, de esa historia total a la que debe aspirar la explicación histórica de cualquier temática que se pretenda abordar.

Para abordar este capítulo es necesario una aproximación al análisis de la primera infancia desde un enfoque multidisciplinar, pues, campos científicos diversos como la pedagogía, la medicina, la psicología, la biología o la sociología han realizado aportaciones fundamentales que han llevado a un cambio de mentalidad respecto al niño a lo largo de historia. Pero se asume que, para llevar a cabo este estudio adecuadamente, resulta imprescindible considerar una serie de aspectos fundamentales que contextualizaron su desarrollo y suponen cuestiones determinantes para comprender su desarrollo histórico e institucional como, entre otros, la evolución a lo largo de la Historia de las distintas concepciones sobre la infancia hasta plantearse la sociedad la necesidad de institucionalizar este primer nivel educativo, las motivaciones sociales subyacentes y los factores de diversa índole que contribuyeron al nacimiento de estas instituciones en Europa³⁸. La concepción actual de la infancia, tal y como se entiende en el mundo occidental — y, por ende, es proyectada al resto del mundo — es un invento reciente y aún por descubrir en la magnitud de sus posibilidades. La infancia conquistada por la humanidad ha sido forjada a través de la historia y de los esquemas

³⁷ COLMENARES ORZAES, C.: "Génesis de la educación infantil en la sociedad occidental". *Revista Complutense de Educación*, vol. 6, nº 1, 1995. Pp. 15-31.

³⁸ DELGADO, B.: *Historia de la Infancia*. Barcelona. Ariel Educación, 1998. P. 10.

de evolución de las distintas sociedades o, lo que es lo mismo, de las “representaciones simplificadas” de los mecanismos del funcionamiento de las mismas que han sido contruidos para hacer inteligibles sus evoluciones, constituyendo finalmente los modelos o conjuntos de hipótesis sobre la naturaleza de los elementos que componen una sociedad, sobre sus relaciones y sus modos de evolución.

De este modo, se comprobará cómo, inicialmente, antes de la aparición de instituciones específicas, la educación y atención infantil tienen su origen y raíces en el cuidado y responsabilidad de los padres hacia sus hijos, a quienes se educaba en el entorno de la familia, antes extensa y después nuclear, con diverso grado de acierto a lo largo de la historia de la humanidad. Tal es la práctica secular de las más antiguas culturas, que se apoyan sobre todo en los abuelos para la atención de los niños, como lo fue también en la Roma primitiva hasta la Roma imperial, cuando la educación, incluidas las virtudes cívicas y el desarrollo físico, se confiaba esencialmente a los padres, al igual que en la antigua Atenas, aunque allí se diera un papel preponderante al Estado en la formación de sus ciudadanos. Es por todo ello, que, tradicionalmente, este período temporal se basaba en postulados asistenciales y de custodia, pretendiendo alcanzar objetivos de tipo benéfico-asistenciales como la custodia de niños huérfanos y la asistencia a aquellos niños que estaban solos por ausencia familiar y adultos en el domicilio familiar. Sin embargo, se verá como ello no obsta para que anteriormente ya se recojan precedentes teórico pedagógicos que tuvieron en consideración la importancia de la educación del niño menor de seis o siete años, como preparación para el aprendizaje formal, es decir, para la correcta inserción del niño en el ámbito escolar.

En este sentido, para concretar nuestra temática de estudio, resultará necesario acercarnos en esta síntesis a la realidad histórica europea en la que aparecen las primeras instituciones socioeducativas para la acogida — en primera instancia — y la educación — después — de los más pequeños de la sociedad. Cuando surgen en Europa las primeras instituciones encargadas de impartir educación infantil, se alude a ellas utilizando una terminología diversa, propia de distintos países y momentos históricos, referente a concepciones y métodos educativos diversos. Entre las más conocidas destacan las denominaciones de *escuela maternal*, *escuela de párvulos*, *kindergarten* o *jardín de infancia*, *nursery school*, *casa dei bambini*, *escuelas infantiles*, etc. Por eso, dentro de los objetivos fundamentales que aspiran analizar el nacimiento y la evolución

de las instituciones educativas que vehicularon la educación infantil en nuestra sociedad occidental, resulta fundamental realizar un breve recorrido sobre los modelos educativos de la atención y educación infantiles en el contexto histórico con vigencia actual.

Con todo ello, se comprobará cómo este primer nivel de educación ha tardado mucho tiempo en incorporarse a la red escolar como primer nivel educativo, a pesar de que pedagogos de todas las épocas irán vislumbrando la importancia de la educación recibida desde el inicio de la vida, ya que marcará el proceso de desarrollo personal. En este sentido, se confirmará la argumentación en la que diversos autores coinciden al afirmar que no se puede hablar de educación infantil o preescolar propiamente dicha hasta que no se produce el nacimiento de los sistemas nacionales de educación, aunque, por supuesto, una vez iniciada la andadura de éstos, se tardará aún muchos años en conseguir un grado importante de desarrollo.

Finalmente, se revisan las aportaciones de las ciencias vinculadas al hombre (especialmente la medicina), las propias conquistas de la incipiente pedagogía del preescolar, los esfuerzos abnegados e ilusionados de las grandes figuras de la educación infantil, y, cómo no, las necesidades sociales y culturales de una sociedad contemporánea industrializada, y llena de crecientes problemas que desafían a la educación como variables significativas que van a posibilitar las decisiones políticas tendientes al logro de la extensión de la educación y atención preescolares a toda la población. Estos hechos, junto con otra serie de consideraciones igualmente importantes, revelarán cómo la concepción actual de la Educación y Atención de la Primera Infancia (EAPI) es una consecuencia lógica de las distintas transformaciones sociales, educativas, laborales, etc., que han sufrido las sociedades occidentales a lo largo de su historia y evolución.

1.1 De la sensibilidad de la pedagogía clásica y la invisibilización del régimen feudal para con la primera infancia.

De manera general, a lo largo de la historia occidental, la etapa infantil ha sido considerada inútil y sin valor hasta épocas de la historia moderna. Sin embargo, cabe destacar que fue ya la Grecia clásica y arcaica, como en tantos otros aspectos, la que proporcionó los primeros referentes básicos que servirían de precedentes teóricos a la educación occidental y quedarían presentes en los postulados pedagógicos posteriores. Así, está aceptado que la preocupación por el niño en edad temprana se remonta hasta Platón cuando estableció en *Las leyes* las directrices que la educación debía seguir en los primeros años, donde subraya el trabajo tan importante que debían realizar los pedagogos en esta etapa, definiendo los conceptos de pedagogía mas importantes³⁹. Entre ellos, destacaría el que sin duda sería el principal de sus descubrimientos: el juego como medio y principio de educación. Su inquietud por esta etapa de la vida, el equilibrio necesario entre la educación física e intelectual y el valor pedagógico del juego trascenderían a su más celebre pupilo, Aristóteles, quien “formuló la idea del desarrollo armónico de la personalidad del niño, que incluía la educación física, intelectual y moral”⁴⁰ y determinaba que los 7 años de edad van a abrir las puertas de los aprendizajes formales, colaborando a una definición de los años anteriores como periodo previo a la escolaridad. Así, el filósofo indica la necesidad de una educación que debería ser recibida en el seno de la familia, a la que consideró como centro y fuerza del bien, compaginándola entre 5 y 7 años de edad con la asistencia a la escuela para la preparación en las lecciones y ejercicios que posteriormente en ella se seguirían.

Es importante advertir que será la primera vez en la historia de la educación Occidental que se establezca una periodización dentro de esta etapa vital de la infancia. De este modo, dentro de este período, distingue entre dos etapas posteriores a lo que él llama la primera edad y anteriores al comienzo de la escolaridad propiamente dicha: la primera abarcaría de los 2 a o 3 años hasta los 5, y la segunda, de los 5 a los 7, sugiriendo dos años de preparación como actividad propedeútica al ingreso en la escuela:

³⁹ PLATÓN: *Las leyes, o de la legislación*. Madrid. Aguilar SA de Ediciones, 1969. Pp. 1389-1390, 1288.

⁴⁰ MOLL, B. y otros: *La educación infantil de 0-6 años*. Madrid. Anaya, 1992. Pp. 29-30.

“En cuanto a la edad que sigue a ésta [la primera edad] y que se extiende hasta los 5 años, no se puede exigir ni la aplicación intelectual ni ciertas fatigas violentas que impedirían el crecimiento (...). A los niños se les debe excitar al movimiento empleando diversos medios, sobre todo el juego, los cuales no deben ser indignos de hombres libres, ni demasiado penosos, ni demasiado fáciles. Pero, sobre todo, que los magistrados encargados de la educación y que se llaman pedónomos, vigilen con el mayor cuidado las palabras y los cuentos que lleguen a estos tiernos oídos. Todo esto debe hacerse a fin de prepararles para los trabajos que más tarde les esperan, y así sus juegos deben ser en general ensayos de los ejercicios a que habrán de dedicarse en edad más avanzada”⁴¹.

A partir de este momento, las consideraciones de Aristóteles destacarían entre los grandes tratadistas pedagógicos que continuarán esta tendencia marcada por los filósofos de prestar mayor atención a la necesidad de un aprendizaje formal del niño pequeño. En esta línea, destacará como una de las grandes aportaciones de la Antigüedad clásica el pensamiento de Marco Fabio Quintiliano al señalar en sus *Instituciones Oratorias* que los primeros aprendizajes que realiza el niño en edades muy tempranas son los más sólidos y duraderos y le van a ayudar en las labores posteriores, sustentando la idea de que los menores debían ser formados y enfatizando el aprendizaje en las letras. Para esta gran figura pedagógica, el trabajo que se hace con los más pequeños debía ser sistematizado, despertando en ellos un interés hacia el entorno actuando de forma positiva de manera que el aprendizaje se convirtiera en “un juego, que se le pregunte (al niño), que se alabe y que nunca se le deje alegrarse de lo que no sabe”⁴². El mérito de este pedagogo de la sensatez y el sentido común consistió en poner orden en un mundo de contradicciones entre la teoría y la práctica educativa romana donde el niño pedagógicamente no existía ya que se concebía sólo como alumno que había que transformar en adulto cuanto antes⁴³. En se época, para los romanos el niño no era capaz de aprender las disciplinas durante los siete primeros años de vida; mientras que este pedagogo entiende, como ha demostrado la pedagogía moderna, que tal pensamiento puede equivaler la pérdida de un tiempo valioso e irrecuperable — hipotecando la educación y aprendizaje futuros — y determina que la

⁴¹ ARISTÓTELES: *Política*, Libro IV, capítulo XV. Citado por GARCÍA GARRIDO, J. L.: “Pasado y presente de la educación infantil”. En *Pedagogía de la Escuela Infantil*. Madrid. Santillana, 1989. Pp. 33-64.

⁴² GARCÍA GARRIDO, J. L.: *Trayectoria histórica de la Educación Preescolar*. En AAVV: Enciclopedia de la Educación Preescolar (47-58). Tomo 7. Madrid. Diagonal/Santillana, 1986. Citado por COLMENAR, C.: “La escuela de párvulos durante el siglo XIX”. *Revista Interuniversitaria: Historia de la Educación*. Ediciones Universidad de Salamanca, Enero-Diciembre 1995, nº 10, p. 90.

⁴³ DELGADO, B.: *Historia de la Infancia*. Op. Cit., pp. 47-52.

norma a seguir debería ser que ninguna etapa de la vida infantil carezca de educación (*nullus tempos vacare cura*). Quintiliano consideró la educación como un proceso continuo que abarca toda la vida e intuyó los principios fundamentales que seguiría la pedagogía moderna, entre los que resultarían básicos para la primera infancia los que siguen a continuación:

- a) Tener respecto al recién nacido una actitud positiva, depositando en él las máximas esperanzas desde el principio.
- b) Observar a cada niño intentando descubrir cuáles son sus aptitudes e inclinaciones naturales.
- c) Educar y enseñar con cariño.
- d) De cada niño depende el ritmo y las posibilidades de aprendizaje.
- e) Antes de empezar a enseñar es preciso observar y estudiar al niño, mediante juegos, pequeñas pruebas de habilidad, capacidad de imitación, etc.
- f) Siempre se le ha de respetar, de acuerdo al principio *maxima debetur puero reverentia* (al infante se le debe el máximo respeto).
- g) Hay que eliminar sistemáticamente los azotes y castigos como traumatizantes e inútiles de la enseñanza.
- h) La actitud magistral desde el primer momento ha de ser estimulante y optimizante, sin contrariar la naturaleza del niño.
- i) El niño aprende mejor con otros niños que en soledad.

Si bien todos estos planteamientos, base de la pedagogía antigua, constituyen remisiones constantes en los humanistas del Renacimiento y de la Ilustración, no fueron un referente obligado para la tradición medieval. La explicación se encuentra en la inexistencia del sentimiento de la infancia en la sociedad medieval, en el sentido de conciencia de su naturaleza particular que la distingue de los adultos, pues tal sentimiento no se confundía con el afecto por los niños reconocido y enfatizado por el cristianismo. En primer lugar, aún entonces, las prácticas como el infanticidio y el abandono de los niños eran todavía bastante frecuentes. Más allá, muchos historiadores consideran que la elevada mortalidad infantil, más elevada cuanto más pequeños eran los niños, como la razón principal de la falta de interés e incluso la indiferencia hacia la infancia como una etapa diferente de la vida, argumentando también que la explicación

puede darse en el sentido contrario y, en cualquier caso, demostrando la falta de conciencia social hacia la infancia como fenómeno y categoría sociales diferenciados. En segundo lugar, los niños, insertos en una comunidad patriarcal amplia prototípica de la economía agrario-feudal y artesanal, se integraban en el movimiento de la vida colectiva que arrastraba en sí misma a las distintas edades y condiciones sociales, bajo unas existencias demasiado densas donde confluían la actividad doméstica y la laboral sin dejar espacio para un sector privado como el de la infancia. Así, pues, el niño medieval no existe, es un desconocido absoluto y sólo se le tolera si sabe comportarse como un adulto; razón por la cual el período de la infancia es muy breve, dado que su duración se reducía al período de mayor fragilidad cuando no podía valerse por sí misma y, en cuanto podía desenvolverse físicamente, se le fusionaba rápidamente con los adultos, con quienes compartía sus trabajos y juego, de manera que el niño no salía de una especie de anonimato. De este modo, en la antigua sociedad tradicional no podía representarse bien al niño, y el arte medieval no conocía la infancia o no trataba de representarla, pues no había espacio ni tiempo para la misma, actitud arcaica que perduró hasta los preludios de la modernidad. Hasta entonces, el niño interesa menos por lo que difiere del adulto que por la posibilidad de identificarlo con el mismo, de medirse con los adultos en los que va a convertirse, la edad adulta constituye el inicio de la humanidad y, con respecto a eso, la infancia no significa tanto un estado como una falta de ser o estar en la medida que sus rasgos característicos se conciben como signos indeterminados. Esta idea de imperfección no sólo se mantiene en la sociedad cristiana, si no que, además desde ésta, se individualiza y se refuerza como un tema moral: el niño está acompañado del pecado original y lo que tiene de inocente, según San Agustín, es la debilidad de los órganos⁴⁴. Esta imperfección del espíritu arrastra una explicación del error, tal y como manifiesta Descartes con la existencia del prejuicio donde la infancia perdura como predominio de la irreflexión⁴⁵.

Del mismo modo, en la civilización medieval no había ninguna noción sobre el desarrollo del niño ni concepción de la enseñanza como preparación para el mundo

⁴⁴ SAN AGUSTÍN: *Confesiones* I, 7,11. Citado por THIERRY, P.: "Enfance" en JACOB, A.: *Encyclopédie Philosophique Universelle*. Vol. II, Tomo I. *Les notions philosophiques, Dictionnaire*. Volumen dirigido por Sylvain Auroux. Paris. Presses Universitaires de France, 1990. Pp. 786-787.

⁴⁵ DESCARTES: "Carta de marzo 1638, Correspondencia". En ADAM-TANNERY: *Oeuvres de Descartes*. Paris. Editorial Vrin, 1957-58. P. 37.

adulto y, además, saber leer y escribir no tenía ningún valor social⁴⁶. Así que, al no percibirse ni reconocerse la diferencia y el paso del mundo de los niños al de los adultos, la *paideia* de los antiguos quedó olvidada. Igualmente, la dominación exclusiva de la ideología cristiana en la sociedad durante la Edad Media sin dimensión individual del hombre y cuya naturaleza esencial se concebía bajo sospecha en el plano moral, llevaría a una preocupación por la educación sólo entre los eclesiásticos y en ámbitos muy restringidos. Por todo ello, se trataba, particularmente, de la educación de señores o hijos de nobles en normas estrictas alrededor de la formación física, militar y cristiana, convirtiéndose en la asimilación de una doctrina. Esta visión teológica, junto a la propiamente antropológica, contribuyeron a mantener un cierto pesimismo filosófico caracterizado por la confianza en los poderes del aprendizaje más que en los de alumno.

El derrumbamiento del régimen feudal dio lugar a una nueva configuración del Estado a partir de las nuevas formas de gobierno que los reformadores protestantes y contrarreformadores establecieron y, poco a poco, se fue perfilando una nueva estructura social que implicaría unas nuevas dinámicas entre los diversos grupos sociales. En el ámbito familiar, se empieza a detectar un nuevo sentimiento hacia el niño, que lo trata como una especie de criatura divina por civilizar y, en el ámbito público, la infancia será tratada como grupo social específico al que hay que proteger y disciplinar, de manera que se van creando las primeras fronteras entre el mundo adulto y los distintos escenarios de la infancia⁴⁷. De este modo, humanistas y moralistas de los siglos XV y XVI escriben obras acerca de la educación de los más pequeños y, tanto los reformadores protestantes como los contrarreformadores católicos, diseñan entre sus amplias estrategias de gobierno tácticas de intervención que abarcaron desde la construcción del Estado a la educación de la primera edad⁴⁸. Este cambio de pensamiento llevó, a su vez, a nuevos modos de entender la educación de los niños y al desarrollo de nuevos planteamientos pedagógicos que fueron perfilando una nueva definición de la primera infancia en el siglo XVIII, como se ve en el siguiente epígrafe.

⁴⁶ CARBONELL i SEBARROJA, J.: *La escuela: entre la utopía y la realidad*. Madrid. Eds. Octaedro, 1996. Pp. 14-15.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 16.

⁴⁸ VARELA, J.: "Aproximación genealógica a la moderna percepción social de los niños". *Revista de Educación*, Septiembre-Diciembre 1986, no. 281. Pp. 155-177.

1.2. El surgimiento de la identidad y especificidad de la primera infancia.

Para atender al modo en que la modernidad occidental establece la diferenciación de la infancia resulta de obligada referencia la obra de Philippe Ariés por el impacto significativo de su trabajo pionero en los estudios de la historia de la infancia, partiendo aquí desde su comentario histórico según el cual nunca se ha hablado ni recíprocamente se haya intentado hacer hablar tanto sobre la infancia como en nuestra época⁴⁹. Este autor, profundiza en el origen del reconocimiento de la infancia y la distinción de su naturaleza respecto a los adultos, afirmando que la noción de infancia surge en la Europa del siglo XVI y estableciendo los primeros indicios de su reconocimiento a partir del siglo XIII hasta el XVII en el arte, la iconografía y la religión. Si bien, atribuye estos vestigios a factores circunstanciales y exentos de intencionalidad como, por ejemplo, en la importancia dada a la personalidad del niño, en lo que respecta al reconocimiento de la inmortalidad de su alma, y su relación con una cristianización más profunda de las costumbres; o a través de la iconografía del siglo XVII en los signos de especialización de la indumentaria entre niños adultos, sobre todo de las clases burguesas y sólo para los varones más pequeños, o en la separación entre los juegos extendida en la primera infancia⁵⁰.

En cualquier caso, su tesis consolida la suposición de la subjetividad moderna en relación con la infancia, de manera que estos primeros intentos de diferenciación de la infancia son los que darían lugar en los siglos XVI y XVII a un cambio de actitud respecto a la infancia desde donde se la vislumbraba dulce, simple y divertida, convirtiéndola en fuente de entretenimiento y relajación del adulto en todos los sectores de la sociedad. Este primer sentimiento de “mimoseo” generalizado y popular — especialmente entre quienes se encargaban de su cuidado, es decir, las mujeres⁵¹ —, tuvo su aparición en el círculo familiar y se limitaba a la infancia temprana, correspondiéndose con la corta concepción de la infancia entonces dominante. Durante estas épocas, tuvieron lugar cambios importantes en la actitud de la familia para con el niño, de modo que la familia ocupó un nuevo lugar en la vida sentimental transformándose profundamente en la medida que modificó sus relaciones internas con

⁴⁹ ARIES, P.: *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*. Madrid. Altea, Taurus-Alfaguara, 1987. *L'Enfant et la vie sous l'Ancien Régime*. Paris, Seuil, 1975. P. 463.

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 67-100.

⁵¹ ARIES, P.: *Centuries of Childhood*. Harmondsworth. Gran Bretaña. Penguin Books, 1973. P. 126.

el niño, dando lugar al *sentimiento moderno de la familia*. De este modo, define Ariés la correlación entre el sentimiento moderno de la infancia y la constitución de la familia progresivamente más nuclearizada; la cual pasó a negar los espacios comunitarios tradicionales, las relaciones de vecindad y, al mismo tiempo, a conferir un valor creciente a la institucionalización de la escuela como acción educativa para complementar la responsabilidad pedagógica propia de la dinámica del refuerzo familiar que ya por entonces había aumentado.

A este sentimiento inicial se le sumó un segundo sentimiento de salvaguarda y fortalecimiento del niño durante sus primeros años, procedente de la toma de conciencia de su fragilidad y su inocencia que una pequeña minoría de juristas, sacerdotes o moralistas le confirieron durante el siglo XVI. Fue así como esta minoría junto a los educadores de esta época, herederos de la tradición que se remonta a los reformadores escolásticos del siglo XV y a los fundadores de colegios y de las pedagogías de finales de la Edad Media, lograron imponer su convencimiento profundo de la infancia de larga duración. Con todo, en el siglo XVII se pondría de manifiesto que esta actitud hacia los niños más pequeños y hacia su naturaleza especial dejaría de expresar el entretenimiento y el “mimoseo”, para pasar a representar el interés psicológico y la atención moral que esta etapa despertaba. Así sería como los teóricos de la educación, entre ellos autores como Montaigne, comenzaron ya a expresar la necesidad de mantener a los niños al margen de los adultos, pasando a hablar de ella separándola del mundo adulto⁵², de modo que en la modernidad comenzaría a ser criada como una unidad sustancial, activa e individual y presente en todos los seres infantiles de la especie humana.

No obstante, esta actitud desarrollada entre el Renacimiento y el Siglo de las Luces, implica un determinado deseo de obtención de un mínimo denominador común de la infancia — las características básicas presentes en todos los niños, de cualquier clase, nacionalidad, etc. — bajo el cual la infancia era siempre la misma, siempre igual, inquebrantable, inmóvil, irreducible⁵³. En este sentido, la corriente humanista, iniciada en el siglo XVI europeo y continuada en el siglo XVII por autores como Comenius y Locke, aparece en contra de esta tendencia como primera y auténtica reivindicación de

⁵² ARIÉS, P.: *Centuries of Childhood. Op. Cit.*, pp. 127-129.

⁵³ BOTO, C.: “O desencantamento da crianza: entre Renascença e o Século das Luces” en CEZAR de FREITAS, M., y KULHMAN Jr. M. (orgs.): *Os intelectuais na história da infância*. São Paulo. Cortez Editora, 2002. Pp. 11-60.

los derechos de la persona. De tal modo que se situaría la dimensión individual como centro de la preocupación del educador y ello pasaría a ser considerado como el origen de las corrientes pedagógicas modernas de la no directividad. Con todo ello, un lento cambio de mentalidad se abriría paso a lo largo de este siglo dando lugar a una nueva preocupación por la primera infancia desde la idea predominante de que la educación temprana era la única garantía para orientar a los individuos en el buen camino. Una de las personalidades pedagógicas de mayor implicación en dicho cometido fue Johan Amos Comenius, pues también enfatizó la importancia de la educación en el primer período de la vida del niño en su *Didáctica Magna* y fue el primero en acuñar el concepto de “escuela materna” en todas sus obras fundamentales; aunque no lo hiciese todavía como verdadera institución separada de la familia, si no más bien de un marco de aprendizaje situado en el seno familiar. En cualquier caso, de los seis grados que componen esta etapa, tal y como describe Comenius en la *Pampaedia*, sólo el último implicaba una actividad escolar propiamente dicha que describía del siguiente modo:

“Es, en cierto sentido, una escuela semipública, donde los niños se habitúan a convivir, a moverse, a cantar, a contar, a cultivar las buenas costumbres y la piedad, a ejercitar los sentidos y la memoria (antes de comenzar a aprender a leer y a escribir), bajo la dirección de señoras honestas, en casa de las cuales se juntan criaturas pequeñas (entre los 4 y los 5 años, más o menos), a expensas de aquellos que desean que sus hijos sean formados suavemente y preparados para la escuela pública”⁵⁴.

En ese primer grado de educación, germen de la educación preescolar, Comenius señalaba, entre otras, como características pedagógicas: el sentido maternal que debe gobernar en la educación del niño, su educación en todos los conocimientos o la intuición; estableciendo unas bases pedagógicas que han marcado con la huella indeleble del pensamiento de este pedagogo moravo las aportaciones posteriores en relación con la educación infantil. Así, este insigne pedagogo considerado fundador de la educación de la primera infancia, elabora en 1644 el primer programa y libro sobre Educación Infantil conocido en el mundo occidental, que consistía en un manual para la escuela materna cuyo propósito era optimizar la labor educativa de los padres en el hogar, desde el nacimiento hasta los 6 años, con sugerencias para el ingreso a la escuela pública. Con ello, establece un tercer tipo de educación resultante de dicha forma

⁵⁴ COMENIO: *Pampaedia*, IX, VI. Citado por GARCÍA GARRIDO, J. L. “Pasado y presente de la educación infantil”. En *Pedagogía de la Escuela Infantil. Op. Cit.*, pp. 33- 64.

intermedia entre la familiar y la escolar que puede ser considerada como el primer indicio de la sistematización de la educación no formal.

En el siglo XVIII se adhiere un nuevo elemento a esta nueva concepción de la infancia que concierne a la salud física y a la higiene. A finales de ese mismo siglo, se produjo una transformación considerable en la situación de las costumbres que se puede estudiar, según Ariés, a través de dos métodos de análisis diferentes: la sustitución de la familia por la escuela como medio de educación, y el cambio que sufre la familia a partir de la nueva organización del espacio privado. De esta forma, tanto en la protoindustrialización, con la producción doméstica y proletarización de parte de la mano de obra rural, y luego en plena industrialización, como a finales del siglo XVIII, aparecieron nuevas formas de trabajo y condiciones de vida que dieron lugar al surgimiento de una nueva clase trabajadora urbana. Para el interés que aquí nos ocupa, la gran expansión de la nueva clase media o burguesía urbana en todas sus formas por encima de todos los sistemas económicos y científicos, propició que sus nuevas normas familiares se hicieran cada vez más predominantes en toda la sociedad, como hecho determinante en la expansión de la mentalidad moderna de la infancia⁵⁵. Anteriormente, la instrucción de los más pequeños tenía lugar a través de la convivencia con los padres, parientes, vecinos y, en definitiva, todos los adultos alrededor de la vida social en comunidad. En este sentido, el movimiento de demarcación social de los espacios que tuvo lugar en la sociedad burguesa, que entonces se constituía alterando las relaciones entre clases y estamentos, determinó asimismo unas nuevas franjas etarias pues tuvo que ver, evidentemente, con los nuevos códigos modernos que alteraban los vectores de las interacciones entre padres e hijos, entre infancia y parentesco, y entre linaje y tradición. Asimismo, es necesario señalar que esta revolución escolar y sentimental se ve acompañada a la larga de una sensible reducción voluntaria de los nacimientos a partir del siglo XVIII⁵⁶.

Actualmente, forma parte de nuestro conocimiento la idea, bastante comentada y difundida, de que a lo largo de los siglos XV y XVIII se fue configurando en la historia de la civilización occidental una concepción del sujeto racional articulada a una, hasta ahora inédita, noción de conciencia de sí y de los otros. De ahí que la sensibilidad

⁵⁵ GOODY, J.: *La familia Europea*. Barcelona. Editorial Critica, 2001. Pp. 73-74.

⁵⁶ ARIÉS, P.: *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*. Op. Cit., pp. 10-12.

moderna fuera pensada para educar a una infancia civilizada, en el ansia de concebir la civilidad como requisito básico de la formación y de un determinado espíritu de ciudadanía. En cualquier caso, esta nueva concepción de la infancia como grupo separado de los adultos, dejando de ser socializada única y directamente por la comunidad de la que formaba parte, inicia la especificidad infantil marcando un hito en la historia de la educación de los niños en esta etapa vital. Hasta entonces, la educación de los niños hasta los siete años estuvo asegurada por el aprendizaje al lado de los adultos expresando la sustitución del mismo por la escuela un acercamiento entre el sentimiento de familia y el de la infancia, tradicionalmente separados por una concepción particular de la familia: el linaje⁵⁷. De esa forma, la familia pasa a convertirse en un lugar de afecto necesario a través de la importancia que se da, a partir de ese momento, a la educación y aquella comienza a organizarse en torno al niño, el cual sale de su antiguo anonimato.

Como consecuencia de estos sucesos, todo lo que tiene que ver con la infancia y la vida familiar se convierte en el centro de atención y el niño pasa a ocupar un lugar central en la familia despertando el nuevo interés de los padres por la educación de sus hijos desde bien pequeños, lo cuál facilitó el extraordinario desarrollo de la escuela a lo largo del siguiente siglo. Este profundo cambio cultural a través del que la nueva concepción de la infancia se fue abriendo paso, queda ilustrado en las obras relacionadas con la educación de la infancia de grandes humanistas como, por ejemplo, Erasmo de Róterdam y Juan Luís Vives en las que el pensamiento de que desde el nacimiento se requiere una buena crianza e instrucción de los primeros aprendizajes aparece como punto de partida para el aprendizaje de las primeras letras. Si bien está ampliamente reconocido que el concepto de la infancia adquirió su expresión moderna en los círculos de la burguesía ilustrada, también es necesario señalar que fue un sentimiento y una realidad asociada a las clases medias o burguesas; y, a pesar de que algunos de sus máximos representantes se mantuvieron fieles a la idea de universalización de la educación como lo hizo Condorcet, la infancia de las clases bajas seguiría siendo tratada por mucho tiempo como en épocas anteriores, teniendo por resultado que su educación no fuera una prioridad hasta prácticamente nuestros días, especialmente en lo que respecta a la primera infancia.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 469 y p. 489.

1.3 El reconocimiento de la primera infancia como sujeto de la educación.

Los modos de comportamiento articulados a las formas de producción y normalización de la infancia desde el siglo XVIII hasta el siglo XIX marcaron las prácticas que produjeron la progresiva singularización y especialización de los espacios infantiles, pero también fijaron los principios y los mecanismos de la actual educación y socialización de la infancia⁵⁸. Pensando en esos procesos, hay que apuntar en este período algunas cuestiones, que se pueden tomar como ejemplos de explicitación para ilustrar las formas de educar, conocer y convivir de la época, en torno a las posiciones de autores como Jean Jaques Rousseau. El filósofo y escritor ginebrino participó del conocido “sentimiento de la infancia” y destacó la importancia de su educación insistiendo en su obra *Emilio* que “El niño no es un hombre en pequeño y por ello debe ser educado con una especificidad que tenga en cuenta el desarrollo psíquico de cada uno”⁵⁹, mostrando el nuevo modelo de educación que requerían los nuevos tiempos. En este sentido, el pensamiento de Rousseau fue una respuesta articulada al desarrollo político, social y económico de Europa, en el sentido que, a la vez que estimuló una vigorosa corriente de teorización educativa, avivó la toma de conciencia de la necesidad de sistemas donde ideas como la educación de la primera infancia pudieran ser puestas en práctica. Desde la publicación del *Emilio* hasta el estallido de la revolución francesa hubo un agudo interés por los sistemas nacionales de educación. Cuando estallaron las revoluciones americana y francesa una de las mayores preocupaciones de los gobiernos revolucionarios fue la creación de sistemas nacionales de educación que pudieran llevar a cabo y asentar, al mismo tiempo, las repúblicas sobre una base permanente; tendencia que se extendería por otras partes del globo con un éxito más o menos limitado⁶⁰.

Asimismo, resaltaba la importancia de la educación de este primer período de vida del niño como proceso en el desarrollo global, natural y armónico del aprendizaje humano proponiendo un programa educativo estructurado y específico. Rosseau se basaba en la pedagogía clásica y, en especial, en muchos de los principios ya destacados por Quintiliano avanzando las claves de la pedagogía actual basada especialmente en la necesaria diferenciación del niño con el adulto y la importancia del respeto y el afecto

⁵⁸ CARBONELL i SEBARROJA, J.: *La escuela: entre la utopía y la realidad. Op. Cit.*, P. 17.

⁵⁹ MOLL, B. y otros: *La educación infantil de 0-6 años. Op. Cit.*, pp. 30-31.

⁶⁰ BOWEN, J.: *Historia de la Educación Occidental*. Tomo III. Barcelona. Editorial Herder, 1985. P. 315.

en el crecimiento humano. Para este humanista, la infancia es, ante todo, un estado físico que se diferencia del adulto por la fisonomía y por las expresiones que se modifican con una rapidez increíble y que existe mientras la edad de la razón está ausente. Sobre el plano intelectual, no vacila en razonar con los niños, no retiene la infancia sin necesidad, si no que por el contrario, establece una urgencia para redirigir la infancia hacia sí misma, lo que Rousseau significa entonces como el renacimiento de una perfección propia de sí misma y manifiesta con el inicio de una inversión de actitudes, que ilustra con la explotación del tema del hombre-niño, y de percepción en el “respetar la infancia”, recuperando tanto su función epistemológica como moral⁶¹.

El *Emilio* se publicaba en 1762, bajo el nuevo contexto general alumbrado por la Ilustración, como una de sus obras decisivas que instauraba el nuevo concepto sobre la infancia, apuntando como el gran relato de la idea de la infancia para la posteridad que acogería la modernidad sin pretextos. Así, esta obra representa un pacto social en el ámbito pedagógico y muchos de sus presupuestos se han convertido en eslóganes o verdades asumidas del discurso pedagógico posterior. De hecho, está considerada como una obra revolucionaria en la medida que determinó los fundamentos de una transición radical de una educación centrada en las exigencias sociales (socio-centrismo), o sólo en los objetivos del educador (magistro-centrismo), a una educación centrada en el niño como persona perfectible capaz de llegar a la autonomía (paido-centrismo). Retomar su contenido, pues, es un requisito imprescindible para reconstruir la atmósfera mental precursora del modo de concebir la infancia que nos es contemporánea. Rousseau presenta el *Emilio* como un estudio de la condición humana que concibe a los hombres expuestos a todos los accidentes de la vida, hablando para preceptores, resaltando la infancia, exaltando la experiencia, los sentidos y las pasiones. El *Emilio* supone toda una invitación para quien se proponga descifrar el enigma de la infancia, este relato de la educación se mantiene como emblema paradigmático para pensar en la educación de la primera infancia donde se determina un modo de ver y, principalmente, de periodizar los primeros años de vida que acompañaría, de algún modo, los estudios posteriores del desarrollo humano. Admite, inevitablemente, que la educación, como la vida, comienza con el nacimiento de las personas y que se impone como una práctica pedagógica y civilizadora ubicada en la naturaleza y la sociedad, que él organiza en diferentes y

⁶¹ JACOB, A.: *Encyclopédie Philosophique Universelle*. Vol. II, Tomo I. *Les notions philosophiques, Dictionnaire. Op. Cit.*, p. 787.

sucesivos estadios, acordes con la continua transformación del espíritu infantil. Por ello, destaca que el contacto de la infancia con la naturaleza es necesario y valioso por la finalidad que ostenta, entre otras, de aproximar y delimitar el mundo que rodea a la infancia y sus propios protagonistas, de adquirir la idea de extensión para protegerse, finalmente, de lo ajeno pues la identidad del ser humano exige tal reconocimiento de todo lo que no coincide consigo mismo. En resumen, desde el enfoque educativo, la obra de Rousseau constituye el horizonte moderno de la noción de infancia, en la medida que es a partir de donde la actitud inicial basada en la no diferenciación entre el niño y el adulto merece ser inventariada para el provecho de los niños y de la humanidad. Con todo el filósofo romántico pasará a ser considerado el máximo representante de este cambio de mentalidad respecto al niño por el modo en que plantea su educación y por su ambición por aproximarse a la desconocida personalidad infantil.

En cualquier caso, resulta evidente la coincidencia entre el descubrimiento del niño y la preocupación de la burguesía por su bienestar no fue casual y es necesario advertir que el acceso a los nuevos escenarios de la infancia no se produce de forma lineal y sin tensiones, ya que éste sería muy desigual entre las diversas zonas y países en función del grado de desarrollo de las burguesías nacionales, el proceso de industrialización y urbanización y otros fenómenos relacionados con la integración y la educación social. El nuevo modo de producción capitalista, hegemonizado por la burguesía como nuevo grupo social en ascenso, modificó las características de la vida laboral, la división técnica y laboral del trabajo generándose una amplia división entre los ámbitos público y privado y una serie de cambios en el interior de cada uno de ellos que modificaría el estatus de la propia infancia. En este sentido, tiene una gran relevancia el espíritu de la Ilustración y la Revolución Francesa y otras revoluciones burguesas en la medida en que instauran por primera vez el sistema de libertades individuales y democráticas, configurando un nuevo modelo de ciudadano y de Estado-nación e impulsando las primeras reformas escolares y los primeros servicios de protección de la infancia desvalida, así como tampoco se pueden olvidar los progresos de la ciencia y de la medicina, sobre todo, la extensión del higienismo en lo que compete a la primera infancia. Con ello, se observa la aparición de la particularidad infantil y, gracias al triunfo de las instituciones escolares y a las prácticas educativas que el conocimiento de la psicología infantil y el interés por los métodos adaptados a la misma orientaron y disciplinaron, se establece la importancia del concepto moderno de

infancia, como etapa separada de la vida adulta y objeto de educación, y de la escolaridad moderna⁶².

A este respecto, cabe señalar, desde la línea trazada hasta este momento, la tesis de Neil Postman como heredero de la corriente de Ariés al atribuir el sentimiento moderno de la infancia de manera directa al siguiente triplete de hechos: la alfabetización de la población, el concepto de educación y el concepto de pudor. Su base parte del hecho de la aparición de la imprenta con la que se crea progresivamente una nueva definición de edad adulta basada en la competencia de la cultura y, consecuentemente, una nueva concepción de la infancia basada en su incompetencia para la lectura, para explicar cómo todo ello transforma la educación. Es de este modo como para él fue generándose una nueva aproximación entre las lenguas de la infancia y las de los adultos de las nuevas generaciones, antaño predominantemente oral, adquiriendo nuevas facciones en el dominio de los códigos escritos y llevando a que, como consecuencia, se prolongase la distancia entre las nuevas generaciones y las generaciones maduras. Será así como, desde su punto de vista, tuvo lugar la nueva edad adulta que expulsó gradualmente a los pequeños de su mundo, resultando distribuida desigualmente por regiones o estratos sociales como resultado de este fenómeno y haciendo necesario para la infancia expulsada encontrar otro mundo que pudiesen habitar, el cual vino a ser concebido como el que hoy la representa⁶³. En este sentido, el autor desafía al conjunto contemporáneo de la educación defendiendo que el sentimiento moderno en relación con la infancia estaba desapareciendo. Es decir, la infancia en la modernidad supondrá un mundo silencioso y silenciado en su individualidad que se separaba, aislaba e invisibilizaba del mundo adulto y, a su vez, desde los presupuestos modernos se la incapacitaba para hablar por sí misma. De este modo, la infancia desde la razón moderna pierde su encanto, es puesta en duda y secularizada y, finalmente, será institucionalizada.

En resumidas cuentas, la infancia había pasado a partir de los nuevos presupuestos teóricos a llamar la atención desde donde su especificidad quedaría demarcada en adelante y la necesidad de su educación se convertiría progresivamente en

⁶² ARIÉS, P.: *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen. Op. Cit.*, pp. 434-436.

⁶³ POSTMAN, N.: *El fin de la educación. Una nueva definición del valor de la escuela*. Barcelona. Eumo Octaedro, 1999. Pp. 32-34.

una exigencia social demandada de manera cada vez más extendida. En lo que respecta a la primera edad y su durísimo peregrinar, plásticamente descrito en la literatura y minuciosamente cuantificado en los informes científicos de carácter higiénico-sanitario, el mismo proceso se vería más ralentizado a pesar de una atención institucional y pedagógica cada vez mayor debido a los acontecimientos que se sucedieron en los siguientes siglos⁶⁴. De hecho, todavía en pleno Renacimiento seguirán repitiéndose por voces aisladas (Vives, Erasmo, etc.) las observaciones de estos clásicos sin que reflejaran una práctica real de estos principios ante la ausencia de experiencias institucionales que se concretaran en la experiencia pedagógica real, ignorando todavía la educación de los modernistas a falta de una concepción de la educación y una conciencia de su importancia. De este modo, en el período que va desde el Renacimiento hasta la Ilustración aparecerá en primer plano la tensión entre la conquista de la intimidad individual y la emergente intervención del Estado en la regulación de la infancia, así como entra la familia y la escuela. Tales instituciones tardarían aún centurias en erigirse para reflejar una práctica tangible de dichos principios, dado que el interés por la escolaridad se abriría paso con dificultad y sólo generalmente entre un determinado sector de la población, de modo que el esquema básico de escolaridad no sufrirá modificaciones importantes.

1.4 Institucionalización de la educación y la atención de la primera infancia.

En cuanto a las instituciones dedicadas a la atención a la infancia, hasta el siglo XVIII las Iglesias eran, en un principio, las únicas pues, al condenar el infanticidio, fundaron órdenes caritativas para recoger, bautizar y educar a los niños huérfanos y abandonados. Así, es considerado el hecho de que los orígenes de esta provisión social se remonten al despliegue de la cultura europea del medievo a partir de las ideas y las prácticas acerca de beneficencia, previsión, asistencia y seguro social que se fueron perfilando en el continente europeo desde los tiempos medievales a partir de unas primitivas raíces grecorromanas, cristianas y germánicas⁶⁵. No obstante, este modelo medieval de la beneficencia y la caridad — desarrollado por el mundo de las cofradías,

⁶⁴ PALACIO LIS, I. y RUÍZ RODRIGO, C: *Redimir la inocencia. Historia de la Marginación infantil y educación protectora*. Valencia. Universidad de Valencia, 2002. P. 20.

⁶⁵ SEARA GONZÁLEZ, L.: “Antecedentes y fundamentos teóricos y doctrinales del Estado de Bienestar”. En MUÑOZ MACHADO, S., GARCÍA DELGADO, J. L. y GONZÁLEZ SEARA, L. (dirs.): *Las estructuras del bienestar en Europa*. Madrid. CIVITAS, 1999. Pp. 413-421.

las gildas y los gremios — se encontraba inscrito en el ámbito de las virtudes privadas seguidoras de una concepción altamente valorada a la luz del evangelio cristiano y en las que la limosna caritativa constituía el polo opuesto de lo que hoy se entiende por el seguro social que, entre otros aspectos de la política social, abarca el bienestar infantil.

Centrándonos en los inicios de la atención y educación tempranas hay que remitir, al menos en la vertiente institucional de su origen y de su evolución, a la llamada “revolución industrial”, gestada en Inglaterra durante la segunda mitad del siglo XVIII y que se expandió después por Europa y América⁶⁶, pues suscitó, en parte, la necesidad de paliar el abandono infantil producido por la incorporación masiva de hombres y mujeres al trabajo que estos procesos implicaron en los lugares de mayor desarrollo industrial. Así, las primeras instituciones fueron establecidas por organizaciones filantrópicas y/o personas con el objetivo común de ayudar a las familias y a que los niños de los barrios pobres estuvieran limpios, bien alimentados y vigilados. En este sentido, las primeras instituciones que surgen durante esta época nacen con el objetivo fundamental de salvaguardar a los más pequeños, denominadas frecuentemente como “casas asilo” o “salas guardianas”, estuvieron destinadas desde el principio a recoger a los niños de familias humildes cuyos padres trabajaban en los sectores industriales.

Como consecuencia, las guarderías se asociaron a las familias necesitadas y bajo el control de las autoridades de bienestar social se empezaron a ocupar de la higiene, la nutrición y el orden⁶⁷. De este modo, en aquellos lugares de Occidente en que las madres se vieron obligadas a trabajar durante todo el día en fábricas insalubres, donde no se podía acomodar a los niños, muchas mujeres dejaban sus hijos a cargo de familiares o vecinos, siendo estos últimos los precursores de los niñeros actuales, y otras llevaban a sus hijos a guarderías. Fue así como las guarderías infantiles comenzaron a desempeñar un papel fundamental como instrumento de custodia y asistencia benéfica tratando de remediar la situación social descrita para luchar contra el abandono de los más pequeños que aún no trabajaban y, generalmente, no estaban escolarizados. A partir de este movimiento iniciado por asociaciones de tradición benéfica, mayoritariamente de inspiración religiosa o filantrópica, tuvo lugar la propagación en varios países

⁶⁶ COLMENARES ORZAES, C.: “Génesis de la educación infantil en la sociedad occidental”. *Op. Cit.*, pp. 15-31.

⁶⁷ TORSTEN, H. y NEVILLE POSTLETHWAITE, T.: “Guarderías”. En *Enciclopedia Internacional del Educación* VOL. 5. Barcelona. ED. VICENS-VIVES, 1989. Pp. 2881-2884.

Europeos de un tipo de escuela para la primera infancia concebida con una neta separación del hogar durante la segunda mitad del siglo XVIII, pero que, inevitablemente, nacía con una finalidad de carácter marcadamente asistencial y solo accidentalmente instructiva⁶⁸.

Entre todas las iniciativas parvulistas pioneras que surgen en esta época se puede destacar, como hito educativo fundamental más relevante, la llevada a cabo por J. F. Oberlin en 1770 quien, además de fundar una serie de escuelas en Ban-de-la-Roche, se ocupó en seguida de la formación de maestras infantiles a las que denominó *conductoras de la infancia*⁶⁹. Para ello, las orientó hacia una enseñanza bajo una dirección enteramente maternal por los medios intuitivos que ya recomendara Comenius, en el cual Oberlin inspiró sus ideas pedagógicas. Estas escuelas, conocidas como *escuelas de calceta* porque las primeras actividades que se empezaron a enseñar a los niños eran referidas al manejo de la aguja, representan el primer intento serio de educación de párvulos y del origen de las salas de asilo y las escuelas maternas francesas ya que, anteriormente a ellas, las instituciones existentes eran meramente asistenciales o benéficas. Por este, motivo, históricamente, Francia es considerado para muchos el país precursor de las primeras tentativas institucionales de educación infantil. En 1801, después de las experiencias pedagógicas de Ban-de-la-Roche — cuya difusión en Francia no fue la esperada — Adelaida Pastoret, concedora de la obra de Oberlin, fundó en París la primera *salle d'hospitalité* (sala de hospitalidad), como iniciativa sólida con anterioridad a la creación de las *infant school* inglesas. En ella, todos los ejercicios realizados por los niños tenían un fin práctico y se dirigían, sobre todo, a la formación y trabajo manual. Paradójicamente, al igual que en otros países europeos estos primeros establecimientos parvulistas respondían a iniciativas filantrópicas con fines netamente asistenciales, la iniciativa no prosperó ya que, como asilo, se aproximaba más a la *crèche* (casa cuna) que a la escuela. Si bien Pastoret desempeñó posteriormente un papel importante como promotora de las *salles d'asile* o salas de asilo en Francia desde comienzos del siglo XIX⁷⁰.

⁶⁸ NEGRÍN FAJARDO, O.: "Educación preescolar". En ESCOLANO BENITO, A. (coord.): *Diccionario de Ciencias de la Educación. Historia de la Educación II* (103-104). Madrid. Anaya, 1985. P. 103.

⁶⁹ MAÍLLO, A.: *Manual de educación de párvulos*. Burgos. Hijos de Santiago, Rodríguez-Editores, 1966. Pp. 12-13. Citado por COLMENARES ORZAES, C.: "Génesis de la educación infantil en la sociedad occidental". *Op. Cit.*, p.21.

⁷⁰ ALCÁNTARA GARCÍA, P. DE: *Manual teórico-práctico de educación de párvulos según el método de Jardines de la Infancia de Fröebel*. Madrid. Imp. del Colegio Nacional de Sordomudos y de Ciegos,

Este enfoque asistencial de la primera infancia, que había sido asumido mucho tiempo antes por las Iglesias, aparece acompañado de los alegatos a la lactancia maternal que critican el recurso de las madres desnaturalizadas a nodrizas mercenarias. Con ello, hasta que no se pudo prescindir de las nodrizas, a mediados del siglo XIX gracias a la invención del biberón, no hubo centros para acoger a todos los niños y proporcionarles cuidados. A partir de entonces, se empezaron a crear guarderías para niños abandonados o enfermos, así como centros — llamados *nido* en Italia, *Krippe* en Alemania y *nursery* en Inglaterra — destinados a custodiar y proporcionar cuidados a los niños en buen estado de salud⁷¹. El siglo XIX restaura las monarquías absolutas en las naciones europeas y la ascensión del capitalismo junto la rápida industrialización, en especial de algunos países, provocarían como consecuencia la aparición del proletariado en las grandes ciudades industrializadas. Asimismo, la plena industrialización, acompañada de un aumento de la población y la consecuente preocupación del acceso a los medios de producción de las futuras generaciones dio lugar a que los procesos de los movimientos humanitarios junto con el temor de la competencia y el deseo de mejora acelerasen la disminución del valor inmediato de la infancia para la economía doméstica produciendo la exclusión de la infancia en el mundo del trabajo para que ésta se dedicase íntegramente a estudiar⁷². Por ello, junto a los profundos cambios sociales, la revolución industrial llevó también aparejada la difusión del sistema educativo de masas como uno de los elementos destinados a servir las necesidades de la economía.

La comunidad médica del siglo XIX también procuró la educación de las madres a propósito de su vigilancia de los niños de pecho y por numerosos tratados médicos sobre la alimentación, la higiene corporal⁷³. De manera que, todas estas iniciativas, manifestaron una nueva percepción de los medios privilegiados sobre las necesidades del bebé, pasando progresivamente al dominio de los médicos y del Auxilio social conduciendo a un mejoramiento nítido de la esperanza de vida de esta población muy importante (casi el 20% de un grupo de edad hacia 1900) que llevó al Estado a organizar

1913. Pp. 303-305. Citado por COLMENARES ORZAES, C.: "Génesis de la educación infantil en la sociedad occidental". *Op. Cit.*, p. 21.

⁷¹ CHARTIER, A. M. y GENEIX. N. (eds.): *Petite enfance: enjeux éducatifs de 0 à 6 ans*. *Op. Cit.*, pp. 76-83.

⁷² GOODY, J.: *La familia Europea*. Barcelona. *Op. Cit.*, P. 148.

⁷³ LUC, J. N.: "La diffusion des modèles de préscolarisation en Europe dans la première moitié du XIXe siècle" en LUC, J. N. (dir.): "L'école maternelle en Europe, XIXe-XXe siècle" n° spécial de *Histoire de l'éducation*, 82, mayo 1999. Pp. 189-206.

su tutela⁷⁴. Habiéndose comprobado la notable mejora de la esperanza de vida de esos niños con respecto a los niños desatendidos –quienes, además, solían morir durante el primer año de su existencia–, los poderes públicos de algunos países europeos organizaron la prestación de servicios de salud limitados para los niños abandonados, confiándolos, por norma general, a familias campesinas hasta la edad de 13 años⁷⁵. Sería entre las filas del liberalismo progresista donde surgirán las primeras preocupaciones para atender al grave problema del abandono de la infancia que, fruto de la mentalidad benéfico-social con que se abordó el problema, confirió un carácter benéfico-asistencial a los establecimientos dedicados la atención y educación de la primera infancia que pesaría durante mucho tiempo desligándola del sistema escolar.

Durante este período histórico, la institucionalización de los servicios de atención a la infancia respondió a varias necesidades: particular y principalmente, ocuparse de las necesidades de los niños abandonados, desfavorecidos o desatendidos, y de los hijos de las trabajadoras pobres; así como proporcionar una educación preescolar enriquecedora a los niños de las clases medias; y, al tiempo, ofrecer un entorno protector a los hijos de las trabajadoras, a un precio asequible para éstas. De ahí que la mayoría de las instituciones dirigidas a la primera infancia fueran hasta entonces establecimientos para “guardar” a las criaturas mientras sus madres trabajaban, que surgieran en medios urbanos y estuvieran dirigidas a los trabajadores en calidad de obras benéficas⁷⁶. De este modo, entre los primeros ensayos prácticos que se conocen en este ámbito, destacarían las *dame schools* inglesas, los *asilos de niños* alemanes, las *salles d’asile* francesas y las *escuelas de juego* holandesas aunque la débil enseñanza que impartían consistía fundamentalmente en el aprendizaje oratorio y religioso y se caracterizaba por una gran falta de sistematización de la enseñanza⁷⁷. En este sentido, no sería hasta los años sesenta del siglo XIX que se fueron acentuando los esfuerzos para modificar la corriente idea de la época de que la primera infancia no era una etapa escolar ni educativamente importante, actitud aún persistente en nuestros días con la indudable desvinculación institucional de algunos gobernantes hacia la misma.

⁷⁴ CHARTIER, A. M. y GENEIX, N. (eds.): *Petite enfance: enjeux éducatifs de 0 à 6 ans. Op. Cit.*, p. 15.
⁷⁵ JABLONKA, I.: *Sans Père ni Mère: Histoire des enfants de l’Assistance Publique, 1874-1939*. Paris. Seuil, 2006. Pp. 140-144.
⁷⁶ GONZÁLEZ-AGAPITO, J.: *La educación infantil. Lecturas de un proceso histórico en Europa*. Barcelona. Ediciones Octaedro, 2003. P. 15.
⁷⁷ GARCÍA GARRIDO, J. L.: *Trayectoria histórica de la Educación Preescolar. Op. Cit.*, p. 49.

Otro aspecto determinante de este período es que a comienzos de la última década del siglo XIX la natalidad disminuyó en toda Europa noroccidental, hecho que ya había comenzado a darse antes en Francia, de modo que, entre 1890 y 1920, se redujo más del 10% en más de la mitad de los países de Europa. Aunque fue en este período que se perfeccionan los métodos anticonceptivos, éstos no fueron adoptados por la totalidad de clases sociales — especialmente la clase obrera — hasta la década de 1920, hecho por el que, para muchos autores, esta disminución guarda una estrecha relación con el crecimiento del empleo femenino⁷⁸. Sin embargo, a pesar de que puede resultar evidente que la reducción de la natalidad guardaba alguna relación con el crecimiento del empleo femenino fuera del hogar, así aún más con la mayor disminución de la mortalidad infantil, la verdad es que la disminución empezó antes del gran aumento del número de “mujeres trabajadoras”. A este respecto, si bien resultaron influyentes los factores económicos, los salarios de las mujeres y el carácter cambiante del trabajo en dicho momento histórico, sin duda, la evolución de la escolarización de las mujeres, las presiones ejercidas por los movimientos feministas y las consideraciones igualitarias resultarían determinantes en el aumento de la participación femenina en el mercado laboral. En cualquier caso, la creciente contratación de mano de obra femenina en las industrias textiles acabó por desbaratar la organización familiar en la que la estructura de la familia extensa se había confiado a la mujer durante siglos, especialmente en lo que se refiere al control y educación de la infancia. Especialmente no debe olvidarse la subversión que sufre la familia tradicional como consecuencia del proceso industrializador y de las nuevas formas económicas. En efecto, la familia rural o artesanal del siglo XIX sufre una profunda transformación y deja de ser el grupo que dinamiza y organiza la actividad productiva, dado que la nueva forma de producción se hallaba muy alejada de sus modos productivos tanto en el espacio como, especialmente, en su estructura. A ello debe añadirse la crisis de los valores tradicionales y religiosos, que se apoyaban en una forma de vida rural, frente a la creciente urbanización potenciada por la concentración de la mano de obra del proceso industrializador y del desarraigo que conllevaba el flujo migratorio hacia la ciudad.

Asimismo, en este momento histórico, se interpreta que las tendencias demográficas avanzaban inexorablemente hacia un nuevo tipo de familia cada vez más

⁷⁸ GOODY, J.: *La familia Europea. Op. Cit.*, p. 147.

pequeña y aislada que impulsó los valores que hoy se identifican con el mundo contemporáneo, como punto de llegada de una larga y ardua evolución de los grupos domésticos hacia la modernidad. No es extraño, pues, que los primeros centros surgieran como respuesta a la ruptura de la cohesión familiar que provocaría una crisis de los sistemas de valores morales convencionales. De este modo, la segunda mitad del siglo XIX conoció la gradual expansión del rechazo a las “madres trabajadoras”, un sentimiento que, presente antes en la aristocracia, fue adoptado por la alta burguesía a comienzos del siglo XVIII y más tarde por los elementos más altos de la clase trabajadora⁷⁹. Como sucede al inicio de toda crisis, era muy difícil advertir a dónde llevaría el cambio que se estaba avecinando pues la subversión de los valores morales vigentes por aquel entonces creaba inseguridad y, como respuesta, los esfuerzos se centrarían en conseguir la supervivencia de algunos de los que estaban en conflicto con la nueva estructura social emergente. Se trataba, en esta ocasión, de una tarea casi imposible, puesto que las nuevas condiciones de producción conllevaban la pérdida del control que la familia tradicional y rural ejercía sobre sus miembros, y en particular sobre los niños.

Finalmente, si bien la expansión e institucionalización de la atención infantil resulta un proceso estrechamente relacionado con el desarrollo de la industrialización ocurrido a lo largo del siglo XIX y con el impacto social de la revolución en las regiones industrializadas, el enlace entre industrialización, trabajo de las mujeres y preescolarización no es tan nítido como se ha creído durante mucho tiempo⁸⁰: se crearon un buen número de escuelas en lugares no industriales; las madres de las clases populares eran a menudo amas de casa y una petición de preescolarización estaba presente en las clases superiores o lograr por mediación desde el origen; asimismo, se vuelve menos necesario comenzar la alfabetización de modo muy precoz cuando las legislaciones prohíben el trabajo de los niños antes de doce años en diversos países de Europa en el curso de los años 1860-80⁸¹ y garantizan a todos ellos una duración de escolaridad más larga; las finalidades sociales de los jardines de infantes son apenas

⁷⁹ MITCHELL, J. y GOODY, J.: “Feminism, fatherhood and the family in the late twentieth-century Britain” en OAKLEY, A. y MITCHELL, J.: *Who's afraid of Feminism? Seeing through the Backlash*. New York. The New Press, 1997. P. 187.

⁸⁰ THIVEND, M.: “L'école maternelle entre la municipalité et les familles. Lyon 1879-1914”. En LUC, J. N. (dir.): “L'école maternelle en Europe, XIXe-XXe siècle” n° spécial de *Histoire de l'éducation. Op. Cit.*, pp. 159-188.

⁸¹ BECCHI, E. y JULIA, D.: *Histoire de l'enfance en Occident. De l'antiquité au XVIIe siècle*. T. 2. Paris. Éditions du Seuil, 1999. Pp. 286-373.

compatibles con horarios de escolarización al mediodía cuando las madres trabajan; y ciertas elecciones son interpretadas unas veces como una degradación vinculada a la feminización, y otras como una etapa importante de la emancipación femenina de las tutelas masculinas.

De este modo, el auge de las instituciones de atención y educación de la infancia a lo largo del siglo XIX en las distintas regiones europeas sería el reflejo de una serie de fenómenos históricamente importantes entre los que aquí se destacan: la industrialización, la demanda de mano de obra femenina y los debates ideológicos y políticos entre los partidarios de proporcionar al niño cuidados de protección exclusivamente y los que abogaban por su aprendizaje temprano, o entre los que propugnaban la prestación de servicios de atención y educación para niños de clases sociales específicas y los que preconizaban el acceso universal de todos los niños a esos servicios. Dentro de los acontecimientos históricos que han tenido una implicación determinante para la primera infancia contemporánea, es preciso considerar que, tras la invención de la lactancia artificial por biberón que permitía pasar sin nodrizas, los leches de sustitución que se mejoraron con la pasteurización y la consecuente aparición de las guarderías infantiles en el cambio del siglo XIX al siglo XX para recoger a niños desplazados, abandonados o enfermos, el desarrollo de la iniciativa para asegurar el cuidado y la atención diarios de niños, fomentar su buena salud y evitar su privación en el período entre las dos guerras mundiales. Esta primigenia función básicamente asistencial hacia la primera infancia ha influido notablemente en el propio desarrollo de las políticas de provisión de servicios de atención y educación de los más pequeños, hasta tal punto que en la actualidad persiste adoptando formas muy diversas en la ordenación de los servicios que se ocupan de ello, existiendo una dualidad de funciones que se extiende en la provisión de este tipo de servicios como se puede comprobar más adelante en este primer capítulo.

Se puede concluir que en occidente la actitud dominante hacia los niños parece haber sido la indiferencia hasta el final de la Edad Media, pues no fue hasta el Racionalismo en el siglo XVI, cuando los niños de clase alta comenzaron a ser escolarizados, que se empezó a mostrar un interés por la infancia. De un lado, los moralistas de los siglos XVI y XVII consideraron a los niños como malos por naturaleza y la educación (disciplina y formación) implicaba transformarlos en buenos,

haciendo un mayor énfasis en la escuela y la familia; del otro, románticos como Rousseau y Goethe, un siglo más tarde, partieron de la base que el niño es bueno por naturaleza e incluso debía ser protegido de las influencias de la cultura. En cualquier caso, aún resultando posiciones opuestas, ambas ponen de manifiesto un inicial interés hacia la infancia como un grupo diferente. La Ilustración en el siglo XVIII, con su creencia en la supremacía de la Razón, trajo consigo el comienzo de una ideología de progreso. El punto de vista social del Darwinismo, de forma paralela al desarrollo de las ciencias naturales, reforzó las ideas acerca del progreso social. El individuo fue concebido como un siervo al servicio del “progreso” de una sociedad que estaba evolucionando positivamente donde el futuro era una consideración importante y por el que el presente merecía la pena ser sacrificado. Este pensamiento se extrapolaba también a los niños, considerados como la promesa de futuro que debía dar forma a la sociedad “ilustrada” del mañana, por lo que fueron considerados un grupo distinto, con características diferentes y del que se esperaban conductas específicas. Según la investigación histórica, bajo la influencia de la Ilustración, fueron ganando aceptación dos concepciones de la humanidad: una perspectiva que consideraba a los niños como criaturas que aún no estaban educadas y que, mientras fueran mantenidas a resguardo de la influencia del mundo permanecían inocentes y libres, por lo tanto capaces de adquirir una actitud positiva del mundo; y otra perspectiva que consideraba a los adultos como poseedores de un papel consolidado en el mundo, con sabiduría mundana y conscientes de su situación.

Con todo, apareció un cambio histórico importante con la transición de una sociedad que no consideraba la infancia como un grupo claramente definido a una infancia interesada en definirla y, al mismo tiempo, se pensaba que habían sido descubiertas sus características específicas psicológicas. Este proceso, denominado *sociogénesis* del rango de edad correspondiente a los niños vino acompañado de un desarrollo *psicogenético* en la medida que dichas características atribuidas específicamente a los niños tuvieron consecuencias psicológicas sobre los mismos, dado el alcance que tuvo su énfasis. Con todo, después del descubrimiento de la infancia como un fenómeno social aparte, hubo una mayor diferenciación, a pesar de que, durante largo tiempo, únicamente las clases altas efectuaron esa distinción, así como pasó mucho tiempo hasta que las niñas fueran incluidas en las mismas condiciones en dicha categoría. El mismo proceso tuvo lugar en diferentes esferas de la vida social y

cultural, un ejemplo de ello es la aparición de los pediatras, los cuales como especialidad médica, aparecen en el siglo XIX⁸². Asimismo, a finales de dicho siglo la familia se organizaba cada vez más entorno a los hijos y el nuevo concepto de la infancia fue ganando mayor aceptación social. La primera legislación propiamente dicha sobre los niños en occidente también aparecería entre el final del siglo XIX y principios del siglo XX, mostrando cómo diferentes instituciones infantiles excluyen a los niños del mundo adulto y, al mismo tiempo, los confina a su propio mundo artificial. Debido a la conciencia creciente de la importancia del futuro y el progreso, los niños serán retirados del proceso productivo en virtud de medidas protectoras especiales, como por ejemplo la introducción de legislación sobre la escolaridad obligatoria, y su desarrollo empezó a recibir especial atención. En la civilización occidental avanzada, el proceso de diferenciación de la infancia se daba por completado, pero fue únicamente durante el pasado siglo cuando, finalmente, se extendió de la aristocracia y la clase alta a las clases trabajadoras⁸³.

En cualquier caso surgirá una nueva imagen social del niño, como grupo específico y asignándole un nuevo estatus, que fue cambiando paulatinamente de forma radical nuestra forma de relación con los niños. Arlene Sckolnick en su trabajo sobre la construcción social pone de manifiesto desde la perspectiva histórica cómo nuestra visión actual del niño, con sus propias características psicológicas y en sus instituciones separadas ha llegado a existir. Según este autor, varios supuestos acerca de los niños penetraron sigilosamente en nuestras culturas occidentales y posteriormente fueron reforzadas⁸⁴:

- 1) Antes de llegar a adultos, los niños atraviesan varias etapas en su desarrollo que difieren cualitativamente.
- 2) A lo largo de dichas etapas del desarrollo, los niños difieren cualitativamente de los adultos en que, por ejemplo:

⁸² VERHELLEN, E.: *Convention on the rights of the child: background, motivation, strategies, main themes*. Leuven. Garant, 2000. 3rd ed. P. 25.

⁸³ *Ibidem*, p. 26.

⁸⁴ SKOLNICK, A.: "Introduction: Rethinking Childhood". En SKOLNICK, A.: *Rethinking Childhood: Perspectives on Development and Society*. Boston. Little Brown, 1976. Pp. 1-15.

- los adultos trabajan y son responsables; los niños juegan y son irresponsables;
- los adultos son racionales; los niños son irracionales y emocionales;
- los adultos piensan en términos abstractos; los niños piensan en términos concretos;
- los adultos son seres sexuales; los niños son seres asexuales; etc.

3) Hasta que lleguen a ser adultos, los niños tienen que estar separados de los adultos y emplear su tiempo en lugares preparados para ayudarles a ser adultos.

Junto a nuestro cambio en la imagen del niño y de sus expectativas, normas y roles, también empezarán a acontecer graduales cambios fundamentales en nuestra relación con los niños basado en el siguiente nuevo concepto de educación: “Hasta que alcance la mayoría de edad (con un limitado número de excepciones) el niño es inmaduro y debe ser ayudado y estimulado para llegue a convertirse en adulto”. Todo ello dará paso a la preocupación por la educación de la primera infancia, superando la concepción meramente asilar, con la expansión y el desarrollo de planteamientos educativos los cuales parten de la creencia de la gran capacidad de aprendizaje de los niños en sus primeros años y de la necesidad de su enfoque preventivo. Esta es la perspectiva de la infancia, formalizada incluso en la legislación con la cual se entró en el siglo XX pues hasta entonces se encontraban ausentes. Si bien el poderoso movimiento macro-social que distinguía entre niños y adultos causó reacciones desde el principio, y continuó haciéndolo, aunque de un modo limitado, no fue hasta las últimas décadas del siglo XX cuando tuvieron lugar las reacciones más potentes. En ocasiones, esta manera de referirse a la infancia tendría consecuencias negativas a lo largo de la historia del último siglo, tornándola sombría pero más voluminosa, y, en cualquier caso, constituyendo hoy un buen argumento para justificar a través de la revisión histórica los esfuerzos que hay que llevar a cabo para cambiar nuestra relación con los niños.

1.5 Los precursores de la pedagogía infantil: el origen de las escuelas de párvulos.

La teoría pedagógica de esta etapa educativa tiene sus fundamentos sociológicos, psicológicos y filosóficos a partir del siglo XIX, sin desdeñar por ello la riqueza cuantitativa y cualitativa de sus precedentes históricos en los clásicos tal y como se ha

podido comprobar en el primer epígrafe del presente capítulo. Es necesario recordar a este respecto que en el umbral del siglo XIX la tradición religiosa clásica de Occidente se vio enfrentada al creciente reto científico, propiciando a lo largo de dicho siglo que la expresión “ciencia de la educación” apareciera cada vez con mayor frecuencia y que los educadores se preocuparan por el intento de hacer que la educación fuese científica, teniendo como arte aplicada la pedagogía. Sería precisamente la labor de Johan Heinrich Pestalozzi la que se convertiría en una de las primeras expresiones serias de la educación interpretada como ciencia⁸⁵. De este modo, el impulso dado por el pensamiento y la obra de este autor al campo de la pedagogía y a los movimientos de reforma de la educación sería, sin ningún lugar a dudas, muy significativo a lo largo del siglo XIX, en especial durante el primer tercio. Su método de la *Anschaung*, la aplicación pedagógica del holismo científico desarrollado en el centro educativo de Yverdon, prosperó en el entorno anglosajón y protestante que entonces se extendía por el Norte de Europa desde Gran Bretaña hasta Holanda, Escandinavia y Prusia, quedando allí establecido a través de las escuelas normales. A pesar del desinterés expresado por los países católicos, sus ideas fueron introducidas en Gran Bretaña asistiendo a Robert Owen o Andrew Bell e inspiraría directamente a autores como Fröbel y Herbart⁸⁶, todos ellos considerados hoy grandes pedagogos y fundadores de la Educación de la primera infancia en una escala mundial.

Este pensador, considerado el padre de la pedagogía moderna, impulsó, apoyándose en las aportaciones de su admirado Rousseau, un profundo cambio en lo que concierne a que comportó la atención hacia los sentimientos y la proclamación de su dignidad. Su amor por la infancia desvalida, a la que dedicó gran parte de su vida y su obra, colocó como eje de la educación a la *vida afectiva*, frente a la educación tradicional que hacía de la razón el centro de su actividad, demostrando una especial sensibilidad por el mundo infantil que produjo una fuerte influencia en la primera etapa de la educación. De este modo, en sus *Cartas sobre la primera educación*, la educación de la afectividad supone uno de los pilares fundamentales de la formación de la personalidad, tal y como ha demostrado la psicología moderna. El hecho de percibir la afectividad como una pieza clave de una educación integral llevaría al pedagogo a poner

⁸⁵ BOWEN, J.: *Historia de la Educación Occidental. Op. Cit.*, p. 418.

⁸⁶ SOËTARD, M.: “Johan Heinrich Pestalozzi (1746-1827)”. *Perspectivas: revista trimestral de educación comparada* nos 1-2 vol. XXIV, 1994. (París, UNESCO: Oficina Internacional de Educación). Pp. 299-313.

de relieve la importancia y trascendencia que para la vida tenía la educación de la primera infancia, de manera que sus aportaciones sirvieron como catalizador para despertar un nuevo interés por el estudio de los primeros años del niño y las nuevas maneras de educarlos.

Pestalozzi señaló el desarrollo de la mente infantil como el objetivo principal a alcanzar, contando para ello con las madres como principal medio. Para ello, escribió en 1803 el *Libro de las madres o instrucciones para las madres que quieren enseñar a sus hijos a observar y a hablar*, el cual recogía un compendio de instrucciones para educar de manera apropiada a los hijos; además, fue promotor de las escuelas tutoriales encargadas de la elaboración de tareas, contenidos y métodos para la educación de los infantes en la familia. De esta forma, dos siglos después de Comenius, Pestalozzi y, poco más tarde, Friedrich Fröbel desarrollaron y profundizaron una modalidad educativa intermedia o no formal a través de libros de apoyo a la familia.

En los inicios del siglo XIX, la educación infantil incorpora ya el término de educación de párvulos, recibiendo un nuevo impulso gracias a la contribución de Robert Owen quien suscitó el progreso de la teoría y de la práctica de la educación, ampliamente reconocido en los manuales de historia de la educación. Tradicionalmente, se le atribuye la fundación de la primera escuela de párvulos de dos a seis años en la colonia industrial de New Lanark en Escocia en 1816. Owen, convencido de que el ser humano está determinado por el medio, al asumir la plasticidad de la naturaleza humana y de su susceptibilidad al desarrollo infinito determina que la educación, modificando la naturaleza humana creando las condiciones racionalmente necesarias, tiene un papel determinante en la vida del hombre y en el desarrollo del progreso y bienestar. De este modo, el propietario de esta fábrica textil, movido por sus ideas de reformismo social, fundó el llamado *Institute for the formation of Character* en 1816 para la educación de los hijos de sus trabajadores ideando su propio proyecto educativo. Como puede comprobarse, este pensamiento es propio del optimismo pedagógico de los inicios del siglo XIX en el que la educación es considerada la vía de transformación de la sociedad y de la humanidad hacia un nuevo mundo moral que unifique el conocimiento y la virtud, y que haga avanzar el saber y la felicidad, puesto que los dos grandes caminos de la transformación son educativos.

Bajo estos presupuestos teóricos, para Owen la primera infancia supone “la edad vital más sensible a la formación y más educable”, por ello considera que “la educación infantil es la etapa más difícil e importante en el proceso del crecimiento humano; tal y como los filósofos franceses y, sobre todo, Rousseau ha ideado prepara a los hombres y ciudadanos para una sociedad mejor”, y va más allá afirmando que “todo el mundo, en cada momento de su vida, puede y debe ser educado. Este es un derecho de la humanidad: podría definirse como un derecho natural, que toda buena sociedad debe garantizar”⁸⁷. Así, de su *Relación al condado de Lanark* se desprende que los planteamientos educativos del parvulario se basaban en Rousseau y Pestalozzi, apostando por una educación constructiva e integral, ocupándose de la totalidad del niño. De este modo, separando a los alumnos en sendas clases por edades que abarcaban desde los dos años hasta los adultos, encomendó la clase de párvulos, o preparatoria como él la llamaba, al operario tejedor llamado Diego Buchanan. Sin embargo, la pedagogía del parvulario resultaría demasiado progresista e innovadora para la estrecha moral de su tiempo, pasando a ser una institución cerrada y reducida.

A pesar de ello, los ocho años de funcionamiento del parvulario en New Lanark tuvieron una notable influencia, que ayudaría a promover el movimiento parvulista por toda Europa⁸⁸ tras el impulso que el nacimiento de las *Infant Schools* en Londres alrededor de 1816 implicaría para la creación de las escuelas maternas o jardines de infancia en Inglaterra. Lo cierto es que la educación infantil emprendida entonces llamó poderosamente la atención en Inglaterra entre aquellos interesados en la difusión de la educación popular, como James Mill, Macaulay o Henry Hroughanv. Este último organizó en Londres escuelas infantiles o de párvulos (*infant schools*) al estilo de la de New Lanark. La primera de ellas se abrió en el distrito de Westminster en 1819, estando al frente de D. Buchanam, y en 1820 se abrió otra en Spitalfields, dirigida por un discípulo del anterior, Samuel Wilderspin⁸⁹, quien, colaborando en la fundación de la

⁸⁷ Traducción propia adaptada de BELLATALLA, L.: “Children education in Robert Owen’s Thought”. VÁG, O. (ed.): *Conference Papers for the 4th International Standing Conference for the History of Education*. Vol. 1. Budapest. Eötvös Loránd University, 1982. Pp. 24-33.

⁸⁸ El propio James Buchanan, un humilde obrero tejedor de New Lanark dotado de unas notables aptitudes para la educación y encargado del parvulario, fue llamado a Londres por Henry Broughan para poner en marcha otros parvularios parecidos en la ciudad. GONZÁLEZ-AGAPITO, J.: *La educación infantil. Lecturas de un proceso histórico en Europa*. Op. Cit., p. 46.

⁸⁹ De Wilderspin, auténtico pedagogo y organizador del método de educación parvulista, deja dicho Pablo Montesino: “Llevado de un celo verdaderamente apostólico y auxiliado por aquellos mismos que habían dado principio a aquella buena obra, se dedicó a correr el país en todas direcciones, y con sus lecciones públicas, su conversación y sus exhortaciones logró ir estableciendo escuelas de esta clase en casi todos

Infant Schools Society y viajando por todo el país, desempeñó un papel fundamental en la difusión de escuelas de párvulos dentro y fuera del Reino Unido.

Es necesario advertir, desde la perspectiva abierta en nuestra temática de estudio, que las *infant schools* inglesas aparecen como instituciones bien distintas a sus antecesoras, las *dame schools*, las cuales sólo ofrecían un servicio rudimentario de guardería en condiciones frecuentemente poco higiénicas. Aunque influidas por los métodos pestalozzianos, las *infant schools* carecían del sentido maternal con el que Pestalozzi había impregnado a la educación infantil; siendo planificadas para proporcionar educación moral, intelectual y física y organizadas según modernos principios pedagógicos, adquirieron así una dirección intelectualista que influyó en las *salles d'asile* francesas y en las escuelas de párvulos españolas. De este modo, España se hizo también eco de las experiencias británicas sobre todo a través de Pablo Montesino, quien tuvo ocasión de conocerlas personalmente, en su exilio junto a otros liberales españoles a partir de 1823, y se encargó de emprender una campaña de sensibilización a favor de la creación de las primeras escuelas de párvulos del Estado una vez en nuestro país⁹⁰. Concretamente, fue gracias a su responsabilidad política dentro de la realidad educativa que tuvo la oportunidad de poner en práctica sus postulados, enfatizando el establecimiento de instituciones específicamente destinadas a la educación de los niños más pequeños. De ese modo, creó en 1838 la primera escuela de párvulos española llamada Juan Bautista Virio y, un año después, fundaba la primera Escuela Normal para, finalmente, publicar en 1840 su obra escrita más relevante, *Manual del Maestro de Párvulos*, donde proporcionaba al parvulista los rudimentos básicos de su especialización⁹¹. La aportación de Montesino vertebró el parvulario español a pesar de que, con el paso del tiempo y la influencia del conservadurismo

los condados, en Escocia, en Irlanda, etc., y, por último, hizo el sacrificio voluntario de pasar a las Indias Occidentales y establecer allí escuelas de párvulos para los negros. Se asegura que organizó por sí mismo más de 300 escuelas y fue inmediato instructor de más de veinte mil niños". MONTESINO, P.: *Manual para los maestros de escuelas de párvulos*. Bilbao. Imp. y Litogr. de Juan E. Delmas, 1864. Pp. 3-4. Citado por COLMENARES ORZAES, C.: "Génesis de la educación infantil en la sociedad occidental". *Op. Cit.*, p. 23.

⁹⁰ MONTESINO, P.: *Manual para los maestros de Escuelas de Párvulos*. Madrid. Imprenta Nacional, 1840. Citado por GONZÁLEZ-AGAPITO, J.: *La educación infantil. Lecturas de un proceso histórico en Europa*. *Op. Cit.*, pp. 54-59.

⁹¹ GARCÍA GARRIDO, J. L.: "Pasado y presente de la educación infantil". *Op. Cit.*, p. 43.

dominante de la pedagogía española posterior⁹², se iría perdiendo lo más valioso de su obra en cuanto a la infancia.

Igualmente, durante la primera mitad del siglo XIX surgirán en Francia unas nuevas *salles d'asile* de las primeras instituciones así llamadas llamadas que, poco a poco, irían desvinculándose de su inicial carácter benéfico hasta adquirir uno netamente educativo. La nueva tentativa institucional vendría patrocinada por A. Pastoret, quien reclutó para su proyecto a tres personas clave: Julia Mallet, Mme. Millet y Denys Cochin. Este último, alcalde del duodécimo distrito de París, fundó en la capital francesa una *salle d'asile* en 1828, pronto imitada en la mayor parte de las ciudades. Este ensayo, organizado por Mme. Millet, inspiró a Cochin en la fundación de un centro modelo en la calle San Hipólito, al que agregó un curso normal destinado a preparar maestras y de cuya dirección se hizo cargo Mme. Millet hasta 1855. Los centros, destinados a recoger e instruir a los pequeños que pululaban abandonados por las calles, consolidaron de forma definitiva en Francia la institución de las *salles d'asile* y aumentando pronto su número en París y extendiéndose por toda la nación, pues de las 93 existentes que había en 1836 se pasaría en 1843 a unas 1.490 con más de 96.000 alumnos entre niños y niñas⁹³. Pero, si bien las *salles d'asile* se inspiraron en las primeras escuelas infantiles inglesas — visitadas por Millet y Cochin — las instituciones parvulistas francesas recogieron el espíritu de Oberlin más que el de Owen representando, en efecto, una alianza entre la caridad y la pedagogía y un cambio en el sentido educativo y docente de los asilos benéficos. Posteriormente, bajo la influencia de Marie Pape-Carpentier, directora del Curso Normal de *salles d'asile* de 1847 a 1874, transformaría las “salas de asilo” en escuelas de párvulos en Francia, elaborando una pedagogía más concreta e inspirada, en parte, en los jardines infantiles de Fröebel, que cristalizaría en la creación de las escuelas maternas francesas actuales⁹⁴. No obstante,

⁹² ESTEBAN MATEO, L. y LÁZARO LORENTE, L.M.: “Infants schools in Spain (1838-1882): Notes for a research”. En VÁG, O. (ed.): *Conference Papers for the 4th International Standing Conference for the History of Education*. Vol. 1. Budapest. Eötvös Loránd University, 1982. Pp. 78-87.

⁹³ ALCÁNTARA GARCÍA, P. DE: *Manual teórico-práctico de educación de párvulos según el método de Jardines de la Infancia de Fröebel*. Op. Cit., pp. 309-310.

⁹⁴ Estas instituciones se vislumbraron ya en 1848, en el proyecto educativo de H. Carnot, Ministro de Instrucción Pública en el primer momento progresista de la II República francesa, aunque los virajes políticos posteriores no hicieron posible la total consolidación de las escuelas maternas hasta fechas posteriores con las reformas educativas emprendidas por Jules Ferry. En 1881, las *salles d'asile* se convierten definitivamente en *ecoles maternelles*, integrándose en el sistema educativo como grado preparatorio para la escuela primaria. Ver GAULLUPEAU, Y.: *La France à l'école*. Rouen. Gallimard,

conviene señalar que la incorporación del sistema de enseñanza mutua — propagado inicialmente por Lancaster en las *infant schools* — conllevaría la masificación de niños en las clases para todas estas experiencias.

Por su parte en Alemania, Friedrich W.A. Fröbel (1782-1858) se convertiría en el pedagogo fundador de la educación de los párvulos por excelencia, dentro de la línea abierta por Rousseau, y referente más significativo de la pedagogía romántica infantil. Sistematizador de la educación preescolar, cuya repercusión e influencia se deja sentir aún en la actualidad, nació en Oberweissbach y cursó estudios de Ciencias Naturales en Lena, Gotinga y Berlín. Trabajó en diversas ocupaciones, entre ellas la de profesor de una escuela de Fráncfort, donde descubrió su vocación pedagógica. Impulsado por ella, permaneció desde 1810 a 1812, al lado de Pestalozzi, estudiando sus métodos. En el año 1817 fundó en Keilbam un establecimiento educativo para facilitar la formación de los niños en edad preescolar hasta que, perseguido por razones políticas, se trasladó a Suiza. De regreso en Alemania, abrió en Blankenburgo el primer jardín de infancia (*Kindergarten*) en 1837, al que le siguieron inmediatamente tantos otros, propiciando el establecimiento definitivo del primer *kindergarten* o jardín de infancia, como auténtico hito histórico-educativo en el tema que nos ocupa. El *kindergarten* froebeliano pronto substituyó — no sin fuertes resistencias sociopolíticas — a las primeras guarderías tradicionales fundadas en Alemania, y las ideas y los métodos de Fröbel se fueron extendiendo paulatinamente al resto de Europa y otros países fuera del viejo continente.

Fröbel entró en contacto con las realizaciones de Pestalozzi, influyendo notablemente en su pensamiento pedagógico. Sus principios estuvieron orientados desde el punto de vista pedagógico hacia las ideas de libertad y actividad del niño en el proceso educativo, defendiendo que el desarrollo del hombre debía hacerse en contacto con la naturaleza, debiendo abarcar toda la vida y atendiendo a la infancia desde su nacimiento. Dio una gran importancia a la Educación Preescolar, basando todo su método en un conocimiento profundo del mundo infantil, para así poder aprovechar todas sus aptitudes y elementos, y reflejó con él, a la vez, la unidad intelectual, social y religiosa. De este modo, elaboró diversos procedimientos de trabajo con los niños atendiendo de forma exclusiva a su edad y la educación basada en el juego, en el

1992. P. 97. Citado por COLMENARES ORZAES, C.: "Génesis de la educación infantil en la sociedad occidental". *Op. Cit.*, p. 24.

desarrollo natural de las potencialidades humanas del niño y, en definitiva, de su libre espontaneidad, se convirtieron en las premisas pedagógicas básicas que configuraron la nueva escuela de párvulos, con un ambiente escolar y un material didáctico dirigido a los juegos y a los trabajos escolares. Fröbel, se basaba en la creencia firme de la libertad y creatividad humanas como en la bondad natural del niño, y sostenía una educación basada en sus necesidades y en la escuela del juego como uno de los medios prioritarios para el desarrollo global del pequeño, es decir, la escuela como un aspecto de la vida y el juego como principio que ha de presidir para que el niño conozca el mundo y la sociedad. La escuela no es preparación para la vida, sino “un aspecto de la vida”, vida, viviente y vivida, de manera que la actividad espontánea, movida por el interés, es el gran principio de la educación froebeliana que debe inspirar la escuela, donde el niño ha de desenvolverse según las leyes de su propio desarrollo. La educación para él debe ser, sobre todo, actividad, escuela de juego, al que eleva a la categoría de principio que ha de presidir en su estructura metodológica por expresar la misma naturaleza infantil en acto, el modo de su ser en cuanto actividad, teniendo en cuenta los conocimientos previos y los intereses y motivaciones del niño sin dejar pasar la espontaneidad de su propio desarrollo. La base metodológica de la pedagogía froebeliana se apoya en la observación y percepción de los objetos, admitiéndosele también como precursor de las técnicas globalizadas antes que Decroly las sistematizara. Su nombre, el «jardín de los niños» o *kindergarten* hacía alusión a su propia concepción de la infancia: los niños son como plantas humanas que la educación desarrollará y hará crecer, enderezando su dirección, en el jardín de la vida, asimismo afirmaba que la educación no añadía nada a lo que estaba dado por naturaleza, sino que desarrollaba simplemente las cualidades engendradas en el niño.

Asimismo, este pedagogo, antes de crear la primera proposición curricular institucional en la edad inicial con un enfoque teórico-práctico, concibió otras modalidades indirectas, entre ellas una modalidad semipresencial en la que se utilizaban materiales didácticos (los *dones*, utilizados para estimular el desarrollo infantil), que enviaba a los hogares con un folleto que ilustraba cómo utilizarlos. También se apoyaba en un semanario dominical, donde abordaba diferentes temas con la familia o el juego y en 1844 escribió *Cantos a la madre* incluyendo un conjunto de litografías, cantos y juegos sobre cómo trabajar pedagógicamente con los bebés en las condiciones de la vida hogareña, y en la que divide los jardines de infancia en cuatro niveles:

- Primer nivel: del nacimiento a los 3 años. Postula una educación eminentemente maternal utilizando poesía y juegos adaptados al desarrollo del niño que convierten en organizados y sistemáticos los esquemas intuitivos-maternales.
- Segundo y tercer nivel: estructura un currículum próximo a las actuales áreas de conocimiento curriculares.
- Y el cuarto nivel equivaldría a nuestro primer ciclo de Enseñanza Primaria.

Por todo esto, Fröebel será considerado un precursor de la pedagogía infantil y de la escuela activa que, además de aportar la creación de los jardines de infancia y al gran conjunto de medios de juego y ocupaciones, se anticipó a los descubrimientos psicológicos avanzando que los primeros años de vida son decisivos en el desarrollo mental del ser humano. Este afamado pedagogo alemán, creador del *Kindergarten* o el *Jardín de Infancia*, sentó las bases de la moderna concepción de la infancia, basada en la educación de los sentidos que, más tarde en el siglo XX, continuarían Montessori y Decroly. Sobre él se coincide en afirmar que sus ideas pedagógicas y su método de enseñanza, específicamente adaptado a las necesidades del niño pequeño, sustituyeron la finalidad asistencial primera e instructiva de las escuelas de párvulos, conformando el carácter educativo propiamente dicho de la educación infantil⁹⁵. Sin embargo, cabe añadir que sería la necesidad social ocasionada por la participación masiva del proletariado en las fábricas, en especial de las madres, la que propició que los *kindergartens* o parvularios de Fröebel se extendieran rápidamente con éxito por todo el mundo, considerándose, en este sentido que la creación de este nuevo medio escolar en el que el niño debía crecer y desarrollarse placenteramente se debió más bien a razones laborales y no tanto psicopedagógicas. En cualquier caso, este valorado pedagogo mostró que las primeras etapas de la vida, desde el nacimiento, constituyen el estadio más importante de la educación y su desarrollo debe darse en su medio que es la propia naturaleza. Después de ello, hubo unanimidad en reconocer la importancia del juego infantil espontáneo y libre, de las dramatizaciones y de la música, de la actividad y del cuidado del jardín escolar resultando el niño, por primera vez en la historia, el centro del proceso educativo y no el maestro. Desafortunadamente, acusado de dar en dichos centros una educación de orientación socialista y arreligiosa, el Ministerio prusiano de

⁹⁵ COLMENAR ORZAES, C.: "La formación de maestras en España en el método educativo de Fröebel". *Revista de Educación*, 290, 1989. Pp. 135-159.

Instrucción en 1851 le prohibió el funcionamiento de los mismos. Pese al cierre decretado en Alemania, en 1850, del *kindergarten*, por motivos de índole ideológico-política, la institución infantil froebeliana se extendería posteriormente por todo el mundo y su huella pedagógica se percibirá hasta nuestros días.

No obstante, a pesar de que en la génesis de la educación y la atención de la primera infancia en Europa, Gran Bretaña, Francia y Alemania representan los lugares más significativos, ello no significa que otros puntos de la geografía europea no tuvieran igualmente su correlato en este sentido. En Hungría, Teresa de Brunswick fundó en Budapest, en 1828, su primer llamado *jardín de los ángeles*; en Italia Ferranti Aporti fundó los *asili infantili*. El mismo año en que el Patronato presidido por A. Pastoret fundó la primera *salle d'asile* (1826), en Suiza y Bélgica se fundaron las primeras instituciones semejantes y en Bélgica, en concreto en Bruselas, se creaba la primera escuela de párvulos por la Sociedad de las Salas de asilo-escuelas guardianas. En Holanda existían escuelas guardianas, semejantes a las belgas, desde 1806 y en otros países las fundaciones de estos primeros centros van surgiendo desde mediados del siglo XIX, como es el caso de Suecia, Grecia o Rusia y, hacia la misma época, aparecen asilos para la primera infancia en Dinamarca y Portugal. Para el caso español, ya he señalado el impacto de la obra pionera de Montesino. Todas estas primeras instituciones parvulistas en Europa, con diferencias de matices — más menos próximas a las *infant schools* o a las *salles d'asile* —, tendrán características similares. Sin embargo, en la segunda mitad del siglo XIX, el modelo del *kindergarten* froebeliano arraigará con fuerza confiriendo a esta etapa, cada vez más, un carácter netamente educativo⁹⁶.

⁹⁶ COLMENARES ORZAES, C.: “Génesis de la educación infantil en la sociedad occidental”. *Op. Cit.*, pp. 23-26.

1.6 La expansión de los sistemas educativos nacionales y la sistematización de la educación preescolar como nivel educativo.

La educación de la primera infancia como nivel preescolar de la enseñanza formal como tal, tiene su aparición después de la creación de los sistemas de educación públicos europeos, sin que su nacimiento y evolución pueda separarse del origen y desarrollo de los mismos. Es sabido que los sistemas nacionales de educación fueron constituyéndose como consecuencia de dos importantes circunstancias históricas, a su vez íntimamente relacionadas: el advenimiento de la era industrial y el desarrollo del Estado-Nación como estructura política determinada. Hasta ese momento, que viene a producirse seguida y escalonadamente en la mayoría de los países, la educación había conocido sólo formas institucionalizadas aisladas y de alcance limitado y carecía de un sistema global que las aunase entre sí. Para la mayor parte del mundo occidental, el detonante que desencadenó el proceso fue la Revolución Francesa, si bien no hay que olvidar que en algunos países — Inglaterra, por ejemplo — las cosas evolucionaron de un modo distinto, a pesar del cambio al que se avocaban todos los países frente al nacimiento de la nueva era industrial. En este sentido, las mismas fuerzas que dieron a la ciencia y a la educación técnica y científica un carácter positivista, influyeron también en los incipientes sistemas de educación nacionales, ya que la sociedad industrial estratificada exigía mayor competencia instrumental por parte de la fuerza laboral, no tanto desde una perspectiva del conjunto de la persona como desde el punto de vista “operativo” por lo que, para hacer frente a dichas presiones, se aprobaron diversos proyectos de ley de educación obligatoria de Europa⁹⁷.

En la línea señalada, resulta imprescindible atender a los análisis teóricos sobre el origen político y el fundamento económico del Estado del bienestar en Europa como hecho histórico sin precedentes que posibilitó el surgimiento de políticas sociales como las destinadas a la primera infancia. A este respecto, y más allá de las rudimentarias acciones sociales, es necesario señalar la distinción entre derecho y beneficencia como precedente determinante para el surgimiento de los Estados de bienestar y como uno de los pilares esenciales de la modernidad. En un principio, las leyes sociales de Bismarck de la década de 1880 constituyen el primer hito en la historia de la vertebración del

⁹⁷ BOWEN, J.: *Historia de la Educación Occidental. Op. Cit.*, p. 441.

Estado del bienestar y el inicio de su implantación. Esta primera etapa, que se sitúa entre los años 1870 y la década de los años 20 del siglo pasado, es conocida como el período de experimentación porque en él se debatió sobre sus principios fundamentales, sobre todo del Estado⁹⁸. El proceso industrial mundial, al que se viene aludiendo incesantemente, seguiría su curso, volviéndose más complejo y dejando de lado las clásicas teorías económicas, pasando así el liberalismo a dominar las relaciones económicas. El mercado y sus leyes internas eran los protagonistas del buen funcionamiento de la política y, a este respecto, el Estado debía ser lo menos intervencionista posible y favorecer la iniciativa y la empresa privada.

Por lo tanto, el *laissez-faire* dominaba la sociedad sobre la que se levanta el Estado del bienestar, concebida como un mercado en el que la economía ocupa el lugar central⁹⁹. A lo largo de dicho proceso, el avance del Estado del bienestar en Europa conoció su establecimiento especialmente en dos países paradigmáticos, como son Alemania y Gran Bretaña, donde se aprueban las primeras disposiciones legislativas, para inicialmente asegurar a los trabajadores unas ayudas ante las incidencias en el trabajo y, después de la escasa incidencia en los primeros momentos, fue creciendo un nuevo tipo de legislación dirigida a frenar la pobreza creciente, asegurando un nivel de vida de subsistencia más o menos universal. De este modo, el desarrollo del mercado paralelo al de ciudadanía mantuvo una tensión a lo largo del siglo XIX que, entre otros sucesos, promovió que el eje central entre los derechos de ciudadanía y las leyes de beneficencia y de asistencia social se situase en el desarrollo del capitalismo y la expansión del movimiento obrero fomentando las condiciones favorables para la aparición del Estado de Providencia a finales del siglo XIX.

No obstante, la dinámica de afianzamiento del Estado moderno revelará que la antropología del Estado del bienestar asentó sus bases fundamentales en el individualismo imperante pues el hombre que constituía el Estado moderno era antisocial y sólo se agrupaba con sus semejantes para evitar un mal mayor: la guerra. La razón de ello se encuentra en el riesgo que hasta ese momento entrañaba el Estado de Naturaleza, frente al que el individuo exige al Estado seguridad y reducción de

⁹⁸ HECLO, H.: "Toward a new Welfare State?" en FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A.: *The Development of Welfare State in Europe and America*. Princeton. Transaction Books, 1981. Pp. 383-406.

⁹⁹ GÓMEZ DE PEDRO, M. E.: *El Estado del Bienestar: Presupuestos éticos y políticos*. Barcelona. Universidad de Barcelona, Dpto. de Filosofía Teórica y Práctica, 2001. Pp. 287-294.

incertidumbre y el Estado, por su parte e interés, adquiere una justificación de sí mismo como garante y protector del individuo y de sus derechos. Es decir, el individuo necesita del Estado para sobrevivir y a su vez el Estado encuentra su razón de ser en un individuo que recurra a él y, por tanto, en esta dinámica el individuo tiende a hacerse cada vez más autónomo de la sociedad y de sus semejantes, pero, por contra, más dependiente del Estado.

Asimismo, otra de las consecuencias de este presupuesto será el reconocimiento de los derechos individuales, cuyos primeros pasos estuvieron marcados por la consideración del derecho a la vida y a la propiedad, que el hombre, en tanto que individuo, reclamaba al Estado y la necesidad de seguridad se plasma en derechos concretos¹⁰⁰. No sería hasta los tiempos de la revolución francesa y americana que se consolidaran los nuevos derechos de ciudadanía, empezando por los civiles que resultarían de una importancia decisiva en el desarrollo del bienestar y de los derechos sociales. De esta forma, en el siglo XIX se empezará a hablar de una seguridad política que respete el derecho a la participación en la ordenación de la vida política instaurada en las democracias y la seguridad civil irá ampliando su ámbito progresivamente al comprometerse a asegurar los derechos propugnados. Como es sabido, aún habrá una ampliación más de este campo del Estado al considerar la realidad de un nuevo tipo de derechos promulgados en el Estado del bienestar como serán los derechos sociales. Este triple escalón, en el que se incluye la promoción de la justicia y de la igualdad social, será el característico de los Estados del bienestar contemporáneos¹⁰¹. En cualquier caso, a pesar de que esta tradición se amplió a lo largo de los siglos haciendo que a los derechos civiles les siguieran los derechos políticos y, por último, los derechos sociales, inicialmente, resultaba incompatible con la búsqueda del bien común. La política asentada en dicha base se limitaba a conjugar los intereses individuales con el fin de lograr el mayor bienestar para el mayor número, de manera que en el Estado del bienestar moderno se produce la pérdida del bien común y su sustitución por el bienestar. La razón de esta pérdida reside en el imperante pesimismo antropológico en los autores modernos, y de sus continuadores, mientras que el Estado protector moderno perdía paulatinamente la referencia al bien común hasta llegar a obviarlo totalmente en

¹⁰⁰ TITMUS, T. R.: *The philosophy of Welfare (Selected Writings)*. London. Allen Unwin, ed. Brian Abel-Smith & Kay Titmuss, 1987. Pp.261-263.

¹⁰¹ GÓMEZ DE PEDRO, M. E.: *El Estado del Bienestar: Presupuestos éticos y políticos. Op. Cit.*, p. 332.

el Estado contemporáneo. El riesgo de este planteamiento reside en que no hay un bien común a todos que jerarquice el resto y, de esa forma, es muy fácil que se legitime un interés particular disfrazado de interés por el ciudadano. En este sentido, el sistema de votos de nuestras democracias encontrará un buen aliado en las promesas de los políticos de una vida mejor, de un mayor bienestar para todos, que puede no coincidir con la finalidad última de los gobernantes.

Otra implicación del individualismo como base fundamental de los originarios Estados de bienestar será la imposibilidad de una vida en sociedad según unas coordenadas naturales y teleológicas, por lo que el Estado del bienestar asumirá también la intención de sustituir la incertidumbre religiosa por la providencia estatal. Frente a la inseguridad de la ayuda voluntaria de los particulares y de las instituciones religiosas tradicionales se sitúa la seguridad de la ayuda estatal que quiere actuar como la nueva providencia. Si bien los autores de los siglos XVII y XVIII no afirman abiertamente que es el Estado quien la constituye, sí que esperan de él la protección y la seguridad de sus propiedades y lo ven como el salvador de la incertidumbre y del riesgo físicos, donde la ayuda estatal se presumía segura y eficaz hasta tal punto de que esta esperanza política secular, llegará a sustituir la esperanza cristiana en la providencia divina y al Estado se le denominará “Estado Providencia”. Una vez que el proceso secularizador que opera a lo largo de los siglos XIX y XX adquiere carta de ciudadanía, el Estado, emancipado de toda referencia religiosa pasará a ocupar su lugar y a asumir sus rasgos. Así es cómo la denominación de Estado Providencia empezó a ser efectiva y usual en política y sería, además, impulsada por el movimiento de secularización que sustituyó el consenso religioso por un sentimiento de comunidad basado en la consideración del Estado-nación¹⁰².

Por último, en esta fase del Estado del bienestar se irá aceptando la consideración del Estado como la institución moral por excelencia, rasgo que se desarrollará en dos ámbitos, uno legal — que dictamina y regula lo bueno y lo malo — y otro educativo. En cuanto al primero, puesto que el legislador es el creador de “la ley” y a él le corresponde dictaminar lo bueno y lo malo, la opinión pública irá poco a poco identificando al Estado o a la autoridad pública con el árbitro y juez moral de quien

¹⁰² GÓMEZ DE PEDRO, M. E.: *El Estado del Bienestar: Presupuestos éticos y políticos. Op. Cit.*, p. 436.

procede toda ley y las acciones de sus ciudadanos o de reconocer derechos, pudiendo a él apelar cuando no cumpla su función aseguradora. Un segundo aspecto del carácter moral del Estado es su papel de modelador, de educador de los ciudadanos, tarea que encuentra parte de su justificación en la necesidad de armonizar los intereses particulares, ante la pérdida del bien común. Por todo ello, el mejor soporte de la constitución política será labrar en cada ciudadano una naturaleza educada de acuerdo con las “costumbres, hábitos y opiniones” que se esperan de las leyes civiles; lo cual, para Rousseau era “cambiar, por decirlo así, la naturaleza humana”¹⁰³. Así, respetando exteriormente la libertad, la política se acercará más a su fin en la medida en que consiga imprimir en los hombres la necesidad de obedecer al Estado, expropiándoles de su naturaleza sus fuerzas particulares, parciales y disgregadoras, e insertándole otras, perfectas e independientes, al servicio de la institución social. Es en el Estado del bienestar cuando, por primera vez en toda la historia, se pretende crear un sistema de enseñanza obligatorio para todos, impulsado y dirigido desde el poder estatal en el que el Estado se serviría así de la educación para, si pudiera, cambiar la misma naturaleza humana y ponerla a su servicio¹⁰⁴. Es en dicha pretensión de que el Estado se encargue de la educación en todos los niveles donde subyace el presupuesto inequívoco y configurador del Estado del bienestar, en la medida que puede considerarse como un argumento a favor de esa función explícitamente del cambio de naturaleza, sugerida por Rousseau y en la intención de muchos políticos contemporáneos¹⁰⁵.

De todo lo anterior se deduce que no pueda hablarse de una coincidencia casual puesto que el nacimiento de los sistemas educativos vino a dar un cariz del todo nuevo al concepto mismo de educación, exigiendo de la misma una mayor operatividad social. Así será como la decidida voluntad de las flamantes naciones por construir sistemas escolares propios que se observa desde los mismos comienzos del siglo XIX daría lugar al surgimiento de los Ministerios de Instrucción o unidades político-administrativas de carácter análogo en distintos países. A pesar de que inicialmente los Estados no manifesten un interés excesivamente abarcador por las instituciones educativas, la extensión de los niveles básicos del sistema educativo irá en aumento a lo largo del

¹⁰³ ROUSSEAU, J.J.: *Contrato Social*. Tr. F. de los Ríos, Prólogo M. Tuñón de Lara. Madrid, Austral, 1993. P. 72.

¹⁰⁴ MAYORDOMO PÉREZ, A.: *El aprendizaje cívico*. Barcelona. Ariel, 1998. Pp. 15-63.

¹⁰⁵ GÓMEZ DE PEDRO, M. E.: *El Estado del Bienestar: Presupuestos éticos y políticos*. Op. Cit., p. 431.

siglo XIX e iría incrementándose notablemente desde comienzos del XX¹⁰⁶, junto a la configuración a lo largo de este período de otros niveles entre los que la educación infantil se establecería como nivel previo al primario¹⁰⁷. En cualquier caso, como se ha visto con anterioridad, la educación de los más pequeños aparece durante los primeros años del siglo XIX como modalidad de enseñanza para la clase obrera urbana y promovida por acciones particulares y sociedades filantrópicas, como sucedía en los casos de Francia o Inglaterra. Resulta una exigencia, en este sentido, señalar el escaso desarrollo desde el comienzo de su extensión desde las clases populares a la clase media en la segunda mitad del siglo XIX que fue debido, en su mayor parte, a la falta de apoyo de los poderes públicos. En este sentido, se concluye generalmente en la literatura científica en materia de desarrollo de las políticas sociales, que las primeras intervenciones hacia la primera infancia introducidas en los diversos países occidentales por parte de los Estados corresponden a la fase embrionaria del surgimiento de los Estados de bienestar a finales del siglo XIX¹⁰⁸. De este modo, la importancia otorgada a la estimulación de los niños pequeños cobraría un relieve especial a finales del siglo XIX, especialmente en las sociedades industrializadas. Si bien esta primera intervención supone un hecho relevante para el inicio de estas políticas, los programas de los Estados de bienestar en principio permitían el ciclo de vida de un prototipo de trabajador masculino, cabeza de familia, a través de las compensaciones y garantías para sustentar la reproducción de la familia nuclear. Este marco contextualizador resulta determinante para el bienestar infantil ya que es dentro del establecimiento de los programas de este inicial sistema de bienestar de los niños donde se construye la expectativa moderna de que las madres cuidarán y protegerán a los niños.

A lo largo de toda la primera mitad del siglo XX todas las naciones occidentales se dedicaron a la construcción de sistemas de educación aceptando la intervención del Estado en educación. Las características esenciales de este movimiento eran que el Estado Nacional pasaba a ser el principal dispensador de educación y la planificación de la educación se convertiría cada vez más en una preocupación del gobierno, de tal forma

¹⁰⁶ GARCÍA GARRIDO, J. L.: *Problemas mundiales de la educación. Nuevas perspectivas*. Madrid. Dykinson, 1992. Pp. 13-14.

¹⁰⁷ VIÑAO, A.: *Escuela para todos. Educación y modernidad en la España del siglo XX*. Madrid. Marcial Pons, Ediciones de Historia, 2004. P. 131.

¹⁰⁸ GARFINKEL, I., RAINWATER, L. y SMEEDING, T. M.: "Welfare state expenditures and the redistribution of well-being: children, elders, and others in comparative perspective". *Luxembourg Income Study Working Paper Series* nº 387. New York. Syracuse University, 2005.

que en el siglo XX esta actividad llevó a que el gasto en educación se convirtiera en una de las mayores exigencias en cuanto al presupuesto interior¹⁰⁹. Asimismo, siguiendo la mentalidad vanguardista fröbeliana de extender la educación elemental hacia abajo, las grandes naciones europeas — Gran Bretaña, Alemania y Francia —, volcaron su atención y esfuerzos a la educación elemental de una manera para nada accidental¹¹⁰. A este respecto, resulta necesario atender a cómo estos establecimientos vendrían a crear un nuevo nivel educativo hasta entonces inexistente prolongando hacia abajo el sistema educativo extendiéndolo hasta 2 o 3 años más¹¹¹.

En Gran Bretaña, por ejemplo, el fuerte incremento de las *infant schools* se correspondió con el establecimiento de la escolaridad obligatoria a partir de los 5 años con ley Foster de 1870 (*Foster Elementary Education Act*) la cual representó todo un logro que no se había dado, ni daría en el siguiente siglo, en ningún otro país¹¹². Asimismo, la gran mayoría de *infant schools* dedicadas a los niños de las clases más modestas conformadas al estilo del modelo lancasteriano de monitores, como una única solución posible dada su saturación a diferencia de las de clase media, condujo por necesidad a la creación de la *Home and Colonial Infant School Society* (Sociedad para las Escuelas Infantiles de la Gran Bretaña y sus colonias) como centros de formación de parvulistas que tuvieron una influencia decisiva en otros países¹¹³. Este sería el caso, especialmente, de Francia, concretamente en la institución iniciada por M. Pape-Carpentier en el intento de integrar las *écoles maternelles* en el sistema educativo como grado preparatorio para la escuela primaria.

La principal difusora de esta nueva concepción educativa para la infancia sería posteriormente Pauline Kergomard quien, nombrada encargada de la renovación de la educación infantil e inspectora general de las escuelas maternas, explica este cambio de mentalidad “(...) los numerosos procedimientos convencionales que componían aquello que durante muchos años se había llamado «método» aparecía en desacuerdo con el objetivo que propuso el ministerio demócrata y laicista de Jules Ferry. Los principios de la pedagogía integral, racional, social y humana entran en escena. La

¹⁰⁹ BOWEN, J.: *Historia de la Educación Occidental*. Op. Cit., p. 551.

¹¹⁰ POWER, E.: *Legacy of Learning: A history of Western Education*. Albany, NY. State University Press, 1991. P. 208.

¹¹¹ VIÑAO, A.: *Escuela para todos. Educación y modernidad en la España del siglo XX*. Op. Cit., p. 133.

¹¹² GARCÍA GARRIDO, J.L.: “Pasado y presente de la educación infantil”. Op. Cit., p. 45.

¹¹³ *Ibidem*, p. 41.

escuela *maternal* reemplazó al asilo (...)”¹¹⁴. Kergomard, más allá del cambio de nombre, establece un gran cambio de estilo al introducir una nueva metodología, basada en el juego educativo y la adaptación de la escuela infantil a un ambiente adecuado, bien distintos del asilo y la antigua guardería fundada para la acogida de los niños pobres. Así, se esforzará por introducir las escuelas infantiles y los parvularios en el ámbito de la pedagogía, rescatándolos y reestableciéndolos de la beneficencia, aunque sin olvidar que la escuela infantil era fruto de las nuevas circunstancias que ha provocado la revolución industrial y que tiene por objeto social bien definido la custodia de los niños. Con ello, esta reformista diseña las bases de un parvulario en la línea de las corrientes renovadoras de su siglo acuñando la insistente afirmación de la escuela maternal frente a la escuela ordinaria en rechazo del carácter inductivista y el contagio de la escuela primaria. Ya en el siglo XX, Kergomard contribuiría a implantar el movimiento de la Escuela Nueva en Francia y a dotar a la escuela infantil pública de una metodología activa basada en las aportaciones de la psicología¹¹⁵. Concretamente, será bajo el influjo de la psicología científica y de la paidología, así como de la difusión de metodologías de afamados pedagogos, que las escuelas de párvulos empezarían a disponer de una base teórico-práctica y científica propia y a ocupar un lugar cada vez más importante en el seno de los sistemas educativos.

1.7 La Pedagogía Infantil Moderna:

Al siglo XX llegarían numerosas corrientes científicas, que transformarían de manera sustancial el modo de conocer y abordar el mundo infantil a través de algunas de sus principales innovaciones psicopedagógicas con sus consecuentes mejoras pedagógicas. Como ya se avanzó previamente, durante los primeros treinta años de dicho siglo la infancia fue objeto de nueva atención dentro del ámbito familiar, dado el nuevo rol social de la mujer que impulsó la necesidad de contar y atender a la infancia ya en su primer año de vida. Además, en esta coyuntura, se vio acompañada de los descubrimientos de la psicología evolutiva, a la luz de los cuales la infancia pasa a ser una etapa determinante en el proceso educativo y de madurez del individuo y el desarrollo de la psicología evolutiva aportará sucesivamente un conocimiento más

¹¹⁴ BUISSON, F.: *Dictionnaire de Pédagogie*. Paris. Hachette, 1991. Pp. 1254-1255.

¹¹⁵ GONZÁLEZ-AGAPITO, J.: *La educación infantil. Lecturas de un proceso histórico en Europa*. *Op.Cit.*, pp. 64-67.

exacto y profundo de la infancia. La sensibilidad de Pestalozzi y de su discípulo, Fröebel, por la primera infancia dio lugar al desarrollo de un método de educación infantil del que derivaron los jardines de infancia posteriores. Con todo, es a partir de entonces cuando empezaron a multiplicarse en Europa los dispositivos institucionales que tenían por objeto encargarse de la atención, la socialización y la educación de los niños pequeños.

De ese modo, a lo largo del siglo XX, varios centros ejemplares –la “Casa dei bambini” de Maria Montessori en Roma (1909), la “École de l’Ermitage” de Ovide Decroly en Bruselas, la “Maison des petits” de Roger Cousinet y Jean Piaget en Ginebra o la célebre escuela de A. S. Neill en Summerhill– atrajeron a educadores del mundo entero. A su vez, la gradual vertebración de la Escuela Nueva contribuirá a remarcar el protagonismo educativo del niño y estos factores despertarán el interés por la educación de la infancia de manera que el parvulario se convierte en una de las vanguardias de renovación pedagógica, favorecido por la implementación de metodologías como las de María Montessori o Ovide Decroly que les proporcionarían un corpus teórico y práctico de gran calado y eficacia, aportando por primera vez una perspectiva médica desde la educación especial¹¹⁶. Con todo, el influjo de las escuelas maternas, infantiles o jardines de la infancia será la pauta pedagógica, recogida en este siglo, por diversos autores hasta llegar a la actual configuración de la educación infantil. Un lugar favorecido por su expansión en la segunda mitad del siglo como consecuencia de la generalización del trabajo de la mujer fuera del hogar como de la convicción, cada vez más extendida, de la importancia de la educación recibida en la primera infancia, de su necesidad para la posterior enseñanza primaria y de la posible función compensatoria de este tipo de enseñanza¹¹⁷.

De este modo, durante la primera mitad del siglo XX llegó al ámbito escolar la innovadora aportación pedagógica de la Escuela Nueva y por parte de la medicina que daría a conocer grandes figuras pedagógicas como María Montessori. Esta italiana, primera doctora en Medicina por la Universidad de Roma impulsada por su profunda preocupación por la reforma social, inicia en Italia el desarrollo de sus métodos con

¹¹⁶ GONZÁLEZ-AGAPITO, J.: *La educación infantil. Lecturas de un proceso histórico en Europa. Op. Cit.*, pp. 16-18.

¹¹⁷ VIÑAO, A.: *Escuela para todos. Educación y modernidad en a España del siglo XX. Op. Cit.*, p. 134.

niños de poblaciones desamparadas marcando grandes rupturas con la práctica establecida. La pedagoga italiana, trabajó en una clínica psiquiátrica con niños deficientes, para cuya recuperación se basó en los métodos utilizados por los médicos franceses Itard y Seguín, llegando a la conclusión de que todo método pedagógico es superior al clínico para la recuperación de los niños deficientes. En 1907 funda la primera “Casa dei Bambini”, apoyando sus ideas pedagógicas principalmente en el contexto de autoactividad y autoevaluación. En esta escuela para niños de 3 a 6 años pone en práctica un método de enseñanza, a partir de entonces conocido como Método Montessori, que ella misma se ocuparía de difundir. Los puntos principales de la filosofía educativa montessoriana y sus principios pedagógicos según la propia doctora, sirven de resolución a los múltiples problemas pedagógicos que aún hoy se plantean en el campo de la educación como el problema de la educación individual, el de la educación espontánea, el de la libertad, el del desarrollo de la voluntad, etc. Su descubrimiento es lo que constituye el llamado mesianismo en la pedagogía montessoriana, a partir del estudio del material y su aplicación posterior a la Escuela Infantil, que parte de los llamados “períodos sensitivos” como las etapas receptoras de la vida del niño hacia ciertos estímulos que le duran hasta que satisface sus necesidades. Las etapas de desarrollo de los períodos sensitivos que la doctora establece son:

- Del nacimiento a los tres años: Etapa de la mente absorbente. Experiencias sensoriales.
- De uno y medio a tres años: Desarrollo del lenguaje.
- De uno y medio a cuatro: Coordinación y desarrollo muscular. Interés por los objetos pequeños.
- De dos a cuatro años: Perfección del movimiento. Interés por la realidad. Noción secuencia espacio-tiempo. Susceptibilidad a la influencia del adulto.
- De tres y medio a cuatro años y medio: Escritura.
- De cuatro a cuatro años y medio: Desarrollo del sentido del tacto.
- De cuatro y medio a cinco años y medio: Lectura.

La pedagoga italiana, admitida como una precursora de la Escuela Nueva, responde a algunas de las preguntas que se le escapan a Fröbel como el desarrollo de la individualidad a través de la normalización y otros mecanismos como la autoeducación,

individualización y libertad. Es una de las voces pioneras en percibir la unidad y entidad propias de la primera infancia, y en advertir que su educación no debe tener un carácter “preescolar”¹¹⁸. Su concepción del niño como ser diferente con una personalidad incompleta que lucha por llevar a cabo sus potencialidades latentes hace que la ciencia pedagógica quede derivada del conocimiento de la naturaleza en la más positiva y remuneradora relación, percatándose de lo que es fundamental y de lo que responde a la época y al contexto concreto en el que se inscribe. Esta médico-psicóloga experimentada había leído exhaustivamente la literatura educativa europea desde Comenius y Locke hasta Rosseau, Pestalozzi y Fröbel y sus propias inclinaciones le llevaron a una dirección holista que asentó los principios de su primera obra sobre educación *Il Metodo Della pedagogia scientifica applicato all'educazione infantile nelle Case dei Bambini*. La obra, inmediatamente traducida al inglés, fue un gran éxito y se publicó en numerosas ediciones en más de veinte idiomas durante los treinta años siguientes, asimismo sucedería con las siguientes que, estableciéndose en orden de promover sus métodos y su pedagogía fundamental en Italia, llevarían a que las fundaciones y sociedades Montessori aparecieran por toda Europa y se extendieran a América¹¹⁹. De esta forma su método, aunque rechazado por la Unión Soviética, recorrió el globo en los años posteriores a la primera guerra mundial ejerciendo una profunda influencia en la educación del siglo XX, especialmente en Europa donde representó una continuación de lo mejor de la tradición burguesa, llevando adelante las ideas de los grandes pedagogos tenidas como los principales avances del pensamiento y prácticas educativas de la pedagogía infantil europea¹²⁰.

Por todo ello, María Montessori representa para muchos el exponente máximo de la educación progresista europea junto a la Asociación de la Educación Nueva con la que promovieron sus objetivos centrados en el niño y en particular en su método. En cualquier caso, el progresismo se haría cada vez más urgente en la medida que más el Estado legislaba los códigos de las escuelas, establecía los impuestos obligatorios, costeaba las escuelas y preparaba a los maestros. Asimismo, la gran depresión de 1929, la ascensión del fascismo en Italia y Alemania y el terror stalinista de la Unión Soviética estancaron considerablemente el movimiento progresista. Occidente atravesaba un

¹¹⁸ GONZÁLEZ-AGAPITO, J.: *La educación infantil. Lecturas de un proceso histórico en Europa*. Op. Cit., p. 108.

¹¹⁹ BOWEN, J.: *Historia de la Educación Occidental*. Op. Cit., p. 500.

¹²⁰ *Ibidem*, pp. 506-508.

estado de confusión en el que el progresismo era reprimido incesantemente y los sueños de la reconstrucción social se desvanecieron a medida que los sistemas totalitarios tomaban el control en Europa abocándola inexorablemente hacia una guerra que supuso la negación completa de todo lo que pretendía la educación progresista¹²¹.

Otro referente básico de la pedagogía que nace en Italia es, sin duda, la experiencia de las hermanas Rosa Agazzi (1860-1951) y Carolina Agazzi (1870-1945) cuando en 1912 fundan en Mompiano, junto a la ciudad de Brescia, un jardín de infancia siguiendo las ideas de la educación activa Fröebel. Históricamente, su método representa el intento de escuela activa o escuela de trabajo, elaborando una metodología innovadora y alternativa que constituye la escuela agazziana: materna y normalizadora. La educación se planifica trabajando a partir de los intereses y realidades inmediatas del niño desde los materiales más básicos, sencillos y cotidianos y que a su vez tienen un valor esencial para los niños que de este modo estarán continuamente motivados a “pensar con las manos”. Dentro de sus principios didácticos se sitúa la concepción del niño como germen vital del desarrollo, el cual es espontáneo y por estadios en un ambiente natural o maternal apto. A pesar de los escasos recursos económicos, la gran cantidad de alumnos y de la escasa preparación científica inicial con la que contaban, estas pedagogas italianas, lejos de la sofisticación de Montesorri, asentaron un nuevo modelo de parvulario que respetaba la vida y personalidad del niño demostrando, más allá del fundamento académico-científico de la mayoría de las aportaciones de la Escuela Nueva, que el empirismo y la observación crítica y rigurosa de la praxis diaria son un buen método de investigación y mejora educativa, resultando una plasmación práctica muy lograda de las ideas que se habían ido gestando a lo largo del siglo XIX. Pero ante todo, las maestras de Mompiano llevarán a cabo una profunda renovación del parvulario, en un momento en el que la Escuela Nueva no era más que un discurso teórico sin demasiadas plasmaciones reales¹²².

Volviendo a las aportaciones dentro de la corriente médico-pedagógica, otra de las transformaciones más radicales del parvulario es la que surge del belga Ovide Decroly. Este médico y pedagogo nacido en Renaix trabajó con niños deficientes para

¹²¹ *Ibidem*, pp. 510-511.

¹²² GONZÁLEZ-AGAPITO, J.: *La educación infantil. Lecturas de un proceso histórico en Europa*. Op. Cit., p. 69-73.

los que fundó un instituto laico en Bruselas en 1901, donde fue profesor de Psicología Infantil en la Universidad, y en 1907 su primera escuela *École de L'Ermitage*, en la que, más tarde, apoyándose en los estudios de la Pedagogía Clínica, aplicó sus métodos a niños normales. Partiendo de supuestos psicobiológicos, desarrolló su didáctica basándose en los principios de globalización y de los Centros de Interés que han hallado un profundo eco en la metodología y la práctica de la pedagogía contemporánea.

Por todo ello, citar a Decroly supone pensar en sus centros de interés y el considerarlo como el sistematizador de las técnicas de globalización al admitir que el niño tiene una visión de conjunto de las cosas y ve el todo antes que las partes e igualmente en el conjunto el “detalle” que lo caracteriza. De este modo, introduce en la Pedagogía infantil el concepto de globalización como un procedimiento de enseñanza que sirve para integrar “en cierta unidad de experiencia” infantil todo el proceso de aprendizaje, que hoy se define como la expresión de una vivencia en todos los lenguajes posibles, cuyo objetivo es desarrollar la capacidad perceptiva del niño, de forma tal, que a su vez se desarrollen también los sentidos en todos sus aspectos, pero sin que éstos se aislen. La escuela es “para la vida” y a ello se tienen que adaptar tanto el medio escolar como los programas, inspirados en la psicología del niño y sus necesidades sociales. Asimismo, realiza magníficas aportaciones a la metodología de la lectura y la escritura a partir de la globalización que Claparède llamó “percepción simétrica” que otros definirían como *Psicología de la forma*. Afirma que el niño no es un hombre en miniatura, y que debe educarse “para y por la vida” (lema de su escuela de L'Ermitage). Al contrario que Montessori, que parte de la educación de los sentidos como soporte de la educación de la inteligencia, Decroly lo hace de la inteligencia y por la educación de los sentidos a su servicio: “No trata nunca de desarrollar la actividad sensorial, sino la aptitud sensorial, es decir, desarrollar menos el sentido mismo que dar al niño ocasión de registrar sus impresiones, de clasificarlas, de combinarlas con otras”. Junto a autores como Montessori, Kerschensteiner, Dewey, Ferrière, Cousinet, Kilpatrick, Pankhurst, Washbure o Bakule es uno de los propulsores del movimiento de la “Escuela nueva” representando al psicopedagogo completo que desarrolla una alternativa educativa integral que se aproxima a la realidad escolar con un triple enfoque: formuló unos principios psicopedagógicos sobre el aprendizaje, presentó unos procesos didácticos y, finalmente, propuso un programa alternativo de contenidos educativos.

Decroly, al igual que el resto de autores, ha supuesto uno de los cimientos en los que se sustenta la educación infantil actual. E incluso si se observan sus aportaciones más importantes, se pueden descubrir muchos de los conceptos que promulga y defiende las bases legales de esta educación en los días actuales; los centros de interés, la globalización, vitalismo, la individualización, el interés como sostén de la educación, etc. Además de todo ello, introdujo una metodología basada en el juego decisiva para comprender el verdadero aprendizaje de los niños.

Para concluir, se revisan dos últimas grandes aportaciones a la Escuela Nueva como son las de Celestín Freinet y John Dewey como precedentes básicos de la pedagogía infantil contemporánea. En lo referente a Freinet, fue maestro de una escuela rural en la que intentó aplicar la filosofía del Instituto J. J. Rousseau de Ginebra y los principios de la escuela activa. Nacido en Gars, va a representar dentro del campo de la didáctica el predominio de los métodos socializados sobre los individualizados, en oposición a Montessori, e igualmente la sustitución de los llamados métodos activos por lo que denomina como el método rural, que se basa en la experiencia por todo aprendizaje y en la creación de diferentes situaciones en las que el niño se sienta motivado. Por ello parte de la vida misma, de sus realidades diarias y de ahí a la búsqueda de las leyes que rigen cada experiencia. Propugna la utilización de una metodología apoyada en la actividad, aunque no utiliza ningún método específico y esta constituye la base en la que se sustenta la escuela infantil y se convierte en el juego colectivo, que prepara para las actividades sociales en el medio ambiente. La integración como un principio de cooperación entre padres, maestros y alumnos, responde a la función de la escuela maternal: ser eminentemente socializadora, aspecto que se amplía a través de la correspondencia interescolar como aspecto básico. Al organizarse en torno a una serie de técnicas, introduce la imprenta para un conjunto de ejercicios de trabajo y juego-trabajo.

En cuanto a Dewey, constituye otro de los principales dinamizadores del movimiento de reforma de la escuela cuyas propuestas serían fundamentales para el desarrollo y la expansión de la pedagogía activa en América y Europa. Este autor entendía que la educación es un proceso de desarrollo, pero discrepaba del sentido en el que lo entendía el naturalismo pedagógico clásico oponiéndose a la visión fröbeliana

del niño que encontraba limitadora. De este modo, para él la experiencia educativa es la reconstrucción constante de las experiencias que se vive y de ahí concluye el hecho de entender el parvulario como una *educación progresiva*¹²³. La Escuela Nueva comenzó a reformularse las ideas de la escuela progresista en Estados Unidos sobre los principios de su pragmatismo pedagógico, según los cuales la escuela es una sociedad viva y sus planteamientos básicamente sociales: hay que preparar al alumno para la vida y familiarizarse con el medio social. El movimiento de la Escuela Nueva y activa supondrá, en definitiva, un sistema educativo completo con bases biológicas, psicológicas y sociológicas, que afecta íntegramente a la organización, dirección, planes de estudio, programas, métodos y procedimientos del proceso educativo, incluyendo muchos matices. Presentaría también un planteamiento de características filosóficas, dada su inspiración en el reconocimiento de los intereses y de las necesidades naturales del niño, a lo que las anteriores descripciones no se concentran en ninguna escuela, por lo que, para comprenderlas, hay que analizarlas como un *movimiento pluralista y abierto*. En esta línea, años después, Dewey abordó una importante diferenciación entre una educación familiar o doméstica, y la educación extrafamiliar realizada por otros agentes educativos, explicitando la necesidad que la educación sistemática y formal requiere de instituciones especialmente creadas para este fin.

Finalmente, es preciso señalar que está generalmente aceptado que el socialismo, en sus diferentes formas, ha ofrecido también una gran contribución teórico-práctica a la educación de la primera infancia¹²⁴. Este enfoque, parte de la constatación de que el ideal del socialismo siempre ha sido el de sustituir el capital o mercado como centro de la sociedad por el ser humano o la planificación social que, necesariamente, debía constituir un nuevo individuo, un hombre socialista; y del hecho que en la educación de este nuevo hombre priorizar la infancia resultaba crucial en la medida que ésta constituye, potencialmente, un nuevo hombre que todavía no habla pero puede ensayar un nuevo discurso, un nuevo orden social justo y humano. Así, el socialismo percibe la primera infancia como centro y la finalidad determinada de lo social, y no como una subjetividad dispersa, mística e iluminada. Por consiguiente, la escuela infantil no se concibe como una isla de preservación y salvaguarda de los niños, si no que infancia,

¹²³ *Ibidem*, pp. 96-97.

¹²⁴ NOSELLA, P.: "A linha vermelha do planeta infancia: o socialismo e a educação da criança". En CEZAR de FREITAS, M. y KULHMAN Jr. M. (orgs.): *Os intelectuais na história da infância. Op. Cit.*, pp. 129-166.

educador y escuela constituyen una sociedad educativa, en el sentido griego de *Paideia* o *Pentakon*, que dialécticamente alude al socialismo. La infancia se concibe como una historia nueva y original que se desarrolla alimentada por las relaciones sociales y materiales que vive, desde esta perspectiva se traza el pensamiento y la práctica referente a la primera infancia con raíces históricas muy remotas definidas como las evidencias que se conocen a partir de la Revolución Industrial, la Ilustración y la Revolución Francesa. Se trata de la primera fase del socialismo que generó los primeros programas utópicos para la educación de la primera infancia. Como el *Manifiesto Comunista*, la influencia de Marx y Engels, el socialismo se fue caracterizando por una fuerte tonalidad ideológico-científica determinista. Sin embargo, en la segunda fase del socialismo estos programas dedicados a los más pequeños pretenderán acoplar, de forma mecánica y puntual, escuela y fábrica, confiriendo hegemonía a esta segunda.

En el inicio del siglo XX, sobre todo a partir de las reformas educativas iniciadas por la Unión Soviética como de la aportación del pensamiento político de Antonio Gramsci y de las investigaciones del Instituto de Psicología de Moscú, el socialismo comprendió que la esencia de la industria y de la automatización era la libertad humana y que, por tanto, el ser humano precisaba ser educado para la misma que el industrialismo producía. Se iniciaba así en una tercera fase denominada socialismo investigativo y contraponiéndose al socialismo doctrinario. En cualquier caso, independientemente del enfoque del que se parta, sigue siendo imposible negar las enormes contribuciones del socialismo a los estudios y programas pedagógicos para el mundo de la infancia. Es un hecho constatable que los programas sociales y educativos de los regímenes socialistas dieron a la infancia una atención completa y particular. Los resultados positivos en este ámbito suponen un orgullo para el socialismo que no se puede ocultar y, en este sentido, los principios y valores socialistas constituyen una de las condiciones más estimulantes para la inteligencia y la actividad humanas¹²⁵.

En resumen a modo de conclusión, durante este período la atención y la educación de la primera infancia asienta y desarrolla los fundamentos de su base teórica y práctica alcanzando una época dorada en cuanto al incremento de postulados y

¹²⁵ *Ibidem*, pp. 164-165.

experiencias pedagógicas hasta el momento inaudita. Si bien, la provisión de los servicios para la primera infancia no implicaría una necesaria expansión de los mismos, de manera que el incremento de instituciones preescolares no fue sustancial y sólo algunas de ellas quedaron sensibilizadas por los aires de renovación. En cualquier caso, el respetable progreso realizado durante el siglo XIX y principios del XX en la educación europea, que prometía continuidad para el siguiente siglo, se vería mermado cuando la preparación de la guerra y el hecho de la misma se tornaron obstáculos insalvables para responsables del Estado y educadores¹²⁶.

¹²⁶ POWER, E.: *Legacy of Learning: A history of Western Education*. Op. Cit., p. 213.

Capítulo 2. El impacto de la psicología del desarrollo y la pedagogía infantil en la concepción actual de la primera infancia.

2.1 La Psicología Infantil como base científica de la Primera Infancia.

Las profundas transformaciones que se fueron sucediendo en las condiciones materiales de la existencia humana a lo largo de los siglos XVIII hasta el XIX, irían produciendo también efectos en los modos de pensar de los hombres que, a su vez, afectaron a los propios modos de actuar y de vivir. Dentro de las múltiples determinaciones que marcan dichas transformaciones, destacan algunas de carácter económico, práctico y filosófico: la articulación de las nuevas condiciones de industrialización creciente y del comercio siempre en expansión, que trazaban valores imbricados como la eficiencia y la productividad, imponiendo la racionalización de las condiciones de trabajo, bien como una selección de trabajadores seguida de las necesidades de producción y capacidad de cada uno; el control gradual en los modos de producción de consumo, los ideales de libertad y de igualdad de derechos, proclamando lemas sociales de revolución burguesa y que acabarían repercutiendo, posteriormente, en las concepciones de mérito, de competencia, de equidad de oportunidades, de aptitudes individuales y de reivindicación de derechos de los individuos y las luchas de clases; el desmoronamiento de los grandes sistemas metafísicos, que pasan a ser objetivos de intensos cuestionamientos; la emergencia de las diversas formas de materialismo y la creencia en los poderes de la ciencia en cuanto a forma superior y más adecuada de conocimiento.

En este contexto, el pensamiento, entonces objeto específico de la filosofía se convierte también en objeto de investigaciones de las ciencias naturales. La psicología científica, que comenzó a configurarse a mediados del siglo XIX, había ido delineando el nuevo modelo de individuo humano como sujeto de la psicología que se imponía progresivamente. Las hipótesis transformistas y educacionistas de Lamark y Darwin que impactaron en las reflexiones y en los estudios, produciendo una naturalización de la razón, abrieron la psicología a las perspectivas genética y comparativa instalándose un gran debate sobre las características innatas y las habilidades adquiridas y constatándose un énfasis en los aspectos universales y biológicos del hombre. En este sentido, la teoría

de la evolución de Darwin provocó un extremado interés por el desarrollo de la mente humana desde la infancia hasta la edad adulta, la mente era vista como un complejo órgano vital en dicho proceso evolutivo para procesos de supervivencia de la especie y del individuo en un ambiente también complejo, y los estudios de la infancia irán, por lo tanto, acompañados de descripciones del comportamiento y medición de la mente. El conocimiento construido a partir de las observaciones de la infancia es utilizado entonces para interpretar los orígenes y procesos de desarrollo humano, contribuyendo a desarrollar la idea de que la infancia explica el ser humano y es el antecedente de los hombres. La infancia se concibe así, en el contexto evolucionista, como el resumen de la historia de la humanidad y el punto de partida del porvenir y, consecuentemente desde esta perspectiva, no hay que educar para el presente sino para el porvenir.

Como nota ilustrativa, se puede destacar la repercusión de las teorías de tres autores que, no siendo originalmente psicólogos, aportarían grandes revelaciones en el campo de la psicología infantil, impactando profundamente en las formas de producción de conocimiento del área y en las prácticas educativas en la segunda mitad del siglo XX. Henry Wallon, Jean Piaget y Lev Vigotsky, cada uno a su modo, contribuyeron, de manera especialmente provechosa, a la producción del conocimiento del hombre — en cuanto a sujeto de saber, de conocimiento y de voluntad — desglosando y agenciando ideas y contribuciones de innumerables pensadores e investigadores al vivir la herencia y el ambiente cultural del pasado siglo. De este modo, las aportaciones teóricas de los tres guardan relaciones significativas: observar la infancia en especial desarrollando procedimientos de carácter clínico y experimental levantando hipótesis, argumentaciones y teorías sobre la inteligencia, el juego, el pensamiento y el lenguaje, la afectividad, la representación, la imaginación o la conciencia. Sin embargo, los modos de aproximación a la infancia como objeto de estudio ocurrirán de manera diferente entre ellos, para Wallon, por ejemplo, será a partir de un necesario enfrentamiento a los problemas desde el punto de vista médico, aproximándose teóricamente a la infancia en el contexto de la psiquiatría, del desorden mental y de la patología, enfocando el organismo indefenso, vibrante y expresivo de la primera infancia, que problematizó la relación entre las emociones y la vida en relación¹²⁷. Su

¹²⁷ BUSTAMANTE SMOLKA, A. L. "Estatuto de sujeito, desenvolvimento humano e teorização sobre criação". En CEZAR de FREITAS, M., y KULHMAN, Jr. M. (orgs.): *Os intelectuais na história da infância*. Op. Cit., pp. 99-127.

inquietud principal se centraba en mejorar el entendimiento de la infancia, de su desarrollo físico y psicológico, y de las necesidades educativas, estableciendo entre ambas una relación indisoluble que ha sido objeto de controversias y discusión¹²⁸.

En esta misma línea se enmarcaría la aproximación experimental de Binet de la que se retuvo el principio del método de las pruebas de inteligencia, a partir de pruebas de tipo escolar como las encuestas sobre las realizaciones escolares de los niños; de tal modo que, allí dónde la psiquiatría tradicional oponía normalidad y patología, Binet introdujo un continuum que marcaría todas las pedagogías posteriores de la preescolarización. Así, produjo una ideología de la precocidad y del retraso vinculado a una "escala métrica de la inteligencia" en psicología continuada por la comparabilidad general de las inteligencias individuales a través del cociente intelectual, una ideología particularmente consonante con una sociedad donde la clasificación escolar se convertiría en una norma de pronóstico y orientación de los individuos. Pero mientras que la psicología de Binet se interesaba por la inteligencia del niño medida por comparación con las realizaciones escolares de su grupo de edad, aceptando las exigencias sociales del momento, Freud partió de la vida de los impulsos del bebé y del infante, para reconstruir el génesis psíquica del individuo como otra de las aportaciones al conocimiento de la infancia que han ido calando en la cultura occidental¹²⁹. Sin duda, con Freud se inicia una nueva etapa en el conocimiento del niño y en la elaboración de la personalidad humana a lo largo de diferentes etapas, ayudando a rectificar creencias obsoletas y renovando los análisis médicos tradicionales y los psicológicos para replantear el tratamiento infantil y adulto a seguir de numerosas enfermedades. Se puede decir que es entonces, por primera vez, que el niño comienza a existir con una entidad propia y existe un acuerdo en aceptar que las primeras vivencias infantiles moldean y condicionan el mundo adulto¹³⁰. No obstante, la trivialización del psicoanálisis hizo olvidar el escándalo teórico de su tesis, pues también se apoyaba en la cuestión de lo normal y lo patológico. En cualquier caso, los usos del psicoanálisis en el campo educativo darán lugar a controversias infinitas, pero la relación de los bebés y de

¹²⁸ GRATIOT-ALPHANDÉRY, H.: "HENRI WALLON (1879-1962)". *Prospects: the quarterly review of comparative education* (Paris, UNESCO: International Bureau of Education), vol. XXIV, no. 3/4, 1994. Pp. 787-800.

¹²⁹ KERN, S.: "Freud and the birth of child psychiatry". *Journal of the History of the Behavioural Sciences*, vol. 9, no. 4, 1973. Pp. 557-589.

¹³⁰ DELGADO, B.: *Historia de la infancia. Op. Cit.*, pp. 203-204.

los pequeños será duraderamente condicionada por este principio de precaución psicológica, inédito en la historia de los cuidados a los párvulos.

Piaget, por su parte, se guió por su interés principal en el intento de construir una teoría del conocimiento científico, o epistemología, basada en la ciencia y que tomara como modelo principal la biología, en el propósito de descubrir una embriología de la inteligencia investigando en los estudios de la psicogénesis y difundiendo el desarrollo cultural de la infancia y su desarrollo psicológico en el que enfatiza la coordinación de acciones y operadores mentales. Sus trabajos se orientaron hacia la formación de los conocimientos en el niño, tema al que dedicó la mayor parte de sus investigaciones desde el principio privilegió el carácter epistémico de la acción humana asumiendo que la lógica o razón no era innata, si no que se desarrollaba poco a poco, y que el problema de las relaciones entre organismo y medio se colocaba también en el dominio del conocimiento. Este psicólogo y epistemólogo suizo, consideraba al niño como un ser global, al que hay de ayudar a desarrollar su personalidad de forma unitaria y en la necesidad de encontrar una posición autónoma en el espacio que contribuyera a ello. Es decir, en el intercambio con el medio, como agente de desarrollo en el proceso convergente-divergente cognoscitivo, el sujeto va construyendo no sólo sus conocimientos, sino también sus estructuras intelectuales, por eso lo denomina “aprendizaje constructivista”, pues a través de la actividad el sujeto va formando esquemas mediante la acomodación y la asimilación. Se le atribuye como gran aportación, según la opinión aceptada¹³¹, el haber establecido unas etapas claramente definidas a través de las cuales el niño adquiere un desarrollo intelectual, conquista el lenguaje, se convierte en centro de su universo, se interesa por el mundo que le rodea, conquista el pensamiento lógico, se vuelve realista y se socializa. Finalmente, será valorado como una autoridad en el ámbito de la psicología infantil y generalmente aceptado por su coherencia y su explicación del desarrollo intelectual infantil. En este sentido, los psicólogos de la segunda mitad del siglo XX necesariamente se han visto obligados a revisar, discutir y matizar las apreciaciones del sabio suizo como base del progreso científico. Noam Chomsky, Vygotsky y otros tantos, partiendo de muchos aspectos de las apreciaciones de Piaget, siguen construyendo sus propias teorías e investigaciones, lo cual no deja de ser justo un homenaje a su gran categoría científica.

¹³¹ DELGADO, B.: *Historia de la infancia. Op. Cit.*, p. 202.

En este sentido, Vigotsky concibe y teoriza sobre la infancia como una producción histórica y cultural de instrumentos y signos que afectan y constituyen las condiciones de existencia del propio hombre. Este psicólogo y pedagogo soviético trabajó fundamentalmente en los problemas prácticos de la educación, a partir de los cuales desarrolló sus teorías psicológicas, en las que hacía especial énfasis en los aspectos cognitivos y lingüísticos. Realizaba experiencias en las que proponía tareas a los niños, para observar cómo las realizaban y, sobre todo, para ver cuánta ayuda por parte del investigador era necesaria para que el sujeto cumpliera la tarea. La razón de estas experiencias, residía en que para él lo importante no era determinar qué nivel de desarrollo había alcanzado un niño (tal como tratan de determinar los psicólogos occidentales, sobre todo Piaget, a los que criticaba por ello), sino saber qué nivel puede estar a punto de alcanzar el sujeto, para poder ayudarlo efectivamente en su desarrollo. Basa esta "interacción social" en la capacidad potencial del niño para el aprendizaje y denomina "zona de desarrollo próximo" a la distancia que separa lo que es capaz de aprender y lo que aprendería existiendo una interacción con un adulto o con un compañero más capaz. Vigotsky afirma que "el aprendizaje humano presupone un carácter social específico y un proceso por el cual los niños se introducen, al desarrollarse, en la vida intelectual de aquellos que les rodean"¹³². De este modo la comprensión y la adquisición del lenguaje y los conceptos, por parte del niño, se realiza por el encuentro con un mundo físico y sobre todo por la interacción entre las personas que le rodean donde la adquisición de la cultura, con sentido y significación, supone una forma de socialización.

En cualquier caso, los límites cronológicos quedaron históricamente contruidos y definidos como "estadios de desarrollo" por la psicología genética o la psicología del desarrollo, clasificada como un tercer tipo situada entre el psicoanálisis y la psicología métrica, y han tenido una fuerte influencia sobre las representaciones de la enseñanza, sobre la crítica de las formas de transmisión magistral o sobre los ejercicios de instrucción. De este modo, sentaron las bases de las pedagogías de la actividad libre, del juego creativo, las interacciones entre pares, o entre el adulto y el niño, abasteciendo a las pedagogías basadas en los métodos activos, ampliamente experimentados anteriormente, al legitimar una teoría bien fundada en la desvinculación con los modos

¹³² VYGOTSKY, L.: "Interaction between Learning and Development". En COLE, M.: *Mind in Society*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1978. P. 26.

tradicionales de transmisión. Las teorías psicológicas integran pues realidades institucionales de investigación de la psicología genética occidental y, en la medida en que todas estas orientaciones se interesaron por el proceso dinámico a lo largo del cual el niño construye sus aprendizajes (emocionales, sociales, intelectuales), globalmente son calificadas de “constructivistas”, por oposición a las teorías del aprendizaje centradas sobre la adquisición por tanteo aleatorio, transmisión directa o ejercicios progresivos de entrenamiento. Con todo, en los países desarrollados, que la escolarización obligatoria comienza alrededor de los 6 años, representan unos referentes científicamente legitimados convertidos en normas institucionales para otros países.

De este modo, el impacto de la teoría psicológica en el contenido y la antropología de la educación preescolar resultaron, pues, fundamentales y establecieron las bases para grandes teorías educativas posteriores del desarrollo y la educación infantil como las del llamado *enfoque comunicacional* en la segunda gran expansión de las ciencias del comportamiento con autores Ausubel, Bronfrenbrenner o Bruner. El pensamiento educativo ha incluido siempre ideas y concepciones psicológicas y, por instancia, es imposible pensar y discutir el cuidado y la educación infantiles, implícita o explícitamente, sin tener en cuenta asunciones sobre el desarrollo humano, el aprendizaje, la inteligencia emocional, etc. De manera que existen ciertos aspectos que deben tenerse en cuenta, y así se asume desde este trabajo, en los estudios de la infancia que abarquen el último siglo que tienen que ver con las escuelas de psicología más importantes en la educación preescolar de Europa Occidental¹³³. En distintos niveles de influencia formal e informal, la psicología ha estado sujeta a un gran número de tendencias psicológicas durante las últimas décadas, que reflejan el pluralismo moral de las sociedades occidentales. Cada una de estas direcciones educativas implican una cierta escuela psicológica, o al menos ciertas interpretaciones y selecciones del cuerpo teórico psicológico existente. En ocasiones los conceptos psicológicos sirven de contexto o enfoque principal para el ámbito teórico en cuestión y, otras veces, las perspectivas y descubrimientos psicológicos son vistos como suplementos de los ámbitos ideológicos. En suma, en estas relaciones formales la psicología afecta de manera informal y es afectada por las corrientes educativas e ideológicas.

¹³³ HANS, V.: “The impact of Psychological Theory on the content and Anthropology of Pre-school Education”. VÁG, O. (ed.): *Conference Papers for the 4th International Standing Conference for the History of Education*. Vol. 1. Budapest. Eötvös Loránd University, 1982. Pp. 417-425.

2.2 Las profundas transformaciones de las sociedades occidentales en el siglo XX.

A finales del siglo XIX y principios del siglo XX fue creándose una opinión pública favorable hacia una legislación a favor de la infancia. Pero este tiempo capaz de cambiar la mentalidad y la sensibilidad de la opinión pública y las leyes a favor de la infancia fue lento; habrá que compararlo, para hacernos una idea, con el largo tiempo que necesitaron las conquistas de las mejoras laborales en nuestro mundo occidental¹³⁴. El esquema histórico predominante — por lo menos como se ha podido comprobar en Europa — es una evolución que comienza con el establecimiento de instituciones de caridad privada en el siglo XIX hasta desembocar en la intervención de los poderes públicos y que se intensifica sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial. Es decir, hasta comienzos del siglo XIX los progenitores — especialmente los padres — tenían el control casi completo de las vidas y actividades de sus hijos. Previamente, como se pudo verificar, no existe el valor básico del bienestar del niño por el que todos los niños tienen derecho a un hogar sano, seguro y estable, expresado en términos de los niños y no de los adultos como clientes del Estado de bienestar. No obstante, la idea de que los niños tienen derecho a la atención adecuada y que ello podía establecerse en contra de los deseos parentales ganó aceptación a finales del siglo XIX y principios de XX progresivamente con la expansión de los derechos de las mujeres. De este modo, la restricción del trabajo infantil junto con el impulso de la universalización de la educación reestablecerían los límites adicionales de la discreción absoluta de los padres.

A comienzos del siglo XX, todo hacía prever un desarrollo importante, cuantitativo y cualitativo, de las instituciones consagradas a la educación y atención de los más pequeños dada la abierta actitud que demostraban casi todos los gobiernos vanguardistas¹³⁵. Ante todo fue el movimiento de ideas favorables al impulso de este ámbito en todos sus aspectos junto al clima de profunda renovación propiciado por la Escuela Nueva, con algunos de sus más conocidos representantes ocupándose de manera directa de las necesidades educativas de los más pequeños, lo que estimuló la expansión de estos nuevos escenarios educativos de la infancia. Desafortunadamente, el favorable progreso económico y material patente ya a finales del siglo XIX y principios del XX a raíz de la revolución industrial, secundado — aunque muy débilmente — por

¹³⁴ DELGADO, B.: *Historia de la infancia. Op. Cit.*, p. 205.

¹³⁵ GARCÍA GARRIDO, J. L.: "Pasado y presente de la educación infantil". *Op. Cit.*, p. 47.

un avance en las condiciones de trabajo y de vida de los proletarios alcanzando un enorme desarrollo, se vio frenado por las Guerras Mundiales. Igualmente, la situación social se agravó en la posguerra por la convergencia de varias causas que incrementó de una manera alarmante el desempleo caracterizando así la Europa de entreguerras, a pesar de que en algunos gobiernos emergieron ayudas como el subsidio de paro ofrecido por Gran Bretaña en 1918. Además, cuando la economía y la sociedad se empezaban a recuperar de los destrozos de la primera Guerra, la crisis económica de 1929 supuso un nuevo salto en el vacío, momento en que muchas teorías económicas fueron depuestas y sustituidas por otras nuevas. Sería en este caldo de cultivo que emergieron nuevas teorías económicas, sociales y políticas que alcanzaron una aceptación definitiva sólo después de la segunda Guerra Mundial.

Por todo ello, resulta imprescindible ofrecer un bosquejo rápido de las líneas generales que dominaban el pensamiento económico en los primeros años del siglo XX y el cambio que éstas sufrieron, para entender la impronta de las bases teóricas recibidas de los siglos XVII y XVIII sobre las que se establecieron nuevas medidas tanto de ayuda económica directa como indirecta, y abordar los objetivos, cada vez más amplios, que asumía el Estado. En esta fase de consolidación del Estado de bienestar, la organización interna de tales medidas variaba de unos países a otros, lo que ha dado lugar en la actualidad a varias clasificaciones de los Estados del bienestar en función del criterio seguido. Como se ha visto en apartados anteriores, con las primeras leyes sociales se pasó del Estado protector de la vida y de la propiedad al Estado social de derecho que desembocaría finalmente en el de bienestar. Sin embargo, en su configuración principalmente convergen dos tradiciones de pensamiento que se han alimentado, a su vez, de los teóricos políticos de los siglos XVII, XVIII y XIX. La primera tradición, que todavía presta sus bases al actual sistema teórico, es la que pone en el individuo su punto de partida y su axioma clave; pasando por el reconocimiento de los derechos del sujeto individual como ser autónomo que, en última instancia, busca su propio interés y dicha búsqueda se manifiesta en un ejercicio de la libertad expresada en su sentido netamente más moderno, es decir, como una libertad política negativa y meramente exterior¹³⁶. A este respecto, ya se hizo alusión desde aquí a que el Estado

¹³⁶ No se entiende ya como libertad de decisión interna, sino como la limitación de la actuación del gobierno en la regulación de los "movimientos externos" de los ciudadanos. Esta es la idea liberal de la libertad, que muy poco a poco fue dando paso a una concepción democrática (hay que esperar al siglo

asegurador de la propiedad y de los derechos individuales que actúa bajo criterios utilitaristas no era, en un principio, democrático, sino liberal de derecho y que favorecía el elemento individual — en detrimento del bien común — y, por tanto, desigual.

En la medida en que irían abriéndose paso derechos tales como el sufragio universal y el de asociación, como una vía de escape opuesta a la postura socialista, se fue marcando el tránsito al Estado liberal democrático de derecho¹³⁷. A medida que las demandas democráticas fueron ganando terreno, el Estado bienestar se iba haciendo cargo gradualmente de su satisfacción y se fue legitimando la idea de la intervención estatal, de manera que la democracia liberal, con la carga individualista como armazón que lo sostiene, se iría abriendo paso. Ello motivó un profundo asentamiento de los valores típicamente liberales, como la libertad, la propiedad individual, la seguridad jurídica y la participación en las decisiones democráticas. Con todo, la postura típicamente liberal de no injerencia del Estado en el mecanismo del mercado, que había dominado varios siglos en el campo económico ya no gozaba de una aprobación generalizada. La doctrina del *laissez-faire* era abiertamente criticada y, ya en el siglo XX, los mismos liberales aceptaron la intervención estatal en algunos campos, pero haciéndola compatible con el sistema capitalista de mercado.

Asimismo, se considera también que el contemporáneo Estado de bienestar ha sido determinante para definir a las propias sociedades, y que la idea de Estado de bienestar ha experimentado la adherencia de ideas básicas socialdemócratas, constituyendo la esencia de sus contenidos y viceversa¹³⁸. Así, la segunda tradición de raíz socialista que fue cobrando mayor fuerza a lo largo de los años tiene su punto de partida en la sociedad pero no como el fruto del libre acuerdo entre individuos, sino como realidad anterior al sujeto y desde la que se entiende este último. Será desde la concepción de la naturaleza social del hombre, anterior a su ser individual y sujeta a unas necesidades materiales que por sí solo no puede abarcar ni solucionar, que se

XIX) que hacía referencia a una participación en las decisiones y actuaciones políticas y al logro de una mayor igualdad. Ver GÓMEZ DE PEDRO, M. E.: *El Estado del Bienestar: Presupuestos éticos y políticos*. Op. Cit., p. 288.

¹³⁷ REQUEJO COLL, F.: *Las democracias (Democracia antigua, democracia liberal y Estado de Bienestar)*. Barcelona. Ariel, 1994. Pp. 81-105.

¹³⁸ MONTORO ROMERO, R.: "El Estado de Bienestar moderno". En MUÑOZ MACHADO, S., GARCÍA DELGADO, J. L. y GONZÁLEZ SEARA, L. (dirs.): *Las estructuras del bienestar en Europa*. Op. Cit., pp. 131-183.

vienen a exigir una serie de derechos denominados sociales y que aspiraban al logro en la sociedad de una igualdad no sólo política, sino también económica. La desigualdad presente en las sociedades posmodernas y agravada por el talante liberal individualista de los gobiernos fomentaba, a los ojos de algunos socialistas, la lucha de clases y era una evidente injusticia social y correspondía al Estado, sirviéndose de medios democráticos, erradicarla y asegurar cierta igualdad, atendiendo a la satisfacción de las necesidades de los sujetos; para lo cual debía reconocer los derechos sociales o económicos y redistribuir la renta. Desde este discurso, el Estado se perfila como el último responsable que promueve la igualdad entendida como justicia social y que puede lograr el bienestar para todos. Por eso desde esta corriente se defenderá abiertamente la instauración del Estado del bienestar como el sistema político y económico más adecuado para conseguir una sociedad igualitaria y justa. Tras la primera Guerra Mundial empieza una etapa de consolidación del Estado de bienestar, que se extiende a lo largo de las décadas de los 20 hasta los 40, en la que los planes se coordinaron y la política social se integró adentrándose en la actividad estatal; fomentando el paso de la restringida noción de seguro de trabajadores a la de Seguridad Social más amplia.

La mayor estabilidad política puso en manos del Estado un creciente número de actuaciones consideradas legítimas para garantizar la seguridad y reducir la desigualdad, plasmadas en la aprobación de nuevas leyes sociales y en el acuerdo ideológico respecto a la intervención del Estado. Asimismo, el clima que se respiraba durante el enfrentamiento mundial, propició una mayor concienciación de la solidaridad nacional frente a la miseria y el sufrimiento generalizados, las distancias sociales entre los individuos se estrecharon y se propició la ayuda mutua. Esta reconstrucción, unida a otros factores, hizo posible no sólo recuperar los niveles asumidos ya en los años de preguerra en relación con el bienestar, sino superarlos y dar un mayor alcance a las medidas estatales de bienestar. Esta segunda tradición fue creciendo en importancia y en aceptación entre los políticos europeos, hasta el punto de que al acabar la Segunda Guerra Mundial, muchos de los gobiernos eran socialdemócratas.

En cualquier caso, aunque inicialmente pocos hubieran predicho que los países desarrollados recobrarían su posición económica y que, algunos años más tarde, avanzarían tan rápidamente por las sendas del Estado del bienestar, la historia lo

confirma. Si se pretende descifrar las claves de este “resurgimiento”, es preciso remitirse a varios aspectos de la realidad de la postguerra, pero que se presentan entrelazados y complementándose entre sí. Destacan dos hechos principales: la recuperación y posterior crecimiento económico, inmerso en un ámbito político estable y unificado por unos objetivos comunes; y una teoría legitimadora, ofrecida por la corriente socialdemócrata, en apoyo de la política estatal del bienestar, que se extendió por gran parte de Europa. En este sentido, puede hablarse de un antes y un después de la Segunda Guerra Mundial y de una fecha clave, 1945, en la historia de los Estados del bienestar. Previamente a la segunda Guerra Mundial, fueron tomando cuerpo las propuestas del Estado social de derecho, — entendido como inmediato precursor del Estado del bienestar contemporáneo —, y las de la intervención estatal en la economía para facilitar un funcionamiento más beneficioso del mercado¹³⁹.

Por un lado, este Estado hará del bienestar colectivo su principal objetivo reactivándose por la urgente necesidad que unía Europa tras la segunda Guerra Mundial y por el sentimiento común de solidaridad nacido de la terrible situación postbélica. En el corazón del período de reconstrucción de postguerra, tras el Informe Beveridge¹⁴⁰ en 1942, se origina la expansión del llamado Estado de bienestar iniciando una nueva era del Liberalismo bajo la forma de una provisión de bienestar universal, libre y comprehensiva asentada en el crecimiento económico, el seguro frente al riesgo y la solidaridad social. Con ello, se cambiaba la dependencia de la incertidumbre — y de las instituciones sociales — por la de los servicios sociales y el objeto de intervención que el Estado del bienestar se propone será acabar con la necesidad humana¹⁴¹. Este propósito estaba ya presente en las primeras elaboraciones del Estado moderno y no es otro que el objetivo que se impone el gobierno al asegurar al individuo frente a cualquier incertidumbre. Más tarde, la primera definición de salud de la OMS aspiraba el mismo objetivo de un bienestar total y perfecto que implicaba la ausencia total de enfermedad y deficiencias. De igual manera, el presupuesto ideado por Beveridge para la sanidad confiaba en esta erradicación progresiva de la enfermedad gracias a los cuidados médicos y a los servicios preventivos. Con todo, esta necesidad que el Estado

¹³⁹ GÓMEZ DE PEDRO, M. E.: *El Estado del Bienestar: Presupuestos éticos y políticos*. Op. Cit., pp. 295-302.

¹⁴⁰ BEVERIDGE, W. H.: *Informe I: Seguridad Social y Servicios Afines*. Tr. C. López Alonso. Madrid. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989. P. 265.

¹⁴¹ HENDRICK, H.: “Optimism and Hope versus Anxiety and Narcissism: Some Thoughts on Children’s Welfare Yesterday and Today”. Op. Cit., p. 756.

del bienestar quiere extirpar de la vida humana se descubre que actúa según el mismo esquema, con los consiguientes efectos en la política, que verá incrementar su tamaño y sus funciones a medida que crezcan las necesidades de las que se haga cargo, incrementando el aparato burocrático. Y como esta necesidad que busca ser satisfecha es inagotable, el objeto final del Estado del bienestar se convierte en algo inalcanzable y utópico, es aquí donde reside la paradoja de este Estado que pone su acento en acabar con la necesidad y la incertidumbre¹⁴².

Por otro lado, que la economía pasara a ocupar el primer puesto dentro de la acción estatal, inauguraría una época en que la política se debería enteramente a la misma, pero, además, revelaba la pérdida de las relaciones orgánicas en el interior de la sociedad y su sustitución por otras funcionales. Las funciones no responderían ya a un orden más o menos espontáneo sino a la visión establecida y programada del gobierno que abarcaría desde el seguro de atención médica para los enfermos, institucionalizando la caridad o la solidaridad, hasta el tipo de ayuda que debe recibir una madre soltera. El dominio del liberalismo económico fue la expresión de esta realidad y al mismo tiempo preparó el terreno a la implantación del capitalismo del bienestar. Esta fuerza que adquiere la economía, fruto de una concepción utilitarista que busca el provecho y la ganancia, responde también a la responsabilidad que asume el Estado de asegurar un salario proporcional al bienestar. Será así como la tercera vía Keynesiana reclama una mayor actuación pública del Estado — encaminada a planificar estatalmente los mecanismos capitalistas — queriendo así compaginar elementos socialistas y del mercado liberal. Seguían vigentes ciertos principios liberales a los que se unieron otros de carácter más social. Otro aspecto de la economía política que Keynes — precedido por Mandeville — puso de relieve, fue el de la necesidad de un elevado consumo como único requisito de un crecimiento económico sostenido y del éxito del capitalismo. Este fenómeno caracterizó no sólo los años de auge del Estado del bienestar, cuando la economía era totalmente favorable, sino también los posteriores, a pesar del estancamiento e inflación económicos¹⁴³.

¹⁴² Esta tesis se apoya en la constatación de que “El carácter asistencial del Estado social tiende a hacerlo inherentemente deficitario en su intento de satisfacer unas demandas sociales siempre a la espera de mejoras cuantitativas y cualitativas de la intervención pública.” Ver REQUEJO COLL, F.: *Las democracias (Democracia antigua, Democracia liberal y Estado del Bienestar)*. Op. Cit., pp. 95-96.

¹⁴³ GÓMEZ DE PEDRO, M. E.: *El Estado del Bienestar: Presupuestos éticos y políticos*. Op. Cit., pp. 295-302.

2.3 Los derechos intrínsecos de la primera infancia: la legislación internacional a favor de la protección de la infancia y las primeras políticas familiares.

En cuanto al bienestar infantil, no será hasta principios del siglo XX que la vida de los niños fuera considerada de interés. Cabe señalar en este sentido que, entre 1900 y 1948 los servicios para la salud y el bienestar de los niños propulsaron su lugar en la agenda político-social. En este sentido, la primera edad también fue objeto de una preocupación preferente por parte de la clase médica europea a comienzos del siglo XX, tal y como lo demuestra la sucesiva organización de “Congresos de Gotas de Leche” en mención de un tipo de institución ampliamente adoptada en diferentes países europeos que tuvo al Doctor Lust de Bruselas como uno de sus más entusiastas promotores-patrocinadores en su Primera edición por la Liga Nacional Belga de protección en la primera edad¹⁴⁴. Las particulares condiciones históricas y sociales hicieron posible la emergencia y recepción de ciertas ideas. Como ilustración de esta inquietud por la infancia se atiende a lo que un propagandista médico escribía en 1910 al respecto:

“El mundo de la infancia ha sido un terreno por descubrir o, al menos, por explorar. El niño es un nuevo descubrimiento. Ser conscientes al menos de la riqueza, el poder y las necesidades de este tesoro negado durante tanto tiempo, las mentes y manos de todo el mundo están despertando a la comprensión de las oportunidades y responsabilidades, y en todos los sectores de la sociedad se manifiesta el entusiasmo por entender y servir al niño¹⁴⁵.”

El movimiento por la salud y el bienestar infantil de la primera mitad de siglo actuó como medio para expresar la preocupación y consideración por el bienestar de los niños de personas ajenas, como modo de expresar la concepción de que los niños son valiosos no sólo para sus padres sino para la entera sociedad. Y lo que comenzó con la necesidad de mejorar la salud física de las naciones alimentó un objetivo mucho más ambicioso para ayudar al progreso social a través de la concentración en la salud física, emocional y mental de los niños. Fue así como, desde este enfoque, se ofrecía una solución manejable, centrada en las familias singulares, a los problemas sociales y económicos causados por la pobreza y privación; de manera que los servicios médicos

¹⁴⁴ PALACIO LIS, I. y RUÍZ RODRIGO, C.: *Redimir la inocencia. Historia de la Marginación infantil y educación protectora. Op. Cit.*, p. 31.

¹⁴⁵ HENDRICK, H.: *Child Welfare: Historical Dimensions, Contemporary Debate. Op. Cit.*, pp. 20-21.

proveían simultáneamente información sobre los niños, contribuyendo a lo que se convirtió en ampliamente entendido como el niño “normal” y la infancia “normal” y lo que podía hacerse por el niño “anormal”¹⁴⁶.

De este modo, ya se había hecho evidente un nivel de interés considerable en la protección del niño (incluso por parte de los legisladores) pues en muchos lugares se habían aprobado las leyes de protección del niño y de educación obligatoria. Asimismo, después de la primera Guerra Mundial se gestó un importante movimiento a favor de la infancia que recorrería un largo y arduo trayecto para que las libertades de la Revolución Francesa y otros derechos sociales y económicos posteriores se plasmasen en un texto específicamente infantil¹⁴⁷. Esta atención internacional por los niños fue expresada también a través de nuevas normativas. En 1902 la Conferencia de la Haya sobre el Derecho Internacional Privado consideró “el interés del niño” como un criterio importante en la guarda de los menores y en 1919, la OIT (Organización Internacional del Trabajo) adoptó una convención que establecía una edad mínima para el empleo de los niños en la industria. Así, el impulso que la preocupación de la comunidad internacional crearía el ambiente adecuado para que fueran apareciendo y arraigando multitud de campañas e iniciativas. Si bien, a pesar de que las primeras normas fueran de aplicación internacional, la Declaración de Ginebra es la considerada como el primer instrumento internacional de derechos humanos que aborda los derechos de los niños¹⁴⁸. La iniciativa fue tomada por la inglesa Eglantyne Jebb en 1919 con la creación de la *Save the Children Fund* y, un año después con el establecimiento de la *Union Internationale de Secours aux Enfants*. Así, la Unión Internacional de Socorro a los Niños refrenda en 1923 la primera carta de *Declaración de los Derechos del Niño*. Esta Declaración, que fue llamada Ginebra Uno y aprobada por la 5ª Asamblea General de la entonces Sociedad de Naciones el 24 de septiembre de 1924, contenía cinco principios fundamentales para la atención y cuidado del niño, a saber¹⁴⁹:

- a) El niño ha de poder desarrollarse de modo normal, material y espiritualmente.

¹⁴⁶ FOLEY, P., ROCHE, J. y TUCKER, S. (eds.): *Children in Society: Contemporary Theory, Policy and Practice*. Palgrave. Basingstoke, 2001. Pp. 16-17.

¹⁴⁷ CARBONELL i SEBARROJA, J.: *La escuela: entre la utopía y la realidad*. Op. Cit., P. 22.

¹⁴⁸ VERHELLEN, E.: *Convention on the rights of the child: background, motivation, strategies, main themes*. Op. Cit., p. 80.

¹⁴⁹ DELGADO, B.: *Historia de la infancia*. Op. Cit., p. 206.

- b) El niño que tiene hambre ha de ser alimentado. El niño enfermo ha de ser curado. El niño retrasado ha de ser estimulado. El niño desviado ha de ser dirigido. El huérfano y abandonado han de ser recogidos y atendidos.
- c) El niño ha de ser el primero en recibir ayuda en momentos de desastre.
- d) El niño ha de ser protegido contra cualquier explotación.
- e) El niño ha de ser educado en el sentimiento de que habrá de poner sus mejores cualidades al servicio de sus hermanos.

La *Declaración de Ginebra* fue un extraordinario paso de avance en lo referente a la atención y cuidado del niño como ser humano, aunque descansaba fundamentalmente en el aspecto de su cuidado como individuo, sin incidir directamente en su derecho a la educación. Es difícil imaginar como, dadas las vicisitudes de la guerra y la severa destrucción humana y material a ellas asociadas del siglo veinte, que estos objetivos junto con la propia educación pudieran prosperar en absoluto. La disposición nacionalista influyente, emprendida durante el siglo anterior para dominar las políticas, demostró ser inflexible ante ninguna filosofía educativa que promoviera la educación como un bien general. De este modo, los sistemas educativos nacionales se fortalecieron en el establecimiento de objetivos más instructivos lejos de las buenas costumbres de la educación tradicional y hacia el propósito, e incluso la supremacía, de un adoctrinamiento de la juventud. En Alemania e Italia este cambio era más evidente, pero no por ello Francia o Gran Bretaña fueron inmunes al nacionalismo¹⁵⁰. Es a partir del primer tercio del siglo XX, junto a esta circunstancia y la aparición de los sistemas educativos, que la educación de la primera infancia cobrará importancia en consideración de enseñanza necesaria y preparatoria para el ingreso en el colegio y se irá desvinculando progresivamente de las características meramente asistenciales con las que surgió, pero no por ello liberándola de la carga instructiva, excesivamente intelectualista, que las primeras *infant schools* dieron a la educación infantil.

Posteriormente se añadiría a la primera *Declaración de Ginebra*, la *Carta de la Infancia* de 1942 y en 1948 las Naciones Unidas proclamaron el derecho a la educación con la aprobación de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, en su Artículo 26, estableciendo, entre otras premisas, que la infancia tenía derecho a

¹⁵⁰ POWER, E.: *Legacy of Learning: A history of Western Education. Op. Cit.*, p. 214.

cuidados y asistencia especiales, premisa vital durante la primera infancia y que ha resultado, en primera instancia, una prioridad en el desarrollo de las políticas destinadas a la provisión y el desarrollo de esta etapa. El siguiente paso importante, entre los instrumentos internacionales que se refieren específicamente a los derechos del niño, tendría lugar unos años más tarde donde por primera vez se establece el derecho a la educación. Así quedaba recogido en la Declaración Universal de los Derechos del Niño de 1959, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, como primer documento que establece lo que el niño como ser humano requiere para un normal crecimiento y desarrollo, y su conversión en un ciudadano apto intelectual y afectivamente capaz y competente para jugar el papel social que le corresponde en el mundo actual. Aunque no poseía un carácter vinculante en el plano jurídico, esta *Declaración*, aprobada el 20 de noviembre de 1959, establecía entre algunas de sus consideraciones, que el niño, por su falta de madurez física y mental, necesitaba protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento. Asimismo, considerando que la humanidad debe al niño lo mejor que puede darle, proclamó que para que éste pueda tener una infancia feliz y gozar, en su propio bien y en bien de la sociedad, de los derechos y libertades que en ella se enuncian, instaba a los padres, a los hombres y mujeres individualmente y a las organizaciones particulares, autoridades locales y Gobiernos nacionales a que reconociesen esos derechos y luchasen por su seguimiento adoptando medidas legislativas y de otra índole. Para ello, proclamaba una serie de principios que materializan las intenciones de estas consideraciones de las que se destaca, entre las ya referidas de manera directa o indirecta al niño y su derecho a la atención y educación adecuadas, las que siguen¹⁵¹:

“El niño disfrutará de todos los derechos enunciados en esta Declaración. Estos derechos serán reconocidos a todos los niños sin excepción alguna ni distinción o discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento y otra condición, ya sea del propio niño o de su familia”.
(Principio 1.)

Agregando que, por su falta de madurez física y mental:

¹⁵¹ CNDH: *Para educar los derechos de los niños*. Méjico, D. F. CNDH, 1996. Pp. 75-77.

“El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño”. (Principio 2.)

En este sentido, agrega que:

“El niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, necesita amor y comprensión. Siempre deberá crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres y, en todo caso, en un ambiente de afecto y de seguridad moral y material; salvo circunstancias excepcionales, no deberá separarse al niño de corta edad de su madre. La sociedad y las autoridades públicas tendrán la obligación de cuidar especialmente a los niños sin familia o que carezcan de medios adecuados de subsistencia. Para el mantenimiento de los hijos de familias numerosas conviene conceder subsidios estatales o de otra índole”. (Principio 6.)

Para garantizar estos propósitos, la Declaración hace necesario el concurso educativo estableciendo que:

“El niño tiene derecho a recibir educación, que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad”.

“El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe, en primer término, a sus padres”.

“El niño debe disfrutar plenamente de juegos y recreaciones, los cuales deberán estar orientados hacia los fines perseguidos por la educación; la sociedad y las autoridades públicas se esforzaran por promover el goce de este derecho”. (Principio 7.)

Por último, para el logro de todo ello concluía que:

“El niño debe ser protegido contra las prácticas que puedan fomentar la discriminación racial, religiosa o de cualquier otra índole. Debe ser educado en un espíritu de comprensión, tolerancia, amistad entre los pueblos, paz y fraternidad universal, y con plena conciencia de que debe consagrar sus energías y aptitudes al servicio de sus semejantes”. (Principio 10.)

Asimismo, uno de los mayores logros en nuestro continuo empeño por mejorar la civilización fue, sin lugar a dudas, la mejora de la salud y el bienestar infantil en las

sociedades occidentales desarrolladas desde los cambios socioeconómicos asociados con la Revolución Industrial. Parte de la explicación de esta mejora de la salud, la educación y el bienestar de la población durante los últimos 250 años se relaciona con los cambios socioeconómicos del citado proceso y los efectos en la salud y el desarrollo infantiles¹⁵². De este modo, los factores que han mejorado el desarrollo infantil durante este periodo incluyen una nutrición mejor, avances en la calidad de vida y en las condiciones de salud y la educación. Asimismo, algunos autores atribuyen este proceso de mejora al decline de los índices de fertilidad, el aumento del espacio entre cada uno de los hijos y el descenso del número de hijos por familia¹⁵³. En cualquier caso, a pesar de que desde mediados del siglo XIX el promedio del tamaño de las familias se dividió por dos en Europa, la demanda de atención y educación de los más pequeños aumentaría progresivamente por diversos hechos entre los que destacará principalmente la incorporación laboral femenina durante esta época frente a la que la oferta institucional resultaba insuficiente.

De esta forma, se considera que la aparición relativamente reciente y variable de medidas públicas destinadas a la familia ha tenido que ver con transformaciones estructurales profundas relacionadas con dos hechos determinantes: la evolución del mundo de la economía y del trabajo y, consecutivamente, con el aumento de la incorporación más o menos rápida y masiva de las mujeres al mercado laboral. Como ya explicó con anterioridad, hasta el período de instauración del Estado de bienestar durante la industrialización de las sociedades modernas, los hogares y las familias son los primeros organizadores de la atención y educación de sus hijos pequeños. Pero, tras el período de industrialización y más allá de la primera licencia por maternidad pagada que fue establecida por el gobierno de Bismarck en Alemania al mismo tiempo que un vasto sistema de protección social, surgen las primeras disposiciones legales a este respecto promulgadas hace más de un siglo — que en un principio estuvieron vinculadas a la licencia por enfermedad de los trabajadores —, con vistas a proteger la salud de las mujeres trabajadoras y sus hijos recién nacidos. Los partidarios de la

¹⁵² STECKEL, R. H. y FLOUD, R.: Capítulo 11: Conclusiones. Y DRUKKER, J.W. y TASSENAAR, V.: "Paradoxes of modernization and material wellbeing in the Netherlands during the nineteenth century". I In: *Health and Welfare During Industrialization*. Eds. R.H. Steckel y R. Floud. Chicago: University of Chicago Press. 1997.

¹⁵³ REVES, R.: "Declining Fertility in England and Wales as a Major Cause of the Twentieth Century Decline in Mortality". *American Journal of Epidemiology*, vol. 122, 1985. Pp. 112-126

¹⁵³ MARMOT, M. y DAVEY SMITH, G.: "Health Inequalities Among British Civil Servants: The Whitehall II Study". *The Lancet* 337, 1991. Pp.1387-1393.

licencia de trabajo por maternidad estimaban que, al aliviar a la mujer de la presión ejercida por el lugar de trabajo durante un corto periodo anterior y posterior al parto y al proteger, al mismo tiempo, su situación económica, se propiciaba el buen estado de salud de la madre y del niño. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) desempeñó un papel importante en el nivel mundial en la promoción de las políticas de licencia de trabajo por maternidad, adoptando en 1919 el *Convenio sobre la Protección de la Maternidad*, que se aplicaba a todas las mujeres empleadas en la industria y el comercio¹⁵⁴. El convenio disponía que durante su licencia las mujeres debían percibir una indemnización igual a dos tercios por lo menos de su salario y daba derecho a una licencia de trabajo de 12 semanas (6 antes del parto y 6 después, siendo este segundo periodo obligatorio) que podía prolongarse eventualmente con otra licencia no remunerada o de indemnización reducida. En el momento de estallar la Primera Guerra Mundial, eran 13 los países que habían adoptado disposiciones para otorgar el permiso por maternidad, y otros ocho más habían establecido una licencia no remunerada¹⁵⁵.

Con todo, durante la Segunda Guerra Mundial y después de ésta, los países de Europa empezaron a reexaminar la función que las políticas destinadas a la primera infancia que habían venido desempeñando tradicionalmente, especialmente la de facilitar la incorporación femenina al mundo laboral. No obstante, este proceso presentó variaciones entre los países, al atender a la fecha de aparición de algunas políticas sociales para las mujeres y para la familia en una selección de países europeos, lo que se desprende del cuadro 1 es que las naciones en que la correlación de fuerzas políticas permitió la aprobación de una legislación avanzada sobre los derechos de las mujeres son también aquéllas en que desarrollaron más rápidamente unas políticas familiares.

¹⁵⁴ El 1954, las disposiciones del Convenio se hicieron extensivas a las mujeres que trabajan en la agricultura, asimismo fue objeto de dos importantes revisiones efectuadas en 1952 y 2000. UNESCO: *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2007: Bases sólidas. La atención y educación de la primera infancia*. Paris. UNESCO, 2007. P. 131.

¹⁵⁵ GAUTHIER, A. H.: "Family policies in industrialized countries. Is there a convergence?" *Population*, vol. 57, no. 2, 2002. Pp. 5-30.

Cuadro 1: AÑO DE APROBACIÓN DE DETERMINADAS POLÍTICAS SOCIALES PARA LAS MUJERES Y PARA LA FAMILIA EN UNA SELECCIÓN DE PAÍSES EUROPEOS.

	Francia	Italia	España	Suecia	R.U.
Sufragio femenino	1944	1945	1978	1919	1928
Subsidios familiares					
Pagados a los padres	1939-79	1936	1938	1947	1946
Pagados a las madres					
Préstamos con ocasión de matrimonio concedidos a los cabezas de familia	?	1937	1938	1937	-
Desgravaciones fiscales por hijos a cargo concedidas a los padres	?	1933	Hacia 1940-50	1952 (madres)	1911-1975
Abolición del permiso del marido para trabajar la mujer	1965	?	1975	-	-
Abolición legal de la ilegitimidad	?	1975	1981	1977	1989
Reconocimiento constitucional igualdad entre cónyuges	1970	1975	1978	1915	-
Divorcio por consentimiento	1975	1970	1981	1920	1971
Legalización Contracepción	1967	1975	1978	1938	1938
Excedencia parental	1977	-	1989	1974	-
Legalización del aborto	1975	1975	1985	1965	1967
Igualdad de salario entre hombre y mujeres	1950	1954	1975	1980	1975

Nota: Leyenda: ? = se desconoce; - = no aplicable.

Fuente: COUSINS, C.: *Society, Work and Welfare in Europe*. London. McMillan, 1999. P. 122.

Al prestar atención al cuadro 1, desde un punto de vista histórico se pueden distinguir entre varias generaciones de políticas familiares a lo largo del siglo pasado. En primer lugar, es preciso reconocer que las políticas familiares de los años treinta tuvieron un carácter claramente natalista y fueron contrarias a la emancipación femenina, especialmente en los países centrales de Europa occidental (Francia, Bélgica, Alemania) que trataban de arbitrar una serie de medidas (básicamente transferencias monetarias) para que las mujeres casadas no tuvieran necesidad de integrarse en el mercado laboral. En este sentido, las políticas familiares de primera generación admitían explícitamente el modelo patriarcal de división de funciones entre hombres y mujeres: mientras que a los primeros les incumbían las funciones relativas al mundo de la producción, las segundas se hallaban confinadas en el ámbito reproductivo. Esta situación duró hasta los años sesenta en que, como consecuencia de las presiones ejercidas por los movimientos feministas y a raíz de la incorporación de las mujeres de clase media al trabajo remunerado, los objetivos de las políticas familiares empezaron a cambiar. A los dos primeros objetivos de proteger a los niños faltos de cuidados y de enriquecer la educación de los hijos de las clases medias, vino a añadirse un tercero. Las

mujeres — que venían desempeñando cada vez más empleos en el sector estructurado de la economía — buscaban servicios de atención a sus hijos de buena calidad y asequibles. Paulatinamente, los centros preescolares fueron evolucionando para satisfacer las necesidades de los padres que trabajaban y empezaron a proporcionar cuidados básicos a los niños durante las jornadas y semanas laborales. En algunos casos, los gobiernos facilitaron la afluencia de las mujeres al mercado de trabajo creando sistemas públicos de enseñanza preescolar. Fue por ese entonces cuando se adoptaron las políticas de licencia de trabajo maternal y parental mencionadas precedentemente, con vistas a que la madre pudiera ejercer su derecho a atender al hijo recién nacido.

En cualquier caso, todos estos cambios mejoraron el nivel de bienestar infantil al disminuir considerablemente el riesgo de infecciones y del crecimiento y desarrollo pobres de los más pequeños. Además, a medida que nuestras bases de datos referentes a la relación entre los contextos socioeconómicos y la salud se han establecido y sistematizado, se ha demostrado durante el siglo XX que en los países desarrollados existe una relación entre la posición socioeconómica en la sociedad y su salud y su bienestar que se define como el gradiente socioeconómico en la salud¹⁵⁶. Por todo ello, está generalmente aceptado que el desarrollo durante la primera infancia supone una base de asentamiento biológico que afecta asimismo al desarrollo cognitivo, a la conducta, a la capacidad de aprender, a la memoria, y, en general, a la salud mental y física a lo largo del ciclo vital. Esta idea intuitiva que, como se vió en el apartado anterior, ha interesado a la filosofía y a la ciencia desde hace mucho tiempo, ha sido ampliamente confirmada por los trabajos de investigación en diversos ámbitos como la biología, la psicología, la sociología, la antropología y la economía a lo largo del pasado siglo. De manera que, actualmente, el interés por la primera infancia y su impacto en el desarrollo humano ocupan un lugar central en los trabajos de investigación aplicada sobre educación, política social, salud, derecho y desarrollo; y cómo las sociedades entiendan y apliquen el nuevo conocimiento a cerca de los factores que influyen el desarrollo infantil temprano y el desarrollo humano puede tener un efecto mayor en la competencia, calidad y el bienestar de las futuras generaciones.

¹⁵⁶ YOUNG, M. E. (ed.): *From Early Child Development to Human Development*. Washington. The World Bank, 2002. Pp. 375-391.

Finalmente, se puede afirmar que los cambios históricos en la concepción de la infancia, en general, y el establecimiento de la representación social actual, de manera más particular en las sociedades industrializadas del pasado siglo, han tenido que ver con diversos aspectos: los modos de organización socioeconómica de las sociedades, con las formas o pautas de crianza, con los intereses sociopolíticos, con el desarrollo de las teorías pedagógicas, así como con el reconocimiento de los derechos de la infancia en las sociedades occidentales y con el desarrollo de políticas sociales al respecto.

2.4 La revolución sentimental derivada del naturalismo pedagógico y el aislamiento del niño de los contactos precoces con la vida social.

La infancia, más que una realidad social objetiva y universal, es ante todo un consenso social y puede entenderse como *representación social*¹⁵⁷ en la medida que supone la imagen colectivamente compartida que se tiene de ella: es aquello que se expresa o considera como la infancia en diversos momentos históricos. Cada sociedad, cada cultura y cada época definen explícita o implícitamente qué es la infancia, cuáles son sus características y, en consecuencia, qué períodos de la vida incluye. En este sentido, se ha podido comprobar que las concepciones de la infancia han cambiado considerablemente a lo largo de los siglos en las sociedades occidentales y han forjado una representación social de la infancia bajo unos parámetros históricos, sociales y culturales concretos. Actualmente, las concepciones de la infancia durante las dos últimas centurias se enmarcan dentro de tres corrientes que han destacado criterios diferentes de preservación y protección de la infancia y constituyen el núcleo de la visión moderna de los niños, con su consecuente forma de entender su atención y educación, y, por ende, de los mismos durante su primera infancia¹⁵⁸:

- (a) La revolución sentimental derivada del naturalismo pedagógico introducirá en la historia de la educación los mitos del libertarismo y de la permisividad postulando el aislamiento del niño de los contactos precoces con la vida social.

¹⁵⁷ MOSCOVICI, S.: "On social representation". En FORGAS, J. P. (comp.): *Social cognition. Perspectives in everyday life*. London. Academic Press, 1981. P. 181.

¹⁵⁸ ESCOLANO BENITO, A.: "Aproximación histórico-pedagógica a las concepciones de la infancia". En ESCOLANO BENITO, A.: *Cinco lecturas de historia de la educación*. Salamanca. ICE, 1983. Pp. 5-16.

- (b) Los movimientos en favor de la escolarización total de la infancia se vinculan a la organización de los grandes sistemas nacionales de educación y crean las estructuras efectivas para la reclusión institucional de los niños.
- (c) El desarrollo positivo de las ciencias humanas, principalmente de la psicología y pedagogía, iniciado a finales del siglo XIX y continuado ininterrumpidamente a lo largo del siglo XX, así como los desarrollos de la medicina infantil, proporcionarán las bases necesarias para la dirección científica de la conducta infantil y, consiguientemente, para la organización metódica de la escuela.

Resulta fundamental considerar con detenimiento las implicaciones que todas suscitan. Dentro de este contexto, las concepciones de la infancia han estado determinadas por la secuencia continua de aproximación entre padres e hijos a medida que, generación tras generación, los padres superaban lentamente sus ansiedades y comenzaban a desarrollar la capacidad de conocer y satisfacer las necesidades de los mismos. Desde la perspectiva de análisis histórico de la genealogía y del poder para indagar las imágenes de la infancia se estudia cómo las figuras de la infancia no son ni unívocas ni eternas, si no que las variaciones que han sufrido en el espacio y en el tiempo son buena prueba de su carácter sociohistórico¹⁵⁹. En este sentido, las transformaciones que han afectado a la percepción de la infancia moderna han estado íntimamente ligadas a los cambios en los modos de socialización.

Respecto a esta consideración, contrariamente a la historia de la escuela primaria, bien estudiada bajo el ángulo legislativo, político, social y pedagógico en el curso del siglo XX y que dio lugar a numerosas síntesis internacionales, la historia de la atención y educación de la primera infancia no ha sido tan determinada¹⁶⁰. Si bien por un lado, se ha escrito mucho sobre la cuestión de los enfoques pedagógicos de la pequeña infancia, así como de la evolución histórica de la concepción de la infancia, y, por otro lado, se ha experimentado una mejora a través de las investigaciones recientes en la línea de la sección del *International Standing Conference for the History of Education* (ISCHE) consagrada a este ámbito (International Standing Working Group for the History of Early Childhood Education). No fue, sin duda desde esta perspectiva

¹⁵⁹ VARELA, J.: "Aproximación genealógica a la moderna percepción social de los niños". *Op. Cit.*, Pp. 155-175.

¹⁶⁰ LUC, J. N.: "Les premières écoles enfantines et l'invention du jeune enfant". En BECCHI, E. y JULIA, D.: *Histoire de l'enfance en Occident*. Vol. 2. Laterza. Editions du Seuil, 1998. Pp. 304-331.

occidental, hasta la obra de Philippe Ariès, que en el siglo pasado estableciese el centro de un debate histórico, en cuanto a esta materia, convirtiéndose en un “clásico” a raíz de las controversias provocadas por su libro *L'Enfant et la vie sous l'Ancien Régime*¹⁶¹. Para Ariès, la concepción que se tiene de la infancia es relativamente reciente, no se remonta más allá del siglo XVII o XVIII, de modo que fue solamente en la época moderna, con la creación de las instituciones para el cuidado de los niños (colegios de los siglos XVI-XVII para las clases privilegiadas y las escuelas caritativas para los pobres en los siglos XVII-XVIII) que se constituye a la vez una identidad infantil separada de los adultos, una representación explícita de esta identidad y un “sentimiento de la infancia”, al mismo tiempo que el niño se hace objeto de la inversión afectiva familiar. Deduce que esta evolución, que se vió acompañada de la primera regulación voluntaria de nacimientos¹⁶² por la cual la familia extensa tradicional deja sitio progresivamente a la familia nuclear moderna — reducida al actual “pequeño núcleo” de padres y niños —, permitió, deliberadamente, para la infancia una inversión social en su futuro y una inversión afectiva en su persona.

Hasta entonces, la psicología de los individuos estuvo considerada espontáneamente por los historiadores como un terreno bastante estable a través de los siglos y las civilizaciones, como para poder ser interpretada con categorías, pero los trabajos de Ariès abrieron la brecha en esta confianza y un debate de interpretación infinita. Por ejemplo, para David Hunt, a la luz de las teorías de Erikson, cuando Ariès hablaba del niño ocultaba la etapa de la “pequeña infancia” (antes de la edad de siete años), dando una visión deformada de las relaciones entre padres y niños, y también desconocía las experiencias de la psicología contemporánea, sin conceder un peso decisivo a los primeros años de la vida. Con respecto a esto, los historiadores atribuyeron a la escasez de fuentes la falta de estudios serios sobre la infancia pues, hasta el momento, tampoco se habían encontrado documentos significativos para reconstituir las etapas de la evolución de los párvulos; aunque, pesar de ello, el trabajo de autores como Lloyd de Mause demostrará que la ausencia de fuentes no justifica para

¹⁶¹ Este libro, publicado inicialmente en Francia en 1960, fue traducido inmediatamente al inglés en 1962 (con dos reediciones, en 1965 y 1973), poco más tarde, al italiano en 1968 y al alemán en 1975; desde entonces su reedición y traducción no ha cesado alcanzando una difusión y una repercusión planetarias.

¹⁶² Desde mediados del siglo XIX, el promedio del tamaño de las familias se dividió por dos en Europa y América del Norte, alcanzando en estos últimos años la cifra de 2,5 a 3,0 personas por hogar. UNESCO: *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2007: Bases sólidas. La atención y educación de la primera infancia*. Op. Cit., p. 128.

escribir la historia de la infancia¹⁶³. Por último, otras críticas como las de los historiadores franceses, pondrán más el énfasis en la función de las instituciones y en la discrepancia entre representaciones y realidades que construyeron la moderna concepción de la primera infancia, en la medida que pudo existir un sentimiento de la infancia en la Edad Media, sin elaboración discursiva o levantada por otras elaboraciones discursivas (por ejemplo, religiosa, más que secular), pues una sociedad no puede ser descrita en términos de su conciencia de sí misma o de la imagen que desea para sí misma¹⁶⁴. En este sentido, esta cuestión no sería meramente “teórica” pues concierne directamente a todos los sistemas políticos que quisieron o quieren promover un “hombre nuevo” a través de la educación. En cualquier caso, a partir de todos estos hallazgos los historiadores han aumentado el acervo documental que sin duda ha enriquecido la investigación de la niñez en tiempos remotos.

A pesar de que el libro pionero de Ariès abrió la vía en cierto modo a los nuevos estudios sobre la infancia y la pequeña infancia, estas problemáticas históricas se vieron sumamente afectadas por los cambios contemporáneos de los factores temporales entre 1970 y 2000 que estructuraron las etapas de la vida. Aunque no se aborda ahora ninguno de ellos en profundidad pues a ello se dedicarán secciones posteriores, si bien se pueden adelantar y enumerar algunos en relación a las nuevas formas de socialización: cuidado cada vez más precoz en estructuras colectivas y basado en el modelo escolar de los grupos de edad; adelanto de la pubertad y ralentización de la entrada a la edad adulta; alargamiento de los estudios y de la dependencia económica; convivencia juvenil, bajada de la nupcialidad, retroceso de la edad del primer niño y la concesión de un carácter médico a la procreación; etc.

2.5 Los movimientos en favor de la escolarización total de la infancia y la creación de las estructuras efectivas para la reclusión institucional de los niños.

Resulta un hecho innegable que tan pronto como se abandona la historia de la familia para volverse hacia la historia de la Pedagogía, el discurso se centra prioritariamente sobre los innovadores. De este modo, en este como en otros trabajos, los tratados de Rousseau y de Pestalozzi, defendiendo una primera educación que deje

¹⁶³ DE MAUSE, LL.: *Historia de la infancia*. Madrid, España. Alianza Universidad, 1994. P. 16.

¹⁶⁴ BECCHI, E. y JULIA, D.: *Histoire de l'enfance en Occident*. Vol. 2. *Op. Cit.*, Pp. 7-111.

al niño “vivir su infancia” de modo espontáneo, han constituido pasajes obligados. Asimismo, las experiencias pedagógicas fundadoras también se establecen como referencias obligadas, de las que ningún país ha fallado en el intento de reivindicar su carácter precursor en las iniciativas nacionales para con la primera infancia presentes en los informes de las influencias extranjeras.

En ciertos casos, se comprueba que la caracterización del pensamiento pedagógico de un autor se basa tanto en la evocación del instituto modelo que concibió como en su posteridad: Pestalozzi (1805-1815) y el instituto de Yverdon, las experiencias de Bell y Lancaster sobre el monitorial system (1798-1810), la *infant school* fundada por Owen en Escocia en 1816, el *Kindergarten* de Fröbel en Blankenburg en 1837, el *scuole infantili* del abad Ferrante Aporti en Cremona en 1828; además, de los lugares “míticos” que siguen atrayendo a educadores del mundo entero y entre los que aquí se destacan: la *Escuela Moderna* fundada por Francesc Ferrer i Guardia en Barcelona, la *Casa dei bambini* de María Montessori creada en Roma, la *École de l'Ermitage* de Ovide Decroly en Bruselas, la *Maison des Petits* vinculada al instituto Jean-Jacques Rousseau en Ginebra alrededor de Cousinet y Piaget, la *École prolétair* fundada por Célestin Freinet en Vence o la *Summerhill School* fundada por Alexander Sutherland Neill en Leiston. A pesar del carácter elemental de algunas de estas aportaciones en cuanto a la primera infancia, las referencias hechas han permitido profundizar de manera directa sobre las condiciones materiales, la organización de las actividades, las relaciones entre adultos y niños, etc. Igualmente, los estudios históricos que compararon las legislaciones que conciernen a las pedagogías de la pequeña infancia en los diferentes países de Europa permitieron establecer un primer esquema de evolución de la atención de la primera infancia en tres grandes etapas, más o menos emplazadas en el tiempo. En primer lugar, una etapa prepedagógica en el inicio de las instituciones, contemporánea de la primera industrialización, en que los enfoques hacia la pequeña infancia acompañaban el cambio económico y que explica las diferencias entre las diferentes legislaciones nacionales. La segunda etapa, llevada por las ideas nuevas, procurando combinar asistencia y educación, a través de instituciones reguladas y vigiladas por sus fundadores en las que, a diferencia de la primera etapa, el personal recibe o requiere una formación. La tercera etapa no confesional, guiada por corrientes liberales o progresistas que demandará el relevo en la autoridad política de la iniciativa privada por la estatal, en que se destierran los aprendizajes precoces (leer, escribir y

contar) en provecho del juego libre, y se dirige, gracias a un material pedagógico centrado sobre sus necesidades específicas, a niños de todo origen social.

Como se ha podido comprobar, los diferentes países de Europa dónde surgen los primeros enfoques pedagógicos de la pequeña infancia, en el siglo XX parecen haber quedado duraderamente marcados por estos dos modelos que se desarrollaron a lo largo del tiempo. En efecto, desarrollaron instituciones gratuitas para los niños de medio popular (modelo de la asistencia social, en Inglaterra, o en Alemania federal de la postguerra), o sea las instituciones abiertas a todos los medios, los jardines de niños (Suecia, Dinamarca, Países Bajos), las salas de asilo, escuelas maternas gratuitas (Italia, Francia, Bélgica). Asimismo, los modelos familiares que dominaron en cada país (madre trabajadora o ama de casa) unidos a las coyunturas económicas variables en la petición o no de mano de obra explicarían las diferencias de los primeros índices de participación y en consecuencia, las inversiones desiguales de los países a favor de estas iniciativas. Un caso paradigmático es el de las *écoles gardiennes* (*bewaarscholen* en Flamenco) para la primera infancia en Bélgica, pues hasta la primera guerra mundial, Bruselas jugó en la materia un papel de vanguardia en lo que respecta a la formación y el estatus de las maestras: la ciudad reclutó a jóvenes normalistas para proveer las vacantes, nombró a inspectoras y organizó exámenes para reclutar a las directoras (bien pagadas), exigía una formación diplomada para las profesoras en los puestos e incluso estableció ciclos de conferencias pedagógicas, que mantuvo cuando el gobierno determinó sus propios dispositivos. La remuneración y el nivel de formación de las *gardiennes* variarían según los lugares y las coyunturas demográficas, más aun cuando allí una parte muy importante fue por mucho tiempo la de las monjas (todavía un cuarto del personal a finales de los años 1960). Sin embargo, la imagen de una escuela abierta a todos los niños, dentro de su comunidad cultural y lingüística (francés, flamenco o alemán), borró rápidamente la imagen de estos establecimientos infantiles como escuelas “para los pobres”, tal y como lo demuestra el crecimiento de los índices de escolarización en las mismas, de las más precoces de toda Europa. Más de un niño sobre dos va a la escuela maternal antes de 1914, tres de cada cuatro en la Liberación (1890:

el 28%; 1900: el 49%, 1910: el 60%, 1920-30: el 63%, 1947: el 74%, 1961: el 91%, 1970: el 97%)¹⁶⁵.

En cualquier caso, quedaría establecida la dualidad, aún hoy patente, por la que el acento sobre los primeros aprendizajes sería más fuerte cuando la tutela era la del ministerio de la Educación Nacional, como en Francia y en Bélgica, mientras que se privilegiaba el juego cuando las instituciones eran concebidas históricamente como separadas de la escuela, como es el caso en los países nórdicos o en Alemania. No obstante, esta premisa también quedó determinada por una concepción implícita del progreso, vinculada a la modernización y a las ideas nuevas. Por una parte, los proyectos de vanguardia concebidos por pioneros como Rousseau, Pestalozzi o Fröbel, desgraciadamente, fueron frenados por los conservadurismos ideológicos (religiosos, políticos y sociales), por el empeño débil y presupuestario de los Estados, o se vieron desnaturalizados por realizaciones sin medios adecuados (clases demasiado numerosas, material insuficiente, personales no cualificados). Los autores que contribuyeron a la construcción de esta divulgación se emplearon más en caracterizar proyectos pedagógicos que llevaran a sus realizaciones que en describir su funcionamiento cotidiano en la materia, registrando escaso material empírico¹⁶⁶. De este modo, toda una serie de datos empíricos no entraron en este marco demasiado bien trazado por los innovadores pioneros y en el que concibieron nuevas instituciones para la infancia que quedaron mucho tiempo aisladas, toleradas o hasta admiradas mientras quedaban en el estado de excepción, pero que fueron rechazadas por los prejuicios sociales y las resistencias políticas como modelos a generalizar. A pesar de ello, la confrontación de ideas de los grandes pedagogos sobre la educación de la pequeña infancia ha movilizad siempre a los investigadores de su historia, aunque las investigaciones se interesan más en acusar el hecho de que su divulgación haya sido mayor desde la historia de las prácticas que desde las ideas o desde la realidad subestimada de la demanda social en este ámbito.

¹⁶⁵ DEPAEPE, M. y SIMON, F.: "Les écoles gardiennes en Belgique. Histoire et historiographie". En LUC, J. N. (dir.): "L'école maternelle en Europe, XIXe-XXe siècle" n° spécial de *Histoire de l'éducation*, 82. *Op. Cit.*, pp. 73-100.

¹⁶⁶ CHARTIER, A. M. y GENEIX, N. (eds.): *Petite enfance: enjeux éducatifs de 0 à 6 ans. Op. Cit.*, p. 17.

Por otro lado, la desestimación de una enseñanza precoz (leer, escribir, contar) en las instituciones para la primera infancia no fue siempre sentida como un progreso, en particular entre las clases populares, donde se concebía mal que un profesional fuera pagado para “hacer jugar a los niños”. Como resultado, las descripciones catastróficas de los fundadores de escuelas que denuncian la falta de espacio, la ausencia de higiene, los malos tratos o la incompetencia del personal, se volvieron entonces sospechosas de parcialidad¹⁶⁷. Así, por ejemplo, las *Dame schools*, aunque unánimemente estigmatizadas por los creadores de las *infant schools* o el *Kindergarten*, continuaron mucho tiempo teniendo los favores de las clases populares, cuando ambas ofertas están en competencia. Asimismo, la escuela maternal francesa abierta a todos los niños por estatuto quedó reducida a una escuela popular, sin que la clase obrera accediera hasta los años 1950. Con todo se verá cómo, a finales del siglo XX, el modelo del jardín público de niños o de la escuela maternal pública, como ejemplos de establecimientos que brindan una educación global y donde se requiere a profesionales de alta calificación, acabaría por imponerse por muchas partes del globo, dejando espacio suficiente para los particularismos nacionales (horarios de apertura, organización de las actividades, etc.).

2.6 El desarrollo positivo de las ciencias humanas y de la medicina infantil en la dirección científica de la conducta infantil y la organización metódica de la escuela.

A principios del siglo XX, tres corrientes de estudios científicos establecerían por varias generaciones las representaciones de la pequeña infancia. La psicología experimental y el psicoanálisis nacieron, como se vio con anterioridad, antes de 1914, pero sus efectos sobre la cultura de los educadores se hicieron sentir masivamente sólo después de la segunda guerra mundial. En cambio, la psicología del desarrollo que aparece entre ambas guerras tuvo unas implicaciones inmediatas sobre las pedagogías de la pequeña infancia. Los nombres de Binet y Freud representan dos de los primeros de la corriente, el de Piaget, el tercero, pero, evidentemente, todos ellos representan “emblemas” que permiten reagrupar todo un torrente de investigaciones que interfieren a menudo de modo conflictivo en los supuestos ideológicos. Así, por ejemplo, el debate entre los dos representantes eminentes y francófonos de la psicología de desarrollo,

¹⁶⁷ LUC, J. N.: “La diffusion des modèles de préscolarisation en Europe dans la première moitié du XIXe siècle” en LUC, J. N. (dir.): “L’école maternelle en Europe, XIXe-XXe siècle” n° spécial de *Histoire de l’éducation. Op. Cit.*, pp. 189-206.

Wallon y Piaget, estaría determinado por oposiciones políticas, el primero simpatizaba con el Partido Comunista y en Suiza Piaget representaba una referencia “liberal” para la UNESCO, dejándose sentir su influencia en función de la orientación y la posición ideológica del mundo académico según los países y las coyunturas históricas. A partir de los años 80, Wallon será olvidado y Piaget rezagado, y aumentará la cotización del psicólogo ruso Vygotski quien, a pesar de que traduce en inglés desde 1960, no vería popularizadas sus tesis en Europa hasta su paso por los Estados Unidos, en particular gracias al psicolingüista americano Bruner¹⁶⁸. Así, las aportaciones de estos autores y sus “diálogos teóricos” entre sí dieron lugar a nuevas concepciones e ideas sobre un sujeto de carácter esencialmente epistémico y biológico a un ser genéticamente social.

Evidentemente sería absurdo imputar a las “teorías psicológicas” los cambios históricos comprobados en los modos de cuidado de los niños, de las que son en sí mismas un efecto. Por ello, es importante saber y recordar que las teorías no han sido producidas fuera de un determinado contexto en unas condiciones concretas de posibilidades que emergen de y en prácticas sociales discursivas y que son, por lo tanto, histórica y culturalmente contingenciadas. Ciertamente, estas teorías y principios generales pueden explicar las posibilidades específicamente humanas del pensamiento, el lenguaje, los sentimientos, la conducta y el conocimiento; razón por la que resulta fundamental buscar las contingencias de sus producciones, conocer los valores implicados y vislumbrarlas desde distintas perspectivas y diferencias de significación, concepción e interpretación de los acontecimientos y de las prácticas educativas cotidianas con relación a la primera infancia, a su concepción y teorías propias.

Asimismo, desde antes de la primera guerra mundial, ciertas corrientes educativas en Alemania y en Austria tomaron en consideración las tesis de Freud o de la corriente psicoanalítica, sobre la vida afectiva de los bebés, no obstante en las guarderías infantiles, esta cuestión quedó renegada mucho tiempo ante la preocupación por los riesgos epidémicos, antes de las campañas de vacunación. De este modo, la dimensión relacional del afecto que acompaña los cuidados primarios (rituales de la alimentación, del aseo, del sueño) será subrayada por los psicoanalistas sólo a partir de la segunda guerra mundial, en particular por Winnicott, comprobando las depresiones

¹⁶⁸ CHARTIER, A. M. y GENEIX, N. (eds.): *Petite enfance: enjeux éducatifs de 0 à 6 ans. Op. Cit.*, p. 19.

de niños de pecho pero “perfectamente asistidos” en hospital, que describe como el síntoma del “hospitalismo”¹⁶⁹. En los años que siguieron a la Liberación, en casi todas partes de Europa se asistió a una explosión demográfica en países arruinados por la guerra, donde el estado sanitario de las poblaciones no era bueno, y particularmente el de los niños al que esta explosión de la natalidad hacía tanto más preocupante. En la ciudad, faltos de alimento, de carbón para el calentamiento, de leche para los párvulos; las viviendas ya antiguas se encontraban degradadas, insalubres y a causa de los nuevos nacimientos, superpobladas. En las regiones bombardeadas, los numerosos barrios están en ruina y se teme a las epidemias. En la guardería infantil, los niños son cuidados por puericultoras y ayudantes puericultoras, al cuidado de un médico. Es solamente de un modo progresivo que el marco añadiría objetivos educativos a los cuidados de higiene y de alimentación y de vigilancia (hablar a los niños durante el cambio y las comidas, proponerles actividades y juegos, y ni siquiera poner a su disposición un material educativo y juguetes sin peligro). Asimismo, no fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial que la mortalidad infantil descendió a un nivel general aceptable en todas las sociedades de Europa occidental. Aunque ello se debió a la mejora de las condiciones de vida, este descenso fue frecuentemente atribuido al trabajo de asociaciones caritativas, que aún eran privadas pero que empezaban a beneficiarse de los fondos públicos.

De este modo, a partir de 1950 la mortalidad infantil se convirtió menos en una cuestión pública y la legitimidad de dichas entidades se puso en peligro. Fue el trabajo de la Organización Mundial de la Salud (OMS) la que generó una nueva justificación de su labor y para la inversión estatal en clínicas de consulta infantiles¹⁷⁰. En beneficio de la OMS, John Bowlby publicaba uno de sus mayores trabajos sobre el apego, sobre la idea básica de la unión emocional íntima que crece entre madre e hijo como influencia el desarrollo posterior del niño, lo que permitió a la OMS alargar el concepto previo de salud como mero estado físico al incluir la salud mental y el bienestar. Todo ello alentó una nueva legitimación de la educación de masas, en general, y de las jóvenes madres en particular, pues la teoría del apego reforzó la responsabilidad dual de la madre (hacia sus hijos y hacia la sociedad) y añadió al concepto en desarrollo la noción de “niño

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 15.

¹⁷⁰ VANDENBROECK, M.: “Globalisation and privatisation. The impact on childcare policy and practice”. *Working papers in Early Childhood Development* 38, enero 2006. Bernard Van Leer Foundation. Pp. 1-34.

vulnerable” o “niño con necesidades”. Este cambio conllevó enormes inversiones de dinero para formar personal en la psicología del desarrollo y la detección de retrasos en el desarrollo de los niños y llevó a la profesionalización del asesoramiento dado a las jóvenes madres a cerca del desarrollo socioemocional de sus hijos y de sus deberes hacia ellos.

La perspectiva teórica del cuidado infantil implicaba que más que una ayuda, las instituciones corrían el peligro de dañar el frágil apego entre madre e hijo. Gran parte de la investigación científica de este período buscaba pruebas cuantitativas de este daño¹⁷¹. Asimismo, la popularización de los tests de desarrollo basados en la teoría psicológica significó pronto la conversión del frágil niño en el “niño público”, y la educación y el desarrollo infantil pasaron a dominio del discurso y la incumbencia públicos. Esta corriente tuvo repercusiones políticas importantes sobre el análisis de las carencias maternas en los años 1960¹⁷², en una época cuando la guerra fría conduce a criticar todo lo que se parece al modelo colectivista. En cualquier caso, la cultura psicoanalítica hizo proliferar los discursos interpretativos de todo género, consagrándose el sentido y el valor de las conductas juzgadas antes “insignificantes” y produjo una pedagogía de la precaución manteniendo de modo difuso un sentimiento de responsabilidad/culpabilidad de los educadores adultos, principalmente de las madres, con respecto a los problemas de sus niños. Los usos del psicoanálisis en el campo educativo darán lugar a controversias infinitas, pero la relación de los bebés y de los pequeños será duraderamente condicionada por este principio de precaución psicológica que pasó a formar parte de normas comunes, al ser divulgado ampliamente por los medios de comunicación de masas, en los países desarrollados, pero no será reconocido mundialmente de ninguna manera.

En resumen, la psicología del desarrollo, establecida sobre el concepto de las etapas secuenciadas del desarrollo y centrada en la primera infancia como etapa determinante del desarrollo posterior, reforzó la idea del “deber natural” de la madre de asegurar un desarrollo sano y sólido de sus hijos y prevenir la delincuencia juvenil. Investigadoras feministas han demostrado cómo estas nuevas ideas sobre la crianza de

¹⁷¹ SINGER, E.: “Shared care for children”. *Theory and Psychology*, vol. 3, no. 4, 1993. Pp. 429–449.

¹⁷² BOWLBY, J.: “Soins maternels et santé mentale”. *Monographie n°2*. Genève, OMS, Palais des Nations, 1951.

los niños encerraron a las mujeres en su rol maternal, indicando la extraordinaria coincidencia de que el discurso de la responsabilidad psicológica de las madres llegara en el momento que las mujeres ya no eran necesitadas en las densas industrias de la posguerra; al contrario, fue precisamente su rol reproductivo que fue percibido como vital para asegurar el futuro de las naciones después de las graves pérdidas de vidas en la Segunda Guerra Mundial¹⁷³. Igualmente, después de las guerras y ante la urgencia de la apertura de orfanatos para los niños abandonados y la formación de los personales responsables, las políticas para la primera infancia y la valorización de la igualdad de los sexos en el trabajo van a evolucionar de modo profundamente divergente a partir de 1950; pues, ante la necesidad de mujeres en la producción, las más progresistas se orientarían hacia la protección de las madres y de los niños así como sobre el derecho de las madres, empeñándose en multiplicar los servicios y legitimando la inversión de Estado, mientras otras no promoverían ninguna innovación pedagógica notable en este ámbito y pondrían el acento prioritariamente sobre la vigilancia médica y la salud de los niños. Asimismo, la recuperación económica permitía a las mujeres quedarse en la casa y, desde el discurso de la desestimación del adoctrinamiento precoz y el traumatismo de la separación de la madre que se inculcaba al cuidado y la educación infantil fuera del hogar por parte de las iglesias pero también los sindicatos, se haría cualquier cosa para incitarles a eso. Con todo, la imagen que da la institución se torna difusa entre la opinión pública marcada por el modelo de la acción benéfica, luego servicios sociales, reservada para los niños cuyas madres son obligadas a trabajar para hacer vivir a la familia. Es interesante también comprobar, por otra parte, que los movimientos antiautoritarios que proliferaron en los años 1970 e inventaron soluciones alternativas para la educación primaria y secundaria, no tocan a la concepción del preescolar.

En cualquier caso, esta evolución de las transformaciones sociales acompañó las representaciones de la primera educación que no sería transmitida más, en la práctica, de madre a hija a través de la experiencia, sino por los libros-guías, ampliamente comentados en la prensa femenina que demuestran el éxito popular de publicaciones

¹⁷³ Ver BURMAN, E.: *Deconstructing developmental psychology*. London, UK. Routledge. 1994. y CANELLA, G.: *Deconstructing early childhood education: Social justice and revolution*. New York, USA. Peter Lang, 1997. Citados por VANDENBROECK, M.: "Globalisation and privatisation. The impact on childcare policy and practice". *Op. Cit.*, p. 4.

destinadas a reemplazar la cultura oral tradicional¹⁷⁴. Si bien también se popularizarían entre el gran público discursos basados en una concepción “liberal” de la primera educación, impregnada por el psicoanálisis, en contra las recomendaciones médicas de la época que imponían horarios estrictos, que persuadirán a padres atentos y benévulos de su competencia práctica subestimada y de que deben confiar en su intuición más que en las órdenes terminantes o en los entredichos de los médicos. Estas obras, ausentes en las representaciones compartidas en los años 1950 sobre la pequeña infancia, abrieron una nueva vía a toda una literatura psicoanalítica penetrando en publicaciones profesionales y revistas entre 1960 y 1970, transformando las imágenes de la infancia.

Varios elementos desempeñaron un papel motor en la transformación de las mentalidades alrededor de los servicios para la pequeña infancia por aquel entonces. De un lado, la cuestión de los métodos contraceptivos, difundidos en los centros de Planificación familiar desde 1956, asienta un debate público después de 1968, al mismo tiempo que despega la entrada de las mujeres diplomadas en la vida activa, la caída de la natalidad mostró de modo brutal que era necesario hacer conciliable vida profesional y vida familiar. Por otro lado, la profesión médica se encontraba enfrentando problemas de prevención de otra naturaleza, gracias a nuevas tecnologías punta que revolucionaron la neonatalidad (los cuidados a los grandes prematuros) tanto como la fetología (FIV — Fecundación in Vitro —, ecografía, detecciones prenatales). De este modo, una nueva mirada antropológica sobre los niños con la que dejaban de ser no esperados o sufridos para pasar a nacer por ser deseados, constituye la rasera de fondo de los discursos y prácticas pedagógicas alrededor de la pequeña infancia que rebosan ampliamente en los países desarrollados. La prevención médica primero consideró que los padres ignorantes de las clases populares debían seguir sus órdenes terminantes y, por lo tanto, ser educados al mismo tiempo que sus niños; no obstante, en lo sucesivo, por el hecho de que los niños “son queridos” (al menos potencialmente), un cambio de actitud se efectuó con respecto a todos los padres, asentando las bases de la colaboración educativa asumida a la vez por la familia y por los profesionales de la pequeña infancia.

¹⁷⁴ Como sucedió con los libros de Laurence Pernoud *J'attends un enfant* (1968) et *J'élève mon enfant* (1972) que, convertidos best-sellers, dispensaban consejos todavía impregnados por el higienismo del período precedente abastecidos de una psicología tranquilizadora. CHARTIER, A. M. y GENEIX, N. (eds.): *Petite enfance: enjeux éducatifs de 0 à 6 ans. Op. Cit.*, p. 37.

Como conclusión de la revisión hasta aquí efectuada, se ha comprobado que, efectivamente, la categoría de la primera infancia es una representación colectiva producto de las formas de cooperación entre grupos sociales también en pugna, de las relaciones de fuerza y de las estrategias de dominio. En definitiva, como otras categorías sociales, la primera infancia está orientada por intereses sociopolíticos; incluye, bajo diferentes figuras encubiertas, una aparente uniformidad que ha permitido concebir proyectos educativos elaborados en función de grupos de edad y de prestigio, y que hace viables códigos científicos tales como los discursos pedagógicos, la medicina infantil o la psicología evolutiva. Ésta última, como movimiento psicológico nace como ciencia única y homogénea, sin embargo, a medida que van emergiendo los desencuentros, interacciones y diferencias entre las ciencias naturales, sociales y la filosofía, se irá conformando una lucha de diversas ideologías y posibilidades teóricas que le hará recibir críticas contundentes desde sus inicios y la tomará en una ciencia dispersa y heterogénea. Las críticas de la psicología y del sujeto por ella producido como objeto de estudio se aplican también a la infancia, convertida ésta en uno de sus focos de interés. No obstante, a pesar de los numerosos intentos de su cuestionamiento posteriores, los enfoques actuales de la pedagogía de la primera infancia están masivamente impregnados de estos principios, a través del material educativo lúdico, la consideración de los distintos ritmos de aprendizaje, la concepción holística del desarrollo donde la vida afectiva, la socialización y las adquisiciones intelectuales son concebidas como inseparables (al menos en los discursos).

La infancia ha existido, pero las actitudes en relación a la misma no han permanecido invariables en el tiempo y ello ha desembocado en distintos modos de tratarla. Tales cambios no se deben a cambios individuales o psicológicos en el niño, sino, más bien en cambios macro-sociales o evolución de la *sociogénesis* que causa, paulatinamente, expectativas de cambio progresivas en la conducta o *psicogénesis* que se pueden convertir en dominantes. En otras palabras, el cambio de expectativas hacia determinados grupos de personas, como por ejemplo los niños, desempeña un papel crucial en cómo se han tratado y, por consiguiente, también tiene incidencia en la imagen del niño. Por tanto 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. Por todo ello, es necesario dar cuenta de la falta de conciencia social hacia la infancia como categoría diferentes desde nuestra perspectiva occidental que ha tendido a homogeneizarla¹⁷⁵.

Como teóricos, es preciso continuar discutiendo, problematizando y argumentando alrededor de la primera infancia de tal manera que se pueda afirmar que el lugar de tensión ocupado por el educador posibilita que las posiciones teóricas se cristalicen y la infancia sea inmovilizada en imagen y teorías encuadradas entre dicha tensión y los modos de producción del conocimiento.

¹⁷⁵ VERHELLEN, E.: *Convention on the rights of the child: background, motivation, strategies, main themes. Op. Cit.*, p. 20.

**SEGUNDA PARTE: IMPORTANCIA Y EXTENSIÓN DE LA PROVISIÓN
DE LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN Y ATENCIÓN PARA LA PRIMERA
INFANCIA EN UN MUNDO GLOBALIZADO.**

Capítulo 3: La educación y atención de la primera infancia como derecho humano en el contexto mundial actual.

Para abordar este capítulo, se aborda una revisión de la expansión, el desarrollo y la situación actual de la primera infancia durante las últimas décadas en el transcurso del acontecer de la evolución y transformaciones que han caracterizado a las sociedades actuales. De este modo, así como no se puede explicar todo ello al margen de la familia y el entorno familiar dentro de la alusión obligada y permanente de la importancia del entorno social alrededor de la infancia y de la influencia decisiva de la familia, los roles educativos de los padres, etc.; tampoco se puede prescindir de otras consideraciones extrapedagógicas como la inmersión de la mujer en el mercado laboral, así como cuestiones estricta y activamente pedagógicas como la democratización de la educación y el papel que la atención y educación de la primera infancia juegan en la igualdad de oportunidades educativas de las personas, en particular, y la equidad y la movilidad social en general. Ello permitirá entender su carácter educativo-formativo desde la sistematización actual de sus objetivos y contenidos como propios y específicos hasta las funciones sociales que se le han asignado en el orden global de prioridades tanto en los países en vías de desarrollo como en los desarrollados.

Por todo ello, se tienen presentes tanto las transformaciones en la organización social y modos de vida (incorporación de la mujer al mundo laboral, proliferación de los agrupamientos urbanos,...); como las transformaciones en el propio concepto de educación, entendida ésta como un derecho social de carácter permanente, a consecuencia de las nuevas circunstancias sociales, culturales y económicas que concurren en los países industrializados. Con ello se profundizará en el estado de la cuestión que ha reflejado la educación y atención de la primera infancia, así como en la situación que en la actualidad se hace patente para poder analizar las implicaciones de todo ello desde la perspectiva de la equidad y su relevancia en materia de atención y educación de la primera infancia del aprendizaje a lo largo de toda la vida y la educación para todos. Por último, se tratará de establecer un marco analítico que permita determinar una nueva reconceptualización de la primera infancia y de los factores que configuran su bienestar frente a la necesidad de responder a las demandas que la diversidad y la exclusión sociales plantean bajo el nuevo enfoque de la inclusividad e integración en este ámbito.

3.1 El Estado de bienestar y la perspectiva de la exclusión social actuales.

Resulta necesario examinar el desarrollo de políticas sobre la familia en el contexto del reconocimiento de derechos sociales y del avance en la emancipación femenina para, desde estas coyunturas, aproximarnos a la provisión y expansión de las políticas de atención y educación de la primera infancia y al entendimiento del panorama actual que se presenta en este terreno. Para ello, se retoma a continuación el análisis teórico sobre el origen político y el fundamento económico del Estado de bienestar, iniciado en el primer capítulo de este trabajo, como hecho histórico sin precedentes que permitió el surgimiento de políticas sociales como las destinadas a la primera infancia; con ello se podrá abordar después los hechos que permiten comprender su puesta en marcha respondiendo a los nuevos retos que han planteado los diversos acontecimientos históricos desarrollados en las sociedades occidentales a lo largo del siglo pasado y se seguirán los pasos de los precedentes teóricos y prácticos para entender mejor el modelo de Estado vigente en la gran mayoría de los países industrializados, el cual aparece frecuentemente como un referente para muchos países en vías de desarrollo¹⁷⁶.

Como se ha podido comprobado, está generalmente aceptado en la literatura científica en torno al desarrollo de las políticas sociales en los estados contemporáneos¹⁷⁷, que las primeras medidas, planes y programas que fueron introducidos en diversos periodos en los distintos países occidentales corresponden a la fase embrionaria del surgimiento de los Estados de bienestar a finales del siglo XIX. De este modo, se considera, en materia de desarrollo de las políticas sociales, que las primeras intervenciones por parte de los Estados introducidas corresponden a la primera fase del surgimiento de los Estados de bienestar a finales del siglo XIX, en la que se asentaría la idea fundamental de la naturaleza del Estado de bienestar en torno a la interdependencia de los seres humanos, es decir, en ofrecer algún tipo de protección a las personas que sin la ayuda del Estado no eran capaces de tener una vida mínimamente aceptable según los criterios de la sociedad moderna, en especial de la

¹⁷⁶ OTTONE, E.: "Aportes del debate sobre el rol del Estado en el desarrollo de América Latina". En SITEAL: *Informe sobre las tendencias sociales y educativas en América Latina 2007*. Madrid. IPE-UNESCO/OEI, 2008. Pp. 32-34.

¹⁷⁷ GARFINKEL, I., RAINWATER, L. y SMEEDING, T. M.: "Welfare state expenditures and the redistribution of well-being: children, elders, and others in comparative perspective". *Op. Cit.*, p. 26.

Europa moderna¹⁷⁸. No obstante, el aspecto histórico coyuntural de la gestación del Estado de bienestar merece algunas observaciones pues no es fruto de la casualidad que fuera en medio de situaciones de inestabilidad política, social y económica cuando se asentaron las bases teóricas y se abogara por un Estado interventor y asistencial en favor de los derechos y de la vida de los ciudadanos¹⁷⁹. Las revoluciones inglesa y americana significaron un avance teórico de la defensa de los derechos y las libertades ciudadanas pero, además, la revolución industrial se convirtió en el desencadenante que removió las bases sociales de la sociedad liberal clásica; a través de las reclamaciones de mejoras en el trabajo y en los salarios exigidas por pensadores sociales influyentes que propiciaron un mayor influjo de las medidas políticas. Pero todo ello fue replanteado por las guerras que asolaron todo el Occidente cuando los países vivieron entonces momentos de gran dificultad que pedían medidas urgentes para lograr una mayor cohesión social.

La experiencia de pleno empleo y de trabajo en equipo que se vivía durante la confrontación bélica impulsaba a exigir la intervención de la “solidaridad” estatal en el período de posguerra en campos muy variados, desde el económico — apuntalado por Keynes¹⁸⁰ — al social, jurídico, educativo, familiar, laboral, sanitario. Fue así como, tras la aprobación de las medidas sociales y la elaboración de las bases teóricas se llega a la instauración definitiva de los Estados de bienestar en las sociedades occidentales en la segunda mitad del siglo XX. Esta tercera etapa, de los años 50 y 60 aproximadamente, fue de una gran expansión de la provisión social pública, posible gracias a un crecimiento económico sostenido y muchos de los objetivos iniciales pudieron ser alcanzados, dando lugar a nuevas iniciativas políticas. La puesta en marcha de la economía keynesiana que hacía de la demanda agregada la pieza clave para el crecimiento de la producción, del consumo y del trabajo, coincidió con un gran esfuerzo moral y material en todo Occidente por levantar sus países. A su vez, las ayudas sociales del Estado, recibidas ya a título de derecho debido, experimentaron un

¹⁷⁸ SEN, A.: “El futuro del Estado del Bienestar” en *La factoría n° 8*, febrero de 1999. Conferencia pronunciada en el “Círculo de Economía” de Barcelona.

¹⁷⁹ GÓMEZ DE PEDRO, M. E.: *El Estado del Bienestar: Presupuestos éticos y políticos*. *Op. Cit.*, pp. 427-445.

¹⁸⁰ Keynes supo aunar el ideal máximo utilitarista, aplicado al ámbito económico y concretado en el aumento del consumo y favoreciendo a la vez un intervencionismo estatal y las ventajas del individualismo tradicional, con el impulso a los derechos sociales en la base de que los derechos económicos, sociales y culturales pueden resultar económicamente útiles. De este modo, asentaba una sociedad de consumo —en la que el mercado era potenciado por el Estado— en un nuevo sistema moral utilitarista que postulaba la aprobación de una serie de derechos encaminados a lograr un mayor bienestar.

crecimiento paulatino, con el fin de garantizar, no ya sólo los mínimos de subsistencia para todos, sino la cobertura de todo lo que se considerara requisito para gozar de bienestar, ampliando el concepto de necesidad. Alrededor de los años sesenta el Estado de bienestar se había introducido en muchos países occidentales, incluyendo medidas como el aumento de los subsidios familiares, por desempleo y los fondos para pensiones, algunos de los cuales se basaban en el desfase creciente del modelo de familia patriarcal con un único asalariado masculino. Esta representará la época dorada de la política familiar y que se vincula a la fase de expansión y auge de los Estados de bienestar europeos o, lo que es lo mismo, el período que da comienzo con el final de la Segunda Guerra Mundial y se extiende hasta la crisis económica de principios de los años setenta¹⁸¹. No obstante, el crecimiento económico exigido para cubrir los gastos sociales del Estado, sufrió un grave descenso a raíz de la profunda crisis del petróleo de 1973. A partir de ese momento los gastos sociales no fueron acompañados de un crecimiento paralelo de la economía pública, y la distancia entre ellos creció, hasta que el erario público se vio incapaz de asumir todos esos gastos. Mientras el Estado pudo garantizar esos bienes, respaldado por un saldo económico positivo (que procedía en su mayor parte de la buena marcha de la producción por la que él velaba, y no tanto de la recaudación de impuestos), su papel de “salvador” legítimo apenas fue puesto en entredicho. No obstante, cuando el Estado de bienestar falló en la base de su propósito se vio inmediatamente resituado, a pesar de que había actuado durante veinticinco años con un éxito considerable — en un período de crecimiento sin precedentes, asegurando el nivel de vida, el empleo, los servicios sociales básicos como la educación, entre otros, incentivando el mercado y la producción, fomentando la paz, la estabilidad social y siendo un ferviente defensor del consenso entre las distintas fuerzas sociales¹⁸² —.

Con todo, se puede concluir que la propia base de la crisis puede detectarse en un estudio exhaustivo de los presupuestos del Estado de bienestar pues, al asumir la seguridad total del ciudadano y prometerle el bienestar y la liberación de toda necesidad, el Estado se cargaba de funciones, cada vez más numerosas y complejas, que aumentaban el aparato gubernamental de una manera llamativa; provocando que, no

¹⁸¹ MONTORO ROMERO, R.: “El Estado de Bienestar moderno”. En MUÑOZ MACHADO, S., GARCÍA DELGADO, J. L. y GONZÁLEZ SEARA, L. (dirs.): *Las estructuras del bienestar en Europa. Op. Cit.*, pp. 131-183.

¹⁸² PICÓ, J.: *Teorías sobre el Estado del Bienestar*. Madrid. Siglo XXI, 1977. P. 2. Citado por GÓMEZ DE PEDRO, M. E.: *El Estado del Bienestar: Presupuestos éticos y políticos. Op. Cit.*, p. 294.

sólo sus movimientos fueran lentos, sino que, al abarcar cuestiones que escapaban a su incumbencia, no las tratara convenientemente, generando efectos negativos. Algunos de esos efectos negativos serán la creciente dependencia que crea en los ciudadanos, la pérdida de la conciencia de responsabilidad social y, en consecuencia, del deber de solidaridad de unos con otros o un refuerzo de la pasividad del individuo, de los grupos y de las asociaciones. Igualmente, estos efectos ‘no buscados’ del Estado de bienestar, que refuerzan el individualismo provocado por esta pérdida del tejido social, sustentan por las mismas causas una crisis ideológica en la solidaridad, pero con el agravante de que ésta no podía ser mecánica — estatal — pues no se puede imponer algo que de por sí nace como voluntario y de la responsabilidad social. De ese modo, el proceso de compensación y de indemnización en el que el Estado de bienestar había entrado se remontaba a su propio carácter asistencial que aseguraba contra todo riesgo y necesidad; creando una de las mayores paradojas del Estado de bienestar pues la situación de “cultura del subsidio” creaba dependencia del Estado y ésta, por definición, no tiene fin. Por su parte, la pérdida del bien común y su sustitución por el bienestar favorecerían la ascensión al poder de intereses particularistas y el predominio del relativismo moral¹⁸³. Este contexto específico sociopolítico en el que el Estado de bienestar se considera en crisis tras su etapa de afianzamiento, resulta fundamental para entender la evolución de su discurso en el que el papel de la mujer se verá resituado y sus influencias globales repercutirán en el desarrollo de la demanda y de la oferta de la atención de la infancia.

En el resto de los países que no pertenecen al mundo desarrollado, inicialmente, desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de la década de 1970, allí donde se planteó el modelo de Estado de bienestar como paradigma de protección social no se desarrolló el contrato social que hiciera posible la construcción de un verdadero Estado de bienestar como el que llegó a implantarse en algunas sociedades occidentales. De este modo, el esfuerzo desplegado por muchos países en las tres décadas que comprenden el período señalado nunca consiguió generar el desarrollo de un modelo firme que lograra alterar de modo significativo la desigualdad estructural que muchas de estas regiones venían arrastrando. Más bien, el modelo bajo el que se intentó tal empresa, se ha basado en la “sociedad del trabajo” al suponer que, a partir una situación ideal de pleno empleo cada vez más formal, la protección social se iría consolidando

¹⁸³ GÓMEZ DE PEDRO, M. E.: *El Estado del Bienestar: Presupuestos éticos y políticos. Op. Cit.*, pp. 427-445.

mediante prestaciones progresivas a la fuerza laboral. Con todo ello, algunos Estados alcanzaron logros considerables aunque también adolecieron de graves carencias: por una parte se consiguió, entre 1950 y 1980, una gran expansión económica acompañada de una fuerte urbanización y modernización de las pautas de vida, de consumo entre ciertos grupos sociales y de notables logros en el área social; pero, simultáneamente, los frutos de la expansión económica se distribuyeron de manera notoriamente desigual, manteniéndose importantes sectores de la población en condiciones de pobreza e incluso de extrema pobreza¹⁸⁴. Consecuentemente, el escaso desempeño económico y progreso social, pondría en duda la efectividad de la política económica y social puesta en práctica por los diversos paradigmas imperantes, pareciendo cada vez más constatable el hecho de que en ciertas ocasiones el frenazo del crecimiento se debía a la propia desigualdad de la renta cuando no se había tenido en cuenta la calidad del crecimiento; situación que mostraba el balance de los principales indicadores de bienestar para algunas regiones del planeta como América Latina al registrar los peores indicadores de desigualdad de todo el mundo en el periodo comprendido desde 1960 hasta el 2000¹⁸⁵. Asimismo es preciso señalar que, cuando se habla de políticas sociales en países donde nunca ha existido el Estado de bienestar, como tradición propia de las sociedades europeas, el objeto preciso que éstas tratan resulta a menudo confuso por dos razones principales: la primera, por su categoría conceptual todavía residual con respecto a otras políticas, en especial con la económica; la segunda procede de su materialización pues, más que en una política social, se concreta en un listado heterogéneo de “políticas” que abarcan muy diversos aspectos no siempre con relación entre sí¹⁸⁶.

Ante esta constatación, desde la última década del siglo XX, se ha escrito bastante sobre paradigmas y estrategias de desarrollo denunciando su fracaso para revertir la situación social de algunos países en vías de desarrollo y el énfasis ha comenzado a ponerse en la importancia de las variables sociales, políticas e institucionales que caracterizan el contexto en el que se han de enmarcar las distintas

¹⁸⁴ OTTONE, E.: “Aportes del debate sobre el rol del Estado en el desarrollo de América Latina”. En SITEAL: *Informe sobre las tendencias sociales y educativas en América Latina 2007*. Op. Cit., p. 33.

¹⁸⁵ CASILDA, R. Y SOTELSEK, D.: “Una reflexión en torno a la situación y perspectivas de América Latina”, ICE N° 799. 2002. Pp. 71-87.

¹⁸⁶ DRAIBE, S.: “Neoliberalismo y políticas sociales. Reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas”, in *Desarrollo Económico*, Vol. 34, N° 134, Buenos Aires, IDES, julio-septiembre de 1994. Pp. 181-196.

estrategias de desarrollo¹⁸⁷, concediendo mayor importancia a cuestiones como el capital social o la exclusión social como factores relevantes. Todo ello ha suscitado que, en los últimos años tanto en el ámbito académico como institucional, se haya reclamado una reflexión sobre los modelos de desarrollo que permita, entre otras cosas, entender los niveles de pobreza, exclusión social y desigualdad que reabre el debate sobre el sentido, límites y densidad del Estado y que ha generado la necesidad de buscar alternativas al desarrollo para superar la pobreza que se manifiesta en los últimos años¹⁸⁸.

En cualquier caso, el Estado de bienestar se ha convertido en un referente analítico fundamental para explicar los cambios familiares y la desigual incorporación que ha tenido la mujer al mercado laboral en los distintos Estados occidentales. De este modo, la perspectiva de los avances más significativos desde este amplio campo que permite explicar sus influencias en el papel de la mujer en la sociedad, las condiciones laborales y las condiciones en las que crecen los niños, así como los avances económicos condicionantes, como por ejemplo, el discurso del Estado de bienestar y las relaciones entre familia y Estado¹⁸⁹. Desde esta perspectiva, el incremento producido en las tasas de actividad y ocupación femenina en los diversos países ha sido descrito por algunos investigadores como uno de los más importantes cambios sociales acontecidos en las décadas recientes; dado que el cambio familiar y la política familiar son factores claves para entender la situación que ocupa la mujer en la familia y en el mercado laboral, así como el proceso de desfamilización propiciado por la actuación de los Estados y los mercados. Asimismo, los cambios acontecidos en la naturaleza y la estructura de la familia están teniendo lugar al mismo tiempo que se están produciendo relevantes transformaciones en el ámbito de las relaciones privadas familiares, en los comportamientos demográficos, en las políticas familiares, en el rol familiar de hombres y mujeres y en definitiva en el bienestar de los individuos. Si bien, el declive de la familia patriarcal y de la tradicional división del trabajo familiar está dando lugar a la emergencia de nuevas formas de familia más igualitarias y democráticas, esta transición familiar no está exenta de contradicciones y en muchos casos se está produciendo con

¹⁸⁷ IGLESIAS, E.: "El papel del estado y los paradigmas económicos en América Latina". *Revista de la CEPAL*, N° 90, diciembre 2006. Pp. 7-15.

¹⁸⁸ SOTELSEK, D.: *Exclusión social y pobreza en América Latina. Revista Española del Tercer Sector* n° 5, enero-abril 2007. Pp. 111-146.

¹⁸⁹ VANDENBROECK, M.: *In verzekerde bewaring. Honderd vijftig jaar kinderen, ouders en kinderopvang*. Amsterdam. SWP, 2004. Pp. 166-179.

diferente intensidad dependiendo de numerosos factores, entre los que destaca la naturaleza de las políticas familiares adoptadas por cada Estado¹⁹⁰.

En definitiva, la aparición relativamente reciente y variable de medidas públicas destinadas a la familia ha tenido que ver con transformaciones estructurales profundas relacionadas con la evolución del mundo de la economía y del trabajo y, consecutivamente, con el aumento de la incorporación más o menos rápida y masiva de las mujeres al mercado laboral. Por todo ello, resulta indispensable profundizar en las principales corrientes europeas en lo concerniente a la participación de las mujeres en el mercado de trabajo como hecho definitivo en la expansión de las políticas para el cuidado y la educación de la primera infancia como se verá a continuación.

3.2 El desarrollo de las políticas familiares y las tendencias de emancipación e incorporación laboral de las mujeres en apoyo de la primera infancia.

Desde el decenio de 1950, un número cada vez mayor de mujeres de los países desarrollados y en desarrollo pasaron a formar parte de la población activa. Desde entonces, el desarrollo del empleo de la mujer en los sectores no agrarios se ha limitado, en lo esencial, a determinados empleos — administrativos, comerciales y servicios diversos — que suelen ser relativamente poco remunerados y precarios. De este modo, en lo que respecta a los puestos profesionales y de dirección — comprendidos los que suponen el ejercicio de responsabilidades políticas —, la discriminación sexual se ha mostrado persistente. Por ello, las mujeres han estado, y aún hoy están, excesivamente representadas en empleos sin calificar o semicalificados y perciben remuneraciones inferiores a las de los hombres, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. Además, un porcentaje sustancial del trabajo de la mujer se realiza en el sector no estructurado de la economía, en el que la estabilidad del empleo, las perspectivas de ascenso laboral y la protección social son escasas, por no decir inexistentes¹⁹¹.

¹⁹⁰ ESPING-ANDERSEN, G.: *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona. Ariel, 2000. P.53.

¹⁹¹ OIT: *Cambios en el mundo del trabajo*. Ginebra. OIT, 2006. (Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª reunión 2006, Informe I [C]).

Históricamente, se pudo comprobar en el primer capítulo que las primeras disposiciones legales para el establecimiento de la licencia de trabajo maternal y parental contribuyeron mucho a la atención y el bienestar de los niños recién nacidos. Esta situación duró hasta los años sesenta en que, como consecuencia de las presiones ejercidas por los movimientos feministas y a raíz de la incorporación de las mujeres de clase media al trabajo remunerado, los objetivos de las políticas familiares empezaron a cambiar. Según la OIT¹⁹², en el decenio de 1960 el derecho a la licencia de maternidad pagada se reconocía en 59 países, comprobándose que en los años setenta todos los grandes países industrializados — excepto Australia, Austria, los Estados Unidos y Suiza — contaban con leyes que preveían una licencia por maternidad en la que la totalidad o una parte del salario de la madre era compensada con una indemnización, de manera que en la década de los 80 se reconocía en más de un centenar. En un principio, la licencia sólo benefició a las madres que desempeñaban determinados trabajos, pero posteriormente, en 1974, Suecia creó la primera licencia de trabajo parental que permitía a la madre o al padre — según decidiera la pareja — pedir una licencia de trabajo y esta medida se adoptó después en otros países nórdicos. Asimismo, a lo largo de los decenios de 1960 y 1970, en la mayoría de los países de la OCDE se dio la tendencia a prolongar la duración de las licencias y mejorar su indemnización, compensando la totalidad o una gran parte del salario perdido con una subvención. La situación actual de las licencias de trabajo por maternidad en los países en desarrollo se examina más adelante.

De este modo, una vez admitida como positiva e irreversible la participación creciente de las mujeres en el mercado de trabajo, se han ido desarrollando en muchos países los tipos de políticas familiares de segunda generación que, al admitir como hecho consumado y altamente favorable la intervención femenina en el mundo de la producción, tratan de resolver algunos de los problemas planteados por esta nueva situación. Así pues, insisten en una mejor conciliación entre la profesión y la vida de familia, un reparto más equitativo del trabajo familiar, y un incremento de la oferta de servicios destinados a las familias; en suma, un mejor ajuste entre la esfera productiva y

¹⁹² Ver OIT: *Igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores y las trabajadoras en el empleo*. (Informe del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 66ª reunión, Informe VI). Ginebra. OIT, 1980. Y OIT: *Igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores y las trabajadoras en el empleo*. (Informe del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 71ª reunión, Informe VII). Ginebra. OIT, 1985.

la reproductiva. Estas últimas tendencias, presentes en la mayoría de países occidentales, marcan una ruptura con los tiempos anteriores en que se había restado importancia a la contribución de los agentes no gubernamentales al bienestar de las familias y había permanecido invisible ante los ojos de los analistas la contribución específica y fundamental de las mujeres a sus familias en términos de bienestar. La importancia de la contribución gratuita de las mujeres al bienestar familiar se ha ido haciendo más visible a medida que su participación en el mercado de trabajo ha obligado a ampliar, en la gran mayoría de países, la red de servicios para los niños y otras personas dependientes. En las décadas de los setenta y los ochenta los países europeos comenzaron a divergir en sus políticas de cuidado infantil. Algunos países, incluyendo el Reino Unido, los Países Bajos y Alemania Occidental, concebían el cuidado de los más pequeños como un asunto privado de la familia y no como un área de intervención política estatal. Ello dio como resultado un porcentaje muy bajo de iniciativas financiadas por el estado y pocas regulaciones generales sobre la calidad y el crecimiento de sistemas de cuidado infantil, que eran a menudo privadas y operaban en el mercado de la economía donde los padres podían negociar las plazas y las tasas. Por otra parte, desde la década de los setenta algunos países, como Bélgica y Francia, consideraron el cuidado infantil como una responsabilidad mixta pública y privada, obteniendo una cobertura más elevada, una financiación estatal mayor, normativas centrales de calidad y unas tasas fijas para los padres; de manera que esta opción mixta perduraría durante la década de los noventa¹⁹³.

En los países en transición existe también una licencia parental pagada con garantía de conservación del puesto de trabajo, así como una licencia más prolongada para la crianza del niño, cuya indemnización es variable. En comparación con la mayoría de los países de la OCDE, la duración de las licencias de los países en transición es larga. Las políticas de licencia de trabajo no siempre tienen por objeto satisfacer las necesidades de las madres o los padres que trabajan. En un número considerable de países la política de otorgar licencias de trabajo pagadas se ha previsto para incitar a las mujeres con pocas calificaciones a que se retiren del mercado de trabajo durante los periodos de gran escasez de empleos. En muchos casos, esas políticas han consistido en subvencionar la custodia de los recién nacidos y niños

¹⁹³ MOSS, P. y DEVEN, F.: *Parental Leaves: Progress or Pitfall?* Bruselas/La Haya: NIDI/CBGS Publications, 1999. (Research and Policy Issues in Europe, 35).

pequeños por parte de sus madres, en vez de efectuar inversiones más costosas en centros especializados de atención a la infancia¹⁹⁴. Hacia 1999, una encuesta efectuada en Estados Unidos mostraba que en 128 países de los 172 encuestados existía una u otra forma de licencia de trabajo por maternidad¹⁹⁵.

En cuanto a la prestación de servicios de atención y educación para la primera infancia, tres encuestas efectuadas bajo el patrocinio de la UNESCO entre 1974 y 1988 proporcionaron información histórica comparativa¹⁹⁶ sintetizando que, ya en 1961, se estaban multiplicando los nuevos programas destinados a aliviar la carga de las madres que trabajaban, otorgando en algunos contextos una prioridad de acceso a los niños; resultando, además, la creación y el funcionamiento de los centros preescolares costosa; desfavorecidos; y que la penuria de docentes calificados, cuya situación socioeconómica era generalmente poco elevada, estaba generalizada en todos los países. Asimismo, la encuesta efectuada en 1974, partiendo de una definición base de las actividades preescolares (englobando guarderías, jardines de la infancia, residencias, hogares para niños, centros educativos, instituciones especializadas para discapacitados e instituciones religiosas) revelaba que en más de la mitad de los países que participaron en la encuesta había programas preescolares para niños de dos años y casi la totalidad de los programas aceptaban a los de tres años. Los programas de atención y educación de la primera infancia hicieron su aparición en los países en desarrollo mucho después que en Europa — en general, hacia 1970 — y por motivos diferentes. Con ello, por la misma época, en la mayoría de los países en desarrollo la cobertura de los servicios para la primera infancia era escasa e irregular. Lo primero que se constataba era la ausencia total o parcial de las iniciativas estatales pues, en la gran mayoría de los casos, se trataba de entidades privadas, frecuentemente de orientación secular, que llevaban a cabo tareas esporádicas de asistencia a los niños pequeños que venían a traducirse sobre todo en

¹⁹⁴ KAMERMAN, S. B. y KAHN, A. J. (comp): *Childcare, Parental Leave and the Under 3s: Policy Innovation in Europe*. Westport, Connecticut, Greenwood Publishing, 1991. Pp. 201-224.

¹⁹⁵ La duración de esa licencia pagada era, por término medio, de 16 semanas, repartidas por regla general en dos periodos de seis a ocho semanas, antes y después del parto. En la mitad de los países aproximadamente, una indemnización sustituye el salario íntegro, o el máximo cubierto por el seguro social. Esta norma se aplica en el conjunto de la Unión Europea con algunas variaciones en los niveles de indemnización. En 95 países —entre los que figuran todos los de Europa— la cobertura se hace extensiva a la atención médica y sanitaria. En Europa, la adopción se está integrando cada vez más en estas medidas. En ESTADOS UNIDOS, ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL: *Social Security Programs throughout the World - 1999*. Washington, DC, Oficina de Publicaciones del Gobierno. 1999.

¹⁹⁶ UNESCO-OIE: *Organization of Pre-Primary Education: research in comparative education*. Gènevè and Paris. International Bureau of Education, UNESCO, 1961.

asistencia física, medicinal e incluso alimentaria; junto a la que se solía administrar una cierta asistencia educativa, mediante juegos, pequeños aprendizajes sociales y artísticos, canciones, prácticas religiosas, etc. Las economías fundamentalmente agrarias de la gran mayoría de estos países, así como el predominio de la vida rural, hacían que cualquier esfuerzo por una temprana educación institucionalizada de los niños tropezase con dificultades de todo tipo¹⁹⁷. Asimismo, se señalaba la limitada coordinación de los programas en el plano nacional entre los numerosos organismos, gubernamentales y no gubernamentales, que participaban en la educación preescolar y en las que, a veces, colaboraban directamente las comunidades locales con grandes esfuerzos¹⁹⁸. No obstante, hacia la segunda mitad del siglo XX, y en el marco de las políticas propias del llamado Estado Benefactor, se registraba en algunos países donde se desarrolló una iniciativa estatal, una expansión de la oferta de instituciones infantiles sostenidas por el Estado que trataba de responder a las crecientes necesidades del proceso de modernización e industrialización. Esta expansión coincidió con la fuerte influencia de distintas corrientes psicológicas, en los debates acerca de la especificidad pedagógica del nivel, que instalarán definitivamente la idea de que la primera educación cumple una función en relación con el desarrollo evolutivo infantil.

De este modo, hacia las décadas sesenta y setenta estos servicios comienzan a tener mayor presencia en algunas de las políticas educativas estatales de los países en vías de desarrollo¹⁹⁹, tanto en el terreno normativo como en el terreno presupuestario, sobre el funcionamiento de las instituciones del nivel y a sostenerse su expansión, bajo el reconocimiento de la educación preprimaria como el primer nivel del sistema educativo y su diferenciación respecto a las características del nivel primario. No obstante y como consecuencia de la ausencia de políticas estatales de los países en vías de desarrollo, que impulsaran la expansión de los jardines de infantes y definieran pautas homogéneas de organización y funcionamiento, y de la carencia de mecanismos de supervisión y control estatales, el desarrollo histórico del nivel muestra como rasgo característico la diversificación de su oferta en función de la manera de entender su función social: unos espacios de experimentación con especificidad pedagógica, frente

¹⁹⁷ GARCÍA GARRIDO, J. L.: "Pasado y presente de la Educación Infantil". *Op. Cit.*, p. 60.

¹⁹⁸ MIALARET, G.: "World survey of pre-school education" *Educational studies and documents. New series* 19, UNESCO, 1976. P. 67.

¹⁹⁹ ARANGO, M.: "Child Care Policies: The Colombian Case. Paper Ponencia preparada para la conferencia internacional de políticas para la infancia". Gotemburg, Suecia. Fort Lauderdale: Centro Internacional para la educación y el desarrollo humano, CINDE/EUA, 1990.

al carácter netamente asistencial de otros que se definían por una fuerte impronta de los “cuidados de tipo médico-sanitarios frente a la preocupación por la situación de abandono de los niños ante la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo y la extrema pobreza en que vivían un número importante de familias”²⁰⁰. Del mismo modo, el desarrollo posterior de esta provisión fue bastante bajo y lento, dado el mencionado esfuerzo dedicado a la extensión y al cumplimiento efectivo de la obligatoriedad de la enseñanza primaria²⁰¹.

Igualmente importante es apuntar que, para responder a esta demanda social creciente de atención de los niños con edad anterior a la preescolarización en los países europeos, también se adelantó la acogida en servicios preescolares para comenzar antes de tres años y resultando el objeto de un debate recurrente en los países donde la preescolarización de los niños de edad de tres años, como en Francia, ha llevado a la saturación de los mismos. Además, los sindicatos de profesores comenzaron a reclamar entonces la creación de nuevos puestos de trabajo y la apertura de nuevas “secciones de párvulos” para acoger a los numerosos niños inscritos en las listas de espera y entre los cuales las directoras de escuela no saben cómo seleccionar. Asimismo, desde finales de los años 70, especialistas de la infancia advierten a los padres y a los educadores que la diversidad de las necesidades de los niños hace difícil un proyecto educativo colectivo digno a una edad donde el niño no es capaz de recibir el conjunto de cuidados que dispensa una madre a su hijo a causa del gran número de niños que los profesores tenían en cargo (40 niños por término medio, en 1970) sin poder responder a las necesidades individuales. Con todo, la búsqueda para facilitar unos mayores índices de preescolarización sin ningún cambio en los recursos disponibles pasó a considerarse una opción de política barata que satisfacía las demandas de la atención por parte de los padres a menor coste, pero bajo unas condiciones que hacían de la implementación de un proyecto educativo una opción muy incierta. Todo ello implicó que ante la demanda registrada los poderes públicos tuvieran elección entre tres soluciones:

²⁰⁰ HARF, R., PASTORINO, E., SARLÉ, P., SPINELLI, A., VIOLANTE, R. y WINDLER, R.: *Nivel Inicial: aportes para una didáctica*. Buenos Aires. El Ateneo, 1996. P. 19. Citado por DIKER, G.: *Organización y perspectivas de la Educación Inicial en Iberoamérica: “Principales tendencias”*. OEI, P. 6. <http://www.oei.es/linea3/diker.pdf> (Consultado el 15/12/2007).

²⁰¹ GARCÍA GARRIDO, J. L.: “Trayectoria histórica de la educación preescolar”. *Op. Cit.*, PP. 51-55.

- Invertir en otros modos colectivos de atención y educación distintos de la educación preprimaria (desarrollar, de manera general, la atención educativa de los niños entre 0-3 años, ante lo que se mostraban favorables ciertas personalidades y corrientes políticas y sindicales de izquierda).
- Favorecer a la atención a domicilio (gracias a *child-minders* (cuidadores) autorizados, asignación de permiso por paternidad hasta los tres años, aumentar de facilidades de cuidado temporales como los centros de *child-minders* o guarderías, etc.).
- Desarrollar la preescolarización en la escuela infantil o maternal (gratuita, próxima y accesible), que es la solución preconizada por los sindicatos de profesores, pero con ajustes que necesitan de un cuidadoso pensamiento.

En el curso de las dos décadas siguientes, cuestiones como la necesidad de paliar ciertos fracasos en la educación primaria, la conciencia de la necesidad de intervenir lo antes posible en la vida del niño, vinculada al ideal democrático de “igualdad de oportunidades”, el crecimiento de la multiculturalidad entre las poblaciones infantiles en los países con fuerte inmigración, la puesta en evidencia del proceso de “marginación” cultural y de la existencia del “cuarto mundo” en las sociedades económicamente adelantadas, propiciaron una redefinición del papel de la educación preescolar y la voluntad de su mayor extensión. En esta línea, en la última encuesta patrocinada por la UNESCO en 1988 — centrada por primera vez en los programas de atención y educación de la primera infancia (AEPI)²⁰² y que distinguía cinco tipos de instituciones: los jardines de infancia, los centros preescolares, los servicios de AEPI dependientes de escuelas primarias, las guarderías y las restantes categorías de centros²⁰³ —, casi la mitad de los países señalaban que poseían jardines de infancia, indicando un 40% la existencia de instituciones dependientes de las escuelas primarias. Sin embargo, la mitad de los programas de AEPI eran de pago y dos tercios de ellos acogían a los niños toda la jornada para aliviar la carga de las madres que trabajaban²⁰⁴.

²⁰² La encuesta daba la siguiente definición de los programas de AEPI: programas para proporcionar cuidados y/o educación a los niños desde su nacimiento hasta los seis o siete años (edad de ingreso en la escuela primaria) que se llevan a cabo en distintas instituciones y contextos y son organizados por ministerios u organizaciones no gubernamentales.

²⁰³ Guarderías, residencias, grupos de juegos, centros de acogida de niños enfermos o discapacitados, instituciones de atención mixta al niño (sanitaria y educativa), centros *anganwadi* de la India, etc.

²⁰⁴ FISHER, E. A.: *Early Childhood Care and Education (ECCE): A World Survey*. (The Young Child and the Family Environment Project, 1990-1995, SHS/91/WS/12). Paris. UNESCO, 1991.

En los países ricos que apenas habían desarrollado su educación preescolar así como en un cierto número de países pobres, los poderes públicos pusieron en pie proyectos ambiciosos, a favor de los niños de las poblaciones marginadas o consideradas como particularmente desfavorecidas. En los países donde la educación preescolar fue bien desarrollada y abierta a todos los niños, el interés se centraba en si aprovechaba de modo igual a todos los niños y si sabía responder a las necesidades múltiples de los niños más desprovistos. Los resultados concluían que los esfuerzos eran vanos cuando no se encontraba en continuidad con la acción de la familia y del medio cercano, sin una identificación total de los padres y del medio social, donde las necesidades de los niños se reconociesen en solidaridad y complementariedad de éstos²⁰⁵. En los países donde los poderes públicos no tomaron iniciativa en este dominio, o llevaban poco tiempo haciéndolo, la educación preescolar no estaba desarrollada en absoluto o bastante tarde y a menudo de manera anárquica. En ciertos países del mundo en desarrollo donde la educación preescolar fue dejada totalmente a la iniciativa privada, los niños de las clases más privilegiadas resultaron a menudo los únicos beneficiarios.

Habida cuenta de que no se satisfacían las necesidades básicas de muchos niños, fueron numerosos los países en desarrollo y los organismos de ayuda que empezaron a centrarse en la salud de los lactantes y niños pequeños, la lucha contra la pobreza, la creación de entornos protectores y poco costosos para guardar a los niños de poca edad y la preparación de la transición hacia la escuela primaria. Asimismo, donde se registraba la institucionalización de la prestación de servicios de atención y educación para la primera infancia las variaciones regionales eran considerables en función de las prioridades políticas en la intervención como, por ejemplo, el hecho de que en ocasiones este tipo de servicios se encontraban mucho más desarrollados y/o concentrados en las zonas urbanas y menos en el resto de áreas menos pobladas. En este contexto y en base a los precedentes, los intereses comienzan a abrirse a todos los aspectos de la vida del niño asumiendo la necesidad de tener en cuenta aspectos como su salud, su dieta, su vida afectiva, su familia, su medio de vida. Así en los países en vías de desarrollo, donde muchos niños sufrían carencias de toda clase, comienza a desarrollarse el concepto de “atención integral” de las necesidades múltiples del niño. Contemporánea

²⁰⁵ MIALARET, G. y VIAL, J.: *Historie mondiale de l'éducation: De 1945 à nos jours. Op. Cit.*, pp. 385-397.

de las profundas transformaciones de las estructuras familiares, no se establecerá más como un sustituto de la familia en caso de ausencia o en caso de deficiencia en la misma, sino como complemento educativo indispensable en la cooperación con la familia que aporta el apoyo educativo en las relaciones de ayuda recíproca, apareciendo como un factor poderoso de cambio social en las regiones fuertemente pauperizadas. Ante la falta de equidad constatada en la atención y educación de la infancia y de recursos asignados por los Gobiernos, particularmente con respecto a las edades más tempranas, surgieron los programas de educación preescolar no formales que comenzaron a aumentar en los años 70 y 80 tanto en cantidad como en cobertura²⁰⁶. Así, en 1978 se demostraba que, en conjunto, era factible realizar variadas alternativas de atención infantil para llegar a los niños de las zonas marginadas a través de una educación flexible²⁰⁷, integral y pertinente culturalmente, que posibilitara también la participación de los padres y la comunidad; y en 1979, Año Internacional del Niño, se reflexionaba sobre la necesidad de su extensión como un medio para combatir los efectos de la pobreza y de la marginalidad de la niñez²⁰⁸. De este modo, se proponían acciones integradas entre los diversos sectores sociales para mejorar las condiciones de vida de los niños, a partir del desarrollo global y progresivo de sus propias comunidades. Los programas no escolarizados surgieron y se diseñaron ante la falta de equidad de atención a la infancia y la falta de recursos asignados por los Gobiernos a estos propósitos, particularmente con respecto a las edades más tempranas. Tales programas aparecen inicialmente como alternativa temporal y se implantan de manera experimental, sin embargo, con el transcurrir del tiempo y la experiencia y la continuidad de la falta de atención de los Gobiernos, se convirtieron en alternativas mediante las cuales atender a la rica diversidad de la demanda²⁰⁹.

En esta visión ampliada del papel educativo de los servicios de atención y educación de la primera infancia propiciaría que la educación preescolar dejase de

²⁰⁶ FUJIMOTO GÓMEZ, G. y PERALTA ESPINOZA, M. V.: *La atención integral de la primera infancia en América Latina: ejes centrales y desafíos para el siglo XXI*. OEA, Santiago de Chile, 1998. P. 71

²⁰⁷ UNICEF: "Educación inicial y programas no escolarizados". *Seminario sobre experiencias de educación inicial no escolarizada en países de América Latina* [1º]. Lima (PE), 27 nov. 01 dic. 1978.

²⁰⁸ AMEI: "Documentos Internacionales relacionados con la Educación Infantil". *Enciclopedia online de AMEI*. <http://www.waace.org/enciclopedia/index.php> (Consultado el 9/01/2008).

²⁰⁹ YOUNG, M.E. y FUJIMOTO, G.: "Desarrollo infantil temprano: lecciones de los programas no formales". *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. Vol. 1, N° 1, Enero-Junio 2003. Pp. 1-25. http://www.oei.es/inicial/articulos/desarrollo_infantil_temprano.pdf (Consultado el 11 de febrero de 2008).

aparecer como una simple preparación de los niños en su entrada a la escuela primaria. De manera que, aunque quedaba patente su importante papel para asegurar a los niños una buena inserción en el ciclo de los estudios obligatorios y se esfuerce el establecimiento de una continuidad con ésta en la definición de su función y sus objetivos, se referirá más a las necesidades propias de los niños y a su derecho a vivir la plenitud de su presente que a establecerse como mera propedéutica de la enseñanza posterior. Al afirmarse así como elemento para constituir la mejora de la calidad de la vida del niño que vive en las sociedades contemporáneas, se establecerá como garante de derechos específicos de los niños más pequeños, y de su derecho a tener una vida social que sea propia de él y vivir su vida para él mismo. Por esta razón, las instituciones internacionales proclamarían el derecho de todo niño a asistir a un establecimiento preescolar, llamando la atención por primera vez sobre los niños que más frecuentemente son privados del mismo (los niños minusválidos, las zonas rurales, los pequeños emigrantes y los más desfavorecidos) a pesar de los esfuerzos especiales pero insuficientes hasta entonces realizados²¹⁰. En definitiva, el esfuerzo pedagógico se centraba en intentar hacer una síntesis de las dos pedagogías emergentes anteriormente mencionadas y de introducir en todos los dominios de experiencia una intervención pedagógica a la vez flexible y segura que sepa respetar los pasos autónomos de los niños, pero también estimularlos para que cada niño alcance la plenitud, la riqueza y la maestría en cada uno de estos dominios.

En cualquier caso, en los años ochenta, gran parte de los continentes asiático y africano desconocían todavía una mínima evolución del nivel preescolar dado que, frente a la dura tarea de tratar de escolarizar a los niños en la educación obligatoria, la falta de recursos materiales y humanos para ocuparse de los niños más pequeños impedía un mayor nivel de desarrollo. Asimismo, la educación preescolar encontrando en todo el mundo el más favorable ambiente en medio de las zonas industrializadas y, más todavía, entre poblaciones urbanas. De este modo, en la mayoría de los casos, las instituciones preescolares sólo existían en ciudades de cierto tamaño y, frecuentemente, destinadas o reservadas a niños de determinada procedencia social. En algunos casos las instituciones de este tipo reflejaban, por lo general, las características habituales de las existentes en las viejas metrópolis como en las ex-colonias francesas y británicas. En

²¹⁰ MIALARET, G. y VIAL, J.: *Historie mondiale de l'éducation: De 1945 à nos jours. Op. Cit.*, pp. 388-389.

cualquier caso, estos establecimientos eran excepcionales y venían a reflejar situaciones de desigualdad real, en lugar de contribuir a la paulatina eliminación de la misma. De este modo, en la década de los ochenta ya se auguraba que el aumento inmediato de intervenciones en este grupo de países fuera a costar bastante. Algunos organismos internacionales contribuían a financiar y a organizar acciones, del mismo modo, ciertos programas corrían a cargo de determinados países mediante convenios bilaterales y de organizaciones confesionales pero, por lo general, sólo cabía esperar que, en algunos países a medida que su situación económica y social prosperase, se fuera ejerciendo lentamente una labor mayor y más sistemática al respecto²¹¹.

En esta época, también se señalaba la diversidad de los tipos de establecimientos preescolares correspondiéndose con la gran variedad de modos de funcionamiento. No obstante, ya se comprobaba una evolución en el estilo de funcionamiento de todos los tipos de establecimientos conducentes frecuentemente a la creación de nuevas fórmulas de educación preescolar, que son susceptibles de responder mejor a las necesidades formuladas por las familias. Esta evolución se hace en cuatro direcciones que, según Mialaret, en los años ochenta se orientaban hacia²¹²:

- Mayor flexibilidad en las modalidades de acogida, bien sea por una extensión de los horarios de apertura y del calendario anual o por la añadidura de servicios de guardia y de ocio, complementarios del establecimiento de educación preescolar, a menudo funcionando en los mismos lugares con otro personal y esforzándose (en el mejor de los casos) por ofrecer otros tipos de actividades. A pesar de ello, este esfuerzo de flexibilidad a menudo se topaba con obstáculos administrativos y con privilegios corporativos que conducen a veces sólo a soluciones parciales que tenían más en cuenta las necesidades de los adultos que las de los niños apuntando la idoneidad de organizar el trabajo de los adultos (padres y educadores) de modo compatible con un ritmo de vida favorable para el desarrollo armonioso de los niños más pequeños.
- Más movilidad, el establecimiento preescolar que no debía contentarse más con esperar que los niños acudieran a él pues, a menudo, los que más lo necesitaban eran los que menos lo frecuentaban. A este respecto se señalaban algunas iniciativas innovadoras como el “educador-visitador” que dispensaba una educación a domicilio en presencia de los padres, los grupos de juegos (playgroup) llevados por las familias mismas o los

²¹¹ GARCÍA GARRIDO, J. L.: “Trayectoria histórica de la educación preescolar”. *Op. Cit.*, p. 60

²¹² MIALARET, G. y VIAL, J.: *Historie mondiale de l'éducation: De 1945 à nos jours*. *Op. Cit.*, pp. 389-392.

programas de televisión dirigidos a los padres, los educadores o a los propios niños reunidos en los hogares o los establecimientos preescolares.

- Mayor apertura hacia las familias y la comunidad en el acceso al establecimiento. De modo ocasional o regular, eran llamados a participar en las actividades, en los trabajos de equipo y, en menor medida, para la administración o a la gestión. Una parte más amplia era dedicada a los propios recursos de la comunidad y a la experiencia de los niños adquirida en su propio medio, afirmando el efecto benéfico de la existencia de lazos culturales entre los educadores y la comunidad, sobre todo en cuanto a las poblaciones marginadas y económicamente desfavorecidas. En los países multilingües el esfuerzo se dirigía hacia la necesidad de acoger al niño en su lengua materna y crear para los emigrantes jardines de niños bilingües donde por lo menos se procure establecer lazos con el medio de origen. No obstante, desde aquí todavía la educación preescolar se revela susceptible de garantizar los derechos propios de los niños que no pueden ser considerados independientemente de los derechos de las familias sino no coincidentes totalmente con ellos.
- Más cooperación con otros servicios sociales y el sistema educativo que, según la tutela administrativa bajo la que se encontraban los establecimientos preescolares —en colaboración o no con los servicios de asistencia social o de salud física o mental o de otro tipo— se encuentra o no facilitada para con los profesores. Se registraban nuevas fórmulas para hacer colaborar mejor al diverso personal, integrando servicios diversos consagrados a pequeña infancia, sin embargo, estas tentativas encontraban a veces dificultades en su desarrollo y su funcionamiento cuando los miembros del equipo multidisciplinar pertenecían a cuerpos profesionales de estatutos demasiado dispares. De ese modo, se constataba la misma cooperación con el cuerpo docente, que permite un buen enlace entre los servicios de preescolarización y la escuela primaria, era facilitada cuando el establecimiento preescolar estaba integrado en el sistema escolar y cuando los personales tenían formaciones y estatutos profesionales equivalentes. Ya se identificaba la actual tendencia de ir hacia una integración más fuerte, aunque los países que se encontraban en la creación de una educación preescolar hasta entonces inexistente generalmente la colocaban bajo la tutela del ministerio de la Educación.

En resumen, estas tendencias, que siguen resultando de gran actualidad, hacia mejores formas más flexibles, más móviles, más abiertas y concertadas en la acción, se revelaban particularmente benéficas cuando realmente eran tenidas en cuenta las necesidades de los niños y no demasiado exclusivamente las de los adultos. Asimismo, en cuanto al estatus y formación de los educadores en los establecimientos preescolares se diferenciaban dos grandes categorías: con una ausencia total de calificación profesional hasta un nivel de formación de universidad de orden médica, social o

pedagógica. Pero, en general, el nivel de formación y estatus del personal eran más bajos que los del cuerpo docente de las escuelas elementales, confirmando dos tendencias claras entre una formación común a la de los maestros de la enseñanza elemental y de la enseñanza preelemental o al contrario de una formación separada con el fin de no impregnar de un carácter escolarizante esta etapa educativa; y, en cualquier caso, resaltándose como satisfactoria la solución intermedia adoptada en ciertos países que era en parte común pero con la especificidad propia y clases de reciclaje en común. Las reformas de programas de formación pretendían dar un mejor conocimiento de los niños y de sus necesidades en dominios fisiológicos, sanitarios, nutricionales, psicológicos y familiares, dar aptitudes al contacto con los niños pero también con los adultos y las comunidades, al trabajo en equipo, en planificar la acción educativa de un modo eficiente y creativo, a tener una actitud crítica enfrente de su propia acción educativa, a colaborar en trabajos de investigación. Sin embargo, las insuficiencias de la formación inicial y continua suscitaban por todas partes asociaciones nacionales que los profesionales organizaron para encontrar medios de mejora de su acción educativa, encontrando una audiencia internacional en el seno de la Organización Mundial para la Educación Preescolar (OMEP)²¹³.

Otra tendencia que se asentaba consistía en aumentar el personal de los establecimientos para una disminución de la proporción de los ratios, evolución facilitada en los países occidentales por la disminución de la natalidad y que se establecería cada vez más como criterio por el cual se juzgaba la calidad de la educación preescolar dispensada calificando de atrasados a los países donde este número todavía era bastante elevado. Si bien, también se denunciaba la complejidad del problema y su falta de estudio que conllevaba una falta de fundamento científico e incluso práctico porque se podían encontrar ejemplos de educación excelente o de menos calidad independientemente de dicho criterio y, además, se resaltaba el peligro del difícil equilibrio de este requisito entre la presión adulta y la autonomía infantil. Igualmente, una evolución que se percibía tendía a reivindicar la desfeminización de la educación preescolar una especialidad únicamente femenina, particularmente deseable frente el aumento constatado del número de niños de madres solteras en las sociedades

²¹³ *Formation et la condition professionnelle du personnel enseignant préscolaire (dans 40 pays)*, Comité italiano del OMEP con la colaboración de la UNESCO, 1970. Citado por MIALARET, G. y VIAL, J.: *Historie mondiale de l'éducation: De 1945 à nos jours. Op. Cit.*, pp. 393-394.

occidentales. A pesar de ello, se señalaba que la apertura de la educación preescolar a los hombres entrañaba el peligro de reforzar la posición proporcionalmente subalterna de las mujeres en las profesiones donde su presencia era ampliamente mayoritarias y su competencia estaba generalmente reconocida, como el ámbito del magisterio infantil²¹⁴.

Finalmente, en el curso de las dichas décadas, la investigación se orientó principalmente a la elaboración de programas de educación preescolar que se intentaban basar científicamente en una teoría del desarrollo. Afortunadamente la escuela infantil no habría esperado a los investigadores para inventar su pedagogía y hacerla progresar, de modo que la necesidad sentida de una aproximación científica más global se centró en considerar a los niños en sus interrelaciones con el medio cercano. Estos estudios permitirían definir mejor en qué consiste la competencia educativa y podrían tener repercusiones sobre la formación, aunque, si bien eran numerosas las reformas de sus programas éstas se centraban más en los contenidos que en las modalidades que ellas mismas debían hacer el objeto de su investigación. Esta premisa avanzaba la necesidad de la preparación en la cooperación de los trabajos en la investigación-acción que necesita de la colaboración de los profesores²¹⁵.

Con todo, hacia los últimos años del siglo XX la atención y educación de la primera infancia se caracterizó por un importante desarrollo de los programas en el nivel mundial, aunque muy a menudo se debió a la iniciativa y la ayuda de entidades privadas y caritativas. Se observó un aumento considerable del número de niños que recibían cuidados en guarderías o centros de atención infantil, fuera del hogar familiar, y también del número de niños que participaban en actividades de aprendizaje estructuradas con una finalidad definida, antes de haber cumplido tres años y sobre todo después de esa edad. Los programas destinados al segundo grupo de edad — educación preescolar, jardines de la infancia o educación de la primera infancia — acabaron siendo homologados como integrantes de la enseñanza preescolar, correspondiente al nivel 0 de

²¹⁴ MIALARET, G. y VIAL, J.: *Historie mondiale de l'éducation: De 1945 à nos jours. Op. Cit.*, pp. 393-395.

²¹⁵ STUKAT, K.G.: *Current Trends in European Pre-school Research*. Windsor. Consejo de Europa y NFER Publishing Company, 1976. Y CHAZAN, Sr.: *International Research in Early Childhood Education*. Windsor. NFER Publishing Company, 1978. Citado por MIALARET, G. y VIAL, J.: *Historie mondiale de l'éducation: De 1945 à nos jours. Op. Cit.*, pp. 396-397.

la CINE²¹⁶. A finales del siglo XX, se había impuesto por doquier el modelo del centro preescolar público que ofrecía educación a niños de todos los medios sociales y funcionaba con personal altamente calificado, aunque conservando algunas especificidades nacionales en lo que respecta a los horarios, el grado de intervención de los poderes públicos y la organización de las actividades. En cuanto al desarrollo de los programas no formales, su evolución tuvo como resultado una aplicación bien distinta — como consecuencia de su propia esencia por la que asumen las propias condiciones donde se aplican, adecuándose a las muy distintas condiciones sociales, económicas, étnicas, etc., de los países y sistemas educativos — que planteaba y asentaba la premisa de la inexistencia un modelo único organizativo de educación no formal y amplificando su diversidad todavía más²¹⁷.

3.2 La atención y educación de la primera infancia en los tratados internacionales.

Sin duda otro factor que ha contribuido decisivamente a la reflexión y al debate sobre la primera infancia es el proceso silencioso y decisivo de reconocimiento de los derechos de la infancia en las sociedades occidentales y el desarrollo de políticas sociales destinadas a este grupo poblacional. En este sentido, las políticas y los derechos de la infancia “configuran en sí mismas, en última instancia, formas de interrelación entre la infancia y los adultos como grupos o categorías sociales”²¹⁸. Ya en el primer capítulo de este trabajo se aborda el surgimiento, durante la primera mitad del siglo XX, de varios instrumentos internacionales que se refieren específicamente a los derechos del niño y que implícitamente incluyen a la primera infancia dentro del conjunto global de la niñez al que se dirigen. En primer lugar, nos remitimos a la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (adoptada por la A.G. de NN.UU. el 10 de diciembre de 1948) y años más tarde, en 1959, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptaba la *Declaración de los Derechos del Niño*, adoptada por la A.G. de NN.UU. en noviembre

²¹⁶ La definición de la enseñanza preescolar es la siguiente: “Programas de la etapa inicial de la instrucción organizada que están primordialmente destinados a preparar a niños muy pequeños –de tres años o más, por regla general– a un entorno de tipo escolar y coadyuvar a la transición del hogar a la escuela”. Bajo diferentes denominaciones –educación infantil, educación preescolar, jardín de la infancia o educación de la primera infancia– constituyen el componente más formal de la AEPI. Una vez finalizados estos programas, la educación de los niños prosigue en el nivel 1 de la CINE. UNESCO: *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación: CINE 1997*. París, UNESCO 1997. (BPE.98/WS/1).

²¹⁷ YOUNG, M.E. y FUJIMOTO, G.: “Desarrollo infantil temprano: lecciones de los programas no formales”. *Op. Cit.*, p. 5.

²¹⁸ CASAS, F.: *Infancia: perspectivas psicosociales*. Barcelona. Paidós, 1998, P. 29.

de 1959, que iniciaba una nueva tarea pendiente en la aproximación al concepto de la infancia, por mucho que, no se debe olvidarlo, se trate de un concepto claramente evolutivo²¹⁹.

En cualquier caso, sería en la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1989 que se adoptara la *Convención sobre los Derechos del Niño* (CDN) en calidad de instrumento jurídico vinculante relativo a los derechos humanos y ratificado más ampliamente en el mundo entero. El establecimiento de su base tomó en consideración, entre otros, la *Declaración de los Derechos del Niño* y, por supuesto, la *Declaración Universal de Derechos Humanos* para, en noviembre de 1989, refrendar la Resolución 44/25 sobre la *Convención de los Derechos del Niño* estableciendo en más de 50 artículos de manera firme y clara que: a partir del hecho reconocido de que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencias especiales, el niño debe recibir la protección y asistencia necesarias, que ha de crecer en el seno de una familia en un ambiente de felicidad, amor y comprensión, y que debe ser educado y preparado para la vida, recordando sus derechos sociales y jurídicos; instando a los Estados a respetar estos derechos y a asegurar su aplicación, para lo cual éstos han de tomar las medidas apropiadas para garantizar el compromiso que asumen en esta *Convención*. Este documento explicita de manera amplia todas las acciones necesarias a llevar a cabo para el mejor desarrollo del niño, de la cual, por su marcada relación a los fines de la educación y atención de la primera infancia se extraen algunas ideas principales de su articulado²²⁰:

“Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley, y con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas que estimen pertinentes”. (Artículo 3.)

“Los Estados partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y servicios”. (Artículo 24.)

²¹⁹ CIIMU: “La infància en situació de risc. Infància i Legislació”. En *La infància i les famílies als inicis del segle XXI*. Vol. V. Barcelona. Institut d’Infància i Món Urbà, 2002. P. 17.

²²⁰ La *Convención* entró en vigor el 2 de septiembre de 1990, después de haber sido ratificada por 20 Estados. En 2004 entraron en vigor dos protocolos facultativos (uno relativo a la venta de niños y la prostitución y pornografía infantiles; y otro relativo a la participación de niños en los conflictos armados). En mayo de 2006, eran 192 los países y territorios que habían ratificado la Convención. El último Estado en ratificarla ha sido Timor-Leste (2003). ACNUDH: *Convención sobre los Derechos del Niño*. Ginebra, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc_sp.htm (Consulta efectuada el 2 Agosto 2006).

“Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social”. (Artículo 27.)

Asimismo, por su relación con la educación y el desarrollo sano del niño, consideraba indispensable reflejar que:

“Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación”. (Artículo 28.)

Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:

“Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes”. (Artículo 31.)

De este modo, con el tratado de la CDN se inauguraba una nueva era de los derechos de la infancia en la que las recientes normas internacionales debían plasmarse en las leyes y prácticas nacionales y, desde su adopción, serviría como referente e inspiración para otros muchos instrumentos relativos a los derechos humanos como el *Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos del Niño* (1996). La *Convención* se basaba en cuatro principios fundamentales interdependientes: el derecho a la vida, la salud y el desarrollo (Artículos 6 y 24); la no discriminación (Artículo 30); la atención al interés superior del niño (Artículo 3); y el derecho a ser escuchado (Artículo 12). Asimismo, la CDN hacía hincapié en el bienestar y desarrollo del niño y pidiendo a todos los Estados Partes que velasen porque las opiniones del niño se tuvieran debidamente en cuenta, en función de su edad y madurez (Artículo 12). La *Convención* señalaba que se deben impartir al niño la dirección y orientación apropiadas para que ejerza los derechos que se le reconocen “en consonancia con la evolución de sus facultades” (Artículo 5), así como el derecho del niño a la educación, pidiendo que se implante la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos (Artículo 28). El derecho se extendería a la protección de otros más específicos como el de la educación cuando estipulaba las condiciones para el cumplimiento del mismo para el que, sin ninguna duda, la atención especial a la primera infancia resultaba crucial para asegurar la consecución del mismo. También pedía a los Estados Partes que prestasen la asistencia apropiada a los padres y representantes legales del niño para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza de éste, y que velasen por la creación de

instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños, en particular de aquellos cuyos padres trabajan (Artículo 18). Sin embargo, la *Convención*, en sí misma, contenía pocas disposiciones que se refiriesen específicamente a los niños más pequeños, pues en todas destacaba a la niñez en su conjunto, sin particularizar específicamente en la primera infancia. Ello quedaba patente en el hecho de que su artículo 1 afirmase que “por infante se entiende a todo ser humano menor de 18 años de edad”, pues demuestra que se trata de una definición enormemente amplia pues las características biológicas, psicológicas y sociales de un niño o niña de cuatro años, por ejemplo, son bien distintas de las de cualquier adolescente²²¹.

De igual modo, la CDN ha originado tensiones entre su creación como marco universal y los contextos culturales específicos pues establece una norma muy determinada. Por un lado y a modo de ejemplo, aunque reconoce que los padres son los primeros responsables del niño, afirma también que deben proporcionarle la dirección y orientación “apropiadas” para que éste ejerza los derechos que se le reconocen, razón por la que se puede interpretar que esto supone que los padres deben adaptar su conducta para tener en cuenta los derechos del niño tal como se formulan en la *Convención*, y que la capacidad cada vez mayor del niño para tener un poder autónomo sobre su vida y ejercer sus derechos tiene más peso que el derecho de los padres a decidir qué es lo mejor para él. A este respecto, una de las propuestas fue que en la CDN figurase una disposición análoga a la *Carta Africana*²²² sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, pero ésta fue rechazada por considerarse que la *Convención* no era un instrumento adecuado para imponer obligaciones a los niños²²³. Tentativa que también presentaba su polo opuesto con otra demostración de la controversia que la *Convención* suscita, también ante el establecimiento de la relación directa entre el niño y el Estado en la medida que el Estado tiene poder para intervenir en favor del niño si el interés superior de éste lo exige, aunque también destaca la importancia del papel de los

²²¹ CIIMU: “La infància en situació de risc. Infància i Legislació”. En *La infància i les famílies als inicis del segle XXI. Op. Cit.*, p. 17.

²²² Esta *Carta*, añade un aspecto suplementario al imponer al niño el deber de “contribuir a la cohesión de su familia y respetar a sus padres, superiores y personas mayores en cualquier circunstancia, asistiéndolas en caso de necesidad”. ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY: *African Charter on the Rights and Welfare of the Child*. OUA, 1990. [Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño], OAU (Doc CAB/LEG/24.9/49).

²²³ ALSTON, P., TOBIN, J. y DARROW, M.: *Laying the Foundations for Children's Rights, An Independent Study of Some Key Legal and Institutional Aspects of the Impact of the Convention on the Rights of the Child*. Florencia. UNICEF, 2005.

padres, algunos países han objetado estas disposiciones argumentando que era necesario encontrar un equilibrio entre los derechos de los niños y los de los padres, por un lado, y el riesgo de una intromisión de los poderes públicos en la esfera privada, por otro lado. Estos y otros ejemplos ilustran las dificultades que plantea la adopción de un marco normativo universal. No obstante, el acogimiento prácticamente unánime de la *Convención* y el establecimiento de procedimientos de rendición de cuentas por conducto de una supervisión periódica de las Naciones Unidas confieren a este instrumento una fuerza que muy pocos tratados internacionales pueden igualar. En este sentido y a pesar de sus imperfecciones y generalidades, la *Convención sobre los Derechos del Niño* ha contribuido innegablemente a configurar las políticas de protección de los derechos del niño en general, comprendidos los de los niños más pequeños en la época más reciente.

A pesar del reconocimiento científico en el hecho de que suministrar servicios de atención y educación a la infancia de buena calidad podía ser un poderoso medio para garantizar los derechos de los niños más pequeños, en especial los vulnerables y desfavorecidos, no fue hasta la Conferencia Mundial de *Educación para Todos* (EPT), celebrada en Jomtien, Tailandia, en marzo de 1990, que se incluyen especificaciones en relación con la atención y educación de la primera infancia, a partir de los principios generales planteados en la *Convención de los Derechos del Niño*. Así, la primera Conferencia Mundial de la EPT, acuñaba la noción de Necesidades Básicas de Aprendizaje y hace imprescindible que los primeros años de la vida deben asegurar precisamente aquellas competencias básicas²²⁴. De manera que en la *Declaración Final* se incluyen, como elemento central de la ampliación de los medios y el alcance de la Educación Básica, las siguientes precisiones en términos más detallados: “La educación comienza con el nacimiento. Ello exige el cuidado temprano y la Educación Inicial de la infancia, lo que puede conseguirse mediante medidas destinadas a la familia, la comunidad o las instituciones, según convenga”. Asimismo, el marco de acción resultante de la reunión recomendaba: “La expansión del cuidado a la primera infancia y las actividades de desarrollo, incluyendo intervenciones por parte de la comunidad y la familia, especialmente para niños pobres, desfavorecidos e incapacitados”. En marzo de

²²⁴ *Declaración Mundial sobre Educación para Todos*. “Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje”. Jomtien, Tailandia, 5 al 9 de marzo, 1990. Art. 5. <http://www.oei.es/efa2000jomtien.htm> (Consultado en diciembre de 2007).

1990, la comunidad internacional educativa reunida en Jomtien anunció la *Declaración Mundial de la Educación para Todos* en la que reconocía la igualdad de oportunidades de todos los seres humanos de cubrir sus necesidades básicas educativas. Esta *Declaración* de Jomtien, centrada en el concepto de la educación básica, indicaba en su quinto artículo que *el Aprendizaje comienza en el nacimiento* e incorporaba la Early Childhood Care and Education (ECCE, Atención y Educación de la Primera Infancia) como un dominio implícito de la educación básica. Este hecho establecería más tarde que la provisión de estos servicios para la infancia pudiera desarrollarse a través de acuerdos implicando a las familias, a las comunidades o a los programas institucionales. La *Declaración* también afirmaba que la infancia, como base del aprendizaje humano, era un área de la educación que requería una atención de la política nacional y, por lo tanto, la infancia deja de ser considerada sólo como un dominio privado familiar.

En línea con todo lo anterior, también surgió el informe *La educación encierra un tesoro* por una Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, patrocinada por la UNESCO en 1996. Esta Comisión, presidida por Jacques Delors, trató de resolver una cuestión fundamental en los albores del nuevo milenio: ¿Qué tipo de educación será necesario mañana y para qué tipo de sociedad?

“Para hacer frente a los retos del siglo XXI, se plantea como indispensable asignar nuevos objetivos a la educación y, por consiguiente, modificar la idea que nos hacemos de su utilidad. Plantea trascender una visión puramente instrumental de la educación, percibida como la vía obligada para obtener determinados resultados (experiencia práctica, adquisición de capacidades diversas, fines económicos) y, más bien, considerar su función en toda su plenitud asociada a la realización de la persona. La educación — agrega — constituye un bien colectivo que no puede regularse mediante el simple funcionamiento del mercado. La finalidad principal de la educación es el pleno desarrollo del ser humano en su dimensión social. La educación a lo largo de toda la vida y la necesidad de avanzar hacia una «sociedad educativa» son, a juicio de la Comisión Delors, elementos claves para entrar al siglo XXI”²²⁵.

Desde estas premisas la educación a lo largo de la vida ya no resultaba un ideal lejano, sino un imperativo democrático con el que se pretende que cada individuo ejerza la capacidad de dirigir su destino en un mundo en que la aceleración del cambio,

²²⁵ DELORS, J.: *Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI*. Madrid. Santillana / Ediciones UNESCO, 1996. P. 18.

acompañada del fenómeno de globalización, tiende a modificar la relación de hombres y mujeres con el tiempo y el espacio. Una contribución central de este informe es su caracterización en cuatro aprendizajes fundamentales o pilares del conocimiento, indispensables para que una educación de este tipo pueda cumplir el conjunto de funciones que le demanda el siglo XXI: *Aprender a conocer, Aprender a hacer, Aprender a ser y Aprender a vivir juntos*. Pero, aún más relevante, la Comisión asignaba a la Educación Básica la connotación de “un pasaporte para toda la vida”, subrayando la importancia de la Educación de la Primera Infancia con estas frases:

“Además del inicio de socialización que los centros y programas permiten efectuar, se ha podido comprobar que los niños a los que se les imparte una educación destinada especialmente a la primera infancia están más favorablemente dispuestos hacia la escuela y es menos probable que la abandonen prematuramente que los que no han tenido esa posibilidad. Una escolarización iniciada tempranamente puede contribuir a la igualdad de oportunidades al ayudar a superar los obstáculos iniciales de la pobreza o de un entorno social o cultural desfavorecido. Puede facilitar considerablemente la integración escolar de los niños procedentes de familias inmigradas o de minorías culturales o lingüísticas. Además, la existencia de estructuras educativas que acogen a niños en edad preescolar facilita la participación de las mujeres en la vida social y económica”²²⁶.

Sin embargo, a este respecto lamentaba que la Educación de la Primera Infancia estaba todavía muy poco desarrollada en la mayoría de los países, y que aun en los países más industrializados había mucho por hacer, surgiendo la generación de programas de bajo costo en el marco de servicios comunitarios con fuerte presencia de padres, en particular, en aquellos países de escasos recursos. Asimismo, se hacía patente la necesidad de políticas educativas a largo plazo y de mecanismos que pudiesen garantizar la estabilidad y duración de los programas educativos, destacando la ineludible función del Estado en la educación como un bien colectivo que debía ser accesible a todos y que no podía someterse a una simple regulación del mercado. Por todo ello determinaba, a la vez, que correspondía al orden político fortalecer a la sociedad civil para participar en la formulación de las políticas, en la vigilancia de su cumplimiento y en la realización de las estrategias educativas.

²²⁶ DELORS, J.: *Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI*. Op. Cit., p. 69.

Asimismo, reafirmando el significado de la *Declaración Mundial* de Jomtien, en junio de 1996 se publicó, en diversos e importantes diarios del mundo el artículo “La educación, la mejor inversión”, suscrito por los máximos dirigentes de la UNESCO, UNICEF, el Banco Mundial, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y del Fondo de Población de las Naciones Unidas. En dicho artículo, se expresaba que resultaba inaceptable que en el mundo se gastase, en aquellas fechas, 800 billones de dólares anuales en armas y que no hubiera capacidad de destinar unos 6 billones de dólares al año para que en el año 2000 todos los niños en edad escolar pudieran estar en la escuela²²⁷. Sin embargo, la primera Conferencia de EPT, organizada por UNESCO, UNICEF, el PNUD y el Banco Mundial eludió referirse a la educación como un derecho y, además, aunque la conferencia adoptó el término *educación básica* y propuso una visión ampliada de ésta, no restringida a la educación escolar y a la infancia, esta visión no se plasmó en la realidad, ya que durante la década de 1990 las seis metas terminaron reduciéndose a una principal: la universalización de la educación primaria, y ésta a su vez al acceso y a la matrícula.

Con todo, la *Declaración* de Jomtien estipuló las inspiraciones conceptuales y políticas, pero no estimuló demasiado progreso en la expansión de los servicios para la infancia en los distintos países y así lo demostraba un estudio llevado a cabo en el 2000 para el décimo aniversario de la *Declaración*²²⁸ en el que se ponía de manifiesto que la visión del aprendizaje desde el nacimiento todavía estaba lejos de convertirse en realidad. La *Declaración* fue nuevamente refrendada por el Foro Mundial sobre la Educación realizado en Dakar, en abril de 2000, o *Marco de Acción de Dakar Educación para Todos*. De este modo, la comunidad educativa mundial reafirmaba su compromiso con la ECCE en el *Marco de Acción de Dakar* que incluía como el primero de sus seis objetivos: *La expansión y mejora del cuidado y la educación de la infancia, especialmente para los niños y niñas más vulnerables y desfavorecidos*. Este objetivo se establecía sin fijar límites numéricos ni un período de tiempo determinado, pero consideraba específicamente urgente que los gobiernos expandiesen el acceso, mejorasen la calidad y asegurasen la equidad en los servicios de ECCE. Esta

²²⁷ MAYOR, F., WOLFENSOHN, J., SPETH, J.G., BELLAMY C. y SADIK, N.: “The Education: the best investment”. *International Herald Tribune*, Sábado, 11 mayo de 1996.
<http://www.iht.com/articles/1996/05/11/edmajor.t.php> (Consultado el 8 de abril de 2008).

²²⁸ MYERS, R.: *Thematic study: Early Childhood care and development. Prepared for Education for All 2000 Assessment. Op. Cit.*, p. 4.

Declaración también enfatizaba que estos servicios debían ser comprensivos e integrales, dirigidos al crecimiento, el desarrollo y las necesidades de aprendizaje del niño de manera holística. Comparándolo con el artículo quinto de la *Declaración de Jomtien*, este objetivo definido en Dakar era más específico y directivo en términos de objetivos políticos. En el *Comentario* detallado del *Marco de Acción de Dakar* (párrafos 30 y 31) se enuncian algunos de los componentes clave de los programas para la primera infancia. Éstos deben ser “flexibles y adaptables, destinados a los niños, que sean adecuados a su edad y no simplemente una extensión del sistema escolar formal” y, además, “han de ser integrales, estar centrados en todas las necesidades del niño y abarcar la salud, la nutrición y la higiene, además del desarrollo cognitivo y psicosocial”. Asimismo, el *Comentario* señala la importancia que reviste “la educación de los padres y educadores en materia de atención infantil tomando como base las prácticas tradicionales, así como la utilización sistemática de los indicadores de la primera infancia”.

Tras Dakar, siguieron otros informes internacionales de radical importancia respecto a la Educación de la Primera Infancia y que refuerzan considerablemente la idea y concepción de la significación de esta edad para el desarrollo del individuo, como la *Declaración de Panamá* de julio del año 2000, en el informe se constata que se ha experimentado un incremento en las políticas de atención a la educación y el cuidado infantil en los países miembros de la OCDE durante la última década. A estos informes y declaraciones analizados previamente se unen otros como el informe del *Marco de Acción de Santo Domingo*, el informe del PNUD sobre Desarrollo Humano y Consumo, los informes de las *Cumbres sobre la Igualdad de la Mujer*, la *Declaración Universal de la Unesco sobre la Diversidad Cultural*, entre otros, que de una manera u otra, de forma directa o indirecta, abogan por el acuerdo internacional de brindar atención, cuidado y educación a la niñez, desde el mismo momento del nacimiento, y en alguna ocasión con referencia incluso a la etapa prenatal. Todo ello indica el grado de concienciación que progresivamente ha ido creándose en torno a este aspecto tan importante del desarrollo del ser humano. Los políticos habían reconocido así que el acceso equitativo al cuidado y la Educación de la Primera Infancia de calidad pueden reforzar los cimientos del aprendizaje durante toda la vida de todos los niños y apoyar las grandes necesidades educativas y sociales de las familias. Sin embargo, restaba a los

Estados y Gobiernos, así como a los órganos y organismos nacionales e internacionales que esta aspiración llegara a ser una realidad.

3.3 Las últimas aportaciones científicas en el desarrollo de la primera infancia.

Los múltiples datos científicos obtenidos en innumerables estudios e investigaciones han evidenciado que en esta etapa se sientan las bases, los fundamentos esenciales para todo el posterior desarrollo, así como la existencia de las grandes posibilidades que en ella se dan para el desarrollo y formación de las más diversas capacidades y cualidades personales. A este respecto, las ciencias biológicas contemporáneas, y sobre todo la neurología, ya advertían que la materia nerviosa, especialmente desarrollada en cantidad en la especie humana, no podía llegar a su evolución completa sin unos estímulos exteriores que provoquen unas reacciones que permitan a esas funciones ponerse en marcha, perfeccionarse y desarrollarse plenamente. En la actualidad, la evolución del conocimiento de las ciencias biológicas y neurociencias ha empezado a ofrecer evidencias sobre cómo el contexto social impregna el futuro de los individuos afectando a su salud, su desarrollo, su conducta y sus competencias, estableciendo el cerebro como órgano principal del cuerpo humano determinante en los gradientes en salud y bienestar, comportamiento y lectoescritura. La neurobiología y otras disciplinas que investigan sobre el cerebro han cobrado una influencia especial en las últimas décadas, ya que han puesto de manifiesto la función que desempeñan los primeros años de la vida en la formación de este órgano humano²²⁹.

Como es sabido, el cerebro es el órgano principal que controla las funciones generales de todos los mamíferos (metabolismo, reproducción, respiración, el sistema cardiovascular, el sistema inmunológico, las emociones, la conducta, la respuesta al estrés o al dolor, el aprendizaje y otras funciones), de manera que las experiencias basadas en el desarrollo biológico y en este órgano vital se han convertido en el centro de interés de la investigación científica y, especialmente, psicológica²³⁰. El cerebro se compone de miles de millones de neuronas que tienen el mismo código genético, pero a

²²⁹ MUSTARD, J.F.: "Early Child Development and the Brain – The Base for Health, Learning, and Behavior Throughout Life". En YOUNG, M.E. (Ed.): *From Early Child Development to Human Development*. Washington. The World Bank, 2002. Pp. 375-391.

²³⁰ LEDOUX, J.: "Emotion, Memory and the Brain". *Scientific American Special Edition*, nº. 12, vol.1, 2002. Pp. 62-71.

medida que el cerebro se desarrolla a través de la experiencia durante la primera infancia, las neuronas en distintas partes del cerebro adquieren, a través de la activación genética específica, funciones que se relacionan con procesos sensitivos específicos como la visión, el oído o el tacto. De este modo, se establece como el primer punto determinante en dicho proceso es que el estímulo al que esas neuronas sensitivas están expuestas tiene lugar en los críticos y sensibles primeros años del desarrollo (incluyendo el periodo en el útero) y, además, es cuando se establecen muchas de las funciones cerebrales²³¹. El segundo aspecto biológico que es relevante a la experiencia y el desarrollo del cerebro en la primera infancia es cómo ésta afecta a la formación de conexiones (sinapsis) entre las neuronas para establecer las vías para las distintas jerarquías cerebrales que dominan y controlan nuestras respuestas intelectuales, emocionales, psicológicas y físicas a los estímulos²³². Los conectores de neuronas (sinapsis) se forman rápidamente en los primeros años de la vida, alcanzando su densidad máxima a la edad de tres años. Debido a esta característica de la formación de las sinapsis, los tres primeros años de la vida se consideran los más importantes para el desarrollo del cerebro humano hasta alcanzar el nivel propio de los adultos.

Por todo ello, en lo que se refiere a aspectos muy específicos del desarrollo del cerebro, se concibe que se dan unos “periodos críticos”, antes de los tres años de edad, durante los cuales este órgano tiene que recibir una estimulación adecuada porque, de no ser así, su desarrollo se ve alterado, a veces de modo permanente. Amplios experimentos se han estado llevando a cabo desde el descubrimiento de estos hallazgos, demostrando la existencia de un periodo sensitivo para el desarrollo y la conexión del cerebro que se da una sola vez en el caso de algunas de las funciones y sistemas sensoriales y que tienen lugar durante esa precisa etapa vital estableciendo el concepto de periodos críticos para el desarrollo del cerebro y sus funciones principales²³³. Parece, pues, claro que en la etapa temprana del desarrollo, cuando los sistemas biológicos para la visión, el sonido, el tacto y otras vías sensitivas se desarrollan, tiene lugar también la activación de los genes en las neuronas para establecer la diferenciación de sus funciones. De esta manera, el desarrollo físico y psicológico del niño está determinado

²³¹ KNUDSEN, E.I.: “Sensitive Periods in the Development of the Brain and Behaviour”. *Journal of Cognitive Neuroscience* nº 16, 2004. Pp. 1412-1425.

²³² KANDEL, E.R.: “The Molecular Biology of Memory Storage: A Dialogue Between Genes and Synapses”. *Science* nº 294, 2001. Pp. 1030-38. Y NELSON, C.A. “Neural Plasticity and Human Development”. *Current Directions in Psychological Science* nº 8, vol. 2, 1999. Pp. 42-45.

²³³ HENSC, T.K.: “Critical Period Regulation”. *Annual Review Neuroscience* nº 27, 2004. Pp. 549-579.

en gran parte por las experiencias en sus primeros años de vida, puesto que, en términos de conexiones neuronales, este proceso implica que debe darse la activación neuronal repetidamente para formar conexiones sinápticas más permanentes. Por ejemplo, la falta de una cantidad suficiente de luz en las primeras semanas después del nacimiento altera el desarrollo del sistema visual, imposibilitando por ejemplo la visión binocular; del mismo modo, un niño que no oye nunca hablar o que recibe cuidados muy insuficientes — como suele ocurrir en algunos orfanatos — corre el riesgo de padecer carencias en su desarrollo. Asimismo el papel de la interacción de la experiencia genética en relación con el cerebro ha sido introducida en los estudios de gemelos demostrando, por ejemplo, que gemelos idénticos no tienen la misma probabilidad de tener desórdenes de conducta mayores que su otro gemelo si han vivido experiencias diferentes durante la primera infancia; otro ejemplo bastante ilustrativo es cómo se describe la historia genética para la memoria en términos de “la biología molecular de la memoria como un diálogo entre genes y sinapsis”²³⁴, aunque queda claro que la formación de la memoria a largo plazo implica experiencias y expresión genética.

Todos esos efectos han conducido a considerar los primeros años de la vida como un largo periodo crítico, semejante a una ventana abierta a la posibilidad de desarrollarse, y que se cierra cuando el niño alcanza los tres años de edad. Sin embargo, para algunos científicos el concepto de los periodos críticos resulta en ocasiones demasiado estricto en su definición dado que el cerebro posee la capacidad de la plasticidad en algunas de sus partes que se están continuamente regenerando y se pueden desarrollar en condiciones normales a pesar de que este periodo sensible haya finalizado²³⁵. El hecho de que a los especialistas todavía les quede mucho por investigar acerca de la persistencia de esos efectos y de la aptitud del cerebro para superarlos, junto otras evidencias que demuestran que este órgano sigue desarrollándose, suscitan que la idea de la ventana abierta a la posibilidad de desarrollarse que se cierra a los tres años de edad no resulte fácil de aceptar. Por todo ello, si se quiere entender la primera infancia, aunque es cierto que existen algunos periodos críticos, se considera más apropiada la noción de “periodos sensibles” entendidos como los momentos del desarrollo en que la ausencia de determinados estímulos desemboca en una alteración de

²³⁴ KANDEL, E.R.: “The Molecular Biology of Memory Storage: A Dialogue Between Genes and Synapses”. *Op. Cit.* Pp. 1030-1038.

²³⁵ KNUDSEN, E.I.: “Sensitive Periods in the Development of the Brain and Behaviour”. *Op. Cit.* Pp. 1412-1425. Y GAGE, F.H.: “Brain, Repair Yourself”. *Scientific American*, September 2003. Pp. 46-53.

los mismos, pues son generalmente más prolongados que los periodos críticos y se caracterizan por una mayor flexibilidad en el ritmo de los aportes y experiencias al cerebro y en la aptitud de éste para aprender y desarrollarse a lo largo del tiempo. En este sentido, quizás no sea nunca demasiado tarde para adquirir una competencia (contrariamente a lo que supone la noción de periodo crítico), aunque sea preferible adquirirla lo antes posible.

En cualquier caso, la naturaleza de estos procesos condicionantes son ahora comprendidos mucho mejor a pesar de que su aplicación al desarrollo de las conexiones en diferentes partes del cerebro esté sólo comenzando a emerger. Se ha llegado a un amplio consenso entre los que comparten la “perspectiva del desarrollo” acerca de la primera infancia aceptando que el funcionamiento físico, mental, social y afectivo del niño pequeño difiere del funcionamiento de los niños de más edad y los adultos, comprendiendo distintas etapas de desarrollo, y que la experiencia en el primer período vital es la que tiene un efecto mayor en la diferenciación de las células nerviosas o neuronas en el cerebro para sus diferentes funciones en el mismo y la formación de conexiones (sinapsis) entre ellas, así como de procesos biológicos que afectan a la salud. Los trabajos de investigación han demostrado que el contexto global (físico y afectivo) en el que se desarrolla el niño tiene una repercusión en el desarrollo del cerebro, pues la exposición temprana a sustancias tóxicas como la nicotina, el alcohol y las drogas pueden tener efectos devastadores sobre el desarrollo del cerebro, especialmente durante el embarazo, que es el periodo de formación de este órgano; una experiencia negativa o la carencia de estimulación adecuada pueden tener en un niño pequeño efectos mucho más graves y duraderos que en un niño de más edad.

El concepto tratado hasta ahora es que el desarrollo cerebral y los procesos biológicos en los primeros años pueden afectar a la salud y el bienestar en la edad adulta, de manera que las condiciones de vida durante esta etapa pueden influenciar el desarrollo cerebral y biológico con serios riesgos, puesto que es a partir de la experiencia a través de las vías sensoriales durante la primera infancia que se determinan el desarrollo y funcionamiento de cuantas partes diferentes del cerebro y procesos biológicos se dan en el mismo. La evidencia constatable sobre la relación entre la primera infancia y la salud permite concluir que la experiencia de las múltiples vías sensoriales durante las primeras edades puede afectar a diversas funciones tales como el

lenguaje, la inteligencia o la conducta en etapas posteriores de la vida de los individuos. Este hecho es importante desde el punto de vista que demuestra que el gradiente en el nivel de salud y de bienestar en los adultos tiene sus precedentes en la primera infancia, así mismo concuerdan de manera consistente con los descubrimientos que se conocen actualmente sobre el desarrollo cerebral en los primeros años de vida y sus efectos en años posteriores en la vida adulta. Todo ello tendrá influencias determinantes en la inteligencia, la lectoescritura, el comportamiento y la salud mental y física²³⁶, de manera que desde la más temprana infancia hasta el principio de la escolarización se producen numerosas transformaciones en las facultades físicas, mentales, cognitivas y socioafectivas del niño que dejan una impronta en la adquisición de competencias y capacidades, así como en las formas de relacionarse, comunicar, aprender y jugar. Sin embargo, aunque el desarrollo de los niños pequeños se pueda sintetizar en principios generales de carácter universal, sus modalidades son muy diversas y están vinculadas a las capacidades individuales, las necesidades especiales, el sexo, el origen étnico y la condición económica, social y cultural.

Por todo ello, queda claro que los primeros años de la vida constituyen los de mayor significación para el desarrollo del ser humano y todos los estudiosos de la ciencia psicológica están totalmente de acuerdo en que en esta etapa se instauran las bases fundamentales del desarrollo de la personalidad, que en las sucesivas fases de la vida se consolidarán y perfeccionarán. Ello se fundamenta esencialmente por la gran plasticidad del cerebro en estas edades en la que se articulan diferentes sistemas fisiológicos, psicológicos y sociales de alta complejidad y que van a servir de base para el registro y fijación de las más variadas estimulaciones. Todo un esquema vital que se construye y desarrolla especialmente durante los 6 primeros años, hecho por el que la primera infancia se convierte en una etapa fundamental en el proceso de desarrollo y formación de la personalidad. Asimismo, esta afirmación es generalmente aceptada y compartida por el resto de profesionales que intervienen en los procesos de atención y educación de los niños más pequeños en aras de garantizar su bienestar, independientemente de las tendencias, teorías y escuelas a las que se adscriben. De ahí la extraordinaria importancia que reviste esta edad para el futuro del hombre como

²³⁶ STERNBERG, E. M.: *The Balance Within: The Science Connecting Health and Emotions*. New York. W.H. Freeman and Company, 2000. Y CYNADER, M.S. y FROST, B. J.: "Mechanisms of Brain Development: Neuronal Sculpting by the Physical and Social Environment". En: *Developmental Health and the Wealth of Nations*. Ed. Keating, D. P. y C. Hertzman. New York: Guilford Press, 1999.

individuo y como persona, y de la necesidad de conocer exhaustivamente sus particularidades: de tal modo que se pueda ejercer una influencia positiva en dichos mecanismos y estructuras que están en plena formación y maduración para alcanzar los máximos logros potenciales del crecimiento, posibilitando el desarrollo de individuos sanos, aptos y capaces de transformar al mundo y transformarse en este empeño.

Capítulo 4: Concepto actual de atención y educación para el desarrollo integral de la primera infancia: hacia una concepción inclusiva de su realidad.

4.2. La primera infancia en la actualidad.

El campo de la Primera Infancia²³⁷ se conoce con distintos nombres, tanto en diferentes países como dentro de uno mismo, según las referencias utilizadas por los diversos actores implicados en las distintas vías en que se da su atención. Anteriormente, se ha puesto de manifiesto cómo se construye y reconstruye la primera infancia, y también cómo la pedagogía y la práctica son configuradas por las circunstancias, las posibilidades y las limitaciones históricas a través de las distintas sociedades, y cómo se ven influidas por los múltiples discursos acerca de las necesidades y la naturaleza del niño. La primera infancia tiene también una dimensión política, caracterizada por disparidades acusadas — de recursos, de acceso y de posibilidades — que están condicionadas por factores mundiales y locales a la vez²³⁸. De este modo, la primera infancia se ha reinventado y caracterizado en función, entre otros factores, del procedencia social y geográfico del niño, de su sexo, de su origen étnico y de la riqueza o pobreza de su familia²³⁹. La primera infancia se ha entendido, institucionalizado y reglamentado de muy diversas maneras, según las sociedades y las épocas, por ello, aunque insistir en el uso de una definición estandarizada puede no ser un esfuerzo constructivo, resulta necesario comprender el alcance común de la Primera Infancia para tratar de establecer los aspectos generales que permiten una concepción global de sus representaciones.

En primer lugar, cuando se atiende a la duración de este período vital, en las publicaciones internacionales la expresión “primera infancia” (*Early Childhood*) designa el que precede a la edad de la etapa escolar y que es fijado en función de los

²³⁷ La UNESCO distingue este concepto al escribirlo en mayúsculas para marcar la diferencia entre esta disciplina y área profesional y la primera infancia referida al período inicial del ciclo de vida de una persona. En CHOI, S. H.: *¿Cuidado de la primera infancia? ¿Educación? ¿Desarrollo?* París. UNESCO, 2002. (Nota de la UNESCO sobre las Políticas de la Primera Infancia, 1).

²³⁸ MONTGOMERY, H., BURR, R. y WOODHEAD, M.: *Changing Childhoods: Local and Global*. Chichester. Wiley/Open University, 2003.

²³⁹ CUNNINGHAM, H.: “Los hijos de los pobres. La imagen de la infancia desde el siglo XVII”. *El derecho a tener derecho. Infancia, Derecho y Políticas Sociales en América Latina*. Volumen 2. Santafé de Bogotá. UNICEF, 1999. Pp. 251-266.

criterios en cada país. No obstante, según los autores, esta designación abarca acepciones variables en función de si los primeros aprendizajes escolares (5-6-7 años) posteriores son incluidos o excluidos, diferencia muy importante cuando se trata de caracterizar las políticas y pedagogías para la primera infancia; pues, en el primer caso, los aprendizajes cognoscitivos (leer, escribir, contar) están en el centro de las discusiones epistemológicas, mientras que en el segundo, son más bien las adquisiciones que los preceden — vinculadas a un desarrollo social, cognoscitivo y afectivo concebido de un modo global u holístico — las que ocupan un lugar principal en las preocupaciones educativas. Ahora bien, si la escolarización indica el fin de la “primera infancia”, ¿cuál es el límite inferior? Es decir, ¿cuándo comienza la “primera infancia”? Especialmente en lo que refiere a las políticas institucionales ¿comienza con el nacimiento o después de éste?, ¿con el destete o el paso a una alimentación mixta (entre 6 y 12 meses según las costumbres)?, ¿con el inicio de la marcha hacia 12-14 meses?, ¿con la adquisición de la limpieza y el control de esfínteres, entre 2 y 3 años (mucho tiempo exigida para entrar en la escuela maternal en países como Francia y Bélgica)? o ¿hay que tomar en consideración la habilidad del lenguaje (3 años, si se trata de comunicar con un adulto ajeno a la familia, mucho más temprano si se trata de comprender un mensaje hablado)? La respuesta dada en cada caso dependerá, de una parte, del saber acumulado por las prácticas empíricas, los conocimientos médicos y las investigaciones de los psicólogos de la infancia; y, por otra parte, de las normativas que delimitan las edades de admisión y fin de las instituciones de acogida antes de la escolarización formal.

En cualquier caso, estas dos series de datos cubren la realidad sólo parcialmente, pues los límites reglamentarios de edad son sólo unos indicadores, ya que los niños pueden entrar en la escuela elemental de modo anticipado o tardío con relación a la edad legal y, por ejemplo en ciertos países emergentes, la edad legal, basada sobre la de los países desarrollados, no corresponde a la edad real de numerosos niños, escolarizados más tarde por razones múltiples. Asimismo, en la medida que las instituciones dedicadas a la primera infancia funcionan con edades fronterizas y las relaciones entre padres e instituciones están vinculadas a la edad de los niños, se pueden distinguir dentro de la “primera infancia”, según la forma de cuidado que existe fuera de la familia, dos o tres etapas que parcial pero frecuentemente se solapan: a) edad de la guardería infantil o de las nodrizas (niñeras); b) edad del jardín de infantes, de las

guarderías o de la escuela maternal y c) edad de los primeros aprendizajes preescolares (centros de educación preprimaria) o a principios de la escolaridad formal. Consecuentemente, unas estarán centradas en los cuidados y la estimulación psicológica de los bebés (modelo de la puericultora), otros sobre el desarrollo afectivo y la socialización del niño entre 2-5 años (modelo del jardín de infantes o de la educadora) y los últimos se orientan en base a las adquisiciones cognoscitivas preescolares o escolares (modelo de la maestra de escuela, de escuela maternal o de las clases infantiles). De este modo, el currículum preconizado e impuesto, a su vez, en la formación de los profesionales permite conocer mejor los referentes culturales y las diferentes prácticas pedagógicas para la primera infancia en los diferentes países en función del modelo y la tutela del ministerio o institución competente (Bienestar social, Salud, Educación o de la Universidad) bajo la autoridad que se rijan. Finalmente, en ciertos países, las orientaciones políticas actuales se están dirigiendo hacia una “educación integrada”, procurando no segmentar entre varias instituciones y especialistas que tradicionalmente se encargaban de los niños entre 0-7 años.

En la línea señalada, también cabe mencionar que las organizaciones internacionales tampoco tienen una expresión común sobre la que exista consenso para evitar los debates sobre qué nombre usar cada vez que se elabora un documento interinstitucional, si bien cada una de ellas ha puesto el énfasis en la expresión que mejor se adapta a su política. La preocupación por la atención integral de la primera infancia se pone de manifiesto en los análisis realizados por las organizaciones educativas y en las recomendaciones derivadas de los encuentros internacionales, que señalan la importancia de una educación precoz y la relevante labor que cumplen la familia, la mujer y la sociedad civil en dicho propósito. Sin embargo, a pesar de que las políticas y los compromisos internacionales se encuentran en casi todas las agendas políticas, no hay una concepción universal consensuada que los representantes políticos de los gobiernos hayan aceptado como válida pues, dentro de la política institucional, las diferentes etiquetas se han convertido en un tema de debate. Para las organizaciones, la selección de un término sobre otro está estrechamente vinculada al mandato institucional que se espera ejecutar y por ello este tipo de discrepancias — no su comprensión de la psicología o el desarrollo del niño — es difícil de reconciliar. En el nivel de cada país, los ministerios de educación pueden privilegiar unas acepciones sobre otras en la base de que es más fácil justificar iniciativas e inversiones en

educación que en el cuidado de niños de corta edad, de distinguirlas para asignar diversas responsabilidades a las diferentes áreas de intervención o de acompañar las estrategias de movilización de la comunidad con el objeto de solicitar contribuciones de esta última en tanto que, en términos de financiación, el gobierno otorga prioridad a otras. A pesar de ello, más adelante se podrá comprobar cómo algunas concepciones y disposiciones al respecto han acabado imponiéndose y siguen avanzando su expansión.

Con todo y a diferencia de la educación primaria también designada por diferentes nombres, no existe una comprensión relativamente común con respecto a qué se refiere la Primera Infancia y a cómo se implementan las intervenciones en la misma. Los términos asociados con la Primera Infancia van más allá de ser simples etiquetas: implican diferentes propósitos, prácticas pedagógicas y modalidades de provisión, además de la diversa condición social y económica del personal involucrado. La variedad de términos es tan amplia que incluso, a menudo, la propia identidad de la Primera Infancia como una disciplina distintiva ha llegado a cuestionarse. Las autoridades educativas u otros que tienden a visualizar la primera infancia desde el punto de vista educativo, han popularizado el uso del nombre Educación de la Primera Infancia (ECE)²⁴⁰, donde el aprendizaje constituye una parte esencial de esta tradición. En ese sentido, el Cuidado y Educación de la Primera Infancia (ECCE) surge como una ampliación de la ECE, que agrega el componente cuidado, y que se puede encontrar con un cambio en el orden, Educación y Cuidado de la Primera Infancia (ECEC), cuando quiere conservarse el énfasis en la educación. También existe el término Cuidado de la Primera Infancia (ECC) sin el componente educación, que en el mundo en vías de desarrollo tiende a asociarse con atención a la salud, nutrición e higiene del niño, mientras que en el mundo desarrollado con frecuencia se entiende como un servicio social prestado a mujeres laboralmente activas con hijos de corta edad. Históricamente, también se ha asociado la ECC a servicios sociales institucionalizados para niños desfavorecidos, mientras que la ECE se ha considerado un servicio dedicado a los procesos iniciales de aprendizaje del niño²⁴¹. En un esfuerzo por enfatizar la inseparabilidad de la ECC y la ECE, los investigadores han recuperado la palabra

²⁴⁰ Las siglas corresponden a la versión inglesa de los términos a saber: *Early Childhood Care* (ECC), *Early Childhood Education* (ECE), *Early Childhood Care and Education* (ECCE), *Early Childhood Education and Care* (ECEC), *Early Childhood Development* (ECD) y *Early Childhood Care and Development* (ECD).

²⁴¹ HADDAD, L.: "An Integrated Approach to Early Childhood Education and Care". *UNESCO Early Childhood and Family Policy Series*, núm. 3, octubre de 2002. Pp. 7-15.

Educare, si bien, en general, este término se ha utilizado fundamentalmente en el interior de la comunidad académica y no se ha propagado en el discurso político de los gobiernos. Otro término de creciente popularidad es el de Desarrollo de la Primera Infancia (ECD) que enfatiza el enfoque holístico que incluye tanto el desarrollo físico, emocional y social, como el cognitivo. Si bien el término ECD es considerado algo evasivo, por el hecho de ser integral y estar centrado en el niño — no en el agente social o en el proceso de cuidado o de educación — ha ganado terreno como uno de los términos más genéricos en este campo. Una variante común de éste es Cuidado y Desarrollo de la Primera Infancia (ECCD) que, una vez más, intenta salvar la brecha entre cuidado y desarrollo/educación frente a otra variante, Cuidado para el Desarrollo de la Primera Infancia que vuelve a hacer hincapié en el cuidado que afecta al desarrollo y al aprendizaje.

Hoy, muchos países, conscientes de la interconexión entre el desarrollo de la Primera Infancia y los procesos de desarrollo nacional han desarrollado o están desarrollando políticas o marcos de políticas de ECD y probando estrategias económicas para su consecución, asumiendo el reto de la promoción integrada y holística del desarrollo de la Primera Infancia dentro del contexto del desarrollo de la política nacional y su implementación, utilizando “Estrategias de Reducción de la Pobreza” o los Enfoques sectoriales amplios. Es importante profundizar con más detenimiento en este término pues no sólo es ampliamente utilizado y abarca todas las sub-áreas relacionados con los infantes; si no que, además, sus iniciativas enfatizan la importancia de planificar y llevar a cabo las políticas teniendo en cuenta las necesidades de TODOS los niños y niñas, confiriéndole una prioridad importante a la ayuda de la infancia vulnerable que vive en situaciones de alto riesgo, bajo un enfoque integral y de “ciclo de vida” para la supervivencia y el desarrollo infantil. En este sentido, se pone el énfasis en la educación, en el apoyo a los padres y en el desarrollo infantil holístico, que incluye actividades de salud, nutrición, condiciones de salubridad, educación y derechos y protección de la primera infancia y las mujeres; demostrando ser especialmente efectivas cuando se han desarrollado con la total participación de los gobiernos, las instituciones de la sociedad civil, los padres y las comunidades²⁴². La difusión internacional del enfoque integral de políticas ECD se inició esencialmente hacia la

²⁴² VARGAS-BARÓN, E.: *Planeación de políticas para el desarrollo de la primera infancia: Guías para la acción*. Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (CINDE). Colombia, 2006. Pp. 1-15.

última parte de los años 70 y, desde entonces, algunos países de todas las regiones del mundo han adoptado un enfoque intersectorial para su desarrollo. Con la adopción de los *Objetivos del Desarrollo del Milenio* (ODMs) y el *Marco de Dakar para la Acción de Educación para Todos* en la Conferencia Mundial sobre la Educación en 2000, emergió un enfoque más participativo e integral para la formulación de estas políticas. De manera que, en la actualidad, muchos estudios que realzan la importancia de adoptar este enfoque han influenciado a planificadores en diferentes naciones y una mayoría significativa de estos países están utilizando el enfoque integral para formular sus políticas nacionales o usando su marco en el desarrollo de estrategias económicas²⁴³.

Con todo, existen varios términos más en uso que son variaciones o diferentes combinaciones de los tres elementos clave — cuidado, desarrollo y educación de la primera infancia — o programas específicos que se elaboran en torno a ellos (por ejemplo, educación preescolar para la ECE). Desde la perspectiva del desarrollo del niño, estos tres conceptos no pueden ser considerados de forma independiente, pues todos se implican en una serie de procesos de aprendizaje que abarcan el desarrollo de la primera infancia durante los cuales el niño aprende acerca de su entorno y de su persona. Que la supervivencia y crecimiento del niño deben estar garantizados por una adecuada provisión de salud y cuidado nutricional, es algo obvio. Sin embargo el crecimiento físico del niño también debe ir acompañado de un proceso de aprendizaje apropiado. Consecuentemente, aprendizaje y crecimiento no pueden ocurrir en secuencia, pues son partes integrales del mismo proceso de desarrollo holístico, por lo que en la realidad, no se dan invariablemente institucionalizadas ni son practicadas de forma separada. Por ejemplo, es fácil encontrar un Departamento de Educación de la Primera Infancia que sea responsable de la gama completa de programas para la primera infancia incluyendo los servicios para menores de tres años y para los niños mayores. En la mayoría de los países desarrollados, la educación preescolar está centrada en el niño y enfatiza el desarrollo holístico de éste. En dichos casos, no se plantearía la necesidad de distinguir entre la ECE y la ECD. En algunos países en transición, la educación preescolar representa un término genérico utilizado para designar a los programas de la primera infancia que atienden a niños menores de tres años, categoría que en otros países equivaldría a la ECC. Sin duda, este galimatías terminológico está estrechamente

²⁴³ UNESCO: *Orientaciones para la implementación del proyecto de revisión de políticas para la primera infancia*. París. UNESCO/OCDE, 2004.

relacionado con el enfoque conceptual que se tenga de esta etapa, así como de la proyección de lo que deben ser, abarcar o concluir los sistemas de influencias educativas y asistenciales para los niños en estas edades.

Finalmente, los investigadores también han intentado unificar el campo bajo una sola etiqueta, aunque sin éxito. Un aporte importante al desarrollo de la educación infantil ha sido la difusión de los estudios científicos en las áreas de neurología y psicología cognitiva. Como ya he señalado con anterioridad, los descubrimientos científicos han demostrado que los tres primeros años de vida son críticos y decisivos en el desarrollo del ser humano, pues los cimientos del desarrollo de la inteligencia, la personalidad, el comportamiento social y el aprendizaje se forman a estas edades²⁴⁴. Además, destacan que los programas orientados a los niños pequeños pueden acarrear grandes beneficios, no sólo en términos individuales e inmediatos, sino también por los beneficios sociales, políticos y económicos a lo largo de toda su vida, ya que las habilidades que en ella se potencian revierten en la familia, la comunidad y la sociedad. En este sentido, la denominación tiene una importancia conceptual grande, ya que va más allá de un simple problema gramatical o una mera cuestión semántica, y se imbrica muy estrechamente con la propia concepción de la edad, de sus particularidades, y de hacia dónde ha de dirigirse el sistema de influencias educativas que permita la consecución de los logros del desarrollo y la manifestación de todas las potencialidades físicas y psíquicas de los niños en esta etapa de la vida. Igualmente, está interrelacionado con las causas y condiciones que explican el fenómeno del desarrollo y su vinculación con el proceso de educación, y en sentido más estricto, con el de la estimulación en las primeras edades. En cualquier caso, las representaciones sociales que acerca de la infancia tiene una comunidad dada constituyen un conjunto de saberes implícitos o cotidianos resistentes al cambio (independientemente de su validez desde cualquier disciplina científica), y tienen cuerpo de realidad psicosocial ya que no sólo existen en las mentes sino que generan procesos (interrelaciones, interacciones e interinfluencias sociales) que se imponen y condicionan la vida de los niños y niñas, limitando la posibilidad de experiencias o las perspectivas de análisis fuera de esta lógica²⁴⁵. Chombart de Lauwe indica cómo las representaciones sociales de la infancia

²⁴⁴ FUJIMOTO, G.: "Modalidades alternativas en educación inicial". PERALTA, M. V. y Salazar, R. (comp.): *Calidad y modalidades alternativas en educación inicial*. La Paz. Ed. CERID/MAYSAL, 2000.

²⁴⁵ CASAS, F.: *Infancia: perspectivas psicosociales*. Op. Cit., p. 28.

podrían constituir un excelente test proyectivo del sistema de valores y de aspiraciones de una sociedad²⁴⁶. Las representaciones caracterizan a quienes las expresan pero, sobre todo, a aquéllos que son designados. En el caso de la representación social de la infancia, ésta tiene que ver directamente con el pasado de cada uno de nosotros, con nuestra descendencia, y con el porvenir de cada grupo humano; interesa por tanto a los individuos y a las sociedades sin excepción. En este sentido, dada la naturaleza polifacética de la primera infancia, la existencia de varias etiquetas puede ser inevitable. De hecho, el abanico de intereses institucionales puede ser tal que la búsqueda de una etiqueta unificadora podría ser un esfuerzo infructuoso. Mientras tanto, el mismo nombre o término puede ser interpretado de forma distinta en distintos contextos sociales, culturales y lingüísticos. Y, dependiendo de la edad de iniciación escolar, el concepto de primera infancia, o de primera infancia como constructo político, variará. En consecuencia la comparación — con mayor razón la unificación — de nombres distintos puede ser un esfuerzo inútil. En términos de realizar comparaciones internacionales, sería fundamental contar con una definición operacional que pudiera caracterizar las políticas de los distintos países de forma independiente a los términos empleados. Más importante aún, poner énfasis en los nombres asignados a la Primera Infancia puede restarle atención a otros temas igualmente importantes, tales como la forma en que los servicios para la primera infancia son establecidos y garantizados sin importar cómo se denomine — están relacionados con otros servicios educativos y sociales para niños de edad escolar —.

El tema de las etiquetas no es un tema puramente conceptual que deba ser analizado desde el punto de vista de las teorías de desarrollo del niño. Más bien, está inextricablemente relacionado, entre otras cosas, a responsabilidades institucionales y a los mandatos de los actores involucrados, que no pueden ser manejados de forma eficiente sin una clara postura política sobre la Primera Infancia. La elaboración de una posición que represente a todo el gobierno o que pueda ser suscrita por todos los actores, comparada con las diferentes etiquetas a utilizar, podría ser un buen punto de partida para el desarrollo de políticas para la Primera Infancia. La percepción de la primera infancia como base fundamental del aprendizaje permanente y componente

²⁴⁶ CHOMBART DE LAUWE, M. J.: "La représentation sociale dans le domaine de l'enfance". En JODELET, D. (Ed.): *Les représentations sociales*. Paris. PUF, 1989. Citado por CASAS, F.: "Children's Rights and Children's Quality of Life: Conceptual and Practical Issues". *Social Indicators Research*, Volume 42, Number 3 / November, 1997. Pp. 283-298.

clave en los objetivos principales de las agendas globales y nacionales en política educativa, social y familiar se ha convertido en una realidad de plena actualidad. Este hecho, ha dado lugar a la adopción de distintos tipos de medidas en los países desarrollados y al desarrollo en la provisión de una respuesta de los diversos sistemas educativos al reto que plantea la institucionalización de esta etapa. Aunque los distintos organismos internacionales no utilicen la misma terminología²⁴⁷, todos ellos reconocen las ventajas de este enfoque global, tanto en los programas de AEPI como en las familias, y también en la transición a la escuela primaria. Desde esta perspectiva, en la actualidad está generalmente aceptado que tanto el cuidado como la educación de la Primera Infancia tienen asignados tres fines fundamentales que constituyen la base esencial sobre la que puede lograrse todo el desarrollo posterior y aparecen de una u otra forma reflejadas en la mayoría de las políticas institucionales de todo el mundo, resumiéndose en los siguientes enunciados:

- Lograr el desarrollo multilateral y armónico de los niños, así como la más sana formación de su personalidad.
- Fortalecer sus habilidades como sujeto que aprende, y posibilitar la formación de intereses cognoscitivos.
- Preparar a estos niños de manera efectiva para su ingreso a la escuela y la continuidad escolar.

Básicamente, lo que se plantea como objetivo más general es el desarrollo máximo de todas las potencialidades físicas y psíquicas de los niños en esta edad, partiendo de lo que es propio y característico de esta etapa evolutiva del desarrollo. Este planteamiento es de singular importancia, pues expresa en sí mismo una posición frente a la tendencia de la “aceleración de la enseñanza” (contenidos de edades superiores que se conciben para las primeras edades en formas más simplificadas) que puede resultar en extremo nocivos para la integridad física y psíquica de los niños de estas edades. Esta etapa, de contenidos propios, cumple unos objetivos específicos que el profesor Gaston Mialaret ya analizaba en el informe realizado a tal efecto para la UNESCO el año 1979 y que, dada su actualidad, se resume en las siguientes líneas²⁴⁸:

²⁴⁷ CHOI, S. H.: ¿Cuidado de la primera infancia? ¿Educación? ¿Desarrollo? *Op. Cit.*, pp. 1-2.

²⁴⁸ MIALARET, G.: “World survey of pre-school education” *Educational studies and documents. New series* 19. Paris. UNESCO, 1976. *Op. Cit.*, pp. 29-35.

- **Objetivos sociales:** desde su nacimiento, el niño se desarrolla en el medio familiar, que le es indispensable para su evolución. De la calidad de ese medio, y sobre todo, de la calidad de las relaciones sociales que se establezcan entre los padres y el niño, dependerá la riqueza y la coherencia de su personalidad. El desarrollo de las diversas formas de sociabilidad constituye, pues, un objetivo importante para la Primera Infancia. A este respecto, procede mencionar todos los resultados de los trabajos científicos sobre la influencia del medio social y más especialmente sobre la del medio familiar. Cuando se conoce la importancia del lenguaje en la vida social, y más especialmente para el éxito escolar, se comprende claramente que las diferencias de medio social desembocan en diferencias de nivel lingüístico que a veces se interpretan como diferencias de nivel intelectual. Por consiguiente, debe asignarse un lugar importante a los ejercicios de lenguaje, a fin de que todos los niños desarrollen este medio de comunicación, indispensable para toda integración social ulterior. Los programas de actuación con los más pequeños tienen otras funciones sociales, habida cuenta de la evolución extraordinariamente rápida de nuestro mundo actual. Por ello, es indispensable que una parte de la actuación con los pequeños esté dedicada a desarrollar los mecanismos biológicos, motores, psicológicos y sociales que le faltan que van a permitirle, con ciertas posibilidades de éxito, enfrentarse a nuestra civilización contemporánea.

- **Objetivos educativos:** los programas de atención y educación de la Primera Infancia intentarán desarrollar todas las redes de comunicación que vinculan al niño con el mundo, ya sea físico o humano. En este sentido, es preciso que los programas para ayudar a cada niño a adquirir el mayor número posible de mensajes, en las mejores condiciones posibles. No es porque, más adelante, surgen nuevos medios de comunicación por lo que pierden importancia las relaciones emotivas; antes por el contrario, sostendrán, provocarán y enriquecerán los demás modos de comunicación y serán la base misma de todas las emociones de orden estético, emociones que con bastante frecuencia quedan descuidadas. Por ello, otro de los objetivos consiste en preparar a los niños a apreciar todos los matices afectivos de los mensajes, para que no reduzca el volumen y la calidad considerable de los intercambios humanos considerando únicamente la trama intelectual o verbal de los mismos. En este sentido, es

preciso también que el niño aprenda a utilizar esos cauces de comunicación para expresarse y para desarrollar lo que se denomina como creatividad, haciendo un esfuerzo especial para que el niño salga fuera de sí mismo y para que su personalidad se organice, estructure y desarrolle. Se puede incidir sobre el interior del niño no solamente desde el exterior, sino también ayudándolo a expresarse, ofreciéndole todas las ocasiones de creación, de invención, de imaginación, con lo que se facilitará su plenitud personal. El niño estará mejor adaptado si descubre él mismo, con su propia actividad, el modo de encontrar una solución a los problemas y su equilibrio psicológico será más estable, se trata de ayudar a los niños en estas edades a aprender a aprender, comprender y emprender.

- **Objetivos de desarrollo:** las investigaciones demuestran que los déficits se convierten en acumulativos, puesto que el niño con déficits tendrá menos posibilidades de evolucionar hasta alcanzar niveles normales, aun en el caso de proporcionarle posteriormente dichos estímulos. A este respecto, la pronta identificación y tratamiento o corrección de problemas relacionados con minusvalías físicas y mentales, desnutrición, infradesarrollo social, cognoscitivo y afectivo, etc., tendrán una solución más satisfactoria y en muchos casos definitiva en estos primeros años de la vida. Esta posibilidad de actuación preventiva va a ser determinante y fundamental. Se deberá seguir atentamente el desarrollo físico, motor, intelectual, afectivo y social del niño, para descubrir lo que pueda parecer que se sale del marco normal. En esa edad se puede corregir o cuidar fácilmente una ligera insuficiencia o un traumatismo; no hay que esperar a que esas perturbaciones se instalen de un modo más o menos definitivo para emprender la curación. Desde el período de Educación de la Primera Infancia, cabe ya iniciar unos ejercicios simples de compensación o de corrección. Hoy es perfectamente sabido que un pequeño defecto de articulación puede coartar la evolución del lenguaje o que una perturbación perceptiva en germen puede tener consecuencias incalculables para la evolución ulterior de la personalidad. Es, pues, muy importante que todos los adultos que están junto al niño tomen en consideración esos objetivos de detección, compensación y reeducación simples. Igualmente, han de poner los cimientos para un crecimiento saludable y

armonioso. Es preciso, pues, observar y hacer un seguimiento para que este crecimiento sea el adecuado.

Se ha comprobado que, a estos objetivos fundamentales, se han venido a añadir otros de índole tangencial en la medida que no representan necesariamente un fin en sí mismos para la primera infancia. Es decir, se hace referencia a la preparación para la escuela primaria y a la conciliación entre la vida familiar y la vida laboral de padres y madres. En cuanto a la necesidad de preparar a los niños pequeños para su escolarización en la enseñanza primaria, que exige personal calificado y una homologación oficial, su desarrollo sólo ha sido posible una vez que se ha podido o se puede garantizar de forma regular la satisfacción de las necesidades primarias de los niños pequeños en materia de nutrición, protección y cuidados. Por todo ello, se considera que la atención y educación de la primera infancia es no sólo un fin en sí misma, pero también, como se enuncia en los objetivos de la EPT, una base importante para el aprendizaje ulterior, en la medida que a través de sus programas puede preparar a los niños más pequeños para la escuela primaria. Ahora bien, este objetivo no puede convertirse en fin último y por ello resulta fundamental atender a los principales enfoques que se adoptan respecto a la transición de los niños más pequeños a la escuela primaria²⁴⁹: la “preparación para la escuela” y “preparación de la escuela”. Por una parte, el primero de estos dos enfoques destaca la importancia de la experiencia preescolar que estimula el desarrollo del niño y le prepara para ingresar en la escuela, tratando de definir cuáles son los elementos que caracterizan el estado de preparación del niño para pasar a la enseñanza primaria.

Desde este enfoque, los requisitos para ingresar en la escuela quedan determinados por los mismos factores que el desarrollo global del niño. Además de guardar una relación positiva con la participación en los programas de enseñanza preescolar y el hábito con las actividades de transición, esta base también guarda relación con los ingresos de la familia, la lengua hablada en el hogar, el nivel de instrucción de los padres y el número de miembros de la familia. Todos los trabajos de investigación coinciden en que la preparación necesaria para ingresar en la escuela

²⁴⁹ FABIAN, H. y DUNLOP, A.-W.: *Outcomes of good practice in transition processes for children entering primary school*. Documento de referencia para el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2006*. París. UNESCO, 2006.

primaria engloba el desarrollo en cinco ámbitos distintos, aunque interdependientes²⁵⁰: buena condición física y buen desarrollo motor (medidos en función del estado de salud, el crecimiento y las discapacidades); buen desarrollo social y afectivo (capacidad para controlar su propio comportamiento o para jugar y trabajar con otros niños, etc.); actitud positiva hacia el aprendizaje (entusiasmo, curiosidad, perseverancia y temperamento); buen desarrollo del lenguaje (vocabulario, gramática y aptitud para aprender y comunicar); y buen desarrollo cognitivo y buenos conocimientos generales (competencias cognitivas y aptitud para resolver problemas, aprender a observar y distinguir atributos, etc.).

Por su parte, la noción de “preparación de la escuela” se refiere esencialmente a las características del entorno escolar que impulsan o frenan el aprendizaje. Los investigadores han determinado varios factores que pueden tener un efecto negativo en la preparación de la escuela: las clases con excesivo número de alumnos, la “brecha del lenguaje” (cuando la lengua de enseñanza no es la lengua materna del niño), la falta de docentes formados y experimentados en el primer grado, y el material pedagógico inadecuado²⁵¹, problemas especialmente difíciles de resolver en los países en desarrollo. La importancia respectiva de la “preparación para la escuela” y la “preparación de la escuela” es un objeto de amplio debate y las estrategias de transición son difíciles de evaluar. No obstante, es cada vez más evidente que el mejor medio de garantizar la eficacia de los servicios a la primera infancia es velar por la continuidad de determinados elementos que caracterizan a todos los programas de la atención y educación de buena calidad²⁵². Las estrategias a este respecto comprenden: la integración de los programas en la enseñanza primaria; la secuencia del plan de estudios; la continuidad entre el hogar y la escuela; y, en el caso de los niños desfavorecidos que no se han beneficiado de programas, actividades específicamente orientadas a facilitar su ingreso en la escuela primaria.

²⁵⁰ OFFORD CENTRE FOR CHILD STUDIES: *School Readiness to Learn (SRL) Project. EDI Factsheet*, Hamilton, Ontario. OFFORD CENTRE FOR CHILD STUDIES, 2005. http://www.offordcentre.com/readiness/EDI_factsheet.html (Consulta efectuada el 29 de marzo de 2006).

²⁵¹ ARNOLD, C., BARTLETT, K., GOWANI, S. y MERALI, R.: “Is everybody ready? Readiness, transition and continuity: reflections and moving forward”. Documento de referencia para el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2006*. 2006.

²⁵² FABIAN, H. y DUNLOP, A. -W. (comp.): *Transitions in the Early Years: Debating Continuity and Progression for Children in Early Education*. London. Routledge Falmer, 2002.

En cuanto al papel de los programas de atención y educación de los niños más pequeños para los fines generales de las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral de las familias se hace cada vez más visible en los países desarrollados, mientras que, a su vez, aún prevalece en muchos países el criterio de que hay que proveer la educación en esta etapa de la vida para ayudar a la mujer trabajadora o para posibilitar su incorporación al proceso de producción social. En este sentido, el incremento experimentado en las políticas de atención a la educación y el cuidado infantil en los países miembros de la OCDE durante la última década se ha asociado a la reciente percepción de la infancia temprana como la primera etapa del aprendizaje permanente y componente clave de los objetivos en las agendas nacionales de política educativa, social y familiar.

De este modo, tras el reconocimiento político de que el acceso equitativo al cuidado y la educación infantil de calidad puede reforzar los cimientos del aprendizaje a lo largo de la vida de todos los niños y apoyar las grandes necesidades educativas y sociales de las familias, el Comité de Educación de la OCDE asumía la exigencia de reforzar el conocimiento de las medidas adoptadas por los diferentes países. Razón por la cual puso en marcha una Revisión Temática de las Políticas de Educación y Cuidado de la Infancia Temprana (ECIT)²⁵³ en 1998 con el objetivo de recabar y analizar la información de los diversos países por su posibilidad de contribuir a un mejor desarrollo de políticas en este terreno. Resultado de esta revisión unos años más tarde, en la conferencia internacional en Estocolmo organizada por la OCDE, el Ministerio de Educación y Ciencia de Suecia y la Agencia Nacional Sueca para la Educación en junio de 2001, se presentaba el informe *Niños Pequeños, Grandes Desafíos: La Educación y Cuidado de la Infancia Temprana —Starting Strong I: Early Childhood Education and Care*²⁵⁴ que determinaba las recomendaciones sobre el trabajo a realizar para responder a los principales retos políticos en el campo de la infancia temprana. En los resultados de este informe de la OCDE se subrayaba que los primeros años de vida constituyen el primer paso en un proceso de aprendizaje que dura toda la vida y que los

²⁵³ El término, en inglés *Early Childhood Education and Care* (ECEC) incluye todas las ofertas para el cuidado y educación para niños por debajo de la edad de escolarización obligatoria, sin importar el lugar, la financiación, el horario o el contenido de programa. La metodología del estudio se centraba en cuatro elementos: (1) preparación por parte de los países participantes del Informe Preliminar; (2) visitas del equipo revisor a los países participantes; (3) preparación del Informe por País; (4) preparación del informe comparativo.

²⁵⁴ OECD: *Starting Strong I: Early Childhood Education and Care*. Paris. OECD, 2001.

servicios para la infancia temprana debían considerarse, cada vez más, como un elemento clave de las agendas nacionales de políticas educativas, sociales y familiares.

Con un enfoque más amplio y global llevaba a cabo un análisis comparativo de los principales desarrollos en este tipo de política y los problemas que afectaban a doce países miembros de la OCDE —Australia, Bélgica, la República Checa, Dinamarca, Finlandia, Italia, los Países Bajos, Noruega, Portugal, Suecia, el Reino Unido y los Estados Unidos—, y tomaba en consideración el apoyo de las políticas, servicios, familias y comunidades al desarrollo y aprendizaje temprano de los niños pequeños. Con todo, este análisis comparativo ponía de manifiesto los distintos enfoques adoptados en este campo para el desarrollo de unas políticas que están profundamente incrustadas en los contextos, valores y creencias particulares de cada país y, en particular, vinculadas a las creencias culturales y sociales sobre los niños pequeños, los roles de las familias y el gobierno y los propósitos de la educación y cuidado de la infancia temprana dentro y a través de los países. Tras reconocer el valor de este primer estudio y la calidad de las recomendaciones vertidas en el primer informe, el Comité de Educación de la OCDE autorizó un segundo estudio en el que participaron ocho países. En efecto, a los doce países iniciales que de manera voluntaria figuraban en este estudio temático se incorporaron, en una segunda ronda de análisis autorizada por el Comité y realizada entre 2002 y 2004, los siguientes países: Austria, Canadá, Francia, Alemania, Hungría, Irlanda, Corea y Méjico. En esta revisión, el Informe ECIT estudiaba los aspectos sociales, económicos, conceptuales y otros factores que influyen en el desarrollo de los más pequeños, así como, entre otros aspectos determinantes, la creciente participación en el mercado de trabajo de la mujer; la conciliación familia-trabajo haciendo especial hincapié en las responsabilidades familiares de la mujer; los desafíos demográficos o cuestiones como son el acceso, la calidad, la diversidad, la pobreza infantil y la desventaja educativa. En definitiva, pone de manifiesto, a través del análisis de las políticas y la provisión de estos servicios, la importancia crucial de la investigación en esta área en la que las relaciones entre primera infancia, familia, servicios y Estado interactúan dentro de las representaciones sociales y del contexto particular de los distintos países.

Finalmente, la Organización Internacional del Trabajo²⁵⁵ también recomienda que: “Los servicios y las instalaciones de Educación de la Primera Infancia deben ponerse a disposición de los padres si es posible de forma gratuita, o a un precio razonable, correspondiendo a las posibilidades de cada trabajador (y más concretamente de cada padre o madre)”. Si bien esto es plausible, no puede constituir el factor fundamental para la atención a la Educación de la Primera Infancia, pues este concepto la reduce a un enfoque de asistencia y servicio social para aquellas mujeres incorporadas al trabajo; lo cual va en contra de los postulados principales de la Conferencia de Jomtien que señaló el deber insoslayable de los Estados de garantizar la educación para todos y que ésta comienza con el nacimiento, lo cual implica, no solamente propiciar cuidado, atención y educación de los niños de madres trabajadoras, sino de todos los niños, independientemente del estatus social de sus madres. Curiosamente, en algunos países de los llamados industrializados o del Primer Mundo, en los que los problemas de la cobertura son menos acuciantes, está resurgiendo con fuerza la vieja tendencia ya caduca, como lo es el retorno al concepto asistencial y de salvaguarda de estos servicios, comúnmente asociado a la denominación de guardería. Desde ésta, el énfasis no se pone tanto en la necesidad de la atención y la educación de la Primera Infancia por el bien de los niños, sino en la necesidad de la madre trabajadora para conciliar su vida familiar y su vida profesional. Evidentemente, ello puede relegar la provisión de estos servicios a un mero establecimiento de programas de cuidado y vigilancia, muchas veces impregnado de falsas connotaciones educativas que en absoluto tienen en cuenta las conclusiones de la investigación ni las recomendaciones internacionales que afirman que “La educación comienza con el nacimiento”.

4.2 Los beneficios de la participación en programas de EAPI.

Los programas para garantizar el cuidado y educación de calidad durante la primera infancia han demostrado durante las últimas décadas los beneficios que conllevan en el desarrollo social, emocional y cognitivo de los niños tanto en países desarrollados como en los países en desarrollo. El peso de la evidencia hasta ahora tratada prueba que la calidad de las experiencias en los primeros años de vida afecta a todo el proceso de aprendizaje en el más amplio de sus sentidos, así como a la

²⁵⁵ OIT: *La igualdad en el trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo, 96ª reunión*. Ginebra. OIT, 2007. Pp. 88-91.

vulnerabilidad hacia todo tipo de problemas que puedan darse en la vida adulta en su totalidad. A este respecto, existen cuatro fuentes de información relevantes para la discusión de la efectividad de las iniciativas en las sociedades para fomentar el desarrollo infantil temprano y mejorar la competencia y calidad de vida de esta población. La información relativa a los estudios longitudinales desde el nacimiento, los estudios comparativos, los estudios observacionales y las pruebas aleatorias controladas. Se considera que, al valorar los resultados de estos estudios, es importante evaluar cuán consistentes son sus resultados en relación con el conocimiento emergente de las ciencias biológicas y las neurociencias con respecto al desarrollo biológico y cerebral durante la primera infancia y las trayectorias de salud, comportamiento y aprendizaje a lo largo de toda la vida, tal y como se ha abordado en apartados anteriores²⁵⁶. Asimismo, diferenciando los efectos en términos del impacto²⁵⁷, se puede decir que los niños que han recibido atención o educación infantil muestran a corto plazo superiores niveles de capacidad cognitiva, competencias lingüísticas y habilidades sociales²⁵⁸. Por ejemplo, el estudio estadounidense *Infant Health and Development Program* (IHDP) que realizó un seguimiento de niños desde su nacimiento hasta los 3 años, entre 1985-1988, examinó el desarrollo cognitivo y lingüístico encontrando que la calidad del programa infantil durante su primera infancia tiene un efecto significativo en los resultados a la edad de 3 años y efectos excelentes en el desarrollo de la primera infancia que persisten en etapa educativas posteriores²⁵⁹.

En cuanto al impacto sobre desarrollo emocional y afectivo, que fue el centro de las polémicas en los años 70, se ha demostrado que las experiencias de atención y educación tempranas en estructuras colectivas puede tener un efecto positivo sobre la capacidad de expresar emociones positivas si los adultos se comprometen en una

²⁵⁶ ZUCKERMAN, B. y KAHN, R.: "Pathways to Early childhood Health and development". En DANZINGER, S. y WALDFOGEL, J.: *Seeing the Future: Investing in Children from birth to College*. New York. RUSSEL SAGE FOUNDATION, 2000. Pp. 87-122.

²⁵⁷ Por efecto a *corto plazo* se entiende el producido nada más finalizar la etapa de educación infantil; efecto a *medio plazo*, el que tiene lugar transcurrido el primer ciclo de la educación primaria; y efecto a *largo plazo* el que se observa a partir del segundo ciclo de primaria.

²⁵⁸ LANDESMAN, R. y RAMEY, C. T.: "Early Childhood Experiences and Developmental Competence". En DANZINGER, S. Y WALDFOGEL, J.: *Seeing the Future: Investing in Children from birth to College*. Op. Cit., Pp. 122-153.

²⁵⁹ HILL, J. L., WALDFOGEL, J. y BROOKS-GUNN, J.: "Differential effects of high quality child care". *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 21, 2002. Pp. 601- 627.

relación individual con el niño²⁶⁰. De manera que, a pesar de la tesis de Bowlby sobre el afecto o de otras críticas en contra del cuidado infantil colectivo, se puede concluir que hoy existe una alternativa satisfactoria al cuidado en el hogar.

También se encuentran efectos a medio plazo de la educación infantil sobre el desarrollo de los niños; los alumnos que han asistido a educación infantil se muestran superiores en niveles de rendimiento, en variables aptitudinales, en autoconfianza y autoconcepto, así como en capacidad psicolingüística²⁶¹. Los datos empíricos más sólidos provienen de las evaluaciones de programas concretos efectuadas tanto en países desarrollados como en países en desarrollo²⁶². En el Reino Unido, se ha comprobado que un programa preescolar mejoraba el desarrollo intelectual y propiciaba una mayor independencia, un mejor grado de concentración y una mayor sociabilidad durante los tres primeros grados de la enseñanza primaria²⁶³. Los resultados positivos de esta experiencia fueron proporcionales a la duración de la participación de los niños en el programa preescolar. Si se tiene en cuenta el PIB, en los países africanos cuanto más suben las tasas de escolarización en preescolar más aumentan las tasas de terminación de la escuela primaria y más se reducen las tasas de repetición en ésta²⁶⁴. De este modo, diversos estudios²⁶⁵ han realizado el seguimiento de dichos programas y de su continuidad en la educación primaria documentando que los niños que han recibido un cuidado de calidad y oportunidades educativas durante su infancia muestran un mejor desarrollo académico independientemente de su lugar de origen y procedencia.

Por último, se demostró los efectos positivos de la intervención educativa temprana sobre la maduración de los sujetos a largo plazo, ya que la experiencia no sólo estimula el desarrollo de su potencial inmediato sino que también les sitúa en mejores

²⁶⁰ FLORIN, A.: *La scolarisation des deux ans et autres modes d'accueil*. Paris, INRP, 2002. P. 18. Citado por CHARTIER, A. M. y GENEIX, N. (eds.): *Petite enfance: enjeux éducatifs de 0 à 6 ans*. Op. Cit., p. 48.

²⁶¹ EARLY CHILD CARE RESEARCH NETWORK: "Social Functioning in first grade: Association with home and earlier home and child care predictors with current classroom experiences". *Child Development*, vol. 74, 2003. Pp. 1659-1662.

²⁶² BERLINSKI, S., GALIANI, S. y GERTLER, P.: *The effect of Pre-Primary Education on Primary School Performance*. London. The Institute for Fiscal Studies, 2006.

²⁶³ SYLVA, K., MELHUIH, E. C., SAMMONS, P., SIRAJ-BLATCHFORD, I. y TAGGART, B.: *The Effective Provision of Pre-school Education (EPPE) Project: Final Report. A Longitudinal Study Funded by the DfES 1997 -2004*. London. DfES/Institut of Education, London University, 2004.

²⁶⁴ ARNOLD, C.: "Positioning ECCD in the 21st Century". *Coordinators' Notebook: An International Resource for Early Childhood Development*, Toronto, Ontario, Vol. 28, 2004.

²⁶⁵ UNESCO: *Role of Early Childhood Care and Education in Ensuring Equal Opportunity*. Paris. UNESCO, 2003.

condiciones para abordar el proceso escolar posterior y en niveles superiores de ajuste personal y social²⁶⁶. En la actualidad, se considera que una evaluación rigurosa de los rendimientos de las inversiones en programas para la primera infancia exige datos longitudinales —esto es, que permitan efectuar un seguimiento de los participantes a largo plazo— y un marco de intervención en el que las comparaciones entre participantes y no participantes no sean falseadas por efectos de selección²⁶⁷. La importancia del aprendizaje temprano del niño sobre sus logros posteriores estriba en la repercusión que tiene sobre las aspiraciones, socialización, autoestima, motivación y confianza, aspectos todos ellos esenciales para el progreso y desarrollo tanto a medio como a largo plazo²⁶⁸.

A este respecto, los descubrimientos de los estudios longitudinales desde el nacimiento han contribuido con más evidencias sobre cómo las condiciones de vida durante la primera infancia pueden afectar a la salud y el desarrollo en el curso de la vida. En un estudio iniciado en 1970 en Nueva Zelanda desde el nacimiento se llegaba a las anteriores conclusiones al probar que las condiciones socioeconómicas pobres para el desarrollo infantil tienen influencias negativas a largo plazo durante la vida adulta y, en definitiva, que el gradiente socioeconómico en la salud y el bienestar adultos tiene sus raíces en la primera infancia²⁶⁹. Asimismo, otro estudio longitudinal de origen británico iniciado en 1970 mostraba claramente que los niños que han participado en programas en centros de educación preescolar mostraban mejores resultados en las escuelas que los que no habían asistido a este tipo de centros, demostrando de manera bastante concluyente que estos programas de preescolar junto con las prácticas familiares eran predictores importantes de la movilidad en el sistema escolar de los niños de todas las clases sociales²⁷⁰. Una conclusión global de este estudio es que la mayoría de niños que muestran un rendimiento bajo en el momento de la escolarización

²⁶⁶ SCHWEINHART, L. J., MONTIE, J., XIANG, J., BARNETT, W. S., BELFIELD, C. R. y NORES, N.: *Lifetime Effects: The High/Scope Perry Preschool Study through Age 40*. Ypsilanti, Michigan. High/Scope Press, 2005. Pp. 10-18.

²⁶⁷ BARNETT, W. S.: y ESCOBAR, E. M.: "Research on the cost effectiveness of early education intervention: implications for research and policy". *American Journal Community Psychology*, vol 17, no. 6, diciembre 1989. Pp. 677-704.

²⁶⁸ BALL, S. J.: "Market Forces and Parental Choice". En TOMLINSON, S. (ed.): *Educational Reform and its Consequences*. London. IPPR/Rivers Oram Press, 1994.

²⁶⁹ POULTON, V. K., LOVVORN, L. R., y TAKEKAWA, J. Y.: "Clam density and scarp feeding behavior in San Pablo Bay, California". *The Condor*, vol. 104, 2002. Pp. 518-527.

²⁷⁰ BARNETT, W. S. y BELFIELD, C. R.: "Early Childhood Development and Social Mobility". *Future Child*, vol. 16, no. 2, 2006. Pp. 73-98.

formal será poco probable que inviertan los procesos en los programas educativos a los que acuden cuando están en la escuela. Otros efectos que se pueden encontrar a largo plazo en los niños que han asistido a este tipo de programas, sobre todo en programas centrados en el niño y derivados de estudios realizados en Estados Unidos, son que completan en mayor medida la escuela superior, presentan menores niveles de conductas delincuentes, encuentran antes empleo y con sueldos más altos, están más satisfechos con sus empleos e ingresos, y presentan un menor índice de embarazos no deseados; entre ellos el más conocido es el programa *The Perry Preschool* en Ypsilanti, iniciado en Estados Unidos entre 1962 y 1967, que comprobó los efectos de la educación y el cuidado infantil en el desarrollo infantil y sus implicaciones en posteriores etapas vitales²⁷¹.

En resumen, las evidencias encontradas hasta el momento nos llevan a pensar en la atención y educación de los más pequeños como un importante instrumento de prevención del fracaso escolar y adaptación sociopersonal, además de optimizador del desarrollo de las competencias básicas y específicas de estos años. Asimismo, los mejores estudios sugieren que los niños se benefician de las experiencias educativas durante la primera infancia de manera que los programas de elevada calidad producen beneficios a corto plazo en el desarrollo y funcionamiento cognitivos y a largo plazo en la adaptación escolar y social de los niños. La consistencia de estos estudios ha generado una preocupación por garantizar la calidad de los programas educativos como una meta prioritaria en las actuales iniciativas de cambio de los sistemas educativos de educación. No obstante, mientras que, en los años 80 la calidad fue definida a priori emanada del nivel de la formación, del salario y de la experiencia profesional del equipo que determinaba las actividades propuestas, desde los años 90, se ha construido una definición a posteriori en base a los excelentes resultados obtenidos por algunos países en las comparaciones internacionales que muestran que la calidad no resulta tan sólo de una combinación de variables independientes.

En este sentido, la atención centrada en el niño, la adecuación a las necesidades individuales, la estabilidad del personal que manifiesta también las gratificaciones subjetivas encontradas en el ejercicio del oficio son los elementos que marcan la

²⁷¹ BARNETT, W. S.: "Benefit-Cost Analysis of the Perry Preschool Program and the Policy Implications". *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 7, no. 4, invierno 1985. Pp. 333-342.

diferencia entre sistemas objetivamente equivalentes. A través de una intervención educativa de calidad se busca garantizar un acceso universal de las nuevas generaciones a un proceso de formación intelectual y moral que promueva la realización personal y responda a las demandas de la sociedad contemporánea²⁷². Así, se ha reconocido ampliamente que la calidad de las experiencias del cuidado fuera de la familia en los años previos a la escuela preprimaria afecta a los resultados de los niños en la escuela y más tarde a lo largo de su vida²⁷³. Existen estudios recientes²⁷⁴ que han establecido observaciones muy significativas sobre la implicación que la estimulación y el apoyo social en la lectura tienen sobre los niños de todas las clases sociales para mejorar su rendimiento, demostrando que en diversos países los programas universales de calidad centrados en el desarrollo temprano de los niños pueden mejorar la competencia y calidad de vida de todos los sectores de la sociedad. Se ha detectado que los programas de calidad universalmente accesibles tienen lugar en países donde la inversión y el compromiso con la primera infancia están fuertemente favorecidos desde el sector público²⁷⁵. Las estadísticas de salud para los países de la OCDE correlacionan con su rendimiento lectoescriptor, de manera que los resultados de estos y otros estudios son compatibles con las evidencias de las ciencias biológicas y neurociencias de que existen períodos críticos y sensibles para el desarrollo biológico y cerebral que están influenciados significativamente por las experiencias de los individuos durante su primera infancia, desde el nacimiento hasta el momento pleno de maduración.

En este sentido, estudios recientes en la literatura realizados para la Rand Corporation por Steven Barnett concluyen que las intervenciones educativas en la edad temprana, especialmente con niños pertenecientes a grupos vulnerables, han producido una variedad de resultados positivos como mayor logro escolar, menos repetición por grado escolar, una reducción en las necesidades de atención y educación especial en edades posteriores y menor índice de criminalidad, hasta tal punto que los programas crean ahorros sustanciales al gobierno por cada niño teniendo en cuenta los costes que

²⁷² FREDE, E. C.: "The Role of Program Quality in Producing Early Childhood Program Benefits". *The future of children, Long-Term Outcomes of Early Childhood Programs* vol. 5, no. 3, invierno 1995. Pp. 115-132.

²⁷³ BARNETT, W. S.: "Benefit-Cost Analysis of preschool education: findings from a 25-year follow-up". *American Journal Orthopsychiatry*, vol. 63, no. 4, octubre 1993. Pp. 500-508.

²⁷⁴ LEE, V. E. y BURKHAM, D. T.: *Inequality at the Starting Gate*. Washington. Economic Policy Institute, 2002. Pp. 25-28.

²⁷⁵ WOODHEAD, M. y MOSS, P. (eds.): "Early Childhood and Primary Education". *EARLY CHILDHOOD IN FOCUS 2 Transitions in the Lives of Young Children. Op. Cit.*, p. 28.

conlleven estos programas. Los mejores resultados provienen de programas que comienzan temprano, incluyen niños de los grupos más desfavorecidos y dispensan educación intensiva y otros servicios durante un tiempo prolongado. Pero lo cierto es que estos efectos sólo se han encontrado en estudios que han diseñado e implementado sistemáticamente programas de educación para esta etapa, lo que hace suponer que sólo aquellas intervenciones que cumplan con una serie de características, vinculadas por los autores como elementos de calidad, son capaces de producir efectos positivos en el desarrollo y aprendizaje infantil.

A este respecto la calidad, como aspecto concreto de la atención y educación de la primera infancia, se presenta como el aspecto que protagoniza gran parte de la investigación actual, pues numerosos estudios empíricos realizados en las últimas décadas, han permitido comprobar los efectos de la calidad de la educación sobre el desarrollo infantil y la importancia de las intervenciones educativas dirigidas a minimizar las consecuencias negativas de la marginación y la pobreza. De este modo, las claves para el éxito escolar de los niños más desfavorecidos ya no dependen sólo de la consecución de objetivos tan loables como la reducción del número de alumnos por clase, la mejora de la formación docente o el incremento de procesos de evaluación y la mayor libertad de elección. Si no que, en primer lugar, dependen de un factor mucho más importante como es el adecuado desarrollo durante la primera infancia a través de experiencias en programas preescolar o de cuidado con orientaciones educativas definidas y de calidad. De manera que una vasta mayoría de expertos coinciden en que pueden ser las estrategias más efectivas para mejorar la trayectoria escolar y vital de los individuos. De hecho, muchos estudios de investigación y evaluación han demostrado que el cuidado de calidad en centros específicos y en el seno familiar, afecta de manera positiva al desarrollo durante los primeros años, al funcionamiento familiar y al sistema de redes en torno al niño.

Alrededor de los años 90 la evidencia positiva de la efectividad de la intervención temprana, incluyendo los programas de nutrición temprana y desarrollo de los niños, comenzó a ser examinada en los estudios internacionales²⁷⁶. Casi dos décadas más tarde un estudio basado en las evaluaciones centradas en las familias y las

²⁷⁶ MYERS, R.: "The Twelve Who Survive: Strengthening Programmes of Early Childhood Development in the Third World". *International Review of Education*, Vol. 39, No. 4, julio, 1993. P. 346.

instituciones en diversos contextos de equidad, demostraba los logros cognitivos así como las mejoras en las competencias sociales de los niños, y en los estudios longitudinales se reflejaba con el aumento de la participación, permanencia y éxito escolares. Con todo, se comprobaba que los beneficios de los modelos integrales de atención y educación de la primera infancia que incluían la nutrición infantil y el apoyo de las familias, así como el trabajo directo con los niños resulta determinante en el desarrollo infantil²⁷⁷; por todo ello se considera que el desarrollo de los niños y su bienestar y el de sus familias están estrechamente relacionados.

Existe un importante número de estudios acerca de las intervenciones para mejorar el desarrollo infantil en el mundo en desarrollo²⁷⁸. Los estudios basados en evidencias sustanciales usan pruebas longitudinales, pero, además, utilizan enfoques basados en el modelo ecológico para explorar las conexiones entre los distintos modelos de centros para la primera infancia y la expansión de las redes de apoyo para los padres. Se argumenta que todos los tipos de centros deben desarrollar un enfoque comprensivo hacia el desarrollo del niño en el que tanto la educación y el cuidado del mismo como el apoyo a la familia sean funciones explícitas porque puede promover la resiliencia familiar así como la inclusión social en las comunidades.

En cualquier caso, antes de que se empezasen a acopiar datos cuantitativos sobre el impacto de los programas de calidad para la primera infancia en el desarrollo de los niños, los que proponían esos programas ya se preocupaban por la posibilidad de reducir las desigualdades sociales. Su argumento principal —hoy en día respaldado por los trabajos de investigación²⁷⁹— era que las intervenciones en los primeros años de la vida de los niños pueden compensar la vulnerabilidad y las desventajas, haciendo abstracción de factores de fondo como la pobreza, el sexo, el origen racial o étnico, la casta o la religión. De este modo, el crecimiento de programas de atención y educación de la primera infancia se ha dirigido, en parte, por la recopilación de evidencias disponibles de los beneficios potenciales para niños y familias. Durante muchos años, la

²⁷⁷ ENGLE, P. L., BLACK, M. M., BEHRMAN, J. R., CABRAL DE MELLO, M., GERTLER, P.J., KAPIRIRI, L. *et al.*: "Strategies to avoid the loss of developmental potential in more than 200 million children in the developing world". *Lancet*, vol. 369, no. 9557, 2007. Pp. 229–242.

²⁷⁸ YOUNG, M. E.: *Desarrollo del Niño en la Primera Infancia: Una inversión en el futuro*. Washington, DC. Banco Mundial, 1996. Pp. 10–11.

²⁷⁹ BARNETT, W. S.: "Benefits of Compensatory Preschool Education". *The Journal of Human Resources*, vol. 27, no. 2, 1992. Pp. 279–312.

base de justificación para las políticas comprometidas con las vidas de los más pequeños se basaban en evaluaciones de programas nacionales iniciados desde 1960 y, en especial, en proyectos experimentales de pequeña escala como el programa *Head Start* o el afamado proyecto *High/Scope Perry preschool* en los Estados Unidos entre los más influyentes²⁸⁰. A este respecto, muchos elementos de información mencionados en obras publicadas proceden de un reducido número de experimentos realizados en los Estados Unidos, donde se inició en 1964, en el marco de la “Guerra contra la pobreza”, el proyecto *Head Start* basándose en trabajos teóricos que cuestionaban los prejuicios tradicionales de clase y raza relativos a las aptitudes hereditarias y hacían hincapié en la importancia de los primeros años de la vida en la formación del individuo. La hipótesis subyacente era que una intervención centrada en destinatarios específicos podía compensar la pertenencia a un medio familiar y comunitario poco favorable, hipótesis que se verificó después de manera empírica. El proyecto experimental STAR, llevado a cabo en el Estado de Tennessee, es otro estudio efectuado en los Estados Unidos que demuestra que los beneficios de los programas para la primera infancia son especialmente importantes en el caso de los niños marginados²⁸¹. Finalmente, el estudio más conocido es el ya mencionado programa *High/Scope Perry Preschool* como ejemplo prototípico de programa que permitió suprimir las desventajas que padecían algunos niños desfavorecidos en el momento de ingresar en la escuela primaria y posibilitó la prevención de sus consecuencias junto con un mejor desarrollo y nivel de vida de los individuos en etapas posteriores. Para la verificación de su hipótesis, el seguimiento de los sujetos se extendería hasta los 40 años de edad comprobando la validez y durabilidad de los resultados alcanzados.

Aunque la mayoría de los estudios realizados en los países en desarrollo hayan carecido de una concepción experimental, todos los trabajos de investigación efectuados en los diferentes países han llegado a la conclusión de que los niños más desfavorecidos sacan provecho de los programas del AEPI²⁸². Asimismo, las intervenciones en la primera infancia pueden reducir también la desigualdad entre los sexos. Se ha

²⁸⁰ SHWEINHART et al.: *Perry Preschool study, Lifetime effects: The High/Scope Perry Preschool Study Through Age 40. Op. Cit.*, pp. 14-15.

²⁸¹ KRUEGER, A. y WHITEMORE, D. M.: “The Effect of Attending Small Class in Early Grades on College Test-Taking and Middle School Test Results: Evidence from Project STAR”. *The Economic Journal*, vol. 111, 2001. Pp.1-28.

²⁸² UNESCO: *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2007: Bases sólidas. La atención y educación de la primera infancia. Op. Cit.*, Pp. 123-125.

comprobado en algunos casos que el impacto de la participación en la salud es mayor entre las niñas que entre los varones²⁸³. De hecho, éstas pueden compensar la prioridad que en determinadas sociedades se da a los varones en el acceso a los servicios sanitarios básicos. Igualmente, se ha puesto de manifiesto que las probabilidades de ingresar en la escuela a la edad apropiada y terminar los estudios primarios son mayores entre las niñas participantes en esos programas que entre las que no acuden a ellos a pesar de que, por encima de todo, el impacto de los mismos en las desigualdades entre los sexos entre la primera infancia depende de la manera en que se socialice a los niños, así como de la pedagogía y el plan de estudios que en ellos se desarrolle.

Algunos datos observacionales sobre el desarrollo y las experiencias durante la primera infancia proceden de los estudios de los niños insertos en los orfanatos o instituciones de acogida y las variaciones de su calidad de vida. En ocasiones, las condiciones de estos centros no son las más adecuadas para los más pequeños y no garantizan un desarrollo de los niños seguro, sano y estimulante dando lugar a consecuencias negativas en el futuro de estos pequeños. Además, en las peores circunstancias los niños ven denegado y son privados del contacto humano que necesitan de una forma vital²⁸⁴. En cualquier caso, se ha demostrado que las intervenciones combinadas en materia de nutrición y educación tienen más posibilidades de surtir efectos que las que se centran exclusivamente en la nutrición, de manera que algunos estudios han llegado a la conclusión de que el impacto de los programas de nutrición en los niños que habían recibido una estimulación cognitiva suficiente era mucho mayor y más duradero que en el caso de los niños que no la habían disfrutado²⁸⁵. Esto implica que las intervenciones en el plano educativo son tan importantes como las relativas a la salud, allí donde los problemas sanitarios y nutricionales son recurrentes, esto es, en los lugares donde se dan variaciones estacionales en los aportes nutricionales o en la transmisión de enfermedades, o en las comunidades que están constantemente expuestas a contraer enfermedades para las que

²⁸³ JUKES, M.: "Early childhood health, nutrition and education". Documento de referencia para el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2006.

²⁸⁴ COTTON, J., EDWARDS, C., ZHAO, W., MUNTANER, J. y BOWEN, J.: "Nurturing Care for China's Orphaned Children: Programs that Blend Cultural Practices on Behalf of Young Children's Development. Half the Sky Foundation. CHINA". En AMEI: *Memoria del Congreso Mundial "Educación de la Infancia para la Paz"*. Albacete, 20, 21 y 22 de Abril de 2007. Pp. 219-239.

²⁸⁵ BARNETT, W. S.: "Long-Term Cognitive and academic effects of early childhood education on children in poverty". *Preventive Medicine*, vol. 27, no. 2, marzo-abril 1998. Pp. 204-207.

no hay medidas preventivas simples²⁸⁶. A su vez, la subalimentación tiene repercusiones negativas en la escolarización y el aprovechamiento escolar. Algunos estudios²⁸⁷ han demostrado que los niños afectados de raquitismo tienen menos posibilidades de acceder a la escuela y más probabilidades de ingresar en ella tardíamente y desertarla²⁸⁸.

Teniendo en cuenta los vínculos entre la salud y la nutrición, por un lado, y la educación, por otro lado, la visión global del desarrollo del niño cobra cada vez mayor énfasis, lo que se traduce en la creación de programas para la primera infancia concebidos para abordar todos esos aspectos a la vez. La integración de la salud y la nutrición en los programas para la primera infancia no obedece exclusivamente a la necesidad de garantizar la supervivencia del niño. Por ejemplo, la subalimentación — esto es, la carencia grave o crónica de nutrientes esenciales que acarrea un déficit de crecimiento o de peso — afecta al desarrollo de muchos niños por lo que también está asociada con un funcionamiento cognitivo pobre posterior, por ello las estrategias para mejorar la función cognitiva en la escuela en niños en edad escolar en países menos desarrollados deben centrarse en garantizar en primer lugar la nutrición y el bienestar de los niños durante la primera infancia. A corto plazo, la subalimentación tiene repercusiones negativas en el desarrollo cognitivo — comprendidas las competencias lingüísticas —, pero también puede tener un impacto negativo en el desarrollo motor y socioafectivo hasta la adolescencia o la edad adulta²⁸⁹. Algunos estudios experimentales han definido cuatro tipos de intervenciones que tienen importantes repercusiones en la atención, el cociente intelectual y el desarrollo del lenguaje, entre otros elementos, y que son: aportes de hierro, desparasitación, complementos nutricionales y estimulación psicosocial de los niños que padecen malnutrición.

²⁸⁶ WATANABE, K., FLORES, R., FUJIWARA, J. y LIEN, T. H. T.: "Early childhood development interventions and cognitive development of young children in rural Vietnam". *Journal of Nutrition*, vol. 135, no. 8, 2005. Pp. 1918-1925.

²⁸⁷ ALDERMAN, H., BEHRMAN, J. R., LAVY, V. y MENON, R.: "Child health and school enrollment: a longitudinal analysis". *Journal of Human Resources*, Vol. 36, no. 1, 2001. Pp. 185-205.

²⁸⁸ Esta correlación se explica en parte por la pobreza —los niños de familias pobres tienen más probabilidades de estar subalimentados y de no ir a la escuela—, pero la subalimentación tiene también repercusiones directas en la escolarización. Los padres de niños raquíuticos pueden considerarlos menos maduros y favorecer a sus hermanos y hermanas en mejor estado de salud, a la hora de decidir cuáles de sus hijos van a ir a la escuela. Los niños raquíuticos también pueden tener más dificultades para ir a pie hasta la escuela y, una vez en ella, pueden ser víctimas de discriminación y estigmatización.

²⁸⁹ GRANTHAM-MCGREGOR, S. M., POWELL, C. A., WALKER, S. P. y HIMES, J. H.: "Nutritional supplementation, psychosocial stimulation, and mental-development of stunted children - the Jamaican study". *The Lancet*, vol. 338, no. 8758, 1991. Pp. 1-5.

Todos estos estudios concuerdan con la evidencia demostrada en el hecho de que el cuidado y la educación otorgados a los niños durante los primeros años tienen un efecto significativo en el desarrollo del cerebro, del comportamiento y del aprendizaje en los años posteriores. Igualmente, se han efectuado análisis multivariados para poner de manifiesto el impacto que distintos factores y la acumulación de desventajas podrían tener en la probabilidad de participar en un programa de EAPI. Está ampliamente demostrado que la insuficiencia ponderal al nacer, la brevedad de la lactancia, el raquitismo y la carencia de hierro y yodo guardan relación con las deficiencias a largo plazo del desarrollo cognitivo y motor del niño, y también con el grado de preparación para la escuela primaria. El examen de la influencia de estos factores en la participación en los programas para la primera infancia indica que las desventajas socioeconómicas inherentes a la pobreza, la exclusión social, la subalimentación y la propensión a las enfermedades tienden a acumularse en los primeros años de la vida y que esa acumulación obstaculiza considerablemente el acceso de los niños más vulnerables de la sociedad a los programas de EAPI, impacto que se acentúa aún más cuando el niño accede a la enseñanza primaria²⁹⁰. Del mismo modo, estos resultados indican que las variables como la posesión de una partida de nacimiento y, en menor medida, de un certificado de vacunación guardan relación con la participación del niño en programas de atención y educación de la primera infancia.

En otras palabras, la extrema pobreza y la exclusión social son factores que obstaculizan considerablemente la participación en la EAPI. Igualmente, se han efectuado análisis multivariados para poner de manifiesto factores sociodemográficos distintos del sexo, el lugar de residencia o los recursos económicos de la familia que pueden tener una influencia en la probabilidad de participar en un programa de EAPI. Globalmente, los análisis multivariados amplían y confirman los resultados señalados precedentemente demostrando que, si bien la edad es un factor determinante en la mayoría de los países (entre los niños de cuatro años se registran tasas de participación más altas que en el grupo de tres años de edad), no ocurre lo mismo con el sexo. El efecto reto del lugar de residencia es diverso: en menos de la mitad de los países, entre los niños de las zonas rurales se registran tasas de participación inferiores a las de los

²⁹⁰ BAINBRIDGE, J., MEYERS, M. K., TANAKA, S. y WALDFOGEL, J.: "Who gets an Early Education? Family Income and the Enrollment of three-to-five-Years-Olds from 1968 to 2000" *Social Science Quarterly*, vol. 86, no. 3, septiembre 2005. Pp. 724-745.

niños de las zonas urbanas, mientras que en la mitad de los casos ese efecto desaparece y llega a ser no significativo. El hecho de que la madre haya cursado estudios secundarios y la riqueza relativa de la familia aumentan considerablemente la probabilidad de que los niños participen en programas de EAPI en una mayoría de países. Los resultados obtenidos en variables complementarias y basados en una muestra más reducida de países indican que el tamaño de la familia también puede ser determinante, pues los niños de familias numerosas tienen menos posibilidades de participar en programas de EAPI que los niños de familias de tamaño más reducido²⁹¹.

Diferentes estudios han probado que la participación en programas de atención y educación para la primera infancia supone la oportunidad de favorecer una equidad en el acceso sobre todo para los estratos más desfavorecidos y, por otro, un efecto positivo sobre el aprendizaje y el desarrollo posteriores²⁹². Asimismo, la concepción de la primera infancia como una época de periodos sensibles desemboca lógicamente en la idea de que los programas destinados a los niños pequeños pueden complementar la atención y la educación que reciben en sus hogares, familias y comunidades. Eso quiere decir que los programas para la primera infancia no sólo pueden ser beneficiosos para todos los niños, sino que también pueden compensar las experiencias negativas que han tenido algunos niños pequeños a causa de conflictos — familiares o sociales — o de carencias nutricionales o afectivas. En resumen, el hecho de beneficiarse de programas para la primera infancia de carácter global y de buena calidad puede modificar considerablemente la trayectoria vital del desarrollo en sus distintas fases. La salud, la nutrición y la educación son tres ámbitos en los que se ha podido comprobar sistemáticamente que esos programas aportan beneficios, y estos resultados se mantienen en cierta medida a largo plazo.

Con todo, las iniciativas para la primera infancia se han convertido en un foco de interés creciente y representando una parte integral y necesaria de la vida diaria de un creciente número de familias, enfatizando la importancia de centrar nuestra atención a sus influencias, no sólo en los niños, si no también en las familias. Es vital entender cómo y hasta dónde como sociedad se proveen los servicios para la primera infancia si

²⁹¹ UNESCO: *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2007: Bases sólidas. La atención y educación de la primera infancia*. Op. Cit. pp. 151-156.

²⁹² CURRIE, J.: "Early Childhood Education Programs". *Journal of Economic Perspectives*, vol. 15, no. 2, primavera 2001. Pp. 213-238.

de verdad los niños son valorados. La inversión en la primera infancia es rentable y parece natural que, desde un punto de vista económico, se consideren inversiones en capital humano y se trate de comparar sus beneficios y su costo²⁹³. Pero además, cumple una función importante debido a la gran inversión que representa para las sociedades, en general, y la función social que ejercen en muchos contextos desfavorecidos²⁹⁴. Además, las competencias adquiridas gracias a la participación en los programas de EAPI constituyen la base de todos los aprendizajes ulteriores. Los datos empíricos de que se dispone sobre los países en desarrollo parecen indicar también la existencia de rendimientos elevados y, aunque hasta la fecha se dispone de evaluaciones menos rigurosas de los programas para la primera infancia en los países en desarrollo, parecen indicar también la existencia de rendimientos elevados. De este modo, aunque todavía sean limitados los trabajos de investigación rigurosos — esto es, los que se basan en una concepción experimental y datos longitudinales — sobre los índices de beneficio/costo de los programas de EAPI, los estudios existentes muestran rendimientos sustanciales. Con todo, la evidencia del impacto de la educación y el cuidado infantil desde el nacimiento hasta la edad de escolarización obligatoria, para los niños más desfavorecidos en especial, ha llevado al reconocimiento de que debería empezar a tratarse como una cuestión de las políticas públicas que, aunque integrada en distintas áreas (educativa, social, etc.) debe recibir la inversión y atención pública apropiada.

4.3 El desarrollo de políticas favorables al desarrollo y la expansión de la EAPI.

Hoy por hoy, está bien establecido que las investigaciones dedicadas a la AEPI son unas opciones de inversión altamente rentables, brindando múltiples beneficios a la sociedad y a la comunidad, así como al niño/a y a su propia familia. En este sentido, una política nacional de AEPI encarna el compromiso de un país en favor de los niños más pequeños, sin embargo, los costes y beneficios de los mismos programas varían entre los distintos lugares y momentos, en función de las condiciones políticas, económicas y

²⁹³ MASSE, L. N., y BARNETT, W. S.: *A benefit-cost analysis of the Abecedarian Early Childhood intervention* NIEER.ORG, 2003. <http://www.nieer.org> (Consultado en noviembre de 2005).

²⁹⁴ Buena muestra de ello es la creación de “espacios acogedores para los niños” en los campamentos de refugiados, las escuelas y otros lugares de amparo en situaciones de emergencia como la labor de UNICEF —con la colaboración frecuente de asociaciones locales— y el apoyo de dos ONG internacionales, en la formación de instructores que llevaron a cabo una labor con los padres acerca del desarrollo de sus hijos. KAMEL, H.: *Early childhood care and education in emergency situations*. Documento de referencia para el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2006. Paris. UNESCO, 2005.

sociales. De manera que el hecho de que los países opten por intervenciones específicas o por una cobertura universal de la EAPI, dependerá final y probablemente de factores políticos, económicos y culturales. Sea cual sea la política aplicada, hay datos empíricos coherentes de que los beneficios de los programas para la primera infancia son considerables en el caso de los niños vulnerables y desfavorecidos, lo cual facilita la reducción de las desigualdades sociales. Por ello, a pesar de las frecuentes críticas en torno a la representatividad de los resultados alcanzados en diversas investigaciones en el conjunto de los programas para la primera infancia de una manera global para resultar generalizables, existen muchas razones para desarrollar la EAPI entre las que destacan:

- Los primeros años de la vida del niño, desde el nacimiento hasta los 6-7 años de edad, ponen los cimientos para un crecimiento saludable y armonioso del niño. Las investigaciones demuestran que los déficits intelectuales o físicos se convierten en acumulativos. La identificación, el tratamiento y la corrección temprana de problemas relacionados con minusvalías físicas y mentales, desnutrición, infradesarrollo social, cognoscitivo y afectivo, etc., pueden solucionarse mejor durante los primeros años de vida, proporcionando así al niño unas mejores oportunidades en la vida, reduciendo, por otra parte, al mínimo, los costes necesarios para la adopción de soluciones.
- El cuidado y educación de los niños pequeños mediante una acción integrada adecuada, proporciona un medio para remediar el problema evidente de la desigualdad de oportunidades. Existe un gran acuerdo en que todos los niños nacen iguales y se debe mantener la equidad en el acceso no solo al conocimiento y la cultura de todos los pueblos, sino que deben crecer como ciudadanos iguales de su país y del mundo en general. La situación social, económica y cultural ejerce una gran influencia en el desarrollo del niño, que condiciona en gran parte su crecimiento físico, intelectual y afectivo y, en ese sentido, la EAPI complementa al hogar proporcionando la asistencia y educación adecuadas para la promoción del desarrollo total del niño. No obstante, la igualdad de oportunidades para las mujeres que tienen que compaginarse en las necesidades y derechos de los niños y la política debe integrar y englobar estas dos dimensiones.
- La EAPI proporciona una valiosa experiencia y preparación para la transición a la escolarización en el nivel primario. Los avances de la neurociencia, nos demuestran que el sistema nervioso, base y soporte de la personalidad del

adulto, se forma en los primeros años. Por tanto con todos los conocimientos basados en las investigaciones sobre la importancia de esos primeros años de la vida, es fundamental invertir en la EAPI, pues no hay segunda oportunidad para la infancia.

- El impacto diferencial de los programas de EAPI en los desfavorecidos, ya se trate de los niños pobres o de las niñas, es un argumento importante a favor de la realización de programas orientados a destinatarios específicos, en particular cuando los recursos son limitados. No obstante, la noción de orientación hacia destinatarios específicos puede prestarse a controversias. En efecto, esa noción no siempre está exenta de la idea paternalista de que los pobres son incapaces de criar bien a sus hijos, o de la convicción de que sólo la ingeniería social basada en la ciencia puede resolver los problemas políticos que generan la vulnerabilidad y las desventajas. Sin embargo, es posible ofrecer una verdadera equidad de oportunidades mediante programas universales que ofrezcan los mismos servicios de salud y nutrición, las mismas experiencias educativas y la misma socialización a todos los niños pequeños, sea cual sea su origen social. Asimismo, los nocivos efectos de la pobreza son acumulativos y duraderos; sin embargo, incluso las intervenciones de educación y cuidado de la primera infancia más modestas muestran beneficios que pueden ser sustanciales y perdurables en el desarrollo²⁹⁵.

Muchos estudios que aportan elementos de información sobre los beneficios — comprendidos algunos de los mencionados precedentemente — han emanado de políticas o proyectos experimentales destinados a ayudar a los niños más pequeños de medios sociales desfavorecidos, por ello “es raro que una iniciativa de política pública que promueve la equidad y la justicia social, promueva al mismo tiempo la productividad en la economía y la sociedad en su conjunto. Una política de ese tipo es la que consiste en invertir en los niños pequeños desfavorecidos”²⁹⁶. Por esta razón, especialmente para los niños pobres en los países en desarrollo, las políticas que los

²⁹⁵ GRANTHAM-MCGREGOR, S. M., POWELL, C. A., WALKER, S. P. y HIMES, J. H.: “Nutritional Supplementation, psychosocial stimulation, and mental-development of stunted children - the Jamaican study”. *The Lancet*, vol. 338, no. 8758, 1991. *Op. Cit.* Pp. 1-5.

²⁹⁶ HECKMAN, J.: *Investing in Disadvantaged Young Children is an Economically Efficient Policy*. Documento presentado al Foro del Committee for Economic Development/PEW Charitable Trusts/PNC Financial Services Group forum sobre “Argumentos económicos para efectuar inversiones en la enseñanza presscolar”, Nueva York, 10 de enero, 2006. P. 2.

gobiernos desarrollan en relación con estos programas pueden influenciar el progreso de una nación no sólo en términos económicos, si no también de bienestar social de los niños y de su óptimo desarrollo. De otro modo, nuestros intentos de reducir la pobreza global entre la población mundial serán en vano a menos que se alcance la equidad en aspectos tan determinantes como la salud o la educación de las futuras generaciones en todas las regiones del mundo²⁹⁷.

Una consideración importante, referente a la creciente atención prestada a la EAPI en las reformas nacionales en pro del desarrollo, es que ahora se cuenta con una comprensión mejor de los determinantes del crecimiento económico y de las sociedades civiles. Es interesante que entre los Premios Nobel en Economía ya se venga enfatizando también la importancia del “desarrollo de las personas”, desde Tinberge, primero, a Fogel, en 1993, así como Sen, en 1998, quien subrayaba la importancia de la calidad de vida de las poblaciones y sus sociedades con respecto al crecimiento económico. Este último, además, ha alertado sobre la necesidad de prestar atención a la importancia constitutiva, así como a la instrumental de los derechos humanos y de las libertades políticas cuando se examina el papel que desempeñan en el desarrollo²⁹⁸. En recientes publicaciones²⁹⁹ Dickens, Sawhill y Tebbs discuten actualmente los efectos de invertir en el desarrollo de la primera infancia para el crecimiento económico, concluyendo que la inversión en este compromiso con la infancia tendrá un beneficio económico neto para los individuos y las sociedades y estableciéndola como cuestión crucial “porque muchos de estos beneficios son a largo plazo mientras los costes para organizar los programas son más inmediatos, el sistema político tiende a ser influenciado en contra de esta inversión. Pero ninguna empresa que opere de este modo tiene posibilidades de fallar en el intento. Similar posibilidad tan remota debe establecerse para un país cuando éste falla en beneficiarse de las oportunidades que tan sólida inversión conlleva”³⁰⁰. Jacques van der Gaag, en un encuentro del Banco Mundial sobre el desarrollo infantil en el año 2000 también apuntaba que la calidad del capital

²⁹⁷ BARNETT, W. S.: “Costs and Financing of Early Child Development Programs”. En YOUNG, M. E. (ed.): *Early Child Development. Investing in our Children's Future*. Excerpta Medica International Congress Series 1137. Amsterdam. Elsevier Science B. V., 1997. P. 27.

²⁹⁸ SEN, A.: *Desarrollo y Libertad*. Barcelona. Planeta, 2000. P. 33.

²⁹⁹ DICKENS, T. W., SAWHILL, I. y TEBBS, J.: “The effects of investing in Early Education on Economic Growth”. *Brooking Working Paper Journey*, 2006.

³⁰⁰ VAN DER GAAG, J. y TAN, J.-P.: *The Benefits of Early Child Development Programs: An Economic Analysis*. Washington. DC, Banco Mundial, 1998.

humano es importante para el crecimiento económico y para la estabilidad social con la consideración que ésta merece.

Esta perspectiva del desarrollo humano es concluyente para reconocer que el bienestar durante la primera infancia afecta a la educación, a la salud, al capital social de las sociedades, y a la equidad en su conjunto, como clave para un crecimiento económico y social estables. Las evidencias desde este enfoque son innegables, aunque las razones de su relación todavía se debaten, sin embargo, la correlación entre más igualdad de oportunidades en la primera infancia y mayor equidad en educación, ingresos y salud en posteriores etapas vitales parece ser fuerte y, de nuevo, los beneficios tienen su inicio en el desarrollo temprano del niño. El aumento del conocimiento y las nuevas tecnologías a los que está expuesta la humanidad en este periodo de su historia, requiere que las sociedades desarrollen poblaciones competentes con alta calidad que posibiliten y mantengan comunidades estables y prósperas. Ignorar la importancia de invertir en el bienestar y la competencia de las futuras generaciones significa anular los beneficios que se obtienen de invertir en la educación en esta etapa vital que son mayores que la inversión en programas escolares tanto para los individuos como para las sociedades, por ello “no podemos posponer la inversión en los niños hasta que se conviertan en adultos ni hasta que lleguen a la escuela — momento en el que será muy tarde para intervenir (—)”³⁰¹.

Desde hace unos años, tanto los responsables políticos como los expertos han reconocido que un acceso equitativo a una educación y cuidado de calidad durante esta etapa puede reforzar las bases del aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos los niños y niñas y mantener las amplias necesidades sociales y educativas de las familias. Sin embargo, este tipo de provisión de servicios educativos y de cuidado no ha sido una prioridad política en muchos países, aunque, recientemente, la demanda se está incrementando y reclamando la necesidad de atender el significado, concepto, organización, financiación y profesionales de la educación y cuidado de calidad en la primera infancia. Este hecho, ha dado lugar, por un lado, a la adopción de distintos tipos de medidas en los países para la provisión de una respuesta de sus sistemas educativos al reto que plantea la institucionalización y provisión de esta etapa educativa como

³⁰¹ HECKMAN, J. J.: “Policies to foster human capital”. *Research in Economics*, vol. 54, no 1, 2000. Pp. 3-56.

factor integrante de las políticas educativas para garantizar el derecho a la educación de todos los niños y niñas y su derecho a la equidad. Por otro lado, para crear nexos entre los distintos ámbitos de las políticas que tienen una incidencia en la vida de los niños pequeños, algunos gobiernos — en colaboración con organizaciones internacionales como, principalmente, UNICEF — han empezado a elaborar políticas nacionales para la primera infancia que engloban la salud, la nutrición, la educación, el agua, la higiene, el saneamiento y la protección jurídica del niño. Una política que engloba todos los aspectos de la primera infancia proporciona al gobierno la autoridad y los principios rectores necesarios para llevar a cabo programas a favor de los niños pequeños. La elaboración de una política explícita centrada en la primera infancia no está exenta de riesgos: la EAPI puede verse aislada de sectores conexos como la salud o la educación, lo cual tendría como consecuencia una financiación o atención insuficientes para una aplicación efectiva. Por lo tanto, una política explícita centrada en la EAPI puede ser ineficaz, a no ser que vaya acompañada de una estrategia más amplia en la que participen los demás sectores responsables de la primera infancia. Enunciar la visión nacional de los objetivos que se han de cubrir puede ayudar a los países a que plasmen en la práctica los derechos de los niños pequeños y satisfagan sus necesidades. Esa visión debe definir claramente las funciones de los sectores de la educación, la salud y la protección social, exigiendo a los ministerios y organismos interesados que efectúen las asignaciones financieras necesarias con cargo a sus presupuestos actuales, igualmente útil resulta que la legislación defina qué medidas se deben adoptar para aplicar efectivamente las políticas relativas a la primera infancia. A este respecto, para que los gobiernos puedan elaborar políticas sólidas en favor de los niños pequeños, es necesario que se den condiciones políticas, sociales y económicas favorables.

En los últimos diez años se han producido, entre otras, las siguientes novedades que indican una evolución en este sentido³⁰²:

- *La realización de trabajos de investigación que muestran los efectos beneficiosos de la EAPI*: un conjunto cada vez mayor de trabajos de investigación ha puesto de manifiesto los efectos beneficiosos de los programas de calidad para la primera infancia, en especial para los niños más

³⁰² UNESCO: *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2007: Bases sólidas. La atención y educación de la primera infancia. Op. Cit.*, pp. 184-185.

desfavorecidos. Aunque esos trabajos se refieren esencialmente a países de la OCDE, el número de estudios realizados en Asia, África y América Latina está aumentando. Sus conclusiones han permitido a los encargados de la elaboración de políticas tomar decisiones con conocimiento de causa y pueden contribuir a suscitar una voluntad política de apoyo a la EAPI.

- *Las tendencias del mercado del empleo:* el número cada vez mayor de madres de niños pequeños que se incorporan al mercado de trabajo, junto con el retroceso de los cuidados tradicionalmente proporcionados al niño en el seno de la familia, han conducido a algunos gobiernos a mostrarse más receptivos a las políticas orientadas hacia la extensión y mejora de la EAPI.
- *La ayuda internacional:* los organismos de ayuda, las organizaciones de las Naciones Unidas, las fundaciones y las ONG internacionales han prestado apoyo a la creación de capacidades y financian proyectos de EAPI que pueden aplicarse a gran escala. La UNESCO, por ejemplo, apoya la elaboración de políticas nacionales de EAPI a través de los estudios y los resúmenes de políticas sobre cuestiones actuales por país, así como otras iniciativas organizadas sobre el terreno en el nivel regional.
- *Las redes sólidas en pro de la EAPI:* en el plano local, los representantes de organismos internacionales, las ONG, los investigadores y los proveedores de servicios destinados a los niños y las familias han creado redes para intercambiar informaciones y experiencias en el nivel nacional e internacional (Se pueden mencionar, por ejemplo, el Grupo de Trabajo de la ADEA sobre el Desarrollo de la Primera Infancia, la International Step by Step Association (y la Open Society Network) y las redes que comprenden asociaciones como el UNICEF, la UNESCO, Plan International, la Fundación Aga Khan y la Fundación Bernard Van Leer). Todos estos asociados utilizan sus competencias en materia de elaboración de programas, creación de capacidades, formación, investigación y evaluación a fin de apoyar la labor que realizan los países con vistas a la elaboración de políticas y la planificación.

Una objeción importante a esta perspectiva de la primera infancia como inversión rentable, es que, a pesar de estos elementos positivos, un análisis de las experiencias de los países indica que para fomentar la creación de un entorno político propicio para la extensión y mejora de la EAPI, es necesario superar determinados

obstáculos. En primer lugar, la mayoría de los datos presentados proceden de programas influidos por las sucesivas concepciones de la primera infancia que han predominado en Europa y América del Norte por lo que resulta necesario efectuar trabajos de investigación más empíricos sobre los programas influidos por otras tradiciones. En este sentido, es importante profundizar en el hecho de que el apoyo internacional se base, sobre todo, en descubrimientos de investigaciones que demuestran que el desarrollo del cerebro ocurre principalmente durante los primeros años de vida, como establecimiento de la trayectoria del aprendizaje humano, y las implicaciones reales que ello conlleva. En el mismo orden de obstáculos cabe destacar, en segundo lugar, en cuanto al apoyo de elaboración de políticas no se da un consenso sobre la necesidad de los programas para la primera infancia entre los encargados o responsables tan claro como el que existe con respecto al objetivo deseable de lograr la universalización de la enseñanza primaria. En este sentido, las prioridades políticas pueden resultar contradictorias. En los países de ingresos bajos, las opciones políticas tienen repercusiones inmediatas en la supervivencia de los niños y, en lo que respecta a la educación, los gobiernos se hallan frecuentemente ante disyuntivas difíciles como ésta: ¿Hay que desarrollar los sistemas educativos partiendo de la enseñanza primaria hacia la EAPI, o desde el primer ciclo de primaria hacia los niveles superiores de educación? Asimismo, se manifiesta la ambigüedad acerca del papel del gobierno en la vida familiar pues la línea divisoria entre la esfera pública y la esfera privada suele ser difusa. Las políticas gubernamentales intervienen poco en favor de los niños menores de tres años, salvo en casos especialmente graves de malos tratos y abandono, aun cuando las inversiones públicas pueden generar a largo plazo beneficios importantes y ahorrar gastos.

En tercer lugar, los trabajos de investigación sobre el desarrollo humano han puesto de manifiesto que los niños pequeños tienen necesidades específicas y que el grado en que éstas se satisfagan tiene repercusiones en los resultados de su desarrollo, tanto en la adolescencia como en la edad adulta. Desde esta perspectiva del desarrollo del niño, la participación de éste en programas de calidad para la primera infancia es beneficiosa porque conduce a mejores resultados a corto y largo plazo en el plano de su nutrición, salud y educación, tienden más a empezar la educación primaria y llevar una trayectoria escolar mejor y están menos predispuestos a desertar del sistema escolar o a

repetir³⁰³. Además, desde un punto de vista económico, las inversiones en programas para la primera infancia son muy rentables en capital humano, pues esos programas no sólo son ventajosos para los niños y las familias, sino que también contribuyen a reducir la desigualdad social y redundan en beneficio de las comunidades y las sociedades en su conjunto; lo cual constituye un poderoso argumento para reclamar una intervención de los poderes públicos en este ámbito. Sin embargo, los recursos financieros y humanos son limitados pues la mayoría de los gobiernos dedican el grueso de su presupuesto de educación a la enseñanza obligatoria, mientras que la ayuda externa bilateral da prioridad a la enseñanza superior. Además, aun cuando exista una política nacional de EAPI, el éxito de su aplicación depende en gran medida de las capacidades de los poderes públicos y las partes interesadas en el plano local. Por último, se constata la insuficiente sensibilización del público a los beneficios de la EAPI, a pesar del papel que ésta puede desempeñar para garantizar la EAPI, en la consecución de la EPT y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, al fomentar un mayor compromiso con la causa de la atención y educación de los niños pequeños en el nivel nacional. A este respecto, es importante que los resultados de los trabajos de investigación se difundan entre las partes interesadas más importantes, y en particular entre los padres, ya que éstos pueden abogar por que se preste más atención a la EAPI en las políticas públicas.

Con todo, el desarrollo de políticas de EAPI ha arraigado bien en los países desarrollados, mientras que en el mundo en desarrollo los numerosos obstáculos han implicado que la atmósfera política haya evolucionando lenta pero positivamente en su favor. Actualmente, se considera que, para ayudar a los países a aprovechar esa dinámica, es útil inspirarse en el ejemplo de los países que han conseguido generar una voluntad política y elaborar políticas nacionales de EAPI, aunque tengan que ajustarse necesariamente a los distintos contextos culturales, políticos y económicos; esas estrategias parecen presentar características comunes importantes como son³⁰⁴:

- *Un apoyo político de alto nivel* puede hacer de la EAPI una prioridad en el plano de las políticas institucionales.

³⁰³ SAVE THE CHILDREN: *What's the difference? An ECD impact study from Nepal*. Florence. UNICEF, 2003.

³⁰⁴ UNESCO: *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2007: Bases sólidas. La atención y educación de la primera infancia*. Paris. UNESCO, 2007. Pp. 182-186.

- *Una vasta participación de las partes interesadas* contribuye a movilizar el apoyo de los poderes públicos. Los esfuerzos encaminados a conseguir la participación de las partes interesadas aumentan las posibilidades de aplicar con éxito las políticas y ponen a la infancia en el primer plano de los debates de la opinión pública³⁰⁵.
- *La cooperación establecida con organizaciones internacionales u otros organismos de ayuda*, pues puede generar fondos iniciales para emprender proyectos que se pueden aplicar después a mayor escala y puede también proporcionar ayuda técnica para la planificación en el nivel nacional.
- *La armonización estratégica de las políticas de EAPI con las restantes políticas de desarrollo nacionales y sectoriales* permite movilizar recursos para la primera infancia y promover un enfoque intersectorial más global; por ejemplo, en los países más pobres la financiación del desarrollo se centra cada vez más en estrategias de reducción de la pobreza de gran envergadura, así como en los programas sectoriales³⁰⁶.
- *Los planes de acción detallados* facilitan la aplicación de las políticas de EAPI definiendo la distribución de responsabilidades, la asignación de los recursos y el calendario de ejecución, acompañados de objetivos y de una definición de las actividades destinadas a alcanzarlos³⁰⁷. Para cada una de esas actividades se especifican: los principales asociados que cooperan en la ejecución; los indicadores; los medios de verificar los indicadores; los costos; y un calendario de ejecución.
- *La utilización estratégica de las campañas públicas* atrae la atención de la opinión sobre la EAPI e informa a las personas encargadas de cuidar a los niños³⁰⁸.

Actualmente, el objeto de las políticas de EAPI es prestar apoyo a la supervivencia, crecimiento, desarrollo y aprendizaje de los niños más pequeños,

³⁰⁵ ADDISON, R.: *ECD Policy Development and Implementation: Ghana's Experience*. Accra, Ghana. National Commission on Children, 2006.

³⁰⁶ AIDOO, A. A.: *Ensuring a Supportive Policy Environment*. Documento de trabajo presentado en la Tercera Conferencia sobre Desarrollo de la Primera Infancia en África, Accra, 30 de mayo—3 de junio de 2005.

³⁰⁷ UNESCO-BIE: *Cross-National Compilation of National ECCE Profiles*. Genève/Paris. Bureau International d'éducation de l'UNESCO, 2006.

³⁰⁸ UNICEF: *First Steps. Maldives. Evaluation of ECCD Media Campaign*. Malé. UNICEF Maldivas, 2004.

abarcando dispositivos muy diversos, programas destinados a los padres, servicios de cuidados a la infancia en un marco comunitario, servicios de atención a la infancia en centros institucionales, y enseñanza preescolar de carácter formal. La amplia diversidad de programas, en general, se destina a dos grupos de edad: los niños menores de tres años y los niños mayores de 3 años hasta que alcanzan la edad de ingreso a la escuela (6 años) y en ocasiones los 8; predominando el carácter educativo para los más mayores y el asistencial para los más pequeños, a pesar de que ambos constituyen su integración. En la práctica, la provisión de la EAPI se desarrolla mediante modalidades denominadas **formales**, institucionales o convencionales, y mediante otras formas o **vías no formales**, no escolarizadas o no convencionales:

- **La vía formal o institucional** se caracteriza porque se desarrolla en una institución particularmente creada para potenciar al máximo la intencionalidad educativa, lo cual implica el papel directo y permanente del educador, y la elaboración de un currículo específico para esa comunidad educativa. Tal es el caso de las guarderías o salas cunas, los centros o jardines infantiles, la escuela infantil, los *kindergartens* y *pre-kindlers*, entre sus diversas denominaciones. Estas instituciones incluyen la participación de la familia y otras instituciones comunitarias, pero destacan el papel permanente del educador como planificador, ejecutor y evaluador de todo el proceso educativo.
- **La vía no formal o no institucional**, a veces también llamada alternativa, no convencional y no escolarizada, tiene como característica principal que el educador disminuye su papel protagonista en todo el desarrollo curricular, y lo comparte con otros agentes educativos, que generan importantes espacios de participación, desde el diagnóstico hasta la evaluación, y donde asume el papel de promotor, asesor o coordinador de todo lo que concierne al trabajo pedagógico, siendo su papel más indirecto. Estas vías tienen numerosas modalidades, que van desde servicios no formales organizados como tal, hasta programas de capacitación para los adultos orientados a mejorar sus potencialidades como padres, promotores y cuidadores, entre otros, y que pueden estar insertados dentro de los sistemas educativos o no. Asimismo, esta Educación de la Primera Infancia puede estar administrada por el Estado, por

Organizaciones No Gubernamentales, o por el sector privado, bajo autorización de los Gobiernos.

En cualquier caso, independientemente de la vía que se adopte, el objetivo final ha de ser el desarrollo integral del niño. Si se relee el Artículo 29 de la *Convención sobre los Derechos de los Niños* aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, se encuentra básicamente qué se debe entender actualmente por educación de la infancia. Si bien no es una definición, es una dirección a la que debe de estar encaminada que enmarca y define perfectamente cómo se ha de concebir hoy por educación. Actualmente se define educación como aquella ofrecida al niño para su desarrollo integral en los aspectos físicos, psíquicos y espirituales, a través de experiencias de socialización pedagógica y recreativa, sea cual sea la edad del niño. Es una definición válida desde el mismo momento del nacimiento. Podrán variar las metodologías que utiliza, pero la esencia del concepto permanecerá durante toda la vida, pero el fin es el mismo: el desarrollo integral del individuo al máximo de las posibilidades que la condición genética le permita. Parece muy claro que el concepto educación hay que entenderlo como potenciación de las facultades que la naturaleza le depara al niño y no como mero transmisor de conocimientos. Hoy nuestra actuación debe de estar encaminada a que los niños aprendan a ser ellos mismos aprendan a comprender, tanto en los aspectos de tipo social como meramente cognitivo y todo ello en el máximo potencial de las posibilidades de cada niño.

En la medida que la EAPI es un derecho reconocido en la *Convención de los Derechos del Niño*, puede mejorar el bienestar de los niños más pequeños, puede sentar las bases para el aprendizaje ulterior de los niños, no sólo contribuye al logro de los demás objetivos de la EPT sino también a la consecución de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* y más concretamente del objetivo primordial (reducir la pobreza, y de las metas de la educación y salud), ofrece una mejor relación costo-beneficio al instituir medidas preventivas y un apoyo al niño en su más temprana edad, atención fiable y a un costo asequible que representa un apoyo esencial para los padres que trabajan y en particular para las madres. La reciente y actual crisis económica ha puesto en evidencia la necesidad de proteger y fortalecer las actividades del sector social y asegurar sistemas universales de salud y educación de bajo costo para todos. Nunca es mayor la necesidad de intervenir que para asegurar que los niños tengan la niñez a la

que tienen derecho, los beneficios económicos derivados de la inversión en la infancia son impresionantes³⁰⁹. Es necesario, por lo tanto, que todo el mundo se vuelque con la infancia y se comprometa con ella, que todos los países apliquen un enfoque de desarrollo social y económico basado en los derechos humanos y no en intereses políticos atendiendo en primer orden a la infancia y a todo lo que a ella está unida como es la educación y la salud. Toda la sociedad de participar, comprometerse y cumplir las obligaciones hacia y para con la infancia desde las propias posibilidades y competencias en el ámbito educativo y social. En vista de la necesidad imperante que conlleva la ambiciosa agenda de la EPI, resulta fundamental conocer el estado actual de la cuestión desde una panorámica global, con el fin de contrastar la aplicación real de los compromisos adquiridos hasta el momento. Por ello, el siguiente epígrafe estará dedicado a revisar los progresos y desafíos que plantea en la actualidad la consecución del primer objetivo de la EPT.

³⁰⁹ BRUNDTLAND G. H.: *Los nuevos actores*. Conferencia magistral del Seminario "Romper el ciclo de la pobreza invertir en la infancia" en el Banco Interamericano de Desarrollo, 2007. *Op. Cit.*, p. 13.

Capítulo 5: El presente de la Educación y Atención de la Primera Infancia en el mundo desarrollado y en el mundo en desarrollo³¹⁰.

5.1 Progresos globales hacia la consecución del Objetivo 1 de la EPT.

La organización de la atención y educación de los niños pequeños varía considerablemente de un país a otro, de tal forma que no se puede establecer una tipología clara y precisa. Por ello, resulta más adecuado referirse a dispositivos y programas de educación que han ido adoptando, a lo largo de un proceso histórico, diversas formas en cada país y región. Teniendo este aspecto en cuenta, se abordarán una serie de factores que permiten comprender y establecer una valoración global de la evolución de este objetivo en los años más recientes.

❖ Los cambios demográficos, en el empleo de la mujer en las estructuras de los hogares y en las familias.

En primer lugar, el número de niños y adultos por hogar ha bajado a causa del retroceso de la natalidad y de la transición de una estructura familiar más compleja a la familia nuclear³¹¹. Esta evolución cuantitativa refleja también un cambio de composición y de tamaño de las familias, junto con otro factor clave como es el trabajo de los padres fuera del hogar. Cuando los niños son menores de seis años en familias en que todos los adultos en edad de trabajar son activos, la disponibilidad de los demás miembros del hogar se convierte en un factor fundamental para proporcionar cuidados al niño³¹². Otro cambio importante es el aumento de las familias monoparentales, en particular el de aquellas en que el cabeza de familia es la madre, pues la índole y la lógica de las relaciones entre

³¹⁰ La presente sección está basada principalmente en los informes de seguimiento de la EPT en el mundo de la UNESCO de 2007, especialmente, y 2008. UNESCO: *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2007: Bases sólidas. La atención y educación de la primera infancia*. Op. Cit. Y UNESCO: *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2008: Educación para todo en 2015 ¿Alcanzaremos la meta?* Paris. UNESCO, 2008.

³¹¹ BONGAARTS, J.: *Household Size and Composition in the Developing World*. Nueva York. Population Council, 2001. (Policy Research Division, Documento de trabajo 144).

³¹² HEYMANN, J.: "Transformaciones sociales y sus implicancias para la demanda mundial de cuidado y educación para la primera infancia (ECCE)". Paris. UNESCO, 2002. (Nota de la UNESCO sobre las Políticas de la Primera Infancia, 8).

padres e hijos difieren de las que se dan en las familias biparentales, lo cual no deja de tener repercusiones en el futuro desarrollo de los niños.

En segundo lugar, ya se ha visto en apartados anteriores cómo los cambios en las estructuras familiares, las tasas de fertilidad y la función social de la mujer han influido especialmente en la configuración de los servicios destinados a la primera infancia. La compatibilidad entre las actividades de producción de la mujer y la responsabilidad que le incumbe de cuidar a los hijos difiere en función del sistema económico; no obstante, aunque participen cada vez más en actividades laborales, las madres siguen siendo las principales proveedoras directas de cuidados a los niños. En general, desde mediados del decenio de 1990, las mujeres trabajan más horas que los hombres, pero su trabajo sigue concentrado en actividades que son menos visibles y no tienen carácter comercial (por ejemplo, el cuidado de los niños), de tal manera que su contribución a los ingresos del hogar tiene un valor monetario menor. Los padres —y los hombres en general— han participado menos en la crianza y educación de los niños pequeños, no obstante, recientemente, se han adoptado políticas de licencia de trabajo parental que tratan de corregir ese desequilibrio y alentar a los padres a que se ocupen más de los niños³¹³.

En los países más desarrollados, la afluencia de la mujer al mercado de trabajo va estrechamente unida a un índice mayor de participación de los niños en los programas de enseñanza preescolar, relación que es más tenue en los países en desarrollo³¹⁴. Allí donde las madres trabajan mayoritariamente en la agricultura, la custodia de los niños se suele encomendar por regla general a las demás mujeres de la comunidad. En algunos países, el éxodo de los hombres hacia los centros urbanos entraña para las mujeres una sobrecarga de trabajo, tanto agrícola como doméstico, lo que les impide frecuentemente prever otras posibilidades de atender y educar a los hijos, cuya presencia en el hogar se hace más necesaria, motivo por el que, en algunos casos, la feminización del trabajo en la agricultura va unida a un incremento del trabajo infantil. El aumento de la actividad económica de las madres es un factor

³¹³ Ver PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 2002: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Nueva York. PNUD, 2002. Y PNUD: *Informe Sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. Nueva York. PNUD, 2005.

³¹⁴ O'CONNOR, S. M.: "Women's labour force participation and preschool enrolment: a cross-national perspective, 1965-1980". *Sociology of Education*, vol. 61, no. 1, 1988. Pp. 15-28.

igualmente importante en el impacto de su control sobre los recursos económicos en la atención y educación de la primera infancia pues, cuanto mayores son el control relativo de las mujeres sobre los ingresos y el grado de igualdad entre los adultos de ambos sexos dentro de la familia, mayores son las posibilidades de que el bienestar de los hijos se considere prioritario en las decisiones del hogar y de que los varones y las niñas se beneficien por igual de los servicios destinados a la primera infancia³¹⁵. Globalmente, los modelos históricos indican que las madres que trabajan en el sector no estructurado de la economía, o que tienen un poder económico limitado, recurren a parientes para cuidar a los niños o los tienen consigo durante las horas de trabajo y se suele dar más prioridad al bienestar de los niños que al de las niñas. En cambio, las madres empleadas en el sector estructurado de la economía tienen más posibilidades de acceso a la información y, por lo tanto, pueden disponer de una gama de soluciones más amplia para garantizar el bienestar de sus hijos pequeños, recurrir a servicios estructurados de educación de la primera infancia, allí donde existen, y tratar por igual a los varones y a las niñas.

En último lugar, cabe destacar que actualmente todas las sociedades poseen dispositivos de atención y educación de los niños pequeños, los cuales han evolucionado a lo largo del tiempo y son diferentes en las distintas culturas, en función de las diferencias que se dan en las estructuras familiares y comunitarias, así como en el papel social desempeñado por los hombres y las mujeres. En muchas culturas, la atención y educación de los niños pequeños se consideran tareas femeninas y exclusivas del ámbito familiar, por ello hay muchos hogares donde la atención a los niños pequeños se organiza con ayuda de parientes o amigos de sexo femenino. No obstante, las tendencias sociales y económicas actuales están dislocando muchos de los dispositivos existentes para cuidar a los niños tanto en los países desarrollados, como en el resto de los países. A este respecto y más allá de los aspectos predominantes ya mencionados, en algunos países la transición de economías planificadas a economías de mercado ha traído consigo el desmoronamiento de las instituciones que se encargaban de los niños pequeños cuando sus padres trabajaban. En los países en desarrollo, la urbanización, las

³¹⁵ BLUMBERG, R. L.: *How mother's economic activities and empowerment affect Early Childhood Care and Education (ECCE) for boys and girls: a theory-guided exploration across history, cultures and societies*. Documento de referencia para el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2006. 2006.

migraciones en busca de trabajo y la continua afluencia de la mujer al mercado laboral están transformando las estructuras familiares. Asimismo, los conflictos armados, la pandemia del VIH/SIDA y el deterioro del medio ambiente han traído consigo un aumento del número de huérfanos y, en un plano más general, han hecho que muchas familias tropiecen con dificultades importantes para criar a sus hijos pequeños³¹⁶.

En ese sentido, el desarrollo y la mejora de los sistemas de atención y educación de la primera infancia (AEPI) para todos los niños, y más concretamente para los más vulnerables y desfavorecidos, se torna indispensable, pues los programas para la primera infancia pueden contribuir a compensar la dislocación de los dispositivos de la sociedad y promover los derechos e intereses del niño, así como al bienestar de las familias y de la sociedad en general superando esas dificultades. En cualquier caso, su finalidad no es reemplazar los cuidados que proporcionan al niño pequeño los que están llamados a atenderlo primordialmente —padres u otros miembros de la familia o la comunidad—, sino mejorar y complementar esos cuidados cuando sea necesario. Dichos programas pueden comprender actividades relativas a la salud y nutrición básicas, campañas de vacunación, programas de educación parental para ayudar y asesorar a los padres, y distintas actividades organizadas en centros —desde las guarderías para los niños más pequeños hasta los centros de enseñanza preescolar para los más grandes— que asientan las bases de la escolarización en primaria.

❖ **Una buena salud y una buena nutrición son las bases del desarrollo.**

Los niños pequeños son especialmente frágiles, por ello la reducción de la mortalidad infantil y juvenil es una prioridad en materia de salud pública desde hace mucho tiempo. Las campañas de vacunación han reducido considerablemente la mortalidad infantil, pero todavía hay en el mundo más de 10 millones de niños del grupo de edad de 0-5 años que mueren cada año. La tasa de mortalidad de los menores de cinco años —esto es, el número de niños por cada 1.000 nacidos vivos

³¹⁶ Según el ONUSIDA en 2005 había 15,2 millones de huérfanos del SIDA de edades comprendidas entre 0 y 17 años, de los cuales 12 millones vivían en el África Subsahariana. ONUSIDA: "Informe sobre la epidemia mundial de SIDA". Edición especial con motivo del décimo aniversario del ONUSIDA. Ginebra. ONUSIDA, 2006.

que mueren antes de cumplir cinco años— se suele considerar el indicador más fiable de supervivencia de la infancia. La tasa de mortalidad de los menores de cinco años refleja mejor que la tasa de mortalidad infantil el impacto acumulado de la calidad del parto, los cuidados neonatales, las discapacidades, la lactancia y la vacunación, así como los efectos de la discriminación sexual, la malnutrición, la subalimentación y la insuficiencia de cuidados sanitarios. A pesar de las grandes variaciones regionales, en general casi un 86% de los niños del mundo nacidos en estos últimos años no alcanzará los cinco años de edad y la reducción de la mortalidad infantil sigue siendo, entre todos los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM), el más difícil de alcanzar³¹⁷. Más de la mitad de ellos pierden la vida a causa de una de diarrea, neumonía, paludismo, sarampión y SIDA, enfermedades transmisibles que se pueden prevenir o tratar. El desarrollo del abastecimiento en agua potable y de los servicios de saneamiento podría reducir espectacularmente la mortalidad infantil y juvenil, sobre todo si se complementa con programas de educación parental destinados a mejorar las prácticas en materia de lactancia y destete. Independientemente de que se clasifiquen o no oficialmente como pertenecientes al ámbito de la AEPI, las medidas que apuntan a reducir la mortalidad constituyen sin lugar a dudas un primer paso hacia el establecimiento de programas globales.

Desde esta perspectiva, el desarrollo de los niños pequeños es especialmente sensible a los efectos negativos cuando sus necesidades fundamentales no se satisfacen, representando la primera infancia el periodo en el que los seres humanos son más dependientes de una relación segura y receptiva con los demás no sólo para asegurar su supervivencia, sino también su seguridad afectiva, su integración social y sus capacidades cognitivas. Sin embargo, son muchos los niños del mundo que crecen en malas condiciones, carecen de acceso suficiente a los servicios sanitarios y viven en hogares sumidos en la pobreza. Esos niños se ven muy expuestos a contraer enfermedades transmitidas por el agua, corren un mayor riesgo de tener una alimentación deficiente y padecer de raquitismo, y tienen menos posibilidades que los demás niños de sobrevivir hasta la edad de ingreso en la escuela³¹⁸. En una

³¹⁷ En el cuarto de los ODM (Naciones Unidas, 2005) se pide a los países que reduzcan en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años, entre 1990 y 2015.

³¹⁸ UNICEF: *Estado Mundial de la Infancia 2006: Excluidos e Invisibles*. Nueva York. UNICEF, 2006.

mayoría de países, la salud de los niños desde que nacen hasta los tres años de edad es de la exclusiva incumbencia de los ministerios encargados de la salud.

Al atender a los indicadores del estado de salud y nutrición que permiten evaluar los niveles de bienestar del niño se percibe claramente que, aunque en todo el mundo se han multiplicado las campañas de vacunación, su cobertura deja todavía bastante que desear, especialmente en las regiones más pobres, resultando la subalimentación y la malnutrición las causas principales de la insuficiencia ponderal que padecen, en mayor o menor grado, muchos menores en las regiones más desfavorecidas; además, la detección precoz y el tratamiento de los problemas de salud provocados por la subalimentación son insuficientes debido a la cobertura limitada de los servicios para la primera infancia. En cambio, en muchos países en desarrollo los programas de atención al niño han disminuido la incidencia de la malnutrición y el raquitismo, contribuyendo así a su buen desarrollo y preparación para ingresar en la escuela³¹⁹. A pesar de estos avances en materia de salud y de bienestar, todavía existen diferencias entre los países pobres y ricos, lo cual no puede dejar de relacionarse con condiciones distintas a los factores de salud, como la pobreza y la exclusión social, que también afectan al desarrollo durante los primeros años de vida³²⁰.

❖ **La organización de los servicios de atención y educación para los menores de tres años.**

El empleo de las madres es una realidad de la vida que se está imponiendo cada vez más en gran parte del mundo y los padres buscan servicios de atención y educación para sus hijos que sean adecuados y asequibles. En los países desarrollados y en transición, la demanda de servicios estructurados de atención a la primera infancia ha crecido considerablemente a medida que aumentaba el empleo de la mujer. En cambio, en los países en desarrollo se da por sentado que las madres deben trabajar en el hogar — de no ser así, en la agricultura o el sector no

<http://www.unicef.org/spanish/sowc06/index.php> (Consulta efectuada el 24 de junio de 2006).

³¹⁹ UNICEF: *La Infancia amenazada. Estado Mundial de la Infancia 2005*. Nueva York, UNICEF, 2005.

³²⁰ ANCHETA ARRABAL, A: "Grupos vulnerables, Exclusión social y Educación inicial en América Latina: una perspectiva necesaria". En *La educación como respuesta a diversidad. XI Congreso de Educación Comparada*. Sevilla, 2008. En prensa.

estructurado de la economía — y, en las zonas rurales, que los niños deben realizar trabajos domésticos desde su más temprana edad. Además, son cada vez más las familias que emigran a las zonas urbanas — o a otros países — en búsqueda de un empleo remunerado, perdiendo así el apoyo que podrían aportarles las redes familiares para la crianza y el cuidado de los niños. Las emigraciones, unidas al trabajo de la mujer, han incrementado no sólo la demanda de licencias de trabajo maternales (y parentales), sino también la de servicios para la primera infancia. Teniendo presentes estas “realidades”, son muy pocos los gobiernos que dan prioridad a la financiación pública de programas de atención o educación para los niños pequeños. Para satisfacer la demanda existente, que emana principalmente de las clases medias y las familias de zonas urbanas, se han estimulado las iniciativas privadas.

Los datos existentes en el nivel mundial sobre las licencias de trabajo maternales y parentales han sido objeto de estudios comparativos y compilaciones internacionales. En casi todos los países de la OCDE existe una licencia de trabajo parental pagada con garantía de conservación del empleo, que permite al padre o a la madre — o a los dos, en más contadas ocasiones — ausentarse del trabajo por un periodo de tiempo limitado cuya duración oscila entre unos pocos meses y varios años, a fin de poder atender a sus hijos recién nacidos. Son cada vez más numerosas las políticas que prevén — o exigen, en determinados países — una licencia de trabajo prenatal. Aunque los parámetros de esa licencia de trabajo obligatoria (duración, importe de la indemnización y aplicación a los niños adoptados) varían en los países desarrollados, la mayoría de los padres reciben una ayuda pública que les permite cuidar a los niños durante un periodo que es esencial para su desarrollo. En los países de Europa Central y Oriental, que anteriormente otorgaban toda una serie de subvenciones, servicios y licencias de trabajo en beneficio de los niños y de sus familias, la transición a la economía de mercado ha traído consigo, además del desempleo, reducciones considerables de las prestaciones y servicios sociales, así como un alza de los precios de los servicios y una disminución de las subvenciones al consumo³²¹. A finales del decenio de 1990, no obstante, la mayoría de esos países

³²¹ ROSTGAARD, T.: *Family Support Policy in Central and Eastern Europe: A Decade and a Half of Transition*. Paris. UNESCO, 2004. (Colección de la UNESCO sobre políticas de la primera infancia y la familia, 8).

se había recuperado de esa situación, aunque no siempre al nivel precedente, y se consolidó el modelo tradicional de servicios en beneficio de la primera infancia prestados y subvencionados por el Estado.

En los países en desarrollo y en transición no siempre existen políticas de licencia de trabajo por maternidad y, cuando esas políticas existen, se aplican de forma desigual o se circunscriben a determinados segmentos del mercado de trabajo. La carencia de mecanismos de aplicación eficaces está generalizada pues, de los países sobre los que se dispone de datos recientes, un 80% de ellos indicó que habían establecido uno u otro tipo de licencia de trabajo por maternidad. La concesión de esa licencia es práctica corriente en América Latina y el Caribe, Europa Central y Oriental y Asia Meridional y Occidental³²². En cambio, en el resto de países se da con menor frecuencia o, a pesar de contar con disposiciones que establecen dicha licencia, sólo puede beneficiarse de ella un porcentaje muy escaso de mujeres empleadas en el sector estructurado de la economía. La duración total de la licencia de trabajo por maternidad varía de una semana a un año, pero el promedio es de 12 semanas en la mayoría de las regiones, siendo algo más elevado en Europa³²³; en la mayoría de las regiones está previsto compensar con indemnizaciones entre el 75% y el 90% del salario de la madre; y, además, en algunas regiones —por ejemplo, en América Latina— las madres que trabajan pueden disponer de tiempo libre para amamantar a sus hijos³²⁴.

Los distintos proyectos nacionales indican que en algo más de la mitad de los países (53%) existe por lo menos un programa formal de AEPI — previo a la escuela primaria — que acoge a los niños más pequeños, desde su nacimiento o a partir de un año de edad. Esos programas ofrecen generalmente servicios de custodia organizados y en algunos casos prestaciones sanitarias y actividades educativas. Las denominaciones más corrientes para designarlos son: centros infantiles, day care services, crèches, nurseries y programas de desarrollo de la

³²² KAMERMAN, S. B.: *A global history of early childhood education and care (ECEC)*. 2005. Documento de referencia para el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2006.

³²³ MOSS, P. y DEVEN, F.: *Parental Leaves: Progress or Pitfall?* Bruselas/La Haya. NIDI/CBGS Publications 1999. (Research and Policy Issues in Europe, 35).

³²⁴ LINNECAR, A. y YEE, V.: *WABA Activity Sheet 6: Maternity Legislation: Protecting Women's Right to Breastfeed*. Penang, Malaysia. Alianza Mundial en pro de la Lactancia Materna, 2006. <http://www.waba.org.my/activitysheet/acsh6.htm> (Consulta efectuada el 20 de junio de 2006).

primera infancia. En base a una medición básica de la presencia de programas formales destinados a los niños menores de tres años, indicándose por región el porcentaje de países en el que existe por lo menos un programa, los resultados muestran que la presencia de programas es mayor en América del Norte y Europa Occidental, Asia Central y América Latina y el Caribe. No se dispone de información relativa a la duración (en horas diarias y semanales) de los programas destinados a los menores de tres años. Algunos programas prevén horarios a tiempo completo, mientras que otros reciben a los niños con horarios flexibles³²⁵. A diferencia del papel limitado que desempeñan en los programas destinados a los menores de tres años, los gobiernos desempeñan un papel más activo en la ejecución y supervisión de los programas destinados a los niños de más de tres años.

❖ **Servicios de atención y educación para los niños mayores de tres años.**

La enseñanza preescolar representa el componente “educación” de la atención y educación de la primera infancia (AEPI). Según la definición de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE), la enseñanza preescolar (nivel 0 de la CINE) abarca todos los programas que ofrecen a los niños —además de cuidados— un conjunto estructurado y sistemático de actividades de aprendizaje en una institución formal o en un contexto no formal. Los programas preescolares suelen estar destinados a los niños de tres años de edad, o más, e impartirse por espacio de dos horas diarias como mínimo durante 100 días al año por lo menos. Todos los países tienen por lo menos un programa de enseñanza preescolar, cuando no varios. Esos programas reciben denominaciones tan diversas como enseñanza preescolar (93 países), jardines de la infancia (66 países), enseñanza preprimaria (50 países), educación de la primera infancia (34 países) o educación maternal (28 países), que a veces se combinan entre sí³²⁶. Las autoridades nacionales suelen establecer una edad oficial, a partir de la cual los niños pueden ingresar en la enseñanza preescolar. En un 85% de los países, la escolarización en la educación preescolar no es obligatoria y los niños pueden ingresar en ella en cualquier momento, entre la edad de ingreso oficial en ese nivel de enseñanza y el

³²⁵ UNESCO: *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2007: Bases sólidas. La atención y educación de la primera infancia. Op. Cit.*, pp. 137-140.

³²⁶ UNESCO-BIE: *Cross-National Compilation of National ECCE Profiles. Op. Cit.*, p. 64.

principio de la escolaridad obligatoria en primaria. En el 70% de los 203 sistemas educativos del mundo se ha fijado la edad de tres años como edad teórica de ingreso en la enseñanza preescolar, mientras que en el resto de los países los niños solamente pueden ingresar en preescolar a partir de los cuatro años y minoritariamente se comienza ese nivel de enseñanza a la edad de cinco o seis años. Desde 1998 la edad fijada para ingresar en preescolar ha permanecido estable, pues son pocos sistemas educativos que han modificado las normas de admisibilidad en este nivel de educación (siete países han elevado la edad de ingreso oficial y los nueve restantes la han rebajado) y las modificaciones han tenido como consecuencia reforzar la norma mundial que sitúa el inicio de la enseñanza preescolar a los tres años. En casi la mitad de los países del mundo se establece la duración de la enseñanza preescolar en tres años. Como es previsible, se da una relación inversa entre la edad de ingreso oficial en preescolar y la duración de la escolarización: cuanto más elevada es la edad establecida, más corta es la duración de la escolaridad. En el nivel mundial, los grupos de edad previstos por los países para la escolarización en preescolar están menos estandarizados que en el caso de la enseñanza primaria y secundaria³²⁷.

Asimismo, son cada vez más numerosos los países que promulgan leyes de escolarización obligatoria de los niños en edad de cursar la enseñanza preescolar con unas estructuras bastante similares, pero por diversos motivos como: poner de manifiesto la voluntad del gobierno de ofrecer servicios para la infancia; extender y mejorar la calidad de la enseñanza preescolar; y mejorar la preparación de los niños para la escuela primaria y su transición a ésta. Sin embargo, las leyes de escolaridad obligatoria suelen reflejar intenciones políticas más que realidades educativas, que dependen de la disponibilidad de recursos y de la aplicación estricta de lo legislado. En ese sentido, la adopción de una ley no entraña forzosamente un aumento de la escolarización en la enseñanza preescolar y las cifras suscitan dudas acerca de la aplicación real de las leyes de escolarización obligatoria y de la voluntad (o la posibilidad) que tienen los padres de enviar a sus hijos a los centros preescolares.

³²⁷ En general, los programas de enseñanza preescolar están destinados a los niños de tres a cinco años (86 países), pero en 31 países el grupo de edad previsto es el de cuatro a cinco años, en 30 países el de tres a seis años y en 24 países el de tres a cuatro años. Hay más grupos de edad establecidos: el de cuatro a seis años (12 países) y el de cinco a seis años (cuatro países). Además, algunos países cuentan con programas de un año destinados a los niños de tres años (un país), cuatro años (cinco países), cinco años (siete países) y seis años (dos países).

Además, las leyes sobre la escolarización obligatoria no contribuyen forzosamente al desarrollo de una política integrada de AEPI que esté destinada a todos los niños y abarque la totalidad del periodo comprendido entre el nacimiento y el ingreso en la escuela primaria la atención política y los recursos se centran casi exclusivamente en el último año de la enseñanza preescolar, en detrimento de los programas destinados a los niños más pequeños y centrados en el desarrollo global de éstos. Por último, cabe señalar que bastantes países han logrado una cobertura casi universal de la enseñanza preescolar (la tasa neta de escolarización, TNE, superior al 90%) sin la adopción de leyes de escolarización obligatorias de lo que se deduce que, aunque ese tipo de leyes pueda contribuir a cristalizar la voluntad política y el compromiso de las partes interesadas de satisfacer las necesidades de los niños pequeños, es evidente que se necesitan otras condiciones para garantizar la participación efectiva de los niños en programas e instituciones de educación de la primera infancia³²⁸.

Atendiendo a las administraciones oficiales las que gestionan esos programas, en muchos casos, son varias; en un 60% de los 172 países sobre los que se dispone de información procedente de sus proyectos de AEPI, son las administraciones ministeriales las que supervisan o coordinan los programas destinados a los niños de más de tres años; en un 30% de los países, los ministerios comparten estas funciones con otro organismo oficial, mientras que en el 10% restante los únicos organismos encargados de la supervisión de los programas son organizaciones no gubernamentales, autoridades de nivel subnacional y entidades sociopolíticas; en un 85% de los 154 países donde la supervisión y/o la coordinación de los programas dependen de una administración ministerial por lo menos, el ministerio que se suele encargar de ellas es el de educación³²⁹. En los demás países, son los ministerios encargados de: a) la mujer, la familia, la igualdad entre los sexos, la infancia y/o la juventud; b) los asuntos sociales o el bienestar social; y c) la salud.

³²⁸ El caso europeo es un excelente ejemplo de cómo sin necesidad de establecer el nivel como obligatorio muchos países del continente lo han convertido en casi universal por la vía de los hechos. Umayahara presenta los casos de Chile y Cuba, para el tramo de 5 a 6 años, como una muestra de esa misma tendencia y resultado, y de cómo se desarrolla la autonomía con la que muchas veces cursa la práctica real de las familias y el Estado y la norma legal. Umayahara, M.: "En búsqueda de la equidad y calidad de la educación de la primera infancia en América Latina". *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales* (2004). P. 7. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/cinde/revis2/mamiumayahara.pdf> (Consultado el 13 de enero de 2008).

³²⁹ Con sus diferentes denominaciones: Ministerio de Educación, Ministerio de Educación y Juventud, Ministerio de Educación, Deporte y Cultura, etc.

Es menos frecuente que los ministerios de trabajo, desarrollo, planificación o administración local se encarguen de supervisar los programas destinados a la primera infancia.

En cuanto a la proporción de la escolarización en la enseñanza preescolar privada³³⁰, se constata que la mitad aproximadamente de los países sobre los que se dispone de datos la escolarización en centros privados representa menos de un tercio del total; en un 30% de los países, el sector privado representa más del 66%; y, por último, en el 20% restante de los países se equilibran. Además, las variaciones regionales son acusadas y en algunas regiones el predominio del sector privado es considerable. Algunos análisis complementarios han examinado la evolución de la proporción representada por la escolarización en el sector preescolar privado entre 1999 y 2004. En los países desarrollados y en transición, la escolarización en el sector privado va progresando: la escolarización privada aumentó en más de dos puntos porcentuales en 22 países y disminuyó en las mismas proporciones en ocho países solamente. Esta tendencia es menos acusada en los países en desarrollo: aumento en 33 países y disminución en 35. Globalmente, los datos empíricos indican que la oferta pública de educación primaria ha venido formando parte integrante de la evolución reciente de los programas de AEPI en casi toda Europa, mientras que en muchos países en desarrollo el sector privado ha desempeñado un papel más importante.

En lo que respecta a las estimaciones mundiales y regionales de la escolarización en la enseñanza preescolar se deben tratar con cautela. Después del Foro de Dakar, que suscitó un interés acrecentado por la enseñanza preescolar, algunos países han empezado a publicar datos sobre este nivel de enseñanza más sistemáticamente que en el pasado. Además, la adopción de la CINE 97, que comprende una definición más global de la educación, puede haber incitado a notificar más información sobre los programas de enseñanza preescolar informal, de

³³⁰ Se entiende por centros de enseñanza preescolar aquellos que “no dependen de una autoridad pública, sino que son controlados y administrados, con fines lucrativos o no, por organismos privados como organizaciones no gubernamentales, instituciones religiosas, grupos de interés, fundaciones o empresas comerciales”. Una institución pública es la controlada y administrada por una autoridad u organismo de educación pública (nacional o federal, estatal, provincial o local), independientemente de cuáles sean sus recursos financieros.

manera que el incremento de las tasas de escolarización no refleja probablemente el desarrollo real de esos programas.

Con todo, la estandarización de la escolarización en la enseñanza preescolar sobre la base de la población en edad de cursarla permite medir la cobertura de este nivel de educación y calcularla en el plano nacional, regional y mundial. En todo el mundo, el número de niños matriculados en la enseñanza preescolar se ha triplicado en el transcurso de los tres últimos decenios, pasando de 44 millones a mediados del decenio de 1970 a unos 124 millones en 2004³³¹. Entre 1999 y 2004 las tasas brutas mundiales y regionales de escolarización (TBE) correspondientes a la enseñanza preescolar han pasado del 33% al 37%. La progresión ha sido bastante moderada en los países desarrollados y los países en desarrollo, pero en los países en transición ha sido mucho más fuerte. La mayoría de los países donde se registraron TBE en la enseñanza preescolar inferiores al 30% en 2004 pertenecen a las regiones del África Subsahariana y los Estados Árabes donde, en general, los progresos realizados recientemente han sido lentos. En los países donde la TBE disminuyó, cabe señalar que en cuatro de ellos esa tasa alcanzaba un nivel elevado al principio del periodo examinado. En los países desarrollados y en transición un 40% aproximadamente de la población infantil considerada estaba escolarizada en la enseñanza preescolar en 1970 y la TBE había alcanzado el 73% en 2004³³². En los países en desarrollo la evolución de la cobertura de la enseñanza preescolar ha sido mucho menor pues en 1975 menos del 10% de los niños estaban escolarizados en un centro preescolar, y en 2004 ese porcentaje ascendió al 32%, esto quiere decir que sólo uno de cada tres niños estaba escolarizado, mostrando diferencias especialmente acusadas en estas regiones. Por último, los análisis en el nivel internacional indican que la razón entre el número de docentes y el número de alumnos existente antes de 1999 guarda

³³¹ UNESCO: *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2007: Bases sólidas. La atención y educación de la primera infancia*. Op. Cit., p. 144.

³³² Cuando la enseñanza preescolar se estaba extendiendo en gran parte del mundo, muchos países en transición experimentaron una disminución y/o fluctuaciones importantes después del desmoronamiento de la Unión Soviética de tal modo que, entre 1989 y 2003, los niveles de escolarización en preescolar disminuyeron —a veces bruscamente— antes de recuperar el terreno perdido hacia finales del milenio. Del mismo modo, en los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), especialmente en los de Asia Central, las tasas de escolarización en preescolar descendieron rápidamente a principios del decenio de 1990 y todavía no han vuelto a su nivel anterior. UNESCO: *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo, 2003/4: Hacia la igualdad entre los sexos*. Paris. UNESCO, 2003. Pp. 37-38.

relación con la TNE en la enseñanza preescolar de 2004, de manera que los países con una proporción alumnos/docente más baja tienden a registrar TNE más altas³³³.

Habida cuenta de que no se ha establecido una meta cuantitativa para el objetivo referente a la AEPI, es instructivo comparar la evolución de las TBE en la enseñanza preescolar, en el nivel nacional, con las metas fijadas en los planes nacionales para 2010 o 2015. Esa comparación pone de manifiesto, por regla general, que se han fijado metas excesivamente ambiciosas y faltas de realismo³³⁴. Muchos países con TBE relativamente elevadas en la enseñanza preescolar persiguen el objetivo de universalizar, de aquí a 2015, la escolarización en este nivel de educación. Teniendo en cuenta los índices de crecimiento anteriores, esas metas nacionales tienen muy escasas posibilidades de ser alcanzadas.

❖ **Disparidades entre los sexos en la enseñanza preescolar.**

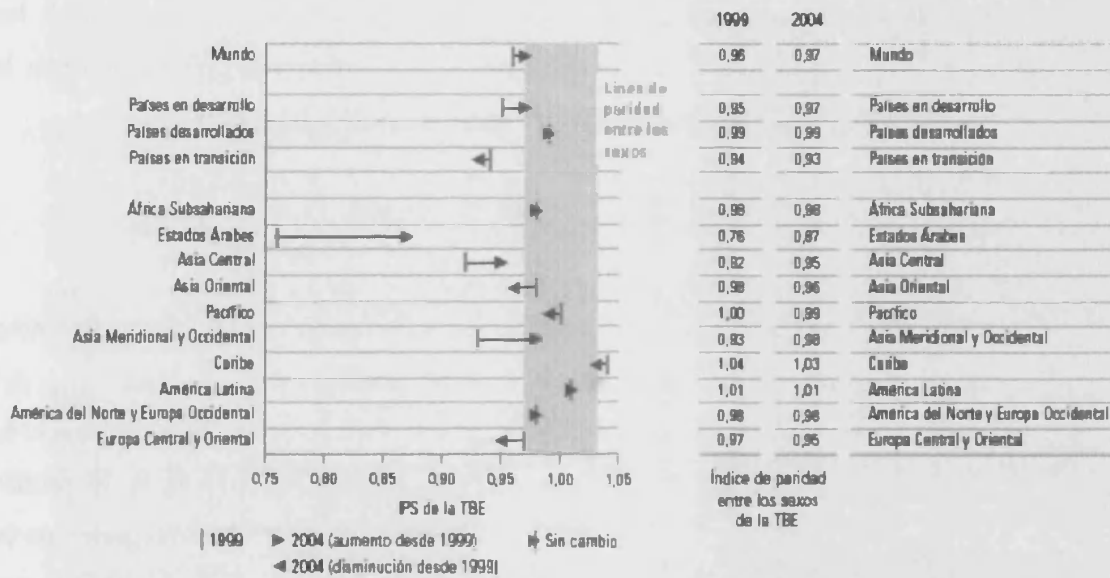
En el Gráfico 1 se muestra cómo han evolucionado entre 1999 y 2004, en el mundo y por región, las disparidades entre los sexos en las TBE de la enseñanza preescolar. Globalmente, la proporción entre las TBE de las niñas y los varones — que da el índice de paridad entre los sexos (IPS) — ha experimentado un leve aumento, pasando de 0,96 a 0,97. Aproximadamente un 48% de los niños del mundo matriculados en la enseñanza preescolar eran niñas y este porcentaje no ha experimentado cambio alguno desde 1999³³⁵. En efecto, en la enseñanza preescolar esa proporción es más elevada que en la primaria, probablemente porque las tasas globales de escolarización en la enseñanza preescolar son relativamente bajas y tienden a representar principalmente a los países más ricos, donde las diferencias entre los sexos son generalmente menos acusadas que en los países pobres.

³³³ UNESCO: *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2007: Bases sólidas. La atención y educación de la primera infancia*. Op. Cit., pp. 324-331.

³³⁴ Las metas a las que se hace referencia aquí figuran en el documento publicado por la UNESCO y el IPE en el que se recapitulan las recomendaciones y los objetivos enunciados por 45 países en sus planes de desarrollo nacional, planes del sector de la educación, planes de acción nacionales de EPT, así como los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza e informes sobre los ODM. UNESCO-IPE: *EFA GMR 07 – Documento de síntesis del IPE*. Documento de referencia para el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2006*. 2006.

³³⁵ UNESCO: *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2007: Bases sólidas. La atención y educación de la primera infancia*. Op. Cit., pp. 268-275.

Gráfico 1: Evolución de las disparidades entre los sexos en las tasas brutas de escolarización en la enseñanza preescolar, por región (1999-2004).



Fuente: UNESCO: *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2007: Bases sólidas. La atención y educación de la primera infancia.* Op. Cit. p. 25.

La mayoría de las regiones se van acercando a la paridad entre los sexos y en los países donde se dan disparidades importantes se han realizado progresos considerables. Habida cuenta de que las posibilidades de escolarización de los niños pobres son mucho menores que las de los niños de familias relativamente acomodadas, no se puede vaticinar que esos esquemas y tendencias vayan a permanecer inalterados a medida que la escolarización progrese. En cualquier caso, si el acceso a los programas para la primera infancia se caracteriza por una relativa igualdad entre los sexos en una mayoría de países, será importante preservar la equidad, sobre todo cuando se amplía el alcance de proyectos que anteriormente sólo abarcaban esencialmente a familias de medios sociales privilegiados.

5.2 Desafíos planteados por los datos y el seguimiento de la AEPI.

Se podría elaborar una lista relativamente larga de los desafíos y posibles problemas que hay que enfrentar a medida que se desarrollan y diversifican los programas de AEPI, pero se hará hincapié en algunos problemas clave como son la sistematización de datos, la calidad y equidad, y la formación del personal.

❖ La evaluación y sistematización de los datos referentes a la AEPI.

La gran diversidad de los programas de AEPI, tanto en el plano organizativo como en el financiero, representa un enorme desafío para el seguimiento del objetivo referente a la AEPI evaluar los progresos realizados por los países hacia la consecución del objetivo referente a la AEPI no resulta una tarea fácil. El primer objetivo de la EPT —extender y mejorar la atención y educación integrales de la primera infancia— abarca varios conceptos que se interpretan de forma diversa: primera infancia, atención, educación y niños vulnerables y desfavorecidos. La complejidad de este objetivo, unida a su carácter intersectorial y la falta de una meta cuantitativa, hace que su seguimiento sea más difícil que el de los restantes objetivos de la EPT.

La evaluación de los progresos nacionales de la cobertura de la AEPI basándose en el examen de las tasas de escolarización brutas o netas suscita dos problemas. En primer lugar, los datos de escolarización en preescolar publicados por los ministerios de educación pueden subestimar la participación de los niños en programas para la primera infancia financiados por otros ministerios, grupos privados o comunidades locales³³⁶. La falta de consenso sobre la composición de los programas de AEPI y la incertidumbre acerca de la conformidad de esos programas con las normas internacionales son factores que contribuyen también a la subestimación. En segundo lugar, aunque una mayoría de países ha establecido la edad preceptiva de escolarización entre los tres y cinco años, o los tres y seis años, en la práctica los esquemas de escolarización varían mucho dentro de cada uno de

³³⁶ Las tendencias regionales en la enseñanza preescolar se basan en las medias ponderadas de la TBE. No se dispone de valores correspondientes para la tasa neta de escolarización debido al gran número de países sobre los que se carece de datos. UNESCO: *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2007: Bases sólidas. La atención y educación de la primera infancia. Op. Cit.*, pp. 127-163.

esos grupos de edad por eso, las estadísticas convencionales no muestran una serie de esquemas importantes de escolarización en preescolar por edad específica³³⁷. Dado que este objetivo carece de elemento de referencia o metas cuantitativas que permitan evaluar los progresos realizados (o la ausencia de éstos), la UNESCO ha realizado una reciente labor, para compilar datos internacionales sobre los servicios de atención y educación prestados a la primera infancia y remediar esas limitaciones, en base a los datos de participación por edad específica acopiados en tres encuestas sobre los hogares y los datos sobre la matriculación en preescolar, también por edad específica, extraídos de una compilación especial del Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU)³³⁸. Estas dos nuevas fuentes ofrecen una imagen más exacta y válida de las diferencias observadas, en el nivel nacional, en la cobertura de los programas de AEPI destinados a los niños de tres años o más. También muestran casos en los que los niños de un determinado grupo de edad pueden estar escolarizados ya sea en la enseñanza preescolar o en la primaria. Este esquema mixto, en el que se pueden encontrar niños de la misma edad en la enseñanza preescolar y primaria a la vez, se debe en parte a las decisiones de las autoridades administrativas y en parte a las preferencias de los padres y las decisiones de las familias³³⁹. Asimismo, las diferencias entre los países se sitúan en dos planos: según que el grado de participación de los niños en los programas de AEPI aumente considerablemente con la edad o permanezca relativamente estable; y según que la transición a la escuela primaria influya en el grado de participación en la enseñanza preescolar. En algunos países coexisten algunos niños en edad oficial de cursar la enseñanza preescolar que están ya escolarizados en la primaria, mientras que otros con edad oficial de cursar la enseñanza primaria están todavía escolarizados en preescolar.

³³⁷ La evaluación de los progresos basada exclusivamente en la TBE no tiene en cuenta las diferencias considerables que se dan entre los países con respecto a la duración teórica de la enseñanza preescolar. Otras mediciones, por ejemplo la de la esperanza de vida escolar en la enseñanza preprimaria, pueden ofrecer una base complementaria para evaluar los progresos nacionales. UNESCO: *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2007: Bases sólidas. La atención y educación de la primera infancia*. Op. Cit., pp. 268-275.

³³⁸ UIS: *Global Education Digest 2006: Comparing Education Statistics across the World*. Montreal, Québec. UNESCO Institute for Statistics, 2006.

³³⁹ Las condiciones oficiales de admisión pueden determinar, por ejemplo las fechas utilizadas para decidir qué niños de qué determinada edad pueden ingresar en centros de preescolar o de primaria. No todos los países aplican estrictamente esas condiciones. Además, en los países federales o con sistemas descentralizados las normas de admisión no son necesariamente uniformes a nivel nacional.

Globalmente, es necesario efectuar comparaciones minuciosas de las cifras de participación y escolarización de los niños pequeños en la AEPI con vistas a mejorar las evaluaciones de la cobertura de los programas, así como los progresos realizados hacia la consecución del objetivo referente a la AEPI. Los procesos de la comparación internacional no están jamás exentos de las cuestiones de traducción, cultura y tradiciones que la convierten en una tarea tan compleja como enigmática. Los informes nacionales sobre la índole y calidad de los servicios destinados a la primera infancia están menos estandarizados que los que se refieren a la educación, habida cuenta de que en dichos servicios intervienen múltiples partes interesadas gubernamentales y no gubernamentales y abarcan a niños de edades diferentes, sin que los datos estén desglosados por edad. Son muy pocos los países que acopian información sobre los “restantes programas de AEPI”, pese a que esta categoría se ha concebido para completar los datos relativos a la enseñanza “preescolar”³⁴⁰. Asimismo, los marcos de los informes excluyen la información relativa a la educación no formal, pese a que es un elemento importante del objetivo global. Lo ideal sería que los informes nacionales comprendiesen información detallada sobre los sitios donde se proporciona atención a los niños y sobre el personal que los cuida. Deberían también comprender información sobre la calidad de los cuidados y las experiencias educativas que se ofrecen a los niños pequeños, acompañándola, en la medida de lo posible, de una evaluación a lo largo del tiempo. Esa información figura en parte en los resultados del proyecto internacional sobre la enseñanza preescolar que lleva a cabo la IEA³⁴¹. No obstante, sería necesario que se realizaran otros estudios de este tipo a mayor escala.

Actualmente, las estadísticas internacionales relativas al componente “educación” del objetivo referente a la AEPI siguen siendo heterogéneas y, a veces, resulta imposible compararlas. Además, son casi inexistentes los indicadores relativos al componente “atención” de ese objetivo, esto es, los cuidados proporcionados al niño en beneficio de su salud, nutrición y desarrollo cognitivo,

³⁴⁰ Se entiende por “restantes programas de AEPI” los programas de desarrollo no formales que están destinados a niños de más de tres años y comprenden actividades de aprendizaje organizado de una duración equivalente a dos horas diarias y 100 días por año, como mínimo. Esta categoría, que se creó después del Foro de Dakar, ha puesto de manifiesto la necesidad de elaborar mediciones adicionales para el seguimiento de los programas de AEPI. Los datos sobre “los restantes programas de AEPI”, que empezaron a acopiarse en 2000, siguen faltando para muchos países.

³⁴¹ OLMSTED, P. y MONTIE, J (comp.): *Early Childhood Settings in 15 Countries: What Are Their Structural Characteristics? The IEA Pre-primary Project, Phase 2*. Ypsilanti, Michigan. High/Scope Press, 2001.

social y afectivo, evaluándose los progresos realizados hacia la consecución del objetivo referente a la AEPI sobre la base de las mediciones relativas a los centros preescolares. Con todo, sigue siendo necesario realizar esfuerzos tenaces para enriquecer y mejorar los datos existentes sobre la AEPI.

Recientemente, se está avanzando hacia una base de datos mundial de los proyectos nacionales de AEPI. La Oficina Internacional de Educación (OIE) de la UNESCO, en colaboración con el UNICEF, ha preparado anteproyectos de informes de los servicios prestados a la primera infancia en 175 países que no pertenecen a la OCDE. Esos informes comprenden información sobre las legislaciones, la supervisión y coordinación oficiales de los programas de AEPI, los proveedores de servicios, las diferentes categorías de personal y su nivel de calificación, los planes de estudio y la pedagogía, y también las políticas y programas especiales aplicados actualmente, en especial los que están destinados a los niños vulnerables y desfavorecidos. También contienen datos acopiados por el IEU que se refieren a las definiciones oficiales de la enseñanza preescolar, la edad de ingreso en ésta, la duración del nivel 0 de la CINE, las tasas brutas y netas de escolarización desglosadas por sexo, los docentes y su nivel de formación, las fuentes de financiación, el promedio del gasto por niño y la duración semanal de los programas de AEPI. El UNICEF también añadió una sección sobre los programas parentales y los sistemas nacionales de seguimiento del desarrollo del niño y de su nivel de preparación para la escuela primaria. Se ha acopiado información complementaria sobre 23 países de la OCDE a partir de la base de datos mundiales de educación de la OIE³⁴² y de los estudios de la OCDE sobre la atención y cuidado de la primera infancia y las políticas de apoyo a las familias. Los anteproyectos de esas planificaciones se han remitido a los ministerios de educación de los países y las oficinas fuera de la sede del UNICEF para que sean verificados, revisados y completados. En total, se han elaborado 198 informes de AEPI para el presente informe configurando una base de datos que, aunque todavía es incompleta y desigual en sus detalles, constituye una nueva fuente de información importante sobre los servicios de AEPI en el mundo entero.

³⁴² UNESCO–BIE: *World Data on Education* [Datos Mundiales de Educación]. Geneve. International Bureau of Education, UNESCO, 2005. <http://www.ibe.unesco.org/countries/WDE/WorldDataE.htm> (Consulta efectuada el 31 de agosto de 2006).

❖ **Calidad versus Equidad de la AEPI.**

No hay un modelo universal de servicios de atención y educación de la primera infancia aplicable a todos los países. No obstante, se pueden sacar lecciones provechosas de las realizaciones de otros países. En este sentido, se considera que una AEPI de calidad se basa en las propias experiencias de una nación y utilización y adaptación de las lecciones aprendidas de otros países. Aunque la concepción y la aplicación de programas de AEPI globales y de calidad sean particularmente complejas, los programas eficaces tienen en común una serie de características, independientemente de cual sea su contexto. Según la UNESCO, éstas son: centrarse en los padres y ofrecerles un apoyo durante los primeros años de vida del niño; integrar las actividades educativas en los servicios prestados en materia de salud, nutrición y protección social; y ofrecer un aprendizaje adecuado durante los años que preceden al ingreso en la escuela y facilitar la transición hacia la enseñanza primaria.

En general, son pocos los países que cuentan con marcos nacionales para financiar, coordinar y supervisar los programas de AEPI destinados a los niños más pequeños. Los ministerios encargados de la salud o de la primera infancia se dedican a satisfacer las necesidades específicas de los niños más pequeños en lo que respecta a su salud y bienestar, pero no centran su labor en los aspectos más generales de la oferta de servicios de atención y educación para la primera infancia. Los ministerios de educación tienden a considerar que la educación de los niños menores de tres años incumbe a los padres, o bien a asociaciones privadas y organismos no gubernamentales. Incluso cuando se ha asignado a los ministerios de educación la responsabilidad de encargarse, en el plano administrativo, del grupo de los menores de tres años la información relativa a los programas y servicios existentes sigue siendo insuficiente. Por ello, revisten un especial interés para el seguimiento aquellos países donde los servicios de atención para los niños menores de tres años integran todos los aspectos relativos al bienestar global del niño. La creación de marcos nacionales de políticas que comprenden no sólo la custodia de los niños, sino también la educación de sus padres y la satisfacción de sus necesidades en materia de salud, desarrollo físico y capacidad de aprendizaje, constituye, en efecto,

un paso adelante esencial para el fomento de servicios globales de atención y educación para la primera infancia.

Mayoritariamente, quienes se encargan de los marcos integrados de AEPI son los gobiernos nacionales (en función de sus distintos grados de descentralización) junto con proveedores de servicios locales, dirigentes comunitarios, organizaciones de docentes y otras partes interesadas. Varias organizaciones internacionales y, en determinados casos, algunas asociaciones del sector público y el privado prestan un apoyo financiero, ofreciendo diversos modelos de servicios centrados en las familias y las comunidades desde un enfoque global e integrado de la educación y atención de los más pequeños. Desafortunadamente, la información de que se dispone para evaluar la cobertura y los resultados de estos servicios integrados es limitada y a menudo contradictoria³⁴³. La mirada de los historiadores se lleva actualmente hacia los países que fomentan el llamado paradigma de la atención y la educación “integradas”, investigando las tradiciones o las herencias que pueden dar cuenta de estas especificidades nórdicas³⁴⁴.

En general, se considera que los programas eficaces o de calidad son aquellas intervenciones que engloban la nutrición, salud, educación; los programas de carácter integrador; los programas de lengua materna; el factor determinante es la interacción del niño con el personal encargado de su cuidado; la continuidad del personal así como la participación de los padres, facilitan la transición a la escuela primaria. Asimismo, resulta imprescindible el apoyo político a un alto nivel; un proceso consultivo para elaborar una política de AEPI en beneficio del niño desde su nacimiento hasta los 8 años especificando responsabilidades administrativas y compromisos en materia presupuestaria; un acopio permanente de datos y supervisión para evaluar necesidades y resultados; la designación de un Ministerio u organismo coordinador de las políticas relativas a la atención temprana; ampliación de normas de calidad que abarquen los servicios públicos y privados de AEPI para todos los grupos de edad; el establecimiento de asociaciones más numerosas y

³⁴³ CHARTIER, A. M. y GENEIX, N. (eds.): *Petite enfance: enjeux éducatifs de 0 à 6 ans. Op. Cit.*, p. 18.

³⁴⁴ BROSTRÖM, S.: *Care and Education: towards a new paradigm in early childhood education*. Ponencia presentada en la Conferencia EECERA en Dublin 2005.

sólidas; mejora de la calidad del personal (formación, remuneración, etc.); incremento de fondos públicos destinados a AEPI prestando mayor atención a los grupos vulnerables; una mayor atención y financiación más abundante por parte de los organismos donantes.

La insuficiente calificación y preparación del personal educador de este nivel educativo continúa siendo un problema no resuelto, incluso en los países altamente desarrollados, aunque, claro está, la situación es mucho más dramática en los del llamado Tercer Mundo. La formación de los profesionales para trabajar en estas edades es muy variada y a veces ni siquiera se exige un grado universitario para ejercerlo, cuando en la Educación Básica es difícil que se acepte a un maestro no graduado. A su vez, la improvisación de personas para trabajar con estos niños es muy habitual, lo cual está ocasionado por el hecho de no considerar a esta educación con el grado de significación que la misma tiene para el desarrollo. En esta línea, la concepción de asistencia, de realización y prestación de un servicio social, y no de educación es una de las principales causantes de esta problemática, que desafortunadamente tiene una revitalización en los momentos actuales. Un problema a señalar es la falta de legislación expresamente pensada, que posibilita una creciente y mayoritaria acción del sector privado sobre el público en la Educación de la Primera Infancia. Esto es una consecuencia de la falta de atención oficial a las necesidades de la cobertura y la calidad de la educación de los niños de estas edades y al no ser eficiente el Estado para suplir estas necesidades, aparecen numerosos Centros de Educación de la Primera Infancia regentados por personas particulares sin ningún tipo de preparación. Todo ello implica, a su vez, una doble problemática: una, la falta del necesario control de las Autoridades Estatales de lo que se hace en dichas instituciones privadas, que hace que puedan proliferar multitud de currículos de acuerdo con los criterios de cada centro, y por la otra, el situar en manos de personas no calificadas la dirección de este proceso educativo. La década de los años noventa del pasado siglo fue testigo de importantes reformas en el campo de la educación, no obstante, el aumento de la cobertura, la ampliación de la capacidad, el aumento del número en términos de cifras no ha significado, no se ha expresado, en el aumento de la calidad de la educación. Por ello, es importante tener presente que la calidad no puede perderse como resultado de la implantación de modelos de bajo costo o tratando de ampliar la cobertura de modelos ya probados. El argumento de

que los esfuerzos han de dirigirse al aumento de la cobertura antes de comprobar su calidad, pasa por alto el hecho esencial de que sin calidad, se ha de incurrir posteriormente en más gastos para mejorar la escolarización.

Ya existe una conciencia de que los criterios de cobertura han de estar muy unidos a los de calidad. Así, en el informe de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) se refleja que después del acceso (y por tanto, de la cobertura), el aumentar la calidad de la Educación de la Primera Infancia es la vanguardia en las prioridades políticas en los países de la OCDE, a partir del convencimiento de que los niños que reciben cuidados y educación de alta calidad en los primeros años, muestran mejores habilidades cognitivas y de lenguaje que aquellos con bajas condiciones de calidad. Para los países menos favorecidos, quizá la problemática de la cobertura sea aún la consideración más importante, y por eso las respuestas a cómo mantener también la calidad, encuentra más dificultades para su manifestación, dados los increíbles niveles de pobreza y depauperación económica y social presentes en muchos de ellos.

A los gobiernos les incumbe la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de un mínimo de normas aceptables en la atención y la enseñanza destinadas a todos los niños pequeños. La reglamentación y evaluación relativa a la calidad de los programas debe aplicarse a todos los proveedores de programas de AEPI, tanto los del sector público como los del privado. La mayoría de los gobiernos reglamentan esos programas recurriendo a indicadores estructurales que se pueden medir fácilmente, por ejemplo el tamaño de la clase, la proporción niños/personal, la disponibilidad de material y la formación del personal. Sin embargo, igualmente importantes — o incluso más — son los siguientes factores: la calidad de la relación entre el niño y el personal encargado de cuidarlo, la participación de la familia y la receptividad a la diversidad cultural y lingüística, así como a la situación de los niños con necesidades especiales.

Está generalmente aceptado que, sin duda, uno de los problemas más señalado es la falta de recursos en muchos países para el mantenimiento de los programas educativos existentes, que posibiliten atender de manera suficiente las necesidades de cobertura y de mejora de la calidad de este nivel educativo. Esto es

consecuencia de la falta de una vinculación política y económica del nivel educativo con las estructuras que determinan las decisiones presupuestarias, que se refuerzan con la deficiente fundamentación técnica de muchos de estos programas educativos, que en ocasiones no son vistos como una forma de educación, sino simplemente como un medio de cuidado y atención. A ello se une la falta de articulación entre los diferentes sectores que desarrollan programas de atención a la infancia como otra problemática relevante, que hace que, en ocasiones, se dupliquen esfuerzos, se sigan líneas divergentes que no tendrían por qué serlo, o se desconozca lo que se hace en cada sector. En el caso de la primera infancia, no es raro encontrar un abismo total entre la educación que se realiza por la vía institucional y la vía no institucional o no escolarizada, que a veces ni siquiera están bajo un mismo ministerio, o se encuentran pluridirigidas por numerosas entidades, estatales, no gubernamentales, privadas.

Por otra parte, la aceptación de modelos pedagógicos no pertinentes culturalmente ha sido, en particular en los países del Tercer Mundo, otro de los problemas serios que enfrenta la Educación de la Primera Infancia. Se sabe que cualquier currículo no es válido para todos los contextos y, si bien esto está asumido hasta cierto punto, la realidad es que con frecuencia se copian modelos pedagógicos provenientes de contextos sociales totalmente diferentes para su traslocación mecánica a otras condiciones totalmente diferentes. Esto ha sido un factor que ha ocasionado la falta de credibilidad de las posibilidades de AEPI, al no poder los programas alcanzar los logros del desarrollo previstos para los niños. A ello se une el que muchos programas educativos de la primera infancia, carecen de la suficiente calidad curricular y evidencia experimental de sus posibilidades, lo cual está muy relacionado con el criterio de que lo importante en la atención de la primera infancia es cubrir la cobertura requerida, relegando a un segundo plano lo referente a la calidad de su contenido. Asimismo, la centralización y descentralización constituyen, en el momento actual, una de las problemáticas de los Estados, no solo en el plano educativo, sino en toda la estructura económica, social, cultural, administrativa, etc., pues suponen una dificultad añadida en la compleja tarea de definir y aplicar criterios de calidad. En este sentido, el establecimiento de normas y estándares han de incluir una clara definición de cuáles son responsabilidades del nivel central, el regional, y el local o comunitario. Es también importante que la calidad

sea definida de manera específica dentro del contexto nacional, pues a veces se considera que la programación de calidad solamente puede ser identificada con modelos de la primera infancia de alto costo, que no son apropiados ni deseables dentro de un contexto nacional específico. La calidad, en definitiva, es inherente al hecho educativo, pero a la vez es dinámica y compleja como la propia educación; no es posible pensar entonces en hablar de cobertura si la misma no conlleva un criterio de calidad, pero tampoco es posible plantearse una Educación de la Primera Infancia de calidad si esta está restringida a un mínimo porcentaje de la población infantil. Y conciliar ambos criterios quizá sea una de las tareas más arduas de muchos Estados.

La problemática de las necesidades de la cobertura, unido a la falta de recursos asignados para la Educación de la Primera Infancia, conlleva una falta de equidad en la atención a los niños de estas edades, privilegiando aquellos que tienen mejores condiciones para recibir este tipo de enseñanza, como son los niños que viven en zonas urbanas altamente pobladas, y relegando a un segundo plano a aquellos que es más difícil o compleja su atención, como sucede en los niños de las zonas no urbanas o campesinas, de localidades marginadas, de minorías étnicas regionales. Esta falta de equidad supone a la larga diferencias en el desarrollo de los niños, y la misma debería favorecer y garantizar la equidad de oportunidades a quienes más lo necesitan, es decir, a los niños de los niveles más bajos del estamento social, de mayores niveles de pobreza, de las zonas de gran dispersión y baja densidad poblacional. La inequidad no solo concierne a grupos infantiles de población, sino que de igual manera se relaciona con la diferencia de sexos, que hace que los programas educativos, incluso para estas edades, tipifiquen estas diferencias, en los aspectos del contenido, de la organización del aula, en la estructura del centro de Educación Infantil, en el comportamiento del educador hacia los niños, y en el ambiente general³⁴⁵, algo que el informe Mialaret detectaba en 1979, y que todavía mantiene vigencia en algunos sistemas educativos. La distribución de la educación preescolar sigue siendo poco equitativa, atendiendo en términos de cobertura y contenido a niños urbanos que pertenecen, en forma desproporcionada, al segmento superior de la distribución del ingreso. En ello ha influido el creciente convencimiento de que no tiene demasiado sentido avanzar en

³⁴⁵ SHERMAN, J. D. y POIRIER, J. M.: *Educational equity and public policy: comparing results from 16 countries*. Montreal. Institute for Statistics, UNESCO, 2007. Pp. 22-31.

la extensión de la escolarización si ésta no va acompañada de una oferta que propicie una verdadera educación de calidad para todos; y aquí las evidencias científicas se acumulan indicando el relevante papel que puede jugar para ello la paulatina extensión de, al menos, uno o dos años de educación inicial³⁴⁶.

❖ **Formación del personal de AEPI:**

Maestros, pedagogos, puericultores, niñeros, empleados de guardería, enfermeros auxiliares y voluntarios. He aquí algunas de las denominaciones utilizadas para designar al personal de las instituciones y programas dedicados a la atención y educación de la primera infancia. Es difícil efectuar un estudio exhaustivo, en el nivel mundial, en la medida en que escasean —sobre todo en los países en desarrollo— los datos comparables referentes al personal, remunerado o no, que trabaja con recién nacidos y niños menores de tres años. Por consiguiente, esta sección se centra principalmente en los docentes de los centros preescolares que acogen a niños de más de tres años de edad, ya que se dispone de mucha más información sobre esta categoría de personal.

La encuesta realizada por la UNESCO en 1988 distinguía tres categorías principales de personal de los centros de AEPI que todavía continúan vigentes: docentes (67% aproximadamente del personal), empleados de guarderías (8%) y personal diverso (25%)³⁴⁷. La tercera categoría agrupa al personal administrativo, los auxiliares, los animadores y el personal de servicios como cocineros y encargados de la limpieza y la vigilancia. Los padres, y más concretamente las madres, pueden formar parte también del personal, participando activamente en la elaboración, organización, gestión y financiación de programas locales de AEPI. En muchos países y zonas donde las familias tienen posibilidades limitadas de acceder a los programas formales de AEPI, los gobiernos y las ONG elaboran programas de educación parental para mejorar la calidad de los cuidados y la educación de los niños pequeños. Las calificaciones exigidas para formar parte del personal docente de la enseñanza preescolar varían mucho de un país a otro, en algunos países, sólo

³⁴⁶ LÁZARO, L. M. y ANCHETA ARRABAL, A.: "Educación inicial, derechos del niño y equidad en América Latina". En *La educación como respuesta a diversidad. XI Congreso de Educación Comparada*. Sevilla, 2008. En prensa.

³⁴⁷ FISHER, E. A.: *Early Childhood Care and Education (ECCE): A World Survey*. Op. Cit., pp. 13-19.

se exige ser graduado del primer ciclo de la enseñanza secundaria, lo cual equivale a unos nueve u once años de estudios, o es necesario haber terminado los estudios del ciclo superior de la enseñanza secundaria. En la mayoría de países restantes, es necesario poseer un título de enseñanza postsecundaria o superior para ejercer la docencia. En los países de la OCDE, la calificación exigida por regla general es un título de enseñanza superior y una formación específica.

Es frecuente que no se cumplan exigencias oficiales, lo cual tiene como consecuencia una extensión de la gama de las calificaciones observadas entre los docentes de la enseñanza preescolar. Las exigencias en materia de calificación varían también en función del tipo de personal de la AEPI y de la índole de las tareas efectuadas. En la mayoría de los países industrializados los componentes “atención” y “educación” de los servicios prestados a la primera infancia están diferenciados, lo cual tiene por resultado una “división de la mano de obra” y la adopción de políticas diferentes de dotación de personal³⁴⁸. Así, educadores o pedagogos muy calificados trabajan con empleados carentes de formación, que en muchos casos sólo desempeñan su cometido a tiempo parcial; y mientras algunos miembros del personal de los programas de AEPI reciben una formación para trabajar en el conjunto de éstos, desde la atención al recién nacido hasta la enseñanza preescolar, otros se especializan en determinados grupos de edad o tipos de centros entre guarderías o centros preescolares³⁴⁹. Actualmente, los trabajos de investigación han definido varias categorías de personal de AEPI comunes a muchos países desarrollados y que se describen a continuación³⁵⁰:

Pedagogos, que reciben una vasta formación teórica y práctica y ejercen su profesión en los contextos más diversos, desde el nacimiento del niño hasta que éste alcanza la edad de ingresar en la enseñanza obligatoria.

³⁴⁸ MOSS, P.: *Fuerza laboral para la primera infancia en países desarrollados: estructuras y educación básicas*. París. UNESCO, 2004 (Nota de la UNESCO sobre las políticas de la primera infancia, 27). <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001374/137402s.pdf>

³⁴⁹ MOSS, P.: *Workforce Issues in Early Childhood Education and Care*. Comunicación presentada en la Reunión consultiva sobre novedades internacionales en atención y educación de la primera infancia, Nueva York, 11-12 de mayo 2000.

³⁵⁰ UNESCO: *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2007: Bases sólidas. La atención y educación de la primera infancia*. Op. Cit., p. 159.

Educadores de la primera infancia o docentes de preescolar, que reciben una formación docente y trabajan con los niños de edad preescolar, esencialmente en contextos institucionales.

Puericultores o asistentes sanitarios, que reciben por regla general una formación paramédica básica y ejercen en centros de atención de la primera infancia. También pueden ser empleados de los servicios para la infancia de los organismos de ayuda y protección social.

Auxiliares calificados o formados como las enfermeras. Estos empleados semicalificados suelen trabajar a tiempo parcial.

Empleados de servicios de cuidados a domicilio, que no suelen poseer una formación o calificación formales y trabajan en general fuera del marco de los programas impartidos en centros. Su situación difiere, según que sean proveedores de servicios independientes o trabajadores autónomos.

Auxiliares sin calificación o voluntarios como las madres de los niños que participan en programas de AEPI formando parte del personal.

En general, los docentes de la enseñanza preescolar apenas reciben formación y casi siempre tienen menos calificaciones que sus homólogos de la enseñanza primaria. En un 60% de los países sobre los que se ha podido disponer de datos correspondientes a 2004, más del 20% de los docentes no habían recibido formación alguna, lo cual representa un porcentaje levemente superior al registrado en la enseñanza primaria. En algunos países no existen programas de formación para los docentes de preescolar o en algunos otros se exige expresamente una formación previa y se han establecido recientemente cursos de formación para los docentes de preescolar. La edad y el sexo del personal de la AEPI guardan relación con la función tradicional de las madres y mujeres en tanto que encargadas de proporcionar cuidados al niño. En muchas sociedades, se ha dado por sentado desde siempre que la atención y educación de los niños pequeños son actividades intuitivas y maternas que exigen pocas competencias especializadas y una formación limitada. De ahí que la presencia predominante de las mujeres en el personal de los programas de AEPI represente, en opinión de muchos, una prolongación del papel tradicional de las madres³⁵¹. Casi todos los docentes de la enseñanza preescolar son mujeres: el

³⁵¹ MOSS, P.: *Workforce Issues in Early Childhood Education and Care. Op. Cit.*, p. 5.

porcentaje de mujeres en la profesión alcanza un 99%, por término medio, en todo el mundo, mientras que ese porcentaje asciende a un 74% entre los maestros de primaria. El predominio de la mujer entre los docentes de preescolar influye también en la concepción de los programas de atención y educación de la infancia.

La equidad en el acceso a los programas para la primera infancia es actualmente una realidad que se tiene muy en cuenta en algunos países sin embargo, estos programas suelen promover modelos basados en una distribución de funciones según el sexo, una tendencia que también se da en las familias y las comunidades. A pesar de que los planes de estudios destaquen la importancia de la igualdad entre los sexos, los materiales didácticos tienden a menudo a promover una distribución de funciones según el sexo y en los juegos se reproducen a menudo esos estereotipos, pero más importante aún es el hecho de que los docentes no suelen tratar a las niñas y los varones del mismo modo, lo cual puede generar desigualdades³⁵². Con todo ello, se inculcan a las niñas y los varones actitudes y comportamientos estereotipados y los programas de AEPI bien planeados pueden jugar un papel importante en el cuestionamiento de los estereotipos sexistas, pues se caracterizan por sus planes de estudio imparciales desde el punto de vista de las relaciones entre los sexos. La reforma del plan de estudios sólo será eficaz si va acompañada de una evolución de las actitudes y los comportamientos de los docentes, lo cual supone modificar sus programas de formación para sensibilizarlos en esta cuestión e incitarles a reflexionar más sobre sus propias prácticas y el contexto en que trabajan. Asimismo, conviene reexaminar las políticas y las prácticas relativas a la dotación de personal en los programas para la primera infancia³⁵³.

Finalmente, con respecto al desarrollo y la revalorización del personal de la AEPI se están manifestando varias tendencias, que tienen repercusiones en la elaboración de programas de AEPI de calidad. En primer lugar, muchos países están preparando, revisando o mejorando los programas de formación que permiten a los docentes de preescolar adquirir sus calificaciones profesionales. Algunos países están incrementando la oferta de programas de formación en atención y educación

³⁵² CHARTIER, A. M. y GENEIX, N. (eds.): *Petite enfance: enjeux éducatifs de 0 à 6 ans. Op. Cit.*, pp. 62-71.

³⁵³ UNESCO: *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2007: Bases sólidas. La atención y educación de la primera infancia. Op. Cit.*, p. 174.

de la infancia en universidades y centros de formación profesional. En segundo lugar, muchos países europeos tratan de uniformizar las calificaciones de los maestros de primaria y preescolar para que todos tengan el mismo nivel de calificación básica, aunque sus especializaciones sean diferentes³⁵⁴. Cabe señalar que la mejora de las calificaciones del personal de AEPI no significa en modo alguno que el contenido de la enseñanza primaria — inadecuado para el desarrollo de los niños más pequeños — esté sustituyendo los métodos y programas pedagógicos de la AEPI. En tercer lugar, la formación de los docentes en varios países en desarrollo se está beneficiando de los resultados de los trabajos de investigación sobre el crecimiento y desarrollo del niño. En cuarto lugar, hay varios países que están estudiando la forma de incorporar más personal de sexo masculino en los servicios de AEPI para reforzar el papel del padre en los cuidados y crianza del niño. Por último, muchos países están reforzando la formación profesional o continua como medio de mejorar la calidad y calificación del personal existente. En definitiva, la presencia de un personal competente y experimentado — que falta en muchos países — es la garantía indispensable para prestar servicios de atención y educación a la infancia de calidad.

5.3 Los niños desfavorecidos y vulnerables y la consecución de la AEPI.

Millones de niños del mundo entero que forman parte de grupos desfavorecidos o viven en condiciones de vulnerabilidad no tienen el acceso a los programas de AEPI, pese a los beneficios considerables que obtendrían participando en ellos que muchos estudios han puesto de manifiesto. Al igual que los dispositivos de atención y educación de la primera infancia varían según los países y dentro de cada uno de ellos, las definiciones nacionales y locales de “niños más vulnerables y desfavorecidos” también son variables. Entre las definiciones dadas por los países³⁵⁵, figuran las siguientes: niños pobres; niños discapacitados físicamente o con déficit afectivo y de aprendizaje; niños en situaciones de emergencia, comprendidos los refugiados y los desplazados en su propio país; niños víctimas de la explotación del trabajo infantil; niños subalimentados o malnutridos; niños víctimas de malos tratos o de abandono; niños que viven en la

³⁵⁴ *Ibidem*, pp. 181-207.

³⁵⁵ UNESCO: *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2007: Bases sólidas. La atención y educación de la primera infancia. Op. Cit.*, p.17.

calle; niños huérfanos o internados en instituciones; niños contaminados por el SIDA y afectados por las consecuencias de esta pandemia; niños cuyo nacimiento no se ha registrado; niños de poblaciones indígenas; niños de minorías étnicas, lingüísticas y culturales; y niños de comunidades de emigrantes y nómadas.

Asimismo, previamente se examinaron cuáles son los grupos sociodemográficos más desfavorecidos y cuáles son las situaciones de vulnerabilidad que más contribuyen a excluirlos de los programas de AEPI, así como la importancia respectiva de algunos factores sociodemográficos —sexo, lugar de residencia, ingresos de la familia y nivel de instrucción de los padres— en las probabilidades que tiene un niño de participar en los mismos. Ante todo, la primera traba que se presenta como consecuencia más evidente de esta infancia perdida es la ‘invisibilidad’, pues los niños que se han perdido, comienzan a ser invisibles para diferentes sectores de la sociedad que los acaban concibiendo como irrecuperables y ello les excluye de cualquier forma de atención³⁵⁶.

Se puede afirmar que las niñas, los niños de zonas rurales o los niños de familias pobres participan en los programas de AEPI en menor proporción que los que son de sexo masculino, viven en zonas urbanas y pertenecen a familias más acomodadas, aunque el lugar de residencia es un factor más importante que el sexo en la medición de las disparidades entre las tasas de participación³⁵⁷. En general, la participación de los niños de familias más pobres en programas de AEPI es considerablemente más baja que la de los niños de familias más acomodadas. Algunos tipos de vulnerabilidad y desventajas son específicos de determinados contextos difíciles, pero en todo ello la pobreza es un factor importante de desventajas que agrava los demás tipos de vulnerabilidad. Incluso en los países de ingresos altos, los que más beneficios pueden obtener de los programas de atención y educación de la infancia son los niños más desfavorecidos, y sin embargo son los que tienen menos posibilidades de acceder a ellos. Además, las desventajas socioeconómicas que se derivan de la pobreza y la exclusión social (por ejemplo, la imposibilidad de conseguir una partida de nacimiento) se acumulan a lo largo de los primeros años de vida de los niños más vulnerables y

³⁵⁶ MARTÍNEZ USARRALDE, M. J.: “Se ocupan o se preocupan: Análisis comparado de diferentes programas y medidas favorecedoras de las políticas internacionales de la infancia”. En NAYA, L. M. y DAVILA, P. (coord.): *El derecho a la educación en un mundo globalizado*. Tomo II. X Congreso de la Sociedad Española de Educación Comparada. Donostia. Erein, 2006. Pp. 277-294.

³⁵⁷ UNESCO: *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2007: Bases sólidas. La atención y educación de la primera infancia*. Op. Cit., pp. 151-156.

constituyen trabas suplementarias para su participación en los programas de AEPI. Por ejemplo, los requisitos de admisión y, sobre todo, los derechos de escolaridad onerosos impuestos por muchos de los proveedores de servicios privados en los países de transición o en desarrollo hacen que un número importante de niños vulnerables y desfavorecidos queden excluidos de los programas de AEPI. Sin embargo, la equidad, en particular, supone necesariamente centrarse en los niños vulnerables y desfavorecidos asignándoles prioritariamente los recursos públicos destinados a la AEPI, en el marco de una política de alcance más universal de la misma. Y no debe olvidarse que existe escasa prioridad en el gasto público para éste nivel educativo, ni tampoco que el profesorado que trabaja en él tiene una formación de baja calidad³⁵⁸.

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 AEPI. Ahora bien, son muy pocos los países que han creado marcos nacionales destinados a coordinar o financiar programas que abarquen la totalidad de las necesidades de los niños menores de tres años en materia de salud, nutrición, cuidados, educación y desarrollo psicosocial³⁵⁹. La falta de políticas nacionales de AEPI representa verdaderamente una pérdida de oportunidades para los niños desfavorecidos, vulnerables y discapacitados. 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 vulnerables³⁶⁰. 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. A este respecto, para hacer posible y promover el desarrollo de políticas y programas que atiendan de forma prioritaria a las poblaciones más vulnerables resulta imprescindible analizar críticamente la situación actual; para lo cual se requiere información cuantitativa y cualitativa acerca del contexto demográfico, social y económico de la población de la primera infancia, así como las características de los programas que la atienden.

³⁵⁸ UNESCO: *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2007. Panorama regional América Latina y el Caribe*. ED/2007/EFA/MRT/PI/LAC/1. P. 1.

³⁵⁹ UNESCO: *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2007: Bases sólidas. La atención y educación de la primera infancia*. Op. Cit., p. 163.

³⁶⁰ UNESCO: *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2005. Educación para todos – El imperativo de la calidad*. París. UNESCO, 2004. P.19.

Este último aspecto es fundamental ya que no se cuenta con datos confiables respecto al acceso por parte de niños y niñas en situaciones vulnerables, o niños y niñas discapacitados, aunque varios países contemplan en sus políticas la integración de estos niños y niñas en estos programas. Asimismo, no se cuenta con información cuantitativa y sistemática sobre los niños y niñas en otras situaciones de vulnerabilidad: abandono; maltrato y violencia intrafamiliar; abuso sexual; prostitución infantil y adicciones. Con todo, resulta difícil precisar la cobertura preescolar de la población total de niños con necesidades especiales ni de la proporción que está siendo realmente atendida porque una cantidad no determinada de niños están en establecimientos preescolares no registrados, administrados por individuos o grupos privados (por lo que no ingresan a las estadísticas). Por otra parte, los índices de cobertura han de jugar necesariamente con la realidad objetiva de la misma, pues la mayoría de los países pueden proporcionar estadísticas sobre la inscripción en escuelas preescolares tanto públicas como privadas, pero no pueden determinar en qué medida dicha cifra puede reflejar una subestimación de la realidad. En algunos países, este fenómeno pareciera ser considerable, pero los intentos sistemáticos rara vez permiten apreciar la magnitud del fenómeno aparentemente, al menos en parte, porque la educación preescolar no es obligatoria. Cabe destacar a este respecto la importancia de la especificación del “grupo oficialmente definido como escolarizable” para calcular este indicador, ya que se trata de evaluar la capacidad del país para atender a la población etaria oficialmente designada. Es decir, son muchos los gobiernos que asumieron los objetivos y metas de la *Declaración de Jomtien* y vienen promoviendo acciones vinculadas a la provisión de servicios para los niños de 0 a 3 años; sin embargo, la evaluación de EPT informa solamente sobre la cobertura de atención a los niños entre 3 y 5 años.

Asimismo, aunque en muchos países no se definía explícitamente qué se entiende por cuidado de la primera infancia, una amplia mayoría de ellos cuenta con indicadores al respecto. El problema es que, principalmente, citan las estadísticas e indicadores del crecimiento y estado nutricional que los países recopilan en el contexto del seguimiento de diversos programas, pero también sin especificar si son tasas brutas o netas. Esto puede implicar, por un lado, la falta de conciencia o de acción, en relación con el compromiso político adoptado en Jomtien, respecto a la premisa de que el aprendizaje comienza desde el nacimiento, pero, por otro lado, también puede implicar que el sistema de información existente no recopila los datos relevantes de toda la

población correspondiente, sobre todo en los primeros años y cuando existen datos sobre este tramo de edad, suelen presentarse como un grupo y no por edad. Del mismo modo, se desglosan los datos según sexo, tipo de discapacidad y/o entidad administrativa geográfica, no obstante, no se sabe con exactitud cuál es la magnitud del problema en relación con este colectivo.

Para obtener información completa y detallada y atender a los niños en estas situaciones de riesgo, existe la necesidad urgente de una mayor colaboración intersectorial, tanto entre diferentes instancias gubernamentales como entre éstas e instituciones no gubernamentales. Asimismo, se considera fundamental para abordar un tratamiento sistemático de la situación de estos niños el desarrollo y la profundización del análisis de las relaciones entre las variables de las familias y la atención a la primera infancia, con el fin de identificar los factores que están afectando la participación en los programas de atención³⁶¹. Sin embargo, en general, hay una carencia de estudios que exploren las relaciones entre los indicadores de los padres y familias y los indicadores de la atención a la primera infancia. En cualquier caso, es urgente recopilar estadísticas sobre los niños y niñas que viven en situaciones de vulnerabilidad, para otorgarles una atención prioritaria que compense tempranamente su situación de desventaja. En esta tarea resulta imperante la necesidad de reconocer la importancia de la contribución de la atención y educación de la primera infancia en la superación de la exclusión³⁶².

La AEPI debe ser un instrumento al servicio de la protección de la infancia y de la prevención de riesgos, por ello 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; además, la calidad y el grado de cobertura de esas actividades deben mejorarse regular y progresivamente para posibilitar en el mayor grado posible una verdadera equidad. Para ello, tal como se abordó anteriormente, las políticas gubernamentales deberían orientarse hacia el aseguramiento de las condiciones básicas para la Educación Inicial tales como: la formación y atracción a la enseñanza inicial de profesionales calificados para este nivel; la ampliación de la oferta educativa entre los sectores más vulnerables; la supervisión y apoyo a los programas no formales;

³⁶¹ SITEAL: *Informe sobre las tendencias sociales y educativas en América Latina 2007*. IPE-UNESCO/OEI. Madrid, 2008. Pp. 49-55.

³⁶² BLANCO, R. y Umayahara, M.: *Síntesis Regional de Indicadores de la Primera Infancia*. OREALC/UNESCO. Santiago, 2004. P. 9

y la provisión de recursos mínimos para la enseñanza y el aprendizaje a niñas y niños pequeños. Pero, además la contribución de las agencias no-gubernamentales debería concentrarse en la difusión de los derechos de la infancia; la organización de las comunidades y los padres de familia para su participación en los programas formales y no-formales de AEPI; y la sistematización e intercambio con la sociedad, el gobierno y la comunidad internacional de sus experiencias exitosas. Se requiere, en resumen, efectuar cambios estructurales y de contenido en las instituciones que tienen a su cargo la educación y atención para que se de a la Primera Infancia la prioridad que merece. Finalmente, los países deberían avanzar 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, ayuden a desarrollar una visión a medio plazo de este tema, impacten en la cultura de la sociedad y construyan una institucionalidad firme de los derechos sociales y educativos de la infancia.

Para la gran mayoría de los niños del mundo, y más concretamente para los más desfavorecidos, la realidad es que el ingreso en la escuela primaria —que tiene lugar en general hacia los seis años de edad— constituye su primer contacto con el sistema educativo. Para ellos, son precisamente los programas no formales los que juegan un papel importante en la atención y educación de la primera infancia³⁶³. Cualquier tipo de programas debe tener un carácter global y comprender diversos componentes, es decir, la atención a las necesidades fisiológicas básicas (cuidado de la primera infancia) y el desarrollo de los procesos educativos (desarrollo de la primera infancia) son a menudo inseparables y cruzan diferentes edades desde el comienzo de la vida. Las modalidades no convencionales tienen una gran variedad de dependencias y una mayor participación de organizaciones no gubernamentales, por lo que pueden resultar especialmente pertinentes para aunar verdaderos programas con carácter integrador y comprehensivo.

De este modo, actualmente la vía no formal o no convencional ha tomado auge, dado que permite ampliar la cobertura de atención a la niñez con un menor coste que la vía institucional, en lo particular para aquellos niños que se encuentran en una situación social, psicoafectiva, económica y cultural desventajosa. La protección y el desarrollo

³⁶³ CENTRO DE REFERENCIA LATINOAMERICANO PARA LA EDUCACIÓN PREESCOLAR (CRLEP): *Programa Social de Atención Educativa a Niños y Niñas de 0 a 6 años: Educa a Tu Hijo. Educación para Todos en el año 2000, Estudio de Caso sobre la Alfabetización y la Educación No Formal*. La Habana. CRLEP, 1999.

de la primera infancia se han reconocido paulatinamente como parte integral de la educación básica. La *Declaración Mundial de Educación para Todos* (EPT), adoptada en Jomtien en 1990 impulsa la protección y el desarrollo de la primera infancia, incluyendo programas educativos no formales³⁶⁴. Este contexto político-educativo requiere un nuevo marco para conceptualizar los programas educativos de la primera infancia y recopilar datos estadísticos relevantes para generar indicadores relacionados con la educación y el cuidado de la primera infancia. Su base filosófica fundamental radica, según Fujimoto³⁶⁵, en que éstos se fundamentan en el trabajo responsable y creador de la comunidad y responden a necesidades sentidas y realidades concretas, brindando igualdad de oportunidades, y haciendo un uso práctico de la equidad, utilizando los principios de flexibilidad y funcionalidad de los conceptos de tiempo, espacio y gestión social, con un éxito aún mayor cuando se da la participación decisiva de los padres.

Por todo ello, no existe un modelo organizativo único de la educación no formal, sino muchos modelos. En la medida en que los programas se van ajustando a las necesidades de las regiones, van surgiendo otros modelos, y, por tanto, otras clasificaciones menos generales que la anterior. Es así como se destacan diversos tipos, modelos o variantes principales, de acuerdo con el énfasis que se da a algunos de los componentes o agentes educativos y que pueden no ser particularizadas en un único programa, y en ocasiones el mismo programa combina varias de estas modalidades³⁶⁶. Como consecuencia, en algunos países ha surgido una variante modelo semiformal o semiescolarizada de educación de la primera infancia, que consiste en un modelo preparatorio para el aprendizaje escolar que se ha desarrollado, generalmente, con los pequeños que viven en zonas de difícil acceso, con poca población infantil de 0 a 6 años, los cuales acuden al colegio de la zona y son atendidos por maestros de Educación Primaria o un promotor varias veces a la semana. Igualmente, en un mismo territorio o región puede darse la existencia de varias formas organizativas, lo cual depende básicamente de las necesidades de la comunidad, asimismo parece que los países de

³⁶⁴ BLANCO, R. y UYAHARA, M.: *Síntesis Regional de Indicadores de la Primera infancia*. Op. Cit., pp. 5-6.

³⁶⁵ FUJIMOTO-GÓMEZ, G.: "Modalidades Alternativas de Atención en la Educación Infantil Temprana" Ponencia presentada en el *Simposio Mundial de Educación Parvularia o Inicial. Una Educación Infantil para el Siglo XXI*. En Santiago de Chile, 2000.

³⁶⁶ YOUNG, M. E. y FUJIMOTO, G.: "Desarrollo infantil temprano: lecciones de los programas no formales". Op. Cit., p. 12.

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. Dada la diversidad de programas y áreas de atención, la educación y cuidado de la primera infancia también se caracteriza por una heterogeneidad de profesionales con diferentes requisitos para desarrollar sus funciones, lo cual puede afectar a la calidad de estos programas y ampliar la desigualdad, ya que, generalmente, están dirigidos a los niños y contextos en situación de mayor vulnerabilidad, que son quienes más necesitan una educación de calidad para compensar su situación de desventaja. Por último, cualquiera que sea la forma que asuma la expansión de los programas no formales de desarrollo infantil a escala nacional en cualquier país, ello constituye un gran desafío, ya que para su implantación dependen de una red compleja de instituciones locales, regionales y nacionales, para recibir apoyo financiero y administrativo que ofrecen una viable alternativa para llevar exitosamente los programas de desarrollo infantil a escala nacional y donde la sociedad civil tiene un rol importante en apoyo al desarrollo infantil, para sostener los programas no escolarizados en comunidades específicas.

Las modalidades no formales son probablemente las de mayor cobertura y más bajo costo, y aportan a la educación inicial enfoques novedosos que habría que analizar considerando las limitaciones del Estado para dar este servicio a toda la población en edad. Dada la variedad de programas y ofertas educativas para la primera infancia de carácter no formal desarticulados de los sistemas educativos formales, cuya cobertura y características son poco conocidas y sobre los cuales no hay regulación estatal, hace falta avanzar en la sistematización del nivel inicial y en la articulación del mismo con el resto del sistema educativo. Sin embargo, de la cobertura de los programas no-formales no se ha logrado consolidar los datos regionales de cobertura debido a la insuficiente información. En este sentido, las informaciones anecdóticas recopiladas en los grupos focales sugieren que la cobertura de estos programas, aunque pequeña, en la mayoría de los casos sobrepasa la de los programas formales, destacando las agencias no gubernamentales en la provisión de servicios para este grupo de edad, en algunos países, sobrepasan en monto y cobertura la inversión del sector gubernamental. Además, son programas de bajo costo y muy novedosos que aportan a la educación inicial una variedad de modelos acordes con la visión de educación integral de la infancia. Uno de los aspectos que se destacan en estos programas es la participación de la comunidad y la

educación de los padres, ambos pilares fundamentales para ampliar y sostener la educación inicial en un contexto en que los recursos del Estado son insuficientes.

No obstante, a los programas educativos no formales se les señalan con frecuencia determinadas deficiencias y aspectos negativos, de las cuales una de las más difundidas es la clásica cuestión de si este modelo alternativo realmente alcanza los logros previstos del desarrollo de los niños y sus necesidades, y de si puede aspirar a equipararse con los que se alcanzan en la vía institucional. Son objeto de crítica precisamente porque se dice que son de mala calidad en comparación con los programas privados e incluso los programas públicos formales. Estas críticas suelen basarse en el hecho de que los docentes no son profesionales y no saben utilizar el plan de estudios preescolar aprobado y/o que las malas condiciones de muchas instalaciones no cumplen con los niveles mínimos fijados por los gobiernos. Lo que es necesario saber es si los resultados de los programas preescolares alternativos, independientemente de las normas que se seleccionen, están a la par de los programas formales y convencionales proporcionados a niños similares. Otras dificultades señaladas, particularmente en el plano de la gestión y administración, es la poca atención de las instancias oficiales, lo que se traduce en una consecuente escasa sistematización y evaluación de estas modalidades. En este sentido, escasean estudios sobre el análisis de la demanda y la adecuación de la oferta para toda la etapa y para obtener información completa y detallada y atender a los niños en estas situaciones de riesgo, existiendo la necesidad urgente de una mayor colaboración intersectorial, tanto entre diferentes instancias gubernamentales como entre éstas e instituciones no gubernamentales. La poca atención de las instancias oficiales constituye otra deficiencia de estos programas educativos, lo que se une a la poca flexibilidad de la administración pública a adecuar las normas administrativas y responder a las características diversificadas que demanda este tipo de educación. Por ello se hace imprescindible que, para consolidar los logros y paliar las deficiencias, se diseñen y validen programas realmente científicos de estas modalidades, que puedan demostrar su efectividad y su calidad como tales.

Ante la falta de atención a la infancia marginada y pobre y la carencia de recursos de los gobiernos, se diseñaron estos programas como alternativa, donde su característica fundamental es la participación familiar y comunitaria, así como la ruptura del tiempo y el espacio como base de la flexibilidad. A medida que los programas no

formales se han desarrollado más allá de la etapa experimental y que los gobiernos han asumido la responsabilidad de proporcionar estas modestas remuneraciones, los programas no formales han comenzado a ser incluidos en los recuentos de niños inscritos en programas de educación preescolar. Mucho se ha pregonado en las cumbres y en todas las tribunas que se han realizado a favor de la infancia acerca de la igualdad de derechos para todos los niños, por lo que el modelo de programa no institucional de la Educación Infantil puede ser una solución para lograr el desarrollo integral de los pequeños de 0 a 6 años, de la familia y de la comunidad. A pesar de que los programas no escolarizados cobran carta de vigencia tan solo a partir de la segunda mitad del pasado siglo, estos han alcanzado, entre otros logros, un criterio de equidad operativo y funcional, llegando a las zonas más vulnerables, pobres y marginadas de la sociedad. Para fortalecer las proyecciones y paliar las dificultades, se hace indispensable elevar la calidad de vida de los niños y sus familias, mediante la promoción, en aquellos países que lo requieren (que son una gran mayoría), de prácticas adecuadas para mejorar la alimentación y el estado nutricional de los infantes, y mejorar las condiciones de saneamiento básico y prácticas adecuadas de salud. En este sentido, se han tener presentes los referentes y los compromisos adoptados y refrendados para garantizar un verdadero Marco de acción hacia los derechos conquistados e inherentes de la primera infancia y a su desarrollo, tal y como señala Delors:

“La familia es la primera escuela del niño, pero cuando falta un entorno familiar o éste es deficiente, corresponde a la escuela mantener vivas, e incluso establecer, las capacidades virtuales de aprendizaje. Hay que prestar especial atención a todos los aspectos de la educación de los niños procedentes de medios desfavorecidos; los niños de la calle, los huérfanos, las víctimas de guerras u otras catástrofes deben ser objeto de esfuerzos concertados por parte de los educadores. Cuando hay niños con necesidades específicas que no pueden ser diagnosticadas o atendidas dentro de la familia, corresponde a la escuela prestar la ayuda y la orientación especializadas que les permitan desarrollar sus talentos pese a sus dificultades de aprendizaje o sus discapacidades físicas”³⁶⁷.

Tras examinar los beneficios de los programas para la primera infancia y llegar a la conclusión de que son decisivos, los argumentos a favor de “extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente de los niños más vulnerables y desfavorecidos”, tal como se enuncia en el Objetivo 1 de la EPT, se

³⁶⁷ DELORS, J.: *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI. Op. Cit.*, p. 69.

convierten en imponderables. En efecto, los programas de gran calidad pueden mejorar la salud y la nutrición de los niños pequeños, prepararlos para la escuela elemental, garantizar el respeto de sus derechos y reducir las desigualdades. Es obvio que es preciso dedicar más atención a la prestación de servicios de AEPI en el mundo, examinando cuestiones como la concepción, el funcionamiento y la administración de los programas, así como los marcos de políticas más amplios que existen para alcanzar este objetivo.

Capítulo 6: Hacia una educación de la Primera Infancia inclusiva e integradora.

6.1 El avance hacia una atención y educación de la primera infancia y los fenómenos actuales de exclusión social.

En 1979, en su informe a la UNESCO sobre la Educación de la Infancia, G. Mialaret planteaba dos conclusiones generales que, desafortunadamente, siguen encontrando vigencia en el momento actual: por un lado, la existencia de un grave desequilibrio entre las afirmaciones teóricas, las justificaciones generosas, las condiciones pedagógicas oportunas, pero algo utópicas, respecto a la educación, y las realizaciones y puestas en práctica de tales planteamientos; por otro lado, la existencia de una distancia demasiado grande entre lo que se hace y lo que podría hacerse³⁶⁸.

De este modo, a casi 40 años de tales conclusiones, la situación general de la educación, y particularmente de la Educación de la Primera Infancia, parece mantenerse igual, es más, es posible que en algunos lugares estos planteamientos sean todavía más desesperanzadores que en aquel momento. En esto ha influido el rumbo que el mundo actual ha tomado, donde la diferencia entre los países pobres y los altamente industrializados es cada vez mayor, donde los niveles de pobreza y falta de escolarización producto de las políticas neoliberales han aumentado considerablemente, y particularmente afectando a los niños, que junto con la mujer y el anciano, constituyen los elementos más vulnerables de la sociedad contemporánea. Pese a que se han registrado progresos considerables, la situación de los niños pequeños sigue siendo hoy en día un motivo de preocupación, sobre todo en los países más pobres. Uno de cada cuatro niños nacidos en los países en desarrollo está condenado a vivir en la extrema pobreza, esto es a subsistir con menos de un dólar diario. Se estima que en 2005 murieron 10,5 millones de niños antes de alcanzar los cinco años de edad. La mayoría de ellos perdieron la vida en países que son víctimas de conflictos armados desde 1999 y a causa de enfermedades que se pueden prevenir. El SIDA ha dejado ya huérfanos a más de 15 millones de niños y adolescentes de menos de 18 años, de los cuales un 80% viven en el África Subsahariana. El tráfico de niños, el trabajo infantil, los malos tratos

³⁶⁸ MIALARET, G.: "World survey of pre-school education" *Educational studies and documents. New series* 19. Paris. UNESCO, 1976. *Op. Cit.*, pp. 29-35.

y la falta de cuidados violan los derechos de millones de niños en el mundo entero. Por último, una gran parte de los 50 millones de niños cuyo nacimiento no es debidamente registrado cada año se ve en la imposibilidad de tener acceso a los servicios básicos o la educación³⁶⁹.

En este marco general, las lecciones aportadas por décadas de trabajo en pro de la visibilidad y legitimidad de la atención a la niñez e identificación de alternativas, por la investigación científica, y por la perspectiva de la *Convención Internacional de los Derechos del Niño* han demostrado que los esfuerzos por lograr la supervivencia, el crecimiento y desarrollo del niño y la niña son insuficientes e insostenibles, si no están enmarcadas en las políticas sociales de cada uno de los países. Los programas de atención y educación de la primera infancia de calidad —que comprenden vacunaciones, educación de los padres, organización de actividades en las familias y jardines de infancia, centros preescolares y guarderías— proporcionan cuidados en materia de salud, nutrición e higiene, así como una estimulación y una interacción social que propician el desarrollo y aprendizaje de los niños. Por todos estos motivos, las intervenciones tempranas son fundamentales. La participación de los niños pequeños en esos programas puede conducir a la consecución de una sociedad más equitativa. En este sentido, aunque la política nacional de AEPI encarna el compromiso de un país en favor de los niños más pequeños, los gobiernos nacionales sólo han concedido hasta la fecha una importancia limitada a la AEPI, en comparación con la que otorgan a otros dos objetivos de las EPT: el acceso universal a la enseñanza primaria y la paridad entre los sexos³⁷⁰. Muchas de esas políticas y de las legislaciones en que se basan entran más en el ámbito de las declaraciones de intención que en el terreno de la aplicación real. En efecto, las legislaciones nacionales que incorporan disposiciones de derecho internacional relativas a la infancia pocas veces son objeto de una aplicación enérgica³⁷¹.

³⁶⁹ El UNICEF calcula que aproximadamente 15% de los niños de menos de cinco años de edad carece de partida de nacimiento debidamente inscrita. Los niños de hogares de bajos niveles socioeconómicos tienen menos probabilidades de ser inscritos en el registro civil para cuando alcanzan los cinco años de edad. UNICEF: *La Infancia amenazada. Estado Mundial de la Infancia 2005*. Nueva York. UNICEF, 2005. P. 19

³⁷⁰ UNESCO-IIEP: EFA GMR 07-Documento de síntesis del IIEP. Documento de referencia para el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2006*. Op. Cit., p. 24.

³⁷¹ VARGAS- BARÓN, E.: *Planning Policies for Early Childhood Development: Guidelines for Action*. Paris. UNESCO, 2005.

Asimismo, los compromisos oficiales contraídos en el nivel nacional en forma de declaraciones y orientaciones políticas no suelen ir acompañados de estrategias detalladas, ni de una financiación pública adecuada. No obstante, hay que señalar que los niños pequeños tienen derechos y que los programas creados para ellos son un medio de garantizarlos. A su vez, se pone de manifiesto que, si bien todos los planes de educación se refieren a la primera infancia, la mayoría de ellos no han adoptado el enfoque global de la AEPI preconizado en el *Marco de Acción de Dakar*. La UNESCO, el UNICEF, la Asociación pro Desarrollo de la Educación en África (ADEA) y varias redes dedicadas a la primera infancia alientan a los países a elaborar políticas globales de AEPI que abarquen todos los aspectos relativos a la atención, educación, salud y nutrición de los niños menores de ocho años. En la práctica, no obstante, muchos países se centran principalmente en la enseñanza preescolar — que va desde los tres años hasta el comienzo de la enseñanza primaria — y prestan mucha menos atención a las necesidades de los niños menores de tres años y los componentes de la AEPI que no guardan una relación directa con la educación. Aunque los planes de los sectores de la salud y la educación y los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) integran a veces la vacunación del niño, la salud materna y la enseñanza preescolar, suelen pecar de fragmentarios y tienden a no considerar el bienestar y desarrollo del niño como partes integrantes de un todo. En cualquier caso, parece que el enfoque global va avanzando pues al menos las legislaciones de 80 países con que abarcan algunos aspectos de la AEPI consideran que es la primera etapa del sistema educativo y le confieren así, por lo menos en teoría, una posición específica en la política global de educación³⁷².

En este contexto, si persisten las tendencias actuales, la falta de equidad para los niños más pobres y desfavorecidos supone a largo plazo diferencias en el desarrollo de los niños y riesgo de exclusión social. A este respecto, se viene asumiendo que la primera infancia es una fase decisiva en el ciclo de la vida del ser humano y su atención integral permite enfrentar los retos de la pobreza, la inequidad y la exclusión social³⁷³. Resulta fundamental abordar un marco analítico que permita atender a la realidad social

³⁷² UNESCO-BIE, 2006: *Cross-National Compilation of National ECCE Profiles*. Geneve. International Bureau of Education, UNESCO, 2006.

³⁷³ OEA: *Compromiso Hemisférico por la Educación de la Primera Infancia*. V Reunión de Ministros de Educación, 15 y 16 de noviembre de 2007, Cartagena de Indias, Colombia. Washington. OEA/Ser.K/V. CIDI/RME/doc.10/07.16 noviembre 2007. <http://www.sedi.oas.org/dec/Vministerial/> (Consultado el 11 febrero de 2008).

de los países en lo que respecta al bienestar social y la exclusión social como fuerzas que condicionan todos los procesos de desarrollo para, de este modo, poder atender al desarrollo y situación actual de las iniciativas para la primera infancia, en especial para los grupos más vulnerables, como etapa compensatoria de las desigualdades educativas determinantes en el desarrollo económico y social. El enfoque de la exclusión social se utilizó, inicialmente, en Europa para hacer referencia a los nuevos problemas sociales y económicos asociados a la globalización, como el empleo precario y el subempleo, la inserción económica, política y cultural de los inmigrantes o la desintegración social producto de diferencias étnicas. La noción de exclusión social, desde esta perspectiva, se ampliaba más allá del concepto de pobreza ya que representa un fenómeno que corresponde a la exclusión de los mercados, pero también de las instituciones sociales y culturales, así como un concepto complementario ya que permite tratar aspectos asociados a la pobreza que no derivan de la carencia de ingresos³⁷⁴. Sin embargo, el concepto de exclusión ha sido utilizado con algunas variaciones en diferentes contextos para explicar los fenómenos de marginalidad y pobreza que se observan en algunos continentes.

De este modo, una de las limitaciones encontradas por los distintos autores ha sido que no existe un marco teórico ni los instrumentos metodológicos apropiados a cada uno de los distintos contextos, si no que más bien se encuentran una serie de explicaciones aisladas de cada una de las dimensiones o factores que intervienen en la generación de la marginalidad, la desigualdad y la pobreza³⁷⁵. En este sentido, sólo en los últimos años se le ha dado atención y análisis mayores a una compleja serie de prácticas sociales, económicas y culturales que resultan en exclusión social y en acceso limitado a los beneficios del desarrollo para ciertas poblaciones con base en su raza, etnia, género y/o capacidades físicas; dejando a un lado la consideración de la pobreza y la degradación social, que resultan de la inequidad, como problemas meramente económicos³⁷⁶.

³⁷⁴ Véanse los documentos de la Comisión Europea "*Vers une Europe des Solidarités: Intensifier la lutte contre l'exclusion sociale, promouvoir l'intégration*". Bruxelles 1992; también el *Libro Verde* (1993), la sección sobre política social y el reporte de la Comisión Europea "*Eurostat's work program on poverty and social exclusion –State of the Art*" documento presentado en Lisboa (1997) en el Seminario sobre Social Exclusion: Non-Monetary issues.

³⁷⁵ WORLD BANK: *Exclusión Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe*. The International Bank for Reconstruction and Development. Washington, 2000. P. 14.

³⁷⁶ BANCO INTERAMERICANO DEL DESARROLLO: *Sobre la Exclusión Social*. Washington. BID, 2007. http://www.iadb.org/sds/SOC/site_3094_s.htm (Consultado el 22 de enero de 2008).

Actualmente la perspectiva de la exclusión social, desde su análisis, representa un modelo procesual y multidimensional para el entendimiento de los distintos factores que contribuyen a la generación de pobreza y desigualdad social. Ello significa que, por un lado, se enfatiza el entendimiento de los mecanismos institucionales y procesos que definen la exclusión social y que generan que determinados sectores sociales no tengan las mismas oportunidades de integración que otros. Así, la exclusión social no se concentra solamente en los resultados o situación de privación que experimentan los sujetos sociales, si no que, más que un estado, representa un proceso que puede llevar a distintos resultados. Por otro lado, según esta línea de análisis, la noción de exclusión social hace referencia a una multiplicidad de procesos que contribuyen a aumentar la situación de pobreza y vulnerabilidad social de ciertos grupos sociales frente a diversos factores de riesgo, permitiendo vincular procesos de acumulación de riesgo en una formación social determinada. De esta manera, implica al menos tres dimensiones³⁷⁷: (a) **económica**, en términos de privación material y acceso a mercados y servicios que garanticen las necesidades básicas; (b) **política e institucional**, en cuanto a carencia de derechos civiles y políticos que garanticen la participación ciudadana y; (c) **sociocultural**, referida al desconocimiento de las identidades y particularidades de género, generacionales, étnicas, religiosas o las preferencias o tendencias de los individuos y grupos sociales.

Finalmente, la exclusión, como proceso multidimensional, es igualmente dinámica, en la medida que se considera que los perfiles cambiantes de la exclusión y la inclusión que existen forman parte de las profundas transformaciones sociales, culturales, económicas y políticas que la democratización, la estabilización económica y la integración en la economía mundial han traído en algunas sociedades³⁷⁸. Todo ello implica que la exclusión afecte hoy en día a grupos cambiantes y diversos de la población, aunque la estigmatización y la discriminación contra grupos fáciles de identificar por características observables como el origen étnico, la raza, el género o la discapacidad hayan sido las fuentes tradicionales de exclusión. Desde el punto de vista de las políticas sociales, la introducción de la perspectiva de la exclusión social tiene un valor muy importante, precisamente porque se concentra en los procesos institucionales

³⁷⁷ GACITÚA, E. y H. DAVIS, S. (eds.): *Pobreza y exclusión social en América Latina y el Caribe*. Banco Mundial, FLACSO-Costa Rica. San José, 2000. P. 11.

³⁷⁸ FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA: *Estado Mundial de la Infancia 2005*. Nueva York. UNICEF, 2004. Pp. 45-46.

y no sólo en sus resultados concretos, como la persistencia de la pobreza y de la inequidad. En términos muy simples, la fuerza del enfoque de la exclusión social consiste en que, a partir del entendimiento de los factores de riesgo y procesos institucionales que desencadenan y mantienen una situación de vulnerabilidad, permite pensar una matriz de políticas de intervención en las causas que impiden la inclusión social. Al mismo tiempo, el enfoque de exclusión social toma en consideración la capacidad transformadora de los sujetos sociales; es decir, considera la capacidad de aquellos que han llegado a una situación de exclusión para desarrollar acciones que les permitan recobrar o acceder a los derechos que los definen como ciudadanos³⁷⁹.

En las regiones del mundo en desarrollo, el nivel de bienestar que permite crear las condiciones para que cada niño pueda acceder a una educación de calidad queda determinado por el modo en que las familias articulan sus recursos con las oportunidades que ofrecen los mercados de trabajo en cada contexto. En este sentido, dos aspectos básicos definen el modo en que las familias se relacionan con las esferas proveedoras de recursos. En el caso de América Latina, por ejemplo, el primero es el debilitamiento de la garantía de protección social de los Estados de la región debido a las reformas estructurales implementadas desde los años 70 y traducidas en una reducción de la capacidad de los Estados para ofrecer protección y recursos a las familias³⁸⁰. Con todo, las familias cuentan cada vez menos con el Estado o la sociedad civil como fuentes de recursos y dependen cada vez más del mercado de trabajo como única base desde la cual pueden construir el bienestar necesario para que sus hijos puedan acceder a una educación de calidad. El segundo aspecto, es el hecho de que no todas las familias tienen la misma probabilidad de relacionarse con las estructuras de oportunidades y, por lo tanto, de acceder a niveles de bienestar aceptables. Este desafío es difícil, pues la estructura de oportunidades del mercado de trabajo en muchos de los países en desarrollo es restringida, segmentada y competitiva: muchos adultos que desean trabajar no encuentran lugar en el sector formal de las economías y deben refugiarse en actividades informales o permanecer desocupados; además, el acceso al

³⁷⁹ GACITÚA, E. y H. DAVIS, S. (eds.): *Pobreza y exclusión social en América Latina y el Caribe*. Op. Cit., pp. 13-14.

³⁸⁰ OTTONE, E.: "Aportes del debate sobre el rol del Estado en el desarrollo de América Latina". En SITEAL: *Informe sobre las tendencias sociales y educativas en América Latina 2007*. IIPÉ-UNESCO/OEI. Madrid, 2008. Pp. 32-34.

sector más integrado de la economía no siempre es garantía de bienestar, dada la creciente precariedad de los vínculos laborales³⁸¹.

A todo lo anterior, es preciso añadir que, aunque no siempre son la mayoría de los pobres, los grupos tradicionalmente excluidos sí son los más empobrecidos dentro de los pobres y tienden a exhibir mayores niveles de indocumentación, de manera que la falta de inscripción de nacimientos en estas regiones es mayor en las zonas rurales que en las urbanas y en muchos países para ciertos grupos étnicos y raciales, lo que resulta aún más alarmante desde el punto de vista de la justicia social³⁸². En cualquier caso, lo realmente preocupante es que, probablemente, estos colectivos más pobres y desamparados lo seguirán siendo debido a su exclusión a través de mecanismos distintos como el bajo nivel educativo y social con que cuentan aquellos con menos recursos para movilizar³⁸³. De tal modo que, la estratificación social se reproduce en el sistema educativo, debilitando su capacidad para igualar las oportunidades y actuando más bien como mecanismo de diferenciación social³⁸⁴. Dentro de este contexto, en tanto no se redefinan las responsabilidades implícitas en el pacto educativo entre Estado, sociedad civil y familias ni se revise el modo de circulación y acceso a los recursos que hacen posible trayectorias educativas estables y exitosas, la meta de educación de calidad para todos depende en buena medida del modo en que en cada sociedad se configuran las oportunidades para que las familias puedan acceder a aquellos recursos desde los cuales construir niveles de bienestar aceptables³⁸⁵. En este sentido, los grandes beneficios, derivados de la inversión en programas orientados a los niños pequeños, en cuanto a sus habilidades para contribuir al desarrollo no sólo en términos individuales e inmediatos sino también en términos sociales y económicos a lo largo de toda la vida, evidencian que es determinante la atención educativa durante la primera infancia y, particularmente, para familias en situación de marginalidad por su enorme potencial para compensar las carencias de los propios hogares y contribuir sustantivamente a

³⁸¹ SITEAL: *Informe sobre las tendencias sociales y educativas en América Latina 2007*. Op. Cit., Pp. 49-55.

³⁸² UNICEF-CINDE: *Experiencias significativas de desarrollo infantil temprano en América Latina y Caribe. Seis estudios de caso*. Panamá. UNICEF, 2001. P. 5.

³⁸³ GACITÚA, E. y H. DAVIS, S. (eds.): *Pobreza y exclusión social en América Latina y el Caribe*. Op. Cit., p. 10.

³⁸⁴ SITEAL: *Informe sobre las tendencias sociales y educativas en América Latina 2007*. Op. Cit., Pp. 78-84.

³⁸⁵ CEPAL: *Panorama social de América Latina 2007*. Documento informativo. CEPAL, 2007. Pp.48-49. http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/30305/PSE2007_Sintesis_Lanzamiento.pdf (Consultado el 29 de noviembre de 2007).

romper el círculo reproductivo de la pobreza. Por todo ello, nunca ha sido mayor la necesidad de intervenir para asegurar que los niños disfruten de la niñez a la que tienen derecho³⁸⁶.

6.2 La primera infancia: un constructo social que descuida a los más pequeños.

Vencer todas estas dificultades requiere concertar acciones en las que los diversos sujetos, instituciones y niveles alcancen acuerdos para actuar en función de determinados objetivos. Esta concertación, junto con la coordinación, constituye la vía para una conversión de la participación en una fuente permanente y actualizada de dinamismo para mejorar la pertinencia, la eficacia, la efectividad y la equidad de las intervenciones en la primera infancia. Efectivamente, en la base del problema señalado “es posible que se formulen y aprueben políticas educacionales teniendo en cuenta los derechos humanos, pero muy frecuentemente el acceso a la escuela y a una buena educación están determinados por consideraciones del mercado y las prevalecientes desigualdades sociales, económicas, culturales y geográficas (incompatibles con las convenciones sobre derechos humanos)”³⁸⁷. La atención a éste nivel educativo resulta, así, básica para abordar una formación asentada en el ejercicio de los derechos humanos que asegure una educación de calidad inclusiva que ha de empezar en la etapa de educación inicial³⁸⁸. Como apuntaba el profesor Mialaret hace casi 30 años los siempre limitados recursos que se destinan a la Educación de la Primera Infancia deberían distribuirse de tal forma que pudieran beneficiarse el conjunto de los niños y en consecuencia toda la sociedad:

“Para alcanzar perfectamente sus objetivos, sería necesario evidentemente que los niños de todas las clases sociales pudieran confluír en el seno de esta comunidad educativa. La Educación de la Primera Infancia no debe convertirse en un nuevo medio de segregación social, quedando los niños de las familias pobres reunidos por un lado y los de las familias ricas por otro. Si queremos que la Educación de la Primera Infancia llegue a ser un instrumento de lucha contra la injusticia social y prepare a los niños para llegar a vivir en paz, es imperativo que luchemos

³⁸⁶ BRUNDTLAND, G. H.: *Los nuevos actores*. Conferencia magistral del Seminario “Romper el ciclo de la pobreza: invertir en la infancia” en el Banco Interamericano de Desarrollo, 2007. *Op. Cit.*, p. 13.

³⁸⁷ HALLAK, J.: *Globalización, derechos humanos y educación*. París. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación/UNESCO, 2001. P. 16.

³⁸⁸ BLANCO GUIJARRO, M. R.: “La educación de calidad para todos empieza en la primera infancia”. *Enfoques Educativos* 7 (2005). Pp. 14-18.

por una generalización de la Educación de la Primera Infancia de tal modo que el niño, ya sea rico o pobre, adelantado en su evolución o no, encuentre con alegría y amistad a todos los demás niños de su edad, sin distinción de raza, nacionalidad, religión u origen social. La Educación de la Primera Infancia debe estar al servicio de una auténtica democratización en la que todos los individuos tengan las mismas posibilidades de desarrollarse y las mismas oportunidades de triunfar en la vida”³⁸⁹.

No obstante, es desde hace poco tiempo que se ha empezado a examinar con mayor amplitud la cuestión de los derechos del niño durante su primera infancia. Cabe señalar a este respecto que el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas³⁹⁰ en 2005, establecía su observación general número 7 del derecho a la educación, ofreciendo a los Estados Partes guía en lo referente a los derechos de la primera infancia bajo la *Convención de los Derechos del Niño* de 1989. De este modo, avanzaba en este ámbito al interpretar que el derecho a la educación de todos los niños comienza al nacer y va estrechamente unido al derecho al desarrollo (tal y como se determinaba en el artículo 6.2 de la *Convención*. De manera específica, en su artículo 29.1 señala que “los Estados parte acuerdan que la educación del niño debe estar dirigida a (...) desarrollo de la personalidad, el talento y las habilidades físicas y mentales del niño al máximo de su potencial”. El comentario general número 1 sobre los objetivos de la educación específica que el objetivo es “capacitar al niño a través del desarrollo de sus habilidades, del aprendizaje y otras capacidades, de la dignidad humana, de su autoestima y seguridad en sí mismo” y que ello debe alcanzarse de un modo centrado en el niño, en consonancia con su naturaleza y reflejando los derechos y la dignidad inherente del niño. Se recuerda los Estados parte que el derecho a la educación incluye a todos los niños y que las niñas deben ser capaces de participar en la educación, sin ningún tipo de discriminación (Art. 2).

En cualquier caso, 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 visión permite a los padres y los centros en los hogares ofrecer estos servicios (y para muchos niños la subyacente continuidad) sobre la

³⁸⁹ MIALARET, G.: *The child's right to education*. Paris. UNESCO, 1979. Pp. 251-253.

³⁹⁰ El Comité, que está encargado de vigilar la aplicación de la *Convención*, se reúne tres veces por año para examinar los informes de los Estados Partes. El Comité invita a las ONG y los organismos nacionales de derechos humanos a formular observaciones sobre los informes nacionales.

que construir la progresión de su infancia³⁹¹. Cuando, en 2005, el Comité de los Derechos del Niño inscribió en su programa la atención y educación de la primera infancia, señaló en una Observación General³⁹² que los niños de edad más temprana tienen necesidades especiales en lo que respecta a su crianza, protección y educación. En ese documento³⁹³, se da una idea más clara de los derechos humanos de todos los niños pequeños y de las obligaciones que incumben a los Estados Partes para garantizar su respeto; y se define de forma pragmática la primera infancia como “el periodo comprendido desde el nacimiento hasta los ocho años de edad” que “incluye a todos los niños pequeños: desde el nacimiento y a lo largo del primer año de vida, en los años de preescolar y durante el periodo de transición que culmina con su escolarización”.

El Comité también denuncia en particular la discriminación ejercida contra los niños con prácticas como los abortos selectivos, las mutilaciones genitales y la negligencia. También se refiere a la discriminación contra los niños con discapacidades y los infectados por el VIH/SIDA o afectados por esta enfermedad, así como a la discriminación relacionada con el origen étnico, la clase o casta (apartados a y b del párrafo 11). El Comité recuerda a los Estados Partes que tienen la obligación de elaborar políticas globales que abarquen no sólo la salud, la protección y la educación de los niños pequeños, sino también la asistencia a los padres y las personas que los cuidan. En el documento mencionado se señala que los Estados Partes deben prestar a los padres y personas que cuidan al niño una asistencia adecuada, que comprenda la provisión de educación parental, asesoramiento y otros servicios de calidad, respaldados por sistemas de seguimiento (párrafos 20 y 21). El documento precisaba que la educación de la primera infancia debe estar directamente vinculada al derecho del niño a desarrollar su personalidad, actitudes y capacidad mental y física, y que los programas de desarrollo de la primera infancia figuran entre las actividades destinadas a garantizar el respeto del derecho del niño a la educación. Asimismo, supervisaba activamente los

³⁹¹ WOODHEAD, M. y MOSS, P. (eds.): “Early Childhood and Primary Education”. *EARLY CHILDHOOD IN FOCUS 2 Transitions in the Lives of Young Children*. Milton Keynes, United Kingdom. The Open University, 2007. P. 2.

³⁹² En esta “Observación General” de carácter no vinculante que lleva por título “Realización de los derechos del niño en la primera infancia”, se atrae la atención sobre los derechos y necesidades de los niños pequeños y se señala que es necesario formular políticas, promulgar leyes y aplicar prácticas específicamente centradas en la primera infancia.

³⁹³ NACIONES UNIDAS. COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO: *Observación General n° 7 (2005). Realización de los derechos del niño en la primera infancia*. CRC/C/GC/7 14 de noviembre de 2005.

progresos realizados por los países en la aplicación de los derechos del niño, comprendidos los que atañen al periodo de la primera infancia. En esa línea, el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas hacía recientemente un llamamiento a los Estados Partes para que intentaran garantizar a todos los niños una “educación en el sentido más amplio”, reconociendo “la función primordial de los padres, la familia ampliada y la comunidad, así como la contribución de los programas organizados de educación en la primera infancia ofrecidos por el Estado, la comunidad o las instituciones de la sociedad civil”. Todo ello en el convencimiento que aportan al Comité las investigaciones que demuestran que “los programas de educación de calidad pueden repercutir de forma muy positiva en la transición con éxito de los niños pequeños a la escuela primaria, en sus logros educativos y en su integración social a largo plazo”³⁹⁴.

En cualquier caso, se puede comprobar que, si bien las convenciones y tratados internacionales refuerzan y legitiman el trabajo de base en su condición de documentos ratificados por los gobiernos, dichos documentos tienen un escaso impacto sobre la población infantil necesitada de asistencia o protección. En primer lugar, la mera ratificación de dichos documentos no garantiza su ulterior implementación en el sentido que son el reflejo de “una utopía tal vez alcanzable”, redactados “por adultos ... que defienden los derechos del niño en la medida que no afecten a los del adulto”, —obviando que es el adulto quien en la gran mayoría de los casos, conculca los derechos del menor y, no contemplando mecanismos de autoayuda infantil cada vez más frecuentes— y que tienden a contemplar al niño aislado de una estructura de relaciones locales e internacionales que, en última instancia, marginan a los grupos más vulnerables de la población y especialmente a la infancia³⁹⁵. Como ya se ha advertido con anterioridad, es de vital importancia situar los derechos de la infancia en su contexto cultural y socioeconómico, evitando aplicar con carácter universal patrones occidentales. Pero, no siempre es fácil trazar la línea de separación entre lo que constituye el derecho de un niño/a en el contexto del derecho consuetudinario y los roles establecidos en su comunidad. Si bien, las imágenes del desarrollo infantil que sustentan el trabajo en los derechos de los niños en diversos artículos de la CDN redactados en términos

³⁹⁴ *Ibidem*, pp. 15-16.

³⁹⁵ Jordi Vila, Director de la oficina en Bolivia de Defensa del Niño Internacional. Taller sobre “La problemática de la infancia, hoy”, organizado en Barcelona por la Fundación Intermón (9/7/92).

psicológicos resultan cruciales al interpretar los derechos de los niños en un contexto global.

En este sentido, gran parte del conocimiento del desarrollo infantil está basado en ideales sobre el desarrollo normal, la naturaleza infantil y sus necesidades, y ello supone una base inapropiada para la implementación de los principios de los derechos del niño pues el paradigma subyacente en las teorías del desarrollo infantil, se prescribe únicamente desde la sociedad adulta³⁹⁶. Con ello, se establece un marco de las necesidades definido y establecido por los adultos que enfatiza la inocencia y vulnerabilidad de los niños y que lleva a la idea de que éstos son sujetos inacabados o un conjunto de potencialidades por desarrollar en un proyecto aún por hacer, desde una perspectiva proteccionista distintiva del bienestar³⁹⁷. El desarrollo infantil, no puede olvidarse, constituye un cuerpo de conocimientos construido por los adultos que, en orden de actuar conforme y en base a los mejores intereses, planifica y regula la vida de los niños aunque ello, a menudo les excluye en cuestiones que les afectan vitalmente en contra de lo que establece el artículo 12 de la CDN. En este sentido, las imágenes convencionales de la infancia, la madurez adulta, como un fin en sí mismo del desarrollo (debiendo alcanzar la independencia, la autonomía, la competencia, etc.) constituyen un estándar en el que los niños quedan etiquetados de dependientes, necesitados e incompetentes³⁹⁸. Por todo ello, resulta necesario reposicionar a la infancia en el desarrollo infantil, pero no a través de la propia infancia, si no de examinar de cerca el concepto y el estatus del adulto que los niños están destinados a ser. Existe, en definitiva, cada vez un mayor convencimiento de que los derechos de los niños deben de ser contextualizados en los objetivos de cada cultura para el desarrollo humano³⁹⁹. En cualquier caso, con todo ello no se pretende desvalorizar la labor de muchas investigaciones en la profundización y mejora del conocimiento de la infancia, en general y de la primera infancia, particularmente, de su desarrollo y de su bienestar; por lo que sólo nos encontramos en disposición de afirmar con seguridad que las intervenciones

³⁹⁶ WOODHEAD, M.: "A right to Development: Psychological Perspectives on the UNCRC". En WEYTS, A.: *Ghent on Children's Rights* No. 8, Noviembre-Diciembre 2004. Pp. 61-78. P. 71.

³⁹⁷ VERHELLEN, E.: "Changes in Images of the Child". En FREEMAN, M. y VEEKMAN, PH. (eds.): *The ideologies of Children's Rights*. Dordrecht. Martinus Nijhoff Publishers, 1992. Pp. 79-94.

³⁹⁸ WOODHEAD, M.: "A right to Development: Psychological Perspectives on the UNCRC". En WEYTS, A.: *Ghent on Children's Rights*. Op. Cit. Pp. 74-75.

³⁹⁹ COOK, C.P.: "Cross-Cultural Perspectives on the Child Image". En WEYTS, A.: *Ghent on Children's Rights*. Op. Cit., pp. 35-47. P. 41.

durante la infancia y, especialmente, la primera infancia presentan mejores resultados que en etapas posteriores, con lo que ello conlleva en la perspectiva de los derechos⁴⁰⁰.

En segundo lugar, varias estructuras que trabajan en pro de garantizar los derechos de los niños constituyen vías separadas y diferentes, una de las cuales se ocupa únicamente de la educación primaria como Objetivo de Desarrollo Global (ODG) y otra con una estrategia de educación en una meta más amplia como la Educación Para Todos (EPT), pero que no incluyen el derecho a la educación tal y como se define en los instrumentos internacionales de derechos humanos. El conflicto entre la educación como derecho y como objetivo es invisible, porque hay partes de la comunidad internacional que actúan en paralelo pero sin una visión compartida de educación basada en derechos y de una terminología compartida para describirla⁴⁰¹. Lo que existe son estructuras paralelas que no hablan el mismo idioma pues, mientras algunos hablan de oferta de servicios utilizando el idioma de la eficiencia y de compartir costes, otros lo hacen de educación en tanto que proceso de enseñanza y aprendizaje y abogan por la adaptación de la educación a los niños con necesidades⁴⁰². Con ello, tampoco existe un compromiso global para financiar la educación de *todos* los niños, pues se evita el término *derecho* a la educación y se utiliza *acceso* porque no conlleva las obligaciones gubernamentales correspondientes, si no que abarca a la educación adquirida en el mercado libre o la financiada a través de la caridad. Por tanto, el derecho a la educación va mucho más allá del derecho a una educación gratuita, o del acceso a una escuela, o centro de pago o gratuito; esta dicotomía se añade a la negativa global del derecho a la educación⁴⁰³. De este modo, otra gran batalla que se plantea es revisar los moldes estrechos con que viene concibiéndose el “derecho a la educación”, asociado hoy generalmente a infancia, sistema escolar, escuela primaria, acceso y matrícula escolar.

⁴⁰⁰ BROOKS-GUNN, J.: “Do you believe in magic: What we can expect from Early Childhood Intervention Programs”. *Social Policy Report*, vol. 17, no. 1, 2003. Pp. 3-14.

⁴⁰¹ BANKS, R.: *Terminology in the Early Childhood Field*. Illinois. University of Illinois, 2003. Pp. 1-8. <http://www.firstfivecc.org/pdfs/grants/TERMINOLOGY.pdf> (Consultada en Agosto 2004).

⁴⁰² Ver TOMASEVSKI, K.: “Globalizing what: Education as a human right or as a traded service”. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 12, No. 1, invierno 2005. Pp. 1-78 [donde se describen dos regímenes legales paralelos, los instrumentos internacionales de derechos humanos y los instrumentos internacionales sobre el comercio en servicios educativos, y examina los efectos de esta dualidad legal en los países en desarrollo y en países en transición] y en TOMASEVSKI, K.: *Human Rights Obligations in Education: The 4-A Scheme*. Nijmegen. Wolf Legal Publishers, 2006 [donde se explican las obligaciones de los gobiernos respecto a los derechos humanos en cuanto a educación].

⁴⁰³ TOMASEVSKI, K.: “Dulces palabras, amargos hechos: el panorama global de la educación”. En NAYA, L. M. y DAVILA, P. (Coord.): *El derecho a la educación en un mundo globalizado* Tomo I. *Op. Cit.*, pp. 21-43.

Lograr que se reconozca la educación como un *derecho*, antes que como un mero *servicio*, una *oportunidad* e incluso — cada vez más — una *mercancía*, ha pasado a convertirse en una batalla difícil e importante por sí misma. Un recorrido desde la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948), pasando por la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos* (1990) y la actual *Agenda de Desarrollo del Milenio* (2000) revela la profunda erosión del derecho a la educación en el ideario educativo y en los hechos de la educación, especialmente en relación a los “países en desarrollo”, pues se elude referirse a la educación como un *derecho*, optando por el discurso de las *necesidades* y las *oportunidades*. Incluso el término adoptado de *educación básica* como “visión ampliada” de la educación terminó encogiéndose a una ampliación de la escolaridad y no llegó a plasmarse en la realidad. Actualmente, la *Agenda del Milenio*, adoptada en el año 2000, con el impulso y monitoreo de Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), articula a la comunidad internacional y pauta los planes nacionales de desarrollo en países en vías de desarrollo. En ella, las dos metas vinculadas a la educación están centradas en la educación escolar, no se ocupan de aspectos fundamentales para la consecución de esta meta como la atención y educación de la primera infancia, ni mencionan la calidad de la educación ni el aprendizaje o el analfabetismo, ni incluyen a jóvenes y adultos fuera del sistema escolar. Todas ellas siguen desatendidas en las políticas y en los registros estadísticos, a pesar de reconocerse una y otra vez su importancia como, sin duda, sucede para el segundo objetivo referente a la educación primaria con la universalización de la etapa anterior pues resulta determinante⁴⁰⁴.

En general, existe consenso sobre el hecho de que la educación sea gratuita para los niños, pero no su corolario: que la educación debería ser financiada públicamente. Los argumentos eran entonces, y siguen siendo ahora, que el derecho a la educación, cuando está garantizado, abre la puerta a otros derechos, mientras que su negación impide disfrutar de todos los derechos humanos⁴⁰⁵. Por ello, se ha desdibujado el principio de gratuidad mencionado en el Artículo 26 como elemento constitutivo del

⁴⁰⁴ TORRES, R. M.: “Derecho a la educación es mucho más que acceso a la escuela”. En NAYA, L. M. y DÁVILA, P. (coord.): *El derecho a la educación en un mundo globalizado*. Op. Cit., pp. 44-59.

⁴⁰⁵ TOMASEVSKI, K.: “Dulces palabras, amargos hechos: el panorama global de la educación”. En NAYA, L. M. y DÁVILA, P. (coord.): *El derecho a la educación en un mundo globalizado*. Op. Cit., p. 27.

derecho a la educación, al menos en sus tramos iniciales, y que es consustancial al derecho a la educación y a la educación pública en particular; sobre todo en el marco de las políticas y reformas neoliberales implantadas en varios países, ateniéndose a recomendaciones y condiciones de los organismos internacionales, en particular el Banco Mundial. “Financiamiento compartido” o “co-gestión” son los eufemismos bajo los cuales se obliga a los padres de familia a aportar “cuotas voluntarias” y otros desembolsos para sostener un sistema escolar público de mala calidad en la mayoría de países⁴⁰⁶. La educación es una inversión cuyo beneficio no es inmediato y, por tanto, pertenece a la legislación pública, reflejándose el derecho a la educación en las responsabilidades gubernamentales correspondientes. La educación constituye uno de los escasos deberes aceptados globalmente para los niños, dado que es obligatoria, pero el hecho de evitar cualquier mención a su obligatoriedad la ha introducido en un esquema de oferta-demanda. Un término cruel, “exceso de demanda”, indica el fracaso del gobierno a la hora de asegurar la educación para todos los niños y la negativa de la comunidad internacional a ayudarles. Los presupuestos inadecuados para la educación pública estuvieron en el origen de la fórmula del Banco Mundial de imponer cuotas, fórmula que guía las políticas y prácticas en muchos países, como consecuencia ahora los derechos humanos necesitan que el imperio de la ley llegue a las finanzas globales y a las estrategias educativas, porque éstas pueden aniquilar los derechos individuales.

También se da a los niños el derecho legal a la educación, porque carecen de derechos políticos que les permitan garantizar su educación a través de procesos políticos. No existe consenso ni una definición universal acerca de qué es una *buena* educación, pues los criterios sobre qué se considera *buena* educación son juicios de valor altamente subjetivos, que varían entre países, culturas, grupos, y personas. Democratizar la educación es, esencialmente, *democratizar el aprendizaje*. A su vez, democratizar el aprendizaje significa no sólo asegurar una buena educación sino condiciones esenciales de vida — alimentación, salud, vivienda, trabajo e ingresos familiares, acceso a servicios básicos — sin las cuales se hace difícil, cuando no imposible, acceder a la educación y al aprendizaje, y hacer efectivo el derecho a la educación. Un argumento histórico de quienes dirigen y diseñan las políticas educativas ha sido el de “primero el acceso, luego la calidad”, junto con una prioridad asignada a la

⁴⁰⁶ TORRES, R. M.: “Derecho a la educación es mucho más que acceso a la escuela”. En NAYA, L. M. y DAVILA, P. (Coord.): *El derecho a la educación en un mundo globalizado*. Op. Cit., p. 52.

infraestructura escolar por sobre la cuestión docente y otros factores esenciales a la enseñanza y el aprendizaje. El moderno discurso de la *equidad* no apunta realmente a nivelar, es decir, a asegurar iguales oportunidades de aprendizaje para todos. En todo caso, dicha equidad de las oportunidades no puede asegurarse exclusivamente en y desde el ámbito educativo sino desde intervenciones integrales y estructurales de orden político, económico y social, base indispensable de toda educación y condición esencial para el aprendizaje. Se puede privar a los niños de escolarización, pero aprenderán fuera de la escuela, especialmente sobre su falta de derechos. Los niños no pueden esperar para crecer, de ahí su derecho prioritario a la educación. De ahí la necesidad de entender la educación y la política educativa no de manera aislada, como política sectorial, sino como parte de la política social y de la política económica⁴⁰⁷. En este sentido, resulta fundamental la interpretación facilitada por la primera Relatora del Derecho a la Educación (1998-2004), Katarina Tomasevski, y que refería a los indicadores y verificadores del cumplimiento del derecho a la educación desde su planteamiento de las “4 Aes” (*Avaliability, Accesibility, Acceptability, Adaptability*)⁴⁰⁸. A pesar de que las características propuestas están referidas al sistema escolar, concretamente a la educación pública, resultan referentes igualmente útiles en el intento de democratizar el derecho a la educación de los más pequeños y, dada su interdependencia por extensión, del derecho de la primera infancia a una atención que garantice su desarrollo integral.

Los beneficios vitales que llevan consigo la educación y la atención en la etapa infantil más temprana revelan la necesidad de asegurar su equidad para todos los niños, para ello lograr que se reconozca la educación como un derecho, y no como un servicio o una oportunidad, es una batalla tan difícil como necesaria. Es sólo de esta forma, abogando por una visión de los derechos de la primera infancia, que la inclusividad en sentido amplio, abarcando todo tipo de diferencia, puede empezar a formar parte de las disposiciones políticas destinadas a la labor de garantizar el bienestar de toda la

⁴⁰⁷ TORRES, R.: *Justicia educativa y justicia económica: 12 tesis para el cambio educativo*. Madrid. Fe y Alegria, 2005. Pp. 40-48.

⁴⁰⁸ Puede consultarse el *Informe preliminar de la Relatora Especial sobre el derecho a la Educación*, Sra. Katarina Tomasevski, presentado de conformidad con la resolución 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. En la primera traducción al castellano la primera “A” aparecía como “disponibilidad”, mientras que en fechas posteriores se ha traducido por asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. Un desarrollo pormenorizado de este planteamiento se puede encontrar en “El derecho a la educación: panorama internacional de un derecho irrenunciable” en NAYA, L. M. (coord.): *La educación y los derechos Humanos*. Donostia. Erein, 2005. Pp. 63-90. O más recientemente TOMASEVSKI, K.: *Human Rights Obligations in Education. The 4-As Scheme*. Nijmegen. Wolf Legal Publishers, 2006.

población en sus primeros años de vida. Ello no sólo conlleva una tarea técnica de cómo concebir la Primera Infancia, su educación y su atención, sino también una acción política y social para garantizar que éstas sean para todos los niños, velando por el cumplimiento de los principios de la equidad y la justicia social plasmados en la CDN.

6.3 La promoción de la inclusión social y el respeto por la diversidad en los entornos de la primera infancia.

El ritmo del cambio social se está intensificando en la actualidad, pues las sociedades de todo el mundo se están transformando más rápidamente que nunca y cada vez están más diversificadas. A pesar de los riesgos de desigualdad y discriminación que conlleva, la creciente heterogeneidad de las sociedades también puede ofrecer a los niños pequeños oportunidades positivas para la exploración y el intercambio cultural. En este sentido, existen más pruebas de que los valores de la inclusión social y el respeto por la diversidad son más aplicables a la primera infancia de lo que generalmente se había creído en el pasado. Desde el convencimiento de que los entornos inclusivos y respetuosos durante los primeros años facilitan el desarrollo de los niños con resultados positivos y duraderos; pudiendo ayudar, a su vez, a contrarrestar los efectos inmediatos de la discriminación y los estigmas contra los niños pequeños y sus familias y, a largo plazo, contribuir al desarrollo de sociedades más integradas y socialmente cohesivas como modelos de inclusión social y crear las bases desde donde salvar las barreras estructurales; la Fundación Bernard van Leer viene trabajando en el respeto por la diversidad desde finales de los años 90 apoyando el desarrollo de programas y, recientemente, ha comenzado a profundizar en este área y en su impacto sobre el bienestar de los niños pequeños. De este modo, el objetivo de esta generación de conocimiento incluye el análisis de programas para reducir la discriminación y promover el respeto mutuo para fomentar la incidencia política e influir así sobre los responsables de la formulación de políticas acerca de los programas potenciales para la primera infancia que contribuyen al desarrollo de sociedades cohesivas y respetuosas. A largo plazo, el objetivo de esta visión orientadora es la promoción de sociedades más igualitarias, donde todos los ciudadanos dispongan de oportunidades para la participación activa y la inclusión, y donde todos los niños disfruten y contribuyan a las interacciones positivas, la empatía y el respeto. Por todo ello, se parte de la conciencia de que las políticas para la primera infancia deben estar relacionadas con las

circunstancias políticas, económicas y las reformas sociales (ancladas en su contexto social) y que, cuando implican a padres, familias y comunidades, son más susceptibles de conducir a un cambio social más amplio⁴⁰⁹.

Esta perspectiva se funda en los valores de la inclusión social y el respeto por la diversidad como elementos cruciales para ayudar a los niños pequeños más vulnerables, dentro del marco del Artículo 2 de la *Convención sobre los Derechos del Niño* de las Naciones Unidas, que declara que las partes deben respetar y garantizar los derechos establecidos en la CDN para todos los niños dentro de su jurisdicción sin discriminación de ninguna clase. Sin embargo, estos valores tienen ángulos de enfoque distintos. Por una parte, los programas de inclusión social abordan el problema de la discriminación estructural o las barreras basadas en la posición socioeconómica, las creencias políticas, el origen étnico u otras características que impiden a los niños pequeños obtener un acceso igual y justo a los recursos y los servicios que son determinantes para su desarrollo y bienestar. Mientras que, por otra parte, los programas de respeto por la diversidad fomentan las actitudes positivas y reconocen las necesidades de aquellos que son diferentes yendo más allá de los derechos legales al fomentar la conducta prosocial, las interacciones abiertas y receptivas, la concienciación social (incluidos los efectos de los prejuicios y la discriminación). Con frecuencia, los autores que promueven el respeto por la diversidad en el campo de la atención y la educación infantil asignan una amplia definición al tema inspirándose en el Artículo 2 de la *Convención*. Sin embargo, en ocasiones, cuando se trata de llevar a la práctica estas declaraciones de misión general o de incluirlas en programas concretos, los distintos aspectos de la diversidad y la forma en que éstos afectan a la inclusión/exclusión se analizan como categorías diferentes, que requieren enfoques distintos. No obstante dichas distinciones se deberían evitar, ya que comportan el riesgo de enmascarar las desigualdades sociales tras el discurso de la diversidad cultural⁴¹⁰. Se pudo comprobar en apartados anteriores que las oportunidades de los niños para lograr su pleno potencial se distribuyen de forma desigual y que estas desigualdades están profundamente enraizadas en los factores socioeconómicos (o de clase, si se desea utilizar este término). Asimismo, se ha comprobado que la política importa en la medida que las desigualdades económicas

⁴⁰⁹ MORENO, T. y van DONGEN, J. (eds.): "Promoting social inclusion and respect for diversity in young children's environments". *Early Childhood Matters*, no. 108, junio 2007. Pp. 5-7.

⁴¹⁰ VANDENBROEK, M.: "De-culturalising social inclusion and re-culturalising outcomes". *Early Childhood Matters*, 108. *Op. Cit.*, pp. 7-15.

afectan a la vida familiar y a las oportunidades de los niños que dependen, en gran parte, de la política social. Por todo ello, los investigadores deberían reconocer que el respeto por la diversidad está vinculado inextricablemente a los problemas de inclusión social, pues las políticas para la primera infancia no se pueden considerar de forma aislada con respecto a las reformas económicas y sociales, mientras que la interacción con grupos distintos (el respeto por la diversidad) debe ir acompañada de un cambio real en el acceso a servicios de calidad.

Los beneficios de los efectos del cuidado y la educación infantiles de niños de familias pobres e inmigrantes se están convirtiendo en un tópico de investigación desde que la calidad de los servicios se ha asociado como beneficiosa para los niños en riesgo. Existe un amplio consenso en que el estatus socioeconómico juega un papel importante en el uso de estos servicios dada la situación económica, las variables contextuales actitudes de los padres al respecto; estableciéndose una compleja relación biridireccional entre disponibilidad, accesibilidad y deseabilidad de servicios que debe ser profundizada en su investigación⁴¹¹. Se ha señalado en repetidas ocasiones en este trabajo que la pobreza y la exclusión social afectan al desarrollo de los niños y que la falta de acceso a una atención infantil temprana de calidad es un factor que contribuye a ello⁴¹². La mayoría de los estudios de investigación son de origen estadounidense, pero se está desarrollando cierta documentación sobre cómo se producen las desigualdades en los Estados de bienestar social tradicionales de Europa⁴¹³. Desde finales de los años 60, se han desarrollado distintas políticas para mejorar la participación de los niños que se encuentran en situación “de riesgo”. En algunos casos, esto ha supuesto la introducción de nuevos servicios dirigidos a subgrupos específicos de la sociedad que, desintencionadamente contribuyen a encubrir los mecanismos de segregación en estas sociedades⁴¹⁴. No obstante, las instituciones para la primera infancia no sólo promueven el desarrollo infantil y compensan la discriminación social o cultural, si no que también pueden servir como lugares donde la familia se encuentra con el entorno público y

⁴¹¹ VANDENBROECK, M., DE VISSCHER, S., VAN NUFFEL, K. y FERLA, J.: “Mothers’ search for infant child care: The dynamic relationship between availability and desirability in a continental European welfare state”. *Early Childhood Research Quarterly*, 30, 2007. En prensa.

⁴¹² DUNCAN, G., y BROOKS-GUNN, J.: “Family poverty, welfare reform, and child development”. *Child Development* vol. 71, no. 1, 2000. Pp. 188–196.

⁴¹³ VANDENBROECK, M.: “From crèches to childcare: constructions of motherhood and inclusion/exclusion in the history of Belgian infant care”. *Contemporary Issues in Early Childhood*, vol. 4, no. 3, 2003. Pp. 137–148.

⁴¹⁴ WALL, K., y JOSE, J.S.: “Managing work and care: a difficult challenge for immigrant families”. *Social Policy and Administration*, vol. 38, no. 6, 2004. Pp. 591–621.

deberían percibirse como una transición entre lo privado y lo público⁴¹⁵. Muchos niños dan sus primeros pasos en la sociedad gracias a estas instituciones y, por tanto, éstas contribuyen significativamente a la socialización de los mismos. En las actuales sociedades postindustriales, marcadas por la individualización, sirven como centros de reunión para grupos diversos y disponen del potencial necesario para salvar las distancias entre las líneas divisorias socioeconómicas y culturales y, por lo tanto, contribuyen a la creación de sociedades más cohesionadas socialmente⁴¹⁶. Sin embargo, para cumplir esta función, los servicios para la primera infancia necesitan representar la diversidad de la sociedad en la que están arraigados.

En este sentido, uno de los retos más difíciles es mejorar el asesoramiento y la responsabilidad en los proyectos e iniciativas que pretenden abordar el problema de la diversidad. En el ámbito internacional, cada vez se presta más atención a las políticas basadas en la eficacia, la eficiencia y la evidencia en asuntos de educación y apoyo familiar. No obstante, aunque los directores de los proyectos, los políticos y los prestadores de ayuda necesitan determinar qué es lo que funciona para aprovechar al máximo los limitados fondos, el actual énfasis en las políticas basadas en la evidencia comporta algunos riesgos. Un asunto central es la pregunta: ¿qué es un resultado deseable? Los eruditos en sociología infantil⁴¹⁷ o en etnografía de educación infantil temprana⁴¹⁸ han demostrado que los conceptos de una vida infantil de calidad están profundamente enraizados en los contextos culturales, históricos y políticos (dominantes), por lo que los conceptos universales, como las necesidades de los niños y el desarrollo infantil se deberían utilizar con extremada precaución⁴¹⁹. La pregunta recurrente parece ser la potestad para definir el “resultado deseable”, pues suele ocurrir, por ejemplo, que los padres, sobre todo socialmente marginados, no tienen voz en el debate. Otros problemas están asociados al enfoque a largo plazo utilizado por muchos

⁴¹⁵ VANDENBROECK, M.: *The View of the Yeti*. The Hague, The Netherlands. Bernard van Leer Foundation, 2001.

⁴¹⁶ VANDENBROECK, M.: “Globalisation and Privatisation: The Impact on Childcare Policy and Practice”. *Op. Cit.*, p. 5.

⁴¹⁷ HENDRICK, H.: “Constructions and reconstructions of British childhood: an interpretative survey, 1800 to present”. En JAMES, A. y PROUT, A. (eds.): *Constructing and Reconstructing Childhood*. London. Falmer Press, 1997. Pp. 34-62.

⁴¹⁸ BROUGÈRE, G., GUENIF-SOUILAMAS, N., y RAYNA, S.: “De l’usage de l’altérité pour comprendre le préscolaire”. En BROUGERE, G. y VANDENBROECK, M. (eds.): *Nouveaux paradigmes pour repenser l’éducation préscolaire*. Bruselas. Peter Lang. Citado por VANDENBROECK, M.: “Deculturalising social inclusion and re-culturalising outcomes”. *Early Childhood Matters*. *Op. Cit.*, p. 8.

⁴¹⁹ WOODHEAD, M.: “Psychology and the cultural construction of children’s needs”. En JAMES, A. y PROUT, A. (eds.): *Constructing and Reconstructing Childhood*. *Op. Cit.*, pp. 60-77.

expertos, que tiende a descuidar el aspecto del bienestar inmediato de los padres y los niños o que centra el debate en los resultados evaluables y, como consecuencia, tiende a excluir aquéllos que pueden resultar incluso pertinentes para las familias implicadas. Por último, la evaluación de la eficacia y la efectividad de los programas de intervención también se basa en la percepción del problema⁴²⁰. Todo ello implica la necesidad de tomar en consideración el punto de vista de las familias sobre lo que es un resultado deseable, y de sus motivos para participar o para no hacerlo, y, en definitiva, de la subjetivización del proceso, entendiéndose como una reculturación de resultados. Se puede concluir que cualquier marco basado en la inclusión social y en la diversidad debería reconocer que las dos están inextricablemente vinculadas al riesgo de que las discriminaciones sociales se conviertan en problemas de diversidad cultural, concepto que puede entenderse como una excusa para la desculturación de la inclusión social⁴²¹.

En cualquier caso, hoy en día, la diversidad cultural y racial es una realidad en muchos países y existe un reconocimiento creciente de que asegurar el funcionamiento de las sociedades diversas modernas se ha convertido en un amplio objetivo para su propia cohesión social. El reconocimiento y el respeto reales por la diversidad requieren una política pública considerada al respecto, empezando por una red de seguridad bien tejida de programas de asentamiento, empleo, formación y educación, sanidad, economía y sociales, todos ellos importantes y, entre ellos, se considera cada vez más evidente que la atención y educación para la primera infancia es un vínculo clave o una conexión central en la mencionada red de seguridad. Los programas de atención y educación para la primera infancia pueden ser un medio principal de apoyo y reforzamiento de la inclusión social de forma significativa mediante el desempeño de varias funciones vitales, tanto para los niños como para los adultos, en la creación de la inclusión social en las sociedades diversas⁴²².

⁴²⁰ VANDENBROECK, M., y BOUVERNE-De BIE, M.: "Children's agency and educational norms. A tensed negotiation". *Childhood* vol. 13, no. 1, 2006. Pp. 127-143.

⁴²¹ VANDERBROEK, M.: "De-culturalising social inclusion and re-culturalising outcomes". *Early Childhood Matters. Op. Cit.*, p. 15.

⁴²² FRIENDLY, M.: "How ECEC programmes contribute to social inclusion in diverse societies". *Early Childhood Matters*, no. 108. *Op. Cit.*, pp. 11-15.

Esta concepción, basada en las ideas de Amartya Sen⁴²³, plantea un análisis de las sociedades inclusivas identificándolas como aquellas en las cuales sus miembros pueden: participar significativa y activamente, tener oportunidades para unirse en experiencias colectivas, disfrutar de la equidad, compartir experiencias sociales y alcanzar el bienestar fundamental. Es decir, una sociedad socialmente inclusiva ofrece igualdad de oportunidades de vida y ofrece a todos sus miembros un nivel básico de bienestar. Desde esta perspectiva, los programas para la primera infancia representan los medios para la inclusión social a través de su objetivo de mejorar el bienestar y el aprendizaje de los niños, apoyar a los padres en una variedad de formas y ayudar a las sociedades a alcanzar metas colectivas. Cuatro conceptos inspiran esta idea de que la atención y la educación para la primera infancia es un medio valioso para la inclusión social. El primero es que el desarrollo de talentos, habilidades y capacidades durante los primeros años de vida afecta tanto al bienestar del niño como a sus perspectivas futuras y ejerce una influencia en los terrenos social, educativo, financiero y personal a medida que el niño madura hacia la edad adulta. Un segundo concepto es que la familia y su entorno, modelados por la cultura, el origen étnico, la raza, la clase y los ingresos, tienen un impacto significativo en el desarrollo del niño durante sus primeros años y a lo largo de su infancia posterior. Por ello, la implicación de los padres en los programas para la primera infancia desde un ángulo de inclusión social resulta esencial. El tercero, desde una perspectiva no estigmatizadora, considera que la inclusión social no sólo tiene que ver con la reducción de los riesgos, sino también con la garantía de oportunidades iguales. Por último, el cuarto concepto adopta la perspectiva de los derechos de los niños y propone que éstos no son meramente adultos en proceso de formación, sino que se deben valorar como niños, no simplemente por lo que llegarán a ser en el futuro. De acuerdo con estos cuatro conceptos existen cuatro objetivos de inclusión social en el sentido más amplio, para los programas de atención y educación para la primera infancia⁴²⁴. No obstante, no se puede esperar que los programas para la primera infancia contribuyan a la inclusión social de forma eficaz si no se pone en

⁴²³ SEN, A.: "Investing in early childhood: Its role in development". Discurso en el que se establece la tónica para acabar con el ciclo de la pobreza: Investing in Early Childhood. Banco de Desarrollo Interamericano. Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Desarrollo Social, 1999. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=353123>. (Consulta realizada el 21 de abril de 2007). Y SEN, A.: *Desarrollo y libertad. Op. Cit.*, p. 2.

⁴²⁴ FRIENDLY, M. y LERO, D.S.: *Social Inclusion through ecec. Perspectives on Social Inclusion Series*. Toronto, Canada. Laidlaw Foundation, 2002. Citado por FRIENDLY, M.: "How ECEC programmes contribute to social inclusion in diverse societies". *Early Childhood Matters*, no. 108. *Op. Cit.*, p. 11.

práctica una política pública efectiva. Una política pública bien diseñada y reflexiva es fundamental para que los programas de atención y educación para la primera infancia mejoren el desarrollo de los niños, apoyen a los padres, ofrezcan equidad y mejoren la solidaridad social.

Este reto no es baladí frente al hecho de que el sistema de bienestar infantil no está compuesto de una sola agencia o profesión, sino que está conformado por una red compleja y entrelazada de agencias y profesionales que incluye otros sistemas como el social, el sanitario o el educativo. Asimismo, ello implica que el destino de los niños y de sus familias sea trazado por las políticas, las limitaciones de los programas y las culturas profesionales de mundos bien distintos. Por este motivo, la regulación efectiva para los niños requiere un trabajo y percepción coordinados de manera interdisciplinar en la intervención, tanto en el nivel del trabajo con los individuos como en el nivel del entendimiento y del acceso que los múltiples sistemas ejercen y realizan en el impacto de las familias. El desarrollo históricamente separado de los variados sistemas que sirven a los niños y a sus familias ha dado lugar a diferentes sistemas de valores, diferentes lenguajes y diferentes series de leyes y regulaciones, y que tienden a aislar los sistemas. Por todo ello, la necesidad de la colaboración interdisciplinar e intersistémica se hace evidente desde la exploración de los diversos sistemas que interactúan en la provisión de la protección de los niños y de los servicios para garantizar su bienestar. En la línea de la perspectiva planteada hasta el momento en este apartado, la cooperación requiere de un creciente entendimiento por parte de todos los agentes de las distintas metas de los sistemas implicados, sus definiciones de la población principal abarcada, sus sistemas de valores y de sus modos de trabajo. Dicho esto, hay que aceptar la existencia de unos mínimos de bienestar y protección así como la adopción de un principio de máxima prioridad, sobre todo en caso de las situaciones extremas, y a la hora de distribuir en su beneficio los recursos sociales disponibles. Este segundo aspecto es de vital importancia en la actualidad por el creciente recorte de gastos sociales (educación, salud, subvenciones a productos básicos, etc.) en numerosos países debido, entre otros motivos, a la crisis de la deuda y a los Programas de Ajuste Estructural (PAE), impuestos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional que han llevado a una creciente preocupación por el deterioro de los derechos de la infancia⁴²⁵.

⁴²⁵ UNICEF: "A League Table of Child Deaths by Injury in Rich Nations". *Innocenti Report Cards 2*. Florence. Innocenti Research Centre, 2001. P. 2.

En resumen, esta primera perspectiva multidimensional del bienestar infantil es mejor considerarla como un trabajo en proceso, dentro de la necesidad de mejorar las definiciones y obtener mejor información que se torna necesaria para mejorar la comprensión, la evaluación y la efectividad de las políticas. En este sentido, cuando se intenta medir el bienestar de los niños, lo que de verdad es preciso conocer no es sólo si los niños están bien atendidos, protegidos y en óptimas condiciones, si no, más allá, si sus circunstancias son tales como para ser capaces de convertirse en lo que son capaces de llegar a ser, o en qué sentido son desaventajados en modos que les dificultan o imposibilitan su plena participación en la vida y en las oportunidades que su mundo alrededor les ofrece. Con todo, el potencial del trabajo interdisciplinar y la colaboración intersistémica ha sido no sólo suficientemente demostrado, sino que se le viene prestando cuidadosa atención y trabajo constantes.

De este modo, actualmente, a medida que muchos países son cada vez más diversos, tanto cultural, racial como étnicamente, surgen ejemplos para demostrar cómo se pueden activar las políticas públicas instrumentales para la creación de programas de atención y educación para la primera infancia socialmente inclusivos en países con una variedad de historias, culturas, capacidades fiscales y acuerdos políticos diversos. Estos y otros ejemplos demuestran que, la inclusión social puede ofrecer equidad de oportunidades, independientemente del origen étnico, la religión, el poder adquisitivo, el género o la discapacidad, así como oportunidades para el desarrollo de capacidades y para la participación, fomentando la inclusión y la apertura en los primeros años de los niños a pesar de las enormes divisiones sociales. Por todo ello, se entiende que para salvar la distancia de la inclusión, se requiere la visión, el compromiso, los conocimientos y la voluntad política adecuados para convertir las aspiraciones en realidad a través de procesos de transformación del desarrollo político y de programas; tarea en la que la provisión de servicios para la primera infancia es considerada, en general, como un requisito previo para la inclusión social⁴²⁶.

⁴²⁶ ANCHETA ARRABAL, A.: "Hacia una nueva concepción de la educación de la primera infancia como derecho. Avances y desafíos Globales". Revista Iberoamericana de Educación Versión Digital, vol. 47, no. 5, 2008. Pp. 1-15. <http://www.rieoei.org/deloslectores/2661Ancheta.pdf> (Consultado en abril 2009).

TERCERA PARTE: CONTEXTUALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN Y ATENCIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA EN LA U.E. LOS PROCESOS DE GLOBALIZACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN DE LAS SOCIEDADES EUROPEAS.

Capítulo 7: Avances, desafíos y tendencias de la Educación y Atención de la Primera Infancia en los países desarrollados.

Hoy por hoy, está generalmente aceptado que el desarrollo durante la primera infancia supone una base de asentamiento biológico que afecta asimismo al desarrollo cognitivo, la conducta, la capacidad de aprender, la memoria y, en general, a la salud física y mental a lo largo del ciclo vital. Esta idea intuitiva que, tal y como se ha visto en capítulos anteriores, ha interesado a la filosofía y a la ciencia desde hace mucho tiempo, ha sido ampliamente confirmada por los trabajos de investigación en diversos ámbitos como la biología, la psicología, la sociología, la antropología y la economía a lo largo del pasado siglo. Actualmente, el interés por la primera infancia y su impacto en el desarrollo humano ocupan un lugar central en los trabajos de investigación aplicada sobre educación, política social, salud, derecho y desarrollo. De esta forma, la manera cómo las sociedades entiendan y apliquen el nuevo conocimiento acerca de los factores que influyen en el desarrollo infantil temprano y el desarrollo humano, puede tener un efecto mayor en la competencia, calidad y el bienestar de las futuras generaciones.

Como se ha podido comprobar a lo largo de los primeros capítulos de este trabajo, las políticas y programas de atención y educación de la primera infancia en los países occidentales han evolucionado siguiendo unas corrientes históricas marcadamente similares que incluyen la protección infantil, la educación de la primera infancia, los servicios para niños con necesidades educativas especiales y los servicios para facilitar la participación en el mercado de trabajo de las madres. De este modo, en todos los países desarrollados, aparece como tema recurrente en el estudio histórico de la primera infancia el movimiento de la caridad privada a principios del siglo XX, representando el siglo de la responsabilidad pública, tras evolucionar ésta ampliamente después de la II Guerra Mundial. Si bien, la extensión de la responsabilidad pública fue variable a través de los países pues, en cualquier caso, dependería del énfasis relativo concedido desde la política pública para custodiar el cuidado de los niños pobres y más desaventajados de la sociedad, por una parte, y la educación y socialización de todos los niños, por otra, con lo que comenzaron a darse las variaciones más distintivas. En este sentido, aunque las raíces históricas de los programas y políticas de atención y educación de la primera infancia pueden encontrarse, básicamente, en el desarrollo de la

educación preescolar y en el cuidado de los niños de las madres trabajadoras a lo largo del siglo pasado, es importante tener en cuenta las profundas transformaciones que han sufrido los países occidentales durante los últimos años; entre las que destacan los procesos globales de expansión de neoliberalismo, mercantilismo y la creciente globalización con sus consiguientes implicaciones en materia de este tipo de políticas. Procesos que, a su vez, han marchado acordes con los modelos educativos y sociales concebidos para la infancia, dentro de la familia y de la sociedad. Para ello, desde el enfoque comparativo, se pondrán de relieve los distintos enfoques adoptados para el desarrollo de unas políticas profundamente arraigadas en los contextos, valores y creencias culturales y sociales sobre la infancia, los roles de la familia y el gobierno y los propósitos de la educación y cuidado de la infancia temprana.

Ciertamente, esta primera etapa del ciclo vital ha sido atendida de forma muy dispar y, además, el origen de su interés es bastante reciente en la historia de los países desarrollados. Desde la línea señalada, el objetivo de este capítulo es revisar cómo las diversas políticas sociales han atendido al compromiso con la primera infancia en los Estados del Bienestar europeos desde una perspectiva histórica y comparada. A este respecto, es importante revisar la influencia de la integración europea ha tenido dada la diversidad nacional de los Estados miembros de la Unión Europea pues, a pesar de que la competencia en estas cuestiones no existe en el nivel europeo, se establecen convergencias sobre el principio de igualdad de género y de los derechos de los niños que realzan un determinado patrón de manera implícita.

Asimismo, tras abordar desde una visión global el estado de esta cuestión en el mundo en la sección precedente, se sintetizan las tendencias, desafíos y problemas que enfrentan la educación y atención de la primera infancia en los países desarrollados lo que permitirá plantear posteriormente, con un mayor conocimiento de causa desde la visión comparatista, la situación concreta en la Unión Europea. En este sentido, se analizarán las grandes directrices que parecen seguirse en cuanto a la atención y educación de los niños durante esta etapa en el contexto de los sistemas europeos y que puede facilitar, de manera más general, la comprensión particular y prospectiva de esta temática en los países que forman el objeto de estudio de esta investigación. Igualmente, el hecho incuestionable de los beneficios vitales que llevan consigo la educación y atención adecuadas en la etapa infantil ponen de manifiesto la necesidad de asegurar el

acceso equitativo a la misma para todos los niños y niñas con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades entre ellos y la equidad en sus derechos, considerándose en la actualidad como una de las prioridades fundamentales a realizar para los sistemas educativos en una escala global. Por esta razón, y en el último lugar de este capítulo pero no por ello resultando menos importante, se adopta desde aquí la perspectiva de la inclusión de las personas pertenecientes a grupos vulnerables en la sociedad, en general, y, especialmente, en la vida social, revisando esta cuestión en materia de primera infancia, dado que, además de haberse transformado en uno de los retos actuales globales, se ha convertido en un asunto de interés para los responsables políticos de la Unión Europea. Para ello, resulta conveniente aportar una serie de datos e informaciones básicas que, sin duda alguna, constituyen una ayuda importante para analizar en profundidad cuál es la situación y problemáticas derivadas de los países en el marco contextual de la Unión Europea como realidad supranacional en lo que se refiere a la primera infancia.

7.1. Las transformaciones de los últimos años en el mundo occidental.

En el anterior capítulo, se han descrito los beneficios que conlleva la EAPI desde una perspectiva global tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo. Concretamente, en el ámbito de los países desarrollados se considera que la inversión en las políticas de este tipo es necesaria por varias razones derivadas del rápido desarrollo económico y los cambios que las sociedades actuales están viviendo, modificando considerablemente la familia y los patrones de crianza y educativos de estos países⁴²⁷. Así, entre los factores inmediatos que centran la atención gubernamental en la educación y atención preescolar destacan: el deseo de aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral; la compaginación de responsabilidades laborales y familiares sobre una base más equitativa para las mujeres; la solución de los problemas demográficos a los que se enfrentan los países de la OCDE (en especial la caída de los índices de fertilidad y el envejecimiento generalizado de la población); y el planteamiento de cuestiones de pobreza infantil y desventajas en la enseñanza, entre otras. A este respecto, ya se ha puesto de manifiesto en este trabajo que el aumento de la

⁴²⁷ ANCHETA ARRABAL, A.: "Invertir en el cuidado y la educación de calidad durante la primera infancia para la protección de los derechos del niño". En NAYA, L. M. y DÁVILA, P. (coords.): *El derecho a la educación en un mundo globalizado. Tomo II. Op. Cit.*, pp. 295-309.

economía de servicios y del influjo de mujeres en el empleo asalariado en el mundo occidental desde la década de los setenta, junto a las transformaciones que estos países han experimentado hacia economías basadas en el conocimiento y los servicios, han tenido, entre otros efectos, un fuerte impacto en el modo de atender a los más pequeños. De manera que, está ampliamente reconocido que cuando la participación femenina en el mercado laboral supera el 50% de dicha población en activo en estos países, las soluciones privadas a la atención de los niños pequeños resultan insuficientes⁴²⁸.

Por este motivo, entre otros, la equidad de género⁴²⁹ requiere que el cuidado y el trabajo doméstico dejen de estar confinados a la responsabilidad de la mujer únicamente. Además, la “compatibilidad de la maternidad y la carrera profesional es contingente a la naturaleza del apoyo institucional”⁴³⁰ y, concretamente, al apoyo público del permiso parental, la provisión de servicios para la primera infancia y la disponibilidad de la flexibilización de los empleos. En cuanto al permiso parental, éste debe entenderse, lejos de las posturas maternalistas, no sólo como el permiso por maternidad⁴³¹ no remunerado o considerado como un beneficio del desempleo, si no partiendo de la base de una verdadera igualdad de género lo que supone mismas oportunidades y acceso al empleo. Ello implica un acceso al empleo en los mismos términos, pues actualmente en los países desarrollados se da una elevada incidencia del trabajo a media jornada entre las mujeres alrededor de tres veces mayor que en los hombres⁴³², por lo que supone un factor que contribuye a un menor logro profesional de las mujeres en términos de salario y de posición en la carrera profesional. Aspecto este último, entre otros, que no resulta una cuestión baladí pues tangencialmente impacta tanto en las decisiones relacionadas con la futura maternidad como en los posibles modos de atender a los hijos, además de las consecuencias evidentes para el sistema productivo y reproductivo de las naciones.

⁴²⁸ OECD: *Starting Strong II: Public policy in Early Childhood Education and Care*. Op. Cit., p. 20.

⁴²⁹ La equidad de género se distingue de la igualdad de género en referencia al mundo del trabajo ya que ésta última constituye un derecho que, en principio, debería ser ejecutable por ley garantizando: mismo trato en la selección y acceso a los puestos de trabajo, misma remuneración por el mismo trabajo y misma posibilidad de promoción en la carrera profesional basada en el mérito. Mientras que la equidad de género refiere a igual responsabilidad compartida del trabajo doméstico y del cuidado de los niños.

⁴³⁰ ESPING-ANDERSEN, G.: “A New Gender Contract”. En ESPING-ANDERSEN, G., GALLIE, D., HEMERICK, A. y MYLES, J.: *Why We Need a New Welfare State*. Oxford. Oxford University Press, 2002. Pp. 68-95.

⁴³¹ Definida como la ideología o fuerte creencia de que los niños más pequeños deberían ser cuidados por la familia, y en particular por la madre. Para más información al respecto ver RANDALL, V.: *The Politics of Child Daycare in Britain*. Cambridge, UK-New York. Oxford University Press, 2000.

⁴³² OECD: *Employment Outlook*. Paris. OECD, 2006. Pp. 127-131.

Consecuentemente, el acceso al empleo en los mismos términos debe dejar de suponer una cuestión exclusivamente referente a las mujeres, pues hoy por hoy constituye un factor decisivo en el nivel de progreso económico y social y del bienestar infantil en el plano familiar. Por un lado, la igualdad también conlleva una igual remuneración pues las mujeres todavía ganan menos que los hombres en los países de la OCDE independientemente de su nivel de formación⁴³³. Por otro lado, también resulta necesario que se eliminen las penalizaciones por impuestos en el empleo femenino ligados a las ganancias de sus compañeros que, en ocasiones, llevan al segundo asalariado de la pareja a renunciar al empleo. El subsidio de los costes de la educación y atención durante la primera infancia es otro factor determinante pues para muchas mujeres con empleos precarios supone el motivo principal para no acceder servicios de calidad para sus hijos más pequeños⁴³⁴. De este modo, resulta cada vez más imperante la necesidad de alcanzar una distribución más justa de las tareas domésticas y de la crianza y el cuidado de los hijos, así como los permisos parentales y las iniciativas para ayudar a las familias a reconciliar su vida laboral y su vida familiar⁴³⁵. La equidad de género supone una distribución más equitativa de las labores domésticas y de cuidado, pues la falta de la misma aleja a muchas mujeres de alcanzar la igualdad de género en sus empleos y, a su vez, este desequilibrio de roles de género se refuerza por la baja remuneración de los empleos femeninos con niños pequeños. Con todo, la existente desigualdad de género aparece como una cuestión fundamental tanto para abordar como para tratar, pues la segregación laboral en los empleos dedicados al cuidado resulta, en parte, una consecuencia directa de dicha desigualdad que se debe al bajo estatus y a la feminización de los empleos en el sector del cuidado de personas dependientes como es el caso de los niños pequeños.

En segundo lugar, los retos demográficos actuales suponen una razón a largo plazo que han motivado a los gobiernos a tomar más en serio la provisión de servicios para la primera infancia. Por un lado, el reto al que se enfrentan muchas sociedades con el creciente envejecimiento de sus poblaciones y el descenso de los índices de fertilidad

⁴³³ OECD: *Education at Glance*. Paris. OECD, 2007. Pp. 158-161.

⁴³⁴ OECD: *Extending opportunities. How active social policy can Benefit to us all*. Paris. OECD, 2005. P. 65.

⁴³⁵ Estas iniciativas hacen referencia a las denominadas en inglés *family-friendly work policies* introducidas en algunos países para flexibilizar la vida laboral de los padres con hijos pequeños.

está originando la asunción de medidas en algunos gobiernos de la OCDE, a pesar de que la relación entre la oferta de estos servicios y los índices de fertilidad es bastante incierta⁴³⁶. En vista de que la prosperidad económica depende de unos índices de empleo y natalidad elevados, para aumentar la incorporación de la mujer al mercado laboral los gobiernos han mostrado un gran interés en ampliar los servicios de educación y atención preescolar. Más concretamente, los gobiernos europeos han creado políticas de atención familiar e infantil para motivar a las parejas a tener niños y a los padres a compaginar responsabilidades laborales y familiares⁴³⁷. Por otro lado, otro factor demográfico que ejerce presión sobre los gobiernos son los procesos migratorios que se vienen desarrollando cada vez más en las sociedades occidentales. De este modo, la inmigración es otro factor que atrae el interés de los gobiernos en este sentido, ya que supone una importante contribución a las economías, si bien puede plantear desafíos y problemas de tipo laboral, social y educacional. En este sentido, puede darse que los padres inmigrantes no encuentren trabajo con facilidad, que los índices generales de pobreza infantil y familiar aumenten y que los niños inmigrantes encuentren dificultades en la enseñanza. Con todo, los servicios de educación y atención preescolar completos contribuyen a la integración de familias con niños pequeños, pues éstos se ocupan, entre otras cosas, de la salud y del apoyo a los niños, y contribuyen en buena parte a prepararlos para la escuela como fase fundamental en su proceso de integración social y de la cohesión interna de estas sociedades.

En tercer lugar, es necesario actuar en contra de la pobreza infantil y la desventaja educativa, pues las familias sin las habilidades consideradas como necesarias por el mercado laboral en la nueva economía global pueden caer fácilmente en la pobreza y, dado que los efectos de la misma tienen un impacto mayor y más duradero en la primera infancia más que en cualquier otro periodo vital, resulta una razón de peso social y económica para romper el ciclo de la pobreza infantil. De hecho, este motivo resulta cada vez más preocupante si se recuerda que, entre 1995 y 2005, la pobreza infantil ha aumentado en el 70% de los países de la OCDE según los datos

⁴³⁶ STROHMEIR, K. P.: "Family Policy. How Does it Work?" En KAUFMAN, F-X., KUIJSTEN, A., SCHULZE, H-J. y STROHMEIR, K. P.: *Family Life and Family Policies in Europe. Problems and Issues in Comparative Perspective*. Oxford y New York. Oxford University Press, 2002. Pp. 321-362.

⁴³⁷ VANDENBROECK, M.: "Globalisation and privatisation. The impact on childcare policy and practice". *Op. Cit.*, P. 6.

disponibles⁴³⁸. La pobreza infantil, está inextricablemente ligada a la pobreza familiar y ésta puede estar relacionada con la ausencia de cuidado infantil frente a la que los padres y madres solteras junto a las familias de menores ingresos son especialmente vulnerables cuando estos servicios son inexistentes, demasiado caros o de pobre calidad. Del mismo modo la pobreza familiar está relacionada con los resultados educativos pobres tal y como ya se analizó en el capítulo anterior del presente trabajo.

Por todo lo anterior, la EAPI se considera entre los países desarrollados como un bien público, en la medida que este movimiento está cada vez más extendido y ha recibido especial atención y un fuerte impulso por parte de los economistas e investigadores en educación. Siguiendo los precedentes ya reconocidos, el premio Nóbel de Economía James Heckman sugiere que la primera infancia supone un período de inigualable oportunidad para invertir en el capital humano, dentro de su principio básico de que el aprendizaje en este período vital engendra aprendizaje en la siguiente etapa y así sucesivamente a lo largo de toda la vida⁴³⁹. Las actitudes tradicionales de las sociedades hacia la crianza y educación de los niños, fuertemente asentadas en las creencias y valores, resultan determinantes tanto en lo que se refiere a la elección de los padres, como en lo que respecta a las tendencias en la investigación y sus consecuentes implicaciones en las decisiones de los gobiernos. En general, ya se comprobó cómo la investigación se centra en reafirmar y señalar los efectos positivos del cuidado de calidad fuera del hogar familiar, incluso el más temprano; no obstante, también existen estudios que advierten sobre los efectos negativos de este tipo de cuidado cuando es prolongado y los servicios no alcanzan unos mínimos de calidad⁴⁴⁰. En esta línea algunos países, especialmente los nórdicos, han establecido iniciativas preventivas como la inversión de manera específica en los permisos paternales durante el primer año de vida de los hijos. Asimismo, la actitud de los padres frente a la utilización de estos servicios ha cambiado radicalmente durante los últimos años, de manera que en los países de la OCDE la consideran una opción válida especialmente si está emplazada en

⁴³⁸ En 17 de los 24 países de la OCDE de los que se tienen datos según UNICEF: *A League Table of Child Poverty in Rich Nations*. Florence. Innocenti Report Card, 2005. P. 4.

⁴³⁹ CUNHA, F., HECKMAN, L., LOCHNER, L. y MASTEROV, D. V.: "Interpreting the Evidence of Life-Cycle Skill Formation". *IZA Discussion Paper Series*, No. 1575. Bonn. Institute for the Study of Labour, julio 2005.

⁴⁴⁰ NICHD EARLY CHILD CARE RESEARCH NETWORK: "The NICHD Study of Early Child Care: Contexts of Development and Developmental Outcomes over the first seven years of life". En BROOKS-GUNN, J. y BERLIN, J. L. (eds.): *Early Childhood Development in the 21st century*. New York. Teachers College Press, 2003. Pp.182-201.

el ámbito local, resulta asequible y de calidad apropiada⁴⁴¹. Otro hecho relevante es que donde los gobiernos se han implicado más, las actitudes hacia la educación y la atención de la primera infancia dependen mucho de los gobernantes elegidos y de la tradición socioeconómica de los países⁴⁴². Con todo, la elevación del nivel de vida, la extensión progresiva del trabajo femenino y los éxitos educativos indiscutibles de los establecimientos preescolares, han llevado a la frecuentación de los mismos por parte de niños de todas las clases sociales en los países desarrollados; de este modo, la educación preescolar, cada vez más, tiende a perder su carácter de asistencia a la infancia para convertirse en un centro de educación favorecedor de la socialización de los niños con vistas a su futura escolaridad⁴⁴³.

Cabe añadir que, a partir de los años 80 y especialmente durante esa década, las organizaciones internacionales como el FMI, las Naciones Unidas Educativas o el Banco Mundial han hecho notar su influencia en muchas políticas nacionales, especialmente del mundo en desarrollo, de manera que las presiones internacionales han enfatizado los fundamentos neoliberales de gobierno — sobre todo, en orden de devolver los préstamos internacionales, pues los países han necesitado nuevas políticas de ajuste estructural, privilegiando lo privado frente a lo público y el individuo autónomo frente a los colectivos —. El principio axial de esta nueva moral económica de bienestar gira alrededor de la llamada “privatización de la responsabilidad” que, en su sentido más amplio, significa que serán los individuos y no las sociedades los que carguen con el deber principal de cubrir sus propias necesidades de bienestar en el futuro; ello implica que la relación entre el Estado de bienestar y la nueva sociedad del bienestar esté necesariamente viéndose reformulada⁴⁴⁴. Este hecho, entre otras consecuencias, ha llevado a un incremento de las tasas escolares y a un descenso en el acceso a los servicios sociales en términos globales y, de manera particular en Occidente, la globalización se ha vinculado a un renovado interés gubernamental en las

⁴⁴¹ OLMSTED, P. P. y WEIKART, D. P.: *Families speak: Early Childhood Care and Education in 11 Countries*. Ypsilanti, Michigan. High/Scope Educational Research Foundation, 1994. Pp. 147-148.

⁴⁴² Por ejemplo, en los países de tradición liberal, a pesar de que los Estados ayuden a las familias en el cuidado con los niños, los gobiernos consideran que tienen una pequeña responsabilidad en la implementación de servicios universales, excepto para facilitar el mercado laboral o para preparar a los niños para la escuela. OECD: *Starting Strong II: Public policy in Early Childhood Education and Care*. *Op. Cit.*, pp. 38-39.

⁴⁴³ MIALARET y JEAN VIAL: *Histoire mondiale de l'éducation: De 1945 à nos jours*. Vol. 4. Paris. Presses Universitaires de France, 1981. Pp. 385-397.

⁴⁴⁴ RODGER, J. J: *From a Welfare State to a Welfare Society. The Changing Context of Social Policy in a Postmodern Era*. *Op. Cit.*, pp. 1-13.

asociaciones mixtas, públicas y privadas para la educación, siendo descritas las mismas desde los gobiernos como la devolución de la autoridad y la descentralización de la toma de decisiones⁴⁴⁵. De ese modo, las provisiones sociales, especialmente los subsidios por desempleo, las pensiones de asistencia social, los servicios sanitarios y la educación se han ido dejando de entender poco a poco como simples derechos para empezar a construirse en reciprocidad a las responsabilidades; a pesar de que los mismos entrañan la responsabilidad personal y autosuficiencia en el largo proceso vital del individuo que mantendrá y reforzará su viabilidad económica⁴⁴⁶. Así, el bienestar ha pasado a estar considerado como un acuerdo recíproco, desencadenando una presión creciente puesta en los individuos para que sean autónomos y que, por consiguiente, desplaza la responsabilidad hacia los padres para garantizar el éxito educativo de sus hijos; tendencias todas ellas que actualmente ya han sido bien documentadas⁴⁴⁷.

En esta la línea, se ha fundamentado ampliamente cómo, en algunos países, el liberalismo ha conllevado un giro en la atención educativa desde la interdependencia hacia la autonomía, que se une con la visión alterada del cuidado infantil como un asunto privado más que como una responsabilidad pública⁴⁴⁸. Así, las políticas de descentralización se han transformado en clave del proceso de reestructuración institucional. Básicamente, estas iniciativas implican una nueva distribución del poder social mediante el establecimiento de una estructura administrativa en la cual el Estado centralizado se desprende de un conjunto de funciones tradicionales, tales como la administración y mantenimiento de los centros, la contratación y pago de la remuneración de los docentes y la preparación de los presupuestos para los servicios, para concentrar su atención en tareas consideradas estratégicas: la formulación de

⁴⁴⁵ FRANKLIN, B., BLOCH, M. y POPKEWITZ, T.: "Educational partnerships: An introductory framework. En FRANKLIN, B., POPKEWITZ, T. y BLOCH, M. (eds.): *Educational partnerships and the state. The paradoxes of governing schools, children and families*. Nueva York. Palgrave Macmillan, 2003. Pp. 1–26.

⁴⁴⁶ VANDENBROECK, M.: "Globalisation and privatisation. The impact on childcare policy and practice". *Op. Cit.*, P. 8.

⁴⁴⁷ POPKEWITZ, T.: "Governing the child and pedagogicalisation of the parent: A historical excursus into the Present". En BLOCH, M., HOLMLUND, K., MOQVIST, I. y POPKEWITZ, T. (eds.): *Governing children families and education. Restructuring the welfare state*. Nueva York. Palgrave Macmillan, 2003. Pp. 35–62. Y MACFARLANE, K.: *Searching for lost souls: Contemporary understandings of childhood and the pedagogicalisation of the parent*. Paper presented at the 13th Annual EECERA Conference on Quality in Early Childhood Education. Glasgow, UK. University of Strathclyde, 2003.

⁴⁴⁸ MOSS, P.: "Getting beyond childcare: Reflections on recent policy and future possibilities". En MOSS, P. y BRANNEN, J. (eds.): *Rethinking children's care*. Buckingham, UK. Open University Press, 2003. Pp. 25–43.

políticas (educativas, sociales, económicas); la evaluación de los resultados de la acción educativa y su control; la investigación en áreas estratégicas, la identificación de innovaciones y su generalización, entre otras. Igualmente, en muchos países se han redistribuido competencias y funciones entre los distintos niveles (centrales, regionales, estatales, locales), lo que conlleva un incremento de niveles y de participantes en la toma de decisiones de gestión que implica la asunción de nuevos riesgos. Todo ello explica el hecho de que las propias instituciones tengan posibilidades de determinar las exigencias curriculares para sus educandos esté vinculado también a los procesos de centralización y descentralización, como reflejo de procesos similares que ocurren en el Estado, aunque no por ello deba estar reñido con el logro de una armonía entre la unidad y diversidad de las concepciones curriculares. De hecho, incluso en aquellos países en los que se plantea un modelo curricular poco flexible, la necesidad actual ha obligado a crear proyectos particulares para determinadas comunidades educativas, que difieren sustancialmente de la comunidad educativa general⁴⁴⁹.

El aumento de la globalización marca un profundo cambio en la percepción pública del papel del individuo, en general, y, concretamente, en la relación entre las familias y el Estado. Por ejemplo, los individuos hoy están menos influenciados por las tradiciones en su vida diaria de lo que estaban en el pasado, de modo que las decisiones (como la de tener o no tener hijos o de adoptarlos) actualmente se basan menos en las normas históricas o tradicionales y son negociadas por los individuos en su contexto presente. En el modo de vida actual de las sociedades europeas occidentales, los valores individuales son construidos por los propios individuos, de manera que elaboran un sistema de valores bajo varias influencias como su tradición religiosa o sus grupos de referencia étnicos y socioeconómicos. Este proceso se denomina a menudo “individualización”, indicando la mayor responsabilidad y derechos de los individuos para definir sus creencias y sus valores. Desde esta perspectiva, la individualización y la globalización pueden ser entendidas como los dos vectores que determinan una misma y única dirección, es decir, como los dos haces del mismo proceso⁴⁵⁰. En cualquier caso, todo ello no implica necesariamente una mayor libertad para los individuos, éstos han

⁴⁴⁹ BENNET, J.: “Living together in Early Childhood”. En AMEI: *Memoria del Congreso Mundial “Educación de la Infancia para la Paz”*. Albacete, 20, 21 y 22 de abril de 2007. Pp. 5-22.

⁴⁵⁰ BECK, U.: “The reinventions of politics: Towards a theory of reflexive modernisation”. En BECK, U., GIDDENS, A. y LASH, S. (eds.): *Reflexive modernisation. Politics, tradition and aesthetics in the modern social order*. Cambridge, UK. Polity Press, 1994. Pp. 1–55.

sido liberados de las imposiciones tradicionales descubriendo que existen fuerzas que influyen sus actos, incluyendo el mercado laboral, los requisitos de formación, las regulaciones y los beneficios del bienestar social, las políticas del transporte público, la disponibilidad de las plazas de guardería, los horarios de apertura, las becas para estudiantes y los planes de pensiones; sin embargo, los problemas que las familias enfrentan hoy en día son versiones individualizadas de tendencias muy paradójicas de la sociedad industrial.

En este contexto social, económico y cultural se han observado muchos cambios en la política estatal concerniente a la atención y educación de la primera infancia de los países desarrollados. Una de las primeras tendencias es la neoliberalización de los servicios (en la que existen pocas imposiciones legales pero las fuerzas del mercado ejercen una influencia más fuerte); la segunda, es la atención centrada en la negociación de la norma educativa⁴⁵¹. Muchos investigadores han documentado los cambios en la política estatal en lo que respecta a la atención y educación de la primera infancia como resultado de la globalización, merece la pena revisar las más significativas para poder extraer algunas conjeturas en el contexto internacional del mundo desarrollado. Por ejemplo y en primer lugar, Bloch y Blessing⁴⁵² han estudiado los cambios en la última década del pasado siglo en la política central europea de la primera infancia y su práctica en algunos países, consultando la cuestión con expertos económicos de la Universidad de Harvard, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Unión Europea, y demostrando que todos tuvieron una mayor influencia en los términos y conceptos usados para describir la educación y el cuidado de la primera infancia, introduciendo nociones como privatización, eficiencia, libertad, autonomía e individualización en el discurso público. Otro ejemplo, en el contexto del crecimiento del desempleo, nace del modelo de la “madre profesional” el cual enfatiza el valor positivo de la maternidad en los casos en los que las mujeres eligen terminar con sus empleos en orden de educar a sus hijos. De este modo, históricamente parece que la escasez de mano de obra tiende a favorecer un discurso sobre el cuidado de los niños de madres trabajadoras en el que, con frecuencia, participan empresarios y políticos que

⁴⁵¹ VANDENBROECK, M.: “Globalisation and privatisation. The impact on childcare policy and practice”. *Op. Cit.*, P. 6.

⁴⁵² BLOCH, M. y BLESSING, B.: “Restructuring the state in Eastern Europe: Women, childcare and early Education”. En POPKEWITZ, T. (ed.): *Educational knowledge. Changing relationships between state, civil society and the educational community*. Albany, USA. State University of New York, 2000. Pp. 59-81.

apenas conocen o tienen interés por los temas más amplios relacionados con la primera infancia⁴⁵³. Estos nuevos conceptos asientan el escenario para la idea de la libertad de elección de los padres, permitiendo cambios profundos en las políticas para la primera infancia tales como el recorte de los presupuestos para servicios financiados por el Estado y, de ese modo, la privatización de los mismos comienza a tener un motivo legítimo para su causa. La justificación para este cambio de bienestar universal se asienta sobre la base de la eficiencia y la eficacia del mercado, y buen ejemplo de ello ha sido la restauración de la Iglesia Católica, como uno de los mayores organizadores de servicios en muchos países, con la que sus establecimientos dejaron de ser financiados por el Estado y se privatizaron, adoptando un enfoque segregacionista y dejando de ser universalmente accesibles por más tiempo⁴⁵⁴.

Por último, cabe recordar, como se ha venido mostrando a lo largo de este trabajo, que el aumento de la atención política e institucional hacia el cuidado y la educación durante la primera infancia que se ha experimentado en los países desarrollados durante las últimas décadas ha motivado una tendencia hacia la normativización de la misma desde el prisma occidental. A este respecto, tanto los responsables políticos como los expertos han reconocido que el acceso equitativo a una educación y cuidado de calidad durante esta etapa puede reforzar las bases del aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos los niños y niñas, actuando como mecanismo preventivo de las desigualdades educativas al atender a las amplias necesidades sociales y educativas de las familias. De este modo, el incremento en las políticas de atención a la educación y el cuidado infantil en los países miembros de la OCDE está asociado a la crecientemente aceptada percepción de la infancia temprana como primera etapa del aprendizaje permanente — según la consistencia de los estudios, y como componente clave de los objetivos en las agendas nacionales de política educativa, social y familiar — generando una preocupación por garantizar la calidad de los programas educativos para todos los niños como una meta prioritaria en las actuales iniciativas de reforma de los sistemas educativos de educación. Con todo

⁴⁵³ MOSS, P.: “La ampliación de la educación durante la primera infancia: directrices futuras, limitaciones actuales”. En MOSS, P.: *La educación infantil: una promesa de futuro: documentos de un debate*. Madrid, Fundación Santillana, Semana Monográfica (6. 1991), 1992. Pp. 47-58.

⁴⁵⁴ DAHLBERG, G.: “From the ‘people’s home’ – Folkhemmet – to the enterprise. Reflections on the constitution and reconstruction of the field of early childhood pedagogy in Sweden”. En POPKEWITZ, T. (ed.): *Educational knowledge. Changing relationships between state, civil society and the educational community*. Op. Cit., pp. 201–220.

ello, la globalización plantea importantes preguntas sobre la educación y los servicios para la primera infancia, particularmente respecto de la dirección que ésta debe tomar y las áreas que debe privilegiar⁴⁵⁵. Actualmente, se considera que es través de una intervención educativa de calidad que se busca garantizar un acceso universal de las nuevas generaciones a un proceso de formación intelectual y moral que promueva la realización personal y responda a las demandas de la sociedad contemporánea. Este enfoque predominante en el mundo desarrollado y, por extensión, en el que se considera en desarrollo, se ha establecido con fuerza como marco de referencia con el fin de organizar políticas de calidad de atención y educación de la primera infancia. Resulta, pues, indispensable analizar e interpretar su contenido, tal y como se abordará a lo largo del siguiente apartado, en aras de indentificar el escenario que determina en el terreno de las políticas para la primera infancia.

7.2 Estado actual de la Educación y Atención de la Primera Infancia en los países desarrollados.

Las políticas para el desarrollo de la EAPI en los países desarrollados se encuentran de plena actualidad tras la reciente evolución histórica de estas sociedades y de sus demandas a los sistemas de bienestar. Ya se hizo alusión al reflejo de este hecho, dentro de las principales cuestiones de interés e investigación en los países desarrollados, en general, y, de manera más concreta, a la labor que viene desempeñando la OCDE en este sentido. Su iniciativa parte de un enfoque sistemático, integrado y coherente con los aprendizajes posteriores y, a su vez, diversamente universal que permite abarcar la panorámica del estado de la cuestión en países desarrollados y establecer las futuras directrices en la planificación de políticas para la primera infancia a través de servicios de calidad y cada vez más equitativos⁴⁵⁶.

Desde la línea señalada, tras reconocer el valor de su primer estudio sobre las políticas de la primera infancia y de las recomendaciones extraídas del mismo, el

⁴⁵⁵ BENNETT, J.: "Resultados del análisis temático conducido por la OCDE sobre políticas de atención y educación de la primera infancia 1998-2006". *Notas de la UNESCO sobre las políticas de la Primera Infancia*, n° 41, noviembre-diciembre 2007.

⁴⁵⁶ BENNETT, J.: "The OCDE Thematic Review of Early Childhood Education and Care". *Learning with other countries: International models of early education and care*, DayCare Trust Policy Papers, no. 4, junio de 2005. Pp. 40-45.

Comité de Educación de la OCDE autorizó una segunda ronda de análisis entre 2002 y 2004 en la que se incorporaban, a los doce países iniciales que de manera voluntaria figuraban en el estudio temático, otros países estudiados en el marco de la influencia de sus tradiciones sociales y económicas mostrando la evolución de los mismos desde el año en el que se publicó el citado primer informe. Así, basándose en los informes preliminares de los países y otros materiales recopilados, la OCDE publicaba en 2006 *Starting Strong II: Public policy in Early Childhood Education and Care* donde confirma los elementos identificados en la primera ronda de análisis. En síntesis, dichos informes identifican los elementos clave que debiera incluir una política común a todos los países y regiones del mundo, promoviendo la recogida y análisis de información en la primera infancia con acuerdo a definiciones y procedimientos consensuados⁴⁵⁷. De esta manera, con una perspectiva puesta en el futuro, este segundo informe expone las ocho estrategias para la promoción del bienestar del niño en la infancia temprana y de sus familias por parte de quienes están a cargo de fomentar un acceso equitativo de calidad⁴⁵⁸ y agrupables en los cuatro bloques que se sugieren a continuación.

A. El enfoque sistemático e integrado sobre el desarrollo y puesta en práctica de políticas de educación y atención para la primera infancia. Coherente con el sistema educativo apoyándose en el aprendizaje para toda la vida y que persiga la universalidad, con especial énfasis en niños que requieren atención especial.

Una relación fuerte y de equidad con el sistema educativo que apoye el aprendizaje para toda la vida desde el nacimiento constituye el segundo de los elementos señalados en el informe. Este enfoque reconoce la EAPI como parte importante del proceso de aprendizaje y la necesidad de garantizar relaciones fuertes con el sistema educativo como una oportunidad para aunar diversos métodos y perspectivas de educación y atención de los más pequeños con los de las escuelas, aprovechando los puntos fuertes y comunes de ambos enfoques.

⁴⁵⁷ BENNETT, J.: “Resultados del análisis temático conducido por la OCDE sobre políticas de atención y educación de la primera infancia 1998-2006”. *Op. Cit.*, p. 1.

⁴⁵⁸ La siguiente sección está basada principalmente en el último informe de la OCDE sobre educación y cuidado de la primera infancia. OECD: *Starting strong II: Public policy in Early Childhood Education and Care*. Paris. OECD, 2006.

Esta perspectiva, a su vez, requiere una visión clara de la infancia, desde el nacimiento hasta los 8 años, y marcos de referencia políticos coordinados a niveles centralizados y descentralizados. Un ministerio debe hacer de guía en cooperación con otros departamentos y sectores para apoyar el desarrollo de políticas coherentes y participativas que respondan a las necesidades de diversos niños y sus familias. El enfoque integrado entraña el desarrollo de un marco de acción política común, con objetivos consistentes a lo largo del sistema, y de funciones y responsabilidades bien definidas tanto en los niveles de gobierno centralizados como descentralizados⁴⁵⁹. Como se comprobó en el primer capítulo, las políticas de educación y cuidado de los más pequeños se han desarrollado de manera separada, con diferentes percepciones de los niños y sistemas fracturados de gobernanza, de manera que la responsabilidad de los servicios puede estar dividida entre varios ministerios basándose en las divisiones tradicionales de los gobiernos, más que en las necesidades actuales de los niños y de los padres. A este respecto, desde el segundo informe de la OCDE se analizan cinco dificultades en el desarrollo de políticas y coordinación de servicios de educación y atención preescolar: coordinación de políticas desde un poder central; nombramiento de un ministerio director; coordinación de niveles centrales y descentralizados; acometida de reformas respetando el principio de colaboración y participación; y creación de vínculos entre servicios, profesionales y padres en el ámbito local. Asimismo, en lo que a la coordinación central se refiere, se destaca la complejidad del desarrollo de políticas para la primera infancia, dado que no sólo suponen la provisión de la educación y de atención a los niños de corta edad, sino que, además, están estrechamente ligadas al empleo y a la igualdad de oportunidades para la mujer, al desarrollo y a la pobreza infantil, a la oferta del mercado laboral, a la salud y al bienestar social, y, por último a la enseñanza posterior⁴⁶⁰.

Generalmente, las diferencias de las ayudas y conceptualización resultan de una organización desdoblada en los servicios entre el cuidado de los más pequeños y la educación preprimaria para los niños entre 3 y 6 años de edad. El

⁴⁵⁹ OECD: *Starting Strong II: Public policy in Early Childhood Education and Care*. Op. Cit., p. 45.

⁴⁶⁰ MAHON, R.: "The OECD and the work/family reconciliation agenda: competing frames". En LEWIS, J.: *Children, Changing Families and Welfare States*. Northampton, USA. Edgar Elgar, 2006. Pp. 173-197.

resultado de esa división, aludida en repetidas ocasiones desde este trabajo, es la falta de coherencia para los niños y las familias, con una confusa variedad de líneas de financiación, procedimientos operativos, marcos de actuación y de regulación, formación y cualificaciones profesionales; especialmente en el ámbito del cuidado infantil.

Es innegable que las políticas de educación y atención de la primera infancia son un campo complejo porque, además de cuestiones financieras, de programación y planificación de políticas, atañe a cuestiones de provisión, acceso, beneficios familiares, permisos laborales parentales, medidas de flexibilización laboral destinadas a las familias, modos de financiación y el estatus y la formación del personal. De manera que los países que deseen alcanzar la creación de sistemas que puedan ofrecer servicios a padres, madres y niños pequeños de un modo coordinado, se enfrentan a la necesidad de aunar todos estos variados aspectos políticos. En *Niños pequeños, grandes desafíos II* se analizan dos técnicas: la creación de *cuerpos interministeriales de coordinación* y el nombramiento de un *ministerio o agencia directora*⁴⁶¹. El estudio destaca que los mecanismos de coordinación pueden funcionar bien si se definen para un propósito específico y evitar estas políticas sean entendidas desde el único ángulo del mercado laboral del gasto público. De este modo, en muchos países de la OCDE el desarrollo de políticas de educación y atención preescolar se ha convertido en una responsabilidad compartida entre gobiernos nacionales y regionales. Una consecuencia positiva de la descentralización ha sido la integración local de los servicios de educación y atención preescolar, junto con una mayor sensibilización de las necesidades en dicho nivel. Sin embargo, la descentralización plantea una serie de problemas, dado que también puede extender las diferencias de acceso y de calidad entre los Estados, de modo que, tanto éste como otros estudios anteriores de la OCDE, sugieren que la devolución de poderes y responsabilidades puede aumentar las diferencias entre regiones en el acceso y en la calidad de los servicios⁴⁶².

⁴⁶¹ OECD: *Starting Strong II: Public policy in Early Childhood Education and Care. Op. Cit.*, p. 52.

⁴⁶² DOHERTY, G. F., FRIENDLY, M. y FORER, B.: "Child Care by Default or design? An exploration of differences between Non-Profit and Canadian Child Care Centres using the *You bet I Care!* Data Sets". Toronto, Canada. Childcare Resource and Research Unit, Centre for Urban and Community Studies, 2002. P. 75.

En todo caso, parece importante asegurar que los servicios para la infancia formen parte de una política nacional bien concebida que, por una parte, tenga los poderes transferidos a las autoridades locales y, por otra, adquiera un enfoque nacional que fije metas, legisle, regule, financie y establezca criterios de contratación de personal y programas estandarizados. Asimismo, la colaboración entre los agentes implicados (diferentes proveedores, familias y otros servicios para los más pequeños) promueve la coherencia para niños y padres a pesar de los retos que este enfoque plantea. Destacando de los servicios que la experiencia demuestra mayores progresos para alcanzar un enfoque integrado cuando una visión central es adoptada en la base de estas políticas y un ministerio traduce dicha visión en la realidad a través de⁴⁶³:

- Reforzar las unidades políticas de educación y atención de la primera infancia en el nivel central de la gestión institucional.
- Restituir la gestión de los servicios en los niveles locales desde un enfoque participativo y democrático delegando en su poder determinadas actuaciones.
- Fortalecer la investigación en las universidades, agencias de investigación, uniones y asociaciones para la primera infancia.

Para los niños más pequeños, en cualquiera de los casos, el acceso a un sistema coherente de servicios para la primera infancia es más problemático, dado que la provisión para bebés e infantes se caracteriza frecuentemente por regímenes mixtos de programas formales y no formales, públicos y privados, e incluso dependientes de distintos ministerios o instituciones. En comparación con la educación preescolar o con los sistemas de atención y educación integrados existentes en algunos países, las divergencias se dan en términos de elegibilidad, regulación, personal y planificación, inclusive para un mismo país. Frecuentemente, la atención y educación operan de manera independiente la una de la otra con un interés insuficiente por las dificultades a las que se enfrentan los niños según las diferentes expectativas y rutinas diarias⁴⁶⁴. Los estudios indican que hay que adoptar un enfoque más unificado, tanto en la educación

⁴⁶³ SKOLVERKERT: *Pre-school in transition: A National Evaluation of the Swedish pre-school*. Stockholm. National Agency for Education, 2004. P. 36.

⁴⁶⁴ NEUMAN, M.: "Governance of Early Childhood Education and Care: Recent Developments in OECD Countries". *Early Years*, vol. 25, no. 2, julio 2005.

infantil como en la escuela primaria, y que hay que prestar atención a las dificultades que encuentran los niños al entrar en la escolarización formal obligatoria. La búsqueda de tal enfoque ha dado lugar a diferentes actuaciones políticas. Algunos países han elegido un enfoque del tipo “preparación para la escuela”, que en la práctica va dirigida al desarrollo cognitivo en edades tempranas y a la adquisición de un amplio abanico de conocimientos, aptitudes y disposiciones, cuyas principales desventajas es el uso de programas y enfoques poco adaptados a la psicología y a las estrategias de aprendizaje natural de los niños pequeños. De este modo, el enfoque preprimario de los servicios se encuentra en muchos países de la OCDE y se caracteriza por una formación común del personal con la de los maestros de primaria. Este hecho es frecuentemente interpretado como la “schoolification” (primarización⁴⁶⁵) de los programas de la primera infancia o de la absorción de esta etapa por un modelo de transferencia del conocimiento y la educación primaria, concibiéndose como una escuela *junior* o para niños pequeños en algunos países; la caracterización del modelo escolar ha sido reforzada por el interés creciente de los movimientos de “preparación para la escuela” y los estándares de aprendizaje propios de los Estados Unidos⁴⁶⁶.

En países que cuentan con una rica tradición pedagógica (países nórdicos y países de Europa Central o algunas regiones de determinados países como es el caso de Reggio Emilia en Italia o Cataluña en España), los años de preescolar se ven como una amplia preparación para la vida y una base sólida para el aprendizaje continuo⁴⁶⁷. En realidad, todos los sistemas afrontan el reto de facilitar la transición a los niños de una etapa a otra, pues, por lo general, ésta es un estímulo para su crecimiento y desarrollo, aunque si es demasiado abrupta y se maneja sin el debido cuidado, especialmente en el caso de niños pequeños, existe el riesgo de regresión y fracaso⁴⁶⁸. En cualquier caso, se señala la necesidad de aunar los enfoques como partes del mismo proceso pero que tienen

⁴⁶⁵ CHOI, S-H.: “Estrategias para lograr el objetivo de cuidado y educación de la primera infancia de la EPT”. *Notas de la UNESCO sobre las Políticas de la Primera Infancia* n° 42, enero-marzo 2008.

⁴⁶⁶ OECD: *Starting Strong II: Public policy in Early Childhood Education and Care*. Op. Cit., p. 63.

⁴⁶⁷ MARTIN-KORPI, B.: “The Foundation for Lifelong Learning”. *Children in Europe*, no. 9, septiembre de 2005, Edinburg. Pp. 12-13.

⁴⁶⁸ LAEVERS, F.: *Experiential Education: Making Care and Education More Effective through Well-Being and Involvement*. Leuven, Belgium. Laevers, 2003.

un énfasis curricular distinto, más que como dos contrastes muy diferenciados, fusionados el uno con el otro como parte del mismo *continuum*, y considerando los vínculos entre servicios, profesionales y padres también ayudan a promover la coherencia en los servicios para los niños⁴⁶⁹.

Un enfoque universal al acceso, con atención particular a los niños que necesitan apoyo especial, se considera como otra estrategia para mejorar la calidad de las políticas. Pues, si bien el acceso a la EAPI es casi universal para los niños mayores de 3 años en los países desarrollados, se debe prestar más atención a la política (incluso a los padres) y servicios para lactantes y bebés (de 0 a 3 años). Es importante asegurar el acceso equitativo para que todos los niños tengan las mismas oportunidades de obtener una EAPI de calidad, sin tener en cuenta los ingresos familiares, situación de empleo de los padres, necesidades educativas especiales o procedencias étnicas o lingüísticas. El acceso universal no implica necesariamente una cobertura total, ya que existen variaciones en la demanda de educación y atención preescolar a distintas edades y en circunstancias familiares diversas, sino que supone más bien facilitar el acceso a todos los niños cuyos padres lo deseen. El enfoque que aboga por el acceso universal a la educación y a la atención preescolar se contrapone con el enfoque selectivo por el que el gobierno otorga fondos públicos principalmente a programas de este tipo de servicios para grupos selectivos de niños⁴⁷⁰. De cualquier modo, a excepción de los países nórdicos, en todos los países la demanda de servicios es mayor que el número de plazas ofertadas — incluyendo los países que ofrecen permisos parentales, una medida que ayuda a reducir la demanda especialmente durante el primer año de vida de los niños —. Asimismo, el porcentaje de mujeres con niños menores de tres años que trabajan es mucho mayor que el de los niños menores de tres años que participan en programas de educación y atención regulados, lo cual significa que existen muchos servicios no formales y predomina el trabajo a media jornada⁴⁷¹.

⁴⁶⁹ PETRIWSKYJ, A., THORPE, K. y TAYLER, C.: "Trends in the Construction of Transition to School in Three Western Regions, 1990-2004", *International Journal of Early Years Education*, vol. 13, no.1, 2005. Pp. 55-69.

⁴⁷⁰ CURRIE, J.: *Combining Early Care and Education: is universal pre-k the best way?* Los Angeles, CA- UCLA, 2004.

⁴⁷¹ POWELL, L.: "Part-Time Versus Full-Time Work and Child Care Costs: Evidence for Married Mothers", *Applied Economics*, vol. 30, 1998.

A pesar de que el informe reseña la complejidad de la noción de acceso y propone la base de un tipo de acceso universal y apropiado, se cuestiona hasta qué punto el enfoque universal puede ser equitativo y, en caso afirmativo, cómo debería expandirse la provisión de manera justa y eficiente para todos los niños. Como respuestas, desde los partidarios del acceso universal se señala que centrarse en los objetivos es muy costoso y poco eficiente, además de que los niños en condiciones más vulnerables y difíciles pueden beneficiarse significativamente de los servicios gratuitos del Estado y, de hecho, su presencia proveería la mezcla social de clases y diversidad en las aulas y en los comités de padres que programan acciones para niños de familias pobres o inmigrantes⁴⁷². Por todo ello, la OCDE recomendaba en 2001 proveer de un acceso universal para niños entre 3 y 6 años, expandir la provisión para los niños de 0 a 3 años incluyendo los permisos de paternidad y asegurar la equidad en el acceso para que todos los niños tuvieran las mismas posibilidades de participar en programas de calidad en este sector.

Con todo, aunque en casi todos los países los índices de participación se muestran elevados, el informe sugiere que los niños que no tienen acceso son frecuentemente los niños con necesidades educativas especiales o adicionales⁴⁷³, es decir, niños con discapacidades, de contextos desfavorecidos o de minorías étnicas o culturales⁴⁷⁴. Además la calidad y la duración de los servicios no se hacen explícitas y la extensión del permiso parental y las edades a las que empiezan la educación preprimaria y primaria también son factores críticos en la interpretación de las cifras. La cuestión de un acceso apropiado resulta un reto por abordar, a pesar de los avances en este terreno, en muchos países no resulta el apropiado para los niños con estas características o, en caso contrario, las condiciones no están adaptadas a las necesidades de los niños. Antes de los años 80 el cuidado de los niños con necesidades educativas especiales se proveía básicamente por sus familias, apoyadas por los servicios médicos y sanitarios. Actualmente, a pesar de la negación o la segregación de estos niños, la política

⁴⁷² BARNETT, W. S., BROWN, K. y SHORE, R.: "The Universal vs. Targeted Debate: Should the United States Have Pre-school for all?" *Preschool Policy Matters*, vol. 6, 2004, National Institute for Early Education Research, Rutgers University, New Brunswick, NJ.

⁴⁷³ OECD: *Starting Strong II: Public policy in Early Childhood Education and Care. Op. Cit.*, p. 78.

⁴⁷⁴ LESEMAN, P.: *Early Childhood Education and Care For Children from Low-income or Minority Backgrounds*. Paris. OECD, 2002.

favorecida por más países — y recomendada por la *Convención de los Derechos del Niño* de las N. U. — es la inclusión de los niños más pequeños con discapacidades intelectuales o físicas en los principales servicios de educación y atención de la primera infancia, si se determina que es lo mejor para el niño. Este enfoque de la inclusión es extensible para el resto de los niños y sólo es posible con la atención, organización y gestión apropiadas de estos servicios, así como con el curriculum y los enfoques pedagógicos que responden y, en especial, que implican a los padres y agentes de toda la comunidad educativa. Se trata de un enfoque inclusivo y comprehensivo de la educación y atención de la primera infancia que responda a las necesidades de los niños y a la diversidad implícita de sus características. En el caso de los programas comprehensivos, la perspectiva inclusiva no está muy avanzada según este informe ya que sugiere que los niños desaventajados que participan en estos programas, frecuentemente no reciben el abanico completo de servicios adecuado a su desarrollo, salud y situación familiar y que resultan necesarios para optimizar su aprendizaje en términos de su adaptación⁴⁷⁵.

Desde el primer informe, algunos países han establecido políticas que introducen o mejoran los permisos parentales, han incrementado las medidas en el empleo para favorecer a las familias, establecido cooperaciones entre el sector público y el privado en la provisión de estos servicios y presentan un acceso significativamente mayor en los servicios para la primera infancia⁴⁷⁶. También se han utilizado estrategias para abordar las dificultades en el acceso a los servicios en los centros, especialmente para las familias de bajos ingresos o para las barreras en el sector de la oferta en los contextos más desfavorecidos económicamente. Los esfuerzos para mejorar un acceso más equitativo se dirigen principalmente a dos categorías de niños: con necesidades especiales debido a las discapacidades físicas, mentales o sensoriales, y niños con necesidades adicionales de aprendizaje derivados de disfunciones familiares, desventajas socioeconómicas o de factores culturales, étnicos o lingüísticos. En la práctica muchos niños acumulan factores de varios tipos y, en este sentido, los servicios para la primera infancia resultan especialmente importantes para estos

⁴⁷⁵ OECD: *Starting Strong II: Public policy in Early Childhood Education and Care*. Op. Cit., p. 95.

⁴⁷⁶ *Ibidem*, p. 92.

niños y contribuyen significativamente a su desarrollo social, cognitivo y de salud, así como a la inclusión social de sus familias y de su futura participación en la sociedad. Más allá, estos servicios pueden cumplir una función de chequeo en la detección de necesidades educativas especiales que, si son identificadas con suficiente antelación, pueden ser tratadas de manera más efectiva, incluyendo, entre otros aspectos, la provisión de apoyo para las familias⁴⁷⁷.

B. Principales inversiones públicas en servicios e infraestructuras.

Se dedica a esta estrategia todo un apartado dada la trascendencia que la magnitud e importancia de la inversión pública sustancial en servicios e infraestructura puede tener en cualquier ámbito educativo como es en este caso el de la primera infancia. Aunque la EAPI pueda estar financiada por una combinación de fondos de distinta procedencia, existe la necesidad de una inversión gubernamental sustancial para apoyar un sistema sostenible de servicios accesibles de calidad⁴⁷⁸. Por esta razón, el informe considera que los gobiernos tienen que desarrollar estrategias claras y consistentes para distribuir de manera eficiente los recursos disponibles, incluyendo la inversión en una infraestructura para la planificación a largo plazo y los esfuerzos para mejorar la calidad.

Actualmente, el mayor volumen de asistencia en la provisión de la EAPI de los gobiernos es a través de servicios y centros. En algunos países, los padres reciben subsidio para acceder a este tipo de servicios, de este modo, se permite el acceso a un amplio conjunto de servicios para muchos padres que, de otra forma, no podrían permitirse el coste completo. Otros mecanismos de financiación incluyen la exención de impuestos para permitir a los padres el acceso al cuidado privado de sus hijos y permitir a las familias deducir estos gastos de su responsabilidad fiscal. Existe, generalmente, una falta de inversión pública en servicios e infraestructuras para la extensión de la provisión de la EAPI, así como una necesidad para mejorar la información de su calidad,

⁴⁷⁷ GURALNICK, M. J.: "The Effectiveness of Early Intervention for Vulnerable Children: A developmental Perspective". *American Journal on Mental Retardation*, vol. 102. Pp. 319-345.

⁴⁷⁸ VINCENT, C. y BALL, S.: *Children, Choice and Class Practices Middle-class and parents and their children*. London y New York. Routledge, 2006. P. 162.

disponibilidad y accesibilidad para las personas implicadas e interesadas en estos servicios. En cualquier caso, conviene no olvidar que la evidencia de los beneficios y los costes de la EAPI no sugiere en absoluto que cualquier gasto de fondos monetarios públicos en la misma generará mayores beneficios que costes. Concretamente, factores como la calidad de los servicios disponibles de EAPI, los beneficios de que los niños crezcan en niveles de calidad sostenibles, etc., entre otros, juegan un papel determinante⁴⁷⁹.

La cuestión de dónde se produce la financiación, desde el sector de la demanda o desde el sector de la oferta, es muy variada. Algunos países administran su inversión a través de las familias, dejando a los padres la toma de decisiones en los tipos de EAPI que mejor les convenga para sus hijos en el sector de los subsidios de la demanda y pudiendo distribuirse a través de sistemas de impuestos como créditos y deducciones. Alternativamente, pueden darse a través de cheques o mecanismos de financiación que quedan a expensas de la elección de los padres pero, en muchas ocasiones, estas medidas se basan en la noción de “soberanía del consumidor⁴⁸⁰” imbricada en la perspectiva neoliberal de la educación. De este modo, los servicios de EAPI pueden ser provistos directamente desde el sector público a través de los distintos niveles o formas de gobierno o subvencionando a los productores privados que alcancen ciertos estándares. Cuando los gobiernos se deciden por esta última opción todavía queda pendiente determinar qué tipo de empresas serán elegidas, pues cabe la opción de elegir a empresas que buscan obtener ganancias con esta inversión o a organizaciones sin ánimo de lucro y, en este último caso, también se decide la extensión de las mismas, es decir, si están dirigidas por los padres o por los directores con independencia del control de las juntas directivas⁴⁸¹. Otros países subvencionan ciertos tipos de EAPI directamente para su disposición indirecta por parte de las familias y los niños. Estos son los subsidios del sector de la oferta y están limitados a ciertos tipos de EAPI con lo que los padres que se

⁴⁷⁹ BARNETT, W. S.: “Early Child Development: Investing in our Children’s Future”. En YOUNG, M. E. (ed.): *Early Child Development. Investing in our Children’s Future. Op. Cit.*, pp. 297–322.

⁴⁸⁰ MING-SHO HO: “The Politics of Preschool Education Vouchers in Taiwan”. *Comparative Education Review*, Vol. 50, no. 1, 2006. Pp. 66-89.

⁴⁸¹ DOHERTY, G. F., FRIENDLY, M. y FORER, B.: “Child Care by Default or design? An exploration of differences between Non-Profit and Canadian Child Care Centres using the *You bet I Care!* Data Sets”. *Op. Cit.*, p. 75.

acogen a otros tipos de servicios quedan privados de estos subsidios. La EAPI que se subvenciona para los padres queda por debajo de los precios del mercado y, en ocasiones, son completamente gratis. Otro factor en este tipo de subsidios es el grado y la naturaleza del control centralizado o descentralizado por encima de lo que sucede dentro de la organización proveedora; en este sentido, una alternativa que se propone en ocasiones es organizar la EAPI como una parte del sistema educativo público existente.

Los subsidios del gobierno pueden ayudar a promover el desarrollo y el aumento de la provisión de la EAPI. Aunque es difícil determinar el impacto de los subsidios públicos para la accesibilidad a la misma, las listas de espera para los programas subvencionados con fondos públicos sugieren que la financiación es inadecuada para asegurar el acceso equitativo — sobre todo, durante los primeros años⁴⁸² —. Una de las mayores cuestiones financieras se centra en determinar cuál es la combinación deseable entre los subsidios que proceden del sector de la demanda (concediendo directamente los recursos a las familias) y los que proceden del sector de la oferta (asignando recursos para crear y apoyar una infraestructura estable de los servicios). Muchos países buscan la expansión de la oferta a través de subsidios de proveedores generalmente del sector de la demanda pero, en cualquier caso, se argumenta que un sistema dirigido hacia ese sector funciona en un mercado más o menos perfecto. Sin embargo, los mercados para la EAPI están lejos de la perfección pues los consumidores tienen tanta falta de recursos financieros como de información completa sobre la calidad y el acceso⁴⁸³. Del mismo modo, existe evidencia de que los sistemas dirigidos a la demanda pueden llevar al desarrollo desigual de los servicios, ello lleva a crecimientos inciertos y diferenciados, con algunas áreas experimentando una oferta desmesurada, mientras en algunas regiones existe una oferta más limitada⁴⁸⁴. Todo ello, de nuevo, puede evitarse con la existencia de planes nacionales que apoyen la viabilidad y sostenibilidad de la existencia de la EAPI

⁴⁸² EUROPEAN COMMISSION CHILDCARE NETWORK: *A review of Services for Young Children in the European Union 1990-1995*. Brussels. European Commission Childcare Network, 1996.

⁴⁸³ VERRY, D.: "Some Economic Aspects of Early Childhood Education and Care", *International Journal of Educational Research*, vol. 33, no. 1, 2000. Pp. 95-122.

⁴⁸⁴ LOVELESS, T. y BETTS, J. R.: *Getting Choice Right: Ensuring Equity and Efficiency in Educational Policy*. Washington. Brookings Institution Press, 2005. Pp. 176-209.

y animando a los proveedores a ofrecer servicios en comunidades con desventajas y dificultades insalvables.

Igualmente, en los sistemas de financiación basados en el sector de la oferta debería existir una diversidad en la provisión de estos servicios entre regiones para alcanzar un acceso más equitativo ya que, en países con amplias diferencias regionales en la riqueza, existe una necesidad de “financiación diferenciada” para nivelar las diferencias geográficas. Además, también varían los proveedores que los países prefieren para adquirir o no beneficios de la expansión de este tipo de provisión hacia un acceso universal⁴⁸⁵. De este modo, sin unas distribuciones de medios más equitativas, los servicios privados se ven forzados a recortar costes y tienen más dificultades para alcanzar los estándares de calidad al recibir niveles menores de financiación pública. Las estrategias financieras no están limitadas al aumento de la oferta, de hecho, algunas se usan para alcanzar la calidad. Además, los gobiernos pueden destinar fondos descentralizados para que una porción de los recursos se destine a la mejora de los esfuerzos para mejorar la calidad, incluyendo la formación del profesorado y la reducción de los ratios por profesor, así como el tamaño de los grupos⁴⁸⁶.

La cuestión de la provisión pública es una cuestión complicada que se ha resuelto de muchos modos en los distintos países de la OCDE. Si bien, la provisión de la EAPI necesita mantenerse con una infraestructura de calidad para su diseño, seguimiento, apoyo, formación, investigación y desarrollo que, sin los recursos fiables y adecuados tanto en servicios como en infraestructura, será difícil de asegurar. Mientras tanto, muchos gobiernos entre los distintos países de la OCDE han reconocido el papel determinante de la inversión pública y sus niveles de gasto, adoptando diversos mecanismos financieros conjugando financiación pública y privada en materia de provisión y servicios de la EAPI. En el estudio precedente al que se está comentando, esta organización señalaba las siguientes tendencias⁴⁸⁷:

⁴⁸⁵ PRICEWATERHOUSE COOPERS: “Universal Early Education and Care in 2020: Cost, Benefits and Funding Options”. *A report for Daycare Trust and The Social Market Foundation*, 2004.

⁴⁸⁶ MYERS, R.: *In search of Quality Programmes of Early Childhood Education and Care*. Paris. UNESCO EFA Global Monitoring Report, 2004.

⁴⁸⁷ OECD: *Starting Strong I: Early Childhood Education and Care. Op. Cit.*, p. 85.

- En casi todos los países revisados en este estudio⁴⁸⁸ los gobiernos pagan la mayor parte de los costes y los padres cubren entre un 25% y un 30% del coste total, de modo que los dos o tres años antes de la escolarización obligatoria son mayoritariamente gratis.
- La provisión directa de estos servicios a través de servicios y centros representa el volumen de la financiación en muchos países. Aún cuando la combinación de proveedores públicos y privados es amplia, un elevado porcentaje de servicios recibe fondos públicos directa o indirectamente.
- Los países han adoptado un conjunto amplio de mecanismos de financiación para mejorar la accesibilidad incluyendo: financiación directa, ayudas para las tasas de matriculación, exención de impuestos y aportaciones de los empresarios. No obstante, la disponibilidad existente de servicios dificulta el acceso equitativo, particularmente en sistemas en los que la carga de los costes recae en las familias.
- Mientras muchos sistemas buscan expandir la oferta y alcanzar la calidad a través de subsidios indirectos para los proveedores de estos servicios, algunos países favorecen subsidios directos dirigidos al sector de la demanda. En ambos casos, existen referencias a la igualdad del acceso y la calidad de la provisión.
- A pesar de las estrategias de financiación adoptadas, queda claro que la inversión pública sustancial es necesaria para el desarrollo de un sistema de calidad de EAPI equitativo y bien diferenciado.

En muchos países, la educación y el cuidado de los más pequeños se alterna entre el dominio privado y el público con mucha atención a las funciones complementarias de las familias y las instituciones dedicadas al desarrollo y aprendizaje de los infantes. El mercado privado y competitivo, sin acción gubernamental, puede asignar la cantidad apropiada de recursos económicos de la sociedad para la financiación de estos bienes, pero además, en este caso, la competitividad mantiene los precios bajos y anima a los productores a buscar nuevos modos de satisfacer las demandas de sus clientes. El producto de esta dinámica es que vendedores potenciales dan a clientes consumidores la libertad

⁴⁸⁸ Australia, Bélgica (Comunidades Francófona y Belga), la República Checa, Dinamarca, Finlandia, Italia, los Países Bajos, Noruega, Portugal, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos.

máxima de elección para encontrar la opción en función de las características que más les convenga. No obstante, ciertos bienes o servicios no cumplen algunas o todas las características que se requieren en los mercados competitivos para alcanzar los resultados deseables. Por ejemplo, un bien o servicio debe generar beneficios externos notables que no se tienen en cuenta en las transacciones del mercado privado o tiene características que son difíciles de juzgar de forma precisa. En este y en casos similares se cometen errores financieros con consecuencias negativas fruto del fracaso de este tipo de mercados, que la acción gubernamental puede corregir de forma rentable cuando los beneficios obtenidos por el gobierno son mayores que sus costes. La educación, por ejemplo, es uno de estos servicios que, debido a sus características, se provee tradicionalmente a través del sector público por estos motivos. Por todo ello, el Estado debería regular los productores privados que reciben subsidios en orden a asegurarse que los fondos públicos son usados de forma eficiente y que se están ofertando los tipos adecuados de EAPI. Sin embargo, las propias burocracias públicas se ven implicadas en el encarecimiento de estos servicios⁴⁸⁹, sobre todo cuando tienen el monopolio de los servicios, para recaudar rentas que pueden adoptar la forma de salarios más elevados, mejora de infraestructuras, disminución del trabajo, etc.

Así pues, una financiación pública insuficiente para la EAPI pone en peligro a los niños al forzar los servicios o al operar con los fondos inadecuados para alcanzar la calidad. También restringe las posibilidades de elección de los padres de bajos ingresos que no pueden permitirse el coste completo de estos servicios y se ven obligados a contentarse con un cuidado de más baja calidad para sus niños. La premisa que sustenta todos estos tipos de medidas reside en que, en muchas ocasiones, están consideradas mecanismos para sustituir la provisión subvencionada con fondos públicos de tal modo que en muchos países, en contraste con la financiación y la provisión directas, estos mecanismos cuentan con una amplia confianza depositada en la familia o en el sector privado para la provisión de estos servicios y, en algunos casos, la financiación completa

⁴⁸⁹ CLEVELAND, G. y KRASHINSKY, M.: *Financing ECEC Services in OECD Countries. Op. Cit.*, p. 43.

de los costes⁴⁹⁰. Es en este tipo de situaciones cuando las relaciones entre demanda, oferta, calidad y disponibilidad serán problemáticas, pudiendo poner en riesgo el fin último de los servicios para garantizar el bienestar infantil y la equidad en la garantía de sus derechos.

En resumen, con independencia de la estrategia de financiación adoptada, es evidente la necesidad de una inversión pública considerable en la EAPI y también es necesario para el desarrollo de un sistema coherente y bien dotado de calidad de servicios para todos los niños pequeños⁴⁹¹. Entre las prácticas y mecanismos más utilizados por los países de la OCDE para llevar nuevos recursos al terreno de la educación y atención de la primera infancia se han registrado, según el último informe⁴⁹², los siguientes:

- Un fondo de recursos y de división de las aportaciones realizadas entre los distintos ministerios, agencias, inversores sociales, las comunidades locales y los usuarios.
- Una redistribución de los recursos en los presupuestos destinados a educación que refleje la condición que requiere esta etapa tan crucial del período vital.
- La creación de mercados en el ámbito del cuidado infantil, como en las economías liberales, en las que grupos con ánimo de lucro se implican en la provisión de los servicios del país o de la comunidad.
- Una coordinación de costes efectiva de las políticas para la primera infancia en un nivel central y la integración de servicios en el nivel local.
- Cooperación pública y privada compartiendo las tareas con el sector voluntario y privado, consiguiendo el apoyo de sectores corporativos o empresariales que proveen o financian estos servicios.

⁴⁹⁰ MYERS, M. K. y GORNICK, J. C.: *Early Childhood Education and care: Cross-national variation in service organization and financing. Paper prepared for a Consultative Meeting on International Developments in Early Education and Care, May 2000*. New York. The Institute for Child and Family Policy at Columbia University, 2000.

⁴⁹¹ GALLAGHER, J. y CLIFFORD, R.: "The Missing Support Infrastructure in Early Childhood". *Early Childhood Research and Practice*, vol. 2, no. 1, 2000.

⁴⁹² OECD: *Starting Strong II: Public policy in Early Childhood Education and Care. Op. Cit.*, pp. 108-110.

En cualquier caso, no existe un mecanismo de financiación que sea el idóneo en todas las circunstancias, en muchas ocasiones éstos serán consistentes, con un amplio papel para el mercado o para el Estado en materia de EAPI, y las distintas aproximaciones serán más o menos coherentes con las prácticas y creencias del partido que esté gobernando en ese momento en cada país. Determinar la mejor manera de financiar los servicios y la provisión de la EAPI supone en la actualidad una cuestión por resolver y los acuerdos existentes en cuanto a la financiación varían considerablemente a lo largo de los países de la OCDE. Algunos países delegan mayoritariamente en manos de los padres, invirtiendo únicamente en los casos extremos de familias con ingresos muy bajos o en situación de riesgo; mientras tanto, otros países proveen más servicios y fondos públicos⁴⁹³. Asimismo, entre países que invierten cantidades de dinero público significativas, la estructura de esa financiación puede diferir de manera considerable. La elección de los mecanismos de financiación y de los fondos varía considerablemente, reflejando tradiciones políticas distintas hacia el papel del gobierno y de los servicios públicos. La mayoría de los países prefieren los servicios públicos de distribución de fondos, pero los costes se comparten frecuentemente con los padres⁴⁹⁴. En cuanto a los proveedores del sector privado, éstos tienden a recibir fondos públicos bajo las expectativas de alcanzar los estándares de calidad; de hecho, muchos de los países exigen este tipo de requisitos tanto para la provisión pública como para la privada en el caso de recibir recursos públicos directa o indirectamente y, en muchas ocasiones, siempre que estén en funcionamiento. Por lo general, en muchos países de la OCDE, existe una inversión pública sustancial en el sistema de la EAPI⁴⁹⁵, al menos para las escuelas de Educación Preprimaria y los servicios para niños a partir de 3 años. Es difícil calcular los gastos para todas las formas de EAPI dadas las variaciones en los acuerdos institucionales y financieros, así como de las contribuciones parentales. Además, la tendencia general en la OCDE es gastar más por estudiante en la educación primaria que en la educación preprimaria, a pesar de que las recomendaciones para los ratios por profesor y el tamaño de los grupos sean menores que en la etapa de escolarización obligatoria.

⁴⁹³ FUENMAYOR, A.: *Educación Infantil. Costes y financiación*. Barcelona. *Op. Cit.*, p. 149.

⁴⁹⁴ OECD: *Starting Strong II: Public policy in Early Childhood Education and Care*. *Op. Cit.*, p. 113.

⁴⁹⁵ OECD: *Starting Strong I: Early Childhood Education and Care*. *Op. Cit.*, p. 86.

Existen pocas cifras comparables y serias de la información disponible sobre el gasto público en EAPI, pero éstas sugieren que, en términos del porcentaje del P.I.B. de cada país, tiende a ser mayor en los países nórdicos, en la media del conjunto se encuentran los países europeos, y los países con un gasto público comparativamente más bajo son Australia, Reino Unido y Estados Unidos, si bien, en términos de tendencias, han aumentado su gasto significativamente durante los últimos cinco años⁴⁹⁶. Debido a la ausencia de indicadores universalmente aplicables en este campo, una de las cuestiones que se evalúa es la cantidad de recursos económicos que los gobiernos destinan de su P.I.B. a la Primera Infancia pues aporta una idea de la importancia que se le confiere. Se sabe⁴⁹⁷, por ejemplo, que la Comisión Europea del Cuidado Infantil recomendaba en 1995 a los países de la OCDE un gasto de al menos 1% del P.I.B. frente al total del presupuesto que destinaban a educación (desde la educación preprimaria a la universitaria inclusive), alrededor de un 5,6 % de media. No obstante, en muchos países la inversión por niño en la educación primaria es 1.5 veces mayor que la similar en preprimaria y hasta cinco o seis veces más en el caso de un estudiante de la educación universitaria⁴⁹⁸, a pesar de que las recompensas económicas y educativas de la inversión en la primera infancia hayan sido altamente probadas y reconocidas.

En la actualidad, parece ser más igualitario que la financiación pública se dirija a la base de la pirámide educativa más que a su cúspide, no obstante queda claro que el papel y las iniciativas de los gobiernos en esta cuestión serán definitivos en esta nueva tendencia.

En algunos países, en los que el gasto público era relativamente bajo, se han registrado importantes incrementos en los últimos años. Sin embargo, los países de la OCDE (con la excepción de los países nórdicos) tienen un gasto inferior en servicios de educación y atención preescolar al que, según análisis expertos, se debería dar por niño en un programa de calidad. Es fundamental,

⁴⁹⁶ ROOSTGAARD, T. y FRIEDBERG, T.: *Caring for children and old people: a comparison of European policies and practices*. Copenhagen. The Danish National Institute and Social Research, 2000.

⁴⁹⁷ BENNETT, J.: "Early Education Financing: What is Useful to Know?" *UNESCO Policy Briefs on Early Childhood*, no 23, mayo 2004.

⁴⁹⁸ ROBINSON, P.: *How do we pay? Funding public services in Europe*. Brussels y London. The Centre-IPPR (Institute for Public Policy Research). Pp. 1-35.

además, examinar cómo los países financian tales servicios, analizando si la modalidad empleada (especialmente la financiación directa frente al pago de subsidios a los padres) afecta a la calidad global⁴⁹⁹. Es evidente que la financiación pública directa permite un control gubernamental más efectivo, mayor calidad nacional, más efectividad en la formación de educadores y una mayor equidad en el acceso a los servicios frente a los modelos que priman el pago de subsidios a los padres. En todo caso, las estimaciones, sobre todo del gasto por cada niño o niña, deben ser tratadas con precaución pues, a pesar de que esta cifra puede dar alguna indicación del nivel y los costes de los recursos invertidos, los costes no deberían ser directa y tan cercanamente comparados entre los diversos países, sistemas o programas, ya que existen muchas diferencias en las inversiones, beneficios, poblaciones atendidas, contextos (dispersos o concentrados, el precio de las estructuras y la inserción en los mercados, etc.), horas operativas, contribuciones en servicios (*in-kind*) y otros factores⁵⁰⁰. Con excepción de los países nórdicos, la financiación del cuidado infantil (mayoritariamente para niños entre 0 y 3 años de edad) es muy variada con la mayor asunción de los costes por parte de los padres, con subsidios mayores o menores de los gobiernos, dependiendo del país y los ingresos familiares; mientras que en el caso de la educación de la primera infancia o preprimaria (de 3 a 6 años de edad), la tendencia general es una financiación pública, gubernamental y desde el sector de la oferta. En algunos países el aumento experimentado sin precedentes en el sector la demanda de este tipo de servicios, con motivo del crecimiento de los índices de participación femenina en el mercado laboral de las últimas décadas, sobrepasaba las posibilidades de la provisión por parte de los gobiernos optando por depender del mercado para responder rápidamente con el suficiente número de servicios. A este respecto, la experiencia de los estudios de la OCDE pone de manifiesto que, a pesar de que el mercado puede ayudar rápidamente en la provisión de estos servicios, la calidad no podrá ser alcanzada sin la inversión y el esfuerzo considerables por parte de los gobiernos. Los modelos de financiación adoptados por los países son ampliamente variados en el detalle pero, en general, la tendencia en muchos

⁴⁹⁹ VANDELL, D. L. y WOLFE, B.: *Child Care Quality: Does it matter and does it need to be improved?* Washington, DC. US Department of Health and Human Services, 2000.

⁵⁰⁰ MYERS, R. G.: "Costing early childhood care and development programmes". *Online Outreach Paper 5*. The Hague. Bernard van Leer Foundation, 2008. P. 2.

países desarrollados durante las últimas décadas ha sido llevar a cabo una financiación pública desde los gobiernos, como sector de la oferta, especialmente para los niños mayores de 3 años⁵⁰¹. En orden a maximizar los limitados recursos, el coste principal de la provisión de la EAPI se comparte entre los diferentes niveles de gobierno (nacional, regional y local), padres y, en algunas ocasiones, con las empresas. En cualquier caso, esta distribución varía enormemente entre los diferentes países, así como dentro de los propios países y normalmente entre sectores (educativo, social, bienestar, etc.). En términos de financiación gubernamental, en algunos países los gobiernos federales y los gobiernos estatales comparten la responsabilidad financiera para la EAPI mientras que en otros países estos últimos llevan la mayoría de los costes. En cualquier caso, en general, los gobiernos desde sus distintos niveles de gestión asumen gran parte de los gastos para financiar los servicios y provisión de la EAPI. El papel de los empresarios en la financiación de los servicios fuera del sistema educativo varía en los distintos países de la OCDE dependiendo, en parte, de la extensión con la que se conciben estos servicios desde apoyo al mercado laboral o la perspectiva del bienestar infantil.

Hoy en día, los costes para muchas de las familias son bastante considerables en países en los que los servicios de EAPI no se financian o subvencionan con fondos públicos⁵⁰². Aunque en ocasiones las familias realizan arreglos para no tener gastos monetarios en estos servicios, el coste cero es engañoso porque en muchas ocasiones está fuerte e inversamente asociado a los ingresos de la madre y a los factores implícitos en que éstos se perciben (tipo, tiempo de dedicación, etc.)⁵⁰³. En muchos de los países europeos los padres generalmente cubren desde un cuarto y hasta un tercio de los costes operativos de los servicios. Cuando los servicios descansan en los ingresos de las familias con presupuestos limitados, se ven obligados a mantener los costes bajos y a

⁵⁰¹ KAMERMAN, S. B.: "Éducation et soins des jeunes enfants (ESJE) dans les pays industrialisés". *Congrès Bâtissons un système de services intégrés pour la petite enfance*. Québec. Centre d'excellence pour le développement des jeunes enfants, 25 mayo 2004. Pp. 9-10.

⁵⁰² Los precios medios que deben satisfacer las familias para afrontar el coste de estos servicios son excesivos implicando, según datos de la OCDE, que "el coste *neto* de un niño en el total de los ingresos familiares en el Reino Unido alcance el 19%". IMMERVOLL, H. y BARBER, D.: "Can parents afford to work?" *OECD-DELSA Working paper*, no. 10. Paris. OECD, 2005.

⁵⁰³ CLEVELAND, G. y KRASHINSKY, M.: *Financing ECEC Services in OECD Countries*. Scarborough. University of Toronto, 2001. P. 11.

correr el riesgo de perder calidad en su servicio⁵⁰⁴. Existe, pues, una tensión entre la viabilidad de financiación de los servicios, la disponibilidad para los padres y la elevada calidad para los niños, en la medida que los servicios no pueden costar muy poco para alcanzar una elevada calidad pero tampoco pueden ser demasiado caros para resultar asequibles para muchos padres. En sistemas con apoyo público limitado, los servicios compiten para mantener las tasas bajas y ganar una devolución rentable en el capital que invierten.

Desafortunadamente, la necesidad de contener los costes puede dar lugar a programas en los que no se invierte lo suficiente en personal o en servicios⁵⁰⁵. Sin los recursos adecuados, el personal trabajador frecuentemente se subvenciona a través de sistemas infradotados con beneficios y salarios retributivamente bajos, llevando a dificultades en la contratación y retención de profesionales cualificados⁵⁰⁶, entre otras que siguen a continuación.

C. Modelo participativo para mejorar y asegurar la calidad. Formación y condiciones de trabajo idóneas para el personal de educación y atención preescolar.

Se pudo comprobar en el apartado anterior que la inversión creciente de los gobiernos en la educación y atención de la primera infancia se ha visto acompañada de un mayor interés por la calidad de los servicios que las proveen, lo cual implica para los gobiernos garantizar que los estándares necesarios se vean asegurados en todos los programas y que los niños se desarrollen y aprendan en coherencia con los objetivos fijados por cada gobierno para este sector. Por esta razón, aunque se necesitan estándares que regulen todas las formas de servicios apoyados por la inversión coordinada, cada vez se considera más necesario definir, mejorar y controlar la calidad a través de procesos democráticos que involucren al personal, padres y niños. Asimismo, los marcos

⁵⁰⁴ MOONEY, A., CAMERON, C. CANDAPPA, M., McQUAIL, S., MOSS, P. y PETRIE, P.: *Early Years and Childcare International Evidence Project: Quality*. London. Institute of Education from the University of London, Thomas Coram Research Unit, 2003. P. 8.

⁵⁰⁵ COCHRAN, M.: "Public Child Care, Culture and Society: Crosscutting themes". En COCHRAN, M. (ed.): *International Handbook of Child Care Policies and Programs*. Westport, CT. Greenwood Pres, 1993. Pp. 627-658.

⁵⁰⁶ COST, QUALITY, AND CHILD OUTCOMES [CQCO] Study Team: *Cost, Quality, and Child Outcomes in Child Care Centres*. Denver. Department of Economics of the University of Colorado, 1995.

de referencia pedagógicos encaminados al desarrollo global del niño a través de las distintas edades pueden ayudar a mejorar la calidad constituyen otro elemento determinante.

En esta línea, para asegurar la calidad el primer informe elaborado por la OCDE, *Starting Strong I*, recomendaba dos estrategias políticas como necesarias y complementarias: un gobierno efectivo en la dirección de los sistemas de educación y atención de la primera infancia, y enfoques participativos y voluntarios en la mejora de la calidad. Asimismo, afirmaba que las evidencias de las revisiones realizadas ponían de manifiesto la función fundamental de los gobiernos en la definición y consecución de los estándares de los programas y en la creación de sistemas para la primera infancia equitativos y consistentes. Siguiendo esta misma directriz, el segundo de los informes prescribe, en el intento de evaluar los sistemas para la primera infancia, los siguientes elementos⁵⁰⁷:

- Orientación de la calidad que cada gobierno dé a la educación y atención de la primera infancia el tipo y la consideración institucional que merece, la cual gana en consenso y en respeto cuando es el resultado final de una amplia consulta de los diversos agentes implicados.
- Calidad estructural de la organización básica necesaria para asegurar una calidad de los programas factible debido a la clara formulación y refuerzo de la regulación.
- Concepto y prácticas educativas de los centros que son guiadas, generalmente, por el marco de acción del currículum general que establece los objetivos o fines clave del sistema de educación y atención de la primera infancia.
- Interacción del proceso de calidad con los resultados alcanzados por los niños como una variable clave en los procesos de investigación, como, por ejemplo, se viene demostrando desde los países nórdicos con el enfoque integrado.

⁵⁰⁷ OECD: *Starting Strong II: Public policy in Early Childhood Education and Care. Op. Cit.*, pp. 127-129.

- Calidad operativa de la gestión que se centra en el grado de respuesta a las necesidades locales, mejora de la calidad y la construcción de equipos o grupos de trabajo efectivos.
- Resultados de los niños o niveles del éxito y la calidad de los servicios de EAPI que son establecidos no sólo para facilitar las dinámicas del mercado laboral sino, sobre todo, para mejorar el presente y futuro bienestar infantil, aunque ello conlleve excesivos procesos de evaluación.
- Estándares en el alcance comunitario y la implicación existente en el mismo.

A medida que el cuidado y la educación de la primera infancia se expanden fuera de los hogares, la regulación de los servicios se convierte, inevitablemente, en una responsabilidad pública. Se considera que un apropiado nivel de regulación ayuda no sólo a definir y reforzar los niveles de salud, ambientes de intervención y programas, sino que también asegura cierto nivel de equidad para padres y niños de sectores desfavorecidos. La regulación efectiva es asistida mayoritariamente por los siguientes factores⁵⁰⁸:

- Una definición nacional de estándares mínimos de los programas en sectores clave y su aceptación.
- Financiación adecuada y apoyo de los sistemas y programas de educación y atención de la primera infancia para el cumplimiento de los proveedores.
- Un enfoque participativo y democrático en la definición de estándares, implementación y mejora de la calidad.
- La provisión por parte del gobierno o de una agencia nacional de la supervisión, junto con el liderazgo, asistencia técnica, desarrollo profesional y otros incentivos para ayudar a los proveedores y empleados a moverse hacia la calidad.
- La presencia de supervisión y apoyo de agencias en el nivel local.

Conviene añadir, imprimiéndose en el análisis de los aspectos normativos y cualitativos, que se pone de manifiesto en muchos países de la OCDE la preocupación por la regulación de los servicios para niños menores de

⁵⁰⁸ *Ibidem*, p. 129.

tres años, pues buena parte del sector de atención infantil es privado y no está regulado, presentando carencias en cuanto a la formación del personal y al programa pedagógico⁵⁰⁹. Las estructuras básicas del sector de educación infantil, tales como instalaciones y espacios adecuados para los niños, número de educadores por niño, marco curricular, formación y cualificación profesional del personal, etc., se respetan mayoritariamente, pero con diferencias en la práctica, especialmente en la proporción del personal por el número de niños⁵¹⁰; otra variación que se da son los diversos grados de implicación con que participan los padres. En el informe, se abordan también asuntos relacionados con el marco pedagógico y el desarrollo curricular, distinguiendo dos conceptos de currículo: el tradicional de la educación infantil y el de la pedagogía social, propia del modelo nórdico de educación en el que se incluye la primera infancia como base del aprendizaje a lo largo de la vida. Ambos conceptos se comparan por sus características respecto a una serie de criterios resumidos en que la educación infantil deriva, por lo general, en un contenido curricular y una metodología más bien centralizados y académicos; mientras que la tradición de pedagogía social de la primera infancia es más local, orientada al niño y holística⁵¹¹. Si bien, se sigue discutiendo si puede o no existir una calidad o criterios estandarizados universales en la EAPI cuando muchos criterios considerados para la “buena planificación” son etnocéntricos y, frecuentemente, reflejan creencias culturales específicas sobre los niños y la educación subyacentes en la investigación estadounidense⁵¹². La calidad, en gran medida, depende de una buena formación del personal y condiciones justas de trabajo en todo el sector, ambos aspectos son aspectos elementales que resulta fundamental considerar. La formación inicial y continua puede ampliarse para tener en

⁵⁰⁹ MELHUIH, E. y MOSS, P.: “Current Issues in Day Care for young Children”. En: MELHUIH, E. y MOSS, P. (eds.): *Day care for young children*. London: Tavistock/Routledge, 1991. P. 225.

⁵¹⁰ SCOTT-LITTLE, C., KAGAN, L. y FRELOW, V. S.: “Creating the condition for success with Early Learning Standards: Results from a National Study of State Level Standards for Children’s Learning prior to Kindergarten”. *Early Childhood Research and Practice*, vol. 5, no. 2, 2003. Pp. 1-21.

⁵¹¹ BENNETT, J.: *Curriculum Issues in National Policy Making*. Paris y Malta. OECD-ECCERA, 2004.

⁵¹² TOBIN, J. J., WU, D. Y. H. y DAVIDSON, D. H.: *Preschool in Three Cultures: Japan, China and the United States*. New Haven. Yale University Press, 1989. MOSS, P.: “Más allá de la calidad en la educación y la atención infantiles”. *Aula de Infantil*, no. 19, mayo-junio 2004. Pp. 38-43. Y NETWORK ON EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND CARE: *Summary Record of the 2nd Workshop: ‘Beyond Regulation: Effective Quality Initiatives in ECEC*. OECD, 2008. <http://www.oecd.org/dataoecd/50/32/40949117.pdf> (Consultado en mayo 2008).

cuenta las crecientes responsabilidades educativas y sociales de la profesión⁵¹³. Hay una necesidad crítica de desarrollar estrategias para captar y retener una fuerza de trabajo cualificada y diversa (de ambos sexos, distintas razas y orígenes étnicos, sociales y/o culturales, etc.) para asegurar que la carrera profesional en este ámbito sea satisfactoria, respetada y viable financieramente. En ocasiones, la formación y condiciones de empleo del personal que trabaja en los servicios de educación y atención de la primera infancia contradice la retórica sobre el valor asignado a los niños más pequeños y la importancia de su desarrollo y educación para toda la sociedad. Para muchos gobiernos, el miedo a aumentar las calificaciones del personal reside en las consecuencias que ello conlleva en la financiación de estos servicios. Las calificaciones más elevadas vienen seguidas frecuentemente de un crecimiento en el aumento de los salarios que, en contrapartida, contribuye a aumentar el coste de los servicios⁵¹⁴.

Al analizar la situación y los niveles de formación del personal de educación y atención preescolar en los países considerados se destacan nuevos planteamientos sobre las aptitudes más adecuadas para la educación de niños en edad preescolar. La imagen resultante es una combinación de niveles aceptables de formación profesional en los países nórdicos y de formación sólo en educación infantil en casi todos los demás países. El informe también destaca las enormes disparidades entre y en los países en cuanto al nivel de formación durante el ejercicio de la profesión y en el sector de educación y atención preescolar, así como las grandes diferencias de género y diversidad dentro de la profesión. Debido a la escasa financiación, la mayoría de las entidades privadas, comunitarias o voluntarias que forman parte de sistemas de mercado mixtos no pueden ofrecer al personal este tipo de formación ni el tiempo extraescolar para mejorar sus prácticas pedagógicas. Además de las carencias formativas, especialmente en el caso de los más pequeños, el personal de atención preescolar recibe sueldos que rozan el mínimo establecido, agrandando la brecha salarial entre ellos y los maestros, tal y como lo reflejan las cifras de varios países. Asimismo, los informes de la mayoría de los países revelan la brecha social entre las remuneraciones de los maestros, que suelen trabajar en la

⁵¹³ *Children in Europe: "Early Years Services: Understanding and Diversifying the Workforce"*, Issue 5.

⁵¹⁴ OECD: *Starting Strong II: Public policy in Early Childhood Education and Care. Op. Cit.*, p. 161.

educación preprimaria, y las del personal dedicado al cuidado infantil, de donde se tratan de explicar los constantes cambios de personal que se dan en este sector⁵¹⁵. En cualquier caso, destacan nuevas estrategias de contratación de personal de ambos sexos y diversificado, pero, buenas intenciones aparte, la mayoría de los países falla a la hora de contratar suficientes empleados varones o miembros de comunidades minoritarias para los servicios de educación y atención preescolar. En algunos países existen excelentes programas de integración, pero que tienden a quedar aislados, y rara vez llegan a todo el sistema. Indudablemente, las actitudes hacia el empleo femenino influyen la contratación del personal que trabaja en estos servicios y de su remuneración, tal y como se ha señalado en líneas anteriores. Otro elemento que influye estas decisiones son las perspectivas sobre las funciones de estos servicios, a pesar del reconocimiento del potencial social y de aprendizaje de la primera infancia.

Otra tendencia significativa, en los países de la OCDE donde la enseñanza preescolar tiene una larga tradición, es la distribución por edad de los docentes de ese nivel de educación pues es comparable a la observada en la enseñanza primaria. En la mayoría de esos países, la proporción de los docentes de preescolar de más de 50 años es superior al 20%, esto tiene repercusiones financieras, en la medida en que los docentes al final de carrera gozan de salarios más altos. Además, en cuanto los niveles de salarios del sector público progresan más lentamente que el PIB per cápita y los niveles salariales de otros sectores, se dan serias dificultades en la contratación de nuevos docentes⁵¹⁶.

Para finalizar, otro elemento que influye las decisiones sobre el estatus del personal de EAPI y su formación son las percepciones de la función de los servicios, más centrados en la educación o el cuidado. En cualquier caso, en los próximos años todos los países deberían reorientar la formación

⁵¹⁵ VANDENBROECK, M. (ed.): *Diversity and Training in Early Childhood Training in Europe*. Ghent, Belgium. DECET-VBJK, 2003.

⁵¹⁶ OCDE: *Panorama de la educación: Indicadores de la OCDE – 2003*. París. OCDE, 2003.
http://www.oecd.org/document/62/0,2340,en_2649_34515_31945470_1_1_1_1,00.html (Consultado el 23 de febrero de 2005).

profesional, estatus, salario y condiciones laborales del personal de EAPI⁵¹⁷ pues, en caso contrario, el sector corre serios riesgos de mantenerse improductivo donde concierne la calidad y los resultados de los niños e incompetente con otros sectores productivos que seleccionan y retienen al personal especializado⁵¹⁸.

**D. La sistematización de la recogida de datos y seguimiento.
Investigación y evaluación en un marco estable y un programa a largo plazo.**

La atención sistemática al control y recolección de información requiere procedimientos coherentes para recoger y analizar información sobre la situación de los niños pequeños, la EAPI y la fuerza de trabajo en Educación de la Primera Infancia. Se necesitan esfuerzos internacionales para identificar y cubrir las lagunas de información existentes en el campo y las prioridades inmediatas para la recolección y estudio de la información. Con el fin de informar acerca de las políticas de educación y atención preescolar y hacerlas más realistas, las administraciones deberán potenciar la recogida de datos y su seguimiento. Se puede obtener un desarrollo de políticas más racional si cada año se tienen en cuenta los factores clave de la educación infantil, como la demanda, la puesta a disposición y el uso de espacios, el volumen y la asignación de financiación pública, el estatus socioeconómico de los niños acogidos o no a los servicios, la contratación de personal y su nivel de formación, los estándares de calidad, y otros aspectos de la prestación del servicio que requieren un análisis periódico⁵¹⁹. Las dificultades para conseguir datos provienen en cierta medida de la novedad del sector y, además, las oficinas estadísticas nacionales gestionan grandes sistemas de información sobre población, unidades familiares, política social o enseñanza. Tales sistemas no fueron diseñados para aportar el tipo de datos que se necesita para avanzar en políticas y provisión de educación y

⁵¹⁷ OBERHUMER, P.: "Conceptualising the Professional Role in Early Childhood Centers: Emerging Profiles in Four European Countries". *Early Childhood Research and Practice*, vol. 2, no. 2, 2000. Pp. 1-7.

⁵¹⁸ OECD: *Starting Strong II: Public policy in Early Childhood Education and Care*. Op. Cit., p. 170.

⁵¹⁹ NIEER: *The State of Pre-school Yearbook*. NIEER, 2003. nieer.org/yearbook/pdf/yearbook.pdf (Consultado en noviembre 2005).

atención preescolar⁵²⁰. La sistematización y recolección de datos en este terreno son cruciales para alcanzar unas políticas de acción basadas en la evidencia y cubrir anualmente las áreas de esta política⁵²¹. A pesar de ello, los sistemas de recopilación de datos dedicados de manera específica al área de la educación y el cuidado de los niños pequeños existen en muy pocos países pues la información relevante deriva de otras áreas creadas para otros grupos de edad y propósitos. Dichas limitaciones llevan a la incertidumbre en la planificación de las políticas en el nivel nacional y a la falta de datos comparativos fiables en el nivel internacional⁵²². La coherencia y coordinación de esta serie de datos continúa siendo un reto para los investigadores. Los sistemas de información a grandes escalas no se establecieron inicialmente para recabar este tipo de información pues sirven a las necesidades de los grandes ministerios e ignoran indicadores más amplios en el campo de la primera infancia como las bases de datos de los sectores de bienestar o de los ministerios o dependencias de educación lo cual tiene serias implicaciones para la protección infantil cuando se quiere demandar la responsabilidad institucional de los Estados.

El ya citado primer informe de la OCDE, *Starting Strong I*, ya recomendaba a los gobiernos respaldar con constancia el estudio de las metas políticas clave. En el ámbito nacional dicha tarea debía ampliarse a disciplinas y métodos actualmente poco representados. Se recomendaba explorar una serie de estrategias para hacer llegar los resultados de tales estudios a distintos públicos. El progreso alcanzado en todas estas áreas es evidente y hoy también se están ampliando los campos de investigación, destacando un renovado interés por las metodologías cualitativa, esto es, análisis de género y socioculturales, estudios de diversidad y posmodernistas, observación de los participantes e investigación infantil, etc. Concretamente, en el informe se reseñan algunos de los tipos de investigación más comunes, si bien las metodologías y temas pueden variar sustancialmente de un país a otro y entre cada tipo de investigación. Resulta imprescindible una inversión sustancial para apoyar la investigación sobre los

⁵²⁰ BARNETT, W. S., HUSTEDT, J. T., ROBIN, R. B. y SCHULMAN, N.: *2005 State of Pre-school Yearbook*. NIEER, 2005. <http://nieer.org/yearbook2005> (Consultado en noviembre 2005).

⁵²¹ ROSTGAARD, T. y FRIDBERG, T.: *Caring for Children and Older People. A comparison of European Policies and Practice*. Copenhagen. The Danish National Institute of Social Research, 1998.

⁵²² OECD: *Starting Strong II: Public policy in Early Childhood Education and Care. Op. Cit.*, p. 176.

objetivos clave de política que permita desarrollar un marco de referencia estable y una agenda a largo plazo para la investigación y evaluación como parte de un proceso de mejora continuo. La agenda de investigación debe ampliarse para incluir disciplinas y métodos que no están lo suficientemente representados en la actualidad. Se deben considerar diversas estrategias para difundir los resultados de la investigación a diferentes públicos.

Estos ocho elementos revisados y señalados por el informe de la OCDE, que aquí se han agrupado en cuatro grandes bloques, pueden ayudar a los gobiernos en la elaboración y desarrollo de este tipo de políticas. En este sentido, además de ofrecer un buen modo de conocer las realidades más cercanas, evidencian la necesidad de que este tipo de políticas no se elaboren desde el exterior y sean abordadas dentro de un proceso democrático para alcanzar un verdadero impacto y éxito en las distintas sociedades.

7.3 La pedagogía prescriptiva de los servicios para la primera infancia.

Como se acaba de ver, existe una pedagogía prescriptiva que los informes de la OCDE designan como “el marco de calidad para los servicios a la primera infancia” y que implica un enunciado de los valores y de los objetivos que deben guiar las políticas y programas para los más pequeños en los países desarrollados. Se configura, pues, un sumario de las normas de calidad en función de un determinado modo de entender como es en el caso de las intervenciones que deben ser estructuradas en términos de criterios cuantificables como el número de niños por los recursos personales disponibles, de la calificación de los profesionales para facilitar el desarrollo del aprendizaje, de la descripción de los conocimientos, las habilidades, las disposiciones y los valores que se considera que los niños pueden dominar en términos del desarrollo general, de las directrices pedagógicas que describen los procesos gracias a los cuales los niños alcanzan estos objetivos y el modo en el que los educadores deben facilitar dicho proceso, etc.⁵²³.

Se puede hablar de una pedagogía tan pronto como hay un cuerpo de saber y de valores, colectivamente asumido y transmitido, concerniente a la atención y la

⁵²³ OECD: *Starting Strong I: Early Childhood Education and Care. Op. Cit.*, pp. 62-73.

educación de los niños, como es el caso en todas las sociedades tradicionales. Sin embargo, en el marco del estudio internacional, ésta es constituida partiendo de las publicaciones existentes, y se considera que se trabaja la pedagogía de la primera infancia, si — y solamente si — se encuentra una postura en forma discursiva de prácticas colectivas e instituidas. Estos balances son acompañados por una argumentación evaluativa (de legitimación o de crítica) que justifica o invalida el gasto, propone mejoras o nuevas orientaciones cuando tienen lugar los "discursos" ideológicos, las finalidades educativas y las prácticas pedagógicas con destino a la primera infancia. Informan, pues, sólo sobre los objetivos y las prácticas prescritos realizadas para ese fin, y, además, la manera en que los datos construidos por las administraciones del Estado se controlan varía de un modo muy dispar de un país a otro.

Asimismo, parece obviarse que, mientras un sector permanezca informal (a cargo de miembros de la familia extensa, la vecindad, los hijos mayores desescolarizados) y no controlado, la realidad que escapa a los indicadores internacionales deja pocos rastros en los informes oficiales. O en el mejor de los casos, puede pasar bajo control sin ser por eso contabilizado (por ejemplo, control de niñeras o canguros a domicilio por razones sanitarias, locales de las escuelas privadas por razones de seguridad y de higiene, etc.). Toda una parte de la realidad social escapa pues a la investigación tan pronto como adopta, como representación de la realidad, solo los elementos retenidos en los informes oficiales. La cuestión es, entonces, la de una "pedagogía de referencia" que abarca, por un lado, las "pedagogías prácticas", no escritas, que se desprenden de los valores tradicionales en los cuales se reconocen las familias (pertenencia relativa del grupo y de los individuos, la distribución de roles y estatutos con arreglo a la edad y al sexo, los hábitos alimenticios, las reglas de obediencia, etc.). Y, por otro lado, se encuentran las "pedagogías sistematizadas", en general formadas a partir de concepciones anquilosadas en los modelos occidentales (estímulo a la expresión de sí, tratamiento igualitario entre hija e hijo, prohibición de los castigos corporales, etc.). Con todo, los datos recapitulativos para la base de comparaciones internacionales señalan tres dimensiones imprescindibles para hablar propiamente de una pedagogía de la primera infancia⁵²⁴:

⁵²⁴ CHARTIER, A. M. y GENEIX, N. (eds.): *Petite enfance: enjeux éducatifs de 0 à 6 ans. Op. Cit.*, pp. 4-6.

- Una política de la primera infancia (legislación o reglamentación para este grupo de edad, financiación, control de las acciones y de las estructuras o servicios de intervención).
- Un discurso sobre los fines y los medios de esta política, con la exposición de principios y de prioridades de acción, la mención de modelos referentes (ya sean teórico-científicos, sociales, culturales, religiosos o referidos a grandes pedagogos fundadores).
- Prácticas descritas y duraderas, atención de los niños por adultos profesionalizados (cualquiera que sea el nivel de la profesión) de acuerdo con estos principios.

Actualmente, a causa de los referentes de los organismos internacionales como la UNESCO, la OCDE, la OMS, también el Banco Mundial con el apoyo de programas específicos, esta formalización es impuesta en cierto modo desde el exterior. Si bien, la dificultad estriba en encontrar prácticas que se correspondan con las recomendaciones, los objetivos fijados, los programas publicados o las instituciones creadas. La discusión ahora queda abierta al grado de precisión que deben tener las directrices prescritas⁵²⁵, pero, en cualquier caso, cabe preguntarse si los análisis discursivos que describen las evaluaciones internacionales unificadas no son unos artefactos producidos por el comparativismo internacional⁵²⁶ y en particular por la OCDE⁵²⁷.

En primer lugar, en el plano internacional, lo esencial de los datos pasa evidentemente por la lengua inglesa y la existencia de un modelo dominante de las normas “made in USA” reconocido y acusado, cultural y políticamente, por los mismos autores norteamericanos⁵²⁸. La construcción artificial que debe transformarse en realidad como consecuencia del informe y de su prescripción o las siglas ECCE (Early Childhood Care and Education, Educación y cuidado de la Infancia Temprana, ECIT, en español según la propia OECD) que son un pseudo concepto, un tipo de ficción de

⁵²⁵ BENNETT, J.: *Petite enfance*. Note 26, UNESCO, 2004.

⁵²⁶ NÓVOA, A.: “L’Europe et l’Éducation. Analyse socio-historique des politiques éducatives européennes”. En NÓVOA, A. (org.): *Histoire & Comparaison (Essais sur l’Éducation)*. Lisboa. Educa, 1998. Pp. 85-119.

⁵²⁷ BROUGÈRE, G. y RAYNA, S. (dir.): *Traditions et innovations dans l’éducation préscolaire. Perspectives internationales*. Op. Cit., p. 22.

⁵²⁸ CANELLA, G.: *Deconstructing Early Childhood Education: Social Justice and Revolution*. New York. Peter Lang, 1997. Y DAHLBERG, G. y MOSS, P.: *Ethics and Politics in Early Childhood*. London y New York. Routledge Falmer, 2005.

escritura, que permite concebir un objeto producido por estos informes y dar por sentado su futura existencia⁵²⁹. Tratándose de estas pedagogías, pues, es importante apoyarse en el trabajo de campo que describa las realizaciones concretas, más que en las categorías establecidas a priori y especificar de manera precisa los contextos. Es, de ese modo, a través del cruzamiento de fuentes múltiples que se permite representar los puntos comunes y los trazos específicos de las tradiciones pedagógicas (incluidas las “tradiciones de innovación”).

Esta pedagogía prescriptiva implica, junto a los enunciados de estas consideraciones, la descripción de las prácticas educativas y de las estructuras institucionales que vuelven las declaraciones de intención efectivas. De este modo, todo parece indicar que una pedagogía de la primera infancia no pudiera emerger, fuera del discurso dominante basado en las prácticas educativas institucionalizadas, para ser creado y discutido, una vez se encuentre asegurada de modo regular la satisfacción de las necesidades primarias (alimentación, seguridad, cuidados), el cual no es el caso de la situación de la guerra, los conflictos sociales, la pobreza o el estado socioeconómico precario. Los debates actuales sobre las pedagogías prescritas en las políticas de la primera infancia están marcados por las preocupaciones expresadas en el marco de países la OCDE, dónde se demanda un tipo de intervenciones que tengan en cuenta a los individuos, niños y padres. 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 para padres y niños para vivir en sociedades tan diversas como las actuales⁵³⁰.

Consecuentemente, resulta limitado y simplista, pensar que la EAPI se encuentra aislada de otras cuestiones relacionadas con el mercado, las relaciones de género y a parte de otras áreas sociales como la propia educación obligatoria pero, además, conlleva ciertos valores, percepciones, etc.⁵³¹. Por todo ello, es necesario revisar algunos aspectos que las pedagogías de la primera infancia presentan como características que, si bien en muchas ocasiones la definen e identifican, guardan relación directa con

⁵²⁹ BROUGÈRE, G.: “Jeu et objectifs pédagogiques - Une approche comparative de l'éducation préscolaire”. *Revue Française de Pédagogie*, no. 119, abril-mayo-junio 1997. Pp. 47-56.

⁵³⁰ La red europea DECET (*Diversity in Early Childhood Education and Training*) es una organización que aborda estas cuestiones en la amplitud. <http://www.decet.org>

⁵³¹ VINCENT, C. y BALL, S.: *Children, Choice and Class Practices Middle-class and parents and their children. Op. Cit.*, p. 168.

aspectos básicos de la perspectiva inclusiva. En este sentido, los efectos perversos de la pobreza infantil, así como la necesidad de abordarlos desde los primeros años de vida, no se pueden subestimar. Adicionalmente, los gobiernos tienen el deber de implementar medidas efectivas de inclusión social y reducción de la pobreza para el desafío planteado por la pobreza infantil a través de políticas sociales y laborales de naturaleza integral que incluyan subsidios y viviendas para los desposeídos, así como programas de promoción de empleo y capacitación laboral.

Capítulo 8. Avances, desafíos y tendencias de las políticas para la primera infancia en la Unión Europea.

8.1 Realidad actual en la Unión Europea. Cambios demográficos, sociológicos y familiares.

En todo el mundo desarrollado el descenso de la fertilidad, el aumento de la esperanza de vida, la reducción de la mano de obra y los cambios en la vida familiar (declive de matrimonios, aumento de cohabitación, diversificación de tipos familiares, etc.) son patentes. En la UE la población está envejeciendo, el tamaño de las familias se ha reducido y la unidad familiar se ha desinstitucionalizado, creando tensiones en las relaciones intergeneracionales. La combinación de los cambios económicos, políticos y sociodemográficos ha puesto en peligro a los sistemas de protección social, rendimiento económico y bienestar individual, mientras que ofrece oportunidades para los planificadores de políticas en los miembros de la UE para revisar las opciones políticas, la eficacia de las políticas existentes y la necesidad de reforma. En los últimos años, la preocupación y el interés por el impacto social y económico de todos estos cambios significativos en el perfil demográfico de Europa han crecido como consecuencia de diversos hechos⁵³²:

- El índice de fertilidad a lo largo de la UE se encuentra por debajo del umbral necesario para renovar la población (alrededor de 2.1 niños por cada mujer) e incluso ha descendido por debajo de 1.5 niños por cada mujer en muchos Estados miembros de la UE.
- Se calcula que, alrededor de 2030, Europa tendrá 1.8 millones de niños y jóvenes menos que en 2005.
- Los bajos índices son resultado de diversos factores, incluyendo “las dificultades para encontrar empleo, la falta y el coste de la vivienda, la edad más avanzada de los padres en el nacimiento del primer hijo, así como las distintas opciones de estudio, vida laboral y familiar.

⁵³² EUROPEAN COMMISSION: Communication from the commission: “Confronting demographic: a new solidarity between the generations”. *Green Paper*. Brussels. 16 marzo 2005, COM (2005) 94 final.

Asimismo, la estructura de la sociedad se ha visto radicalmente alterada como resultado del crecimiento del número de personas mayores (entre 65 y 79 años) y también muy ancianas (mayores de 80 años) y, a su vez, un menor número de menores, jóvenes y adultos en edad de trabajar. De modo que, como consecuencia de todo ello, el ratio de dependencia demográfico (es la diferencia entre el número de población entre 0 y 14 años de edad y los mayores de 65 años, respecto a la población activa, es decir, entre 15 y 64 años) aumentará del 49% en 2005 a un 66% en 2030. Existen también otras cuestiones de peso, como si la inmigración puede ayudar a aliviar la caída de la población de la UE y cómo dicho proceso puede ser llevado a buen término de la mejor manera posible. Todos estos cambios tienen implicaciones más importantes, no sólo en términos del cuidado de ancianos y las provisiones de pensiones, si no también para la organización de la vida laboral, la planificación urbanística, el diseño y planificación de viviendas, el transporte público, etc. Asociado a estos cambios y retos demográficos, la UE ha prestado mayor atención a los servicios de atención de la primera infancia y la reconciliación entre las responsabilidades familiares y laborales. Si bien, las actividades en este ámbito han tendido a priorizar 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 ha tendido a presentarles como “dependientes” o “barreras al trabajo”⁵³³. De este modo, las referencias al cuidado y educación de la primera infancia han sido llevadas a la agenda política de muchos países europeos aunque, frecuentemente, a través de acciones específicas en relación con cuestiones de población, género o bienestar socioeconómico, entre otras que se convierten en temas de importancia capital en el discurso político. Por todo ello, existe una clara necesidad para ampliar el desarrollo del análisis y de uso de estas medidas en las discusiones sobre las políticas estatales en torno a temas como el género, los niños o la pobreza⁵³⁴.

En este sentido, consecuentemente, los resultados de las medidas políticas formuladas e implementadas por los gobiernos nacionales son revisados en términos de su posible impacto en las tendencias sociodemográficas. Puede parecer que los cambios sociodemográficos tienen una influencia en las medidas políticas, aunque las evidencias

⁵³³ RUXTON, S.: *What about us? Children's Rights in the European Union. Next Steps*. EURONET, 2005. P.136. <http://www.euronet.org> (Consultado en noviembre de 2006).

⁵³⁴ COUSINS, M.: *European Welfare States. Comparative Perspectives*. Op. Cit., p. 74.

convincientes y consistentes son difíciles de encontrar en el apoyo de afirmaciones como, por ejemplo, que la política tiene un determinado efecto en las tendencias sociodemográficas. No obstante, a pesar de que se dan algunas tendencias en los indicadores demográficos para muchos países europeos, también se sigue identificando una variación entre países que apunta a la existencia de una tipología diferenciada de modelos familiares en constante cambio en Europa, de modo que la “pluralización se da en todas partes, pero en cada sitio de un modo distinto”⁵³⁵. En cualquier caso, se puede afirmar que el potencial del desarrollo futuro de la política social en el nivel de la UE es considerado, hoy por hoy, tanto la respuesta a los desafíos sociodemográficos como el instrumento de cambio principal para intervenir en futuras tendencias⁵³⁶.

En general, las cuestiones de interés público como las políticas sociales son altamente variadas, constituyendo un gran desafío intentar establecer cierto orden intelectual en una empresa de tal complejidad donde tanto motivos como su legitimación son tan divergentes. Todas las sociedades europeas han tenido que enfrentarse con el cambio radical de la posición de las mujeres, junto a la consecuente menor disponibilidad de las mujeres para subvencionar los costes del cuidado y la educación de los niños pequeños y al descenso de las fuentes tradicionales no paternas para responder a los retos que plantean estas transformaciones. La evolución reciente de la participación femenina en los mercados de trabajo europeos no ha sido de ningún modo arbitraria. Se trata del cambio más importante que han registrado los mercados de trabajo en las últimas tres décadas y está estrechamente relacionado con otra serie de cambios muy relevantes producidos tanto en la posición social que ocupa la mujer, como en las distintas formulaciones a propósito de la configuración de los Estados de bienestar, fundamentalmente en Europa⁵³⁷. Ello demuestra cómo se ha ido configurando la participación laboral femenina en los diversos países de la Unión Europea dependiendo, entre otros, de factores que influyen, positiva o negativamente, en la inserción laboral femenina y cómo este hecho ha dado lugar a distintas políticas familiares. Por consiguiente, a pesar de que se dan algunas tendencias en los indicadores

⁵³⁵ KAUFMAN, F.-X. et. Al.: *Family Life and Family Policies in Europe. Problems and Issues in Comparative Perspective*. Op. Cit., p. 10.

⁵³⁶ HANTRAIS, L.: “Socio-demographic change, policy impacts and outcomes in social Europe”. *Journal of European Social Policy*, vol. 9, no. 4, 1999. Pp. 291-309.
<http://esp.sagepub.com/cgi/content/abstract/9/4/291> (Consultado el 5 de julio de 2007)

⁵³⁷ MILLER MOYA, L. M.: *Participación laboral femenina y Estados de Bienestar*. Madrid. Instituto de Estudios Sociales Avanzados, CSIC, 2003-2004. P. 3.

sociodemográficos, también se puede identificar una variación entre países que apunta a la existencia de patrones diferenciados de los cambios en los modelos familiares en Europa, de modo que la pluralización se da en todas partes, pero en cada sitio de un modo distinto⁵³⁸. Asimismo, se considera que el contemporáneo Estado de Bienestar Europeo ha sido determinante para definir a las propias sociedades europeas, y que la idea de Estado de Bienestar ha experimentado la adherencia de ideas básicas socialdemócratas, constituyendo la esencia de sus contenidos y viceversa⁵³⁹. Tanto es así que, en Europa, todos los países que se embarcaron en la aventura del Estado de bienestar han mantenido firme la tendencia de la intervención del Estado de manera activa en todo lo que rodea al bienestar social y presentan como característica común que, a pesar que desde mediados de los setenta la intervención estatal disminuyó en economía, no ocurriese lo mismo en los llamados capítulos sociales (sanidad, educación y protección social) del Estado de bienestar.

La época dorada de la política familiar se vincula a la fase de expansión y auge de los Estados de bienestar europeos o, lo que es lo mismo, el período que da comienzo con el final de la Segunda Guerra Mundial y se extiende hasta la crisis económica de principios de los años setenta. Alrededor de los años sesenta el Estado de bienestar se había introducido en muchos países europeos, incluyendo medidas como el aumento de los subsidios familiares, por desempleo y los fondos para pensiones, algunos de los cuales se basaban en el desfase creciente del modelo de familia patriarcal con un único asalariado masculino. No obstante, el crecimiento económico exigido para cubrir los gastos sociales del Estado, sufrió un grave bajón a raíz de la profunda crisis del petróleo de 1973. Inicialmente, una vez instaurado en Europa Occidental el debate en torno a la “combinación apropiada” de la financiación pública y privada de los servicios durante las décadas de los setenta y los ochenta, el mismo se vio afectado por las crisis económica, política y social derivadas de los diversos acontecimientos como la subida

⁵³⁸ KAUFMAN, F.-X. y SCHULZE, H.-J.: “Comparing Family Life in the Frame of National Policies”. En KAUFMAN, F.-X. et. Al.: *Family Life and Family Policies in Europe. Problems and Issues in Comparative Perspective*. Op. Cit., pp. 1-18.

⁵³⁹ MONTORO ROMERO, R.: “El Estado de Bienestar moderno”. En MUÑOZ MACHADO, S., GARCÍA DELGADO, J. L. y GONZÁLEZ SEARA, L. (dirs.): *Las estructuras del bienestar en Europa*. Op. Cit., pp. 131-183.

de los precios del petróleo, el declive de las industrias tradicionales, especialmente del acero y del carbón, y los crecientes índices de desempleo⁵⁴⁰.

Consecuentemente, con el debilitamiento económico de los Estados, muchos países entre los que se encontraban los europeos tuvieron que enfrentar serios problemas presupuestarios, provocando que cualquier gasto público del Estado de bienestar fuera cuestionado por los gobiernos —en especial, los de orientación conservadora— en aras de priorizar otros ámbitos de intervención estatal directamente relacionados con la economía. El problema radicaba en que, mientras que el desempleo constituía una preocupación política mayor y la economía figuraba prioritariamente en la agenda política, otros ámbitos se volvieron menos proclives de ser controlados por los Estados nacionales de manera que, cada vez más, las decisiones económicas fundamentales se fueron tomando fuera del sistema tradicional por las compañías multinacionales, resultando así inevitablemente influenciadas por las tendencias globales⁵⁴¹. En cualquier caso, es necesario precisar que, a pesar de que el aumento de las críticas del gasto estatal en el bienestar coincidió con las demandas hacia el abandono de la intervención estatal en asuntos sociales y de la dificultad del momento, paradójicamente, las políticas económicas se centraron en el debate público, incluyendo las concernientes al cuidado y la educación de los más pequeños⁵⁴².

Se añade a todo lo anterior que, al tiempo que las tendencias económicas han forzado a contener el gasto público, las realidades demográficas de las familias —envejecimiento de la población, inestabilidad conyugal, incremento de la monoparentalidad— han exigido gastos crecientes en la dinámica europea. Es decir, en el contexto actual de importantes transformaciones demográfico-familiares, aquello que se valora especialmente es la protección de los niños, en un intento de apoyar también los procesos de incremento de igualdad entre hombres y mujeres. Así, las disposiciones a favor de la familia también responden a la multiplicación de hogares monoparentales, la extensión de nuevas formas de pobreza o nuevas necesidades de asistencia y ayuda educativa que reclaman respuestas colectivas. Sin embargo, como ya se ha mencionado,

⁵⁴⁰ RODGER, J. J.: *From a Welfare State to a Welfare Society. The Changing Context of Social Policy I a Postmodern Era*. London. Macmillan Press, 2000. Pp. 36-37.

⁵⁴¹ ROSE, N.: "Community, citizenship and the third way". *The American Behavioural Scientist*. vol. 43. no. 9, 2000. Pp. 1395-1411.

⁵⁴² COUSINS, M.: *European Welfare States. Comparative Perspectives*. London. SGAE Publications, 2005. Pp. 233-237.

a pesar de los intentos desde los diversos procesos de convergencia en el continente, las generaciones de políticas familiares no han sucedido del mismo modo ni con la misma intensidad en todos los países europeos.

Parece, pues, necesario reconocer que las cuestiones sociales a las que aluden los Estados bienestar son en sí mismas, parcialmente, construcciones sociales o al menos el resultado de la importancia relativa que se les confiere en las diversas sociedades⁵⁴³. Por ello, es importante comprender cómo los problemas concretos que eran abordados desde un área específica de las ciencias sociales traspasan en la actualidad esas divisiones científicas y académicas a las que se han visto sometidos y reclaman por parte de la investigación social un enfoque más abierto y permeable de las distintas aportaciones teóricas y empíricas⁵⁴⁴. Los problemas sociales se ubican en su amplio contexto social propio, es por ello que la labor de promover el bienestar infantil demanda un foco más amplio que el propio niño en el que se incluya también la familia. La comunidad provee el marco de acción cultural y moral en el que las familias funcionan adecuadamente. Las fuerzas socioeconómicas, culturales y políticas se combinan para crear una compleja y siempre cambiante mezcla de demanda, oportunidades, barreras y recursos y la política que afecta a las vidas de los niños y de sus familias es al final el resultado de esta dinámica interacción. El alcance de los servicios de bienestar para la infancia disponibles depende de la definición que la sociedad haga de las necesidades de los niños, la manera en que se identifican dichas necesidades depende en un amplio grado de cómo las fuerzas de este mundo global condicionen la comunidad, así como de la cultura y de los recursos de la comunidad en particular. Además, las dificultades de las familias y las necesidades de la infancia cambian a lo largo del tiempo⁵⁴⁵. Por todo ello, resulta indispensable revisar las principales propuestas de política familiar en circulación en la actualidad, asociadas a estos determinados regímenes de bienestar que se han desarrollado históricamente en el mundo occidental.

⁵⁴³ PRINGLE, R.: *Children and Social Welfare in Europe*. Buckingham y Filadelfia. Open University Press, 1998. Pp. 5-6.

⁵⁴⁴ Son numerosos los trabajos que abordan esta nueva línea, sobre todo a partir de los últimos años de la década pasada; sirvan como ejemplo los trabajos de LEWIS, J. (1998): *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*. Aldershot, Ashgate; SAINSBURY, D. (1999): *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford, Oxford. University Press; Y DUNCAN, S. y B. PFAU-EFFINGER (2000): *Gender, Economy and Culture in the European Union*. Londres, Routledge. Citado por MILLEI MIOYA, L. M.: *Participación laboral femenina y Estados de Bienestar*. Op. Cit., P. 4.

⁵⁴⁵ GUSTAVSSON, N. S. y SEGAL, E. A.: *Critical Issues in Child Welfare*. Thousand Oaks. Sage, 1994. P. 13.

Cualquier trabajo que, desde una perspectiva sociológica, quiera acercarse a la definición y estudio de los distintos Estados de bienestar no puede sino comenzar con la exposición ya clásica de Esping-Andersen. Este *locus classicus* de las tipologías es importante porque no sólo recae en una sencilla clasificación empírica del bienestar, sino que está basado en una teoría de por qué han tenido lugar de una forma específica y refleja una institucionalización histórica que difiere cualitativamente entre países⁵⁴⁶. La primera formulación de la teoría de Esping-Andersen contempla la existencia de tres modelos de regímenes de bienestar, los denominados liberal, conservador y socialdemócrata. Hay que señalar que identifica estos modelos con regímenes de bienestar y no con modelos de Estado de bienestar, entendiendo por régimen de bienestar un conjunto integrado de relaciones entre el Estado, el mercado de trabajo y el sistema de estratificación social. Así, cada régimen de bienestar incluye no tan sólo determinadas políticas sociales con sus derechos y prestaciones correspondientes, sino también ciertas oportunidades laborales y un cierto grado de desigualdad social; es, pues, un concepto que “denota las normas, concepciones y acuerdos institucionales que guían y determinan las decisiones sociopolíticas, los desarrollos económicos en gastos, las definiciones de problemas e incluso la estructura de la respuesta y demanda de los ciudadanos y consumidores de bienestar”⁵⁴⁷. Con todo ello, el peso relativo que los Estados dan a cada una de las posibles agencias de bienestar así como la posición que los gobiernos adoptan con respecto a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en el mercado de trabajo y en la familia, son muy diferentes, orientando de un modo o de otro las medidas concretas a llevar a cabo.

La clasificación realizada por Esping-Andersen es una de las de mayor aceptación cuando “trata de perfilar tres modelos de bienestar según el reparto de responsabilidades entre el Estado, el mercado y la familia”⁵⁴⁸. Lo realmente interesante de la aportación de este autor es que pone de manifiesto el hecho de que no sólo cada uno de estos regímenes asigna unas determinadas funciones al Estado y al mercado, sino que esboza un papel determinado para la familia. En la actualidad, pues, cada uno de los tres modelos representa una respuesta específica a los problemas derivados de la transformación de la familia en las sociedades de capitalismo avanzado y, por lo tanto, a

⁵⁴⁶ COUSINS, M.: *European Welfare States. Comparative Perspectives. Op. Cit.*, p. 109.

⁵⁴⁷ ESPING-ANDERSEN, G.: *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge. Polity Press, 1990. P. 80.

⁵⁴⁸ ESPING-ANDERSEN, G.: *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Valencia, Edicions Alfons el Magnànim, 1993. Pp. 25-27.

la atención y educación de la primera infancia⁵⁴⁹. Este autor los distingue en función de cómo se desarrolla la calidad y las condiciones de los derechos sociales en las capas sociales del bienestar y en la relación Estado-Mercado-Familia:

Modelo corporativo: de carácter tradicional, colectivo y comunitario, es el más conservador de todos y donde los derechos sociales no son universales encontrándose íntimamente relacionados con la posición social que ocupan los individuos. En esta modalidad, ocurre con frecuencia que el Estado es a la vez proveedor y distribuidor de bienestar, aunque su limitada tarea, dada la presencia de posiciones sociales previamente consolidadas, provoca que el soñado impacto igualitario quede muy menguado. Asimismo, una de sus principales características es defender fuertemente la familia tradicional (Francia, Italia, Alemania y Austria). También podemos detectar en este régimen una considerable influencia de la Iglesia, especialmente de la católica, determinada a mantener un reparto tradicional de roles en función de género en el interior del hogar. La nota discordante de este modelo de bienestar es que al tiempo que fomenta la maternidad, desincentiva la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, en especial cuando sus hijos son pequeños, lo cual las convierte en dependientes de sus maridos resultando éstos, como cotizantes, los auténticos titulares de los derechos sociales. La provisión pública es marginal y los costes de la atención de la primera infancia quedan fuera de las posibilidades de muchas familias, de manera que **la solución convencional es la familia**, “situación que mejor define a la mayoría de los países continentales europeos”⁵⁵⁰.

Modelo liberal: las peculiares ayudas estatales en este modelo van destinadas a aquellos individuos que consigan justificar su estado de necesidad y demuestren ante las autoridades que carecen de recursos y no tienen posibilidades de conseguirlos. Con las transferencias sociales muy rígidas y de carácter moderado, no acaban de desarrollarse los derechos sociales típicos de los ciudadanos. A su vez, el mercado ocupa un lugar privilegiado, proyectando su propia construcción de la desigualdad sin demasiados frenos. Este modelo se identifica en Estados de habla inglesa que fomentan y mantienen políticas de corte neoliberal y en las que **el dominio del mercado** de los servicios de

⁵⁴⁹ GUSTAVSSON, N. S. y SEGAL, E. A.: *Critical Issues in Child Welfare. Op. Cit.*, pp. 44-61.

⁵⁵⁰ ESPING-ANDERSEN, G.: “Families, Government and the Distribution of Skills”. *Simposio sobre desigualdades en la educación* (Conferencia sin publicar). Barcelona. Fundació Jaume Bofill, 2006. Pp. 21-35.

atención y educación de la primera infancia pueden y, de hecho, están prosperando. En la UE el ejemplo es el Reino Unido, donde los subsidios públicos se dirigen hacia el sector privado de provisión, volviendo los precios inaccesibles aunque estén modestamente subvencionados por el Estado⁵⁵¹.

Modelo socialdemócrata: donde los derechos sociales son generales y universales al margen de cualquier otra consideración de grupo social. Se hace, en este modelo, un tipo de política social que incide tanto en el mercado como en las familias, y uno de los grandes valores que debe defenderse es el equilibrio entre el desarrollo social y el pleno empleo. En vez de tolerar un dualismo entre el Estado y el mercado, promueve una igualación desde arriba y no desde abajo. Se identifica con el modelo escandinavo basado en la socialización máxima de los costes del trabajo de reproducción de las familias con la finalidad de que no se agoten los recursos de sus miembros. Este modelo es el que mejor estimula la inserción más completa de las mujeres en el mercado de trabajo, inherente al principio del pleno empleo para todos los ciudadanos. Asimismo ofrece, de manera integrada, servicios de atención y educación de la primera infancia que son altamente subvencionados, de elevada calidad y que abarcan amplias prestaciones para todos los niños y niñas⁵⁵².

En esta clasificación, los Estados de Bienestar “familistas” suponen que la asistencia social es responsabilidad fundamental de la familia y, sistemáticamente, no se responsabilizan de la provisión de servicios de cuidados a las familias⁵⁵³ de tal modo que son menos generosas las prestaciones familiares. Por el contrario, “los regímenes defamiliarizadores se comprometen con el servicio de los hogares tratando de descargar el peso de los hogares en la provisión de bienestar y disminuir la dependencia

⁵⁵¹ ESPING-ANDERSEN, G.: “Estado de Bienestar y Familias” en MUÑOZ MACHADO, S., GARCÍA DELGADO, J. L. y GONZÁLEZ SEARA, L. (dirs.): *Las estructuras del bienestar en Europa. Op. Cit.*, pp. 731-745.

⁵⁵² Lo que se traduce, para este autor, en realidades como las de Suecia, donde los costes del cuidado infantil se reducen a un 6% de los ingresos familiares pues el Estado provee un generoso subsidio del 85% del coste total de estos servicios. De esta manera, se elimina el efecto regresivo de los costes de los servicios de atención y educación de la primera infancia dependiente del impacto completo que los costes del cuidado infantil tienen en los sueldos de las familias, especialmente de las madres, al reducir al máximo la cofinanciación realizada entre familia y Estado.

⁵⁵³ Para Esping-Andersen se trata del modelo del sur o mediterráneo, un modelo de régimen corporativo extremo que no supone un modelo de régimen de bienestar *per se*.

de los individuos en las redes de parentesco”⁵⁵⁴. No obstante, este enfoque del autor danés falla en el intento de la puntualización del modo en que otras dimensiones de la discriminación y opresión son generados por los sistemas de bienestar y, por ello, interactuando en complejos mundos con las diferencias de clase (racismo y sexismo) y el modo en que los mismos avanzan con fuerza en la vida de los niños, en términos de pobreza, salud y educación, y otras oportunidades para los niños⁵⁵⁵. De este modo, su planteamiento original sufrió a lo largo de los noventa dos importantes críticas: la primera, plantea la posibilidad de la existencia de otros modelos al margen de los ya comentados; en segundo lugar, se presentan toda una serie de críticas, desde postulados feministas principalmente, que ponen de manifiesto la ausencia de cualquier referencia a la problemática específica de la mujer en los distintos modelos presentados. Ambas críticas fueron inicialmente rechazadas por Esping-Andersen, aunque no cabe duda de que las ha ido incorporando progresivamente a sus planteamientos al incorporar las políticas familiares, pero manteniendo su adherencia a la clasificación original⁵⁵⁶. Con relación a la primera crítica, Esping-Andersen, se plantea la posibilidad de un cuarto modelo de Estado de bienestar propio de la Europa Meridional, pero lo descarta, aunque destaca la fuerte impronta de familiarismo propia de los países del sur de Europa, lo que marca cierta diferencia de grado de éstos con respecto a los países que forman el modelo conservador. La segunda de las críticas que suscitó una mayor literatura sociológica ocupa un lugar central en la teoría original de Esping-Andersen fue su aparente olvido, en su planteamiento inicial, de las cuestiones de género, con numerosos autores que han intentado reformular su teoría en clave de género⁵⁵⁷. En cualquier caso, las críticas a la clasificación y teoría de Esping-Andersen no han desarrollado todavía una tipología convincente de los Estados de bienestar centrados en el género sin que ello signifique que no sea un elemento determinante en su formación⁵⁵⁸.

Algunas de las semejanzas más importantes entre los grupos de naciones y sus diferencias de otros grupos pueden ser atribuibles tanto a la historia y a la cultura como a su transmisión y difusión entre naciones, así como el impacto inmediato de los

⁵⁵⁴ ESPING-ANDERSEN, G.: “Estado de Bienestar y Familias”. En MUÑOZ MACHADO, S., GARCÍA DELGADO, J. L. y GONZÁLEZ SEARA, L. (dirs.): *Las estructuras del bienestar en Europa*. Op. Cit., p. 734.

⁵⁵⁵ PRINGLE, R.: *Children and Social Welfare in Europe*. Op. Cit., pp. 24-30.

⁵⁵⁶ COUSINS, M.: *European Welfare States. Comparative Perspectives*. Op. Cit., p. 113.

⁵⁵⁷ PRINGLE, R.: *Children and Social Welfare in Europe*. Op. Cit., pp. 8-16.

⁵⁵⁸ COUSINS, M.: *European Welfare States. Comparative Perspectives*. Op. Cit., p. 121.

variables económicas, políticas y sociales que figuran casi exclusivamente en la literatura contemporánea de la política pública⁵⁵⁹. Por esta razón, el recorrido realizado por las distintas aportaciones, debe servirnos para entender, desde un punto de vista teórico, la interrelación entre tres elementos clave: relaciones de género, mercados de trabajo y Estados de bienestar y cómo ésta determina los bienes y servicios entre los que se encuentra la EAPI. Aunque no se trata de una política definida, si no más bien un intento de estructurar este campo a través de comparaciones descriptivas de las políticas nacionales y declaraciones programáticas, es necesario examinar cómo todos los cambios y problemas sociales asociados a ellos son experimentados y percibidos en los diferentes contextos nacionales y analizar las respuestas políticas de los gobiernos.

Se puede argumentar que, mientras no se está avanzando hacia un Estado del bienestar europeo, sí se ha sucedido una europeización del modo de abordar las políticas de bienestar. Este término ha sido utilizado de dos modos distintos: primero, para describir la emergencia y el desarrollo de distintas estructuras de gobernanza en un nivel europeo; en segundo lugar, para describir la serie de procesos a través de los que las dinámicas sociales, políticas y económicas se convierten en parte del discurso de la lógica doméstica, identidades, estructuras políticas y políticas públicas. En cualquier caso, ha habido sólo en un débil sentido una emergencia y desarrollo en el nivel europeo de estructuras distintivas de gobernanza en el campo de la protección social y, tanto la legislación de la UE como de la OMC han comenzado, al menos, un proceso a través del cual las dinámicas de la UE se han convertido en parte de la lógica doméstica, proceso, hasta la fecha bastante limitado⁵⁶⁰.

Los procesos implícitos en la europeización son importantes en el desarrollo de los Estados de bienestar europeos; concretamente, en lo que se refiere al desarrollo de las distintas estructuras de gobernanza y los procesos a través de los cuales las dinámicas de la UE se convierten en parte del discurso doméstico⁵⁶¹. De todas maneras, existen una serie de influencias internacionales que están moldeando quizás el desarrollo de los Estados de bienestar europeos y es discutible si dichas influencias

⁵⁵⁹ CASTLES, F. G., (ed.): *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*. Aldershot. Dartmouth Publishing Company, 1993. P. XV. Y CASTLES, F. G., y MITCHELL, D.: "Identifying Welfare State Regimes: The Links Between Politics, Instruments and Outcomes". *Governance*, vol. 5, n o.1, 1992. Pp.1-26.

⁵⁶⁰ COUSINS, M.: *European Welfare States. Comparative Perspectives*. Op. Cit., p. 241.

⁵⁶¹ *Ibidem*, p. 3.

pueden incrementarse con el tiempo; la integración económica y la globalización son buena prueba de ello. De todos modos, la goblalización es, por encima de todo, un proceso que es difícil de concretar temporalmente en una relación concreta con los Estados de bienestar⁵⁶². Por otra parte, en el contexto europeo las agencias internacionales están teniendo progresivamente un papel en el desarrollo de las políticas estatales de bienestar. Asimismo, en el panorama europeo el trabajo de la UE es particularmente relevante en este ámbito. La OCDE también desempeña un papel principal en este sentido a la hora de influenciar estas políticas⁵⁶³.

Dependiendo de los países que se incluyan en los análisis, hasta cierto punto, se ha dado un grado de convergencia en términos de gasto, con los países del sur de Europa convergiendo hacia la media de la UE y los países de mayor gasto manteniendo y moderando sus niveles de gasto en bienestar. La función de la UE ha incrementado en todos los aspectos de la vida nacional y se ha pasado de Estados de bienestar soberanos a un sistema de semi-soberanía con competencias compartidas entre la UE y los Estados nacionales. Los datos referentes al gasto son importantes, en contra de la retórica política, pues muestra la cantidad de dinero que se invierte actualmente en diferentes aspectos del Estado de bienestar en un momento determinado, aunque no expliquen por qué se suceden dichos tipos de gasto. En cualquier caso, los datos actuales no proveen evidencia suficiente para defender la tesis de un recorte extendido y significativo o una austeridad permanente de los países, si no que continúan demostrando que las políticas nacionales desempeñan un papel determinante en las estructuras de bienestar, aunque exista un fuerte impacto en términos comunitarios⁵⁶⁴.

En cualquier caso, perdura un nivel significativo de divergencia entre los diversos sistemas nacionales no sólo en el detalle, si no también en sus objetivos, suposiciones y en contexto social más amplio en el cual operan; además, existen pocos indicativos de que esta diversidad esté menguando o sería sencillamente un mito sugerir que los Estados de Bienestar nacionales fueron completamente soberanos y no sintieron las presiones financieras internacionales. A pesar de que la política social permanece

⁵⁶² DALY, M.: "Globalization and Bismarckian Welfare States". En SYKES, R., PALIER, B. y PRIOR, P. M.: *Globalization and the European Welfare Status: Challenges and Change*. London. Mc Millan, 2001. P. 100.

⁵⁶³ COUSINS, M.: *European Welfare States. Comparative Perspectives. Op. Cit.*, p. 9.

⁵⁶⁴ DALY, M.: "Globalization and Bismarckian Welfare States". En SYKES, R., PALIER, B. y PRIOR, P. M.: *Globalization and the European Welfare Status: Challenges and Change. Op. Cit.*, p. 99.

como competencia nacional, la UE juega un papel importante en el diseño de las políticas sociales, aunque sea a través de métodos moderados como, por ejemplo, el método de coordinación abierto en lugar de duros métodos de legislación. Así, mientras, que el impacto de la UE ha aumentado indudablemente, en el área de las políticas de bienestar no se puede perder de vista el hecho de que el instrumento político preferido se ha movido de la regulación directamente aplicable respecto a la libre circulación de 1958, al vinculante (pero que requiere una legislación de implementación nacional) en la directiva de 1979 a la no vinculante OMC actual⁵⁶⁵. Por todo ello, resulta determinante llevar dichas diferencias a un plano de la evidencia en orden de entender y superar las dificultades en el establecimiento de una política familiar europea⁵⁶⁶. Si se atiende al impacto de las políticas de la UE en los Estados de bienestar y a la medida en que se está desarrollando un Estado del bienestar europeo, se comprobará que la legislación de la UE en el área de política de bienestar ha sido muy limitada⁵⁶⁷.

8.2 Desarrollo de políticas de atención y educación de la primera infancia en la UE.

Como se ha podido comprobar, la educación y los servicios para las familias están considerados dentro de la categoría de servicios del Estado de bienestar como una parte de las intervenciones públicas encaminadas a mejorar el bienestar y la calidad de vida de la ciudadanía⁵⁶⁸. En este contexto, cuando se hace alusión a la prestación de servicios se entiende por ello un 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.

En la actualidad el bienestar infantil parece estar moviéndose lejos del trabajo social en su limitada definición del bienestar infantil como ámbito especializado, centrado en la protección de los niños y que puede exacerbar la inexistente dicotomía entre el bienestar del niño y el de la familia cuando, en realidad, cualquier política que se ocupe de la vida familiar también lo hace de los niños y así lo hace la política del

⁵⁶⁵ COUSINS, M.: *European Welfare States. Comparative Perspectives. Op. Cit.*, p. 241.

⁵⁶⁶ KAUFMAN, F.-X.: "Politics and Policies Towards Family in Europe: A framework an inquiry into their differences and convergences". KAUFMAN, F-X. et. Al.: *Family Life and Family Policies in Europe. Problems and Issues in Comparative Perspective. Op. Cit.*, pp. 419-478.

⁵⁶⁷ COUSINS, M.: *European Welfare States. Comparative Perspectives. Op. Cit.*, p. 237.

⁵⁶⁸ NAVARRO, V.: "El Estado de Bienestar en España" en NAVARRO, V. (coord.): *La situación social en España*. Barcelona. Programa en Políticas Públicas y Sociales-Universidad Pompeu Fabra, Fundación Francisco Largo Caballero y Biblioteca Nueva, 2005. Pp. 1-28.

bienestar infantil abarcando a ambas. Aunque la necesidad de habilidades profesionales está generalmente reconocida y referenciada cuando se requiere el trabajo con las familias, resulta frecuentemente menos aceptada en el ámbito de los servicios de protección infantil (fuera de los hogares) debido, en parte, al mayor énfasis del área de los servicios de protección de menores en la legislación que en la formación familiar que puede proteger a los niños pero no tiene por qué intensificar su completo bienestar. No obstante, un sistema de servicios para las familias y los niños comprehensivo debería estar formado por servicios tanto educativos, médicos como sociales. En muchos casos, todos ellos se enfrentan con grandes retos: cómo expandir modelos de programas pequeños pero exitosos para servir a grandes poblaciones de individuos; cómo centrarse en los objetivos de forma precisa para poder prevenir la emergencia de problemas mayores; o cómo asegurar y mantener la financiación, etc.⁵⁶⁹.

Una vez admitida como positiva e irreversible la participación creciente de las mujeres en el mercado de trabajo, se fueron desarrollando en muchos países europeos los tipos de políticas familiares conocidos como de segunda generación que, al admitir como hecho consumado y altamente favorable la intervención femenina en el mundo de la producción, tratan de resolver algunos de los problemas planteados por esta nueva situación. Así pues, insisten en una mejor conciliación entre la profesión y la vida de familia, un reparto más equitativo del trabajo familiar, y un incremento de la oferta de servicios destinados a las familias; en suma, un mejor ajuste entre la esfera productiva y la reproductiva. Estas últimas tendencias, presentes en la mayoría de países occidentales, marcan una ruptura con los tiempos anteriores en que se había restado importancia a la contribución de los agentes no gubernamentales al bienestar de las familias y había permanecido invisible ante los ojos de los analistas la contribución específica y fundamental de las mujeres a sus familias en términos de bienestar. La importancia de la contribución gratuita de las mujeres al bienestar familiar se ha ido haciendo más visible a medida que su participación en el mercado de trabajo ha obligado a ampliar, en la gran mayoría de países, la red de servicios para los niños y otras personas dependientes. Desde esta línea, algunas de las últimas aportaciones teóricas sobre políticas familiares en Europa están acotando cada vez más sus análisis al campo de las “políticas de infancia”, de “conciliación entre la vida familiar y

⁵⁶⁹ GUSTAVSSON, N. S. y SEGAL, E. A.: *Critical Issues in Child Welfare. Op. Cit.*, p. 2.

profesional”, de las “políticas de parentalidad” y de las “políticas para familias con bajos ingresos”. Por todo ello, como hecho relevante, resulta fundamental aludir a la reciente dimensión europea de las políticas familiares y a las medidas que desde la misma se han promovido directa o indirectamente en relación con la EAPI⁵⁷⁰.

A lo largo de la historia, los países europeos han presentado unas estructuras familiares y unas políticas para las familias bastante dispares. Diversidad que no ha desaparecido desde la formación de la UE, aunque desde entonces las tendencias a largo plazo han podido resultar muy parecidas dirigiéndose hacia los mismos fines generales. Las medidas de política familiar en Europa han intentado dirigir los determinantes de parentalidad, si bien en diferentes grados y no siempre de una manera coherente y coordinada. Se pueden identificar algunas tendencias en la UE 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 familiares 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 a la familia en la legislación comunitaria se produjeron en campos tales como el de la igualdad de remuneración entre hombre y mujeres, el de la libre circulación de trabajadores y el de la armonización entre la vida personal y familiar.

En este sentido, se puede afirmar que, en general, los niños no reciben ninguna mención en los tratados oficiales que se han establecido en la UE que gobiernan sus actividades e iniciativas⁵⁷¹. En cualquier caso, la política familiar ha estado en la agenda desde la primera conferencia de Ministros Responsables de Asuntos Familiares del

⁵⁷⁰ COCHRAN, M.: “European child care in global perspective”. *European Early Childhood Education Journal*, no. 3, vol. 1. Pp. 61-72.

⁵⁷¹ VLAARDINGERBROECK, P.: “Trends in the Development of Family Law in Europe”. En KAUFMAN, F-X., KUIJSTEN, A., SCHULZE, H-J. y STROHMEIR, K. P.: *Family Life and Family Policies in Europe. Problems and Issues in Comparative Perspective. Op. Cit.*, pp. 120-148.

Consejo de Europa que se llevó a cabo en Viena en 1959⁵⁷². Así, se asentaba el primer pilar básico en relación a la protección de los derechos fundamentales por el Consejo de Europa, resultando éste el precursor de las estructuras de bienestar europeas cuando los Estados centraban sus esfuerzos en la realización de objetivos comunes básicamente económicos. Asimismo, tras la firma del Tratado de Roma en 1958, el inicio del proceso de integración de lo que hoy se conoce finalmente como Unión Europea traería consigo una creciente preocupación por el fortalecimiento de las estructuras y las políticas del bienestar que se incrementó significativamente. De este modo, en lo relativo a las políticas familiares, “a mediados de los años setenta, la Comunidad Económica Europea ya planteaba la necesidad de una serie de medidas legislativas a favor de la igualdad profesional entre mujeres y hombres, en relación con los salarios, las condiciones laborales y los derechos de seguridad social”⁵⁷³. De este modo, en 1974 bajo su Programa de Acción Social, la Comunidad Europea invitó a los Estados miembros a llevar a cabo acciones dirigidas a lograr la igualdad entre hombres y mujeres con el fin de hacer compatibles sus responsabilidades familiares y sus ambiciones profesionales⁵⁷⁴. Dicha iniciativa, era el resultado de confirmar que una de las causas de desigualdad entre hombres y mujeres era la escasez de servicios destinados a las mujeres que trabajaban, concluyendo que era preciso otorgar prioridad a la puesta en marcha de dichos servicios.

Desde ese mismo año la Comunidad Europea avanzó en numerosos aspectos referidos a la igualdad, aunque, en lo que se refiere al cuidado de los hijos, y más ampliamente a la conciliación de las responsabilidades familiares con las ambiciones profesionales, aún quedaba mucho por hacer. Buena muestra de este hecho en plano educativo es el punto 25 del Informe final de la Tercera Conferencia de Ministros de Educación de los Estados Miembros de la Región de Europa en el que numerosos delegados destacaron los esfuerzos generalizados por desarrollar la enseñanza preprimaria y preescolar para favorecer el desarrollo de la personalidad y tiende a

⁵⁷² GUDBRANDSSON, B.: *Rights of Children at Risk and in Care*. Estrasburgo. Consejo de Europa, Social Policy Department, Directorate General III- Social Cohesion, 2005. Citado en DALY, M. (Ed.): “CHANGES IN PARENTING: Children Today, Parents Tomorrow”. CONFERENCE OF EUROPEAN MINISTERS RESPONSIBLE FOR FAMILY AFFAIRS XXVIIIth SESSION 16-17 MAY 2006. LISBON, PORTUGAL 2006. P. 52.

⁵⁷³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: “El reconocimiento de los derechos sociales en la Comunidad Europea” en MUÑOZ MACHADO, S., GARCÍA DELGADO, J. L. y GONZÁLEZ SEARA, L. (dirs.): *Las estructuras del bienestar en Europa*. Op. Cit., pp. 413-421.

⁵⁷⁴ Resolución del Consejo de 21 de Enero de 1974 relativa al Programa de acción social.

ofrecer la igualdad de oportunidades a los niños menos favorecidos en el comienzo de la vida escolar⁵⁷⁵. Se intentaba, así, iniciar una política social para desarrollar políticas inherentes al concepto de Estado bienestar como la relativa a educación, entre otras, tras la entrada en vigor de los Tratados. Asimismo, a mediados de los años ochenta, la aprobación del Acta Única Europea conllevaría la creación de diferentes estructuras, instituciones e instrumentos, centrales para el funcionamiento de la regulación y el marco legal de la UE, que han ejercido y ejercen a través de sus intervenciones un impacto en los servicios de atención de la primera infancia y en su marco de desarrollo. De esa forma, el inicio de este proceso en la CEE estuvo también marcado por la constitución, en 1981, del Comité Consultivo para la Igualdad de Oportunidades, compuesto por representantes de todos los países miembros. A partir de aquí la Comisión empieza a diseñar medidas para la consecución de igualdad de oportunidades, y lo hace principalmente a través de cuatro programas de acción con este objetivo, que se establecieron durante los siguientes períodos: 1982-1985, 1986-1990, 1991-1995 y 1996-2000. Los dos primeros programas de acción pusieron de manifiesto que la igualdad de trato entre hombres y mujeres sólo se podía conseguir si se arbitraban medidas que permitieran conciliar la vida profesional con las responsabilidades familiares. En este sentido, la Comisión creó la Red de Servicios de Atención a la Infancia ampliando sus ámbitos de intervención para el desarrollo y la financiación de servicios para la primera infancia. Los trabajos realizados por dicha red alcanzaron, entre otras conclusiones, la siguiente: un sistema de educación y atención de la primera infancia de calidad es condición previa para una verdadera igualdad de oportunidades ante el empleo de hombres y mujeres.

De esta forma, en su primer programa de acción para promover la igualdad de oportunidades (1982-1985), la Comisión de las Comunidades Europeas reconocía la relación que existe entre el cuidado de los niños y la igualdad de oportunidades, dirigiendo la acción A7 del mismo “a la ampliación de los permisos parentales y de los permisos por razones familiares, y paralelamente la construcción de una red de

⁵⁷⁵ UNESCO: *Informe Final. Tercera Conferencia de Ministros de Educación de los Estados Miembros de la región Europa* (Sofía 12-21 de Junio de 1980). París. UNESCO, 1980. P. 17. Se puede consultar igualmente el documento preparado por la Secretaría de la UNESCO para esta Conferencia y que sirvió como documento base de los debates realizados en la misma: *La Educación en la región Europa: evolución y perspectivas*. ED-80IMINEDEUROPE13. París. UNESCO, 1980. Pp. 9 y 10 (punto 24).

infraestructuras y servicios colectivos para el cuidado de los hijos”⁵⁷⁶. Como se puede comprobar fue de esta forma que la Comisión definiría desde de sus inicios su papel en materia de servicios de cuidado de los hijos como el de “estudiar la evolución de las infraestructuras y de los servicios, para a continuación proponer medidas destinadas a su mantenimiento y ampliación”⁵⁷⁷.

El segundo programa de acción de esta Comisión (1986-1990) invitaba a los Estados miembros a adoptar la directiva sobre los permisos parentales, y a mejorar los servicios de cuidado de los niños; mientras que la Comisión, por su parte, se comprometía a proponer recomendaciones con vistas a promover una acción orientada a los servicios para atender a los niños abiertos durante el día, y a crear un Grupo Comunitario compuesto por expertos en materia de cuidado de los niños. Entre los mismos figuraba un experto de cada Estado miembro y de un coordinador que como resultado de su primer trabajo elaboró el informe *Cuidado de los hijos e igualdad de oportunidades*. En este amplio documento, se examinaba la situación del cuidado de los hijos en el seno de la Comunidad Europea, prestando particular atención a las repercusiones sobre el empleo femenino, y se formulaban recomendaciones relativas a las políticas para poner en marcha por parte de la Comisión de las Comunidades Europeas el favorecimiento y la promoción de una mayor igualdad de oportunidades para las mujeres⁵⁷⁸. Principalmente, este segundo programa de acción subrayaba que “el reparto de las responsabilidades familiares y profesionales, y sobre todo el desarrollo de servicios adecuados para el cuidado de los hijos (...) es una condición *sine qua non* para la promoción de una verdadera igualdad en el trabajo”⁵⁷⁹. La distribución de las tareas y responsabilidades familiares en el cuidado de los hijos constituía así el tema central objeto de estudio, entre otros como la importancia de la calidad de los servicios o los trabajadores empleados en el sector. A pesar de que tanto el Grupo de trabajo como su informe se centraban especialmente en el cuidado de los hijos en relación con el empleo, destacaba cómo el objetivo debía encaminarse a implantar servicios abiertos a todos los niños — aunque inicialmente se daba prioridad a los niños cuyos padres trabajaban — y que se favorecieran la mejora de la vida de las madres, tanto si

⁵⁷⁶ *Ibidem*, p. 14.

⁵⁷⁷ MOSS, P.: *Cuidado de los hijos e igualdad de oportunidades*. Red Europea de Formas de Atención a la Infancia (1988-1989). Madrid. Centro de Estudios del Menor, 1990. P. 13.

⁵⁷⁸ COUNCIL OF MINISTERS OF THE EUROPEAN COMMUNITY: *Recommandations on Childcare*, 21st January, 10258/91. Brussels. E. C., 1992.

⁵⁷⁹ *Ibidem*, p. 14.

trabajaban como si no⁵⁸⁰—. De este modo, se ponía de manifiesto que un gran número de cuestiones y problemas relativos al cuidado de los niños y la conjugación de las responsabilidades familiares y profesionales resultaban comunes a todos los Estados miembros y que sus sinergias para ofrecer una respuesta a dichas cuestiones podía tener un impacto considerable, más allá del que pueden realizar cada uno de manera aislada; sugiriendo, finalmente, que la Comisión Europea debía desempeñar un papel central en el compromiso y apoyo a una aproximación comunitaria coordinada⁵⁸¹.

El Tercer Programa de Acción comunitario a medio plazo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (1991-95) se fijó tres objetivos prioritarios, uno de los cuales consistía en “eliminar los obstáculos para integración de las mujeres en el mercado de trabajo, garantizando, en particular, un equilibrio armonioso entre el trabajo y la vida familiar”⁵⁸². Independientemente de la forma que adoptasen dichas disposiciones, que variaban considerablemente entre los países, el proceso de adopción de la Directiva de Permisos Parentales (*Directive on Parental Leave 96/34/EC*) fue todo un éxito en la Unión. Esta adopción es la continuación de la propuesta de la Directiva anterior para la Comisión Europea en 1983 que moldeó una primera discusión en la definición del permiso parental y las características principales de la propuesta para la Directiva de 1996. La Directiva de la UE ofrece una serie mínima de requisitos que todos los Estados miembros debían alcanzar, específicamente que cada trabajador (hombre o mujer) tenía derecho a por lo menos 3 meses de permiso parental después del nacimiento o adopción de un hijo. La Directiva llevó a la introducción de la disposición legal al permiso parental en Bélgica, Irlanda, Luxemburgo y el Reino Unido y a algunas modificaciones en la legislación existente en otros países. En cualquier caso, la diseminación y el desarrollo de los permisos familiares no esperó, en muchos casos, a la introducción de esta medida de la UE si no que, alrededor de 1996, muchos miembros ya tenían programas de permisos parentales que mayoritariamente excedían el mínimo de requisitos que establecía la Directiva. De este modo, en vez de iniciar una política, la Directiva del Permiso Parental también puede percibirse como una parte de la amplia

⁵⁸⁰ MOSS, P.: *Cuidado de los hijos e igualdad de oportunidades*. Op. Cit., p. 18.

⁵⁸¹ *Ibidem*, p. 335.

⁵⁸² COMISIÓN EUROPEA: *Igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres. Tercer Programa de Acción Comunitario a medio plazo, 1991-1995*. Madrid. Instituto de la Mujer-Ministerio de Asuntos Sociales, 1992. P. 15.

agenda política de la UE a través de los sucesivos Programas de Igualdad de Oportunidades, pues se enmarcaba dentro del Cuarto Programa⁵⁸³.

Estos factores ayudaron a ir creando un estado de opinión, tanto entre los padres como en los Estados por el que la expansión de la preescolar se convertía en uno de los objetivos fundamentales para la mejora de la eficacia y calidad de los sistemas educativos⁵⁸⁴. Una parte central de esta agenda ha sido, tal y como ya se avanzó en la sección anterior, la perspectiva de la equidad y 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, y en ese rango de medidas puede y debería ser tomado para promocionar estos fines. La declaración completa de este enfoque puede encontrarse en la *Recomendación del Cuidado Infantil (Recommendation on Childcare 92/241/EEC*⁵⁸⁵) 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, que identifica “el permiso especial de los padres trabajadores” como una de las cuatro áreas en las que las iniciativas debían ser tomadas por los gobiernos, asociaciones sociales y otras organizaciones relevantes para “permitir a los hombres y mujeres reconciliar sus ocupaciones laborales con las familiares y sus responsabilidades implícitas en las labores del cuidado de los niños” (Artículo 1). Las otras tres áreas, en las que la recomendación llama la atención para llevar a cabo iniciativas eran: “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 “mayor participación de los hombres, en orden de alcanzar una distribución más equitativa de las responsabilidades parentales entre hombres y mujeres” (Art. 6). Esta recomendación determinaba un marco de acción para establecer los permisos parentales en perspectiva como una potente medida de entre las numerosas y necesarias que resultan

⁵⁸³ DEVEN, F. y MOSS, P.: *Parental Leave Arrangements in Europe: A Match 22?* Brussels. Centrum voor Boudkings-en Gezinstudie (CBGS), 1999. Working-Documents, paper prepared for the round table “Parental Leave in Europe: Research and Policies Issues” of the *European Population Conference*, The Hague, 1st September, 1999. P. 1.

⁵⁸⁴ FERRER JULIÀ, F.: “La educación preescolar en la región Europa”. *Educar*, no. 5, 1984. Pp. 137-156.

⁵⁸⁵ EUROPEAN COMMISSION: *Work and Childcare: Implementing the Council Recommendation on Childcare. A Guide to Good Practice* (Social Europe-Supplement 15/96). Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities. Y DEVEN, F. y MOSS, P. (eds.): *Leave Policies and Research. Reviews and Country Notes*. (CBGS-Werkdocument 2005/3). Brussels. Centrum voor Bevolkingen, Gezinstudie, 2005. <http://www.cbgs.be> (Consultado en abril 2006).

interdependientes y complementarias en lo concerniente al bienestar infantil y familiar. Además, enfatizaba las muchas formas en que los permisos podían ser adoptados en este ámbito. No sólo tenía un pequeño sentido como una política aislada, si no que el modo en que fue formulada e implementada tiene una importancia decisiva para su efecto, tal y como demuestra el análisis de este documento⁵⁸⁶. Todos los países de la UE, por su significativa afiliación como Estados miembros, en consideración a las políticas de permisos laborales actúan conforme a los criterios mínimos para los permisos maternos y paternos que la UE estableció a través de la Directiva del Consejo 92/85/EEC de 18 de Octubre de 1992 y, posteriormente, la Directiva del Consejo 96/34/EC de 3 de Junio de 1996 que concedía el efecto legal al marco de acción en permisos parentales consensuado por los distintos agentes sociales en 1995. En efecto, los parámetros mínimos para la política de permisos para estos países se establecieron por un cuerpo supranacional (Constitución de la UE en su artículo II-33) establecía que “para conciliar la vida familiar y laboral, todo el mundo tiene el derecho a la protección frente a la discriminación por una razón relacionada con la maternidad y el derecho a permisos de maternidad remunerados y permisos por paternidad después del nacimiento o adopción de un niño”.

Asimismo, el Consejo de Ministros de la Unión Europea tomó cartas en el asunto desde 1992 mediante la adopción de la mencionada *Recomendación* sobre el cuidado de los niños que supuso un compromiso político, aunque sin el poder legal de las directrices de la UE, de todos los Estados miembros (doce en aquel momento) para revisar y mejorar ciertos aspectos referentes a las políticas nacionales para la primera infancia de cada país de la UE. De este modo, a principios de los noventa en Europa la mayoría de los servicios continuaban estando fragmentados y careciendo de coherencia, tanto conceptualmente como en la práctica. Asimismo, los servicios seguían tendiendo a basarse en la idea de ofrecer una función específica para un grupo específico de niños: cuidado de niños para padres que trabajan, educación para niños de más de 3 años de edad, servicios compensatorios para niños o familias aquejados por graves problemas, etc. Las divisiones entre el cuidado, asistencia y educación y entre los niños menores y mayores de 3 años seguían existiendo entre las distintas formas de concebir y organizar los numerosos servicios que son responsabilidad de distintos departamentos y niveles de

⁵⁸⁶ *Ibidem*, p. 2.

gobierno. También se comprobaba que los servicios financiados públicamente solían ser mayores para los niños de más de 3 años de edad que para los menores por debajo de dicha edad para los cuales también resulta fundamental su acceso⁵⁸⁷.

En la actualidad, en la mayoría de los países de la UE el nivel de provisión de servicios para los niños menores de tres años es relativamente bajo sobre todo, contrastando con las cifras absolutas y los recursos para los mayores de tres años y, además, en todos los países aumenta el carácter escolar de estos servicios a medida que la edad de los niños se acerca a los seis años. Lo mismo sucede en cuanto a la investigación y sistematización de datos, de tal modo que se puede alcanzar una idea aproximada del uso del cuidado infantil, pero resulta más complicado obtener de una manera específica la información relativa a la duración de su uso, el tipo o la calidad de los servicios ofertados. Las consecuencias de éste hecho desembocan en que este tipo de información no es considerada por los técnicos que diseñan y aplican las políticas para la provisión y extensión de estos servicios, mientras que cuando se trata de provisión pública directa de los servicios para niños pequeños o subsidios para padres que utilizan servicios legalmente autorizados las estadísticas resultan más esclarecedoras y útiles.

En síntesis, quizás de manera más significativa, los niños se han visto afectados por las políticas de apoyo a la igualdad de género en la UE, especialmente en la lucha contra los obstáculos del empleo femenino. Indiscutiblemente, uno de los logros más significativos a este respecto fueron los acuerdos de los directivos de la Unión para establecer los requisitos mínimos de los permisos maternales y paternales (en 1993 y 1996), dentro del Programa de Igualdad de Oportunidades de Género, pues brindaron beneficios considerables a los niños. Como parte exitosa del mismo Programa, destaca la labor del grupo internacional Red del Cuidado Infantil y Otras medidas para Reconciliar el Empleo y las Responsabilidades Familiares (Network on Childcare and Other Measures to Reconcile Employment and Family Responsibilities), que funcionó desde 1986 hasta 1996 asumiendo un amplia labor entre las tres áreas que abarcaba: servicios para los niños, permisos parentales y los hombres como cuidadores. Este trabajo contribuyó a aumentar la conciencia de las cuestiones implicadas y centrar la atención en la variación entre Estados miembros en los niveles de los servicios que

⁵⁸⁷ FLAQUER, LI.: *Las políticas familiares en una perspectiva comparada. Op. Cit.*, pp. 83-86.

adoptaron en 1992 la Recomendación del Cuidado Infantil reclamando la necesidad de tomar medidas en las tres áreas abordadas de la Red de Cuidado Infantil. La Recomendación no sólo reclamaba las iniciativas hacia la acción, si no que establecía una serie de principios y objetivos para guiar la misma. A pesar de que la Recomendación reflejaba un interés creciente de la Comunidad Europea por los niños y su atención, ésta sólo trataba de los niños de padres trabajadores, debido, en gran parte, a que la Comunidad sólo podía tomar iniciativas con relación a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Ello explica por qué, inicialmente, el cuidado de los hijos era tratado como una cuestión de igualdad⁵⁸⁸. Asimismo, se llevaba a cabo la mesa redonda de la *European Population Conference* (EPC99) de 1999 en un momento significativo de la historia de los permisos parentales como instrumento de las políticas públicas en la UE. Dicho año, hacía 25 años de la introducción de la primera autorización legal al permiso parental en Europa en Suecia, pero lo que es más, a finales del mismo año esa disposición existía en todos los Estados miembros de la UE a través de la implementación de legislación específica. Recientemente, la propuesta de la Comisión sobre permiso de maternidad (que modifica la Directiva 92/85/CEE vigente desde 1992) pretende aumentar el período mínimo de permiso de maternidad de 14 a 18 semanas, recomendando abonar a las mujeres el 100 % de su salario, pero con la posibilidad de que los Estados miembros fijen un límite máximo equivalente al subsidio de enfermedad⁵⁸⁹.

Ciertamente, se puede decir que, durante las tres últimas décadas del pasado siglo, el interés principal de la UE en el cuidado infantil ha sido facilitar la entrada de los padres en el mercado laboral de la UE, haciendo el cuidado infantil más disponible en las edades más tempranas. 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 alcancen el 33 por ciento de los niños menores de 3 años y el 90 por ciento para los niños entre 3 y 6 años

⁵⁸⁸ MOSS, P.: “La ampliación de la educación durante la primera infancia: directrices futuras, limitaciones actuales”. *Op. Cit.*, 49.

⁵⁸⁹ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: “A better work-life balance: stronger support for reconciling professional, private and family life”. *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS*. Brussels. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=606&langId=en> (Consultado en octubre de 2008).

para el 2010⁵⁹⁰. De este modo, la expansión y mejora de la educación y el cuidado de calidad durante la primera infancia han sido reconocidas como una de las prioridades fundamentales a realizar para los sistemas educativos actuales a una escala global. Así se recoge en documentos determinantes como los “Objetivos comunes para los sistemas educativos de la Unión Europea” planteados en los Consejos europeos de Estocolmo (2001) y Barcelona (2002). Asimismo, se considera como una tarea necesaria en el horizonte trazado para lograr una educación de calidad para todos que potencie la cohesión social de Europa. Con este último, en 2002, los Estados miembros adoptaron objetivos para el acceso de los niños a estos servicios aunque, a diferencia de la Recomendación de 1992, los objetivos de Barcelona, como son frecuentemente denominados, no especificaban la forma que estos servicios debían adoptar o en la medida que debían ofrecerse, ya que se centran más en la cantidad que en la calidad de los mismos.

En cualquier caso, durante los últimos años, la EAPI se ha convertido en una de las medidas fundamentales en aquellos países que pretenden conseguir una mayor igualdad de oportunidades en su sistema educativo dentro del contexto de la UE. Como consecuencia de los procesos anteriores, la Unión Europea ha reforzado la legislación tomando partido en pro de las políticas de conciliación entre ocupación y familia. Sin embargo, el peso relativo que los Estados dan a cada una de las posibles agencias de bienestar así como la posición que los gobiernos adoptan con respecto a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en el mercado de trabajo y en la familia, son muy diferentes, orientando de un modo o de otro las medidas concretas a llevar a cabo.

De este modo, los objetivos y la política de la UE claramente afectan a los niños, 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 la falta de responsabilidad directa sobre los niños ha creado problemas. Por ejemplo, en el momento para incrementar la conciencia sobre los problemas creados por la histórica división entre el cuidado y la educación de la primera infancia, la *Recomendación en el Cuidado Infantil* sólo podía hacer referencia a los niños cuyos padres estuvieran empleados o en formación —o desean estarlo—. Asimismo, los objetivos de Barcelona similarmente se

⁵⁹⁰ EUROPEAN COUNCIL: *Presidency conclusions*, Barcelona. European Council, 15–16 March 2002. http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf (Consultado en marzo de 2008). P. 2.

refieren sólo a las “plazas de cuidado” bajo la agenda más amplia para el crecimiento y el trabajo — con el objetivo de aumentar los índices de empleo entre hombres y mujeres —; pero este enfoque tan estrecho puede interpretarse como un paso en retroceso, en la medida que está expresado puramente en términos cuantitativos y ni si quiera especifica el tipo de plazas que deben ser provistas, ignorando las necesidades de muchos niños y familias y el potencial social, cultural y educativo de los servicios para los niños más pequeños. Por el contrario, el programa de acción anterior, desarrollado por la *Network* desde el enfoque comprensivo de los *Quality Targets in services for young children*⁵⁹¹, muestra como es posible negociar ciertos criterios comunes a lo largo de los países, al tiempo que reconoce las áreas de diversidad nacional que deben ser valoradas⁵⁹².

Los objetivos de Barcelona han sido reiterados en la subsiguiente *Estrategia Europea para el Empleo* de 2003 y deben ser incorporados por los Estados miembros en los Planes de Acción Nacionales. Además de los objetivos, la Comisión ha enfatizado en repetidas ocasiones que la provisión del cuidado infantil debe ser asequible, accesible y de buena calidad si los padres — especialmente las madres — deben o quieren participar en el mercado laboral; así como considera urgente que los Estados miembros guíen a los hombres en orden de alcanzar la igualdad de género⁵⁹³. A pesar de que todas estas actividades han estimulado el debate a lo largo de la UE, hasta ahora no está claro el progreso que se ha hecho por parte de los países para alcanzar los objetivos de Barcelona, especialmente para los más pequeños. Por un lado, los datos disponibles son muy escasos en algunos países y/o difícilmente comparables de un modo directo⁵⁹⁴. En cualquier caso, a este respecto, se presentaba el pasado mes de octubre el último informe de la Comisión *Implementation of the Barcelona objectives concerning childcare facilities for pre-school-age children* para el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones con el

⁵⁹¹ Los 40 objetivos de calidad en los servicios para la primera infancia fueron el resultado de una propuesta de la *EC Network on Childcare* en 1996 para implementar objetivos específicos 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. EUROPEAN COMMISSION NETWORK AND OTHER MEASURES TO RECONCILE EMPLOYMENT AND FAMILY RESPONSIBILITIES: *Quality Targets in Services for Young Children*. Brussels. Poplar, 1996.

⁵⁹² RUXTON, S.: *What about us? Children's Rights in the European Union. Next Steps. Op. Cit.*, p.121.

⁵⁹³ EUROPEAN COMMISSION: *Report from the Commission to the Council, European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on equality between men and women 2005*. Brussels, 14 febrero 2005, COM (2005) 44 final.

⁵⁹⁴ RUXTON, S.: *What about us? Children's Rights in the European Union. Next Steps. Op. Cit.*, p. 137.

objetivo de recoger información sobre el progreso de los Estados miembros hacia la consecución de los *Objetivos de Barcelona* referentes al cuidado infantil y la primera infancia; no obstante, el propio informe señala las limitaciones de las cifras pues éstas relatan el uso hecho por los padres de los servicios existentes, pero no el número de plazas ofertadas por cada Estado miembro, especialmente en la relación a la población total dada o a la posible demanda⁵⁹⁵. Asimismo, se considera que este enfoque limitado prolonga la longeva y obsoleta separación entre el cuidado infantil y los servicios educativos para la primera infancia⁵⁹⁶.

La UE puede construir sobre el trabajo que ha llevado a cabo hasta el momento en el *Programa de Igualdad de Género* pues éste incluía el acuerdo de la *Recomendación del Cuidado Infantil* adoptado en 1992, puesto que, aunque sólo hacía referencia a los niños con padres que estaban empleados o en formación, establecía un importante número de principios y objetivos para el desarrollo de los niños más pequeños. Ello incluiría desarrollar la coherencia entre los servicios y combinar el cuidado eficiente con un enfoque pedagógico, tal y como las revisiones temáticas de la OCDE en la educación y el cuidado de la primera infancia también identificaban como una de las lecciones importantes en las políticas desarrolladas, enfatizando la necesidad de un “enfoque sistemático e integrado en el desarrollo de las políticas”, tal y como se comprobó en apartados anteriores. La UE podría establecer un programa de apoyo en esta materia para todos los Estados miembros, posibilitando la discusión y el intercambio de experiencias y tomando decisiones activas para promover la búsqueda de valores y objetivos compartidos a largo plazo — y su necesaria traducción en objetivos compartidos —. Asimismo, la UE cuenta en este momento con 27 Estados miembros, ofreciendo oportunidades considerables para la investigación comparativa y la posibilidad de compartir los costes de estudios de investigación más amplios. La recopilación efectiva de datos en una base que posibilite comparaciones factibles entre los países se ha convertido en una cuestión esencial desde la adopción de medidas como los objetivos de Barcelona, así como otras medidas futuras que para ser consensuadas

⁵⁹⁵ EUROPEAN COMMISSION: *Commission Staff Working Document accompanying document to the Report from the Commission to the Council, European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on “Implementation of the Barcelona objectives concerning childcare facilities for pre-school-age children 2008”*. Brussels, 3 de octubre 2008, COM (2008) 598 final. P. 5.

⁵⁹⁶ MOSS, P.: “Getting beyond Childcare and the Barcelona Targets”. Trabajo presentado en la *I Wellchi Network Conference*, St. Anne’s College, University of Oxford, 7-8 enero 2005.

antes deben ser adecuadamente evaluadas. Igualmente, resulta determinante financiar más investigación que se refiera directamente a los niños y a su desarrollo y desde la propia acción educativa sin olvidar que cuando se observa la conducta de los niños en su ambiente natural, así como en la naturaleza encuentran un reflejo de su propio mundo “posible”⁵⁹⁷.

Previamente se han relatado las muchas y diversas razones por las que, en todo el mundo, se ha incrementado la atención centrada en los niños más pequeños y en sus derechos. A través de la regionalización de los derechos humanos llega a ser posible convertir los ideales y las obligaciones morales, por ello es imprescindible revisar este proceso en el contexto UE.

8.3 Los derechos de la primera infancia en la UE.

A pesar de encontrarnos en el año en que se celebra el vigésimo aniversario de la *Convención de los Derechos del Niño* (CDN) y de la aceptación generalizada de que los niños tienen derechos, parece que éstos no son percibidos como los derechos humanos inalienables de los niños si no sólo como simples “derechos infantiles”, desde una visión minusvalorada de los mismos. Mientras que las necesidades especiales de los niños y la vulnerabilidad son frecuentemente reconocidos, las respuestas muy a menudo continúan basándose completamente en el siempre dominante enfoque de los legados de la caridad o asistencias en las cuestiones infantiles. Como resultado, las actuaciones no son sistemáticas ni metódicamente diseñadas y acordes al texto y a su espíritu. Desafortunadamente, muchos derechos de los niños son salvajemente vulnerados, aunque en principio hayan sido reconocidos en otros tratados internacionales como derechos humanos. En el desarrollo de las políticas y programas, la UE tiene claramente el deber de asumir de manera activa el papel de defensora y promotora: vis-à-vis ella misma, sus Estados miembros individualmente y aquellos con los que interactúa en el resto del mundo. A través de sus acuerdos y compromisos colectivos de sus Estados miembros y de su propio alcance excepcional, pues tiene una formidable oportunidad para hacerlo al encontrarse en la situación privilegiada sin igual de movilizar los recursos — fondos, habilidades, estructuras, mecanismos — para dicho fin. No

⁵⁹⁷ BERGSTROM, M. y IKONEN, P.: “Space to grow”. *Children in Europe*, Issue 8. 2005. Pp. 12-13.

obstante, el reto y la cuestión no son los derechos infantiles, si no los derechos humanos de los niños para marcar la diferencia⁵⁹⁸.

Se ha visto con anterioridad que hay muchas razones por las que, en todo el mundo, se ha incrementado la atención centrada en los niños y en sus derechos, así como de manera específica esta atención también se está llevando hacia los más pequeños. A través de, entre otras cosas, la regionalización de los derechos humanos llega a ser posible convertir los ideales y las obligaciones morales de la *Declaración de los Derechos Humanos* en textos legalmente vinculantes, es decir, directamente aplicables. Este es el caso de la *Convención Europea sobre la Protección de los Derechos Humanos* (CEDH) de 1950 y la *Carta Social Europea* de 1961, revisada en 1966, donde se dispone que el Estado tenga un papel activo en la conversión de los derechos contenidos en la misma en la legislación vinculante⁵⁹⁹. Sin embargo, en ambos instrumentos la referencia directa a los niños es inapreciable si bien, aunque el debate sobre la competencia es todavía ampliamente teórico, también se puede decir que a través de la CEDH y de la jurisdicción consiguiente, la situación legal de los niños en Europa ha sido reforzada hacia una mayor capacidad de actuar. De este modo, la *Convención Europea de los Derechos Humanos* ha operado normalmente de manera exitosa como un mecanismo regional de la protección de los derechos humanos en la UE. En el año 2000, después de la incorporación de los de la CEDH en los sistemas jurídicos de la amplia mayoría, su potencial para influir sobre la legislación y la política podía ser realizado tanto en el nivel doméstico como en el comunitario⁶⁰⁰.

La intención explícita de la CEDH de reforzar y proteger los derechos de los niños no es evidente, dado que contiene pocas referencias específicas a los derechos de los niños, pero con ella la Comisión Europea de los Derechos Humanos y la Corte Europea de los Derechos Humanos han realizado una importante contribución a la ley Europea y la práctica en áreas legales de la ley familiar pública y privada, la protección de los niños del abuso y la negligencia y, más recientemente, la justicia juvenil y la detención de menores⁶⁰¹. Asimismo, a pesar de que los derechos de los niños están

⁵⁹⁸ RUXTON, S.: *What about us? Children's Rights in the European Union. Next Steps*. Prologue.

⁵⁹⁹ *Ibidem*, p. 147.

⁶⁰⁰ KILLKELLY, U.: *The Child and the European Convention on Human Rights*. Aldershot. Dartmouth Publishing Company, 1999. Pp. 6-16.

⁶⁰¹ *Ibidem*, p. 309.

generalmente ausentes en la CEDH, ello no menoscaba su relevancia para los niños y del uso potencial para proteger sus derechos. Los menores o jóvenes (juveniles, porque tampoco es consistente el texto en el uso de una terminología relevante) aparecen tan sólo en dos ocasiones en el cuerpo principal de la CEDH; primero en su artículo 5, referente al derecho a la libertad y, segundo, en su artículo 6, en relación con el derecho a un juicio justo⁶⁰². Igualmente, desde instancias como la Corte y la Comisión Europeas se ha hecho alusión al Consejo y a la CEDH para su adopción, así como a la *Convención en Contra de la Discriminación en Educación* de la UNESCO de 1960⁶⁰³.

En 1979, Año Internacional del Niño, el Comité de Asuntos Sociales, Sanitario y de familia de la *Asamblea Parlamentaria* redactó un extenso informe que desembocó en una *Recomendación Parlamentaria* con relación a la Carta Europea sobre los Derechos del Niño. El informe Havroy-Tabone argumentó principalmente a favor de la *protección tradicional* de los niños, de igual forma el principio general de la Recomendación resultaba determinante ya que reconocía al niño como una persona independiente en el sentido legal pero, finalmente, no fue adoptada por el Consejo de Ministros. La misma suerte correrían las iniciativas posteriores como el afamado *Informe Heckman* que desembocaría en la *Recomendación 1121* que nunca adoptada por el Consejo de Ministros⁶⁰⁴. En cualquier caso, tanto los Estados miembros de la UE como todos los Estados del Consejo de Europa ratificaron la CDN por lo que la mayoría de Europa tiene la obligación de implementarla, lo que la convierte en el instrumento más poderoso de derechos de los niños en el ámbito europeo⁶⁰⁵. Con todo, en el nivel comunitario, el período desde el establecimiento de la Comunidad Económica Europea en 1957 hasta nuestros días y los hitos más significativos de su historia han estado caracterizados por un escaso desarrollo de las disposiciones para la implementación de la CDN desde la UE.

⁶⁰² KILLKELLY, U.: *The Child and the European Convention on Human Rights. Op. Cit.*, p. 311.

⁶⁰³ UNESCO: *Convención en contra de la discriminación en educación*. U.N.T.S., vol. 429, at. 93., 1960.

⁶⁰⁴ VERHELLEN, E.: *Convention on the rights of the child: background, motivation, strategies, main themes. Op. Cit.*, pp. 155-157

⁶⁰⁵ *Ibidem*, p. 153.

A este respecto, el Tratado de Ámsterdam de la UE ofrecía la provisión del primer esfuerzo significativo para el desarrollo de una política de la UE para los niños. Concretamente⁶⁰⁶:

- El artículo 29, establecía una base para cooperación intergubernamental (más allá de las fronteras de la UE) para hacer frente a las “ofensas contra los niños”, constituyendo la primera mención a los niños de los Tratados de la UE.
- El artículo 13 introducía y extendía la cláusula de “no discriminación” para emprender acciones en varios campos para la igualdad, incluyendo la edad.
- El artículo 6 (2) fue añadido al Tratado de la UE, reafirmando el compromiso con los derechos fundamentales en la legislación comunitaria.
- Se añadía a todo lo anterior que las cuestiones de libre circulación, inmigración y asilo fueron transferidas a la competencia comunitaria desde el llamado “Tercer Pilar” (cooperación en la base jurídica y cuestiones familiares en el nivel intergubernamental elaborando las subsiguientes directivas en relación a la búsqueda de asilo y los niños inmigrantes, y los niños en casos de divorcio transnacional).
- Otras legislaciones secundarias que se apoyan sobre este marco legislativo, incluso hacen referencia directa a principios de la CDN como su artículo 3 (mejores intereses del niño) y el 12 (derecho del niño a expresar sus opiniones).

En 1992, la educación fue formalmente reconocida en el *Tratado de Maastricht* como un área legítima de implicación de la UE, a pesar de que se reservaba a los Estados miembros la responsabilidad de sus sistemas educativos. Como resultado, la UE puede contribuir al desarrollo de una educación de calidad y de una “dimensión europea” de la educación, así como a la promoción y mejora de la formación vocacional. En la misma línea, la Comisión Europea ha apoyado la comparación de ideas y buenas prácticas entre los Estados miembros y jugado un papel importante en la planificación de políticas en relación a cuestiones como la definición de los indicadores de calidad y de los futuros objetivos de los sistemas educativos.

⁶⁰⁶ RUXTON, S.: *What about us? Children's Rights in the European Union. Next Steps*. Op. Cit., p. 20.

Como resultado del apoyo creciente para la inclusión de un mínimo prioritario de derechos fundamentales en los Tratados Europeos, fue adoptada la *Carta de Derechos Fundamentales* por el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea el 7 de diciembre de 2000⁶⁰⁷. La *Carta* es el primer documento formal que combina y declara todos los valores y derechos fundamentales (económicos, sociales, políticos y civiles) de los ciudadanos europeos con el objetivo principal de hacer dichos derechos más visibles, es decir, no establece nuevos derechos, si no que reúne los derechos existentes que fueron previamente establecidos en otros tratados internacionales. La *Carta* legisla las instituciones de la UE que deben ajustarse a sus disposiciones y observar sus principios; también se aplica en todos los Estados miembros, pero sólo cuando éstos implementan la legislación de la UE⁶⁰⁸. Las provisiones genéricas de la *Carta* que pueden ser aplicadas a los niños son:

- El derecho a la integridad de la persona, art. 3 (2).
- La prohibición contra la tortura y el trato inhumanos o degradantes, o el castigo corporal, art. 24.
- La prohibición contra la esclavitud y el trabajo forzado, especialmente en el contexto del tráfico humano art. 5 (1) y (3).
- El derecho al respeto por la vida familiar y privada, art. 7.
- Medidas para conciliar la vida familiar y profesional, art. 33.

Todas estas disposiciones son complementadas por otras medidas específicas dedicadas a los niños:

- El artículo 14 que provee el derecho a la educación.
- El artículo 32 que prohíbe la explotación y salvaguarda la salud y el bienestar de los niños en el mercado laboral.
- El artículo 21 relata y extiende la provisión contra la discriminación del artículo 13 del Tratado de la Comunidad Europea.

⁶⁰⁷ COMITÉ DES SAGES: *For a Europe of Civic and Social Rights*. Brussels, European Commission, 1995.

⁶⁰⁸ Para saber más detalles sobre la historia, alcance y estatus de la *Carta* se puede consultar <http://www.eucharter.org>.

De un modo más determinante, actúa el artículo 24 que está completamente dedicado a los derechos de los niños y refiere de manera específica a la CDN, incluyendo referencias a los mejores intereses de los niños y al derecho de los niños a participar de sus principios clave. A pesar de tener un enfoque menos comprehensivo que la CDN, la *Carta* es significativa en el desarrollo de los derechos de los niños en el nivel de la UE, asegurando mayor visibilidad para las cuestiones concernientes a los mismos y como un referente, cada vez más utilizado, para la acción en la UE⁶⁰⁹. En cualquier caso, hasta la aparición de la *Carta*, también se enfatizaba el uso de la CDN como un instrumento para interpretar la CEDH dada su claridad y, especialmente, por el número de Estados miembros que, hasta la formación de la UE, habían atribuido a la CEDH el estatus de ley doméstica y no a la CDN⁶¹⁰.

De acuerdo con la *Memoria de la Comisión Europea de mayo de 2005*⁶¹¹, alrededor de 30 Directivas, Decisiones en el marco de acción o Libros Verdes fueron adoptados entre 2000 y 2005 en las áreas sobre políticas de derechos de los menores en la UE con los mismos como objeto principal. Ello hace alusión a cuestiones como la reunificación familiar, las responsabilidades familiares, el tráfico de seres humanos, explotación sexual, niños en conflictos armados, seguridad en los juguetes, uso pediátrico de productos médicos, etc. La *Memoria* continúa sugiriendo que “como complemento, una docena de programas comunitarios, acciones subvencionadas a favor de los niños y adolescentes, especialmente en la lucha para erradicar la violencia contra ellos, para un uso más seguro de Internet, contra el turismo sexual, a favor de la participación en el funcionamiento de la democracia, para asegurar el acceso a la educación de los niños gitanos rumanos, etc.”.

A pesar de que, al menos en la teoría, los niños son reconocidos como ciudadanos, la ciudadanía y sus derechos se han restringido durante mucho tiempo en la UE a los trabajadores excluyendo automáticamente, por tanto, a los niños. Además, la ciudadanía continúa descansando en la nacionalidad de un Estado miembro, y los derechos y la protección garantizada a los niños que no son nacionales están mucho más limitados. No obstante, en los años recientes, las instituciones de la UE han sido

⁶⁰⁹ RUXTON, S.: *What about us? Children's Rights in the European Union. Next Steps. Op. Cit.*, p.21.

⁶¹⁰ KILLKELLY, U.: *The Child and the European Convention on Human Rights. Op. Cit.*, p. 311.

⁶¹¹ EUROPEAN COMMISSION: *Commission's Actions in Favour of Children and Young People. MEMO/05/171*. Brussels. European Commission, 25 mayo 2005.

utilizadas para desarrollar políticas y programas, notablemente en relación con la protección infantil, la pobreza infantil y la exclusión social y discriminación de los niños (artículos 29 y 137 del Tratado de Ámsterdam, el artículo 13 del Tratado de la Comunidad Europea y la Carta de la UE en derechos fundamentales en su artículo 24 específicamente dedicado a los derechos de los niños). Además de los instrumentos de los derechos humanos fundamentales, también han sido adoptadas en relación a los niños varias convenciones específicas, sectoriales, y toda una serie de recomendaciones y resoluciones, cada una de las cuales trata situaciones específicas, por el Comité de Ministros, así como por la Asamblea Parlamentaria. Asimismo, hay que prestar especial atención a las acciones llevadas a cabo por el Comité de Asuntos Familiares, Sociales y de Salud a pesar de que su resultado haya sido menos ambicioso por parte de la adopción del “nuevo programa para niños” del Comité de Ministros. Del mismo modo sucede con las instancias de la UE, pues existe muy poca legislación (Regulaciones, Directrices o Resoluciones) que concierne directamente a los niños ya que, al igual que otras áreas de política social, la política de la infancia se considera principalmente un ámbito de interés nacional. A pesar de ello, se cuenta con un amplio catálogo de medidas relativas a los niños de manera indirecta, principalmente bajo la presión del Parlamento Europeo. Dentro de la Comisión Europea, existe la Dirección General V (DGV) responsable del empleo, las relaciones industriales y la política social, sin embargo, la UE no cuenta con ninguna perspectiva, ninguna estructura coordinadora para desarrollar una política de los derechos de los niños integral y coherente⁶¹².

En la práctica, tal y como han venido demostrando distintos informes⁶¹³, el enfoque existente de la legislación, políticas y estructuras de la UE resulta insuficiente para alcanzar la amplia diversidad de retos que se plantean en este terreno. 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 a lo largo de la mayoría de áreas políticas. 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, así como los

⁶¹² VERHELLEN, E.: *Convention on the rights of the child: background, motivation, strategies, main themes. Op. Cit.*, pp. 158-162.

⁶¹³ EUROPEAN COMMISSION: Communication from the commission: “Confronting demographic: a new solidarity between the generations”. *Green Paper*. Brussels. 16 marzo 2005, COM (2005) 94 final.

valores subyacentes de este enfoque son, consecuentemente, bastante limitados⁶¹⁴. Los niños son considerados principalmente como “víctimas” necesitadas de protección frente a la violencia y se ignora, significativamente, la importancia de la participación activa en la construcción de su futuro.

De manera similar, el amplio interés de la UE, a raíz de la libre circulación y reconciliación de la vida familiar y laboral, ha situado un énfasis deficiente en la perspectiva de los niños que, dentro de las iniciativas políticas para cubrir las necesidades del cuidado de los hijos de los padres trabajadores, se ven como “dependientes”. Asimismo, 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 — 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 actualidad⁶¹⁵. 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 UE⁶¹⁶. A este respecto, también debe hacerse una mención especial a que el Consejo de Europa, a través de sus organizaciones, preste atención específica a la participación e información de los niños ya que ésta ha sido inexistente.

En cualquier caso, los retos y los desafíos en relación a los derechos humanos de los niños deben percibirse desde las difíciles circunstancias en que viven muchos niños en la UE, entre las que destacan en la actualidad⁶¹⁷: violencia, cuidado institucional, tráfico para ser explotados (tanto sexualmente como de otros modos), de discriminación (en sus diversas formas), así como la pobreza y la exclusión social; esta última está vinculada a otras cuestiones como las desigualdades sanitarias, educativas, la institucionalización, violencia, carencia de un hogar o pobres condiciones, es decir, con el resto. Por todo ello, se abordará en último lugar de esta sección los grupos de riesgo entre los que los niños ven más vulnerados sus derechos.

⁶¹⁴ COHEN, B.: “Coming of age in the EU: will children now gain their rights as citizens?” *Children in Europe*, no. 4, vol.4, 2004. Pp. 6-7.

⁶¹⁵ RUXTON, S.: *What about us? Children's Rights in the European Union. Next Steps. Op. Cit.*, p. 19.

⁶¹⁶ *Ibidem*, p. 62.

⁶¹⁷ RUXTON, S.: *What about us? Children's Rights in the European Union. Next Steps. Op. Cit.*, p.15.

- **El impacto de la pobreza y la exclusión social:**

Es un hecho incuestionable que la pobreza y la exclusión social tienen un impacto significativo y definitivo en los resultados educativos. Si bien, junto con los ingresos, los factores familiares son también determinantes (educación y estatus social de los padres, la estructura familiar, las prácticas parentales, el bienestar de los niños en el hogar, etc.)⁶¹⁸. En especial los grupos minoritarios, como los niños de la comunidad Romani, buscadores de asilo, inmigrantes y niños discapacitados que son más propensos a enfrentarse con dificultades considerables para su integración escolar y social, además esta realidad se ve acrecentada cuando se trata de servicios de EAPI. Así, vivir en un ambiente familiar de bajos ingresos es un aspecto central de la pobreza, pero atendiendo a la exclusión social se pone de manifiesto la naturaleza multidimensional y dinámica de las cuestiones que muchos niños y sus padres deben afrontar. Existe discusión considerable en el nivel de la UE de cómo los indicadores no monetarios de privación podrían complementar la información sobre los ingresos. Con todo, la evidencia disponible en lo referente a la exclusión social experimentada por los niños en la UE sugiere que, a pesar de que existen variaciones considerables entre y dentro de los países y para los diferentes grupos socioeconómicos, pueden identificarse tendencias generales⁶¹⁹:

- Existe una relación entre la pobreza infantil y la salud deficiente y los Estados miembros que presentan bajas tasas de pobreza infantil y que también tienen bajos índices de mortalidad en niños menores de 5 años⁶²⁰.
- A pesar de que todos los Estados reconocen las conexiones entre las desventajas educativas y la exclusión social, hay una preocupación continua sobre la disponibilidad y calidad de la intervención temprana,

⁶¹⁸ SOUSA FERNANDEZ, M. S.: *A Child Rights Approach to Child Poverty: discussion paper*. EUROCHILD, 2007. http://www.eurochild.org/fileadmin/user_upload/files/Eurochild_discussion_paper_child_rights_poverty.pdf (Consultado en enero 2008).

⁶¹⁹ RUXTON, S.: *What about us? Children's Rights in the European Union. Next Steps*. Op. Cit., p.44.

⁶²⁰ MICKLEWRIGHT, J. y STEWART, K.: "Child Well-Being in the EU and the Enlargement to the East". *Innocenti Working Paper*, 75. Florence. UNICEF, 2000.

la equidad de oportunidades en las escuelas, la reducción del número de abandonos escolares prematuros y mejora de las habilidades básicas⁶²¹.

- El número de niños sin hogar es difícil de cuantificar dado que gran parte permanece invisible y un amplio rango de factores subyace detrás incluyendo fracaso escolar, problemas familiares, adicción, paro juvenil e inmigración⁶²².
- Los elevados niveles de pobreza pueden conllevar altos niveles de acogimiento institucional de los niños con los ejemplos más prominentes en Rumania y Bulgaria, aunque se han realizado avances en la desinstitucionalización de los niños (sin hogar, viajantes, minorías étnicas, buscadores de asilo, refugiados, niños de áreas rurales remotas, discapacitados, etc.).
- Los niños pertenecientes a grupos con riesgo especial de exclusión social que frecuentemente se encuentran con obstáculos específicos para aumentar el acceso a los derechos que deberían estar disponibles a todos los ciudadanos (educación, salud, bienestar, servicios sociales, etc.). Muchos niños en estos grupos también se enfrentan a niveles significativos de discriminación, acoso e incluso violencia con preocupante regularidad⁶²³.

El Tratado de Ámsterdam en 1997, en sus artículos 136 y 137, determinaba la opción de la UE para combatir la pobreza y la exclusión social de manera que se ha desarrollado sustancialmente durante los últimos años hasta que, después del Consejo de Lisboa (2000), se identificaba a los niños como uno de los grupos clave para la acción prioritaria por los Estados miembros; énfasis que fue reforzado en el Tratado de Niza de diciembre de 2000 de los Objetivos Comunes para combatir la exclusión social, pues muchos de sus aspectos son relevantes para los niños, como su objetivo 3 que se refiere de manera específica a la necesidad de abordar la exclusión social de los niños, entre otros grupos vulnerables, para, en su apartado b, “avanzar hacia la eliminación de la exclusión

⁶²¹ EUROPEAN COMMISSION: *Joint Report and Social Inclusion*. Luxembourg. Office for Official Publications of the European Communities, 2004.

⁶²² AVROMOV, D. (ed.): *Youth Homeless in the European Union*. Brussels. FEANTSA, 1998. P. 390.

⁶²³ LANSDOWN, G.: *Challenging Discrimination Against Children in the European Union*. *Op. Cit.*, p. 3.

social entre los niños y darles cada oportunidad para la integración social”⁶²⁴. Los niños han sido también un foco de atención emergente de los Planes de Acción Nacional de los Estados Miembros para los Objetivos Comunes de 2010. De este modo, una perspectiva general de la Comisión Europea en 2001 sobre el primer conjunto de Planes para la UE de los 15 ponía de manifiesto como factor de riesgo “crecer en una familia vulnerable” y uno de los ocho retos centrales “preservar la solidaridad familiar y proteger los derechos de los niños”⁶²⁵. A pesar de que algunos países enfatizaron la importancia de la CDN, la Comisión concluyó que, generalmente, existía un interés limitado en cuanto a los derechos de los niños en la mayoría de los Estados miembros: “mientras existía en general un reconocimiento de la necesidad de una estrategia integrada y multidimensional, ello continúa sin desarrollarse en la mayoría de los Planes Nacionales y la escala de los que se propone no es suficiente para desarrollar un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza y la exclusión social de los niños”⁶²⁶. Asimismo, otro informe del Parlamento Europeo de 2005 ponía de manifiesto una serie de problemas generales, incluyendo el bajo nivel de empleo, los recortes en la provisión sanitaria y el sistema educativo y el problema de la exclusión social de las minorías y su insolvencia desde los gobiernos para, entre otras cosas, dedicar atención especial a la eliminación de la pobreza infantil⁶²⁷.

Los niños de las comunidades más marginales o grupos minoritarios (gitanos, inmigrantes, etc.) sufren una salud pobre, experimentan condiciones de vida difíciles y tienen un menor acceso a servicios educativos, sanitarios y sociales. Es decir, en definitiva, se ha prestado una atención insuficiente al bienestar de los niños en el diseño de políticas de la UE, los intereses de los niños permanecen invisibles dado que pocos datos son recogidos y analizados a lo largo de la UE para reflejar su situación. A pesar de que la Comisión Europea llevó a cabo un informe sobre los niños menores de 15, muy frecuentemente la

⁶²⁴ RUXTON, S.: *What about us? Children's Rights in the European Union. Next Steps. Op. Cit.*, p. 44.

⁶²⁵ RUXTON, S. y BENNETT, F.: *Including children: Developing a coherent approach to Child Poverty and Social Exclusion across Europe*. EURONET, 2002. <http://www.europanchildrensnetwork.org/information.htm> (Consultado en marzo de 2006).

⁶²⁶ RUXTON, S.: *What about us? Children's Rights in the European Union. Next Steps. Op. Cit.*, p. 45.

⁶²⁷ EUROPEAN PARLIAMENT COMMITTEE ON EMPLOYMENT AND SOCIAL AFFAIRS: *Report on Social Inclusion in the New Member States*. 29 de abril, A6-0125/2005 final.

política de la UE en este aspecto considera datos de niños con una edad de quince años o mayores⁶²⁸.

- **Los niños de minorías étnicas:**

A pesar de que se han realizado y se realizan esfuerzos positivos para integrar escolarmente a los niños transeúntes, de etnia gitana o de otras minorías étnicas, la segregación está todavía bastante extendida a lo largo de Europa. Muchos de los niños pertenecientes a estos colectivos son derivados a escuelas compensatorias o “guetizados” en escuelas pobres en áreas específicas⁶²⁹. Consecuentemente, los índices de éxito académico son muy bajos y las chicas son especialmente vulnerables al abandono escolar⁶³⁰. Frecuentemente, estos niños también tienen un acceso deficiente a servicios sanitarios, con bajas tasas de vacunación infantil y elevada presencia de enfermedades como la hepatitis. El acceso a servicios básicos se ve también afectado por la falta de permisos de residencia, registro de nacimiento y de documentos de identidad (por ejemplo, en Eslovaquia, la República Checa o Alemania)⁶³¹. Para muchos investigadores en la materia, el compromiso formal en los niveles nacionales no es congruente con la voluntad política y la elaboración de planes de acción coherentes y bien estructurados⁶³². De todas maneras, cabe destacar que ocho gobiernos de Europa Central y del Este (entre ellos, Bulgaria, República Checa, Hungría, Rumanía y Eslovaquia) establecieron la “Década para la inclusión Romani, 2005-2015”⁶³³, con cada país identificando un número específico de objetivos medibles en el nivel nacional para la mejora del empleo, salud, vivienda y educación de este grupo minoritario que, junto al resto de la comunidad gitana y transeúnte, representa el mayor en la UE.

En relación a las políticas, la exclusión social de los individuos pertenecientes a la comunidad Romani ha sido un tema relevante y recurrente en

⁶²⁸ RUXTON, S.: *What about us? Children's Rights in the European Union. Next Steps. Op. Cit.*, p. 81.

⁶²⁹ EURYDICE: *Early Childhood Education and Care in Europe: Tackling Social and Cultural Inequalities. Op. Cit.*, p. 15.

⁶³⁰ RUXTON, S.: *What about us? Children's Rights in the European Union. Next Steps. Op. Cit.*, p.117.

⁶³¹ *Ibidem*, p. 64.

⁶³² TOGGENBURG, G. N. (ed.): *Minority Protection and the Enlarged European Union*. Budapest. Open Society Institut, 2004.

⁶³³ Para más información puede consultarse <http://www.romadecade.org>.

la dirección de los *Nacional Action Plans for Social Inclusion* (Planes de Acción Nacionales para la Inclusión Social) de la UE⁶³⁴. Para mejorar la coordinación política, la Comisión Europea también creó en 2004 un grupo de trabajo específico para la comunidad Romaní al que le siguió un Libro Verde sobre “Igualdad y no Discriminación en la UE ampliada”⁶³⁵. En cualquier caso, a pesar de que todas estas iniciativas son positivas para los niños, sigue faltando una perspectiva explícita que se dirija a los mismos en la ausencia de un enfoque que sea más activo para abordar las necesidades de estos grupos. La discriminación de los niños de minorías étnicas se da en los Estados Miembros, limitando el acceso a sus derechos ciudadanos y, entre ellos, el de una educación y atención adecuadas durante su primera infancia. Existe una notable hostilidad hacia los niños de grupos minoritarios, en la medida que ven frecuentemente negado su acceso a niveles elevados de cuidado sanitario, vivienda digna, educación y atención de calidad y ambientes seguros. De hecho, estos niños pueden llegar a pasar grandes cantidades de tiempo en la calle o lugares sin supervisión, expuestos a distintas experiencias de abusos, malos tratos y violencia, variando en función del sexo⁶³⁶.

- **Niños inmigrantes y en busca de asilo:**

En general, bajo la disposición de libre circulación de la *Regulación No. 1612/68*, los niños de trabajadores inmigrantes deben tener garantizado el acceso al sistema educativo del país de acogida en las mismas condiciones que los niños nacionales⁶³⁷. Desde su establecimiento, la Corte Europea de Justicia ha adoptado interpretaciones progresivas de la misma, fomentando el estatus independiente de los niños inmigrantes. En cualquier caso, las provisiones de la *Regulación* están limitadas al acceso a educación y, en este sentido, la Directiva de 1977 sobre educación de los niños de trabajadores inmigrantes iba más allá, reconociendo que su situación en la escuela era distinta de la de los niños

⁶³⁴ EUROPEAN COMMISSION: *Report on the Social Inclusion 2005: An Analysis of the National Action Plans for Social Inclusion (2004-2006) submitted by the 10 member states*. Luxembourg. Office for the Official Publications of the EC, 2005.

⁶³⁵ EUROPEAN COMMISSION: *Equality and non-discrimination in an enlarged EU, Green Paper*, COM (2004) 379 final, Luxembourg. Office for the Official Publications of the EC, 2004.

⁶³⁶ RUXTON, S.: *What about us? Children's Rights in the European Union. Next Steps*. Op. Cit., p. 63.

⁶³⁷ Artículo 12 de la *Regulation No 1612/68* del Consejo de 15 de octubre 1968 sobre *Libertad de Circulación para Trabajadores e la Comunidad*.

nacionales y requería esfuerzos especiales por su parte, apoyando especialmente sus necesidades lingüísticas y culturales; si bien, finalmente la implementación de esta Directiva fue pobre y los informes de la Comisión Europea muestran que muchos de los Estados miembros han fallado en el intento de adoptar las medidas necesarias para alcanzar las provisiones de la misma⁶³⁸.

La UE ha ido adoptando gradualmente toda una política consistente dirigida al asilo y la inmigración, desde que entrara en vigor el *Tratado de Amsterdam* en mayo de 1999⁶³⁹, asegurando la compatibilidad entre las distintas medidas de regulación de la inmigración adoptadas por los Estados miembros. Igualmente, las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere en 1999 tuvieron un impacto decisivo en la política europea de integración de ciudadanos de terceros países acogidos a permisos prolongados de residencia, estableciendo la necesidad de igualar su situación jurídica a la de los ciudadanos nacionales de cualquiera de los Estados miembros incluyendo el derecho a recibir educación. Esta posición se reiteró en los Consejos Europeos de Sevilla en 2002 y Tesalónica en 2003, enfatizando la necesidad de que la política de integración de la UE cubriese la educación y formación lingüística. Por último, el Consejo Europeo de Bruselas de 2003 priorizaba la integración de los inmigrantes legales y las acciones en los terrenos mencionados.

Dentro de este contexto, el Consejo Europeo de la Cumbre de Lisboa del 2000 también hacía alusión específica para su objetivo principal⁶⁴⁰ a la necesidad de hacer realidad la integración de los inmigrantes como un importante elemento constituyente de la política de la UE y, en este sentido, identificaba los sistemas educativos como espacios en los que la integración puede tener lugar. De este modo, para contribuir a la realización del objetivo estratégico definido en Lisboa para 2010, así como a los objetivos comunes del

⁶³⁸ EU NETWORK OF INDEPENDENT EXPERTS ON FUNDAMENTAL RIGHTS: *Report on the Situation of Fundamental Rights in the European Union in 2003*. CFR-CDF.rep EU, 2003. Y *Synthesis Report: Conclusions and Recommendations on the Situation of Fundamental Rights in the European Union and its Member States in 2003*. CFR-CDF.Conclusions.2003.en, 2004. http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/doc/synthesis_report_2003_en.pdf (Consultados en diciembre 2006)

⁶³⁹ Véanse los artículos 61 y 63. Dinamarca no participa en la adopción de medidas de acuerdo con estos artículos. Irlanda y el Reino Unido pueden hacerlo a criterio propio según el artículo 3.

⁶⁴⁰ *Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Lisboa*, 23-24 marzo de 2000.

Consejo Europeo de Barcelona de 2002, se establecieron tres criterios de referencia o resultados concretos a alcanzar en relación con la promoción de la integración y el empleo de la población inmigrante. Estos criterios tienen una indudable relevancia y deberían estimular los esfuerzos de los gobiernos para actuar en beneficio de alumnos con dificultades y, ciertamente, del alumnado inmigrante en particular. Así, desde un tiempo a esta parte, el Consejo Europeo viene recomendando que las acciones para integrar a los niños y niñas inmigrantes en los sistemas educativos se centren en las siguientes áreas:

1. Adaptar el sistema a sus necesidades educativas especiales.
2. Incluir clases en la lengua y la cultura del país de origen en el currículum escolar dominante.
3. Promover la educación intercultural para todo el alumnado.

Asimismo, de acuerdo con los documentos oficiales del Consejo de Europa dispuestos en relación a la educación de los menores inmigrantes durante los últimos treinta años⁶⁴¹, éste recomienda que para las necesidades educativas especiales de los niños inmigrantes requiera especial atención el ambiente cultural en la evaluación de las habilidades y el conocimiento, así como también se refiere a la importancia de redactar medidas de integración de las niñas, más allá de constituir la base de inspiración de las disposiciones legales señaladas en líneas anteriores. Muchos de los países de la UE extienden el derecho a la educación a todos los niños y niñas en edad escolar obligatoria independientemente de su estatus de inmigración. Este derecho toma relevancia en un gran número de medidas legales internacionales, incluyendo la *Declaración de los Derechos Humanos* en su artículo 26 y la *Convención de los Derechos del Niño* de las Naciones Unidas en su artículo 28. Como norma general, todos los niños y niñas en edad escolar obligatoria tienen igual acceso a los servicios escolares y los mismos derechos a asistencia económica. La población escolar que representan los niños y niñas de familias inmigrantes son, en principio, aquellos que se escolarizan en países de origen diferente al suyo, al de sus padres o al de sus abuelos. Pero este marco de referencia incluye una gran

⁶⁴¹ EURYDICE: *Integrating Immigrant Children into schools in Europe*. Bruselas. EURYDICE, 2004. (Anexo 1). Pp. 78-80.

variedad de distintas situaciones legales, incluyendo los refugiados⁶⁴², niños de trabajadores inmigrantes acogidos a la legislación Europea por la que se les considera nacionales de los Estados miembros de la UE o niños nacionales de países terceros con el estatus de residentes de larga duración⁶⁴³. Otros menores inmigrantes que entran dentro de esta población, en concreto, son los hijos de trabajadores de terceros países que no son residentes de larga duración, los menores residentes en situación irregular y los menores de origen inmigrante, no se benefician necesariamente de las disposiciones legales concretas en materia de educación⁶⁴⁴.

En cualquier caso, no todos los países de la UE establecen por ley la obligación de permitir a cualquier niño en edad escolar obligatoria su integración en el sistema educativo, como es el caso de los niños que proceden de familias inmigrantes con un estatus de residencia irregular, es decir, que su situación no está regularizada o legalizada. Bajo la Directiva de recepción de 2003⁶⁴⁵, los niños en busca de asilo político han conseguido acceso a la educación en similares — pero no necesariamente las mismas — condiciones o términos que los aplicables a los nacionales (por ejemplo, que la educación deba ser en centros de recepción de inmigrantes y no debe ser pospuesta por más de tres meses desde la fecha de aplicación de asilo, a menos que se disponga de educación específica en orden de facilitar el acceso al sistema educativo). Existe preocupación en algunos Estados miembros donde la educación es provista junto a los niños nacionales como norma — en Bélgica, Francia e Irlanda — pero la *Directiva* permite la segregación de los niños en asilo político educándolos en centros de recepción, a pesar de que el Consejo Europeo establece sobre refugiados y exiliados que “las necesidades de los niños con asilo político como mejor son atendidas es con educación en escuelas locales, pues ello favorece el contacto normal con otros niños y es lo mejor para facilitar su aprendizaje”⁶⁴⁶.

⁶⁴² Definidos por la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la Naciones Unidas* en 1951 y los demandantes de asilo de acuerdo con dicha convención y con las legislaciones nacionales.

⁶⁴³ Consejo Directivo de la UE 11/486/EEC.

⁶⁴⁴ EURYDICE: *Integrating Immigrant Children into schools in Europe*. Op. Cit., p. 33.

⁶⁴⁵ ECRE: *Laying down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seeker*. Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003. ECRE Information Note on the Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003.

⁶⁴⁶ ACKERS, L. y STALFORD, H.: *A Community for children? Children, Citizenship and Internal Migration in the EU*, Ashgate, Aldershot, 2004. Pp. 129-173.

Asimismo, los procesos para conseguir el estatus de refugiados y con asilo político ponen en peligro el derecho de los niños a sus mejores intereses porque son arduos y solitarios⁶⁴⁷.

- **Niños con discapacidad:**

Algunas acciones se han llevado a cabo en este terreno por la UE para apoyar las oportunidades educativas de los niños discapacitados. El Consejo de Ministros de Educación adoptó en 2003 la *Resolución sobre igualdad de oportunidades para alumnos y estudiantes con discapacidad en educación y formación*⁶⁴⁸. Resulta oportuno hacer referencia a la *Resolución* de 5 mayo 2003 del Consejo de la Unión Europea en la que, atendiendo a diversas regulaciones⁶⁴⁹, se establece la necesidad de tomar nuevas medidas adecuadas y viables para mejorar el acceso de las personas con discapacidad a la educación y la formación invitando a los Estados miembros y a la Comisión, en el ejercicio de sus correspondientes competencias, a adoptar diversas medidas entre las que aquí se consideran más relevantes:

- Fomentar y apoyar la plena integración en la sociedad de los niños y los jóvenes con necesidades especiales mediante una educación y formación adecuadas, y su inserción en un sistema escolar que se adapte [...] a sus necesidades.
- Aumentar, en caso necesario, la prestación de servicios y asistencia técnica a los alumnos y estudiantes con necesidades especiales en educación y formación.
- Facilitar una información y orientación adecuadas para que las propias personas con discapacidad o, en caso necesario, sus padres u otras personas responsables afectadas puedan elegir el tipo de educación apropiado.
- Continuar y, en caso necesario, incrementar los esfuerzos de formación inicial y permanente del profesorado en el ámbito de las necesidades

⁶⁴⁷ Consejo Directivo de la UE 2003/109/EC.

⁶⁴⁸ EUROPEAN AGENCY FOR DEVELOPMENT IN SPECIAL NEEDS EDUCATION: *Euronews on special needs education*, no. 12, otoño 2004.

⁶⁴⁹ Decisión del Consejo de 3 de diciembre de 2001 sobre el Año Europeo de las personas con discapacidad (2003).

especiales con vistas, en particular, a garantizar la disponibilidad de técnicas y materiales pedagógicos apropiados.

- Promover la cooperación europea entre los profesionales implicados en la educación y la formación de niños y jóvenes con discapacidad, para mejorar la integración de los alumnos y estudiantes con necesidades especiales en los establecimientos ordinarios o especializados.
- Proporcionar, en su caso, instalaciones, oportunidades de formación y recursos relacionados con la transición de la escuela al empleo.

A pesar de que algunas acciones habían tenido un impacto positivo, los esfuerzos para promover un enfoque comprensivo de los derechos de los niños discapacitados son insuficientes. En su Informe de 2003 la Red de la UE de Expertos Independientes en Derechos Fundamentales ponía de manifiesto la importancia de la segregación de niños discapacitados de la educación básica en diversos países, incluyendo Chipre, Irlanda y Letonia. Asimismo, exponía que la UE tiene competencia para adoptar medidas prohibiendo la discriminación en la educación bajo el artículo 13 del *Tratado de Ámsterdam* y que tal acción puede ser requerida para que se lleve a cabo bajo el artículo 26 de la *Carta de Derechos Fundamentales* de la UE si ello añadía valor a las iniciativas nacionales. Muchos niños con discapacidad experimentan así, junto a otras formas, la discriminación como resultado del prejuicio o a la falta de interés; además, en muchos casos, son desproporcionadamente más susceptibles a ser confiados al cuidado institucional, sobre todo en el Centro y Este de Europa⁶⁵⁰. Uno de los últimos acuerdos que se puede convertir en una potente herramienta en el ámbito de los niños con discapacidad es la *Convención de los Derechos de las Personas Discapacitadas* adoptada el 16 de diciembre de 2006, tras cuatro años de negociaciones, por la Asamblea General de las Naciones Unidas que entró en vigor el pasado 3 de mayo de 2008, después de ser ratificada por 20 países, y contempla a los niños desde su nacimiento en su derecho a una intervención y diagnóstico tempranos⁶⁵¹.

⁶⁵⁰ EUROPEAN DISABILITY FORUM: *Contribution to the Consultation with Civil Society Organisations for the European Commission's White Paper on Youth Policy*, 23 January 2001.

⁶⁵¹ LANSDOWN, G.: *Promoting the Rights of Children with Disabilities: A guide to using the Convention on the Rights of Persons with Disabilities with the Convention on the Rights of the Child*. London. Save the Children, (en prensa). Pp. 17-18.

- **Niños acogidos al cuidado institucional:**

Se ha dado un cambio respecto a la institucionalización de los niños dada la insatisfacción pública al respecto, los pobres resultados de los niños, el creciente interés de los derechos de los niños y, no en menor medida, los elevados costes de las opciones residenciales. Aunque la magnitud del cambio ha sido muy variable entre los distintos países, su utilización — especialmente las instituciones a gran escala — se ha experimentado un descenso en Europa occidental. En este sentido, una investigación de UNICEF ponía de manifiesto cómo el uso del cuidado institucional ha decaído significativamente desde 1970 y en países como Italia o España desde 1980; no obstante, los niveles son todavía muy elevados en algunos países de la UE donde la modernización ha sido más lenta como en el centro y este de Europa que el proceso de desinstitucionalización sólo acaba de comenzar⁶⁵². Otros estudios sobre las características de estos niños y de las instituciones son preocupantes por el número de menores de 3 años que se encuentran institucionalizados, dada la crítica importancia de la experiencia a esas edades y los efectos negativos del proceso institucionalizador⁶⁵³. Asimismo, existe suficiente evidencia de los diversos motivos y situaciones por los que los niños son institucionalizados a lo largo de la UE y cómo, en algunos países, la no inversión en trabajo preventivo y servicios alrededor de la familia está llevando a un alto gasto en servicios de este tipo. En cualquier caso, parece que se da una tendencia a desinstitucionalizar a la infancia, tendiendo como prioridad la reunificación familiar o un cuidado sustitutivo en otras familias, no obstante en este proceso, como en el de la desinstitucionalización, la CDN debería constituir un referente básico y obligado⁶⁵⁴.

A pesar de que durante el pasado siglo grandes problemas educativos, como la alfabetización y escolarización obligatoria, han sido resueltos en gran parte de Europa, la falta de equidad educativa continúa representando una cuestión patente en los

⁶⁵² INNOCENTI RESEARCH CENTRE: "Children in Institutions: The Beginning of the End?". *Innocenti Insight*. Florence. UNICEF, 2003.

⁶⁵³ BROWNE, K. D. et al.: *Mapping the number and characteristics of children under three in institutions across Europe at risk of harm*. Birmingham. University of Birmingham/World Health Organisation Regional Office for Europe, 2005.

⁶⁵⁴ RUXTON, S.: *What about us? Children's Rights in the European Union. Next Steps. Op. Cit.*, p. 142.

sistemas educativos europeos y es cada vez más difícil de solucionar conforme nuestras sociedades siguen avanzando. Así, a las tradicionales desigualdades educativas derivadas del origen o condición social, las necesidades educativas especiales o el lugar de residencia del alumnado, hoy cabe añadir las que se originan debido a su lugar de procedencia que el fenómeno de la inmigración desencadena en la UE. El problema principal no es sólo el dualismo indeseable que genera esta situación, sino también el sesgo social que conlleva pues, justo aquellos niños de familias que se beneficiarían más, en este caso de la EAPI, son los que tienen más riesgo de quedar excluidos — este es el caso cuando el coste es la razón primordial que se esconde tras la no participación —. Con todo, la principal ganancia de la estimulación infantil temprana estará dirigida por definición a hogares social, cultural y económicamente desaventajados, motivo por el cual una estrategia universal puede producir un alto beneficio tanto individual como social⁶⁵⁵.

El resultado de una buena legislación se ha debido, en el caso de la inclusión educativa en la UE, tanto a la demanda y presión social que se han ejercido desde los sectores directamente más implicados (asociaciones de familiares y de los propios afectados), como a los fundamentos y principios morales, cívicos y democráticos que inspiran la legislación y a nuestra sociedad como son las distintas declaraciones internacionales elaboradas desde la *Declaración de los Derechos Humanos (DDH)* de 1948 en la que se encuentran alusiones a este respecto. En primer lugar, la DDH llama a la razón y a la conciencia en su artículo 1 para llevar a cabo una educación que garantice el pleno desarrollo y ejercicio de la misma para garantizar una sociedad más justa, y ello pasa por encontrarle el sentido desde quien puede más o menos fácilmente alcanzar la plena facultad de ésta, pero, en cualquier caso, sin que sea exigible para disfrutar de unos derechos inalienables para cualquier tipo de persona. Asimismo, se hace explícito el derecho a la vida su (art. 3), pero quizás sería necesario mencionar que la vida a la que se refiere debería ser tan plena y excelente como es la vida normal que viven muchas personas. No obstante, los derechos humanos no son accesibles para todos por igual, cuando se consideran imprescindibles y exigibles en nuestras sociedades, pero sin duda deberían ser primera y plenamente garantizables para poder educar en ellos y regular el funcionamiento de la sociedad. A este respecto, la

⁶⁵⁵ ESPING-ANDERSEN, G.: "A New Gender Contract". En ESPING-ANDERSEN, G., GALLIE, D., HEMERICK, A. y MYLES, J.: *Why We Need a New Welfare State. Op. Cit.*, pp. 68-95.

Declaración Universal de los Derechos del Niño ofrecía dos aportaciones fundamentales como es su primer principio que reconoce el “**TODOS IGUALES, TODOS DIFERENTES**” para que todos los niños disfruten de los derechos que se enuncian “sin excepción alguna ni distinción o discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición, ya sea del propio niño o de su familia”; y la contribución más importante que es la introducción, por vez primera, del concepto de *INTEGRACIÓN* en el principio 5.

La filosofía de todas estas declaraciones ha ido impregnando poco a poco el terreno legislativo, si bien la realidad está todavía lejos de algunas de las pretensiones anteriormente establecidas, se puede afirmar que desde su aparición suponen el marco de referencia para cualquier planificación y desarrollo de la legislación y la política educativa respecto a los niños en riesgo y, por extensión, para cualquier niño. Asimismo, junto con la implicación y la presión de la parte de la sociedad más directamente afectada, han favorecido la evolución vertiginosa de la situación de esta población durante los últimos 50 años. A este respecto, aunque todos los países europeos coinciden en que a los niños más pequeños, al igual que a todos los niños, se les debe dar una oportunidad para desarrollar sus dotes naturales tanto como sea posible y para crecer de forma equilibrada dentro del sistema educativo, queda claro, sin embargo, que existen opiniones opuestas respecto a cuál es la mejor manera de satisfacer sus necesidades. La información existente, en especial la referida a la aplicación de las medidas educativas propiamente dichas, indica que los países pueden situarse sobre un espectro en uno de cuyos extremos se encuentra un enfoque basado claramente en la educación universal y en el otro un enfoque mucho más segregacionista. Por un lado, el primero de estos modelos teóricos se caracteriza por un compromiso muy claro con una política “integradora” y no se utiliza un término concreto de forma oficial para designar a estos niños ni se aplican medidas específicas, desde el punto de vista educativo. Las necesidades de estos alumnos, al igual que las de otros, se abordan a través de una política de educación general basada en un enfoque diferenciado y en la atención prestada a los alumnos a título individual en las clases ordinarias. En el otro extremo, la política de educación especial segregacionista podría describirse como altamente selectiva pues, además de utilizar un término oficial para designar de forma colectiva a estos niños, los criterios para determinar la desviación de

la norma están claramente definidos y, por lo general, se basan en criterios de rendimiento y logros que en ocasiones se combinan con criterios relacionados con los resultados obtenidos en los tests de aptitud. En este modelo, son muchas y muy variadas las medidas específicas que se inscriben en el marco legislativo, mientras que a los niños implicados se les suele reunir en grupos uniformes. El resultado es un modelo teórico concomitante con la existencia de muchos centros especializados en distintos campos. La información disponible indica que ningún país europeo opta radicalmente por este modelo; no obstante, algunos países parecen aproximarse más que otros al mismo. La mayoría de países se sitúa entre estos dos polos y opta por un enfoque que combina medidas de integración en los centros educativos con la formación de grupos separados, especialmente en actividades extraescolares⁶⁵⁶.

Finalmente, en la actualidad, los niños que viven en la pobreza o en situaciones de desventaja social tienen considerablemente menor posibilidad de recibir educación durante su infancia más temprana, en el ámbito formal o informal, de modo que la disparidad en los porcentajes de niños que reciben cuidado en el ámbito formal y de los que lo reciben en el informal son debidos a un acceso diferenciado a los mismos y a la capacidad distinta de permitirse una EAPI digna. Estas últimas desigualdades provocan consecuencias muy caras para la salud, el desarrollo y la educación de los niños. Los mecanismos que mejor pueden actuar para paliar estas diferencias proceden del apoyo y la implicación del sector público, tanto de los agentes políticos nacionales como de las políticas globales.

En la línea señalada, el *Tratado Constitucional de la UE* podría haber ofrecido por primera vez alguna base legal para las políticas de la UE que afectan a los niños pues, en su forma original, incluía legislación, programas y financiación que se centraban de una manera más directa en los derechos y necesidades de los niños. Si bien las referencias a los niños en el documento eran y quedaron muy limitadas, han sido indicativas y pueden resultar muy significativas en las potenciales direcciones futuras del desarrollo político de la UE en esa materia⁶⁵⁷. Asimismo, para algunos, los nuevos

⁶⁵⁶ EURYDICE: *Specific educational measures to promote all forms of giftedness at school in Europe*. Brussels. EURYDICE, 2006. P. 25.

⁶⁵⁷ COHEM, B.: "Improving services for young children: rethinking the role of EU". En DAYCARE TRUST: "Learning with countries: International Models of early education and care. Leading the Vision". *Policy Papers*, no. 4, 2002. Pp. 46-48.

modos de gobernanza como el método de coordinación abierto que ha traído el proceso de europeización del modelo social europeo, pueden constituir el paradigma de activación y, a su vez, de cooperación que pueden contribuir a la transformación de las lógicas de la intervención y la protección social⁶⁵⁸.

En cualquier caso, la referencia a los niños en los *Tratados* no significa que la UE deba implicarse necesariamente más en las políticas que se perciben como propias de los Estados, pero debería permitir una aproximación más coherente a aquellas áreas en las que los niños se ven implicados indirectamente, como las políticas de conciliación con la vida laboral y familiar como ejemplo más evidente. De este modo, a través de una mayor visibilidad de los niños en los *Tratados* de la UE y la legislación se podría obtener un mayor impacto en las políticas que afectan a los niños tanto directa como indirectamente. Igualmente, podría contribuir a implementar las políticas existentes de un modo mucho más completo y significativo y ayudar a que los servicios planificados respondan a las necesidades reales de niños y familias. Por todo ello, hacer a los niños más visibles desde el nivel de la UE puede permitir una perspectiva más completa de muchas áreas políticas. La introducción de medidas de impacto para los niños podría posibilitar la consideración que se debe dar a los niños en otras áreas de la legislación y la política que no está directamente asociada, con los niños pero que, en cualquier caso, impactan en sus vidas. El establecimiento de un Comisionado/Comisario de los Niños de la UE en el futuro podría ofrecer medios de seguimiento de la efectividad de este enfoque. La UE tiene seguramente más interés en el compromiso directo con los más pequeños por lo que sus puntos de vista, sin ser considerados como sus ciudadanos, deben ser valorados de otras maneras y tomados en cuenta en la planificación de su futuro.

⁶⁵⁸ MORENO, L. y SERRANO PASCUAL, A.: "Europeización del Bienestar y Actuación". *Política y sociedad*, vol. 44, no. 2: 3-6, 2007. Pp. 31-44.

Capítulo 9. Situación de la primera infancia y servicios de EAPI en países de la Unión Europea.

9.1 Situación de la primera infancia en la UE.

Se ha podido comprobar que, en los países desarrollados, en general, y en los Estados miembros de la UE, de manera más particular, el bienestar de los niños más pequeños se ha convertido en un tema recurrente al tratar de abordar problemas como la pobreza y la exclusión social del conocido como cuarto mundo. El bienestar y la privación representan distintas caras de la misma moneda desde la perspectiva de los derechos humanos y, en especial, de los niños, es decir, el bienestar puede ser definido como el cumplimiento de los derechos de los niños y la realización de la oportunidad de cada niño de ser todo lo que su potencial alcance en el sentido de sus capacidades (como resultado de sus habilidades, potencialidades y destrezas, y de la asistencia y protección efectivas por parte de su familia, comunidad, sociedad y Estado), de manera que el grado en que ello es alcanzado puede ser medido en términos de resultados positivos de los niños, donde los resultados negativos y la privación apuntan al abandono o descuido de sus derechos⁶⁵⁹. No obstante, desde el enfoque de los mejores intereses de los más pequeños, la situación en los países desarrollados 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 sus necesidades⁶⁶⁰. Además, aunque la primera infancia está reconocida como una etapa decisiva para el desarrollo de los niños, las fuentes de datos comparativos tienden a cubrir a niños mayores a la hora de conceptualizar y medir el bienestar infantil⁶⁶¹.

Aunque desde el establecimiento de los indicadores primarios y secundarios de Laeken han habido propuestas para que los niños sean considerados en orden de ajustar

⁶⁵⁹ BRADSHAW, J., HOELSCHER, P. y RICHARDSON, D.: *Comparing Child Well-Being in OECD Countries: Concepts and Methods*. Innocenti Working Paper No. 2006-03. UNICEF Innocenti Research Centre, Florence, diciembre 2006. P. 8. <http://www.unicef.org/irc> (Consultado en junio de 2007).

⁶⁶⁰ UNITE FOR CHILDREN: "Innocenti Report card no. 8: The Transition to Childcare; Early Childhood Education and Care – An OECD League Table". Background Note, 26/03/2008. Florence. UNICEF, 2008.

⁶⁶¹ BRADSHAW, J., HOELSCHER, P. y RICHARDSON, D.: *Comparing Child Well-Being in OECD Countries: Concepts and Methods*. Op. Cit., pp. 1-19.

dichos indicadores mejor para capturar el bienestar infantil⁶⁶², en el contexto europeo existen pocos estudios que desarrollen un compendio de indicadores desde el enfoque comprensivo de la infancia, y éstos son todavía más escasos en relación con la primera infancia⁶⁶³.

Como se ha venido comentando, la situación concreta de los niños puede aportar evidencias importantes sobre la eficacia de los sistemas de bienestar de manera más general, por ello es necesario abordar una panorámica global de la situación actual de la primera infancia, y de su atención y educación institucionales en el contexto de la UE. Uno de los barómetros más importantes para juzgar la efectividad de los sistemas sociales de bienestar es el modo en que éstos abarcan los problemas de discriminación y exclusión social a los que la población se ve sometida, en especial, los niños⁶⁶⁴. Esta aproximación parte del análisis comprensivo del bienestar infantil similar a la del informe de desarrollo humano del PNUD asociado al enfoque de las capacidades de Amartya Sen en el que se analizan tres dimensiones: el bienestar económico (pobreza infantil), la salud (mortalidad infantil) y educación (tasas de escolarización y resultados académicos); comprobando la interrelación de todas ellas⁶⁶⁵. Sen aporta tres razones para considerar la mortalidad en cualquier estimación del desarrollo humano⁶⁶⁶: en primer lugar, señala la importancia intrínseca de la vida en sí misma; en segundo, la premisa de que otras capacidades son contingentes al estar vivo; y, en tercer lugar, el hecho de que los indicadores de mortalidad ofrecen poderes o empoderan (en el sentido de capacidades) para algunos valores para los que los datos están menos disponibles en la literatura como, por ejemplo, la morbilidad. La estrecha perspectiva de la cohesión económica y social de la UE como mayormente una cuestión de ingresos y oportunidades de empleo nos lleva rápidamente a considerar las diferencias en los resultados educativos entre los países. Sin embargo, la educación tiene numerosos efectos más allá del incremento de los niveles materiales de vida de las personas, pues la enriquece de varios modos dando a las capacidades que alcanzar una serie más amplia de funciones.

⁶⁶² MARLIER, E., ATKINSON, A. B., CANTILLON, B. y NOLAN, B.: *The EU and social inclusion: Facing the challenges*. Bristol. Policy Press, 2006.

⁶⁶³ BRADSHAW, J., HOELSCHER, P. y RICHARDON, D.: "An Index of Child Well-being in the European Union". *Social Indicators Research*, n. 80, vol. 1, 2007. Pp. 133-177.

⁶⁶⁴ PRINGLE, K.: *Children and Social Welfare in Europe*. Buckingham y Filadelfia. Open University Press, 1998. Pp. 1-20.

⁶⁶⁵ *Ibidem*, p. 76.

⁶⁶⁶ SEN, A.: *Desarrollo y Libertad*. Op. Cit., pp. 124-133.

A este respecto, es importante no perder de vista lo que realmente implica para los niños la vida en el último escalón de la distribución de la renta, por ello la cuidadosa medición estadística de la pobreza infantil entre los países de la UE debe ir acompañada del entendimiento de las consecuencias que ello conlleva en la vida cotidiana de los niños. El análisis de la cohesión en la actual o futura UE se beneficiaría de tal contenido, y la terrible situación de los niños constatada a través de dichos estudios permitiría señalar la cuestión de si el derecho provisto por la CDN de adecuar los parámetros a los niveles de vida, dados los recursos nacionales, está suficientemente protegido⁶⁶⁷. Por todo ello, finalmente, un enfoque del bienestar infantil basado en los derechos humanos debería incluir la educación como un elemento clave en las lista de factores a analizar, tal y como la CDN enfatiza como derecho que los países deberían garantizar para desarrollar las habilidades en su máximo potencial desde la igualdad de oportunidades y el principio de equidad. Existe un reconocimiento creciente en todos los países desarrollados del valor de la inversión en la educación preprimaria y los servicios de atención de los niños más pequeños, independientemente de la tradición que éstos sigan, por ello se concluye este capítulo desgajando la situación que, de manera global, presenta la UE como agregado de naciones en su conjunto. Por todo ello, se procederá a analizar, a partir del enfoque de las capacidades mencionado líneas más arriba, el bienestar infantil desde un prisma comprensivo que incluye la situación de pobreza, salud y educación de la infancia en el contexto comunitario.

a) Pobreza infantil.

En los años recientes, la pobreza relativa infantil se ha convertido en un indicador clave para muchos de los gobiernos de los países de la OCDE. En marzo de 2006 el Consejo de la UE ponía de manifiesto la necesidad de priorizar la reducción de la pobreza estableciendo que “los Estados miembros deberían adoptar las medidas necesarias para reducir rápida y significativamente la pobreza infantil, dando a todo los niños las mismas oportunidades independientemente de su origen social”⁶⁶⁸. Por esta razón, la comisión Europea y los Estados miembros han adoptado la pobreza infantil como prioridad

⁶⁶⁷ VLEMINCK, K. y SMEEDING, T.: *Child Well-being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations. What do we know?* Bristol, UK. The Policy Press, 2001. P. 110.

⁶⁶⁸ Ver las *Conclusiones de la Presidencia al Consejo de la UE de Bruselas el 23 y 24 de marzo de 2006*. Párrafo 72.

temática del Método Abierto de Coordinación en la Protección e Inclusión Social en 2007. Muchos Estados miembros han lanzado nuevas políticas y objetivos para abordar la pobreza infantil dentro de los Planes e Informes Nacionales de 2006-2008 sobre Protección e Inclusión Social, no obstante, la implementación de los mismos es muy variable y las disparidades de los resultados permanecen muy acentuadas a lo largo de la UE⁶⁶⁹.

Los esfuerzos de la Unión Europea para controlar su *Programa de Inclusión Social*, por ejemplo, incluyen la pobreza relativa infantil y el porcentaje de niños en hogares con familias desempleadas como los únicos indicadores específicamente relacionados con los niños (estableciendo el límite de la pobreza como la proporción de niños en cada país que viven en hogares con ingresos equivalentes a menos del 60% de la media para cada país). Casi siempre, es la media nacional la que es usada como medida básica de pobreza relativa, pero, desde el punto de vista del niño, se podría argumentar que la base de la comparación debería ser una entidad diferente — la provincia, el Estado, la ciudad o el vecindario —. En cualquier caso, es preciso llamar la atención sobre los problemas de las economías desarrolladas pues, si bien las mismas son mucho más graves precisamente porque sus gobiernos pueden permitirse mejorar el bienestar de los niños más pobres de una manera directa, no es tanto una cuestión de presupuesto como del establecimiento de las prioridades de dichas naciones. La investigación comparativa de los últimos años ha confirmado que se mantienen las amplias variaciones en la extensión de la pobreza infantil entre las naciones en el contexto de los países desarrollados, de modo que, medida en términos relativos o absolutos, la pobreza infantil varía considerablemente, en línea con los estudios precedentes, y la tendencia dominante ha sido el aumento de la pobreza relativa infantil desde mitad de los ochenta hasta mediados de los noventa⁶⁷⁰.

⁶⁶⁹ SOUSA FERNANDES, S. M.: *A Child Rights Approach to Child Poverty: discussion paper*. Op. Cit., p. 6.

⁶⁷⁰ BRADBURY, B. y JÄNTI, M.: "Child Poverty across the Industrialized World". VLEMINCK, K. y SMEEDING, T.: *Child Well-being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations. What do we know?* Op. Cit., pp. 11-32.

Las disparidades regionales en los índices de la pobreza relativa de la UE han influenciado a algunos gobiernos europeos en su convicción de que la UE necesita un proceso de convergencia específico en relación con la lucha contra la pobreza, que pueda eliminar gradualmente estas disparidades y tener como resultado una reducción considerable de los índices de pobreza a lo largo de la UE⁶⁷¹. A pesar de que la UE tiene diferentes fondos destinados a la mejora de la cohesión económica y social entre sus Estados miembros, nuevos desarrollos aspiran a introducir puntos claros de referencia y programas de seguimiento. En este sentido, el Consejo de Lisboa (2000) mencionaba a los niños como un grupo específico a tener en cuenta por sí mismo en relación con el objetivo de reducir la pobreza. Actualmente, los índices de pobreza son generalmente más bajos en países con programas comprensivos de bienestar estatal, si bien es cierto que existen variaciones considerables entre los niveles de pobreza infantil entre las naciones con dichos programas⁶⁷². En cualquier caso, los ingresos del mercado laboral juegan un papel más importante que las transferencias estatales para las familias más desfavorecidas y sus hijos en lo que respecta a la diversidad de los resultados⁶⁷³. Si bien, es un hecho probado que depende de los diferentes mercados laborales y de las políticas de ayuda a las familias, como son los subsidios para servicios de cuidado y educación infantiles, resulta determinante que dicha relación sea estudiada en más profundidad.

Mientras las familias con hijos han compartido las ganancias de una mayor prosperidad en todos los países de la OCDE, las actuaciones han sido bastante decepcionantes en otras áreas y nuevos riesgos se muestran emergentes. De este modo, los riesgos de pobreza se han desplazado, en los años recientes, hacia una tendencia que si no se vigila de cerca amenazará con problemas en los cursos de las vidas de millones de personas. Los niveles de fertilidad han caído no sólo por debajo de los niveles necesarios para la repoblación, si no también

⁶⁷¹ VLEMINCK, K. y SMEEDING, T.: "Introduction". En VLEMINCK, K. y SMEEDING, T.: *Child Wellbeing, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations. What do we know? Op. Cit.*, pp. 1-6.

⁶⁷² VLEMINCK, K. y SMEEDING, M. T.: "What have we learned and where do we go from here?" En VLEMINCK, K. y SMEEDING, T.: *Child Well-being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations. What do we know? Op. Cit.*, pp. 527-545. P. 529.

⁶⁷³ BRADBURY, B. y JÄNTI, M.: "Child Poverty across the Industrialized World". VLEMINCK, K. y SMEEDING, T.: *Child Well-being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations. What do we know? Op. Cit.*, p. 29.

por dejado de los niveles deseados de muchos adultos y, a pesar de que millones de mujeres han entrado en el mundo laboral, las diferencias de género en los ingresos y en los trabajos remunerados y no remunerados persisten en todos los países. Cambios mayores están teniendo lugar en las estructuras familiares y en el mundo del trabajo, y las políticas sociales deben responder, por ejemplo, al riesgo de pobreza (“pobreza relativa”, medida con respecto al 50% de la mediana de ingresos equivalentes) que ha aumentado durante los últimos 20 años entre los niños (menores de 18 años) y sus familias. De media, más del 12% de los niños en los países de la OCDE cayó por debajo del 50% del umbral de la pobreza en el año 2000, con índices en exceso del 20% en diversos países⁶⁷⁴. La variación de la pobreza infantil entre los países de la UE es enorme, abarcando desde el 3% en Finlandia hasta el 21% de Italia o el Reino Unido. Sin embargo, esta referencia subestima cuán engañosa puede ser la renta per cápita como indicador de los niveles materiales de vida de los niños en los confines más bajos del espectro, pues, detrás de la pobreza de ingresos, un número de patologías afecta a pequeñas minorías de niños y adolescentes pero frecuentemente con unas consecuencias terribles y extremas. Parece que no existe una relación obvia entre los niveles de bienestar de los niños y el PIB per cápita sin embargo, una omisión particularmente importante es el nivel de participación de los niños menores de 3 años en programas de educación de la primera infancia para lo cual es difícil disponer de datos internacionalmente comparables. Actualmente, en la UE de los 25, los niños menores de 6 años que viven por debajo del umbral de la pobreza representan uno de cada seis hogares europeos, 17.2%, alcanzando hasta el 20% en países como R.U. o Italia; todo ello a pesar de que en la mayoría de países los subsidios familiares se incrementan con la llegada del primer hijo⁶⁷⁵.

Mientras resulta difícil identificar las causas primordiales de esta diversidad de problemas, algunos de estos riesgos están relacionados con las experiencias familiares durante la infancia, las cuales son ahora mucho más diversas que en el pasado. En diversos países de la OCDE, más de la mitad de

⁶⁷⁴ OECD: *Extending Opportunities: How active social policy can benefit us all*. Paris. OECD, 2005. P. 62.

⁶⁷⁵ EURYDICE: *Early Childhood Education and Care in Europe: Tackling Social and Cultural Inequalities*. Brussels. EURYDICE, 2008. P. 57.

los niños han nacido fuera del matrimonio, de padres o madres solteros, o de parejas sin casar; más niños crecen sin hermanos (en parejas de un solo hijo); y más viven conflictos familiares, con posibilidades de disolución familiar con frecuencia a edades tempranas⁶⁷⁶. Las familias con niños han compartido los beneficios de la prosperidad material en todos los países de la OCDE. Como resultado, los niños disfrutaban hoy de mejor salud y educación de lo que lo hacían sus iguales de generaciones anteriores, mientras el empleo de madres ha aumentado en todos los países, trayendo consigo una independencia financiera para las mujeres y mejor y más seguridad para las familias. Por todo ello, las críticas de estas cifras se han argumentado en el sentido de que la pobreza relativa no es pobreza “real”, apuntando que muchos de los niños que se encuentran por debajo de los límites de la pobreza relativa disfrutaban de un estándar de vida mayor que en ningún tiempo pasado o que la mayoría de los niños del mundo en el presente. Sin embargo, este argumento falla al admitir que en las naciones actuales de la OCDE el límite puntero de la pobreza es el contraste, percibido diariamente, entre las vidas de los pobres y los que viven alrededor de los mismos.

En la primavera de 2007, UNICEF lanzó una evaluación tratando de adoptar un enfoque comprehensivo del bienestar de los niños en 21 naciones del mundo desarrollado que constituye, hoy por hoy, una alternativa a los análisis previos basados en la pobreza de ingresos como una medida aproximada para evaluarla de manera global la pobreza infantil. De este modo, se miden y comparan varias dimensiones categóricas y, concretamente, en lo que se refiere a los países comunitarios este análisis⁶⁷⁷ concluye que:

Los países europeos⁶⁷⁸ dominan la segunda mitad más alta de esta clasificación con los países del Norte de Europa en los primeros cuatro mejores puestos.

⁶⁷⁶ OECD: *Extending Opportunities: How active social policy can benefit us all*. Op. Cit., pp. 64-65.

⁶⁷⁷ UNICEF: “Child Poverty in Perspective: An Overview of Child Well-being in Rich Countries”. *Innocenti Report Card*, 7. Florencia. UNICEF, Innocenti Research Centre, 2007. Pp. 2-10.

⁶⁷⁸ Desde 2004, los países de la Unión Europea han desarrollado una nueva fuente de datos estadísticos conocida como *Community Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)*. EU-SILC persigue convertirse en el referente en las Fuentes de estadísticas comparativas en cuanto a la distribución de ingresos y las condiciones de vida en la UE. Un objetivo principal de la EU-SILC es el de hacer el

Todos los países muestran debilidades que deben de ser abordadas y ningún país figura en el tercio superior para las seis dimensiones del bienestar infantil (a pesar de que los Países Bajos y Suecia cada vez se encuentran más cerca de hacerlo).

Países en los que las políticas han tenido una gran influencia de corte neoliberal como el Reino Unido y los Estados Unidos se sitúan en el último tercio del ranking para cinco o seis de las dimensiones revisadas.

Un total de nueve países, todos en el norte de Europa, han llevado los índices de pobreza infantil por debajo del 10%. Los niveles más bajos de pobreza relativa de ingresos (por debajo del 5%) han sido alcanzados en algunos de los países nórdicos.

La pobreza infantil se mantiene por encima del 15% en las marcas de tres de los países del sur de Europa (Portugal, España e Italia) y en tres de los países anglosajones (Estados Unidos, el Reino Unido e Irlanda).

Todo ello se traduce en una realidad en la que los países nórdicos y del Norte de Europa mantienen los niveles más bajos, mientras que los países del Sur de Europa y de habla inglesa tienden a mostrar los mayores⁶⁷⁹. A pesar de todo, mientras que la clasificación entre los países más ricos varía en función de los enfoques de pobreza relativa o absoluta, el grupo más amplio o en conjunto de los países desarrollados no presenta en absoluto diferencias tan acusadas, lo que no significa que las existentes no puedan ser significativas. Aún en el seno de cada país, la pobreza relativa no revela cuán lejos caen las familias por debajo de los límites de la pobreza o durante cuánto tiempo. Además, la pobreza infantil está basada en los ingresos familiares asumiendo un buen funcionamiento de la

seguimiento de indicadores comunes (los también denominados *Laeken Indicators*) a través de los que la UE ha acordado medir sus progresos hacia la consecución de la reducción de la pobreza y la exclusión social. Además de recoger estos indicadores principales, cada ronda de la EU-SILC también reúne información en torno a un tema particular — a comienzos del 2005, por ejemplo, con información sobre la transmisión intergeneracional de la pobreza —. Para más información sobre la EU-SILC y los indicadores EU Laeken, así como para un mayor análisis de los retos mayores que la UE confronta en torno a los *Procesos de Inclusión Social*, se puede consultar MARLIER, E. ATKINSON, A. B., CANTILLON, B. y NOLAN, B.: *The EU and social inclusion: Facing the challenges*. Bristol. The Policy Press, 2006. O también: BRADSHAW, J., HOELSCHER, P. y RICHARDSON, D.: *An index of child well-being in the European Union*, *Journal of Social Indicators Research*, no. 80, vol.1, 2007. Pp. 133-177.

⁶⁷⁹ MICKLEWRIGHT, J. y STEART, K.: "Child Well-being in the UE and enlargement to the East". En VLEMINCK, K. y SMEEDING, T.: *Child Well-being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations. What do we know? Op. Cit.*, pp. 99-127 y p. 118.

familia en el que los recursos disponibles son asignados con una justicia razonable, es decir, con las necesidades teniendo prioridad por encima de los lujos. Un niño sufriendo privación material aguda causada por la adicción de sus padres a las drogas o el alcohol, por ejemplo, no se tiene en cuenta como pobre si los ingresos familiares son mayores del 50% de la media nacional. Los datos disponibles fallan en la captura de todas las complejidades que entraña la pobreza y privación infantil, resultando incapaces, por ejemplo, de abarcar factores determinantes como la profundidad y la duración de la misma, o las amplias y más extremas formas de privación. La pobreza relativa es por lo tanto un indicador necesario pero no suficiente por sí mismo del bienestar material de los niños y de las necesidades que necesitan ser complementadas por alguna medida de privación; los determinantes socioeconómicos, de la salud o culturales no son una simple cuestión de pobreza, si no una cuestión de en qué nivel de la jerarquía socioeconómica se sitúa cada individuo y cómo ello influencia el nivel de desarrollo y vulnerabilidad de su bienestar a lo largo del ciclo vital. Del mismo modo, puede argumentarse también que estos aspectos puedan considerarse como indicadores del grado de compromiso con los niños de la sociedad en su conjunto.

En cualquier caso, a pesar de la existencia de evaluaciones multidimensionales sobre pobreza infantil desarrolladas por los gobiernos, investigadores y organizaciones no gubernamentales o civiles en una escala nacional, existe todavía una falta de datos adecuados y comparables en el nivel europeo que puede contribuir a la ineffectividad de la reducción de la pobreza infantil, en cuanto a estrategias y resultados de las acciones políticas, pudiendo divergir bastante de los objetivos deseados⁶⁸⁰.

b) Salud y resiliencia Infantil.

La salud y seguridad de los niños se analizan aquí en función de indicadores que son internacionalmente comparables como, por ejemplo, la salud de los niños al nacer. A parte del estado nutricional, otros factores

⁶⁸⁰ SOUSA FERNANDES, S. M.: *A Child Rights Approach to Child Poverty: discussion paper. Op. Cit.*, p. 8.

importantes a tener en cuenta son la situación de marginación y violencia estructural en la que viven tantas familias; el todavía limitado acceso a servicios educativos (tanto de los niños como de sus madres, este último un factor importantísimo) y de salud; la escasez de infraestructuras básicas de saneamiento urbano y agua potable; junto a toda la pléyade de factores estructurales que mantienen las estructuras de poder en detrimento del bienestar de la mayoría de la población señalada. Desde esta perspectiva, observando los determinantes de las desigualdades en materia de salud en el Reino Unido, Donald Acheson y su comité de expertos en su informe para el gobierno británico en 1998⁶⁸¹ concluía que, en la base de la evidencia disponible, no existía duda de que el desarrollo durante la infancia temprana tiene un efecto duradero que afecta a la salud física y mental y al bienestar en etapas posteriores en la vida. De hecho, actualmente es sabido que en algunas regiones del mundo desarrollado que tienen bastante mayor rendimiento o puntuaciones en salud y en lectoescritura, los gradientes socioeconómicos se mantienen bastante estables, demostrando que el desarrollo del cerebro durante los primeros años afecta tanto a la competencia lectora como a la salud⁶⁸².

El primer componente es la salud de los niños al nacer y se atiende al mismo a través de los indicadores de mortalidad infantil (número de muertes antes de edad de un año por cada 1000 niños nacidos vivos) y la prevalencia del bajo peso al nacer (porcentaje de bebés nacidos que pesan menos de 2500g.). El índice de mortalidad infantil (IMI) es un indicador estándar de la salud infantil que refleja una disposición básica de los *Derechos del Niño* que llama a todos los países a “asegurar que los niños disfrutaran de los niveles alcanzables más elevados de salud, incluyendo la reducción de la mortalidad infantil”. Este índice, IMI, refleja en particular en qué medida se garantizan los derechos de los niños en las áreas fundamentales como una nutrición adecuada, agua limpia, sanidad segura, así como la disponibilidad y accesibilidad de los servicios de salud básicos en materia de prevención. La mortalidad infantil ha decaído en todos los países de la OCDE durante las cuatro últimas décadas, pasando de

⁶⁸¹ ACHESON, D.: *Independent Inquiry into Inequalities in Health: Report*. London. The Stationery Office, 1998. Pp. 99-133.

⁶⁸² OECD y Statistics Canada: *Literacy in the Information Age: Final Report of the International Adult Literacy Survey*. Paris. OECD, 2000. Pp. 39-41.

cerca de 30 muertes por cada 1000 nacimientos durante la década de los sesenta hasta menos del 5 por 1000 de nacimientos de niños que no sobrevivieron en 2002, aunque una vez alcanzado este nivel ha demostrado la dificultad para obtener reducciones posteriores⁶⁸³. En los países desarrollados, OCDE, las muertes infantiles han sido reducidas a unos niveles tan bajos que el IMI ya no representa un indicador revelador, no obstante existen diferencias significativas entre el conjunto de estos países a pesar de resultar todos bastante bajos, entre el 3 y el 6 por 1000. En general, las sociedades en las que se dispone de medidas preventivas como la atención obstétrica y los chequeos prenatales han reducido su IMI de manera drástica durante los últimos 80 años por debajo de 5 por 1000 en muchos casos, representando sociedades con la capacidad y el compromiso para garantizar otros componentes críticos para el bienestar y la salud infantil.

El segundo de los indicadores elegidos para representar la salud en la primera etapa de la vida es la prevalencia del bajo peso al nacer pues supone una medida bien establecida para determinar el aumento de esperanza de vida y salud en los primeros momentos de vida y del riesgo mayor en el desarrollo físico y cognitivo durante la primera infancia. Asimismo, se ha asociado también con la salud materna y su posición socioeconómica indicando su bienestar como factor crítico y decisivo para todos los aspectos del bienestar y salud infantiles. Actualmente, la media de la prevalencia del bajo peso al nacer en los países desarrollados es de 7% y en el caso de los países europeos esta cifra incluso se sitúa por debajo para la media europea, alcanzando un máximo del 9% en Hungría u 8% en Portugal y un mínimo del 4% en los casos de Suecia, Finlandia y Estonia⁶⁸⁴. Un tercer indicador para medir la seguridad y la salud infantil es el número de muertes entre los niños y adolescentes de las naciones. En nuestro caso, los países desarrollados han conseguido reducir considerablemente la incidencia de muertes por accidentes y daños de niños y adolescentes y,

⁶⁸³ UNICEF: "Child Poverty in Perspective: An Overview of Child Well-being in Rich Countries". *Innocenti Report Card, 7. Op. Cit.*, pp. 12-18.

⁶⁸⁴ UNICEF: *Estado Mundial de la Infancia 2007: La mujer y la infancia*. Nueva York. UNICEF, 2006. Pp. 106-109.

concretamente, en el caso de Suecia, Reino Unido e Italia este índice llega a situarse por debajo del 10 por 100.000⁶⁸⁵.

Por último, es importante señalar en este terreno otros indicadores, que no se van a recoger en este trabajo, y son aquellos que, sin lugar a dudas, resultan pertinentes para determinar el bienestar infantil de las naciones, pues permiten medir directamente la salud mental y emocional de los menores. En este sentido, 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 social⁶⁸⁶. 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 profesionales⁶⁸⁷. 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 terreno⁶⁸⁸.

c) Educación Infantil.

Al evaluar el bienestar educativo en el ámbito de la infancia, por norma general, se hace referencia al artículo 29 de la *Convención de los Derechos del Niño*, sin embargo, los indicadores que se suelen elegir para evaluar este aspecto pueden reflejar panorámicas que no son realmente fieles a la verdadera realidad en aras de manejar los indicadores disponibles con datos comparables a nivel internacional. De este modo, se evalúan aspectos como el rendimiento escolar a través de estudios como PISA o el gasto del PIB que los países realizan en educación pública y privada, pero los indicadores fuera del ámbito formal y

⁶⁸⁵ UNICEF: “Child poverty in perspective: An overview of child well-being in rich countries”. *Innocenti Report Card 7*, 2007. *Op. Cit.*, p. 10.

⁶⁸⁶ BRAZELTON, T. B. y GREENSPAN, S. L.: *Las necesidades básicas de la infancia. Lo que cada niño precisa para vivir, crecer y aprender*. Barcelona. GRAÓ, 2005. Pp. 122-127.

⁶⁸⁷ ONED: Observatoire national de l'enfance en danger, *Rapport de 2005*. ONED, 2005. <http://www.oned.gouv.fr/documents/Rapport-ONED.pdf> (Consultado en septiembre de 2006).

⁶⁸⁸ RUXTON, S.: *What about us? Children's Rights in the European Union. Next Steps. Op. Cit.*, p. 82.

académico de la educación quedan relegados⁶⁸⁹. Este es el caso de la atención y el educación infantil, especialmente para los más pequeños, a pesar que durante décadas la investigación educativa ha probado el hecho de que las bases para el aprendizaje se construyen en los primeros años de vida y que el esfuerzo por garantizar el mejor comienzo debe comenzar antes de los años de escolarización obligatoria⁶⁹⁰.

La *Comunicación de la Comisión Europea* de septiembre de 2006 “Efficiency and Equity in European Education and Training Systems”⁶⁹¹ 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”; se hace necesaria, por extensión, la importancia de su seguimiento. No obstante, existen pocos estudios comparativos que abarquen la investigación de estos servicios dedicados especialmente a la atención de la primera infancia y, específicamente, en el área de los más pequeños por debajo de tres años dados, entre otros factores, los elevados niveles de privatización de estos servicios que dificultan el acceso a datos fiables y significativos. Además, los estudios hasta ahora realizados se han centrado tradicionalmente en indicadores como la inversión pública y privada o las tasas de escolarización para poder disponer de buenos datos estadísticos a nivel estatal, lo cual facilitaba en gran medida la cuantificación y la comparación de la estructura del gasto a nivel europeo obteniendo una idea aproximada sobre la demanda del cuidado infantil. De este modo, para obtener una visión completa de la situación de la educación y atención de los más pequeños, resulta determinante centrarse en los servicios a su disposición aunque, en este caso, no existan datos estadísticos tan buenos; sea porque éstos no son recogidos sistemáticamente, porque la fragmentación de los programas y su dispersión sobre el territorio dificultan enormemente la tarea comparativa, o ya sea porque muchos de estos servicios son privados o prestados a través de organizaciones voluntarias.

⁶⁸⁹ UNICEF: “Child poverty in perspective: An overview of child well-being in rich countries”. *Innocenti Report Card 7*, 2007. *Op. Cit.*, p. 18.

⁶⁹⁰ UNICEF: “El cuidado infantil en los países industrializados: transición y cambio”. *Report Card Innocenti* N°8. Florencia. Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF, 2008. P. 7.

⁶⁹¹ 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 2006.

Como se ha citado con anterioridad, el informe *Implementation of the Barcelona objectives concerning childcare facilities for pre-school-age children* ofrece el análisis del progreso de los Estados miembros hacia la consecución de los *Objetivos de Barcelona* referente a la EAPI, basándose en los índices de cobertura de la provisión de sus sistemas para el año 2006⁶⁹². Si bien, se aludía también a la precaución que el propio informe señala en relación a las cifras, pues representa el uso de los servicios existentes y no el número de plazas ofertadas en la EAPI formal; del mismo modo, resulta importante diferenciar el índice de cobertura en términos de número de horas ofertadas y el número de horas que los niños pasan en dichos servicios pues, según el informe, determina el alcance de los padres para trabajar a tiempo completo; factor este último que también refleja en buena medida el bienestar de los más pequeños. Si bien, en esta ocasión puede resultar de gran utilidad como una aproximación inicial a la diversidad que caracteriza al mapa global de la situación de la EAPI en la UE.

Tabla 1: EAPI formal por grupo de edad y duración (% de la población para cada grupo de edad) para la UE de los 25 en 2006.

	Niños menores de 3 años		Niños entre 3 años y la edad de escolarización obligatoria		Edad de admisión de escolarización
	Entre 1 y 29 horas semanales	30 horas o más semanales	Entre 1 y 29 horas semanales	30 horas o más semanales	
EU25:	14	12	44	40	-
Alemania	11	7	66	27	6
Austria	3	1	55	16	6
Bélgica	17	23	36	62	6
Bulgaria	:	:	:	:	7
Chipre	7	18	50	37	6
Dinamarca	7	66	16	80	7
Eslovaquia	1	4	10	63	6
Eslovenia	3	26	15	66	6
España	20	19	47	44	6
Estonia	6	12	7	78	7
Finlandia	5	21	21	56	7
Franca	14	17	52	42	6
Grecia	2	8	41	20	6

⁶⁹² EUROPEAN COMMISSION: *Commission Staff Working Document accompanying document to the Report from the Commission to the Council, European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on "Implementation of the Barcelona objectives concerning childcare facilities for pre-school-age children 2008"*. Brussels, 3 de octubre 2008, COM (2008) 598 final. P. 5.

Holanda	41	4	82	7	5
Hungría	2	6	21	58	5
Irlanda	13	5	80	13	6
Italia	10	16	24	66	6
Letonia	2	14	4	56	5
Lituania	0	4	9	47	7
Luxemburgo	14	17	42	16	4
Malta	5	3	32	25	5
Polonia	0	2	7	21	6
Portugal	1	32	9	66	6
Reino Unido	28	5	65	24	5
República Checa	1	1	28	39	6
Rumania	:	:	:	:	7
Suecia	17	27	34	58	7

Fuente: EUROSTAT, 2008.

En 2006, en la UE de los 25, el número de niños por debajo de la edad de escolarización obligatoria se estimaba en aproximadamente 30 millones, entre los cuales el 26% de los menores de 3 años participaban en EAPI formal, mientras que este porcentaje alcanzaba el 84% para niños entre 3 años y la edad de escolarización obligatoria. En el grupo de edad de los menores de 3 años, el 14% asistía a EAPI formal entre 1 y 29 horas semanales, y el 12% lo hacía durante 30 horas a la semana o más. A este respecto, para aquellos niños entre 3 y 6 años, los porcentajes representan el 44% y el 40% respectivamente⁶⁹³.

En general, la participación de los niños es elevada, sobre todo para aquellos entre 4 y 5 años de edad, pero no la máxima; de modo que, a pesar de resultar una señal positiva el hecho de que los índices de participación sean elevados sin suponer una etapa obligatoria, el centro de la cuestión reside en el perfil de aquellos que no acceden a ella y el por qué, ya que existen fuertes posibilidades de que pertenezcan a familias en riesgo y, si este es el caso, la provisión para estas edades no es suficiente en toda Europa⁶⁹⁴. Además, la provisión para los menores de 3 años varía todavía muchísimo de un país a otro y no se reconoce como un nivel educativo propiamente dicho para la sociedad. Todo ello se traduce en una menor implicación de los gobiernos en este tramo

⁶⁹³ EUROSTAT: *Childcare in the EU in 2006*. EUROSTAT, 2008. [http://ec.europa.eu/eurostat/Data/Living conditions and welfare/ Income and living conditions/ Childcare arrangements indicators](http://ec.europa.eu/eurostat/Data/Living%20conditions%20and%20welfare/Income%20and%20living%20conditions/Childcare%20arrangements%20indicators) (Consultado en diciembre de 2008).

⁶⁹⁴ EURYDICE: *Early Childhood Education and Care in Europe: Tackling Social and Cultural Inequalities*. Op. Cit., p. 132.

que se torna inteligible en el modo en que este sector está financiado, muy lejos de la gratuidad, o en la inexistencia de indicadores fiables para medir diversos aspectos en este tramo. Por ejemplo, como la información no está sistematizada en cada uno de los países europeos, EUROSTAT no ofrece información homogénea en cuanto a participación y número centros en la provisión para niños entre 0 y 3 años; si bien, afortunadamente, algunos datos relevantes están disponibles en muchos países donde los servicios tienen un carácter educativo expreso, más allá del componente asistencial, indicando las grandes disparidades en este terreno⁶⁹⁵.

En cualquier caso, existen políticas en este sentido para fomentar el acceso a los servicios disponibles para los grupos más desaventajados en algunos países como los nórdicos que garantizan el derecho a la educación para todos los niños, frente al resto de los países europeos donde, generalmente, la provisión entre 0 y 3 años revela diferencias locales en la medida que los servicios públicamente subvencionados son dirigidos, casi en su totalidad, por dichas autoridades a excepción de algunos países en los que la provisión pública es prácticamente inexistente⁶⁹⁶. Para eliminar o atenuar los efectos que la falta de servicios accesibles pueden tener en las familias con mayor grado de privación, casi todos los países europeos han implementado un plan de ayudas económicas para asegurar la accesibilidad a los servicios de EAPI y compensar los costes de los servicios, como intentos más usuales realizados por los gobiernos para asegurar que los establecimientos tienen en cuenta las necesidades específicas de los niños de grupos vulnerables⁶⁹⁷. Algunas cuestiones futuras, en el sentido que suponen desafíos pendientes, en las políticas de EAPI actuales son: la necesidad de una mayor inversión pública y expansión de los permisos parentales; de 0 a 3 años el volumen de la provisión sigue siendo insuficiente; consideración de una implicación en una verdadera igualdad de oportunidades y equidad en la EAPI; y la participación de los padres que en la práctica continúa siendo escasa e

⁶⁹⁵ EURYDICE: "Educación PrePrimaria". En *Las cifras clave de la educación en Europa 2002*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2002. Pp. 3-4.

⁶⁹⁶ EURYDICE: *Early Childhood Education and Care in Europe: Tackling Social and Cultural Inequalities*. Op. Cit., p. 133.

⁶⁹⁷ ANCHETA ARRABAL, A.: "El cuidado y la educación de calidad durante la infancia como garantía de la igualdad de oportunidades en los procesos de integración del alumnado inmigrante en la Unión Europea". En *Cooperación y grupos vulnerables. Volumen: I*. Valencia. Universidad de Valencia. 2007. Pp. 161-178.

insólita⁶⁹⁸. Con todo, la prestación de servicios para la EAPI es un campo que se halla en plena expansión y que probablemente sea uno de los que tiene más futuro en el terreno de las políticas educativas y familiares en Europa y, por ello, su investigación resulta fundamental.

9.2 Factores contextuales del bienestar infantil en la UE.

Durante las últimas décadas, se han sucedido grandes cambios económicos y sociodemográficos, dando lugar a que el modelo tradicional en el que el hombre era el único asalariado del hogar para mantener a toda la familia haya visto reducidas sus capacidades y se haya debilitado. Como consecuencia de estos cambios, el riesgo de pobreza ha amenazado al incrementarse entre la población en edad de trabajar y, por extensión, entre los niños. Especialmente vulnerables son los niños de madres solteras y de adultos con habilidades laborales limitadas, aunque con muchas variaciones entre las regiones que llevan esta cuestión al terreno de la función de las políticas públicas y, concretamente, a las consecuencias inmediatas que puede tener un sistema de EAPI insuficiente en el contexto nacional⁶⁹⁹. Uno de los ejemplos que mejor ilustra esta argumentación es el de la evolución del nivel de participación femenina en el mercado de trabajo en las últimas décadas. Se trata de un caso paradigmático debido a que, para adentrarse en su explicación, es necesario tener en cuenta no sólo factores de índole económica, relacionados con la evolución general de la actividad y el empleo, sino también factores sociales y culturales, relacionados con los distintos modelos de bienestar social y el tipo de relaciones de género específicas en contextos geográficos e históricos determinados. El objetivo final de tales análisis es mostrar cómo este tipo de variables laborales correlacionan con variables propias de los estudios de género y de los que abordan la problemática de los Estados de bienestar y, por extensión, incumben el bienestar infantil.

El empleo materno ha aumentado en todos los países de manera que, en general, a lo largo de los países desarrollados el mayor número de madres empleadas ha implicado una reducción en la probabilidad de que los niños sufran la lacra de la

⁶⁹⁸ EURYDICE: *Early Childhood Education and Care in Europe: Tackling Social and Cultural Inequalities*. Op. Cit., p. 15.

⁶⁹⁹ SOLERA, C.: "Income transfers and support for mothers' employment: the link to family poverty rise". En VLEMINCK, K. y SMEEDING, T.: *Child Well-being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations. What do we know?* Op. Cit., pp. 459-489.

pobreza. En cualquier caso, atendiendo a los datos de la OCDE⁷⁰⁰, existe una variación elevada en los índices de pobreza infantil para niveles similares de empleo materno que sugiere que éste no es el único factor determinante, si no que igualmente importante es cómo el empleo esté distribuido entre los distintos tipos de hogar, los ingresos de los trabajos remunerados y el apoyo público que se ofrece a las familias con hijos. Mientras que el tiempo transcurrido para el aumento de la participación femenina en el mercado laboral ha variado entre los países, resulta un hecho indiscutible que todos los países han sufrido sus efectos. Sin embargo, se mantienen diferencias muy amplias en los niveles de participación femenina, así como también varían considerablemente los patrones del empleo de las madres, como resultado de las variaciones regionales de estos procesos⁷⁰¹.

En cuanto a la incorporación de la mujer al mundo laboral, cabe señalar que no se ha dado en todas partes con el mismo calendario ni con la misma intensidad, dado que las respuestas y estructuras productivo-económicas han sido muy distintas según los países y las notables particularidades nacionales de los mismos. No obstante, se pueden discernir grandes tendencias cuyo conocimiento nos servirá para situarnos mejor en lo que respecta a nuestro foco de interés. De manera genérica, la etapa desde principios de los años setenta hasta principios de los noventa se caracterizó en la mayoría de los países europeos por la disminución de las diferencias entre las tasas de actividad femeninas y masculinas en el interior de cada país, pero al mismo tiempo fueron aumentado las distancias entre países de manera significativa⁷⁰². Asimismo, a pesar del incremento femenino en este período, las madres de familia seguían mostrando tasas de empleo inferiores a las de los padres en todos los países⁷⁰³. Ya entonces también se revelaban diferencias importantes en las tasas de empleo y el número de horas de trabajo de padres y madres de familia debidas, en gran parte, al impacto directo de la maternidad en el empleo femenino; sin embargo, resultaba imposible juzgar con precisión el significado de esta variable, puesto que no se disponía de datos relativos al alcance de estas diferencias en términos de empleo y de horas de trabajo entre hombres y mujeres antes de tener un hijo a cargo. En la década de los noventa, concretamente en

⁷⁰⁰ OECD: *Extending Opportunities: How active social policy can benefit us all*. Op. Cit., pp. 103-128.

⁷⁰¹ Sólo en España hay empleadas menos de la mitad de las madres con un hijo y en España, Australia, Irlanda e Italia bastante menos de la mitad de las madres trabaja en empleos remunerados. *Ibidem*, p. 70.

⁷⁰² HANTRAIS, L. y LETABLIER, M.L.: *Families and Family Policies in Europe*. London & New York. Longman, 1996.

⁷⁰³ MOSS, P.: *Cuidado de los hijos e igualdad de oportunidades*. Op. Cit., p. 26.

1993⁷⁰⁴, Dinamarca, Finlandia y Suecia eran los países con la mayor actividad económica de las mujeres de 25 a 49 años con unas tasas de un 88%, 84% y 87%, respectivamente. Seguían a estas naciones Francia, Portugal y el Reino Unido. Mientras que Irlanda, España, Italia y Grecia presentaban las tasas de actividad femenina más débiles con un 54%, 55%, 56% y 56%, respectivamente. En cualquier caso, hay que señalar el incremento de las tasas de actividad para las mujeres con niños pequeños desde principios de los noventa pues, aunque en 1995 las madres con hijos menores de 2 años no habían alcanzado el nivel del 50% en Finlandia, Alemania, Grecia y Luxemburgo, en el caso de las madres con hijos de 2 a 7 años las tasas subieron en todos los países europeos con la excepción de Italia⁷⁰⁵. En definitiva, lo que se ponía de manifiesto era que lo que acentúan las diferencias en cuanto a la actividad laboral se refiere era no tanto el género *per se*, sino a la presencia de niños pequeños en los hogares y la estructuración de la sociedad y los sistemas de bienestar⁷⁰⁶.

Para dar una idea completa de la influencia de la vida familiar en la desigualdad, conviene adoptar una perspectiva cuyo alcance abarque la duración de toda la vida, con el fin de evaluar las consecuencias acumuladas a lo largo de los años. En general, por un lado, en Europa las mujeres respecto de los hombres han venido disfrutando de menos oportunidades para acceder al mercado de trabajo, ocupan los puestos de trabajo menos estables y en peores condiciones que sus congéneres masculinos en la mayor parte de los países europeos. Asimismo, las tasas de desempleo femeninas han resultado más elevadas que las masculinas en muchos países, con las excepciones de Finlandia, Suecia y el Reino Unido, de manera que en la actualidad las mujeres tienden más al desempleo que los hombres. Concretamente, en 2005 en la UE⁷⁰⁷ el 7,9% de los hombres se encontraba desempleado frente al 24,3% de las mujeres y, más allá, de este porcentaje de mujeres el 10,4% identificaba los motivos de desempleo con razones personales o familiares; evidencia que se constata en el hecho de que las madres con hijos menores de siete años presenten tasas de desempleo más elevadas que las que no son madres de niños tan pequeños y éstas tasas se eleven si tienen más de un hijo.

⁷⁰⁴ FLAQUER, LI.: *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Op. Cit., pp. 83-86.

⁷⁰⁵ MOSS, P.: *Cuidado de los hijos e igualdad de oportunidades*. Op. Cit., p. 45.

⁷⁰⁶ FUENMAYOR, A.: *Educación Infantil. Costes y financiación*. Op. Cit., p. 32.

⁷⁰⁷ HARDARSON, O.: "People outside the labour market force: Female inactivity rates down". *Statistics in focus- Population and Social Consortium Issue number 18/2006*. EUROSTAT, 2006.

Con todo, el nivel de vida de los hogares con hijos desciende en relación al de los hogares sin hijos, especialmente cuando las ayudas sociales destinadas a cubrir parcialmente los gastos provocados por los hijos apenas compensan la pérdida de ingresos causada por el impacto de las responsabilidades del cuidado de los mismos sobre el empleo de las madres. El cuidado de los hijos, el empleo y los ingresos son tres aspectos ligados muy estrechamente por ello, las políticas en materia de EAPI y los servicios que acompañan a estas políticas pueden afectar de modo importante a la desigualdad de los ingresos, así como a las de género⁷⁰⁸. Recientemente, la Comisión Europea⁷⁰⁹ ha divulgado el resultado de unos estudios según los cuales en los últimos años la brecha salarial entre hombres y mujeres ha permanecido casi inalterada en el 15 por ciento para todos los sectores. Esto ha sido atribuido a un crecimiento económico más lento en la UE y, en especial, a un empeoramiento de las condiciones de los mercados de trabajo en los nuevos Estados Miembros. Además en muchas naciones de Europa las mujeres están desproporcionadamente empleadas en sectores en los cuales los ingresos salariales son más bajos y tienden a disminuir. Por ejemplo, en el Reino Unido el 60 por ciento de las trabajadoras se concentran en 10 tipos de ocupaciones en sectores como: cuidadoras, cajeras, servicios de comida, limpieza y oficinistas. Muchos de estos empleos son proporcionados por pequeñas empresas donde no existen los sindicatos y donde las mujeres tienen menor poder de negociación y menores posibilidades de mejorar su situación económica en comparación con sus contrapartes masculinos.

Esta tendencia continúa manifestándose, así lo señalaba el 18 de julio de 2007 en Bruselas Vladimir Špidla, Comisario de la UE responsable de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, en la presentación del reciente informe *Communication from the Comisión to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Tackling the pay gap between women and men*: “Las niñas obtienen mejores resultados que los niños en el colegio, y aunque en el mercado laboral entran más mujeres con título universitario que hombres, sigue existiendo una diferencia salarial del 15%. Ésta es una situación inadmisibles que

⁷⁰⁸ MOSS, P.: *Cuidado de los hijos e igualdad de oportunidades*. Op. Cit., pp. 46-49.

⁷⁰⁹ EUROPEAN COMMISSION: “On Equality between Women and Men”. *Equality between women and men in the European Union*. Brussels. European Commission, 2005. P. 25.

tiene que cambiar”⁷¹⁰. En este sentido, recientemente se instaba a la Comisión Europea, en el marco de sus mandatos respectivos, a incluir el fomento de la participación de los padres en el mercado laboral, medidas laborales favorables para las familias, la oferta de servicios que permitan asumir actividades laborales, tales como el cuidado de personas dependientes, servicios adaptados a las necesidades personales con responsabilidades en cuanto a la prestación de cuidados que deseen participar en el mercado laboral, guarderías y educación preescolar, prestaciones en metálico y exenciones fiscales⁷¹¹.

De todo lo anterior se desprende que tener hijos afecta a las tasas de actividad de las mujeres de la UE, pero este hecho también se presenta de manera diferencial según los distintos países⁷¹². En la mayoría de los países, la participación de la mujer en el mercado laboral está claramente vinculada a la edad de los niños, mientras que la actividad económica del hombre no se ve afectada por la edad ni el número de hijos y, además, es sistemáticamente mayor que en el caso de las mujeres. Muchas mujeres europeas abandonan el mercado laboral cuando están cuidando de un hijo menor de 3 años, mientras que las mujeres que cuidan de niños entre 3 y 6 años, aunque también presenten índices de participación en el mercado laboral menores, se sienten preparadas para volver a trabajar tan pronto como el hijo más pequeño alcanza los 6 años de edad; este abandono del puesto de trabajo puede ser explicado, en parte, por la falta de provisión de servicios de EAPI para los niños más pequeños⁷¹³. Por ejemplo, en Dinamarca y Portugal las mujeres tienen un nivel elevado de actividad sea cuál sea el número y la edad de sus hijos. Sin embargo, en países como Alemania, Holanda y el Reino Unido es frecuente la discontinuidad laboral de las madres dado que las tasas de actividad descienden a tenor del número de hijos y aumentan cuando las madres vuelven al trabajo porque los hijos se hacen mayores. En Bélgica y Francia las tasas de actividad femenina dependen más del número que de la edad de los hijos, al igual que en España, Grecia, Irlanda, Italia y Luxemburgo donde las tasas de actividad de por sí

⁷¹⁰ EUROPEAN COMMISSION: *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Tackling the pay gap between women and men*. Brussels. European Commission, 2007.

⁷¹¹ *Conclusiones del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, sobre la importancia de las políticas favorables a la familia en Europa y el establecimiento de una Alianza en favor de las Familias* (2007/C 163/01).

⁷¹² HANTRAIS, L.: “Interactions between Socio-Demographic Trends, Social and Economic Policies”. *Cross National Research Papers, Fifth Series, Socio-Demographic Change, Social and Economic Policies in the European Union*, Loughborough. European Research Centre, 1999.

⁷¹³ EURYDICE: *Early Childhood Education and Care in Europe: Tackling Social and Cultural Inequalities*. Op. Cit., p. 12.

bajas tienden a disminuir a medida que crece el número de hijos. Asimismo, las tasas de actividad descenden con la llegada del primer hijo en Finlandia, Alemania, Irlanda, Holanda y el Reino Unido; en casi todos los países de la Unión Europea (salvo en Bélgica y Dinamarca) para madres con dos hijos; y en todos ellos para las que tienen tres, resultando mayor el impacto del tercer hijo que el del segundo. Como consecuencia de estas realidades, en conjunto, las mujeres han sido y son menos susceptibles de comprometerse laboralmente que los hombres y, si encuentran un empleo, no es cierto que puedan desarrollarlo plenamente conforme a sus capacidades, cualificaciones y formación, debido al cuidado de los hijos⁷¹⁴.

En cualquier caso, conviene subrayar que las condiciones de los hombres y las mujeres en el mercado de trabajo están impregnadas de desigualdad, ahora bien esta desigualdad no es inherente a la vida social, ni es inevitable, sino que viene determinada por la sociedad y la relación entre el empleo materno y las políticas de cuidado de los niños pequeños no es lineal, pues, de hecho, son muchos los factores que afectan a los niveles de empleo de las mujeres, como la cultura de género, la condición económica general y la estructura ocupacional. Por ello, no sólo son las fuerzas del mercado, sino también los costes sociales de la reproducción desigualmente repartidos, los que determinan los baremos salariales así como la situación profesional — dos factores fundamentales para evaluar la igualdad frente al empleo —. Es decir, mientras existan las desigualdades en las remuneraciones de los hombres y las mujeres, el derecho a los permisos parentales no ofrecerá una compensación total o casi total porque las pérdidas salariales siempre supondrán un freno para que los hombres contribuyan más en esta responsabilidad de la vida familiar. En toda Europa, la célula familiar y el mundo del trabajo están tan estrechamente unidos, de manera que el cuidado de los hijos es una de las principales causas de desigualdad para la mujer: primero, porque la mujer toma a su cargo una parte importante y desproporcionada del cuidado y educación de los hijos y, segundo, porque el mundo del trabajo no reconoce en absoluto las responsabilidades familiares en su justo valor, especialmente el cuidado de los niños, junto con otras atenciones que generalmente son incumbencia de la mujer⁷¹⁵. Con todo, el reparto desigual de las responsabilidades familiares entre padres y madres implica, en relación a las posibilidades de empleo accesibles para las mujeres, que es especialmente

⁷¹⁴ MOSS, P.: *Cuidado de los hijos e igualdad de oportunidades*. Op. Cit., pp. 56-57.

⁷¹⁵ *Ibidem*, p. 289.

importante ofrecer otras soluciones para remediarlo como las ayudas a las madres de familia o la disponibilidad de servicios de cuidado para los hijos.

En este contexto, las transferencias económicas públicas o los subsidios se han vuelto necesarios para complementar los ingresos del mercado, de hecho, los gastos que conllevan el cuidado y la educación infantil juegan un papel crucial en dos sentidos: el primero, cuánto menor sea el coste de los niños, mayores serán los ingresos finales de las familias (con menor riesgo de pobreza); el segundo, el coste y la disponibilidad del cuidado infantil en el sector de la oferta de empleo materno, especialmente en el caso de los niños con edad preescolar y de las madres mal remuneradas, pues el beneficio neto del empleo puede ser muy bajo e incluso negativo una vez que los costes del cuidado y el trabajo son tomados en consideración⁷¹⁶. El impacto sobre el bienestar infantil de las políticas amigas de las familias (*family friend policies*) no puede ser evaluado fácilmente sin embargo, si los permisos por maternidad son inadecuados o si la cobertura de los servicios de atención y educación infantil es incompleta emergerán inevitablemente desigualdades en el desarrollo y bienestar infantil⁷¹⁷. Asimismo, muchos estudios demuestran que disponer de servicios de educación y cuidado infantil más asequibles incrementa la oferta de empleo materno y, por ello, reduce el riesgo de pobreza para las familias con niños, así como otras políticas como los permisos parentales y la flexibilización laboral para los padres⁷¹⁸.

Los subsidios familiares aumentaron inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, al comparar con el resto de beneficios sociales no salen tan bien parados desde 1970⁷¹⁹. A pesar de que han seguido creciendo en términos reales, han disminuido como parte del conjunto de gastos sociales. En cualquier caso, tanto los subsidios familiares como los dedicados al cuidado infantil han bajado como parte de los salarios brutos a lo largo del tiempo en la mayoría de los países, como así también lo han hecho como parte de los ingresos familiares disponibles. El punto de

⁷¹⁶ OECD: *Extending Opportunities: How active social policy can benefit us all*. Op. Cit., p. 59.

⁷¹⁷ ESPING-ANDERSEN, G.: "Un nuevo equilibrio de bienestar". *Política y sociedad*, vol. 44, no. 2: 3-6, 2007. Pp. 11-30.

⁷¹⁸ SOLERA, C.: "Income transfers and support for mothers' employment: the link to family poverty rise". En VLEMINCK, K. y SMEEDING, T.: *Child Well-being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations. What do we know?* Op. Cit., pp. 462-463.

⁷¹⁹ KAMERMAN, B. y KAHN, A. J.: "Child and family policies in an era of social policy retrenchment and restructuring". En VLEMINCK, K. y SMEEDING, T.: *Child Wellbeing, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations. What do we know?* Op. Cit., pp. 501-525.

inflexión en las inversiones en el gasto público en los niños fue la década de los sesenta, cuando las pensiones y los beneficios sanitarios se expandieron y los gastos atribuidos a estas cuestiones comenzaron a aumentar significativamente como proporción del PIB y como parte de los gastos sociales; tendencia que continuó durante los siguientes 30 años mientras los subsidios familiares e infantiles se quedaron bastante atrás. De modo que los beneficios familiares e infantiles, así como los sanitarios, no se fueron ajustando progresivamente para corresponder con los aumentos del coste de vida, mientras que las pensiones sí se asociaban con los salarios y, frecuentemente, con los precios también, ambos experimentando aumentos significativos en muchos de los países en el período intermedio. A pesar del generalmente limitado impacto de los subsidios familiares en la reducción de la pobreza, los países que construyeron unos paquetes de dichos beneficios conjuntos y diversificados fueron capaces de reducir la pobreza infantil y aumentar los ingresos familiares. Por este motivo, en la década de los noventa, una nueva llamada para recortar el gasto en el bienestar social volvió a emerger. El colapso de las economías socialistas y la Guerra Fría, la expansión de la UE y la emergencia de la nueva economía global junto con la extendida constatación del envejecimiento de la población y otros factores demográficos llevaban a la necesidad de un cambio en el Estado del Bienestar. No obstante, las fuerzas que forjaron esta transformación son bastante contradictorias en la medida que las presiones económicas y sociales necesitaban recortar el gasto social a la vez que las presiones sociales y demográficas llevaban al incremento de la demanda de protección social, resultando difícil llevar a cabo dichos recortes.

Es importante, atender a los datos del gasto social de la OCDE y el Sistema Europeo Integrado de Estadísticas de Protección para entender lo que ha sucedido durante la última década del pasado siglo con los subsidios y servicios familiares e infantiles en la nueva era de la reducción del gasto social, la ideología neoliberal y las economías globalizadas. Los subsidios familiares e infantiles se incrementaron moderadamente como parte de los gastos sociales para toda la UE entre 1990 y 1996 (de un 7% hasta un 8%), mientras que, en contraste con las tendencias anteriores, otros subsidios experimentaron un declive en la parte destinada del gasto social. De hecho, la tendencia general en el gasto en las familias y los niños en los países de la UE y de la

OCDE se vio incrementada especialmente en la segunda mitad de los años noventa⁷²⁰. El gasto público total en las familias tiende, en cualquier caso, a ser bajo en comparación con otro tipo de presupuestos sociales: de media, para 21 países de la OCDE, asciende a menos del 2% del PIB, mientras que en países como Australia, Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Luxemburgo, Noruega y Suecia ascienden al 3% o más representando un nivel marginalmente mayor que en los ochenta. Alrededor de la mitad de los países desarrollados proveen en la actualidad alguna forma de apoyo mínimo financiado asegurado cuando los padres no pueden garantizar dicho apoyo o proveerlo a un nivel adecuado. Las cuestiones con respecto a la conciliación de la vida familiar y la laboral han recibido mayor atención en muchos países también, con una particular atención al apoyo de la educación y el cuidado de la primera infancia y a los permisos parentales y maternos. Asimismo, las transferencias monetarias representan el componente dominante del presupuesto público dedicado a las familias (alrededor del 70%) pues el gasto privado en los beneficios para las familias es también insignificante en todos los países de la OCDE. Finalmente, el gasto en instituciones educativas (públicas y privadas) dedicadas a la educación y el cuidado de la primera infancia representa menos del 0.5% del PIB por término medio, pero es significativamente mayor en Noruega, Dinamarca y Francia.

Con todo, los subsidios familiares e infantiles son bajos en la agenda dentro del contexto de las urgentes políticas económicas, laborales y sociales, pero parecen haber tenido protección en un momento en el que otras prestaciones han sufrido mayor presión. Las prestaciones familiares se han mantenido o aumentado y los permisos parentales han sido ampliados donde existían e incluso recientemente han sido introducidos en algunos países. En algunos países, el declive de las tasas de natalidad ha llevado a mayores beneficios en la renta per cápita, incluso cuando el total de los gastos no ha aumentado o lo ha hecho de manera muy leve. Para el interés de este trabajo, la mayor función de los subsidios familiares continúa siendo complementar los salarios en orden de asegurar que las familias con niños mantienen un nivel de vida adecuado, mientras que los servicios familiares e infantiles están cada vez más vinculados a la ayuda para la conciliación de la vida familiar con la vida laboral o a facilitar la participación femenina en el mercado laboral, a la vez que fomentan el desarrollo

⁷²⁰ OECD: *Extending Opportunities: How active social policy can benefit us all*. Op. Cit., p. 61.

infantil. Las prestaciones familiares varían especialmente por su importancia en los ingresos familiares y en la prevención de la pobreza infantil a lo largo de Europa. En algunos países, especialmente en los nórdicos, los subsidios familiares son generosos, pero incluso sin ellos los ingresos de la mayoría de los hogares son suficientes para proteger a los niños de la pobreza. En el resto de países europeos se dan principalmente dos tendencias: un grupo en el que los subsidios familiares son relativamente escasos y tienen un efecto muy pequeño en la pobreza; otro grupo, donde las prestaciones familiares parecen tener un efecto significativo en la protección de los niños contra la pobreza⁷²¹. Hasta cierto punto, estos efectos positivos para los niños y sus familias han reflejado la influencia de los programas de políticas sociales en muchos de los países de la OCDE. Los beneficios familiares siguen siendo ampliamente universales, sin evaluar sus resultados, más allá del aumento al centrarse en los beneficios. A pesar de cierto mayor uso de los subsidios fiscales como un instrumento de la política familiar y de la infancia, la mayor parte de los subsidios familiares son todavía prestaciones directas, de modo que el gasto en las mismas sobrepasa ampliamente los gastos en los servicios en casi todos los países de la OCDE, con las principales excepciones representadas por los países escandinavos⁷²².

Cuando se hace referencia a la prestación de servicios, dentro de las ayudas familiares, se entiende por ello un conjunto de medidas muy variadas que tienen en común la aportación externa de recursos en forma de servicios o de retribuciones económicas destinadas a las familias. Recientemente, se ha ampliado el desarrollo de diversos sectores de actuación importante: los programas complementarios de excedencia laboral, estudiando disposiciones tomadas para impedir que las interrupciones temporales o parciales de la vida profesional por motivos familiares perjudiquen a las personas que quieran acogerse a estos beneficios, o medidas en la regulación de los horarios, ya sean éstos laborales o escolares, como comerciales y de los organismos de la Administración pública⁷²³. Por último, se encuentran los servicios de atención a la primera infancia, dentro de las medidas de conciliación entre ocupación y familia, y las políticas de cuidados a las personas dependientes, como son los

⁷²¹ IMMERVOLL, H., SUTHERLAND, H. y LOVOS, K.: "Reducing child poverty in the European Union. The Role of Child Benefits". En VLEMINCKX, K. y SMEEDING, T.: *Child Wellbeing, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations. What do we know? Op. Cit.*, pp. 407-432. P. 427.

⁷²² OECD: *Outlook*. Paris. OECD y European Labour Force Surveys. 2002 y 2004.

⁷²³ NAVARRO, V.: "El Estado de Bienestar en España". En NAVARRO, V. (coord.): *La situación social en España. Op. Cit.*, p. 25.

menores, que tratan básicamente de evitar incongruencias y desajustes que compliquen la ejecución de las actividades familiares, ya de por sí bastante difíciles. La evidencia empírica sobre los efectos de los subsidios para el cuidado infantil indica que los más generosos van acompañados de una participación femenina en el mercado laboral mayor. Sin ninguna duda, es un argumento importante para los objetivos establecidos en Barcelona sin embargo, en Europa la disponibilidad y asequibilidad de atención y educación de la primera infancia difiere ampliamente. En algunos países, el cuidado infantil es entendido como un derecho social y ofrecido a unos precios altamente subsidiados. En otros, las subvenciones públicas son limitadas y los servicios de educación y cuidado infantil son sólo ofertados por el mercado privado a unos precios elevados. En muy pocos casos, la disponibilidad limitada de las plazas en servicios asequibles es reconocida como una barrera real para la participación en el mercado laboral, especialmente para las familias de menores ingresos. Aún así las prioridades de algunos otros países para los servicios institucionalizados de educación y cuidado de la primera infancia son limitadas pues la opinión pública se inclina hacia el cuidado en el hogar durante los primeros tres años. En este caso, las facilidades para el permiso parental o los arreglos informales son las alternativas preferidas. En cualquier caso, la tendencia general es que un amplio sector público complemente la oferta disponible en mayor medida que cualquier otro tipo de empresas.

La información adoptada entre los distintos grupos étnicos o socioeconómicos entre los países es todavía más irregular. Allí donde existe, apunta hacia las mujeres siendo menos proclives a adoptar los permisos parentales o tomarlos por períodos más cortos si son: trabajadoras autónomas, trabajan en el sector privado, tienen mayor nivel de educación o mayor nivel adquisitivo. Asimismo, los padres parecen tomar en mayor medida el permiso si sus compañeras tienen un mayor nivel adquisitivo o educativo⁷²⁴. De la investigación existente, más allá del género y de algunos niveles educativos, desafortunadamente existe una ausencia de atención en la investigación de necesidades y circunstancias específicas de aquellos que divergen de la norma, ya sea en términos de empleo, familia o etnicidad. A pesar de todo y afortunadamente, la cuestión de los permisos parentales está ganando terreno como campo establecido en la

⁷²⁴ MOSS, P.: "Review of Policies". En DEVEN, F. y MOSS, P.: *Leave Policies and Research. Reviews and Country Notes*. Brussels. Centrum voor Bevolkings-en Gezinsstudie, 2005. Pp. 1-17. P. 13.

investigación⁷²⁵. Los rasgos distintivos contextuales del permiso parental y que se encuentran interconectados entre sí se definen como los que siguen⁷²⁶:

- Existen diferencias muy amplias en las construcciones epistemológicas y científicas sobre género, parentalidad e infancia que se reflejan notablemente en diferentes ideologías sobre el rol de los padres y de las madres y el modo adecuado de cuidar a los niños pequeños.
- Existen diferencias en el Estado de Bienestar, tanto en ideas sobre su propósito como en la relación entre el ciudadano, la familia y el Estado, y entre las estructuras y las políticas.
- Es un sector que forma parte de políticas nacionales, marcos de intervención y servicios muy diferentes y, dentro de éstos, la posibilidad de los servicios de educación y atención de la primera infancia para niños menores de 3 años.
- Se trata de un tópico pequeño y muy específico pero que puede estar conectado y también influenciado por muchos otros campos como el puesto de trabajo y el mercado laboral, además de la familia y la equidad género (a este respecto destaca el dominio político en el que se encuadran los permisos).
- Existen muchos objetivos y de distinta índole asociados a los permisos parentales.

Durante un largo período de años, el permiso parental ha estado en la agenda política en muchos países en los marcos internacionales. Los cambios del mercado laboral y la composición de la mano de obra han estimulado la demanda de una mayor conciliación de la vida familiar y laboral. Proporcionar a los padres y madres el derecho del permiso laboral por paternidad en orden de facilitar la atención de sus hijos es considerado unánimemente como un elemento importante de las políticas *family-friendly* (amigas de las familias). El permiso parental debe de ser un medio de fomento de la igualdad de género y, como tal, una medida de la agenda política de la UE, en particular para permitir a los hombres y mujeres reconciliar su empleo con las responsabilidades familiares. En este contexto, la cuestión del género está

⁷²⁵ ROOSTGARRD, T.: "Diversity and Parental Leave". En DEVEN, F. y MOSS, P.: *Leave Policies and Research. Reviews and Country Notes. Op. Cit.*, pp. 29-38.

⁷²⁶ DEVEN, F.: "Review of Research on Leave Policies. Major Developments (2000-2004)". En DEVEN, F. y MOSS, P.: *Leave Policies and Research. Reviews and Country Notes. Op. Cit.*, pp. 18-28.

comprensivamente ubicada en el enfoque de la UE en la política de los permisos. La *Directiva de la UE del Permiso Parental*, requiere por ello de un mínimo de tres meses de permiso parental que debería ser como un derecho individual tanto para hombres como para mujeres trabajadores, remunerado en una base no transferible. Pero, más allá de la directiva de la UE de permisos parentales y del objetivo de Lisboa 2000, la diversidad nacional en la política de implementación de los programas de permisos refleja que existen grandes diferencias en las construcciones y creencias en torno a las cuestiones de género, parentalidad e infancia⁷²⁷.

Las políticas de permisos parentales necesitan acompañar una amplia variedad de situaciones en el mercado laboral y, en toda Europa, la estructura laboral ha cambiado bastante, pasando del típico empleo regular a tiempo parcial hacia crecientes modelos de puestos de trabajo atípicos, dependientes, contingentes y no estandarizados. Existen variaciones en el nivel internacional, pero también en el nivel nacional en las condiciones del permiso parental en términos de criterios de elegibilidad, remuneración y duración de los mismos. En cualquier caso, analizándolo desde la perspectiva de cómo el gobierno otorga a los padres y madres la oportunidad de sentirse aliviados del trabajo para afrontar el cuidado de sus hijos conlleva diferencias considerables entre los países en términos de consecuencias de género⁷²⁸. El conocimiento de ello en mayor profundidad refleja la situación común en la manera en que los permisos parentales beneficia a la clase media y el ingreso medio en una familia biparental en trabajos a tiempo completo. No obstante, existe una seria laguna en la falta de interés de las circunstancias específicas y necesidades de distintos tipos de familia como determinados grupos poblacionales, especialmente los trabajadores a tiempo parcial o con trabajos flexibles, los padres o madres solteros o con discapacidad o con niños con discapacidad y las minorías étnicas. Todo ello cuestiona la universalidad de los modelos de permisos parentales y la necesidad de identificar situaciones especiales que son rara vez escuchadas en el debate de la política familiar para identificar si reconocen e incorporan varias dimensiones de diversidad⁷²⁹. Por todo ello, las futuras directivas

⁷²⁷ ROOSTGARRD, T.: "Diversity and Parental Leave". En DEVEN, F. y MOSS, P.: *Leave Policies and Research. Reviews and Country Notes. Op. Cit.*, pp. 29-30.

⁷²⁸ *Ibidem*, pp. 31-32.

⁷²⁹ ROOSTGARRD, T.: "Diversity and Parental Leave". En DEVEN, F. y MOSS, P.: *Leave Policies and Research. Reviews and Country Notes. Op. Cit.*, p. 37.

deberían asegurar que los criterios de elegibilidad para los permisos sean neutrales en cuanto a género y a garantizar el derecho individual de dicho permiso no transferible.

Cuadro 2: Permisos maternales en la Unión Europea de los 27.

Pais	Duración	Periodo Obligatorio	Remuneración
Alemania	14 semanas	6 semanas antes y 8 semanas después del parto	100% de los últimos ingresos
Austria	16 semanas	8 semanas antes y 8 semanas después del parto	100% de la media de los ingresos
Bélgica	15 semanas	1 semana antes y 9 semanas después del parto	En función de la Seguridad Social
Bulgaria	315 días	45 días antes y 95 después del parto	135 días se pagan al 90% de los ingresos medios, el resto al subsidio de la Seguridad Social
Chipre	16 semanas	Sin información al respecto	75% de los ingresos medios de 12 meses
Dinamarca	18 semanas	Ninguno	Según la mayoría de acuerdos colectivos el 100% del salario
Eslovaquia	28 semanas	14 semanas	55% del sueldo base diario hasta un máximo de aproximadamente 500 EUR.
Eslovenia	105 días	28 días antes de la fecha prevista del parto	100% de la media de los ingresos
España	16 semanas, transferibles a la pareja	6 semanas después del parto para la madre	100% de la base calculada
Estonia	140 días	No, pero el beneficio se reduce si el permiso de maternidad se comienza antes de los 30 días de la fecha prevista para el parto	100% de los ingresos medios del año laboral previo
Finlandia	105 días laborables	2 semanas previas a la fecha estimada para el parto	El pago depende de los ingresos anteriores, la cantidad mínima es de 15,20 EUR al día o depende de los acuerdos colectivos
Francia	16 semanas	2 semanas antes y 6 semanas después del parto	100% de los ingresos de los últimos meses
Grecia	17 semanas	7 semanas antes y 9 semanas después del parto	100% del salario mensual previo
Holanda	16 semanas	4 semanas antes y 6 semanas después del parto	100%
Hungría	24 semanas	Recomendadas 4 semanas antes del parto	70% del salario anterior (prestación de baja por enfermedad)
Irlanda	42 semanas	2 semanas antes y 4 semanas	26 semanas son pagadas al 80% d

		después del parto	salario con un límite
Italia	5 meses	2 semanas antes y 3 semanas después del parto	80% de la remuneración media diaria pagada el mes anterior al permiso
Letonia	112 días	2 semanas antes y 2 semanas después del parto	100 % del salario medio
Lituania	126 días	Sí	100% de la media de los ingresos
Malta	14 semanas	4 semanas antes y 6 semanas después del parto	100%
Polonia	18 semanas (el padre puede coger parte)	8 semanas después del parto	100% de los ingresos medios
Portugal	120 días	6 semanas después del parto	100% de la base salarial
Reino Unido	52 semanas	2 semanas después del parto	La empresa paga el 90% del salario anterior las 6 primeras semanas, después la suma global de alrededor de 151 EUR
República Checa	28 semanas	Ninguno	69% de los ingresos medios de 12 meses con límite
Luxemburgo	16 semanas	8 semanas antes y 8 semanas después del parto	100% de los ingresos medios
Rumania	126 días	42 días después del parto	Permiso maternal en base al 85% de lo ingresos medios
Suecia	7 semanas antes y 7 semanas después del parto, hasta que el niño alcanza 18 meses de edad	2 semanas antes o después del parto	390 días son remunerados al 80% del salario, otros 90 días son pagados en la base salarial

Fuente: EUROPEAN COMMISSION, 2008⁷³⁰.

El mes de octubre de 2008, el comisario europeo de Empleo de la UE, Vladimir Spidla, solicitaba la ampliación del permiso de maternidad a 18 semanas dentro de un paquete de medidas propuestas para impulsar la natalidad y facilitar la conciliación entre la vida profesional y familiar⁷³¹. Las iniciativas incluyen la ampliación del permiso por maternidad de 14 a 18 semanas y el aumento de la prestación ligada al

⁷³⁰ EUROPEAN COMMISSION: *Work-life balance package*. MEMO-08-603. Octubre de 2008. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/603&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (Consultado en octubre de 2008). Pp. 3-4.

⁷³¹ COMISIÓN EUROPEA: *La Comisión contribuye a mejorar el equilibrio entre la vida privada y la vida laboral de millones de ciudadanos mediante un permiso de maternidad más prolongado y mayor*. Octubre de 2008. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1450&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=es> (Consultado en diciembre de 2008).

mismo en orden de evitar la penalización económica a las mujeres que tienen niños. En la actualidad, la duración del permiso de maternidad en la UE varía entre las 14 y las 28 semanas (en España es de 16), y puede alcanzar en ciertas circunstancias las 52 semanas, tal y como se puede comprobar en el cuadro 2. La nueva normativa da más flexibilidad a la hora de disfrutar de la baja y sólo obliga a tomar seis semanas justo después de dar a luz, mientras que el resto de tiempo se puede repartir en función de las necesidades de la madre (hasta ahora en muchos países era obligatorio tomar una parte antes del nacimiento). Además, se recomienda a los países que la prestación del permiso maternal ascienda al cien por cien del salario, aunque permite establecer como límite el nivel de una prestación de baja por enfermedad. Con todo, resulta una iniciativa cuyas repercusiones no resultarán imperceptibles en la demanda de EAPI.

9.3 Expansión y desarrollo de los servicios para la educación y atención de la primera infancia en la Unión Europea.

Hasta ahora se ha intentado exponer las tendencias actuales en cuestión de políticas de atención y educación de la primera infancia dentro del marco general de las competencias básicas de las políticas familiares y educativas en el ámbito europeo comunitario y de los Estados de bienestar europeos. En general, los países europeos han venido presentando, y siguen haciéndolo, unas estructuras familiares y unas políticas de EAPI bastante dispares, a pesar de los intentos de diversos procesos de convergencia fomentados desde la UE. Este hecho sin duda ayuda a explicar por qué, aunque las tendencias a largo plazo han podido resultar muy parecidas dirigiéndose hacia los mismos fines generales, en la actualidad, las variaciones entre estas políticas y sus resultados se hacen cada vez más patentes.

Esta diversidad, por extensión, es extrapolable al mapa que imprime la realidad de los servicios de educación y atención de la primera infancia en los países europeos, si bien existen algunos aspectos comunes que permiten la explicación parcial de la misma. En primer lugar, la finalidad subyacente a la provisión de los servicios resulta una aclaración importante que nos puede ayudar a entender las diferencias entre los países. En este sentido, la originaria función de atención y asistencia de la primera infancia ha

influido notablemente en el propio desarrollo de estas políticas, de tal modo que, hoy en día, continua vigente dentro de las políticas familiares y en casi todos los sistemas escolares europeos, en paralelo con otra misión de carácter propiamente educativo. De este modo, por un lado, asegurar el bienestar físico de los bebés es la principal preocupación de muchos países; no obstante, de la información recogida de los estudios es muy difícil o no es posible entender cómo se interpreta la noción de cuidado en los diversos establecimientos de cuidado⁷³². Por otra parte, en algunos países las disposiciones desarrolladas para los niños menores de seis años se consideran como una preparación para su ingreso en el sistema escolar y, por tanto, responden básicamente a criterios pedagógicos; mientras o la vez que, en otros, los servicios de cuidados a los niños están destinados a facilitar la incorporación de sus madres al mercado de trabajo. Además de estas finalidades o funciones asignadas habitualmente a la EAPI de carácter educativo y asistencial, se encuentra, de manera cada vez más destacable por su papel de facilitador de la escolarización primaria, su reciente aplicación como factor de igualación social y estrategia de desarrollo.

En segundo lugar, estos servicios pueden ser prestados directamente por la Administración pública, de manera gratuita o como contrapartida del pago de una tasa, o bien por el mercado, ya sea a precios subvencionados o no dentro de la lógica de la oferta y la demanda. En el primer caso, “su diversidad puede venir determinada por la titularidad pública o privada de la agencia prestadora de los servicios, tanto en lo concerniente a su financiación como a su provisión y/o gestión”⁷³³. Igualmente, en ocasiones, estos servicios pueden ser prestados por el voluntariado o por el sector informal. El hecho anterior explica, en parte, la amplia gama de centros a los que pueden asistir los niños europeos antes de comenzar la Educación Primaria en relación con su competencia; por una parte, los centros que pertenecen al sistema educativo propiamente dicho y, por otra, los centros no escolares que dependen, de manera total o parcial, de administraciones o ministerios que no son responsables de la educación. Lo realmente importante de esta coyuntura es su consecuente implicación en aspectos tan cruciales como, por ejemplo, la formación mínima del personal responsable, pues en el

⁷³² EURYDICE: *Early Childhood Education and Care in Europe: Tackling Social and Cultural Inequalities*. Op. Cit., p. 102.

⁷³³ ANCHETA ARRABAL, A.: “Invertir en el cuidado y la educación de calidad durante la primera infancia para la protección de los derechos del niño”. En NAYA, L. M. y DÁVILA, P. (coords.): *El derecho a la educación en un mundo globalizado. Tomo II*. Op. Cit., pp. 302-308

primer caso ocurre que el personal en cuestión siempre posee una titulación especializada en educación, mientras, en la segunda situación, “el personal no tiene la obligación de poseer un título en educación (como es el caso de las guarderías, las ludotecas o los jardines de infancia, que suelen acoger a niños muy pequeños)”⁷³⁴. Principalmente durante la última década, se ha registrado en muchos países una evolución hacia un nivel de exigencia y de formación más elevado. No obstante, según las recomendaciones del Consejo de Europa, la mayoría de los niños de menos de 3 años son confiados a un servicio de atención particular, a excepción de Dinamarca donde las guarderías infantiles son muy minoritarias (el 4% de los niños). Mientras que las investigaciones han demostrado que en estos servicios las interacciones educativas aumentan cuando el número de niños por adulto disminuye, la organización y la calidad de los mismos resultan ininteligibles a falta de acuerdos sobre los objetivos, métodos y recursos para que los efectos educativos sean realmente positivos y perceptibles.

En cualquier caso, la dualidad de funciones presente en esta 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. Igualmente, los horarios y la disponibilidad de los servicios se organizan desde dos enfoques diferenciados en función del grado de compatibilidad con el horario laboral de los padres, trazando un mapa muy diverso a lo largo de la UE⁷³⁵. De este modo, en muchos sistemas se observa una tendencia a dividir el tramo comprendido entre los cero años y el comienzo de la escolaridad obligatoria en dos períodos que marcan estos dos tipos de programas. En el primero de ellos, generalmente desde el nacimiento hasta los tres años, los servicios que se presentan *asumen* sobre todo una función social, y dependen de Ministerios de Salud, Trabajo y Servicios sociales o equivalentes. En el segundo período, que enlaza con el inicio de la escolaridad obligatoria, los programas que se ofertan asumen funciones educativas y dependen generalmente de Ministerios de Educación. No obstante, en algunos casos como Francia, Dinamarca, Irlanda o Portugal coexisten dentro del mismo país los dos tipos de programas para niños de la misma edad⁷³⁶. Con todo, la tensión entre los dos enfoques, aún prevalentes, sirve como marco de referencia para analizar la

⁷³⁴ EURYDICE: “Educación PrePrimaria”. En *Las cifras clave de la educación en Europa 1999/2000*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000. Capítulo C, p. 45.

⁷³⁵ EURYDICE: *Early Childhood Education and Care in Europe: Tackling Social and Cultural Inequalities*. Op. Cit., p. 13.

⁷³⁶ EURYDICE: “Educación PrePrimaria”. En *Las cifras clave de la educación en Europa 2002*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2002. Capítulo C, p. 8.

EAPI en la actualidad. Muchos países consideran estos servicios (0-2/3 años) como iniciativas con un objetivo económico, de cara al mercado laboral y la conciliación, aunque aun allí se reconoce las dimensiones educativas y socializadoras⁷³⁷. Un tercer factor determinante, es la edad para la que se comienza a ofertar la provisión que varía ampliamente en Europa pues, mientras que en la mayoría de países sea desde el nacimiento (aproximadamente 3 meses de edad en la práctica), algunos lo hacen a partir del medio año o del primer año de edad, fomentando hasta entonces el cuidado de los hijos en el hogar a través de sistemas de beneficios parentales y maternales. En todos los países europeos existe una oferta de Educación Infantil y la asistencia a un centro de este nivel suele ser, casi siempre, voluntaria, con la excepción de dos países consideran este nivel obligatorio para los niños de 4 años de edad: Luxemburgo y el Reino Unido (Irlanda del Norte)⁷³⁸. La edad teórica de acceso a la Educación Infantil varía de un país a otro. Sin embargo, teniendo en cuenta que se ha confirmado el hecho de que la Educación Preprimaria facilita el aprendizaje posterior, es preciso congratularse por el aumento de la asistencia a centros educativos de este nivel aunque, si se mantiene esta tendencia, será conveniente reducir las restricciones que aún impiden el acceso de todos niños a estos servicios. La existencia o no de políticas de obligatoriedad de asistencia en esta etapa es un factor determinante, si no el responsable, puesto que en muchos países la medida política supone el indicio del compromiso de los gobiernos con la educación pre-primaria. Desde algunos enfoques actuales, mediante políticas de asistencia obligatoria, la educación infantil podría convertirse en la educación primaria temprana sin embargo, este hecho tampoco parece ayudar al aumento de los índices globales de escolarización pues, de hecho, en muchos de los países en los que la escolarización en esta etapa es muy elevada, tales medidas políticas no existen y su necesidad es cuestionada⁷³⁹.

En la actualidad, la media de participación en programas oficiales de educación preprimaria de los niños europeos de 3 años es de 74%, el de los niños de 4 años de 87% y el de los niños de 5 años de un 93%. La participación, en cualquier caso, ha

⁷³⁷ EURYDICE: *Early Childhood Education and Care in Europe: Tackling Social and Cultural Inequalities. Op. Cit.*, p. 98.

⁷³⁸ EURYDICE: *Las cifras clave de la educación en Europa 2005*. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2005. P. 49.

³⁰⁷ ANCHETA ARRABAL, A.: "El cuidado y la educación de calidad durante la infancia como garantía de la igualdad de oportunidades en los procesos de integración del alumnado inmigrante en la Unión Europea". En *Cooperación y grupos vulnerables. Volumen: I. Op. Cit.*, pp. 176-177.

aumentado durante los últimos años: desde 2000/2001 la participación de los niños de 3 años ha aumentado una media del 10% y, paralelamente, lo ha hecho la inversión en el sector entre 2001 y 2004. Por todo ello, en cuanto al problema del acceso — al menos en cuanto al volumen de la oferta — ha sido resuelto para los niños de 5 años, pero ciertamente este no es el caso del grupo entre 0 y 3 años de edad, ni si quiera de los niños de 4 años en algunos países, y esta falta de oferta es más aguda en las áreas rurales⁷⁴⁰. Es razonable, pues, conjeturar que dichas diferencias han condicionado los tipos de enfoques organizativos y pedagógicos adoptados para cada grupo de edad. Por ello, en esta sección, cada aspecto que se considera diferenciadamente se tiene en cuenta con las provisiones dirigidas a los niños más pequeños por debajo de los 2-3 años y aquellos mayores, entre 3 y 6 años, y al final los colectivamente conocidos como nivel preprimario y, en muchos países, el nivel ISCED-0 formal⁷⁴¹.

Tradicionalmente, los servicios para atender a los niños menores de tres años han recibido menor atención en la mayoría de los países, aunque la suficiente provisión es considerada una prueba de fuego en las políticas de gobierno referentes al favorecimiento de la igualdad de oportunidades para mujeres. De manera que, en muchas ocasiones, los servicios para niños menores de tres años se perciben como el adjunto de las políticas del mercado laboral presentando las agendas de desarrollo muy débiles, sobre todo en lo que respecta a los estándares de calidad que los Estados disponen en sus regulaciones aunque sea desde sus sistemas de sanidad o de seguridad social⁷⁴². Tan sólo muy recientemente se ha llegado a formular la cuestión de este tipo de servicios como una posibilidad, ofrecida tanto a los padres como a las madres, para conciliar trabajo remunerado y responsabilidades familiares, no como un mal menor o en caso de necesidad, sino como una condición y una experiencia normales. De este modo, los servicios de atención a niños entre 0 y 3 años han sido considerados recientemente como una condición básica para conciliar la ocupación y la vida familiar y promocionar una mayor igualdad de género en el mercado laboral. Sin embargo, en sus inicios estas medidas fueron destinadas a clases menos pudientes, niños huérfanos o de madres obreras concebidas como servicios de guardería pública dentro de políticas sociales de beneficencia o asistenciales para ciertos males menores de la sociedad.

⁷⁴⁰ EURYDICE: *Early Childhood Education and Care in Europe: Tackling Social and Cultural Inequalities*. Op. Cit., p. 14.

⁷⁴¹ Ibidem, p. 91.

⁷⁴² FLAQUER, LI.: *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Op. Cit., pp. 83-86.

Desde principios de los años sesenta, dado el aumento progresivo de la participación de madres con niños pequeños en el mercado laboral, se amplió el abanico de apoyos a subsidios directos e indirectos, desgravaciones fiscales y a la provisión de plazas públicas. Una década más tarde las plazas públicas de este tipo de servicios seguían poco desarrolladas puesto que la mayoría era todavía gestionada por el sector privado, sin embargo las siguientes décadas llevarían a un cambio determinante como es el de ser abarcadas por el Estado de Bienestar⁷⁴³. De este modo, los Estados han ido asumiendo progresivamente su responsabilidad pública, parcial o completa, en los servicios para niños entre 0 y 3 años con una clara tendencia a incrementarlos, tal como se puede comprobar en la siguiente tabla.

Tabla 2: Comparación de la cobertura de los servicios de EAPI para los niños entre 0 y 3 años de edad en algunos países europeos, entre 1994-2004.

	Porcentaje de niños 0-3 años en servicios con carácter público en 1994	Porcentaje de niños 0-3 años en servicios regulados legalmente en 2004
Alemania	Occidental 2	8.6
	Oriental 50	
Austria	3	10
Bélgica	30	27.6
Dinamarca	48	83
España	2	14.8
Finlandia	21	35.7
Francia	23	27
Grecia	3	-
Holanda	8	29
Irlanda	2	15
Italia	6	18.7
Noruega	40	44
Portugal	12	25
R.U.	2	26
Suecia	33	66

Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos de la Red de Atención Infantil de la CE (1996), de la OCDE (2004) y en España del MEC (curso 2004-2005)⁷⁴⁴.

⁷⁴³ OECD: *Starting strong I: Early Childhood Education and Care. Op. Cit.*, pp. 139-213.

⁷⁴⁴ ANCHETA ARRABAL, A.: "La atención a la primera infancia y el Estado de Bienestar en Europa". En AMEI: *Memoria del Congreso Mundial "Educación de la Infancia para la Paz"*. Op. Cit., pp. 701-731. P. 725.

La primera impresión que al observar la tabla 2 es doble: por una parte, se comprueba que el nivel de cobertura de los servicios públicos de atención infantil varía considerablemente de un país europeo a otro; por la otra, fijándonos un poco más al comparar los datos según los períodos, la tendencia general es que la cobertura de estos servicios ha aumentado en casi todos los países que se incluyen en la tabla. Además, según se puede apreciar en la tabla 2, a principios de los noventa los países que se hallaban mejor situados en el campo de la educación preescolar son los mismos que hoy día lo continúan estando, los países nórdicos, aumentando de manera considerable en todos ellos y hasta casi duplicándose o haciéndolo en el caso de Suecia y Dinamarca. Sin embargo, si se tiene que destacar avances considerablemente espectaculares durante dicha década se debe llamar la atención sobre países como Reino Unido, Irlanda o España que han realizado grandes progresos. Si bien, conviene señalar que las informaciones referentes a mediados de los noventa sólo incluyen la educación preescolar y las guarderías financiadas o reguladas públicamente por lo que puede ofrecer una imagen distorsionada de estos tres países donde la provisión privada representa un sector tan importante del total de la oferta disponible. De cualquier modo, existen otros aumentos considerables que han conseguido triplicar o duplicar la cobertura de esta etapa como es el caso de Austria, Holanda, Italia y Portugal y el sector privado en ellos no es tan representativo. Situación que contrasta con la amplia cobertura que existía en la antigua República Democrática Alemana (tabla 2) donde las organizaciones voluntarias y, en última instancia, la Administración local ofrecían servicios para mejorar la educación de los niños.

Cuando se atiende a la realidad de los servicios de EAPI para los niños entre 3 y 6 años de edad parece que el concepto de acceso universal está generalmente aceptado en la UE, y la tendencia hacia una provisión universal en esta etapa se ha visto reforzada con los objetivos establecidos por la UE en Barcelona (2002) tal y como se puede comprobar en tabla 3, pues un año antes del comienzo de la Educación Primaria obligatoria, aproximadamente las tres cuartas partes de los niños en los países de la Unión Europea están matriculados en el nivel ISCED-0⁷⁴⁵ formal, teniendo en cuenta

⁷⁴⁵ La Educación Pre-primaria incluye, según la International Standard Classification of Education (ISCED, Clasificación Internacional Estándar de Educación), los programas comprendidos en la institucionalización de la educación y las actividades de aprendizaje para los individuos antes de su entrada a la educación primaria que ofrecen actividades de aprendizaje intencionadas y estructuradas en una escuela o centro (en oposición al hogar) para infantes de al menos 3 años de edad.

que la edad con la que los niños pueden comenzar este nivel educativo varía de un país a otro. Más de la mitad de los países europeos tienen una participación masiva (más del 80%) en Educación Infantil a partir de los 3 o 4 años de edad. Concretamente, en el conjunto de la UE, alrededor del 90% de los niños de 4 años de edad asiste a un centro de alguna de las modalidades institucionales vigentes más representativas de la EAPI que se presentan en algunos de los países que componen la UE⁷⁴⁶.

Tabla 3: Comparación de las tasas de escolarización de los niños entre 3 y 6 años de edad en los servicios de educación preprimaria en la UE entre 1996 y 2006.

	Porcentaje de niños 3 años en 1996	Porcentaje de niños 3 años en 2006	Porcentaje de niños 4 años en 1996	Porcentaje de niños 4 años en 2006	Porcentaje de niños 5 años en 1996	Porcentaje de niños 5 años en 2006
Alemania	53.4	72	78.3	86	81.9	87
Austria	30.7	44	72.7	83	90.7	94
Bélgica	97.7	99	98.7	99	98.4	99
Dinamarca	59.6	83	80.4	93	80.3	92
España	61.3	95	98.7	100	98.6	100
Finlandia	27.4	36	32.4	45	37.9	53
Francia	100	101	100	103	100	101
Grecia	12.5	-	54.1	57	77.8	~82
Holanda	0.1	0	98.7	73	98.6	100.2
Irlanda	3	2.3	51	1.5	98.4	0.8
Italia	~85	100	~87	102	~89	99
Noruega	57.8	77	67.6	84	72.6	87.7
Portugal	43.7	61	54.4	81	66.7	91
R.U.	46.6	50	92.1	95	99.6	0
Suecia	55.2	79	61	83	66.2	85

Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat, de la Base de datos de Educación de la OCDE (1996) y OCDE (2006), y en España del MEC (curso 2004-2005)⁷⁴⁷.

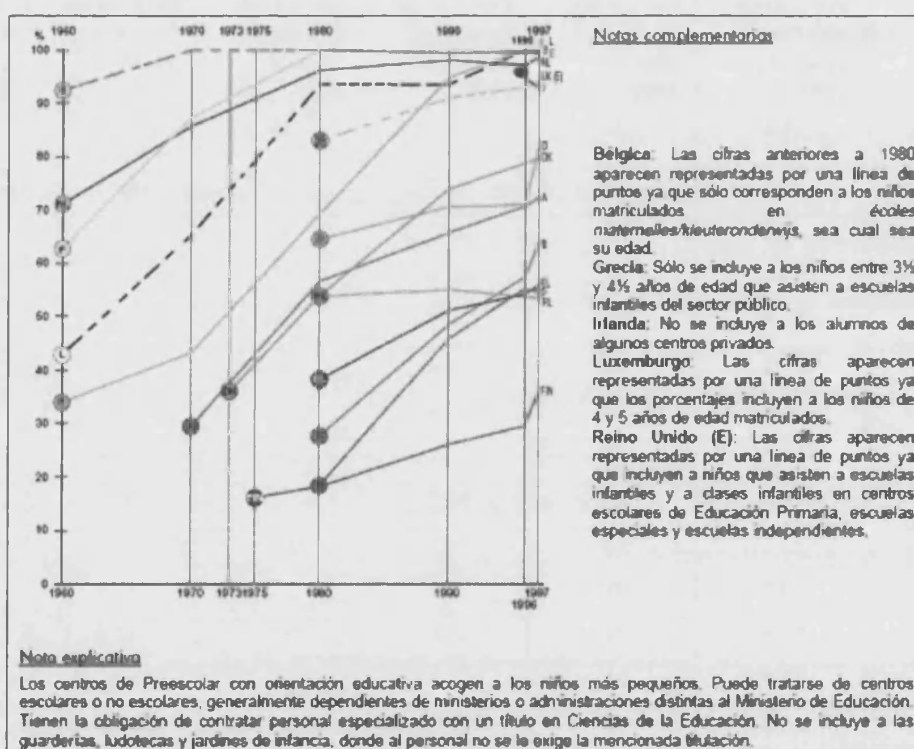
Así pues, se puede comprobar a través de la tabla 3 que en la amplia mayoría de los países de la UE, previa a su ampliación reciente primero a 25 y en 2007 a 27 miembros, han aumentado los niveles de escolarización, en especial para los niños de 3

⁷⁴⁶ EURYDICE: "Educación PrePrimaria". En *Las cifras clave de la educación en Europa 2002*. Op. Cit., p. 2.

⁷⁴⁷ ANCHETA ARRABAL, A.: "Expansió i desenvolupament dels serveis d'atenció i educació de la primera infància a la Unió Europea des d'una perspectiva comparada". *Temps d'Educació* no. 34. Universitat de Barcelona, 2008. Pp. 127-142. P. 134.

años y con un número creciente de niños de 4 años que se matricula en Educación Preprimaria, aunque las tasas de participación en Educación Preprimaria dependen de la oferta disponible que suele ser, al menos, desde los 3 o 4 años de edad. Asimismo, al atender a la evolución de las tasas de participación de los niños de 4 años se reflejan diversos niveles de oferta, aunque la tendencia general en casi todos los países europeos muestra un aumento del número de niños de 4 años matriculados en Educación Infantil, tal y como se puede observar en el siguiente gráfico:

Gráfico 2: Índices de participación de los niños de 4 años de edad en centros de educación preescolar con orientación educativa, en porcentajes desde 1960 a 1997.



Fuente: Eurydice (2000).

En cualquier caso, atendiendo a la evolución de esta participación con más detalle y profundidad desde 1959/60 hasta 1999/2000, los índices de participación aumentaron en momentos diferentes según los países. De manera que de entre los países que actualmente cuentan con unos índices más elevados, las tasas de Francia se incrementaron de forma notable en los años 60 y 70, mientras que en Dinamarca y España, este aumento corresponde a los años 70 y 80; además en Dinamarca, España, Austria, Portugal, Finlandia y Suecia los índices de participación se han multiplicado por más de dos desde 1970, y en Bélgica, la participación ya era elevada en 1960;

asimismo, entre los países que actualmente presentan tasas de participación bajas o moderadas, Austria (80%) duplicó su tasa en los años 70 y en Portugal, el gran aumento tuvo lugar en los años 80. Con todo, “en 1997 los índices de participación de los niños de 4 años de edad en centros de Preescolar con orientación educativa superaban el 50% en todos los países de la Unión Europea, a excepción de Finlandia, donde se situaban en torno a una tercera parte de la población infantil de 4 años”⁷⁴⁸ y los índices de participación más elevados (por encima del 90%) se encontraban en Bélgica, España, Francia, Italia y los Países Bajos. En 1999/2000, por término medio, nueve de cada diez niños de 4 años de la UE asistían a centros de Preprimaria con orientación educativa y las tasas de participación superaban el 70% en todos los países de la UE, salvo en Grecia, Irlanda y Finlandia. Los índices de participación más elevados (más del 90%) correspondían entonces a Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Italia, Países Bajos y Reino Unido. Igualmente, en 2001/02, todos los niños de 4 años estaban matriculados en Educación Infantil en Bélgica, España, Francia, Italia, los Países Bajos y el Reino Unido. Tradicionalmente, Bélgica, Francia y los Países Bajos tenían una participación del 100%, mientras que las cifras de España (especialmente) y del Reino Unido muestran un gran aumento de las tasas de participación desde 1979/80. En Dinamarca el aumento de la participación fue también significativamente acusado, ya que la tasa de participación apenas sobrepasaba el 50% en 1979/80. En todos los demás países, salvo Finlandia, más de dos tercios de los niños de 4 años estaban matriculados en Educación Infantil en 2001/02. En este grupo de países, Portugal y Suecia presentaban así el mayor aumento, pasando de un porcentaje algo superior al 18% en 1979/80 a un 78,7% y un 77,8%, respectivamente, en 2001/02. En cambio, menos de la mitad de los niños de 4 años estaban matriculados en Educación Infantil en Finlandia en 2001/02.

De esta forma, desde hace unos años, la asistencia de niños de 4 años de edad a un centro de Educación Preescolar con orientación educativa es relativamente alta en la mayoría de los países europeos. Sin embargo, “en la mayoría de los países de la UE, varía de una región a otra el porcentaje de niños de 3 años de edad que asisten a centros de Preescolar con orientación educativa”⁷⁴⁹. Así, en Francia, con unos porcentajes que alcanzan el nivel más alto, es donde se observan las menores diferencias, dado el arraigo

⁷⁴⁸ EURYDICE: “Educación PrePrimaria”. En *Las cifras clave de la educación en Europa 1999/2000*. *Op. Cit.*, p. 43.

⁷⁴⁹ EURYDICE: “Educación PrePrimaria”. En *Las cifras clave de la educación en Europa 2002*. *Op. Cit.*, pp. 3-4.

de la escolarización precoz, mientras que en el Reino Unido se observan diferencias regionales importantes, oscilando entre el 20% y el 84%. De todos modos, tal y como se comprueba en la tabla 3, en casi la mitad de los países europeos, se observa una participación masiva (superior al 80%) en la Educación Preprimaria a partir de los 3 años de edad (Bélgica, España, Francia, Italia e Islandia) o de los 4 años (Dinamarca, Alemania, Países Bajos y Reino Unido). En los demás países la matrícula de Educación Preprimaria aumenta a medida que asciende la edad de los niños. Así, en Grecia, Austria, Portugal y Noruega se aprecia una participación masiva a partir de los 5 años de edad, mientras que en Suecia esto ocurre a partir de los 6 años.

En este contexto, puede decirse que, de manera general, en la actualidad la gran mayoría de los niños que reside en los países de la Unión Europea acude a la escuela primaria habiendo tenido ya algún tipo de experiencia escolar previa en cada uno de los sistemas de atención o educación de la primera infancia. Si bien, en la mayoría de los países de la UE el nivel de provisión de servicios para los niños menores de tres años es relativamente bajo, sobre todo, contrastando las existentes para los mayores de tres años y, además, en todos los países aumenta el carácter escolar de estos servicios a medida que la edad de los niños se acerca a los seis años. Paradójicamente, la asistencia a centros de Preescolar no está directamente relacionada con las necesidades de las madres que trabajan fuera de casa en cuanto al cuidado de sus hijos, sin embargo, “la matrícula en centros de Preescolar se relaciona, en parte, con la oferta existente de manera que, en los tres países en los que la oferta educativa de Preescolar es generalizada (Bélgica, Francia e Italia), el porcentaje de niños de 3 años que asisten a centros de Preescolar con orientación educativa es mucho mayor que el porcentaje de madres de niños de 3 años que realizan un trabajo remunerado”⁷⁵⁰. Este último factor, parece ser ahora una cuestión predominante, pues merece la pena considerar que, a lo largo de todos los países europeos, hay aproximadamente un 15% más de niños de 3 años escolarizados que madres de niños de 3 años que trabajen⁷⁵¹, indicando claramente que es demasiado simplista relacionar la participación con el empleo femenino y que es asumible cómo el verdadero rol educativo de las instituciones preprimarias está cada vez más reconocido — al menos con respecto a los niños de 3 a 6 años — desde que las

⁷⁵⁰ EURYDICE: “Educación PrePrimaria”. En *Las cifras clave de la educación en Europa 1999/2000*. Op. Cit., p. 50.

⁷⁵¹ EURYDICE: *Early Childhood Education and Care in Europe: Tackling Social and Cultural Inequalities*. Op. Cit., p. 66.

madres y padres confían sus hijos a los mismos aun cuando no participan en el mercado laboral. La consecuencia inmediata de todas estas divergencias es la inequidad que se genera en el acceso a este tipo de servicios, pues la cobertura de la demanda de EAPI no se da si quiera dentro de los propios países, dada la significación de las diferencias intranacionales entre las áreas rurales y urbanas⁷⁵². Las barreras de participación son variadas: el acceso a los servicios para la primera infancia deben ser tratadas con cautela en la extensión de los factores por los que algunos niños corren el riesgo de quedar excluidos de los servicios de EAPI que pueden llegar a darse a la vez. Los factores de exclusión más comunes son la asequibilidad y los déficits en la provisión, así como la decisión de los padres de cuidarlos en casa. Del mismo modo, los sistemas de seguridad social pueden actuar como una barrera indirecta en el acceso de los niños a la EAPI, como, por ejemplo, determinados subsidios para el cuidado infantil que fomentan el cuidado en el hogar porque son incompatibles con los permisos parentales al ser usados como una extensión de los mismos.

Por todo ello, la accesibilidad de los servicios es uno de los elementos clave de la justicia social y la inclusión en esta etapa y garantizar el acceso a los servicios de EAPI, especialmente a los sectores más desaventajados de la sociedad, es uno de los principales retos para cualquier política dirigida a integrar a los niños desde su edad más temprana. La accesibilidad puede ser medida — y alcanzada — en la base de la diversidad económica, geográfica, social y cultural, así como sus parámetros. El impacto de cada uno de esos factores es mayor cuánto más limitada es su oferta. En la mayoría de los países, los servicios de cuidado infantil para los niños más pequeños — desde el nacimiento hasta los 2 o 3 años — no son universales y, como consecuencia, se establecen prioridades de acceso. Las diferencias en el estatus, desarrollo y tradiciones entre los distintos tipos de provisión para los niños por debajo de los 3 y 2 años de edad y los niños mayores (a menudo entre 3 y 6 años) son muy significativas⁷⁵³. En este sentido, aunque las políticas generales dependen de las medidas políticas desarrolladas en cada contexto, el acceso preferente para determinados grupos de la sociedad se establece, normalmente, en la base de varios criterios como la situación económica, geográfica y cultural. De este modo, en algunos casos la población de este gran grupo se

⁷⁵² *Ibidem*, p. 84.

⁷⁵³ EURYDICE: *Early Childhood Education and Care in Europe: Tackling Social and Cultural Inequalities*. Op. Cit., p. 106.

concentra en los últimos años y ello supone, en la práctica, que los niños de más temprana edad tienen en la realidad niveles menores de escolarización. Las políticas, en cualquier caso, se ven desbaratadas por barreras culturales y sociales como la preferencia por el cuidado maternal en el hogar o la falta de familiaridad con los procesos de inserción o matriculación — una desventaja que no es fácil de solucionar y que puede excluir a ciertos grupos —. De mayor importancia resultan los factores que se han resaltado en la revisión de la literatura científica del capítulo 2 como distintivamente relevantes para la efectividad de los programas de EAPI, especialmente su habilidad para adaptar a los niños de grupos en riesgo. No obstante, a pesar de que la cuestión de la integración de estos colectivos comprende todos los aspectos estudiados, las medidas puestas en marcha de manera específica para facilitar la integración de estos niños y la participación de los padres y la colaboración de las familias no se cubren como indicador en la literatura especializada⁷⁵⁴.

En la Europa actual alrededor del 12%, uno de cada ocho, hogares cuidan de un niño menor de 6 años, en países como España esta cifra supone hasta un 15%. A ello se añade la evidente existencia que determinados grupos de riesgo, variables en su distribución entre los países europeos, como las familias monoparentales que constituyen una media del 9%, alcanzando hasta el 20% en algunos países como Reino Unido; los niños sin nacionalidad perteneciente a la UE que suponen el 3% de los niños menores de 6 años; o los niños que viven en el umbral de la pobreza y representan uno de cada seis hogares europeos, 17%, alcanzando hasta el 20% en países como R.U. o Italia⁷⁵⁵. A todo ello se añade que el desempleo para padres y madres de niños menores de 6 años pone de manifiesto cómo en los hogares monoparentales se evidencia el concepto de riesgo acumulativo para los mismos⁷⁵⁶. Del mismo modo, casi uno de cada seis hogares con niños menores de 6 años en Europa vive por debajo del umbral de la pobreza, a pesar de que en la mayoría de países los subsidios familiares se incrementan con la llegada del primer hijo⁷⁵⁷. Si a todo ello le se añade la situación de los niños y niñas pertenecientes a grupos vulnerables, como a los que se ha hecho alusión en apartados anteriores, el resultado es que en muy pocos países los índices de

⁷⁵⁴ *Ibidem*, p. 91.

⁷⁵⁵ EURYDICE: *Early Childhood Education and Care in Europe: Tackling Social and Cultural Inequalities. Op. Cit.*, p. 133.

⁷⁵⁶ *Ibidem*, pp. 61-62.

⁷⁵⁷ EURYDICE: *Early Childhood Education and Care in Europe: Tackling Social and Cultural Inequalities. Op. Cit.*, p. 57.

escolarización del alumnado en los primeros años de esta etapa del aprendizaje representa fielmente la demanda educativa real que presentan estos colectivos.

Los costes de estos servicios constituyen un verdadero factor de equidad y los países europeos financian o cofinancian su provisión para los mayores de 3 años, con algunos países que no requieren ninguna contribución de las familias, mientras que para los más pequeños en todos los países las familias han de contribuir de algún modo a los costes. Por todo ello, no se puede obviar que, aunque “en la mayor parte de los países de la UE (y de la AELC/EEE) el acceso a centros escolares de Preescolar y otros centros del sector público es gratuito, en el sector privado, con frecuencia los padres deben realizar una aportación económica”⁷⁵⁸, fuente de desigualdad que erosiona la deseable cohesión social de la UE. Si bien, en conjunto en Europa, el apoyo económico adicional para los establecimientos y el personal de EAPI está frecuentemente dirigido a los niños más mayores (3-6 años) y las autoridades centrales son el modo más común; además, ningún país combina esta ayuda con los planes de incentivos para el personal profesional⁷⁵⁹. Por este motivo, en muchos países las autoridades públicas ofrecen plazas de EAPI subvencionadas desde una edad muy temprana, frecuentemente desde el final del permiso maternal, aunque ello no signifique necesariamente que la demanda de las plazas comprendidas entre dichas edades esté así totalmente cubierta⁷⁶⁰. En este sentido, algunas medidas muy innovadoras se han emprendido en relación con la cobertura del mapa de la demanda desarrollando el mismo de manera electrónica, establecido por el ministerio en forma de página web, mostrando el porcentaje de todos los servicios y listas de espera para marcar los índices de acceso entre municipios y con la esperanza de promover su aumento⁷⁶¹.

A menudo las autoridades locales son completamente responsables de decidir cómo organizar los servicios financiados. En muchos otros países, el modelo de EAPI es mixto o separado y la provisión para los más pequeños está sujeta a la gran variación local en muchos países, dado que la capacidad de planificación de la EAPI para niños entre 0 y 3 años es responsabilidad de las autoridades locales como proveedor principal

⁷⁵⁸ EURYDICE: “Educación PrePrimaria”. En *Las cifras clave de la educación en Europa 1999/2000*. Op. Cit., p. 54.

⁷⁵⁹ *Ibidem*, p. 127.

⁷⁶⁰ EURYDICE: *Early Childhood Education and Care in Europe: Tackling Social and Cultural Inequalities*. Op. Cit., p. 75.

⁷⁶¹ *Ibidem*, p. 83.

de los servicios. No obstante, algunos países, generalmente los países nórdicos, tienen una garantía universal para financiar la EAPI, independientemente de la gestión de los servicios, mientras la mayoría de países europeos no lo ofrece. Allí donde dicha garantía no existe, las plazas, que a menudo son escasas, son ofertadas en función de distintas pautas como, por ejemplo, el estatus laboral de los padres para el acceso de los niños menores de 2 años que supone el criterio comúnmente más extendido o incluso el único; ello demuestra la supremacía del cuidado infantil por encima de la función educativa y del equilibrio de la conciliación de la vida familiar en cuestión de lo que tiene que ver con la EAPI para los más pequeños, a pesar de que la fuerza de este criterio varíe entre los distintos países⁷⁶². Todo ello perpetúa la existencia de la brecha entre la oferta de plazas públicas y privadas para la EAPI y el volumen real y potencial de usuarios, además de “la consolidación de la doble red de centros educativos y asistenciales que fomenta la desigualdad de oportunidades educativas desde la base del aprendizaje que suponen los primeros años de vida”⁷⁶³.

En la mitad de los países, la regulación de estos servicios está autorizada desde el nivel nacional y el resto por las autoridades regionales o locales, en cuyo caso, se presentan dos alternativas: los criterios o niveles se determinan de acuerdo a directrices decididas en el nivel nacional o el local. Estos criterios dicen, sin lugar a dudas, más sobre los criterios de financiación de las instituciones que sobre los métodos para organizar los grupos en los centros⁷⁶⁴. Sobre las normas de seguridad y salud, la mayoría de los países cuentan con requerimientos legales para los servicios de provisión de EAPI. En algunos países, la no adherencia a dichos requisitos puede conllevar la clausura de los centros o la retirada de la financiación pública, aunque estos criterios no están especificados, a excepción de algunos países y, entre ellos, España que regula las características acústicas, de ventilación e iluminación disponibles⁷⁶⁵. Con todo, a excepción de los países nórdicos, Bélgica, Francia y los Países Bajos, allí donde la responsabilidad para determinar el tamaño de los grupos de niños se delega a las autoridades locales o a la institución, la mayoría de los países establece alguna forma de

⁷⁶² EURYDICE: *Early Childhood Education and Care in Europe: Tackling Social and Cultural Inequalities*. Op. Cit., pp. 79-81.

⁷⁶³ CARBONELL i SEBARROJA, J.: “¿Qué se ha hecho del 0-3?”. *Cuadernos de Pedagogía* (Barcelona CissPraxis), 320, 2003. P. 3.

⁷⁶⁴ EURYDICE: *Early Childhood Education and Care in Europe: Tackling Social and Cultural Inequalities*. Op. Cit., p. 95.

⁷⁶⁵ *Ibidem*, p. 97.

regulación sobre el tamaño y la ratio de los grupos para la provisión de EAPI de los niños entre 2 y 3 años en instituciones que pertenecen al nivel ISCED-0⁷⁶⁶. De este modo, las medidas específicas para niños considerados en riesgo funcionan sólo en algunos países (éstas abarcan tanto un incremento del número de profesores empleados, como en Bélgica o en Francia donde las mismas se integran dentro de un área de acción prioritaria), la incorporación adicional de asistentes o personal de apoyo (como Irlanda o Chipre) o la reducción del número de niños por aula (como en el caso de nuestro país). No obstante, la situación es muy diferente con respecto a las normas de grupos de edad pues, en el caso de países donde la información está disponible, los índices son menores que aquellos establecidos para servicios de niños mayores, donde un adulto es responsable de menos de 10 niños en casi todos los países⁷⁶⁷. Finalmente, el modo en que los centros funcionan, particularmente en su horario de apertura, pueden tanto facilitar y ampliar el acceso — si opera en un sistema rotativo — o limitarlo — si lo hace a tiempo parcial —⁷⁶⁸.

En todos los países se han implementado medidas dirigidas a prevenir las dificultades educativas de los niños en situación de riesgo de manera que, en la mayoría, la intervención se ha dirigido a grupos siguiendo criterios económicos, culturales y sociales, aplicando una variedad de enfoques que no son exclusivos entre ellos:

- Educación especial de lengua, mayormente para refuerzo de la segunda lengua, pero, en ocasiones, para la lengua materna. Los más comunes son los programas compensatorios o la provisión de un especialista de apoyo para los niños mayores (3-6 años) de la educación preprimaria.
- Designación de personal extra en los centros ordinarios que acogen a todos los niños pero que también pueden admitir a niños con dificultades.
- Provisión de centro o secciones separadas para grupos específicos: niños de padres desempleados, refugiados, gitanos, minorías étnicas, niños en circunstancias específicas como orfanatos o aquellos separados de su familia por motivos de causa mayor.

⁷⁶⁶ EURYDICE: *Early Childhood Education and Care in Europe: Tackling Social and Cultural Inequalities. Op. Cit.*, p. 93.

⁷⁶⁷ *Ibidem*, p. 95.

⁷⁶⁸ EURYDICE: *Early Childhood Education and Care in Europe: Tackling Social and Cultural Inequalities. Op. Cit.*, p. 89.

Estas estrategias básicas son aparentemente para proveer más fondos adicionales de apoyo a los centros de EAPI para la provisión de servicios de grupos en riesgo en Europa: la asistencia financiera adicional y/o el personal adicional (forma más extendida); incentivos económicos para los empleados que trabajan con niños en riesgo en establecimientos donde la mayoría de los niños son de grupos en riesgo y apoyo económico adicional de las autoridades locales del nivel central teniendo en cuenta los factores demográficos y socioeconómicos. Uno de los indicadores que sin duda determina la participación de los niños en los servicios de EAPI es la nacionalidad de los pequeños. A este respecto, hay que señalar que los datos e información demográficos pueden representar un obstáculo más que un instrumento esclarecedor puesto que no tienen en cuenta las diferencias derivadas de los procesos de adquisición de la nacionalidad que pueden existir entre los países y que, por lo tanto, pueden restringir su comparabilidad⁷⁶⁹. En la UE, alrededor del 5% de los residentes en países de la UE no tiene la nacionalidad y éste porcentaje representa el 3% entre los niños menores de 6 años, pero ello puede estar distorsionado en función de los elevados niveles de no respuesta o información pedida en los casos de regularización y nacionalización de los individuos⁷⁷⁰.

Anteriormente, se ha examinado en otros apartados de este trabajo que la legislación de la Unión Europea no contempla ningún derecho a la educación para los menores inmigrantes que se encuentran en situación irregular dentro de su territorio y, para los que se encuentran, depende del país de acogida pues existen algunos casos — Dinamarca, Irlanda y Reino Unido — que son recurrentes en lo que se refiere a no acogerse a las políticas de integración de los inmigrantes de la UE. Dentro de estas políticas de la UE y de las que cada Estado miembro desarrolla en el nivel nacional, otro de los factores decisivos para garantizar la equidad de oportunidades educativas de los menores inmigrantes, concedido previamente el derecho a la educación, es la distribución del alumnado de manera no uniforme entre las zonas rurales y las urbanas. Añadir, para finalizar, que dentro de las zonas urbanas, más densas siempre en población, las diferencias también se registran con la condensación del alumnado inmigrante en determinados centros generando situaciones educativas muy dispares

⁷⁶⁹ EURYDICE: *Early Childhood Education and Care in Europe: Tackling Social and Cultural Inequalities. Op. Cit.*, p. 55.

⁷⁷⁰ *Ibidem*, p. 56.

entre ellos, al constatarse casos como el de nuestro país con una concentración creciente de este alumnado en la red pública frente a la privada, provocando de este modo peligrosos procesos de estigmatización social⁷⁷¹.

Con todo, respecto a garantizar el derecho de los niños/as inmigrantes que se encuentran por debajo de la edad obligatoria, pocos países fomentan su acceso a la educación. Los casos de España y el Reino Unido (Inglaterra, Gales y Escocia) son los más comprometidos al respecto pues, en ellos, existe el deber legal de ofertar las suficientes plazas en educación pre-primaria. De este modo, tanto para los residentes no españoles como para los menores “elegibles” (todos los residentes de 3 y 4 años en Escocia y todos los de 4 años en Inglaterra y Gales) del Reino Unido se fomenta la escolarización de estos menores. En este sentido, el enfoque adoptado en España y el Reino Unido para intentar garantizar cada año la oferta de plazas suficientes en esta etapa educativa con la creación de nuevas plazas escolares es muy alentador pues se realiza al margen de los derechos de residencia o el estatus de inmigración de estos niños/as. Además, de ofrecer apoyo adicional según las necesidades evaluadas en función del origen étnico y del contexto socioeconómico, España y Reino Unido son en la actualidad los precursores de una práctica que, sin duda, debería representar un ejemplo a considerar en el futuro de las políticas de integración educativa de los niños de colectivos inmigrantes para los países miembros de la Unión Europea. Sin embargo, no se puede obviar la labor de los países miembros que ya caminan a favor de la integración educativa de este colectivo y de aquellos países que diseñan medidas para lograr la equidad de oportunidades en educación y se dirigen a grupos vulnerables, definidos en función de indicadores socioeconómicos, entre los que desafortunadamente también figuran en muchas ocasiones estos menores. A este respecto, en Bélgica, Francia, Finlandia y Suecia no se discrimina a los menores extranjeros en cuanto a su admisión en las guarderías se refiere, mientras que en Lituania, los menores inmigrantes pueden asistir a guarderías o a grupos preparatorios de pre-primaria si así lo solicitan. En Dinamarca o Suecia los niños en edad de educación pre-primaria, cuya lengua materna no es ni el danés ni el sueco, reciben apoyo con vistas a aprender esos idiomas antes de comenzar el colegio. Las medidas de apoyo casi siempre se ofrecen en función

⁷⁷¹ ANCHETA ARRABAL, A.: “Protecting equity of educational opportunities in the Early Childhood within a Europe of knowledge and education”. En *Changing Knowledge and Education, XII COMPARATIVE EDUCATION SOCIETY IN EUROPE CONFERENCE*. Granada. Grupo Editorial Universitario, 2005. Pp. 245-260. P. 259.

de las “necesidades” a todos los alumnos inmigrantes con derecho a la educación, independientemente de su estatus particular de inmigración o residencia. La mayoría de países no distingue entre los derechos de las distintas categorías de menores inmigrantes. Bélgica, Francia y Luxemburgo aplican medidas específicas a los denominados “recién llegados”, en líneas generales, menores que acaban de incorporarse al sistema escolar y que carecen o poseen un conocimiento muy limitado de la lengua de instrucción. Asimismo, el énfasis en la oferta de apoyo lingüístico está presente en muchos otros países. Tres países (la República Checa, Eslovenia y Eslovaquia) reservan sus medidas de apoyo específico para los demandantes de asilo y menores refugiados. Finalmente, entre otras medidas para la integración escolar de los menores inmigrantes, se encuentra la información estructurada sobre las actividades que se llevan a cabo en la educación pre-primaria o infantil destinada a las familias. En algunos casos, la información general de los sistemas educativos incluye a los más jóvenes en cuanto a la oferta para pre-primaria se refiere como sucede en Finlandia y Suecia⁷⁷². Asimismo, se realizan esfuerzos para reconocer institucionalmente la importancia de la educación en esta etapa como sucede en muchas de nuestras Comunidades Autónomas en España. Una medida ejemplar es el caso de los Países Bajos, donde una de las campañas del Forum para el Desarrollo Multicultural tiene como objetivo animar a los padres inmigrantes a que sus hijos participen de la oferta de pre-primaria para inscribirlos lo antes posible en los centros de preprimaria⁷⁷³.

Hasta el momento se ha tratado de explicar el significado general que se descubre tras la intervención de los Estados de bienestar europeos en materia de la educación y atención de la primera infancia. Para ello, tras delimitar este vasto terreno dentro del sistema educativo y, concretamente, en lo que se refiere a su institucionalización, se ha pasado a dos aspectos básicos como son atender a la cobertura de la demanda de servicios por parte de la sociedad para poder pasar a explorar qué está implicado en dicho proceso para armonizarlo con los principios del Estado del bienestar. Si éste está por la labor de armonizarlos deberá concebir la equidad de todos los seres humanos y de sus conciudadanos de manera que deje espacio suficiente para el reconocimiento de que todos no tienen las mismas capacidades

⁷⁷² EURYDICE: *Integrating Immigrant Children into schools in Europe. Op. Cit.*, p. 35.

⁷⁷³ UNESCO: *Enrolment gaps in pre-primary education: The impact of compulsory attendance policy*. Paris. UNESCO, 2004.

adquiridas o potenciales y que la igualdad de oportunidades implica equidad de posibilidades de revelar diferencias, algunas de las cuales pueden resultar superioridades, que necesitan para su desarrollo distintos tipos de educación, lejos de la legitimación de las posibles formas de la misma⁷⁷⁴. Si, hasta el momento, la inteligencia es hereditaria y las posibilidades educativas están determinadas por el entorno familiar y social de los individuos, la correlación entre la clase social y el tipo de escuela será cada vez mayor entre los niños⁷⁷⁵.

En este último sentido, a pesar de que el cuidado infantil y la educación de la primera infancia han continuado aumentando desde el sector de la oferta, existen desigualdades en el acceso a los servicios de EAPI, en general, según la oferta que los gobiernos de los distintos países avalan y, en particular y dentro de esta oferta, dentro de sus propios sistemas de gestión más o menos centralizados dando lugar a diferencias según las autoridades regionales o locales entre las instituciones y los centros encargados de dispensar estos servicios. Igualmente, ya se pone de manifiesto la existencia de desigualdades entre las clases sociales que repercuten en las diferencias en el acceso a la EAPI y, dentro de ellas, cómo éstas se agravan dependiendo del carácter formal o informal de estos servicios. Asimismo, es evidente que en el caso de añadirse el factor pobreza a todos estos factores, las desigualdades limitan enormemente el arduo trabajo que ya supone garantizar el derecho a la educación de los menores en edad de escolarización obligatoria. En nuestros días, junto con todos los hechos anteriores, el fenómeno de la inmigración plantea todavía más agravantes y, concretamente en el caso de la UE, se pone de manifiesto cómo existen distintos grados de equidad entre las desigualdades que los inmigrantes ya sufren como colectivo en función de su estatus. Ciertamente, algunos países invierten más que otros en los niños y son los mismos que también lo hacen más en los niños más pequeños, pero no está claro qué argumentos pueden dirigir exitosamente a los países que están invirtiendo poco para asignar más recursos. En algunos países el argumento moral es poderoso desde la perspectiva de la lucha contra la pobreza, así como la de los derechos de los niños, pero donde éstas no existen queda mucho por decir y por hacer desde el argumento actual de la OCDE con respecto a la necesidad de facilitar el empleo femenino en los países con

⁷⁷⁴ ANCHETA ARRABAL, A: "Las Políticas de Atención y Educación de la Primera Infancia en los Estados de Bienestar Europeos". *Opciones Pedagógicas* nº 35, 2007. Pp. 138-158.

⁷⁷⁵ MARSHALL, T. H.: "Social selection in the Welfare State". En HALSEY, H., FLOUD, J. y ANDERSON, C.A.: *Education, Economy and Society*. New York. Free Press, 1961. Pp. 148-164.

reestructuración económica. Un sistema de atención de la primera infancia moderno debe tener una infraestructura estable, incluyendo requisitos mínimos y financiación y sin ser tan vulnerable a los vaivenes políticos actuales, es decir, institucionalizándose a través de un sistema análogo al sistema público educativo para que la calidad de los servicios no sea en detrimento de la solvencia de los padres.

Se ha tratado de describir las iniciativas políticas y los servicios que hacen posible un sistema de bienestar infantil, y de encajarlas en el contexto histórico actual determinado. Se puede concluir cómo resulta clave, para su buen funcionamiento, que los Estados de Bienestar garanticen el establecimiento de nuevas plazas que, a su vez, crearían nuevos puestos de trabajo para profesionales docentes, especializados en este tipo de atención. Para ello, estas políticas deben entenderse en términos de equidad, más allá de su carácter natalista tan enfatizado desde la esfera política. Carácter que se debe, en parte, a la exitosa contribución de las políticas familiares de algunos países garantizando la combinación ejemplar de las altas tasas de ocupación femenina, hogares de dobles rentas (y, así, riesgo bajo de pobreza) y fecundidad bastante alta. En cualquier caso, la combinación que estos regímenes de bienestar consiguen mediante sus políticas es virtuosa y sus principios básicos están impregnando cada vez más las tendencias comunitarias, pues desde las diferentes instancias de la UE o del propio Consejo Europeo los últimos llamamientos, en relación a la situación demográfica de la UE como reto para su desarrollo económico y su equilibrio social, claman en pro de una “gran política europea a favor de las familias” sostenible y coordinada con las actuales políticas de conciliación de la vida profesional y de la vida familiar. De esta manera, se insta a la Comisión Europea, en el marco de sus mandatos respectivos y entre otros aspectos, a incluir el fomento de medidas como la participación de los padres en el mercado laboral, medidas laborales favorables para las familias, la oferta de servicios que permitan asumir actividades laborales, tales como el cuidado de personas dependientes, servicios adaptados a las necesidades de personas con responsabilidades en cuanto a prestación de cuidados que deseen participar en el mercado laboral, guarderías y educación preescolar, prestaciones en metálico y exenciones fiscales⁷⁷⁶. En

⁷⁷⁶ Ver las Conclusiones del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, sobre la importancia de las políticas favorables a la familia en Europa y el establecimiento de una Alianza en favor de las Familias publicadas en el *Diario Oficial de la UE* del 17 de Julio de 2007, la Comunicación de la Comisión Europea sobre “El futuro demográfico en Europa:

este sentido, no sólo una política familiar europea sostenible se torna necesaria, sino que, además, las políticas de reducción de las desigualdades se convierten en *conditio sine qua non* para la optimización de las políticas de atención y educación de la infancia, no sólo en términos de crecimiento económico sino también en cuanto a lo que resulta más relevante a dicho efecto que es el propio desarrollo humano. Con todo, la política educativa se convierte en eje central de la relación complementaria entre políticas familiares y de igualdad, al resultar uno de los ámbitos de actuación del Estado de Bienestar más importantes para posibilitar un verdadero avance en este terreno. En el largo plazo, si la finalidad es aumentar las acciones por la causa de los niños en la agenda política, independientemente de la respuesta internacional o nacional a la globalización y a sus consecuencias, el capital humano incumbe en la oferta de todos estos países por un argumento práctico y de protección adicional para la inversión adecuada en las próximas generaciones. No sólo como futuros seres humanos, si no como seres humanos de pleno derecho en el presente actual⁷⁷⁷.

Para concluir esta tercera parte del presente trabajo, junto con el resto del contenido avanzado hasta el momento a lo largo las secciones anteriores, se torna necesario aunar las premisas asentadas en el marco teórico desarrollado a fin de delimitar la idea principal que guía el resto de la investigación comparativa propiamente dicha y que se puede resumir bajo la filosofía del derecho a una educación y atención de la primera infancia. Así, al igual que se delimitaba el cumplimiento de este pleno derecho para todos los niños bajo los parámetros de asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad desarrollados por Tomasevski, desde el prisma de la equidad asumido se adopta para la aplicación y garantía de este derecho la definición de unos sistemas de provisión integrados (unificando educación y atención por igual), inclusivos (permitiendo la integración social y la atención a la diversidad) e integrales (del principio holístico del bienestar infantil y de las actuaciones hacia el mismo).

transformar un reto en oportunidad” de 12 de octubre de 2006 y el Dictamen del Comité económico y Social Europeo sobre “Familia y evolución demográfica” de 22 de febrero de 2007.

⁷⁷⁷ ANCHETA ARRABAL, A.: “La primera infancia como base de la educación a lo largo de la vida”. En MARTÍNEZ USARRALDE, M. J.: *Educación Internacional*. Valencia. Tirant lo Blanch, 2009. Pp. 303-339.

**CUARTA PARTE: INVESTIGACIÓN COMPARATIVA DE LA EDUCACIÓN
Y ATENCIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA EN SUECIA, REINO UNIDO
(INGLATERRA) y ESPAÑA.**

Esta última parte tiene como objetivo ofrecer información y evidencia a cerca de la educación y atención de la primera infancia desde una perspectiva internacional para aquellos que se encuentran, directa o indirectamente, interesados o implicados con los niños más pequeños y sus familias. El contexto ideológico e histórico puede explicar el desarrollo de los sistemas de EAPI en cada país, para comprender su funcionamiento y sus características para explicar cómo ocurren sus efectos sobre los niños. Tal y como se pudo comprobar en el capítulo precedente, el desarrollo y la expansión de este tipo de servicios están íntimamente relacionados con los roles cambiantes de la mujer, el aumento del empleo materno y otros factores sociales como el envejecimiento de la población, el descenso de la fertilidad, los movimientos migratorios, el crecimiento del número de familias monoparentales, etc. Los factores económicos son determinantes desde dos puntos de vista: el primero supone el hecho de que sin una economía fuertemente creciente un país no será capaz de permitirse los mejores servicios de EAPI; el segundo es que existe una concienciación creciente de que los servicios que mantienen una calidad elevada pueden suponer un factor crítico en el desarrollo económico de los países en los que el desarrollo del capital humano alcanzado a través de este tipo de servicios está resultando indispensable en las crecientes economías basadas en las sociedades de la tecnología y la información. Ambas consideraciones sugieren una relación recíproca entre el desarrollo de EAPI y el desarrollo económico. Algunos países han alcanzado elevados niveles de calidad en este tipo de servicios combinados con altos índices de empleo de madres, mientras que otros países, a pesar de alcanzar un incremento significativo del empleo femenino, no presentan demasiado avance en los servicios de EAPI. Por ello, los servicios de EAPI no se desarrollan automáticamente cuando existe una clara necesidad de los mismos, pues otros factores como la ideología y las políticas derivadas de la historia y la cultura de cada país también son importantes.

No obstante, más allá de los hechos anteriores y con mayor trascendencia se da el hecho de que las estructuras sociales y las creencias culturales de cada sociedad reflejen las actitudes más amplias del público y los modos que los gobiernos consideran las necesidades de las familias con niños pequeños. La ideología dominante de cada país se expresa a través de las políticas y parcialmente determina los tipos, características y

la calidad de estos servicios. Estos rasgos distintivos tienen impacto directo e indirecto en la calidad de las experiencias que viven los niños y, en última instancia, en su desarrollo. Este trabajo es un intento de relatar los contextos históricos y culturales del desarrollo de los servicios de EAPI y el lugar de la investigación en este ámbito mediante una consideración de la situación en los países seleccionados: Suecia, Reino Unido (Inglaterra) y España. Para ello, se presenta la situación en los países que tiene su propia tradición y filosofía en el sector de las políticas de bienestar entorno a la familia y los niños más pequeños, así como en lo que respecta a su política educativa.

En cualquier caso, ningún país es inmune a los cambios globales y a una gran variedad de cambios sociodemográficos que han tenido lugar durante las pasadas décadas (el incremento de la inmigración, el descenso de los índices de nacimiento, un incremento de la participación femenina en el mercado laboral seguido de un aumento del desempleo) con los consiguientes cambios en los modelos de la vida familiar. Asimismo, el nivel elevado de calidad de la provisión de EAPI resulta en las conclusiones de la investigación que indican que los niños que atienden estos servicios se desarrollan igual de bien o mejor que los niños atendidos en el medio familiar.

En el caso del RU, es largo el desarrollo histórico de las ideologías y políticas gubernamentales que han controlado la expansión de los servicios EAPI hasta 1997, año en que un cambio en el gobierno anunció la nueva agenda social del país. De este modo, se ha dado un cambio fundamental, respecto al cuidado infantil, la educación preescolar y los permisos parentales debido al alto grado de prioridad que se les ha otorgado desde la política y la financiación del gobierno británico. Estos cambios han ido acompañados de un énfasis paralelo de las evidencias basadas en el desarrollo de políticas como el resultado de una gran influencia de la investigación. El sistema actual resultante de servicios de EAPI está experimentando a día de hoy grandes turbulencias a medida que el país lucha por encontrar un nuevo diseño de servicios que se adapte a las nuevas necesidades emergentes de la cambiante nación que presenta una realidad tan ampliamente diversificada.

Los países escandinavos han estado por mucho tiempo en la vanguardia de la política social progresista, y los campos de EAPI y lo permisos de parentales no son una excepción, con el resultado de que otros países a menudo miran hacia los países escandinavos para encontrar ideas en el desarrollo de la política social⁷⁷⁸. Así, estos países tienen el apoyo gubernamental más amplio para la EAPI y los permisos parentales en el mundo y sus servicios de EAPI se encuentran entre los más expandidos. Existen dos características dominantes en el sistema de bienestar sueco: el alcance del cuidado infantil público y la provisión de los permisos por paternidad. Este país ha establecido un sistema universal de cuidado y educación infantil, y permisos parentales generosos que permiten que los padres dispongan de tiempo para sus hijos sin una adversidad económica excesiva y, cuando se reincorporan al empleo, sus necesidades de atención infantil son cubiertas y subvencionadas por el gobierno. Pero no sólo se cubren las necesidades de los padres, si no que además la regulación y financiación del gobierno asegura el mantenimiento de un elevado nivel de calidad en la provisión de servicios de EAPI. La extensión de los permisos de paternidad hasta 18 meses después del nacimiento de los niños ha llevado a una reducción de la demanda de la atención infantil durante el primer año de vida, cuando mantener el nivel adecuado de calidad resulta más costoso; esto permite a cambio invertir mayores recursos para mantener la calidad de los servicios para niños más mayores.

Como contrapartida, existen grandes diferencias con otros países europeos como, por ejemplo, los sureños donde las tradiciones distan mucho de las encontradas en las concepciones nórdicas al respecto. España, más allá de ser el país del que parte esta investigación, es considerada en la medida que representa un camino diferente en la tradición del sur de Europa, donde, sin lugar a dudas, el interés por los servicios de EAPI es cada vez más creciente. España cuenta con una larga tradición en el ámbito de la educación de la primera infancia, especialmente preprimaria, y supone una oportunidad interesante para estudiar algunas perspectivas de la EAPI en la sociedad moderna, tanto por los cambios que han tenido lugar en las demandas de las familias, como por la historia de la provisión de servicios de EAPI. Será interesante abordar la función social que este tipo de servicios tienen en las vidas cotidianas de los niños y en

⁷⁷⁸ BOJE, T.: "Working time and caring strategies: parenthood in different welfare states. En ELLINGSÆTER, A. L. Y LEIRA, A.: *Politicising parenthood in Scandinavia*. Bristol. The Policy Press, University of Bristol, 2006. Pp. 195-216.

las necesidades de apoyo social de sus padres. Se describe el estado de la provisión de la educación infantil, su desarrollo y las cuestiones a debate, para poder dar respuestas a las necesidades de los padres y de los niños. España merece un interés particular dadas las intensas diferencias socioeconómicas entre el norte y el sur del país, el poder de las autoridades locales y las iniciativas pedagógicas en materia de EAPI, en especial estas últimas debido que constituyen lecciones potenciales para otras comunidades y países.

El proceso de escolarización en sus diversos tramos, como es la etapa preprimaria, depende de factores muy diversos como el desarrollo de las fuerzas productivas, el papel del Estado y de la Iglesia, así como las iniciativas de grupos sociales e institucionales en la pugna por el control de estas enseñanzas, etc. llevando a resultados muy diferentes en los diversos países europeos⁷⁷⁹. La dirección que toma esta etapa en cada sistema educativo concreto en el que se inscribe dentro los países que aquí se abordan merece revisar las consideraciones a propósito de las líneas evolutivas que nutren las ideas y el futuro de esta etapa sin que ello nos lleve a una interpretación rígida de su universalización por el principio de obligatoriedad. Para ello, el estudio comparado de las leyes y regulaciones en materia de política educativa y asistencial para la primera etapa de la vida, sobre todo después de la II Guerra Mundial, será muy útil para diferenciar dos matices determinantes:

- De los objetivos comunes las semejanzas de los recursos en los procesos de institucionalización, la acción progresiva y, todavía hoy sin finalizar, la restitución de la dignidad profesional de los docentes y educadores de este nivel.
- Interés del análisis pedagógico a lo largo de la historia como la terminología empleada dentro de los distintos modelos, la evolución comparada de este nivel en los sistemas educativos como factor influyente de su desarrollo.

Con todo ello, son numerosos los elementos causales que pueden ayudar a explicar y entender la gran diversidad que, en la práctica, presentan los sistemas de provisión tanto pública como privada de servicios de atención y educación a la primera infancia en Europa. De entre los muchos posibles, es necesario referir algunos de ellos dado el peso explicativo que en cada caso nacional concreto revisten. Así, parece

⁷⁷⁹ CARBONELL i SEBARROJA, J.: *La escuela: entre la utopía y la realidad*. Eds. Octaedro. Madrid, 1996. P. 18.

evidente, para empezar, que los ritmos de evolución y consolidación histórica de los distintos sistemas educativos europeos y la oferta educativa que les es propia, desde la preescolar a la superior, han tenido dinámicas bien diferentes en función de contextos sociales, económicos, políticos y culturales asimismo heterogéneos dando como resultado modelos educativos plurales en los que, por ejemplo, el peso de la iniciativa pública o privada varía de forma notable.

Igualmente, en el ámbito específico de la atención a la infancia, es fundamental tener en cuenta el desigual arraigo y consideración social en los países europeos de fenómenos como la filantropía y la caridad, con sensibles diferencias entre la Europa del norte y la del sur; por no hablar de la fortaleza o debilidad de la sociedad civil en unas u otras naciones, y la mayor o menor importancia que tiene en ellas el llamado tercer sector. No es, por supuesto, menos relevante a la hora de caracterizar de forma adecuada los modelos resultantes de todo lo anterior, tomar en consideración la notable importancia que reviste la concreta tradición histórica y particular en la configuración de los Estados del bienestar en cada país, dado su peso determinante en la materialización de redes de provisión de atención y educación a la primera infancia, desde luego claramente condicionadas también por la naturaleza precisa de sus mercados de trabajo, y más todavía por los distintos grados de feminización de dichos mercados. Aunque la participación del Estado sea variable de un país a otro, un factor clave distintivo en la gran mayoría de las naciones es el interés que se presta en las políticas a la atención de los niños desfavorecidos cuyas madres trabajan, por un lado, y a la educación y socialización de todos los niños, por otro lado. Sin olvidar que los avances de los fenómenos de privatización creciente de los servicios sociales — incluidos los de atención a la primera infancia — a lo largo de la década de los noventa y hasta la actualidad, de la mano de enfoques neoliberales y de mercado más o menos estrictos, no han tenido ni el mismo impacto ni idéntica extensión en países europeos alineados, bien con modelos político-económicos socialdemócratas o conservadores.

No puede ocultarse la complejidad analítica que añade al mapa de la atención y educación de la primera infancia en Europa la reciente ampliación de la Unión Europea a veintisiete Estados en la búsqueda de un modelo común que pueda servir como referente para garantizar el bienestar de los más pequeños de manera equitativa en el ámbito comunitario, tal y como los objetivos establecidos en Barcelona para 2010.

Capítulo 10. SUECIA.

Suecia, quinto país más grande en extensión territorial de Europa, cuenta con una población total de poco más de 9 millones de habitantes⁷⁸⁰, presentando una baja densidad de población de 20 habitantes por km² y una alta concentración de la población, 84%, en las zonas urbanas⁷⁸¹. Los habitantes de Suecia disfrutan de un alto nivel de vida y es generalmente percibido como un país moderno y liberal, con una organización y cultura corporativas en las que la conservación de la naturaleza, la protección del medio ambiente y la eficacia energética, por lo general, constituyen prioridades en la formulación de políticas que cuentan con la acogida por parte del público sueco mayoritariamente⁷⁸². Actualmente, Suecia posee una de las mayores esperanzas de vida del planeta (81 años, la quinta más alta del mundo junto a España), se ubica constantemente en la parte superior del rango de países según el Índice de Desarrollo Humano (IDH), alcanzando el 0,956⁷⁸³, así como una fertilidad del 1,80%⁷⁸⁴.

Suecia, una nación de emigración tras la Primera Guerra Mundial, se convirtió gradualmente en una nación de inmigración a partir de la Segunda Guerra Mundial, de modo que, en las décadas de 1960 y 1970, el país sufrió una fuerte inmigración desde Finlandia y también del resto de Europa y otros rincones del mundo. Desde hace unos años, cerca del 12% de su población ha nacido en el exterior, si bien en la actualidad alcanza un 5,3%⁷⁸⁵ de población extranjera, y los mayores grupos de inmigrantes provienen de Finlandia, la ex Yugoslavia, Irán, Noruega, Dinamarca, Polonia y Latinoamérica, destacándose, en especial, las colonias chilena y uruguaya, la mayoría como refugiados políticos⁷⁸⁶.

⁷⁸⁰ WORLD BANK: *World Bank Development Indicators*. World Bank, 2006. <http://www.worldbank.org> (Consultado en marzo de 2008).

⁷⁸¹ STATISTICS SWEDEN: *Yearbook of Housing and Building Statistics 2007*. Statistics Sweden, Energy, Rents and Real Estate Statistics Unit, 2007. http://www.scb.se/s_tatistik/publikationer/BO0801_2007A01_BR_BO01SA0701.pdf (Consultado en julio de 2008).

⁷⁸² SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (Naturvårdsverket): *Swede's environmental. Buying into a better future*. Swedish Environmental Protection Agency. De Facto, 2006. <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-1251-7.pdf> (Consultado en junio de 2008). P. 9.

⁷⁸³ NACIONES UNIDAS: *Human Development Report*. http://hdrstats.undp.org/en/2008/countries/country_fact_sheets/cty_fs_SWE.html (Consultado en abril de 2008).

⁷⁸⁴ OECD: *Family Policy Database*. OECD, 2007. <http://www.oecd.org/els/social/family/database> (Consultado en octubre de 2008).

⁷⁸⁵ INE: *Population and territory*. INE, 2008. http://www.ine.es/en/prodyser/pubweb/espue27/espue27_pob_en.pdf (Consultado en abril de 2008).

⁷⁸⁶ LINDON, J. (ed.): *Early Years Education in Europe*. Oxon. Book Point, 2000. P. 171.

La forma de gobierno sueca es la monarquía constitucional hereditaria, en la que la Constitución (1809) establece la división entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Suecia está dividida en 21 provincias o *län* y cada una de ellas cuenta con un comité administrativo provincial o *länsstyrelse* que es nombrado por el gobierno, así como con un consejo provincial o *landsting*; este último es la representación municipal nombrada por el electorado de la provincia, la cual, a su vez, se encuentra dividida en municipalidades o *kommuner*, que a día de hoy ascienden a un total de 290 en el país.

La economía sueca se caracteriza por un alto grado de internacionalización, una gran amplitud de la industria y el comercio, y un gran componente de actividad pública, sobre todo en el sector terciario. La industria y la economía suecas adquirieron un carácter internacional desde una fase muy temprana. El proceso se inició con la exportación de materias primas, pero, debido al reducido tamaño del mercado nacional, las empresas industriales se establecieron muy pronto en el extranjero. En la década de 1890, la escolarización universal y la industrialización permitieron desarrollar una exitosa industria manufacturera, que aún hoy es el fundamento de la industria, el comercio y la economía del país y, a partir el siglo XX, Suecia logró un amplio y elevado nivel de conocimientos. La demanda de la industria, junto con el consumo de las economías domésticas, sirvieron de base para el surgimiento del sector terciario privado, el de los servicios. El rápido crecimiento económico, unas finanzas públicas muy fuertes y unas aspiraciones crecientes en los campos del bienestar y de la distribución de la renta, de la mano de los Gobiernos existentes a partir de la Segunda Guerra Mundial, condujeron a una fuerte expansión del sector público desde mediados de la década de 1960. En conjunto, la industria y el comercio suecos se convirtieron en unos de los más internacionalizados del mundo de modo que, hasta la década de 1990, se ha dado un gran desequilibrio entre el importante grado de propiedad sueca en el exterior y la propiedad extranjera en Suecia que, en general, ha sido baja⁷⁸⁷. En la actualidad, con un PIB per capita de 32.525 USD⁷⁸⁸, en Suecia hay establecida una economía mixta basada en el mercado y en una intervención pública del Estado sueco que puede considerarse alta, frente a la de otros países, y gracias a la cual puede

⁷⁸⁷ SVENKA INSTITUTET: *La economía sueca*. Instituto Sueco, julio de 2006. http://www.sweden.se/upload/Sweden_se/spanish/factsheets/SI/La_economia_sueca_D11s.pdf (Consultado en mayo de 2008). P. 1.

⁷⁸⁸ WORLD BANK: *World Bank Development Indicators*. World Bank, 2006. <http://www.worldbank.org> (Consultado en marzo de 2008).

alcanzar el nivel de bienestar social que disfruta. Tradicionalmente, la población sueca ha tenido una participación muy elevada en la población activa no obstante, a raíz de la crisis de comienzos de la década de 1990, la proporción se redujo considerablemente y, desde entonces, no ha vuelto a los antiguos niveles. En este sentido, el desempleo se ha ido paliando a través de programas gubernamentales, de modo que actualmente asciende al 7,5%⁷⁸⁹ con el objetivo de llegar a un nivel de empleo del 80% entre los más importantes de la política económica del Gobierno.

Igualmente, los suecos se benefician de un amplio sistema de bienestar social, implantado durante el siglo XX por los socialdemócratas, que asegura una total protección de la Seguridad Social y ofrece una amplia cantidad de prestaciones sociales. En comparación con la mayoría de los demás países europeos, Suecia se caracteriza por una distribución homogénea de la renta y del patrimonio que se debe, por una parte, a la fuerte presión fiscal y, por otra, a la existencia de un gran sector público. El Estado de bienestar, que fue implementado de forma gradual después de la Segunda Guerra Mundial, comenzó a mostrar su coste en términos de crecimiento en la década de 1970. Este modelo ha servido para repartir exitosamente la riqueza existente (previamente a su implantación) en el país. Sin embargo, presenta una importante deficiencia que ha sido la imposibilidad de reponer la riqueza o incrementarla con el mismo éxito, lo que tarde o temprano puede afectar la sustentabilidad del sistema⁷⁹⁰.

El idioma sueco es la lengua germánica que ha mantenido una posición dominante, sin que su adopción como idioma oficial nunca haya sido un interés político, junto con el reconocimiento de otros idiomas minoritarios desde el 1 de abril de 2000 como el Finés, el Sami, el Meänkieli o finés de Tornedal, el sueco de Finlandia (*finlandssvenska*), el Romaní y el Yiddish, por su larga presencia histórica en Suecia. Entre los idiomas extranjeros predomina el inglés, sobre todo entre las generaciones más jóvenes y, en general, en los habitantes menores de 60 años, entre otros como el alemán, el español y el francés, todos ellos se estudian en las escuelas. Hasta la década de 1860 no existía la libertad religiosa para los ciudadanos suecos, situación que cambió oficialmente desde el 1 de enero de 1952 cuando la Iglesia de Suecia anuló esta

⁷⁸⁹ EUROSTAT: *Euro area unemployment up to 8.5%*. EUROSTAT, 2009. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/09/79&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (Consultado el 2 abril de 2009)

⁷⁹⁰ COUSINS, M.: *European Welfare States. Comparative Perspectives. Op. Cit.*, p. 272.

limitación y en el 2000 se separó del Estado. La religión cristiana luterana es la mayoritaria (87% de la población); le siguen otras religiones (10,6%), el catolicismo (3,8%), la fe pentecostal (1,1%) y otras minorías religiosas, como el Islam⁷⁹¹.

El gobierno actual, conformado por una unión de partidos de centro derecha denominada Alianza por Suecia, está cumpliendo sus promesas de campaña electoral para disminuir los impuestos. Sin embargo, el fructífero modelo social que ha caracterizado al gobierno de Suecia desde la década de 1930 — manteniendo altas tasas impositivas, pero que aseguraba una justa redistribución destinada rigurosamente a los sectores de salud, empleo, educación y, en los últimos años, medio ambiente — está atravesando una crisis provocada por privatizaciones, reducciones en el subsidio por desempleo y cambios en la política interna y externa que están poniendo en riesgo el control estatal sobre aspectos clave de la sociedad sueca que antes estaban protegidos⁷⁹².

10.1 Sistema sueco de bienestar y los servicios para la primera infancia.

10.1.1 El modelo de bienestar sueco y sus políticas familiares.

Las políticas públicas de Suecia se han dirigido hacia la creación de una sociedad en la que se posibilite un modelo comprehensivo de medidas de apoyo a la familia. De este modo, las medidas para el cuidado y la educación de los más pequeños forman parte de una política social más amplia y de un modelo de gasto público que pretende apoyar a las familias de manera activa⁷⁹³. La política familiar sueca como tal, fue definida explícitamente en cuanto a la infancia y elaborada institucionalmente ante la preocupación por la baja natalidad en los años 30, básicamente por objetivos pronatalistas⁷⁹⁴. Después de la II Guerra Mundial, momento en el que la natalidad aumentó, esta política se desarrolló en torno a la infancia (*children-friendly policy*) bajo la idea fundamental, que se ha ido imponiendo, de que un estándar de vida razonable para las familias también lo es para los niños pequeños. Para alcanzar esta situación de

⁷⁹¹ COUNTRY REPORTS.ORG: *Religión en Suecia*. Countryreports.org 1997-2009. <http://es.countryreports.org/people/religion.aspx?Countryname=&countryId=232> (Consultado en febrero de 2009).

⁷⁹² SBARBI OSUNA, M.: *El deterioro del modelo social sueco*. Panorama Mundial, 2008. <http://www.pmundial.com.ar> (Consultado en mayo de 2008).

⁷⁹³ LINDON, J. (ed.): *Early Years Education in Europe*. Op. Cit., p. 170.

⁷⁹⁴ ANDERSON, B. E., KILHBLUM, U. y SANDQUIST, K.: "The rising birth rate in Sweden: a consequence of the welfare state and family policy?" *Childhood*, vol.1, 1993. Pp. 11-25.

alta deseabilidad de colectivización del cuidado infantil, ya en los años treinta el movimiento feminista sueco planteó la necesidad de establecer los servicios de guardería como un medio para conciliar el empleo remunerado con el cuidado de los hijos. En aquella época, las feministas ya disponían de una influencia relativa dentro de sus partidos y pudieron forjar alianzas entre ellos para hacer sentir y representar los intereses de las mujeres, en general, y de las madres, en particular. Además, debe tenerse en cuenta que la cuestión de las políticas de cuidado de los niños apareció en la agenda feminista sueca no como un tema aislado, sino como uno de los aspectos de la discusión sobre la participación femenina en el mercado de trabajo. A su vez, este asunto estaba relacionado con los derechos de ciudadanía de las mujeres, empeñadas en lograr una mayor intervención en la esfera pública en el marco del debate sobre la caída de la fecundidad, en curso por aquel entonces⁷⁹⁵.

Posteriormente, en Suecia, al tiempo que se vino valorando positivamente la participación de las mujeres en el trabajo remunerado y en las actividades públicas en general, se promovió la responsabilidad parental (del padre y de la madre) en lo que respecta a los cuidados de los hijos, actuando de manera específica sobre los progenitores masculinos, aliviando las cargas inherentes en las tareas educativas de las familias mediante una buena red de guarderías y otros centros de atención para los niños y otros familiares dependientes. Teniendo en cuenta los cambios que se empezaron a producir en los años 70 (creciente incorporación femenina al mercado laboral, nuevas estructuras familiares y cambios en el rol de los sexos), el sistema público de cuidado infantil junto con la transformación del permiso maternal en permiso parental remunerado, se convertirían en características importantes del nuevo modelo sueco de bienestar e igualdad de género. De este modo, las medidas de conciliación entre la vida familiar y la profesional adquirieron gran importancia y el desarrollo de un generoso sistema de permisos parentales, ya entonces iniciado, cambiaría las tendencias en la demanda y provisión de la EAPI, especialmente para los niños menores de 1 año⁷⁹⁶.

Más tarde, a pesar de que la protección del gobierno a las políticas y programas familiares fue objeto de pequeños recortes presupuestarios (por la disminución de

⁷⁹⁵ FLAQUER, LI.: *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Op. Cit., pp. 95-96.

⁷⁹⁶ KORPI, B. M.: "Early childhood education and care in Sweden – a universal welfare model". DAYCARE TRUST. *Learning with other countries: International models of early education and care*. DAYCARE TRUST, Policy Papers No. 4, junio 2005. Pp. 17-21.

transferencias directas, el aumento de los impuestos, el crecimiento del paro, etc.), los efectos de la crisis económica de principios de los años 90 y las repercusiones indirectas que ésta tuvo sobre las familias fueron superados⁷⁹⁷. Así, dado que la natalidad sueca ha sido la más alta de Europa durante muchos años, la mortalidad infantil ha sido la más baja y la pobreza infantil asociada a rupturas familiares ha resultado casi inexistente, el gobierno sueco ha tenido claro el éxito de su política familiar. De ese modo, examina y desarrolla el modelo escandinavo de bienestar concibiendo como un elemento nuclear el hecho de ofrecer la posibilidad a los padres y madres para que desarrollen trabajos remunerados. En este sentido, es imprescindible recordar que la política familiar se enmarca dentro del contexto más amplio del modelo sueco de bienestar, caracterizado por dos elementos fundamentales como son⁷⁹⁸: por una parte, el énfasis en políticas sociales universales, conjuntamente con Dinamarca es el país con una menor desigualdad económica y, por este motivo, la asistencia social por situaciones de precariedad no precisa ser uno de los componentes más importantes de la política social sueca; y por otra, la gran importancia de la política laboral y existencia de un importante vínculo entre el mercado laboral y las políticas sociales. Uno de los requisitos del modelo escandinavo es la plena ocupación, porque si la financiación del gasto social debe provenir básicamente de una fiscalidad progresiva, conviene que trabaje todo el mundo que pueda para contribuir al sistema, del que todo el mundo se beneficia pero, al mismo tiempo, del que todo el mundo depende. Como consecuencia de esta opción política:

- Se acentúan las políticas laborales activas (por ejemplo, formativas) y no pasivas (por ejemplo, subsidios de paro).
- Las políticas que fomentan la igualdad de género, estimulando la máxima inserción de las mujeres al mercado de trabajo, inherente al principio de pleno empleo para todos los ciudadanos, o reforzando los permisos de paternidad.
- El modelo de bienestar se articula básicamente a través de la política familiar, de la política de las personas mayores y del sistema de pensiones.

Suecia, es un país ejemplar en el sentido de la igualdad de oportunidades para las mujeres, como resultado de un apoyo político firme, vinculando tradicionalmente las

⁷⁹⁷ ELLINGSÆTER, A. L. Y LEIRA, A.: *Politicising parenthood in Scandinavia*. Bristol. The Policy Press, University of Bristol, 2006. P. 158.

⁷⁹⁸ INSTITUT D'INFÀNCIA I MÓN URBÀ (CIIMU): *Polítiques d'infància i família a escala local a Europa. Volum I*. Barcelona. CIIMU, 2006. Pp. 143-144.

políticas relativas a la primera infancia con las de igualdad de género. La política sueca, a este respecto, cuenta con una larga tradición basada en la corresponsabilidad de la vida familiar a través de un amplio sistema de apoyo social para los padres, en especial para las mujeres, y los niños⁷⁹⁹. De este modo, junto al seguro por maternidad y paternidad (subsidio parental) y la asignación por hijo a cargo, los servicios de atención a la infancia han sido uno de los pilares de la política familiar sueca, al tiempo que han tenido un contenido pedagógico explícito. Es decir, además de volver posible para los padres la combinación de la parentalidad con el trabajo o los estudios, el objetivo de la EAPI sueca se ha llevado a cabo bajo la provisión de actividades pedagógicas de elevada calidad para apoyar y estimular el desarrollo y aprendizaje del niño y contribuir a las buenas condiciones para el crecimiento tal y como se verá en la siguiente sección. Con ello, los servicios suecos de educación y atención de la infancia cumplen una doble función: por una parte, hacer posible que los padres y madres conjuguen su papel de progenitores con el trabajo o los estudios, y, por la otra, apoyar y estimular el desarrollo físico e intelectual de los menores, contribuyendo a que puedan gozar de buenas condiciones de crecimiento⁸⁰⁰. Esta doble función fue claramente asentada en el informe de 1968 de la Comisión Nacional de Cuidado Infantil que se convirtió en el punto de partida para la expansión del sistema de EAPI.

Además, tras los cambios en la estructura familiar y en los roles de la pareja, el *Riksdag* (Parlamento) decidió en 1985 que todos los infantes a partir de los 18 meses y hasta la edad de escolarización obligatoria debían tener acceso a un programa de atención infantil. A partir de entonces, este aspecto se ha venido repitiendo de forma regular en las discusiones, informes y documentos de objetivos en el nivel nacional⁸⁰¹. Asimismo, se vinieron enfatizando cada vez más los aspectos de la política educativa, hasta que en julio de 1996 se transfirió la responsabilidad de estos servicios desde el Ministerio de Salud Pública y Asuntos Sociales al de Educación y Ciencia.

Se añade a todo lo anterior que, en Suecia existe un enfoque altamente desarrollado de la infancia basado en los valores democráticos que confiere un respeto

⁷⁹⁹ JOHANSSON, I.: "Suecia". *Infancia en Europa* no. 7, octubre 2004. Pp. 28-29.

⁸⁰⁰ LIND, V.: "Positions in Swedish Child Pedagogical Research". En DAVID, T.: *Researching Early Childhood Education. European Perspectives*. London. Paul Champman Publishing, 1998. Pp. 131- 156.

⁸⁰¹ INSTITUT D'INFÀNCIA I MÓN URBÀ (CIIMU): *Politiques d'infancia i familia a escala local a Europa. Volum I. Op. Cit.*, p. 148.

por el niño como una persona en su propio derecho y creencia en su potencial y sus habilidades inherentes. En la medida que se considera que la infancia tiene un valor por sí misma, los años preescolares son de gran importancia en la comprensión del crecimiento del propio niño, las oportunidades que tiene y su realidad cotidiana. Los padres suecos “negocian” con los hijos, más que dominan a sus hijos y en los servicios preescolares y escolares se realizan grandes esfuerzos para enfatizar la influencia de los niños y fomentar su participación. Suecia ha llegado lejos en el desarrollo de la perspectiva centrada en el niño que posibilite las actividades y decisiones que le afectan.

Los derechos de los niños están arraigados en la legislación con un alcance mayor en Suecia que en muchos otros países. Como hecho muy significativo, todos los niños y adolescentes suecos hasta los 18 años de edad tienen una defensoría propia, la Defensoría de Menores (*Barnombudsmannen*) con la función de llevar a cabo el seguimiento de los derechos de los niños tal y como establece la CDN. El defensor de menores es nombrado por el gobierno por períodos de seis años y la actual directora de la Defensoría, Lena Nyberg, empezó a ejercer sus funciones con carácter de autoridad pública en 2001. Esta Defensoría mantiene contacto regular con niños y jóvenes para recoger sus opiniones y puntos de vista y cuenta, además, con sus propios consejos infantiles y juveniles⁸⁰². La tarea principal de la Defensoría de Menores es velar por los derechos e intereses de los niños y adolescentes, basándose en la *Convención*, entre los que figuran la educación y atención de la infancia y fundan varios de sus principios. De este modo, una tarea principal de la Defensoría es asegurar la implementación de la CDN en Suecia, pero también cumple la función de formar personal e informar sobre la *Convención*, así como de supervisar su cumplimiento en la sociedad. Asimismo, la Defensoría de Menores presenta al gobierno propuestas de cambios legislativos y operativos para que las autoridades estatales, los municipios y las autoridades provinciales apliquen la Convención como punto de partida de su trabajo. Si bien conforme a la ley, la Defensoría no ejerce ninguna supervisión de otras autoridades ni tampoco puede intervenir en casos particulares, ésta presenta anualmente un informe al gobierno en el que se recoge la situación de los niños y jóvenes en Suecia, de sus posibilidades y problemas. También se debe apuntar que uno de los elementos innovadores sobre el que se está trabajando es la definición de derechos de los infantes

⁸⁰² KORPI, B. M.: *Memorandum 27 November 2000*. Stockholm. Ministry of Education and Science Stockholm, 2000. P.3.

como ciudadanos y consumidores, acentuando la necesidad de mejorar la situación de los infantes en situación de precariedad. En este sentido, resulta imprescindible señalar que gracias a que Suecia disfruta de una política explícita para promover los derechos de los niños a través de la figura del *ombudsman* para asegurar la implementación y seguimiento de la CDN, es posible que también se acabe dando una mayor importancia a los programas de asistencia social específicos (para dar respuesta a situaciones de precariedad concretas y temporales dado el aumento de madres solteras, paro juvenil, etc.) que hasta ahora han sido secundarios. Con todo, actualmente, los objetivos de la política familiar en Suecia se definen por⁸⁰³:

- a) Su carácter pronatalista, intentan compensar el coste económico de tener-mantener hijos en el caso de las transferencias económicas. De forma secundaria, también tienen objetivos de justicia social en el caso de subsidios concretos como los de vivienda o el objetivo del gobierno de nivelar los gastos entre las familias con hijos y las familias que no los tienen.
- b) Dirigirse hacia la conciliación de la vida profesional y familiar intentando mantener a los padres y madres como seres individuales e independientes, “activos” en relación a los hijos, en el caso de los “beneficios parentales” y en el caso de los servicios de carácter asistencial.

Por extensión, los elementos clave que caracterizan la política familiar actual de Suecia son:

- 1) La protección a la infancia, sobre todo a través de programas asistenciales de carácter educativo y sanitario.
- 2) La redistribución de los ingresos para asegurar unos estándares de bienestar igualitarios vía transferencias monetarias, compensando además el coste de tener y educar un hijo.
- 3) Las medidas para facilitar la conciliación entre la vida familiar y laboral.

⁸⁰³ INSTITUT D'INFÀNCIA I MÓN URBÀ (CIIMU): *Polítiques d'infància i família a escala local a Europa. Volum 1. Op. Cit.*, pp. 142-159.

10.1.2 Competencias legislativas y ejecutivas sobre el sistema de bienestar infantil.

El Estado Sueco, a través de la legislación, establece el marco básico de las acciones locales y ejerce las funciones de supervisión y control de las mismas a través de la definición de objetivos. Este sistema se hace normalmente operativo a través de las agencias nacionales que implementan las leyes nacionales así como las directrices ofertadas por el ministerio correspondiente y se encargan de la inspección y de la evaluación de las mismas. Evidentemente el Estado también puede incidir indirectamente en el estatus financiero local a través de la política económica, en la medida que contribuye a la financiación concediendo a los ayuntamientos un conjunto de subsidios universales⁸⁰⁴. La primera legislación referente a la etapa preescolar se establece en 1975 con la expansión de las iniciativas en este sector, pero no sería hasta 1995 con la Ley de Servicios Sociales que se estableciera el deber de los municipios de garantizar la atención infantil de todos los menores entre 0 y 12 años de edad⁸⁰⁵.

Durante la fase de expansión en los setenta y ochenta, las guarderías formaban parte del sistema centralizado de fondos y regulaciones gubernamentales. Con la finalidad de garantizar una calidad de los servicios de atención para la infancia elevada y uniforme durante su ampliación, el control estatal fue mucho más fuerte y, de esa forma, las recomendaciones y directrices emitidas por el Consejo Nacional de Salud y Bienestar Social (*Socialstyrelsen*) — entonces autoridad supervisora — determinaron estándares de calidad referentes a los requisitos de espacio de los locales, la formación de personal, y el tamaño de grupo y ratios, entre otros aspectos normativos. El *Nacional Board of Health and Welfare* publicaba su *General Advice* en 1988 sugiriendo cómo debía realizarse el desarrollo de servicios de cuidado infantil y, a partir de entonces, cada año se asignó financiación para llevar a cabo proyectos en todo el país⁸⁰⁶. Asimismo, desde mitad de la década de los ochenta se establece en Suecia, así como en otros muchos países occidentales, una tendencia explícita en la política administrativa para otorgar a las autoridades locales una mayor responsabilidad y autodeterminación.

⁸⁰⁴ BROBERG, A. y HWANG, C. Ph.: "Day Care in Sweden". En MELHUISE, E. y MOSS, P.: *Day Care for Young Children. International Perspectives*. London y New York. Routledge, 1991. Pp. 102-120.

⁸⁰⁵ EURYDICE: *The Education System in Sweden 2007/2008*. Eurybase, 2008. <http://www.eurybase.org> (Consultado en octubre de 2008). P. 41.

⁸⁰⁶ SOCIAL STYRELSEN (National Board of Health and Welfare): *Allmänna Råd*. Stockholm. SocialStrelsen, 1988.

En este sentido, el Programa Educativo de Preescolar, publicado en 1987, ya definía claramente la división de responsabilidades entre las autoridades nacionales y locales a pesar de que, en cualquier caso, hasta 1996 el Consejo de Salud y Bienestar tuvo la responsabilidad de todos los servicios de preescolar. Así, éste asignaba las ayudas estatales para los servicios de EAPI en los municipios, donde cada uno era responsable del desarrollo del cuidado infantil público de acuerdo a las directrices nacionales. Asimismo, de acuerdo con la ley de Educación de 1985, todos los municipios debían aumentar los servicios de cuidado infantil para garantizar que en 1991 habría un nivel de provisión suficiente para todos los niños mayores de 18 meses de edad que necesitaran atención infantil. Con todo, en el verano de 1990, sólo el 67% de los municipios indicaban que eran capaces de cumplir con dicho requisito⁸⁰⁷. A este respecto, es importante destacar que los gobiernos que asumieron el poder a lo largo de los 80 y primera mitad de los noventa intensificaron la promoción de alternativas neoliberales que fomentaban la libertad de elección, el mercado y la privatización junto con el proceso de descentralización iniciado. No obstante, la responsabilidad pública sobre el cuidado infantil se mantuvo fuerte durante los noventa, a pesar de que el Estado asumiera nuevos principios por los que la autoridad y las competencias se descentralizaran y, en el nivel local, la provisión del cuidado infantil se diversificara. Así, las políticas familiares de gobiernos formados por diversos partidos de socialistas se fundamentaron en una contradictoria combinación de valores tradicionales sobre la familia, ideas neoliberales de privatización y atención a la igualdad de género⁸⁰⁸.

De este modo, en la década de los 90 se modificó la distribución de las competencias entre el Estado y los municipios y el anterior sistema de administración, más ceñido a la regulación, fue sustituido por un sistema más orientado a los objetivos y resultados; lo que significó que el Estado estableciera los hitos generales de la actividad, mientras que los municipios eran los responsables de su ejecución. A través del incremento de la privatización, la red nacional estandarizada fue siendo reemplazada gradualmente por una serie de variantes locales y esta evidente tendencia a la desregulación, iniciada a principios de los años 90 a través de la Ley de Gobierno Local (1991), otorgó un amplio margen de actuación a los municipios sobre amplios sectores

⁸⁰⁷ BERGQVIST, C. y NYBERG, A.: "Welfare State Restructuring and Child Care in Sweden". En MICHEL, S. y MAHON, R.: *Child Care Policy at the crossroads. Gender and Welfare State Restructuring*. Nueva York. ROUTLEDGE, 2002. Pp. 289-290

⁸⁰⁸ *Ibidem*, pp. 287-307.

educativos y de servicios sociales que incidían especialmente en la política familiar y, por ende, para la infancia. La división de los roles y la responsabilidad del gobierno central y las autoridades locales fueron cambiando gradualmente como resultado de otras muchas transformaciones a partir de la mencionada ley de 1991 y del nuevo sistema de ayudas. El Estado determinó objetivos y directrices para las actividades de los propios municipios y, a su vez, establecía el sistema financiero. Serían a partir de entonces, pues, las autoridades municipales las que determinasen cómo alcanzar los objetivos nacionales y gestionar los fondos asignados. Asimismo, el cambio de un sistema de gestión centralizado dirigente a uno más orientado hacia los objetivos conllevó mayores responsabilidades entre los profesionales de la EAPI, lo cual implicaba que su formación y capacitación debían ser altamente cualificadas.

La tarea del gobierno local se dividía en dos categorías diferenciadas: aquellas que incluían el poder general concedido a las municipalidades según la Ley del Gobierno Local de 1991 y aquellas basadas en la legislación especial como, por ejemplo, la atención infantil, las escuelas y los servicios sociales. Ello continuó del mismo modo hasta 1996, cuando las responsabilidades de la EAPI cambiaron del sector social al sector educativo. Todo ello llevó a una situación en la que la EAPI en Suecia, que una vez operó de acuerdo a los mismos parámetros en todo el país, podía variar a lo largo de los municipios desde la tendencia al universalismo e igualitarismo, allí donde gobernaban los socialdemócratas, a una provisión privada, justificada desde la libertad de elección propia de la oposición⁸⁰⁹. En paralelo, también hay que destacar la tendencia a aumentar el control sobre la gestión operativa local por parte del Estado. Si bien, se podían prestar servicios de forma voluntaria y, a este respecto, la supervisión del Estado fue inexistente o mínima (en función del grado de regulación estatal). Asimismo, las medidas de descentralización coincidieron con la recesión económica, lo que conllevó que los expertos temieran un inevitable descenso de los estándares de calidad. No obstante, a pesar de los recortes realizados, la mayoría del cuidado infantil en Suecia estaba todavía muy bien dotado de personal, espacios y equipamiento en comparación con muchos otros países europeos⁸¹⁰.

⁸⁰⁹ SWEDISH NATIONAL AGENCY FOR EDUCATION (SKOLVERKET): *Child Care and School. Comparisons between providers. Rapport nr. 172*. Stockholm. Skolverket, 2000. P. 9.

⁸¹⁰ OBERHUMER, P. y ULRICH, M.: *Working with young children in Europe. Provisions and staff training*. London. Paul Chapman Publishing, 1997. Pp. 189-202.

10.1.3 Financiación y cobertura del sistema de bienestar infantil.

La primera guardería (*Barnkrubba*) para los más pequeños abrió en 1854, pero no fue hasta la Segunda Guerra Mundial, hacia 1943, que fueran concedidos subsidios por el Estado para las guarderías⁸¹¹. La EAPI se ha desarrollado en éste, como en otros países escandinavos, como parte de la política familiar con claras vinculaciones a la política del mercado laboral. El Ministerio de Salud y Asuntos Sociales ha sido durante un largo período el responsable del área, con el Consejo Nacional de Salud y Bienestar como autoridad supervisora. Ello significa que existen conexiones cercanas entre el sistema familiar y el de EAPI, puesto que las prestaciones familiares y los subsidios infantiles, así como los servicios EAPI son organizados para los niños desde 1 hasta los 6 años de edad, a la par que la atención en edad escolar para los niños entre 6 y 12 años; todo ello bajo el mismo objetivo de que los padres tengan la posibilidad de combinar la paternidad con el trabajo y los estudios. También se ha establecido una estrecha relación entre la EAPI y los servicios sociales con responsabilidad sobre los niños con necesidades de apoyo especial y de niños con riesgo de ser maltratados.

Los municipios tienen el deber de organizar actividades preparatorias para la entrada a la escuela de todos los infantes desde que cumplen 6 años hasta su entrada efectiva en el sistema escolar obligatorio a los 7 años. En este sentido, los servicios pueden variar en los diferentes municipios quedando localizados y coordinados por una escuela de primaria ordinaria o bien vinculados a otros dispositivos municipales de atención a la infancia. Asimismo, hay centros preescolares abiertos que ofrecen a los padres asesoramiento para la educación y el desarrollo de sus hijos mientras éstos participan en las actividades de esos centros (a partir de un año de edad). Además, los municipios asumen una responsabilidad especial con respecto a los menores que por razones físicas, psíquicas o de otra índole necesitan un acomodamiento especial. Conforme a la ley, a estos infantes se les debe ofrecer plazas en centros preescolares o extraescolares si sus necesidades no se pueden satisfacer de otro modo⁸¹². Desde entonces, el niño no sólo tiene derecho a una plaza, sino a unos servicios que cumplan

⁸¹¹ GUNNARSSON, L.: "Sweden". En COCHRAN, M. (Ed.): *The International Handbook of Child Day Care Policies and Programs*. New York. Greenwood Press, 1993. Pp. 491-514.

⁸¹² SKOLVERKET: *Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade* (la Ley en el servicio y apoyo a las personas con discapacidad), SFS. Stockholm, 1993. P. 387. Citado en Eurybase - Suecia - (2006/07) www.eurybase.org (Consultado en abril de 2008). P. 9

unos estándares para garantizar que sus necesidades educativas especiales son cubiertas adecuadamente. Igualmente, los municipios tienen la obligación de averiguar, mediante visitas a los hogares, qué infantes necesitan plazas en estos establecimientos y deben procurar que éstas sean aprovechadas proporcionando información a las familias.

La legislación sueca establece que los municipios tienen la obligación de disponer de actividades pre y extraescolares para los niños y niñas en la medida necesaria para que los padres puedan trabajar o estudiar, y esta obligación también se aplica a los niños que tengan necesidades especiales de educación y/o atención, independientemente de la ocupación que tengan los padres. Así pues, desde el municipio es necesario poner a disposición de los menores las plazas requeridas “sin demora, a menos que sea justificada” — es decir, como máximo después de tres o cuatro meses desde que los padres manifiesten su demanda — y tan cerca del hogar del menor como sea posible⁸¹³. Se deben tomar en consideración, en la medida posible, los deseos de los padres, y los municipios asumen, además, la responsabilidad de garantizar la calidad de los servicios, es decir, deben contratar personal con la titulación, la formación y la experiencia necesarias para asegurar que las necesidades de bienestar de los infantes son cubiertas. La mayoría de los municipios han creado comités locales para tratar asuntos de niños y adolescentes desde la base regional. Entre los miembros están los directores de escuelas locales y los directores de centros de EAPI y provisión de servicios extraescolares para niños en edad escolar. Así, los gobiernos locales, generalmente municipios, deben definir planes operativos para cada servicio por separado (por ejemplo, programas preescolares a través de centros de día, guarderías, etc., programas de asistencia a domicilio y otros para los infantes no escolarizados, escolarizados o ancianos, centros de ocio, recreativos, deportivos, etc.) en función de los objetivos fijados en el nivel nacional. Estos planes deben definir diferentes aspectos relativos a la financiación, organización y desarrollo de los mismos, sobre los que tienen un amplio margen de decisión.

Con respecto a la financiación de estas políticas, inicialmente, las transferencias económicas directas a las familias y a los ancianos (los subsidios) provenían del Estado, mientras que los servicios de carácter asistencial estaban fuertemente subsidiados y los

⁸¹³ KORPI, B. M.: “Early childhood education and care in Sweden – a universal welfare model”. *Learning with other countries: International models of early education and care. Op. Cit.*, p. 17.

usuarios de los servicios acostumbraban a pagar sólo una pequeña parte del coste de los mismos. Asimismo, la ley establecía también que los municipios debían conceder subsidios a los centros preescolares y lúdicos administrados por particulares (de titularidad privada), con la condición de que cumpliesen los requisitos de calidad y los precios no fueran excesivos. En ese caso, el subsidio por niño/a era equiparable a los gastos fiscales requeridos en la correspondiente actividad de recaudación municipal. Aunque, en este caso, la financiación era municipal, mayoritariamente a través de la imposición local (80%) y el resto a través de subvenciones estatales, los gastos ordinarios requeridos para la educación y atención de la primera infancia en 1998 ascendían a un equivalente al 14% de los gastos totales de los municipios. Una parte creciente de los gastos se financiaba con la participación económica de la familia de tal modo que, en 1998 por ejemplo, las familias cubrían más del 17% del gasto rudimentario con estas contribuciones y el resto se complementaba con la recaudación de impuestos municipales y los subsidios estatales, de tal manera que cada municipio decidía la magnitud del gasto que debía pagar cada familia⁸¹⁴. Por esta razón, los costes variaban mucho entre unos municipios y otros, y las diferencias, tanto entre los tipos de familia como entre municipios, podían ampliarse tanto que incluso, durante un tiempo, se registró cierta tendencia al aumento⁸¹⁵.

10.1.4 Los servicios de atención de la primera infancia.

A. Permisos laborales parentales.

La mayoría de los países europeos tienen ahora sistemas de permisos parentales de extensiones variadas y, a este respecto, Suecia, ha desarrollado el que, probablemente, es el sistema de permisos parentales más extenso de los países europeos. El programa de permisos familiares de Suecia se elaboró en los años setenta y su rápido desarrollo, desde entonces, le distingue entre el resto de los países europeos. Hasta ese momento, Suecia tenía una regulación para los permisos parentales que había ido ampliándose en varias ocasiones desde que fuera introducida, para las madres, en 1931 pero, no fue hasta 1974 que se introduciría un sistema de permisos por

⁸¹⁴ MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE: *Early Childhood Education and Care Policy in Sweden. Background report prepared for the OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy*. Stockholm. Ministry of Education and Science, 1999. P. 56.

⁸¹⁵ KORPI, B. M.: "Early childhood education and care in Sweden – a universal welfare model". *Learning with other countries: International models of early education and care. Op. Cit.*, p. 18.

parentalidad que permitió a cualquier padre o madre permanecer en el hogar hasta seis meses después del nacimiento de su hijo o dividir este tiempo entre ambos cónyuges del modo que prefiriesen⁸¹⁶. Este programa se desarrolló como respuesta a tres cuestiones de gran calado social como la preocupación por un bajo índice de natalidad; la necesidad de fomentar el empleo femenino (en el sentido de que el programa ofrecía a los padres la oportunidad de permanecer en casa y a las madres de volver al trabajo); junto con el deseo de liberar a los hombres de los estereotipos de género. Es interesante advertir que, inicialmente, el bienestar de los niños no se encontraba entre las razones principales para introducir el programa y que siempre han estado relacionados con la igualdad de género en línea con la propuesta de un sistema completo de equidad.

En Suecia, los derechos laborales parentales, que impulsaron a los padres a tomar una mayor responsabilidad hacia los niños junto con los servicios de cuidado infantil públicos, se perciben como parte de un sistema integrado de atención infantil. De este modo, el sistema de permisos parentales de Suecia incluye medidas para asegurar que padres y madres puedan cuidar de sus hijos más pequeños. Una consecuencia inmediata del esquema del permiso parental sueco y de su extensión gradual es el descenso de la demanda de servicios para el cuidado de los niños fuera del hogar familiar fundamentalmente durante su primer año de vida⁸¹⁷. Es decir, muy pocos niños suecos asisten a este tipo de centros durante su primer año de vida ya que la edad para comenzar a hacerlo ha aumentado y se sitúa alrededor de los 18 meses. Asimismo, la legislación también permite a los padres la reducción de la jornada laboral como medida motivada, en parte, con respecto a la extensión del tiempo que muchos niños pasan en este tipo de servicios⁸¹⁸.

Los padres y madres suecos están autorizados a 480 días de permiso parental concedidos con ocasión del nacimiento de un hijo y compensados con un subsidio⁸¹⁹.

⁸¹⁶ HAAS, L. y HWANG, C. P.: "Parental leave in Sweden". En MOSS, P. y DEVEN, F.: *Parental leave: Progress or Pitfall? Op. Cit.*, pp. 48-49.

⁸¹⁷ HAAS, L. y HWANG, C. P.: "Programs and Policies promoting women's economic equality and men's sharing of childcare in Sweden". En HAAS, C, HWANG, C. P. y RUSSELL, G. (eds.): *Organizational Change and Gender Equity*. Thousand Oaks, CA: Sage. Pp. 133-161.

⁸¹⁸ HWANG, C. P. y BROBERG, A. G.: "Swedish Parents' preferences for childcare". *Journal of Reproductive and Infant Psychology*, 9, 1991. Pp. 79-90.

⁸¹⁹ MOSS, P. y WALL, K. (ed.): *International Review of Leave Policies and Related Research 2007*, ERRS no. 80, 2007. <http://www.berr.gov.uk/whatwedo/employment/research-evaluation/errs/page13419.html> (Consultado en febrero 2008).

Éste, se grava con impuestos, como otros ingresos, generando jubilación, y es financiado a través de las contribuciones del trabajador y del sistema de impuestos general. Durante 390 de los 480 días, la cantidad neta equivale al subsidio en caso de baja por enfermedad, es decir, con un promedio del 80% de los ingresos que, por lo general, equivale a una remuneración máxima de aproximadamente 17 euros al día⁸²⁰. El permiso parental es bastante flexible, puede tomarse a tiempo completo o a tiempo parcial, de una vez o por partes y a cualquier edad del niño hasta los ocho años, mientras los padres y madres mantienen el derecho de volver al trabajo o a uno equivalente después del permiso. Tanto padre como madre son recompensados con dos meses (no transferibles) de permiso parental remunerado, y con el derecho a compartir entre ellos nueve meses remunerados de su duración por cada niño (hasta un límite máximo de 43.070 euros)⁸²¹. Una vez agotado, este permiso puede ser prolongado por cada uno de los padres hasta los 18 meses de edad del hijo pero sin ser remunerado.

No existe un derecho al permiso por maternidad general por ley, pero las mujeres embarazadas pueden disponer de entre 50 y 60 días remunerados al 80% para antes de dar a luz y en el caso de peligrosidad. Con ocasión del nacimiento de un hijo el padre puede recibir, además del subsidio de permiso parental, uno suplementario de 10 días, para su uso exclusivo, llamado “subsidio de permiso paternal transitorio” para estar con sus hijos recién nacidos o adoptados durante los dos primeros meses, 20 días en el caso de gemelos. Los acuerdos colectivos ofrecen, frecuentemente, un beneficio complementario para que los padres reciban su salario íntegro o casi íntegro durante el período de permiso. La madre y/o el padre adoptivos tienen derecho al permiso completo de su trabajo por un año y medio, contado a partir de la fecha en que han obtenido la guarda y custodia del menor. Padres y madres de niños de gemelos o de parto múltiple tienen derecho a 180 días adicionales por cada niño a partir del primero, 90 remunerados al 80% y 90 con un salario fijo de aproximadamente 20 euros al día, por cada niño nacido desde el 1 de julio de 2006⁸²². Es necesario desatacar que, si bien todos los padres y madres son elegibles para disfrutar de estos permisos, en el caso de la

⁸²⁰ EURYDICE: *Integrating immigrant children into schools in Europe. Sweden. Op. Cit.*, p. 80.

⁸²¹ HAAS, L., CHRONHOLM, A. y HWANG, C. P.: “Sweden”. En MOSS, P. y KORINTUS, M.: *International Review of Leave Policies and Related Research 2008*. Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform, BERR, 2008. <http://www.berr.gov.uk/publications> (Consultado en diciembre 2008). Pp. 333-345.

⁸²² BOJE, J. P.: “Working time and caring strategies: parenthood in different welfare states”. ELLINGSÆTER, A. L. y LEIRA, A.: *Politicising parenthood in Scandinavia. Op. Cit.*, pp. 221-240.

remuneración al 80% del salario, el trabajador ha debido cotizar los 240 días anteriores al nacimiento del hijo cobrando al menos un promedio de 20 euros diarios. Por último, los padres y madres también disponen de tiempo libre remunerado para cuidar de sus hijos enfermos y potestad para reducir su jornada laboral de 8 a 6 horas (con la correspondiente reducción del salario), tanto en el sector público como en el privado hasta que los niños alcancen la edad escolar. Todos los padres y madres activos tienen derecho a estos permisos, ya sean o no empleados autónomos, no obstante, en el caso de que sólo uno de los padres tenga la custodia del niño, éste puede usar todos los permisos por parentalidad existentes⁸²³.

B. Servicios de atención preescolar.

La EAPI se ha consolidado dentro de la amplia red de servicios para la infancia, de modo que se le ha concedido una alta prioridad durante las últimas décadas y es considerada una de las piedras angulares de la política familiar en Suecia. Las reformas en este ámbito han estado fuertemente apoyadas desde el *Riksdag* sueco, su Parlamento, lo cual ha potenciado la implementación de una política cuyas directrices fueron ya establecidas por el gobierno a principios de la década de los 70 y que han sido desde entonces desarrolladas: el cuidado de calidad para la primera infancia, ampliado con el fin de proporcionar una cobertura total, con los municipios como principales organizadores y financiadas con fondos públicos. Asimismo, la EAPI ha estado estrechamente relacionada con cuestiones educativas y dimensiones pedagógicas muy prominentes a través de la expansión de dicho período, un buen ejemplo es la formación del personal con una titulación superior en la competencia pedagógica como garantía de calidad, factor que se ha convertido en un factor extremadamente importante, especialmente en los períodos de reducción económica. A pesar de quedar bajo el dominio del Ministerio de Educación, los servicios de atención de la primera infancia colaboran y operan con muchas instituciones del sistema de bienestar sueco, razón por la que se abordarán algunos de ellos dentro de este apartado y no junto con el resto de servicios dependientes del *Skolverket*. Los servicios preescolares están dirigidos a los infantes desde que tienen 1 año hasta la edad de empezar la escuela (7 años). Como ya se ha dicho antes, los municipios han estado obligados por ley a proveer estos servicios

⁸²³ HAAS, L., CHRONHOLM, A. y HWANG, C. P.: "Sweden". En MOSS, P. y KORINTUS, M.: *International Review of Leave Policies and Related Research 2008*. Op. Cit., pp. 333-334.

para los infantes cuyos padres y madres estudien o trabajen o en los casos en que el infante presente alguna necesidad especial pero, con la llegada del nuevo milenio este compromiso ha sido ampliado, tal y como verá más adelante. La plaza, en la medida de lo posible, debe ser ofertada cerca del hogar del niño/a. Las actividades preescolares se desarrollan, conforme a la Ley General de Educación Escolar (1998), en tres tipos de establecimientos: el centro preescolar (*förskola*) y centro preescolar de libre acceso (*öppen förskola*), el hogar particular autorizado como guardería (*familjedaghem*) y las clases de preescolar (*förskoleklass*); la atención a escolares se proporciona en el centro de ocio (*fritidshem*), el hogar particular autorizado como guardería y el centro de ocio y de libre acceso (*öppen fritidsverksamhet*).

a) Niñeras/Hogares particulares autorizados como guardería – *Familjedaghem*.

Es un establecimiento particular autorizado como guardería donde una cuidadora autorizada municipalmente se encarga de atender a los infantes durante el día en estos hogares con horarios adaptados a las necesidades de estudio o trabajo de los padres. El cuidado diario familiar recibió financiación del Estado por primera vez en 1967 y fue regulado por la Ley de Servicios Sociales de 1980 y la Ley del Niño de 1994, desde entonces el gobierno central cubre 50% de los costes, las autoridades locales el 35% y los padres el 15% restante⁸²⁴. Los infantes deben ser inscritos para poder ser atendidos en los hogares y centros autorizados como guardería, donde las familias pagan una matrícula, de la misma forma que se hace en los centros de preescolar, y las horas de apertura pueden variar con la finalidad de ser compatibilizadas con los horarios de trabajo o estudio de los padres.

Según recomendaciones del Consejo Nacional, no más de 4 niños pueden ser supervisados a la vez. Los proveedores de cuidado diario familiar no tienen una cualificación formal, pero los municipios generalmente organizan un curso de introducción de 100 horas. El *National Board for Health and Social Welfare* recomendaba que los proveedores dispusieran de la formación de un trabajador de cuidado infantil, pero no era obligatorio. Habitualmente, todos los proveedores de cuidado diario familiar eran empleados de autoridades municipales, pero hoy también es posible para proveedores *freelance* recibir subsidios del Estado. En cualquier caso,

⁸²⁴ STATISTICS SWEDEN: *Child Care investigations*. Stockholm. Statistics Sweden, 1997.

actualmente, el servicio es provisto por una niñera (*nurse*) que debe estar cualificada, y es responsable del cuidado de los infantes de dos o tres familias a la vez en el hogar familiar designado. Los *familjedaghem* constituyen una alternativa equiparable al centro preescolar, en particular para los infantes que por diferentes razones necesitan estar en grupos más pequeños o que viven a mucha distancia del centro preescolar más próximo. Por lo tanto, es una modalidad común en los municipios rurales y zonas donde las tasas de población se sitúan por debajo de las ciudades.

La mayoría de los niños en centros de cuidado diario familiar son de una edad preescolar, particularmente menor de 3 años. Los niños en edad escolar hasta 12 años también pueden ser registrados, pero el número de niños en edad escolar que efectivamente asiste a los centros ha disminuido considerablemente en años recientes. En conjunto, el número de niños en esta forma de provisión ha disminuido en línea con la expansión de los centros a jornada completa. Concretamente, el número de infantes menores de 5 años en hogares/centros particulares autorizados ha venido menguando constantemente desde finales de los años 80, no obstante, reciben un número significativo de niños en edad escolar cubriendo funciones de atención en horarios extraescolares. De este modo, durante los últimos años de la década de los noventa, apenas llegaban a superar una cobertura del 12% de los infantes entre 1 y 5 años de edad mientras que, en 1998, el 4% de todos los niños/as de 6-9 años eran cuidados en estos hogares autorizados⁸²⁵.

b) Servicios para los padres y madres.

Los centros de 'drop-in' para niños y padres o centros de preescolar abiertos (*öppen förskola*) son otro tipo de provisión de atención para la primera infancia. Estos son grupos de contacto comunitario y centros de asesoramiento para padres cuyos hijos no están inscritos en otra forma de provisión diario. También suponen una base y punto de encuentro para proveedores de cuidado diario familiar y los niños a su cargo. Los centros *drop-in* reciben financiación del Estado y son dirigidos por un educador cualificado en la primera infancia. Suelen estar fundados por la propia iniciativa de los

⁸²⁵ INSTITUT D'INFÀNCIA I MÓN URBÀ (CIIMU): *Polítiques d'infància i família a escala local a Europa. Volum I. Op. Cit.*, p. 154.

padres y no como resultado de decisiones de la planificación institucional⁸²⁶. Oficialmente están abiertos para niños de 1 año hasta la edad obligatoria escolar aunque, en realidad, no hay un límite de edad. Los centros organizan actividades no sólo para niños, si no también para padres y niños, fomentando las oportunidades para el contacto informal y la orientación de los profesionales sobre todos los asuntos relacionados con los niños y sus familias, tal y como se describe posteriormente con mayor detalle .

c) Servicios sociales para infantes y familias en situaciones especiales.

Las autoridades de distrito asisten a los niños y familias que se encuentran en circunstancias difíciles garantizándoles unos mínimos de seguridad económica. La prevención es objeto de un énfasis considerable y todos los esfuerzos son aunados para crear un diálogo positivo y constructivo con las familias en situación de necesidad o riesgo. Como ejemplo de algunos servicios concretos, un estudio realizado por Eurostat en el nivel local recoge⁸²⁷:

1. Infantes hospitalizados:

Servicio pensado para los niños que viven en hospitales (o que reciben atención en otras instituciones relacionadas con la salud) que tienen más de un año de vida y que no van a la escuela, para que puedan participar de una actividad educativa equivalente a aquella que se les ofrecería en los servicios de preescolar. El equipo que trabaja en las instituciones hospitalarias es el responsable de que esta oportunidad de EAPI llegue a los infantes.

2. Hogares familiares/Acogida familiar:

Servicio de acogida familiar temporal de infantes realizado mediante la colaboración voluntaria de familias que se ofrecen a cuidar los hijos de otras familias (que se supone están en una situación de especial necesidad).

3. Asistencia a los cuidadores familiares – (*"Care by relatives"/Respire Service*).

⁸²⁶ BERG, L.: "Housing and Financial Wealth, Financial Deregulation and Consumption - the Swedish Case". *Scandinavian Journal of Economics*, No. 97, vol. 3, 1995. Pp. 421-439.

⁸²⁷ INSTITUT D'INFÀNCIA I MÓN URBÀ (CIIMU): *Polítiques d'infància i família a escala local a Europa. Volum I. Op. Cit.*, pp. 157-158.

Consiste en el apoyo por parte de las autoridades regionales a los familiares que hacen de cuidadores de un pariente con problemas de salud. Incluye el servicio *relief* (descanso) para proporcionar un descanso a los cuidadores.

4. Grupos de apoyo para madres solteras y adolescentes.

5. Centros locales para las familias de origen inmigrante.

Las familias de origen inmigrante pueden encontrar, a través de este servicio, apoyo e información sobre el cuidado infantil, la integración laboral y vital en su nueva sociedad, etc.

6. Apoyo a las familias acogedoras de los hijos de un hogar monoparental. Se trata de un dispositivo de acogida en aquellas familias voluntarias que ayudan al cuidado de los infantes de un hogar monoparental una o dos veces a la semana cada mes y que, de esta manera, proporcionan asistencia a las madres/padres que ejercen su rol en solitario.

Los servicios de atención familiar e individual cooperan con los centros de madres e infantes para ofrecer una respuesta rápida y eficaz a sus demandas, especialmente las de información y apoyo a los futuros padres, así como programas de mediación familiar. Desde 1991 el número de centros privados ha aumentado como resultado de la expansión necesaria de servicios según el objetivo de la política gubernamental de incrementar la elección de los padres. De hecho, el número de niños en la provisión privada se ha triplicado en los 4 años siguientes. A pesar de que son los municipios los que deciden si conceden estas subvenciones, la proporción de estos centros independientes ha aumentado firmemente en los años recientes, de modo que, en 2005, un 17% de todos los niños en preescolar participaban en centros preescolares independientes que estaban subvencionados.

10.2 El sistema educativo sueco y los servicios de EAPI.

10.2.1 Ordenación, principios y finalidad del sistema nacional de educación sueco.

La educación ha sido objeto de profundos debates en Suecia durante la pasada década como consecuencia, en parte, de los cambios sucedidos en la organización de los centros docentes y en el currículo nacional. Sin embargo, el sistema educativo se ha visto también afectado por cuestiones como la inmigración y la integración del alumnado con necesidades especiales, con discusiones políticas y educativas que atañen a la raíz misma de la sociedad y de la democracia. Las escuelas infantiles, los colegios e institutos suecos, concebidos desde su misión democrática tratan, por una parte, de desarrollar el conocimiento de la democracia en el alumnado y de mantener unos valores educativos básicos y, por otra parte, de ayudar a educar a los alumnos como ciudadanos demócratas. El fin es respetar los derechos de los alumnos —y del personal— para influir en su educación diaria, desde el contenido de la enseñanza en el aula hasta el entorno escolar. En línea con esa labor, ya en 1999 el *Riksdag* (Parlamento) dio a conocer una estrategia nacional destinada a arraigar la *Convención los Derechos del Niño* de la ONU en el Estado, los Ayuntamientos y las Diputaciones provinciales⁸²⁸.

Durante muchos años, en Suecia ha existido un consenso político en la importancia de la educación para todos y en que la mayor estrategia debe ser la integración y la inclusión asentándose en los siguientes fundamentos:

- La Ley de Educación sueca aprobada por el parlamento, establece la base para toda la educación desde el nivel preprimario hasta el superior y extiende el derecho a la educación para todos los adultos determinando para todos la equidad en el acceso con independencia del género, la etnia, el lugar de residencia o los factores socioeconómicos con apoyo especial al alumnado que presente dificultades para completar su educación con éxito⁸²⁹.

⁸²⁸ INSTITUTO SUECO (SI): *Sistema Educativo*. SI, 2008. <http://www.sweden.se> (Consultado en mayo de 2008).

⁸²⁹ MINISTRY OF EDUCATION AND RESEARCH: *The Development of Education. National Report of Sweden*. Stockholm. Ministry of Education and Research, 2008. P. 5.

- La educación debe ser gratuita, libre de tasas e impuestos y con becas para el nivel superior de la educación secundaria y préstamos para la educación superior y de adultos⁸³⁰.
- El término inclusión educativa se instaura y desarrolla en el sistema educativo sueco durante la década de los sesenta con la reforma de la escuela obligatoria que amplió la educación secundaria superior (bachillerato) y la preescolar, junto con las plazas de la educación para alumnos con discapacidad, permitiendo mayores oportunidades para trabajar hacia los principios de inclusión⁸³¹.

Desde que el sistema educativo sueco se basa en estos pilares, la gran mayoría de alumnos están escolarizados alcanzando un 98.5% de los niños entre 1 y 9 años durante el curso 2007/2008. La mayoría de niños que no asistieron a la escuela obligatoria lo hicieron a escuelas o programas especiales para alumnos con dificultades de aprendizaje por discapacidad⁸³². Si bien, la gran mayoría de niños con dificultades por discapacidad física asisten a escuelas ordinarias y tanto las escuelas municipales como los programas especiales para alumnos con discapacidad intelectual corresponden, en la medida de lo posible, a la educación que los niños reciben en escuelas ordinarias.

En Suecia prácticamente todos los alumnos se encuentran escolarizados en escuelas financiadas públicamente, aunque un número cada vez más creciente de alumnos asisten a escuelas privadas (independientes), que están abiertas a toda la población y dotadas con ayudas municipales y se rigen por el mismo currículum y los mismos criterios que las escuelas municipales conforme a un sistema de gestión por objetivos y resultados de aprendizaje. En la década de 1990, los términos de “elección escolar” y “centros independientes” (en las etapas preescolar, escolaridad obligatoria y bachillerato) quedaron establecidos y han ido en aumento de tal modo que, en la actualidad, los centros docentes operan en un mercado abierto.

A cada niño se le asigna económicamente una dotación para educación, desde el nivel infantil hasta el bachillerato. Los municipios tienen la obligación y responsabilidad, mayormente económica, en la provisión y gestión de la educación

⁸³⁰ Ibidem, p. 16.

⁸³¹ MINISTRY OF EDUCATION AND RESEARCH: *The Development of Education. National Report of Sweden. Op. Cit.*, p. 17.

⁸³² Ibidem, p. 18.

preprimaria, obligatoria superior y de adultos, de acuerdo con el sistema nacional⁸³³. De esa forma, el Estado sueco apoya el establecimiento de centros docentes independientes con una medida única, pues deben ser homologados por la Dirección Nacional de Educación y seguir los currículos y planes de estudios nacionales. En el otoño del 2005, un 7,4% de los alumnos en escolaridad obligatoria y un 13,1% de los estudiantes de bachillerato cursaban estudios en centros independientes. También hay un pequeño número de centros internacionales, cuyos currículos siguen los de otros países. Esos centros son financiados parcialmente por el Estado sueco y su enseñanza va dirigida sobre todo a los hijos de ciudadanos extranjeros, que se encuentran en Suecia durante un periodo limitado de tiempo.

Desde una perspectiva internacional, el sistema educativo sueco alcanza unos niveles de equidad elevados, por ejemplo, existe una distribución de los resultados del aprendizaje relativamente igualitarios, tanto entre los alumnos como entre los centros, y, además, la diferencia entre las escuelas en términos de la composición socioeconómica es relativamente baja en comparación con otros países de la OCDE⁸³⁴. Igualmente, el currículum sueco enfatiza la importancia de normas y valores que están estrechamente relacionados con la inclusión y recogen la importancia de la diversidad. Así pues, a pesar de que la principal lengua de instrucción es el Sueco, existen escuelas estatales en el norte del país para la población Sami en las que el currículum básico es enseñado en ambos idiomas. Asimismo, las municipalidades tienen la obligación de ofertar conocimiento del idioma sueco a los inmigrantes recién llegados, así como de apoyar las lenguas minoritarias (Yiddish, Romaní, Chib, Finés y Meänkieli) y a las minorías étnicas nacionales (judíos, gitanos, rumanos, sami, suecos fineses y tornedales)⁸³⁵. De este modo, los niños con otra lengua materna tienen derecho a aprender y recibir apoyo en ésta desde la educación preprimaria hasta la secundaria superior. En la misma línea, con el fin de promover la equidad de derechos en todos los aspectos sujetos a la Ley de Educación, se recoge explícitamente la igualdad de género, entre otras medidas⁸³⁶. En definitiva, la base ideológica de la educación en Suecia se resume en “una escuela para

⁸³³ EURYDICE: *Integrating immigrant children into schools in Europe. Sweden*. EURYDICE 2004. <http://www.eurydice.org> (Consultado en octubre de 2008).

⁸³⁴ MINISTRY OF EDUCATION AND RESEARCH: *The Development of Education. National Report of Sweden*. *Op. Cit.*, p. 20.

⁸³⁵ *Ibidem*, p. 5.

⁸³⁶ SFS: *The Act Prohibiting Discrimination and Other Degrading Treatment of Children and School Pupils*. London. SFS, 2006. P. 67.

todos” tal y como también demuestra la normativa para niños solicitantes o con permiso de residencia limitado garantizando su derecho a la educación, así como a programas educativos para alumnos con dificultades de aprendizaje⁸³⁷.

10.2.2 Organismos, estructura y competencias en educación.

El gobierno tiene completa responsabilidad sobre la educación y establece el sistema educativo en el nivel nacional, no obstante, las municipalidades son responsables de la provisión y el funcionamiento de las escuelas en todos los niveles educativos a excepción del nivel superior del que se responsabilizan las universidades y los institutos superiores⁸³⁸. Desde 1991, que el Gobierno asignó gran parte de la responsabilidad sobre los centros docentes a los Ayuntamientos, una larga tradición de regulación de los centros dio paso a unos métodos basados en mayor medida en objetivos y resultados. En 1994, se introdujeron currículos que interpretaron la misión de los centros docentes suecos de una manera radicalmente distinta. Los cambios esbozaron, entre otras cosas, la responsabilidad educativa, los métodos pedagógicos, unos roles y unos materiales docentes no tradicionales, así como se formuló una idea más compleja de lo que constituye el conocimiento. Empezando por los currículos nacionales para las escuelas infantiles, los colegios de educación primaria y los institutos de educación secundaria, los Ayuntamientos son responsables de la configuración de sus propios currículos, debiendo dejar cierto grado de libertad a los centros docentes para que desarrollen su propio perfil. La escolaridad obligatoria incluye los centros escolares ordinarios, los centros de educación sami, los centros especiales (*specialskola*) y programas para alumnos con discapacidades psíquicas (*särskola*). La escolaridad no obligatoria incluye los centros de preescolar, la educación secundaria superior ordinaria para estudiantes con discapacidades psíquicas, la educación municipal de personas adultas, y la educación de personas adultas con discapacidades psíquicas.

⁸³⁷ “Ordinance relating to education, pre-school activities and child care for school-aged children, for asylum-seeking children, etc. (Ref. 2001:976)”. Citado por SABUNI, N.: *Sweden's Report on the Council of Europe Charter for Regional or Minority Languages*. Stockholm, septiembre 2007. http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/PeriodicalReports/SwedenPR3_en.pdf. (Consultado en junio de 2009). P. 157.

⁸³⁸ MINISTERIO DE EDUCACIÓN E INVESTIGACIÓN: *Utbildningsdepartementet*. Utbildningsdepartementet. <http://www.sweden.gov.se> (Consultado en mayo de 2008).

El *Riksdag* y el Ministerio de Educación e Investigación, *Utbildningsdepartementet*, formulan los objetivos de las escuelas y demás centros docentes mediante una ley de educación que establece los objetivos fundamentales para todos los centros y los programas de estudios de lo que se ha de enseñar en los centros. Los currículos nacionales formulan los valores básicos, así como la filosofía educativa, y tienen por finalidad cuestionar y redefinir términos como el de “conocimientos”⁸³⁹. La Dirección Nacional de Educación, *Skolverket*, es responsable de la aplicación de los objetivos y directrices nacionales mediante inspecciones realizadas con regularidad en el nivel nacional, así como de actualizar y desarrollar continuamente planes de estudios y los criterios de las calificaciones⁸⁴⁰. La Agencia Nacional Sueca para la Educación, según su propia definición, tiene como deber trabajar activamente para que los objetivos nacionales del sistema escolar y de los servicios de atención a la infancia sean alcanzados. Con el fin de ganar una visión en profundidad de las diferentes actividades y servicios, y contribuir consecuentemente tanto a su desarrollo como a su mejora cualitativa, la Agencia Nacional para la Educación lleva a término distintos seguimientos como la inspección, evaluación, investigación y trabajo de supervisión⁸⁴¹.

La Agencia Nacional para la Mejora Escolar en Suecia o *Myndigheten för skolutveckling* respalda el desarrollo local del trabajo cualitativo y la mejora de los ambientes de aprendizaje, fomenta el desarrollo de la competencia profesional entre los educadores y sustenta el amplio uso de las TIC en la educación, siendo la responsable del programa nacional de educación para el fomento del liderazgo escolar. Asimismo, esta agencia tiene la misión de asegurar el estándar de los centros docentes en todo el país dentro de su prioridad de mejorar las condiciones educativas para niños y adolescentes en entornos caracterizados por la diversidad étnica y social⁸⁴². Por último, la Agencia Nacional de Educación Superior o *Högskoleverket* es la responsable del seguimiento, evaluación y supervisión de la educación superior, así como de la asignación de información para estudiantes que participan en programas internacionales.

⁸³⁹ INSTITUTO SUECO DE PEDAGOGÍAS ESPECIALES: *Specialpedagogiska institutet*, www.sit.se/net/Specialpedagogik/ (Consultado en junio de 2008).

⁸⁴⁰ DIRECCIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN (Skolverket): *Skolverket*, <http://www.skolverket.se/sb/d/190> (Consultado en mayo de 2008).

⁸⁴¹ DIRECCIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN (Skolverket): *Skolverket*, <http://www.skolverket.se/english/index.shtml> (Consultado en junio de 2008).

⁸⁴² OFICINA NACIONAL SUECA DE PROGRESO ESCOLAR: *Myndigheten för skolutveckling*, www.skolutveckling.se/in_english (Consultado en mayo de 2008)

La primera fase del sistema educativo en Suecia se atribuye, sin lugar a dudas, a la educación preescolar, pues el gobierno considera su importancia para la evolución y el aprendizaje del infante y estipula que todos los niños tienen derecho a ser acogidos en los centros preescolares, siendo los padres quienes deben decidir si sus hijos asistirán a un centro preescolar o no. La educación y el cuidado de los niños fuera del sistema escolar obligatorio sueco, a pesar de estar regulados por el Ministerio de Educación, se encuentran ubicados dentro de la política social comprehensiva de su sistema de bienestar que la une íntimamente con otras áreas de la política que afectan a los niños y familias como la economía, el mercado laboral, la salud, las medidas de apoyo familiar, la igualdad de género, etc. Diversas reformas han sido introducidas para aumentar la disponibilidad de actividades preescolares en niños entre 1 y 5 años de modo que el gobierno ha anunciado una nueva orientación de la política familiar basada en cinco aspectos básicos: a) un sistema de bonos escolares para la EAPI; b) fortalecimiento de la función de la educación preescolar; c) educación preescolar universal para todos los niños durante al menos 525 horas al año y sin tasas desde los 3 años; d) un bono de igualdad de género; e) un permiso para permitir el aumento municipal voluntario. Estas propuestas pretenden incrementar la diversidad y libertad de elección en la EAPI en futuras reformas. En la actualidad, esta etapa se divide en dos tramos que abarcan la educación de los niños entre 1 y 5 años en los centros de preescolar y la de niños de 6 años en clases de preescolar, generalmente inmersas en centros de educación obligatoria.

Todos los niños comprendidos entre las edades de siete a dieciséis años tienen la obligación legal de acudir a los centros educativos de primaria o secundaria, si bien a petición de los padres los niños pueden comenzar antes, con 6 años en las clases de preescolar, o después con ocho años, casi todos los niños asisten a clases preescolares no obligatorias a los seis años de edad, como preparación para la escolaridad obligatoria. En la práctica, ello implica un total diez años de escolaridad gratuita en el marco del sistema educativo público. Un programa nacional especifica la cantidad mínima de horas que se debe dedicar a cada materia, aunque ello debe cubrir lengua sueca (o, como alternativa, lengua sueca como segundo idioma), inglés, matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales, estudios de religión, artes y oficios, educación física y ciencias de la salud. Además, los centros pueden desarrollar, dentro de unos límites, un perfil especial asignando más tiempo a determinadas materias. Alumnos,

maestros y padres/tutores se reúnen con regularidad para discutir en profundidad sobre la evaluación del progreso del aprendizaje y desarrollo de los niños. A pesar de que las calificaciones oficiales son a partir del otoño del octavo curso, la Dirección Nacional de Educación recomienda que se emitan informes escolares formales desde el quinto curso.

Alrededor del 98% de los estudiantes que finaliza la escolaridad obligatoria, pasa luego al nivel superior de educación secundaria que, aunque no es obligatorio, es gratuito por derecho y requiere de haber aprobado lengua sueca, matemáticas e inglés, requisitos que cumplen el 89,2% de los alumnos. La reforma *Conocimiento y Calidad – Once Pasos para el Desarrollo de la Educación Secundaria Postobligatoria*, que entró en vigor el 1 de julio de 2007, aspiraba a crear una conexión más clara entre los programas de formación profesional y el mundo laboral, con 17 programas distintos de tres años de duración que los estudiantes pueden elegir para obtener una titulación que permite estudiar en escuelas superiores y universidades. Para aquellos estudiantes que no estén cualificados para el bachillerato, se pueden elaborar programas individuales de cuatro años que, aunque similares a los programas ordinarios, están adaptados a sus necesidades con la finalidad de que puedan pasar a alguno de los programas nacionales⁸⁴³. Por último, se llevan a cabo programas municipales diferenciados para mayores de 20 años que no han alcanzado las habilidades que la educación secundaria obligatoria debe desarrollar donde unos se destinan a formación ocupacional para desarrollar diferentes habilidades especializadas, mientras que otros se ocupan de las dificultades de aprendizaje⁸⁴⁴.

En general, los alumnos que tienen necesidades especiales de apoyo asisten a las clases ordinarias en la escolaridad obligatoria durante nueve años y posteriormente al bachillerato. Es subrayada la necesidad de identificar las necesidades o dificultades especiales lo más temprano posible para ayudar a estos niños a alcanzar los objetivos nacionales, en cuya labor los servicios de EAPI adquieren un papel crucial⁸⁴⁵. A los alumnos con discapacidades psíquicas se les ofrece un programa especial, pudiendo ser incluidos en un grupo ordinario o formar un grupo especial que, con frecuencia, es incluido en la escuela ordinaria. En cualquier caso, existen tres grupos exentos del

⁸⁴³ MINISTRY OF EDUCATION AND RESEARCH: *The Development of Education. National Report of Sweden. Op. Cit.*, p. 4.

⁸⁴⁴ *Ibidem*, p. 5.

⁸⁴⁵ INSTITUTO SUECO (SI): *Sistema Educativo. Op. Cit.*, p. 5.

principio de integración: la mayoría de los niños sordos, algunos niños con dos o más discapacidades severas y los niños con retraso mental. Para estos grupos de niños existen escuelas separadas debido a las marcadas y evidentes diferencias en las condiciones subyacentes y resultados alcanzados por los estudiantes⁸⁴⁶.

10.2.3 Desarrollo y expansión institucional de la red de provisión de EAPI.

En Suecia la primera escuela infantil (*Småbarnsskola*) abrió en 1836 con el objetivo de dotar a los niños de familias no privilegiadas de las competencias básicas escolares, este tipo de establecimiento existió hasta la década de 1950 tras la aprobación del Parlamento por votación del proyecto de ley gubernamental, en mayo de dicho año, constituyendo el acontecimiento más importante que había sucedido en Suecia en el ámbito educativo desde la ley de 1842 sobre la institucionalización de la enseñanza obligatoria. Inicialmente, la constitución no contemplaba un artículo relativo a la enseñanza, de manera que la base legal de la enseñanza del primer grado se constituyó según los reglamentos editados por la *Folkskolestadgan* (Ley sobre la enseñanza primaria) de 1842, que institucionalizó la educación obligatoria a partir de los 7 años. La educación preprimaria era opcional, de modo que fueron los grupos de personas particulares y organizaciones privadas quienes abrieron los primeros centros llamados *barntädgårdar* o *föskolor* que dependían más de los servicios sociales que del sistema educativo, por ello, aunque algunas escuelas normales subvencionadas formaban al personal de estos establecimientos, no existía un programa oficial para esta formación⁸⁴⁷.

Por su parte, los *Kindergartens* (*Detidsförskolan*), basados en las ideas de Fröebel, fueron fundados en el transcurso del siglo XIX al XX y, aún hoy, en su forma actual (*Deltidsgrupper*) ofrecen provisión a tiempo parcial principalmente para los niños menores de 6 años antes de la escolarización obligatoria. Inicialmente la educación preprimaria no era obligatoria, pero la aportación, en 1944, de subvenciones del Estado para garantizar el funcionamiento de los jardines de infancia y de las escuelas maternas incrementó el número de establecimientos municipales, ampliando considerablemente

⁸⁴⁶ UNESCO-IBE: *World Data on Education, 6th edition. 2006/2007*. UNESCO-IBE, 2008. <http://www.ibe.unesco.org> (Consultado en enero de 2008). P. 21.

⁸⁴⁷ UNESCO: *L'éducation dans le monde. L'enseignement de premier degré*. Vol. II. Paris. UNESCO, 1960. Pp. 1259-1271.

una oferta que todavía resultaba insuficiente. De este modo, en octubre de 1954, existían en Suecia 592 establecimientos de educación preprimaria a los que asistían 25.300 niños, no obstante, los recursos eran inferiores a las necesidades ya que el número de solicitudes de admisión era el doble del de las plazas disponibles. A este respecto, hasta los sesenta, los criterios sociales (por ejemplo, el apoyo para madres solteras) fueron la justificación principal para estos establecimientos. El comienzo de la expansión sistemática de los servicios para la primera infancia fue con el inicio del aumento del empleo maternal a mediados de los 60, casi siempre de la mano de los centros de cuidado familiar diario como parte de la responsabilidad de las autoridades municipales. De este modo, en Suecia, como en muchos países occidentales, la participación creciente de la mujer en la vida laboral estimuló un gran desarrollo de los centros de educación y atención de la primera infancia a finales de los 70⁸⁴⁸. Ello, a pesar de la rápida y masiva expansión de estos servicios durante las siguientes décadas, comportaría que no fuese hasta la transferencia de la responsabilidad institucional de la EAPI del Ministerio de Salud y Asuntos Sociales al de Educación que ésta adquiriese un carácter principalmente educativo y universal, en relación al alcance de una provisión ajustada a la demanda.

Como ya se trató en el epígrafe sobre el sistema sueco de bienestar, anteriormente a 1996, el Consejo de Salud y Bienestar tuvo bajo su supervisión la responsabilidad de todos los servicios de cuidado infantil del sector público durante 30 años. Debido a la dependencia en este organismo, en vez del Ministerio de Educación, estos servicios se han visto más influenciados por las ideas y los valores del sector de la salud que por los objetivos propios del sector educativo y, tradicionalmente, se ha dado una reticencia a introducir demasiadas actividades típicamente escolares en este tipo de centros. Desde julio de 1996, cuando la responsabilidad del cuidado infantil fue transferida al Ministerio de Educación para reforzar el carácter educativo de la EAPI y también con la ley de Educación de 1998, la Agencia Nacional de Educación pasaba a regular los centros. Durante la duración de dicho proceso, se dio una preocupación por no convertir estos centros en escuelas para los niños más pequeños y porque el componente educativo de este tipo de servicios asegurase que las instituciones cooperaban con los padres en aras de “ofrecer a los niños oportunidades amplias y

⁸⁴⁸ LINDON, J. (ed.): *Early Years Education in Europe. Op. Cit.*, p. 170.

comprehensivas para desarrollar su potencial emocional e intelectual y convertirse en individuos abiertos y considerados, capaces de empatizar, cooperar con los otros y de aprender a buscar el conocimiento por sí mismos formando su propia opinión”⁸⁴⁹. Con todo, la cultura pedagógica se ha desarrollado durante un largo período, de manera que existe un consenso sobre cómo la edad preescolar se desarrolla y aprende, sobre todo tras reconocerse como la primera etapa del aprendizaje a lo largo de la vida, lo que ha sido igualmente importante en el conocimiento difundido sobre las necesidades y los derechos de los niños en la sociedad en general.

El Consejo Nacional de Salud y Bienestar estableció las directrices centrales para garantizar que la expansión de centros de EAPI municipales alcanzaba ciertos requisitos de calidad, que posteriores legislaciones en 1995, 1998 y 2002-2003 mejoraron en cuanto a los requisitos del personal trabajador, el tamaño de los grupos y otros aspectos cualitativos del cuidado infantil en centros profesionales o familiares. Pero, sin duda, el avance más importante junto a la legislación existente, fue el establecimiento del derecho de todos los niños, independientemente del estatus familiar, a tener acceso a la oferta de una plaza en la etapa preescolar⁸⁵⁰.

Como muestra de este compromiso, el *Riksdag* tomó la decisión de introducir nuevas reformas en materia de educación y atención de la infancia en otoño de 2000. Así, desde el primero de julio del 2001, las municipalidades son las autoridades responsables de ofrecer plazas de EAPI para todos los infantes entre 1 y 5 años, durante un mínimo de tres horas diarias de manera gratuita, incluyendo aquellos niños cuyos padres/madres estén en situación de paro, sean solicitantes de trabajo y, desde enero de 2002, esta obligación de oferta gratuita se comenzó a aplicar también a los padres y madres que estaban en situación de permiso parental. Es preciso recordar que, hasta entonces, el derecho del niño a una plaza en un centro preescolar estaba sujeto a la situación laboral de los padres ya que los municipios únicamente tenían obligación de garantizar la atención a los menores cuyos padres y madres trabajaban o estudiaban y a los niños con necesidades especiales; este hecho implicaba que los infantes con padres

⁸⁴⁹ EUROPEAN COMMISSION: *A review of services for young children in the European Union 1990-1995. Op. Cit.*, pp. 110-116.

⁸⁵⁰ BERGMAN, M.: “Early Childcare and Education in Sweden”. En DAVID, T. (ed.): *Educational Provision for our Youngest Children: European Perspectives*. London. Paul Chapman, 1993. Pp. 112-132.

en situación de paro o de aquellos que permanecían en el hogar para cuidar de un hijo/a más pequeño/a quedaban, en su mayoría, excluidos del derecho a una plaza gratuita en los centros preescolares. Desde el primero de enero de 2003 según la ley, todos los municipios están obligados a proveer EAPI tan rápido como sea posible cuando los padres lo solicitan⁸⁵¹. Afortunadamente, tras la aprobación de esta medida, los niños entre 1 y 5 años de edad, cuyos padres se encontraban desempleados o con el permiso parental por otro niño, poseen los mismos derechos que los niños de padres y madres empleados o que estudian para ser incluidos dentro de las responsabilidades municipales de la provisión de EAPI. Una etapa preescolar sin tasas para todos los niños podía ofrecer una nueva base y complementar la estructura de la EAPI en Suecia, que tenía que estar integrada en los centros, de modo que todo ello ha traído nuevas cuestiones a debate tan importantes como el derecho de todos los niños en la primera infancia a participar en la preescolar, independientemente de si sus padres trabajan o no.

Actualmente la Dirección Nacional de Educación (*Skolverket*) es la autoridad competente en la supervisión de la EAPI. Entre las de las funciones de la misma, se encuentra la de asegurar mediante el seguimiento, la evaluación, el desarrollo y la supervisión para que se cumplan los objetivos nacionales de estas actividades, al tiempo que apoya su desarrollo. El objetivo de los centros de preescolar (entre 1 y 5 años) se define como *EDUCARE*, en su alusión a la terminología de la educación, por la doble finalidad que persigue de estimular el desarrollo de cada niño al tiempo que proporciona un cuidado seguro⁸⁵². El doble interés tanto en la atención como en el cuidado de los niños se encuentra presente en el Curriculum Nacional para preescolar desde 1998, como continuación de los fundamentos establecidos en la Comisión Nacional de Cuidado Infantil en 1968. A los 6 años, en las clases de educación preescolar, el objetivo se completa con la estimulación del aprendizaje y la promoción de la futura escolarización en conexión con los principios de la escolarización obligatoria. Los objetivos de la EAPI son fomentar la democracia, la igualdad, la solidaridad y la responsabilidad. La tradición sueca en esta etapa subraya la importancia del juego en el proceso de desarrollo y de aprendizaje, de modo que los intereses y las necesidades del niño ocupan una posición clave en su educación dentro del currículo. Asimismo otra de

⁸⁵¹ PRAMLING, S. I. y SHERIDAN, S.: "Recent Issues in the Swedish Preschool". *International Journal of Early Childhood*, 36, no.1, 2004. Pp. 7-22.

⁸⁵² EURYDICE: *Integrating immigrant children into schools in Europe. Sweden. Op. Cit.*, p. 3.

las funciones principales de esta etapa, precisada en el currículum, es la de ser segura, desarrollista, disfrutable y rica en oportunidades de aprendizaje para todos los niños en la base de las condiciones y necesidades individuales de cada niño. Los niños que, ocasional o regularmente, se encuentran en necesidad de un mayor apoyo que el resto deben recibirlo en relación a sus necesidades y circunstancias. Además, este tipo de educación debe ayudar a asegurar que los niños con una lengua materna distinta del Sueco tienen la oportunidad para desarrollar tanto este primero como el suyo propio, así como poder ayudar a asegurar que los niños de minorías nacionales o de un contexto extranjero reciben ayuda para desarrollar un sentimiento de pertenencia multicultural⁸⁵³.

Desde que todos los servicios para los niños entre 1 y 6 años están unificados bajo Ministerio de Educación en Suecia, la responsabilidad de la política central, de los objetivos, directrices y el sistema de financiero de la EAPI recaen plenamente sobre éste. Las distinciones entre el cuidado y la educación de infantes fueron saldadas con la Ley Escolar de 1998, que concibe todos los servicios para los niños pequeños entre 1 y 6 años como la educación “preescolar” y de 6 a 7 años como “clases preescolar”, comenzando la educación obligatoria a los 7 años. Tal y como se dio el cambio en la responsabilidad del sector hacia el Ministerio de Educación unos años atrás, esta Ley señala y refuerza un mayor cambio de entendimiento en Suecia con respecto a los servicios para la primera infancia, los cuales son ahora percibidos, ante todo, como concernientes al individuo y al desarrollo social. La mencionada Ley también devolvía mayores responsabilidades a las 290 municipalidades, que actualmente tienen la responsabilidad plena de proveer y el deber de crear el número suficiente de plazas en los centros de preescolar y de ocio y tiempo libre, de hacer el seguimiento de la calidad de los servicios de la EAPI y de proveer los recursos suficientes. El Ministerio de Educación y Ciencia tiene la principal responsabilidad sobre todos los procesos de evaluación, la recopilación de datos, el desarrollo y la supervisión de la EAPI en los niveles centrales y regionales.

Tal y como han quedado configurados actualmente, los servicios públicos de educación y atención a la infancia están ubicados dentro de los servicios destinados al cuidado de los infantes de 1 a 12 años, de modo que a los párvulos que aún no han

⁸⁵³ MINISTRY OF EDUCATION AND RESEARCH: *The Development of Education. National Report of Sweden*. Ministry of Education and Research. *Op. Cit.*, p. 26.

iniciado su escolarización se les ofrecen actividades preescolares (*förskoleverksamhet*) y a los que ya han llegado a la edad escolar, la atención escolar (*skolbarnsomsorg*). En principio, las actividades preescolares están adscritas a los párvulos entre 1-6 años, mientras que la atención escolar la reciben los niños y niñas de 7-12 años⁸⁵⁴. Los centros de preescolar están abiertos a niños de uno a cinco años de edad durante todo el año, cinco días a la semana, con la excepción de los días festivos. A los niños entre seis y doce años de edad, en clases de preescolar o en la escolaridad obligatoria, se les ofrece asistencia antes y después de las horas lectivas que puede tener lugar en un centro extraescolar, en un hogar familiar o en el marco de un programa extraescolar abierto.

El resultado, de este amplio despliegue de posibilidades, es un listado de servicios para la primera infancia, entre los que se incluyen los mencionados en el apartado anterior, más los que se abordan en esta sección dadas su institucionalización y provisión de la EAPI:

1. Escuela Cuna + preescolar – *Förskola*:

La *förskola* recibe a los infantes entre 1 y 5 años en horas de trabajo o estudio de los padres, o en los casos en que el menor tiene propia necesidad de estas actividades. Los centros preescolares están abiertos todo el año, y sus horas de servicio se adaptan a los horarios de trabajo o estudio de los padres y madres. Los niños y niñas se inscriben en estos centros pagando una matrícula que, en la mayor parte de los municipios, es proporcional a los ingresos de los padres y/o a las horas de permanencia del menor en el centro. Por regla general, se dividen en tres grupos de 15-20 alumnos en los que normalmente, hay tres personas — pedagogos, maestros de preescolar y puericultores — que se pueden encargar de cada grupo.

2. Centro de preescolar de libre acceso – *Öppen förskola*:

Otra forma de escuela infantil es la del centro de preescolar abierto o de libre acceso, donde los padres/tutores o puericultores pueden educar a los niños junto con personal cualificado para ese nivel. El *centro preescolar de libre acceso* es un sustituto de las clases de preescolar en la escuela primaria estatal y acoge a infantes de padres/madres que permanecen en casa durante el día, así como también puede ser un

⁸⁵⁴ SWEDISH NATIONAL AGENCY FOR EDUCATION (SKOLVERKET): *Child care in Sweden*, Skolverket. www.skolverket.se (Consultado en abril de 2006). P. 3.

complemento de los hogares autorizados como guardería. En estos centros se ofrece a los menores la ocasión de participar en actividades pedagógicas de grupo, junto a sus padres/madres o las personas que les cuidan durante el día. En ciertas áreas residenciales el centro preescolar de libre acceso tiene un carácter marcadamente social y colabora con los servicios sociales y de atención materno-infantil, entre otras instituciones. Los infantes no necesitan inscribirse en los centros preescolares de libre acceso así como tampoco se les exige la asistencia regular y, en general, son gratuitos.

3. Parvulario / Clases de preescolar – *Förskoleklass*:

El parvulario o clases de preescolar para infantes de 6 años es un tramo voluntario del sistema escolar estatal sueco. Desde enero de 1998, que las municipalidades tienen la obligación de asegurar que todos los infantes puedan gozar de una plaza en las clases de preescolar hasta que alcancen la edad de la escolarización obligatoria en un servicio de, al menos, 525 horas de clases por curso. De manera similar a la escuela primaria, las clases de preescolar deben contar con un tutor o tutora responsable y formar parte del Plan educativo municipal. Las clases preescolares son una parte de la provisión a tiempo parcial principalmente para los niños de 6 años que, desde 1982, tienen derecho a asistir gratis a un servicio de preescolar. En ocasiones, las clases están situadas dentro de los centros escolares, pero también pueden ser instituciones independientes con su propio director. En términos de espacio y objetivos básicos, no se diferencian significativamente de los centros preescolares. No tienen específicamente como objetivo ‘preparar’ los niños para la escuela. Dos miembros — uno cualificado en educación de la primera infancia y un asistente de cuidado — trabajan con un grupo de 20 niños. Hasta hace pocos años, dos tipos de grupos solía atender a las clases preescolares por las mañanas y por las tardes; ahora suelen abrir sólo por la mañana. En línea con la expansión de servicios a tiempo completo (de 33.800 en 1970 a 331.800 en 1994), el número de niños en clases preescolares disminuyó de modo que: donde en 1975 había 112.030 niños inscritos, en 1994 esta cifra había caído hasta 66.373⁸⁵⁵. Actualmente, la gran mayoría de los infantes de 6 años en Suecia están matriculados y acuden a las clases de preescolar en centros escolares.

⁸⁵⁵ OBERHUMER, P. y ULRICH, M.: *Working with young children in Europe. Provisions and staff training. Op. Cit.*, p. 191.

Junto a los centros de preescolar municipales, emergiendo desde el sector privado, existen centros de preescolar y escuelas independientes (el *fristående*) que tienen un gerente principal diferente de los de la municipalidad o las autoridades del condado. Los centros de este tipo más comunes son las cooperativas parentales que por tradición tienen más experiencia en la provisión de alternativas en la EAPI en Suecia. Esta tipología está organizada de manera privada por grupos de padres, pero subsidiada por la municipalidad del mismo modo que los centros gestionados desde la administración pública. El mismo caso se da con las clases de preescolar (*förskoleklass*), pues no hay ninguna totalmente privada aunque, en este caso, está sujeta a la aprobación Agencia Nacional para la Educación de Suecia en cuanto a las ayudas, subvenciones o concesiones se refiere. En caso de cobrar tasas a sus alumnos, cuando este nivel es gratuito, ello influye negativamente en las consecuencias para el sistema escolar de la municipalidad pues las autoridades pueden denegar el derecho municipal a los recursos⁸⁵⁶. Los grupos parentales son organizadores y contratan al personal y, frecuentemente, ellos mismos trabajan en una base rotativa para ser capaces de reducir los costes. Muchas cooperativas parentales fueron emprendidas por padres y madres llenos de iniciativa que querían evitar los largos períodos de espera para acceder a las plazas en los centros preescolares municipales en los años de expansión y, a pesar del hecho de que hoy en día la cobertura es total, estas cooperativas continúan creciendo. Otras iniciativas de EAPI no organizadas dentro del sector público incluyen las cooperativas de trabajadores y los programas establecidos por varias organizaciones, corporaciones o iglesias.

Con todo, durante los últimos 30 años, la EAPI se ha convertido en una importante pieza del sistema de apoyo familiar sueco, junto con el permiso parental y los sistemas de subsidios infantiles. El principio fundamental es que la responsabilidad de la sociedad para satisfacer las necesidades de la atención infantil no ha impedido que la legislación de crear gradualmente oportunidades para las familias de modo que las municipalidades puedan ofertar servicios preescolares y actividades de ocio y tiempo libre. Existe un amplio consenso en que los modelos alternativos de la atención pueden ser enriquecedores y desarrollistas y también que es importante la libertad de elección y que la accesibilidad de las actividades sea abordada desde distintos modos y diversos

⁸⁵⁶ EURYDICE: "Preprimary in Sweden". En EURYDICE: *The Education System in Sweden 2006/2007*. Brussels. EURYBASE, 2008. P. 10.

enfoques. También se ha visto bastante extendido el acuerdo por el que las alternativas deberían, en cualquier caso, no segregar a los niños en grupos preescolares de primera y de segunda clase. En este sentido, la legislación que permite a las municipalidades que dispongan el funcionamiento de los centros de preescolar y los de ocio y tiempo libre también asegura que la provisión de las condiciones financieras sea las mismas tanto para las opciones municipales como para las que no lo son. Así pues, desde enero de 2002 se ha fijado un máximo en el precio de matrícula a pagar para las actividades preescolares y la atención de los infantes en edad escolar, estableciendo un límite en las tasas que pagaban los padres y madres por el cuidado de sus hijos. Ello significa que las tasas y ayudas municipales que tienen que pagar los padres deben ser las mismas tanto en los establecimientos municipales como en los que no lo son, tal y como se especifica en el siguiente apartado.

10.2.4 Costes, financiación y sistema de provisión de la EAPI.

Para las autoridades nacionales suecas, la EAPI es un derecho que deben disfrutar todas las familias con niños si lo desean. Consecuentemente, el coste para la familia individual para obtener plazas en el cuidado infantil no debe ser tan elevado que la disuada de ejercer este derecho. Existe, pues, un límite fijo para los costes al mes con el objetivo de fomentar la igualdad entre los niños, los centros y los municipios, si bien ello ha conllevado un aumento del número de niños por grupo. Paralelamente, un sistema de maximización de tasas máximas, introducido en 2002, limita a que los padres y madres paguen entre 1 y el 3% de sus ingresos anuales para el cuidado infantil o el cuidado infantil familiar (3% para el primer hijo, 2% para el segundo hijo y 1% para el tercer hijo)⁸⁵⁷. Ello ha llevado a una fuerte dependencia en el Estado para financiar el cuidado infantil, fuertemente subsidiado por los fondos públicos.

A excepción de las tasas que deben de pagar los padres, la provisión privada es financiada por las municipalidades y, de manera contractual, debe alcanzar los estándares básicos de la provisión pública, aunque sin la obligación de seguir el currículum preescolar nacional. La distribución de los costes a lo largo de las municipalidades en las áreas de educación y servicios sociales ha recibido una atención

⁸⁵⁷ PRAMLING, S. I. y SHERIDAN, S.: "Recent Issues in the Swedish Preschool". *Op. Cit.*, p. 17.

considerable durante la década de los noventa, a medida que los recortes presupuestarios y en los ahorros comenzaron a ocupar un lugar en la agenda política. A este respecto, los modos de medición, los costes y las prioridades municipales analizados y comparados fueron redefinidos y la información disponible establecida de manera más detallada. También existía la necesidad de ampliar estos análisis para incluir no sólo los costes brutos de las iniciativas de EAPI, si no también profundizar en la investigación de los efectos municipales y sociales netos de los programas financiados por el sector público. Dichos estudios fueron llevados a término a principios de los ochenta, indicando las relaciones positivas entre variables como el gasto en el cuidado infantil, los índices de empleo, los ingresos fiscales y el PIB⁸⁵⁸.

Todos los servicios de EAPI que no son organizados por las autoridades municipales deben alcanzar los niveles de calidad del sector público y ser así financiados también con fondos públicos para cubrir sus gastos de funcionamiento. Las tasas que deben pagar los padres no pueden desviarse de las normas municipales y los programas organizados por el sector privado deben seguir los mismos principios básicos, ideológicos y valores fundamentales que están establecidos en el currículum nacional, tales como la democracia, la igualdad y la solidaridad. Durante las décadas de los setenta y los ochenta, los costes para el establecimiento de un centro eran divididos entre el gobierno nacional, las municipalidades y los padres, de tal modo que el Estado y las municipalidades cubrían cada uno alrededor de un 45% de los costes con lo que dejaban tan sólo un 10% de las tasas directas para el cuidado de los niños a los padres. Los padres normalmente pagaban en función de una escala basada en los ingresos y las ayudas del gobierno nacional eran reservadas para ser usadas específicamente en la cobertura de los costes del cuidado infantil. Este sistema de financiación cambió durante la década de los noventa, cuando el apoyo a la descentralización en la toma de decisiones y responsabilidades era elevada en la agenda política. Concretamente, las ayudas estatales definidas fueron reemplazadas por bloques generales de ayudas del gobierno, de forma que los costes del cuidado, las municipalidades debían combinar el uso de la recaudación de los impuestos de los ingresos fiscales y las tasas que pagaban los padres de varios modos. De este modo, en 1998, el 17% de los costes fueron financiados a través de las tasas que pagaban los padres comparado con el 10% señalado

⁸⁵⁸ KORPI, B. M.: *Memorandum 27 November 2000. Op. Cit.*, p. 7.

unas líneas más arriba. Finalmente, como los ingresos parentales continuaban afectando a esas tasas, muchas municipalidades comenzaron a usar un sistema de pago vinculado al número de horas a la semana que el niño estaba presente en el centro de EAPI, con la intención de tratar de afectar en la demanda familiar del cuidado infantil.

De acuerdo con la legislación, cada municipalidad es responsable de proporcionar las intervenciones preescolares y la atención de los niños en edad escolar residentes en la municipalidad. Las actividades preescolares y la atención de los niños en edad escolar deberían de ser provistas en la amplitud necesaria, teniendo en cuenta hasta qué punto los padres están empleados o estudiando, así como las propias necesidades de los niños. Cuando el padre o madre del niño ha notificado la necesidad de una plaza dentro de la atención infantil, la municipalidad debe facilitar dicha plaza sin ningún retraso irrazonable (3-4 meses)⁸⁵⁹. En el presupuesto de la primavera del 2000, el gobierno sueco estimó los costes de introducir una preescolar universal, actividades preescolares para los niños de padres y madres en el paro y de los padres con permisos parentales, así como los costes máximos en todos los tipos de EAPI. Asimismo, el gobierno incluyó los costes estimados en la toma de las medidas necesarias para asegurar la calidad, estimándose el coste total de la reforma en 5.6 millones de coronas suecas. Otras medidas adoptadas fueron, por una parte, otro mes remunerado adicional (el que hacía 13 con el 80% de los ingresos brutos) en el sistema de permisos parentales, exclusivamente para los padres y, por otra, los aumentos dentro del sistema de subsidios infantiles. El gobierno daba, así, prioridad a las familias con niños dentro de los presupuestos, en la medida que este grupo de prestaciones sociales era el que había experimentado un descenso en los niveles de financiación más significativo durante los recortes presupuestarios. A este último hecho se añadió, en aquel momento, que Suecia sufriera unos elevados niveles de desempleo a partir de 1990 y los índices de natalidad cayeran durante los últimos años del siglo XX, desde entonces manteniéndose bastante bajos, frente a lo que el gobierno hizo una propuesta de ley al Parlamento para ampliar de manera universal la disponibilidad de la etapa preescolar. La iniciativa preescolar debería ser al menos de sesiones de 3 horas al día, libres de tasas, para los niños de cuatro años hasta los que empiezan la primaria. La

⁸⁵⁹ *Ibidem*, p. 5.

universalidad en la etapa preescolar sería, así, obligatoria para las municipalidades, pero voluntaria para los niños a los que se destinaba.

Con todo, estas reformas fueron ideadas con la aspiración de conseguir incrementar el acceso de los infantes a los centros de preescolar y de ocio, y de avanzar de manera importante hacia el objetivo del gobierno a largo plazo: conseguir que las facilidades de cara a una atención gratuita estuvieran al alcance de todos los infantes del país. El gobierno sueco abordaba directamente las necesidades de los padres/madres parados o que están en situación de permiso parental. La EAPI ha recibido así una amplia proporción de recursos de la sociedad, pero también resulta bastante evidente que la expansión de la EAPI ha sido en el nivel nacional económicamente provechosa. Gracias a la ampliación constante de estos servicios, el número de menores en centros preescolares, centros de ocio y hogares autorizados como guarderías — o sea, lugares que ofrecen atención a jornada completa — aumentó entre 1970 y 1998 de 61.000 a 721.000, es decir, que se multiplicó casi por doce. Durante los últimos años, cerca del 75% de los infantes de 1 a 5 años y el 60% entre 6 y 9 años han estado inscritos en estos establecimientos ya sea como atención a lo largo de la jornada escolar o en horas extraescolares⁸⁶⁰. Así pues, actualmente las necesidades de atención a la infancia están casi completamente satisfechas para los hijos de cualquier familia. Prácticamente todos los municipios cumplen con el deber de ofrecer, conforme a la ley, un número suficiente de plazas en los centros preescolares, centros de recreación y hogares autorizados como guarderías sin que los interesados tengan que esperar un tiempo más largo del justificable. En este sentido, resulta necesario estudiar en mayor profundidad las medidas que permiten la sostenibilidad de esta situación tan ejemplar.

En primer lugar, conviene ofrecer algunos datos significativos respecto a la asistencia a las familias con niños por parte del Estado sueco. El gasto en prestaciones, servicios y medidas fiscales alcanzado en 2003 ascendía a un total del 3.5% del PIB, del cual 1.6% estaba dedicado a las prestaciones monetarias, 1.9% a los servicios y nada para las medidas fiscales pues Suecia no les destina parte de su gasto social⁸⁶¹. En este sentido, es únicamente materializada a través de transferencias monetarias de modo que

⁸⁶⁰ INSTITUT D'INFÀNCIA I MÓN URBÀ (CIIMU): *Polítiques d'infància i família a escala local a Europa. Volum I. Op. Cit.*, p. 148.

⁸⁶¹ OECD: *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life (Vol. 5): A synthesis of Findings for OECD Countries. Op. Cit.*, p. 60.

la ayuda total representa el 9,2% de las percepciones brutas medias que se recaudan de la producción de los trabajadores, abarcando un 39,5% de las tasas netas⁸⁶².

La parte que el gobierno aporta a los costes del cuidado infantil se cubre a través de las contribuciones a la seguridad social que todos los trabajadores deben hacer al Estado. La aportación que los municipios asumen en los costes del cuidado infantil procede de las tasas municipales impuestas a las compañías y a los individuos. Suecia está caracterizada, entre los países nórdicos, por sus relativamente amplias contribuciones de contratadores y empleados, los cuales solventan el 55% del total de los costes. Se incluyen aquí los permisos parentales, de los cuales el 86% son financiados por los empresarios a través de las tasas colectivas de la seguridad social, y el 14% restante que cubre el Estado⁸⁶³. El coste para las plazas en los centros de cuidado municipales se divide de modo que el Estado y el municipio contribuyen mientras los padres pagan una media del 8% del coste real. La contribución del Estado a los costes de las plazas de cuidado familiar diario en los hogares es bastante menor, con los padres pagando cerca del 10% de los costes de las mismas. El 75% del coste total del cuidado infantil y el 84% del coste total para el cuidado infantil familiar consisten en salarios para los empleados. Además de los centros municipales y del cuidado en los hogares, un apoyo financiero sustancial es otorgado por los municipios a los centros de cuidado infantil dirigidos por cooperativas de padres u organizaciones sin ánimo de lucro⁸⁶⁴.

La educación es, con diferencia, el sector municipal de operaciones en que la inversión es más amplia, representando alrededor de una tercera parte de los costes del cuidado infantil. En 1998, los costes totales de toda la atención infantil ascendían a aproximadamente la mitad de los costes totales de educación⁸⁶⁵. Los impuestos locales directos sobre la renta son la principal fuente de ingresos de las municipalidades y, además, los gobiernos locales pueden establecer sus propias tasas. A ello se añaden las ayudas estatales como suplemento de doble naturaleza, consistiendo en ayudas brutas,

⁸⁶² OECD: *Extending Opportunities. How active social policy can benefit us all*. Paris. OECD, 2005. P. 76.

⁸⁶³ ROSTGAARD, R y FRIEDBERG, T.: "Caring for Children and Older People - A comparison of European Policies and Practices". *Social Security in Europe*, no. 6. The Danish National Institute of Social Research; 1998. Pp. 1-20.

⁸⁶⁴ SWEDISH NATIONAL AGENCY FOR EDUCATION (SKOLVERKET): *Preschool in Transition: A National Evaluation of the Swedish Preschool*. Skolverket, 2004. <http://www.skolverket.se/publikationer?id=1378> (Consultado en diciembre de 2006).

⁸⁶⁵ EURYDICE: *Preprimary in Sweden. Eurybase 2006/2007. Op. Cit.*, p. 4.

así como la *tax and structural equalisation* (igualación estructural y de impuestos). Desde 1993, alrededor del 75% del total de las ayudas estatales fueron en forma de bloques de ayudas, para conferir a las municipalidades una mayor libertad para decidir localmente cómo emplear el dinero. De este modo, son los Ayuntamientos gestionan la mayoría de las escuelas infantiles, de tal modo que en 63 de los 290 municipios, la provisión del sector privado no está disponible⁸⁶⁶.

En cualquier caso, no hay ningún centro de preescolar totalmente privado en este nivel educativo, pues la mayor parte de este tipo de provisión corre a cargo de las municipalidades⁸⁶⁷. Es decir, tanto los centros municipales como las instituciones privadas son financiados según las mismas regulaciones municipales. Asimismo, son subvencionados por estos últimos y sólo pueden cobrar cuotas hasta la edad de cuatro años, edad a partir de la cual este servicio se considera gratuito hasta 15 horas por semana. Después de un aumento inicial, propiciado por el proceso de descentralización de las competencias a los municipios, la provisión privada, que puede estar subvencionada con fondos públicos, se ha estabilizado en torno al 15% de la oferta, como cooperativas de padres en su mayoría, aunque ha aumentado la provisión ofertada por las organizaciones no lucrativas⁸⁶⁸. La mayoría de estos centros consiste en cooperativas donde los padres han establecido los centros con el apoyo financiero de la autoridad municipal. Las cooperativas de padres se convirtieron en equivalentes a los servicios de atención infantil municipales en 1988 y, desde entonces, disponen de la ayuda estatal⁸⁶⁹. Alrededor del 30% son dirigidos por un *workplace* y varios otros proveedores no lucrativos llevan los centros restantes. Con todo, la provisión privada existe mayoritariamente en ciudades y suburbios y es menos común en los municipios con grandes industrias⁸⁷⁰.

De cara a enero de 2003, se esperaba introducir una educación preescolar de manera universal para todos los infantes de 4 y 5 años. Así, desde entonces, los niños deben tener garantizada una escolarización preescolar gratuita con una permanencia de

⁸⁶⁶ STATISTICS SWEDEN: *Women and Men in Sweden: Facts and figures 2004*. Örebro. Statistics Sweden, 2004. http://www.scb.se/statistik/LE/LE0201/2004A01/LE0201_2004A01_BR_X10ST0402.pdf (Consultado en julio 2006).

⁸⁶⁷ EURYDICE: *Preprimary in Sweden. Eurybase 2006/2007. Op. Cit.*, p. 10.

⁸⁶⁸ JOHANSSON, I.: "Suecia". *Infancia en Europa* no. 7. *Op. Cit.*, p. 28.

⁸⁶⁹ STATISTICS SWEDEN: *Women and Men in Sweden: Facts and figures 2004. Op. Cit.*, p. 6.

⁸⁷⁰ EURYDICE: *Preprimary in Sweden. Eurybase 2006/2007. Op. Cit.*, p. 10.

525 horas al año, que equivalen a por lo menos unas 3 horas al día, extendiéndose el derecho de esos niños tanto a obtener como a mantener dicha plaza. Como se aludía al inicio de este apartado, los municipios pueden y han fijado la tarifa mensual para estos centros en no más del tres, dos y uno por ciento de los ingresos mensuales de los padres/tutores para el primero, el segundo y el tercer niño, respectivamente; asimismo, si un niño asiste a una escuela infantil menos de 15 horas por semana, el servicio es gratuito. Además, la ayuda estatal es asignada a las municipalidades introduciendo el máximo de las tasas para acceder a los servicios de EAPI y a las actividades de atención infantil de los niños en edad escolar. Para ser elegible para recibir esta ayuda, la municipalidad local debe cobrar unos costes o tasas por estos servicios de un máximo del 3, 2 o 1% de los ingresos evaluados del hogar (los ingresos estimados sin descontar impuestos) para el primer, segundo y tercer hijo en la familia respectivamente. En cualquier caso, las tasas no pueden exceder de 1140 coronas suecas al mes para el primer hijo, 760 para el segundo y 380 para el tercero en los centros preescolares, además, a partir del cuarto hijo las familias quedan exentas de pagar este tipo de tasas. La tasa máxima es aplicada tanto a los servicios dependientes de las municipalidades como a los centros independientes (incluyendo los centros de ocio o extraescolares y el servicio de atención en el hogar) y aquellas municipalidades que opten por aplicar las tasas máximas deben ser compensadas por la pérdida de los ingresos que conllevan las ayudas estatales especiales, así como también está previsto la asignación de fondos para la introducción de medidas que aseguren que no se dé una caída de los niveles de calidad generales⁸⁷¹.

Hay que insistir en que, aunque los gobiernos locales están obligados a asegurar una plaza para todos los niños, la matriculación de los infantes sigue siendo voluntaria, es decir, esta etapa continúa sin tener carácter de obligatoriedad. En esta dirección tomada, el gobierno también se ha referido al efecto de los costes familiares por la atención preescolar que, en la mayor parte de los municipios, son proporcionales a los ingresos de los padres y al tiempo que pasan los niños en los centros. Se ha comprobado que, con este sistema, el beneficio que los servicios pueden extraer de un aumento de los ingresos de los padres es muy reducido y, además, se corre el riesgo que disminuya la tendencia de los progenitores principalmente de las madres a reincorporarse al trabajo

⁸⁷¹ KORPI, M.: *Memorandum 27 November 2000. Op. Cit.*, p. 9.

después de un período de paro, o a incrementar sus horas de trabajo. Fue por este motivo que, con el fin de evitar estos efectos perversos del pago proporcional a los ingresos, la propuesta de establecer centros preescolares gratuitos se combinó exitosamente con la medida consistente en fijar para todos los municipios un límite máximo en los gastos para la atención preescolar.

Inicialmente, las municipalidades estaban obligadas a proveer plazas para los niños sólo si sus padres trabajaban o estudiaban o si los niños tenían sus propias necesidades especiales. De este modo, no todos los niños accedía a la EAPI en Suecia por aquel entonces y el derecho a una plaza en la etapa preescolar dependía del estatus laboral de los padres de los niños. Estas diferencias se daban entre las municipalidades con una amplitud que no podía ser aceptable por más tiempo, mientras que los padres con bajos ingresos intentaban encontrar otras soluciones más allá de los servicios públicos de cuidado infantil, debido al coste que conllevan. Las tasas vinculadas al tiempo de asistencia y de ingresos pueden crear efectos negativos en las motivaciones de los padres para ir del desempleo al empleo o del empleo a tiempo parcial al de jornada completa, de obtener un trabajo mejor remunerado, etc., desde que el crecimiento de los salarios también incrementó las tasas que los padres tenían que pagar para el cuidado infantil⁸⁷². Ello llevó a una situación en la que un buen número de niños con padres que estaban desempleados no tenían acceso a la preescolar — muchos de ellos procedentes de familias inmigrantes⁸⁷³ —. Con todo, los niños que participan en los hogares de cuidado familiar, niños cuyos padres trabajan turnándose para evitar los costes del cuidado infantil, los niños son atendidos por familiares relativos o vecinos, así como los niños de madres solteras trabajadoras — aunque son pocos los casos en Suecia — han sido grupos de niños sin acceso a un servicio preescolar⁸⁷⁴.

A pesar de no representar un número muy elevado, estos niños se beneficiarían de este tipo de servicios tanto o más que el resto de los niños, por lo que los niños sin acceso a la EAPI se han convertido en uno de los principales retos de la política de EAPI en Suecia, de modo que, para los niños cuyos padres han tomado el permiso

⁸⁷² BOJE, J. P.: “Working time and caring strategies: parenthood in different welfare states”. ELLINGSÆTER, A. L. y LEIRA, A.: *Politicising parenthood in Scandinavia*. Op. Cit., pp. 221-240.

⁸⁷³ MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE: *Early Childhood Education and Care Policy in Sweden. Background report prepared for the OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy*. Op. Cit., p. 43.

⁸⁷⁴ KORPI, M.: *Memorandum 27 November 2000*. Op. Cit., p.8.

laboral para cuidar del bebé en su casa, las normas son las mismas que para los padres desempleados. Con todo, este tipo de circunstancias en las que los niños podían perder su plaza preescolar se da cada vez menos desde la normativa de 2002 mencionada anteriormente al respecto. Asimismo, desde hace ya algunos años que el asunto de bajar la edad para empezar la escuela de 7 a 6 años, esperando que una escolarización de 10 años fuera introducida, es una materia de debate controvertido. Proyectos piloto que dieron a los padres la oportunidad de mandar sus niños a la escuela a la edad de 6 años demuestran que muchos padres no eligieron esta opción porque no estaban convencidos de que las escuelas, en su forma por aquel entonces, pudieran ofrecer a los niños mejores oportunidades que los servicios de EAPI⁸⁷⁵. En cualquier caso, desde esta perspectiva, otro de los retos que debe enfrentar el sistema educativo sueco es el aumento de las formas de participación para los padres, pues el rol de los padres ha sido relativamente débil en la preescolar ya que, sorprendentemente, no hay una forma oficial de participación de padres en Suecia, como un consejo o comité de padres, aunque nuevas regulaciones centradas en la implicación e influencia de los padres en la EAPI están siendo elaboradas en aras de convertir ambos aspectos en un elemento central del seguimiento de la calidad y la responsabilidad profesional.

10.2.5 Estructura y organización curricular de la EAPI sueca.

Desde agosto de 1998, la etapa preescolar tiene su propio plan educativo que, como el resto de los planes de educación escolar, mantiene un carácter de disposición que es obligatoria seguir. El Ministerio de Educación y Ciencia publicaba en 1998 el currículum general para todos los servicios institucionales, en orden de asegurar un elevado nivel de cohesión de esta etapa a lo largo del país⁸⁷⁶, al tiempo que sucedía la devolución operacional de la autoridad a las municipalidades. Así, los centros eran libres para desarrollar su propio currículum y métodos pedagógicos en el nivel local, de los principios que se resumían en el currículum nacional, que especifica sólo amplios objetivos y directrices, dejando abiertos los medios a través de los cuales dichos objetivos pueden ser alcanzados. De este modo, en agosto de 1998, entraba en vigor el

⁸⁷⁵ Estocolmo introdujo un programa piloto de clases de educación obligatoria para niños de 6 años en todas las escuelas primarias de la ciudad. PAMELA OBERHUMER, P. y ULRICH, M.: *Working with young children in Europe. Provisions and staff training. Op. Cit.*, pp. 189-202.

⁸⁷⁶ NATIONAL AGENCY FOR EDUCATION: *Curriculum for the Pre-school (Lpfö 98)*. Lpfö, SKOLFS. Stockholm, 1998. P. 22.

currículum nacional para la etapa preescolar en Suecia incluyendo los objetivos y directrices para las intervenciones preescolares con los niños entre 1 y 5 años, así como en las clases preescolares para los niños de 6 años. Desde entonces, se comenzó a trabajar en las municipalidades de todo el país para proceder a la aplicación del currículum que, como otros currículos, actúa como ordenanza que las municipalidades están obligadas a seguir. Como resultado de este proceso, la etapa preescolar ha tomado el paso definitivo para entrar dentro del sistema educativo y su importancia pedagógica para el desarrollo del aprendizaje infantil ha sido ampliamente reconocida.

En este sentido, se elabora y utiliza este plan de estudios integrado para la enseñanza preescolar y primaria, organizando los ciclos de aprendizaje en función de los ciclos de desarrollo del niño del que las municipalidades tienen la responsabilidad de implementar y evaluar⁸⁷⁷. El plan establece los objetivos y las directrices generales para el período preescolar, aunque sin definir explícitamente *cómo* se deben alcanzar. Son las personas que prestan servicio en los centros preescolares las que deciden las formas y los métodos de trabajo. Los objetivos y directrices comprenden los siguientes campos⁸⁷⁸:

- Normas y valores
- Desarrollo y aprendizaje
- Cooperación entre los centros preescolares y los hogares
- Colaboración con la clase de preescolar, la escuela y el centro de ocio.

Las directrices están adscritas, por una parte, a todo el personal de educación preescolar y, por la otra, a los equipos de maestros de preescolar y puericultores encargados de sus respectivos grupos de infantes. Como los niños empiezan su período escolar a diferentes edades y se desarrollan a un ritmo variable, las directrices que se proponen como metas deseables no tienen un carácter obligatorio. Una sección importante del plan de educación preescolar se refiere a los valores, pues la educación preescolar, como la escolar, debe estar impregnada de los valores en relación a la atención y consideración de los otros, la solidaridad, la igualdad y la tolerancia. El plan

⁸⁷⁷ OECD: *Starting Strong II: Public policy in Early Childhood Education and Care. Annex E. Op. Cit.*, p. 413.

⁸⁷⁸ NATIONAL AGENCY FOR EDUCATION: *Curriculum for the Pre-school (Lpfö 98). Op. Cit.*, pp. 11-15.

de educación escolar parte del supuesto que el niño/a es competente y procura aumentar su conocimiento del mundo que le rodea. La formación escolar debe aprovechar esta tendencia y asentar las bases de un aprendizaje que dure toda la vida. En resumen, se trata de objetivos comunes centrados, básicamente, en normas y valores para todos los servicios de atención infantil (educación preescolar, clases de preescolar y educación extraescolar) que deben ser perseguidos, pero no necesariamente obtenidos⁸⁷⁹. Pero, el nuevo y primer currículum para la preescolar no significaba que esta etapa fuera a convertirse, de hecho, en una escuela. Por el contrario, los enfoques pedagógicos tradicionales son enfatizados en este currículum desde una perspectiva del bienestar infantil como un todo, la educación integral, la importancia del juego, etc. La etapa preescolar mantenía, como antaño, la función del juego y asegurar que el aprendizaje tiene lugar en la base de los intereses y necesidades individuales de los niños. En cualquier caso, se otorgó al contenido pedagógico una atención evidente y un mayor énfasis. La curiosidad del niño, la capacidad emprendedora (*industriousness*) y el deseo de aprender debían tomarse en cuenta. El servicio preescolar debía proveer seguridad, disfrute y riqueza de oportunidades de aprendizaje.

Filosóficamente hablando, el currículum parte de la idea del niño como un aprendiz competente, un pensador activo y un sujeto implicado. Una fuerte orientación hacia los valores democráticos, el aprendizaje y el desarrollo continuos, conectados con las experiencias de los niños, el trabajo en grupo y la importancia pedagógica del cuidado y del juego subyacen al desarrollo y a la puesta en práctica del currículum en los programas de EAPI. La cooperación entre las clases de preescolar y la escuela, así como con los servicios extraescolares, es enfatizada. Asimismo, en Suecia, el gobierno encabeza los esfuerzos en pro de la igualdad de los sexos en la enseñanza preescolar y, en este sentido, ha elaborado dos planes de estudio conexos en el plano conceptual. Establecer un nexo deliberado — o incluso interpretaciones — entre los métodos y materiales didácticos de la enseñanza preescolar y la primaria. En 2003, el ministro encargado de la enseñanza preescolar creó una delegación para estudiar la cuestión de la igualdad entre los sexos en los centros preescolares de Suecia, y más concretamente para: a) promover un aprendizaje a lo largo de toda la vida que tenga en cuenta la perspectiva de la igualdad entre los sexos; b) acabar con los esquemas sexistas y los

⁸⁷⁹ BENNETT, J.: *Early Childhood Services in the OECD Countries. Review of the Literature and Current Policy in the Early Childhood Field*. UNICEF, Innocenti Research Centre, 2008. P. 54.

prejuicios relativos a la distribución de funciones basada en el sexo; c) estimular el debate sobre la promoción de la igualdad entre los sexos en los centros preescolares; y d) estimular el hallazgo de soluciones prácticas. La delegación imparte una formación a los que se preparan para la docencia y a los responsables políticos en todos esos ámbitos. Además, otorga fondos a los centros de enseñanza preescolar cuyo personal desee elaborar nuevos métodos para trabajar en un contexto de igualdad de género⁸⁸⁰.

10.2.6 La implementación, orientación y seguimiento de calidad de la EAPI en Suecia.

La regulación y seguimiento de los servicios es responsabilidad de una agencia central, la Agencia Nacional para la Educación o *Skolverket*. Todas las tipologías existentes de servicios de EAPI tienen la obligación de registrarse, someterse a inspecciones anuales, seguir las directrices del currículum e incorporar la formación continua. La dirección y gestión pedagógicas es una parte normal de los procesos de seguimiento de la calidad. Los indicadores nacionales para la EAPI son desarrollados y elaborados por la mencionada agencia, pero en vez de basarse sólo en la regulación, también se publican informes anuales de los servicios que incluyen análisis de los ratios y otros indicadores de calidad.

La calidad ha sido una cuestión ampliamente fomentada, de manera que, en septiembre de 2004, se presentó una propuesta de ley de calidad que establecía las regulaciones en el personal de apoyo y la etapa preescolar para las edades de 1 a 5 años como parte del sistema educativo, así como también incluía las regulaciones de la EAPI durante los períodos extraescolares y el desarrollo curricular para reflejar la multiculturalidad en estos servicios. Como consecuencia directa, en 2004, 2 mil millones de coronas suecas incrementaban las ayudas estatales para que las autoridades locales contrataran a 6.000 maestros y asistentes de preescolar adicionales, para reducir el tamaño de las clases y mejorar los ratios hasta un promedio de 1 a 5 para el período de la primera infancia entre los 0 y 6 años. Muchos de estos esfuerzos se han debido a la mejora de la calidad en la educación para niños más mayores en etapas posteriores pero, en cualquier caso, como el resto del sistema educativo, la EAPI en Suecia recibirá en el

⁸⁸⁰ WETTERBERG, T.: "Igualdad de género: empezar de joven". Tomas Wetterberg, 2004. http://www.sweden.se/templates/cs/CommonPage_____10051.asp (Consultado en mayo de 2006).

futuro informes anuales de calidad e indicadores nacionales para la calidad que deben ser desarrollados por la Agencia Nacional para Educación⁸⁸¹.

En cuanto a la investigación en este terreno, su base sustancial es el análisis de la epistemología de la primera infancia y la pedagogía como una característica principal de la EAPI sueca. La investigación es financiada con fondos públicos, es apoyada por el gobierno y financiada por la Fundación para la Investigación Social pero, en cualquier caso, la financiación para la misma, particularmente para la investigación social de los niños, es limitada de modo que gran parte se realiza autofinanciándose⁸⁸². Suecia tiene regulaciones nacionales, un currículum nacional y normas de niveles para el personal y su formación, tamaño del grupo, rutinas diarias y diseño del ambiente del cuidado infantil. Pero ello no significa que todos los centros sean iguales pues existen amplias variaciones en la composición del grupo, la atmósfera y la experiencia de los empleados y los métodos de trabajo; aunque estas variaciones se dan con unos límites específicos. Si se comparan los centros de cuidado infantil con las casas normales, parece probable que las variaciones entre los distintos ambientes hogareños serán mayores que entre los diferentes ambientes de los centros⁸⁸³. Las circunstancias del cuidado infantil en Suecia muestran que existe, en general, una calidad elevada de cuidado con una limitada variación en la misma, en cualquier caso esta observación no es aplicable en las áreas más desfavorecidas o deprimidas donde la elevada calidad requiere un mayor nivel de recursos. Asimismo, diversos estudios, a medio y a largo plazo, han investigado la calidad de las experiencias de los niños en el cuidado infantil y no han aportado ninguna diferencia importante entre los niños y las diferentes historias en su cuidado⁸⁸⁴.

⁸⁸¹ BJUREK, H., GUSTAFSSON, B., KJULIN, U., y KÄRRBY, G.: "Efficiency and Quality in Preschool. A study of preschool settings in Gothenburg". *Report no. 7, 1992*. Göteborgs Universitet, Institutionen för pedagogik, 1992.

⁸⁸² OECD: *OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy for Sweden*. Paris. OECD, 1999, P. 43.

⁸⁸³ COCHRAN, M., GUNNARSSON, L., GRABE, S., y LEWIS, J.: *The Social networks of mothers with young children: A cross-national comparison*. Research Bulletin No. 25. Göteborg. Department of Educational Research, University of Göteborg, 1984.

⁸⁸⁴ SKOLVERKET: *Preschool in Transition: A National Evaluation of the Swedish Preschool*. *Op. Cit.*, pp. 86-90.

Un personal bien formado resulta un factor clave para la calidad cuando se habla de brindar a los niños las mejores condiciones posibles para el aprendizaje⁸⁸⁵. El personal de cada centro está compuesto por un director, pedagogos (maestros de preescolar) y cuidadores de niños (asistentes formados). Los maestros de preescolar representan el 50% del personal en los centros y son asistidos por los asistentes infantiles, así como lo son los pedagogos de ocio y tiempo libre, que representan el 38% del personal trabajador. A diferencia de muchos otros países, los trabajadores de ocio y tiempo libre tienen niveles de formación elevados en Suecia y, como los pedagogos de preescolar, deben estudiar y poseer un diploma de 3.5 años de duración en el nivel universitario. Más de la mitad de las personas empleadas en los centros preescolares se ha graduado en pedagogía preescolar, y de ellas cerca del 40% son puericultores. En los centros de ocio y tiempo libre para escolares, el 70% del personal tiene el grado en pedagogía del ocio y tiempo libre o en otro campo de la pedagogía, mientras que el 20% se compone de puericultores de ambos sexos. De este modo, casi todos los empleados en los centros de preescolar en Suecia poseen algún tipo de formación para trabajar con los niños (98%).

Los directores del centro deben poseer una titulación universitaria como pedagogos o maestros. Los pedagogos requieren, tanto para preescolar como para ocio y tiempo libre, un título de 3 o 4 años de un nivel superior universitario. Muchos de los asistentes infantiles, que trabajan junto a los pedagogos, poseen el diploma de estudios profesionales superiores de educación secundaria de tres años de duración *Childcare and Leisure Studies*. Los trabajadores más antiguos tienen menos titulaciones formales, pero la escala profesional actual tiene varios puntos de entrada para que los cuidadores infantiles puedan ascender a través de la formación superior hasta el estatus de pedagogos. Los proveedores del cuidado diario familiar no necesitan tener una titulación, pero el 70% de los empleados tienen el certificado de asistente infantil o han recibido entre 50 y 100 horas de formación obligatoria de las patronales municipales. La Agencia Nacional de Educación recomienda que los cuidadores diarios familiares reciban formación y obtengan una certificación equivalente a los asistentes infantiles en los centros de preescolar.

⁸⁸⁵ KÄRRBY, G. y GIOTA, J.: "Dimensions of Quality in Swedish Day Care Centers – An analysis of Early Childhood Environment Rating Scale". *Early Child Development and Care*, no. 104, 1994. Pp. 1-22.

Con respecto al personal de los servicios, en general, se supone que han recibido una mínima formación, cursando, casi en su totalidad, estudios de alguna profesión relacionada con el trabajo en el campo de la atención a la infancia. Acostumbran a pertenecer a una de estas cuatro categorías: maestros de preescolar, pedagogos de ocio y tiempo libre, puericultores, y personas formadas para la atención diurna (en sus propios hogares) a los párvulos. Los maestros de preescolar y pedagogos de ocio y tiempo libre reciben una formación superior de tres años, que comprende materias como la pedagogía, la psicología evolutiva, la sociología familiar y las materias relativas a las actividades creativas, con una parte de los estudios común a las dos profesiones. Los puericultores reciben generalmente formación a partir de una línea especial del bachillerato, mientras que los encargados del cuidado familiar han asistido a cursos diseñados por las administraciones municipales. Existen regulaciones nacionales para el cuidado infantil familiar organizado, donde los municipios son los responsables de establecer sus propias regulaciones y requisitos para las cualificaciones. Los municipios también apoyan el cuidado infantil familiar que ofrecen cuidadores pagados para cuidar a niños no propios en sus propias casas o niños son cuidados en sus hogares por niñeras que viven con ellos o les visitan diariamente; pues, dentro del sistema municipal, los cuidadores (*dagmammor*) son contratados, pagados, supervisados y apoyados por el municipio quien también dispone la ubicación de los niños. De este modo, las autoridades locales controlan la mayoría del cuidado infantil familiar, en 2003 un total de 7.687 cuidadores familiares estaban activos, si bien se reconoce que un número de estos cuidadores trabaja de manera no oficial⁸⁸⁶. Este sistema de cuidado es utilizado más en las áreas rurales, donde tres veces más niños lo hacen en comparación con las zonas urbanas. En los programas organizados, una persona que es responsable de la calidad del servicio debe supervisar a los cuidadores. En un buen número de municipios éstos están adjuntos a los centros locales cuyo director actúa como supervisor. A lo largo de los diez últimos años, el nivel de educación, en general, ha aumentado para los cuidadores, pero, en los últimos años ha vuelto a disminuir. Entre 1999 y 2003, entre 70-72% de todos los cuidadores infantiles familiares tenía algún tipo de formación como asistentes de cuidado. Desafortunadamente, en la actualidad se ha reconocido una falta de maestros cualificados y ello se debe tanto a una necesidad de reclutar nuevos

⁸⁸⁶ SKOLVERKET: *Preschool in Transition: A National Evaluation of the Swedish Preschool*. Op. Cit., p. 12.

estudiantes en la formación de maestros de preescolar como de mejorar la formación y condiciones laborales de los asistentes infantiles o *barnskötare*.

Desde que el cuidado infantil familiar tiene lugar en las casas de los propios cuidadores, la calidad puede variar enormemente. Los cuidadores pueden adquirir subvenciones para equipamiento y los asistentes de cuidado infantil garantizan un mínimo de calidad de esta forma de cuidado infantil. Las principales responsabilidades de los asistentes son investigar, acceder y elegir a los cuidadores; distribuir a los niños; dar de directrices a los cuidadores así como el apoyo y asesoramiento necesarios; organizar y coordinar las actividades de los cuidadores; y desarrollar actividades para cuidadores y niños. Es cada vez más común para los niños entre 4 y 6 años de la misma zona geográfica que los lleven juntos regularmente con premisas especiales, por ejemplo, en los clubes de madres o en los centros de cuidado diario. Desde que los niños pueden conocer a otros cuidadores y niños en estos grupos, es más fácil encontrar un sustituto si un cuidador necesita tomarse días libres. Los cuidadores infantiles familiares reciben mensualmente un salario basado en el número de niños que cuidan, que incluye vacaciones pagadas, contribuciones para pensiones, baja remunerada en la base de un trabajador a tiempo completo equivalente a cuidar de un cierto número de niños⁸⁸⁷. Este salario fijo, en cualquier caso, es condicional a que el cuidador se haga cargo de al menos cuatro niños que no sean familiares relativos a tiempo completo o cubriendo un cierto número de horas de cuidado de niños a tiempo parcial. De hecho, muchos cuidadores deben cuidar de ocho o diez niños a tiempo parcial para obtener su salario y porque muchos municipios no dan la posibilidad de atender a tiempo parcial a los centros de cuidado infantil, argumentando que las plazas en estos centros son demasiado caras para rentabilizarlas a tiempo parcial⁸⁸⁸. Las horas semanales legales para todos los trabajadores de EAPI son 40 a la semana. No existe un requisito legal para un nivel mínimo de desarrollo del personal trabajador o para las horas de desarrollo profesional recomendado, pero la formación continua está promovida por las

⁸⁸⁷ KÄRRBY, G.: "Bedömning av pedagogisk kvalitet – Förskolan i fokus. Evaluation of pedagogical Quality – Focus on the preschool". *Pedagogisk forskning i Sverige*, no. 2, vol. 1, 1997.

⁸⁸⁸ KÄRRBY, G.: "Med Barnen i Fokus. The children in focus". *Installation av professorer*, 2000. Borås: Högskolan i Borås. Pp. 52-55.

municipalidades como necesaria para el personal que trabaja en el centro, aunque en menor medida para las familias y cuidadores diarios⁸⁸⁹.

Las regulaciones nacionales legales para el tamaño de los grupos y los ratios del personal por el número de alumnos no existen, pero el seguimiento de los ratios actuales en la práctica son obligatorios y frecuentes. Los niños son normalmente distribuidos en 2 grupos de edades mixtas para los niños menores de 3 años y los mayores de 3 años. La mayoría de los centros tiene 3 grupos, rara vez tienen sólo 2 grupos, algunos tienen 6 hasta 7 grupos. El tamaño máximo de los grupos en los centros, atendiendo a los datos nacionales estadísticos promedios es de 17 niños por grupo. En los centros acreditados de cuidado o tiempo libre, el tamaño promedio del grupo es actualmente alrededor de 30 niños (con un pedagogo y un asistente), pero esta magnitud está considerada por los padres y profesionales como muy elevada. Los centros de cuidado varían bastante en su tamaño. En los grupos de los más pequeños, muchos niños son menores de tres años, pueden alcanzar los 15 o 18 meses, de modo que todos los niños se encuentran cercanos en su edad, hecho que hasta hace unos años era, de lejos, la forma más común de agrupación para los niños menores de 3 años⁸⁹⁰.

Los grupos de iguales extendidos se han convertido en una forma bastante común durante los últimos años, donde los niños giran en torno a todo el rango de edad preescolar y están obligados a no contar con más de 15 a 18 niños por grupo y a disponer al menos de 3 empleados (dos maestros y un asistente). Los niños que asisten a este tipo de centros se dividen normalmente por grupos de distintas edades. Ello puede consistir en niños hasta los 3 años (27% de todos los niños entre 1 y 3 años se encuentran en este grupo), grupos similares (frecuentemente niños entre 3 y 6 años) o grupos extensos, que pueden incluir niños de edad preescolar así como los niños más pequeños que van a la escuela de 6 a 9 años. Muchos centros de cuidado infantil para niños entre 1 y 3 años son normalmente más pequeños en el tamaño en comparación con grupos de niños mayores. En 2003, casi la mitad (47%) de estos grupos estaban compuestos de entre 14 y 16 niños. Se dio un marcado aumento del tamaño del grupo entre 1990 y 2002 pues, en 1990, los grupos tenían por término medio 13.8 niños; en

⁸⁸⁹ SKOLVERKET: *Preschool in Transition: A National Evaluation of the Swedish Preschool*. Op. Cit., 33.

⁸⁹⁰ OECD: *Starting Strong II: Public policy in Early Childhood Education and Care*. Annex E. Op. Cit., p. 412.

1995 16,5 niños, mientras que en 2002 tenía 17,4 niños en cada grupo. En 2003 esta cifra disminuía a 17,2 lo cual podría interpretarse como el inicio de una nueva tendencia en la que el aumento del tamaño del grupo se ha detenido⁸⁹¹.

Un mejor indicio de calidad que el tamaño del grupo es probablemente el número de niños por empleado o ratio. A comienzos de los años ochenta había alrededor de 4 niños por empleado comparado con los 5,6 en 1996⁸⁹² y con los 5,4 en 2003, que era aproximadamente el mismo en 2001 y 2002 según el *Skolverket* (2004). En los centros de EAPI y de cuidado diario familiar, la ratio ha sido tradicionalmente de 5 a 6 niños por cada adulto. A pesar de recortes en años recientes, el número de personal cualificado por niño sigue favorable en comparación con otros países, si bien, la ratio de número de niños por trabajador es menor que en los centros de cuidado infantil, y ha disminuido durante el período 1998-2003, desde 5,6 a 5,2⁸⁹³. Tres miembros cualificados de personal trabajan en un grupo de 15 niños menores de 3 años o en un grupo de 20 niños de 3-5 años – suelen ser 2 educadores infantiles (*förskollärare*) y un trabajador de cuidado (*barnskötare*). Más o menos la mitad del personal en centros de cuidado infantil son educadores y más o menos 40% están formados como trabajadores de cuidado. La ratio favorable de personal/niño se considera esencial para construir relaciones estables y cercanas y para apoyar el desarrollo de actitudes democráticas y procesos de grupo⁸⁹⁴. La propuesta de ley sobre las cuestiones de calidad promovió que en septiembre de 2004 el Parlamento (*Riksdag*) incluyera una ayuda financiera adicional para proporcionar alrededor de 6.000 nuevos empleados en orden de mejorar las ratio de niños por adulto en los servicios de EAPI, lo que ha podido suponer alrededor del 10% del aumento del personal en preescolar.

10.2.7 Formación y condiciones laborales del personal.

El personal empleado para trabajar con niños menores de 6 años debe, en principio, haber completado exitosamente su formación como asistente de cuidado infantil (*barnskötare*) o como maestro de preescolar (*förskollärare*). Para acceder a este

⁸⁹¹ SKOLVERKET: *Preschool in Transition: A National Evaluation of the Swedish Preschool*. Op. Cit., p. 4.

⁸⁹² STATISTICS SWEDEN: *Education in Sweden 1997*. Örebro. Statistics Sweden, 1997.

⁸⁹³ SKOLVERKET: *Preschool in Transition: A National Evaluation of the Swedish Preschool*. Op. Cit., p. 33.

⁸⁹⁴ STATISTICS SWEDEN: *Education in Sweden 2000*. Örebro. Statistics Sweden, 2000.

tipo de formación en el caso del asistente es necesario haber completado la educación obligatoria (nueve años de escolarización) y tener al menos 16 años de edad. El curso dura tres años y ofrece a los estudiantes el conocimiento básico sobre la crianza y el desarrollo infantil. En el caso del maestro de educación preescolar, consiste en un curso de estudios después de la educación secundaria que dura más de tres años; los estudiantes deben tener al menos 18 años, con 11 años de escolarización, y deben empezar el curso después de haber completado con éxito el curso de asistente. Los niveles educativos son, por lo tanto, elevados entre los trabajadores, siendo muy pocos los que carecen de educación formal para trabajar con los niños. Asimismo, en Suecia, desde que todos los servicios encargados de la pequeña infancia se incorporaron en 1996 dentro del sistema educativo, teniendo a su cargo todos los jóvenes de 0 a 18 años, se unificó modificándose profundamente la organización pedagógica de las escuelas. De tal manera que los niños de edad preescolar y los de 7-9 años pueden ser ahora atendidos en los mismos locales durante el día entero, bajo la responsabilidad de un equipo que comprende desde profesores de primaria o de preescolar como los “pedagogos del tiempo libre”, bajo la supervisión de un *rektor*, que puede derivarse de cualquiera de estos tres cuerpos. A este respecto, se especifica cómo dicho cargo no se trata de una toma de poder por parte de la escuela, sino de la posibilidad para todos los servicios de establecer un contexto de encuentro nuevo y en igualdad⁸⁹⁵.

La formación inicial del profesorado fue incorporada dentro del sistema de educación superior en 1977 y, en la actualidad, estos estudios son ofertados por 25 universidades y escuelas universitarias de todo el país. Desde 1993, los oficios, el de los maestros de educación infantil para niños de 3-6 años, los especialistas de las actividades extraescolares para los de 6-11 años, el de los pedagogos sociales que trabajaba con menores de 3 años, y el de los pedagogos que trabajaba con niños o a adultos con necesidades especiales se fusionaron bajo un mismo título universitario, de 3 años y medio de duración y en un nivel de licenciatura profesional, en educación de la infancia y la juventud (*Child and Youth Training*). En 2001, fue establecida una titulación de educación con carácter integrador que reemplazó la anterior para profesorado en centros y clases de preescolar y los primeros años de la educación

⁸⁹⁵ LINDELL, M. y JOHANSSON, J.: “Meeting the demand? Students within Swedish Advanced Vocational Education Entering the Labour Market: Reflections from an ongoing research project”. *European Educational Research Journal*, vol. 2, no. 1, 2003. Pp. 107-125.

obligatoria. En 2002, un nuevo programa de formación inicial docente para los maestros de preescolar, de primaria y para los pedagogos de ocio y tiempo libre fue introducido para permitir el desarrollo de una formación común psicopedagógica para los maestros y los pedagogos de tiempo libre. De este modo, un núcleo común de formación general en educación es establecido para las tres categorías, seguido de unos “campos de estudio” y “especializaciones” opcionales adaptadas al tipo de trabajo — primera infancia, educación obligatoria y trabajo para el ocio y el tiempo libre — que deben ser elegidos. Esta nueva tipología de formación permite a los tres grupos trabajar juntos en equipos con niños de 1 a 10 años en los centros de preescolar, escolar y extraescolar. Ninguna evaluación de este tipo de formación ha sido llevada a cabo hasta la fecha, pero las evidencias sobre el campo sugieren que son menos los candidatos que están seleccionando la opción preescolar, posiblemente dadas las largas jornadas de trabajo y la baja remuneración poco valorada. Una posible solución a esta cuestión puede ser la de igualdad de las condiciones laborales (salarios, horas semanales y anuales de trabajo, etc.) de todos los maestros⁸⁹⁶.

Actualmente, como resultado del proceso de Bolonia, ha sido adoptada la legislación para la adaptación a la estructura de tres ciclos que entró en vigor el 1 de julio de 2007 y reemplazando el sistema actual⁸⁹⁷. Según esta última reforma, todos los profesores adquieren una competencia básica combinada con una especialización en áreas, materias o grupos de edad específicos como el *Lärare o Förskolor*, profesional del ámbito infantil⁸⁹⁸. En el caso de esta última titulación que integra la educación y atención de los más pequeños se convierte en unos estudios de primer ciclo, con una duración mínima de 3 años y medio hasta 5 años de duración, mediante los cuales los estudiantes deben ser capaces de⁸⁹⁹:

- Implementar el conocimiento adecuado y relevante en las materias o áreas para que los alumnos aprendan y se desarrollen.

⁸⁹⁶ OBERHUMER, P. y ULRICH, M.: *Working with young children in Europe. Provisions and staff training. Op. Cit.*, pp. 189-202.

⁸⁹⁷ EURYDICE: “Initial Training of teachers”. En EURYDICE: *The Education System in Sweden 2006/2007. Op. Cit.*, pp. 2, 4.

⁸⁹⁸ JOHANSSON, I.: “Una perspectiva más amplia de educar: la nueva formación de maestros en Suecia”. *Infancia en Europa* no. 5, 2003. Pp. 14-17.

⁸⁹⁹ EURYDICE: “Initial Training of teachers”. En EURYDICE: *The Education System in Sweden 2006/2007. Op. Cit.*, p. 6.

- Analizar, valorar, documentar y evaluar el desarrollo y aprendizaje de los alumnos relativo a los objetivos de la institución educativa, así como informar y cooperar con los padres y cuidadores.
- Impartir y establecer los valores básicos de la sociedad y la democracia.
- Impartir, establecer y aplicar las regulaciones existentes en orden de prevenir y contrarrestar la discriminación y otras formas de degradación de los niños y alumnos.
- Familiarizarse, analizar y tomar un posicionamiento en cuestiones universales, modos de vida ecológicos y cambios en el mundo.
- Advertir la importancia de las desigualdades de género en las situaciones educativas y en conexión con la presentación del temario en cuestión.
- Planificar, implementar y evaluar de manera autónoma y en colaboración con otros profesionales las actividades docentes y educativas, así como participar en la dirección de las mismas.
- Utilizar y sistematizar la propia experiencia profesional y la de otros profesionales como resultados relevantes de la investigación en la base del desarrollo profesional.
- Usar la tecnología de la información en el desarrollo educativo y observar la importancia de los medios de comunicación en este contexto.

Además de todas estas habilidades, los estudiantes deberían afinar un profundo conocimiento sobre la importancia de la adquisición de habilidades básicas lectoescritoras y matemáticas en el proceso de aprendizaje de los alumnos. Cada estudiante debe realizar un proyecto independiente de finalización de estudios correspondiente con la mitad de un curso, así como deben completar las prácticas de formación supervisadas en el centro que corresponda durante otro medio curso⁹⁰⁰ (representando un total de al menos un sexto de la duración total de la formación general y un cuarto de la específica⁹⁰¹), donde las instituciones pueden establecer objetivos adicionales. Asimismo, los programas de formación inicial del profesorado enfatizan la importancia de las competencias en la educación de niños con necesidades especiales, capacitando al docente para identificar situaciones frecuentes y

⁹⁰⁰ PEETERS, J.: "La profesión en Europa". *Infancia en Europa*. no. 15. Octubre de 2008. Pp. 4-6.

⁹⁰¹ EURYDICE: "Initial Training of teachers". En EURYBASE: *The Education System in Sweden 2006/2007*. Op. Cit., p. 4.

problemáticas de los centros en la tutoría de los niños. Así, todas las distintas categorías del profesorado obtienen una formación en el área de educación de las necesidades especiales ampliable a una futura rama de especialización. Además, durante 2007, el gobierno ha desarrollado un nuevo programa de formación para maestros de educación especial de apoyo en el aprendizaje lectoescritor durante los primeros años⁹⁰².

Con todo, esta reforma pedagógica ha exigido legítimamente una reformulación y mejora de la formación de estos tres grupos de profesionales que se han aunado finalmente en un único cuerpo. Sólo los estudiantes que se forman para la enseñanza de último ciclo de la enseñanza obligatoria (16-19 años) deben seguir una formación de cuatro años, el resto debe seguir durante tres años la modalidad de formación compuesta antes presentada y dedica medio año más al trabajo de fin de carrera. Ciertos módulos se abren a todos los niveles de enseñanza, otros se dirigen más particularmente a los centros preescolares o los servicios de cuidado de niños en edad escolar (en el marco de la educación extraescolar). No estando la primera generación todavía en activo, es demasiado temprano para estimar los efectos de esta reforma, negociada con los sindicatos de modo relativamente consensual, pero cuya puesta en ejecución plantea, sin lugar a dudas, multitud de dificultades. Si bien, existen evidencias de que una primera consecuencia que se está dejando sentir es que cada vez se forman menos maestros de infantil, pues la mayoría opta por ser maestro de primaria, presumiblemente debido a la mejora en la condiciones de trabajo en el sector escolar frente al infantil⁹⁰³.

Otro profesional que se encuentra en los servicios de EAPI es el puericultor o asistente de cuidado (*barnskötare*). En el contexto de medidas generales de reformas en la formación inicial de los puericultores ésta fue extendida de 2 a 3 años en 1994. La formación tiene lugar en la educación secundaria superior en escuelas superiores, después de 9 años de escolarización obligatoria, cuando los alumnos eligen de las 16 opciones de formación profesional la de "Cuidado infantil y estudios de tiempo de ocio" (*Childcare and leisure-time studies*). Todos los cursos vocacionales incluyen: temas centrales de formación general (Inglés, educación estética, educación para el deporte y la salud, matemáticas, ecología, religión, sociología, Sueco, desarrollo de la lengua,

⁹⁰² *Ibidem*, pp. 5-6.

⁹⁰³ GRIMLUND, A.: "...Pero los maestros de educación infantil en Suecia, no". *Infancia en Europa* no. 15, octubre de 2008. P. 30.

etc.); estudios orientados a la persona y estudios profesionales y tópicos de interés local (*elegidos* previa consulta con el consejo local). La formación inicial de *Childcare and leisure-time studies* tiene como objetivo proveer a los estudiantes de las aptitudes y actitudes básicas para trabajar con personas de todas las edades. (El curso anterior de 2 años de formación se concentraba exclusivamente en cuidado infantil, particularmente los primeros años.) Actualmente, estos estudios profesionales obligatorios se han ampliado a (número de horas entre paréntesis):

- conocimiento del lugar de trabajo (30);
- estudios de cuidado infantil y tiempo de ocio (200);
- cuidado infantil como profesión (120);
- tiempo de ocio como fenómeno social (120);
- desarrollo, contexto social, socialización (120);
- trabajo profesional y aprender durante toda a vida (50); y
- educación de la primera infancia y tiempo de ocio (educación de salud (80); estudios de medios (85); liderazgo educativo (80); informática (30); gestión (30).

Los alumnos también pueden estudiar una materia opcional en profundidad. Al menos el 15% de la formación de 3 años se pasa realizando diferentes prácticas (aproximadamente 15 semanas) que son en la misma escuela y sin remuneración.

En Suecia la competencia sobre el desarrollo de los maestros fue introducida en el siglo XIX como parte de la regulación central concerniente a los contenidos y la organización de la educación, pero sin que hubiese una competencia organizada para ello hasta mediados del siglo XX. Actualmente el principio básico de actuación es que la responsabilidad sobre el desarrollo de esta competencia recae sobre las autoridades locales, mientras que la definición de los objetivos de su formación y la evaluación de las actividades locales son funciones del Estado⁹⁰⁴. Inicialmente, la responsabilidad como empresarios sobre el personal docente se compartía entre el Estado y las autoridades municipales, a pesar de que para éstas últimas dicha responsabilidad dual suponía un auténtico obstáculo para introducir una política integrada de contratación y gestión del personal, así como una división en la competencia sobre las escuelas y sus

⁹⁰⁴ EURYDICE: *The Education System in Sweden 2007/2008. Op. Cit.*, p.134.

actividades. En la actualidad, el proceso de contratación de los cuerpos docentes del sistema educativo sueco, desde la educación preprimaria hasta el nivel universitario es completamente abierto y delegado tanto en su gestión como seguimiento a las autoridades locales y los propios centros⁹⁰⁵. La mayoría de los maestros de preescolar, pedagogos de tiempo libre, maestros y directores de centro son empleados por las autoridades municipales y la Asociación de Regiones y Autoridades Locales o *Sveriges kommuner och landsting* (SKL) que negocia con los sindicatos docentes sobre el salario mínimo y las condiciones laborales generales. Algunos profesores que son empleados por las escuelas privadas disfrutan de unas condiciones laborales y un salario frecuentemente negociados por el proveedor principal y el sindicato del profesorado.

En cualquier caso, los salarios en todas las instituciones se negocian entre el docente, el empresario y un sindicato⁹⁰⁶. Si bien cabe señalar que las cuestiones como el estatus de la profesión docente y los procesos de contratación son los aspectos más debatidos, de modo que el desarrollo y las oportunidades profesionales, así como las condiciones salariales son la base de las discusiones tanto en las organizaciones del profesorado como de las autoridades locales en su rol de contratante. A este respecto, como complemento de la legislación general sobre las condiciones laborales, la Ley de Educación, en lo que concierne a maestros, y la Ordenación de la Educación superior, en lo que se refiere al personal universitario, determina los procedimientos de regulación de contratación como los requisitos para las calificaciones docentes, la promoción, contenidos laborales, etc.⁹⁰⁷. De acuerdo con los acuerdos centrales, los maestros titulados son contratados por un período de prueba de 12 meses antes de recibir una plaza fija con el propósito de introducir a los nuevos maestros bajo la tutela de un docente con experiencia. Los aspirantes sin titulaciones completadas pueden ser empleados en contratos de menos de 12 meses de duración cada uno, a menos de que existan razones especiales para una excepción⁹⁰⁸. Las regulaciones para la contratación de profesores sustitutos son las mismas que para puestos fijos, sin existir regulaciones específicas al respecto y bajo la responsabilidad del director de centro en lo que se refiere a la sustitución. Los acuerdos colectivos estatales establecen que los sustitutos

⁹⁰⁵ SFS: *Skollagen (Ley de Educación)*. Svensk författningssamling (SFS), 1985. P. 1100.

⁹⁰⁶ EURYDICE: *The Education System in Sweden 2007/2008*. Op. Cit., p. 133.

⁹⁰⁷ *Ibidem*, p. 135.

⁹⁰⁸ SFS: *Skollagen (Ley de Educación)*. Op. Cit., p. 11.

contratados por cierto período de tiempo tienen derecho a optar a un puesto en la organización, aunque no tenga porque ser en la misma escuela⁹⁰⁹.

El salario no está basado en una tabla de retribución salarial, por lo que no existe una relación directa entre el sueldo y los años trabajados aunque los docentes con experiencia reciben una mayor retribución. Los sueldos de los profesores son individuales y diferenciados pues son determinados localmente, así para la figura del profesorado de preescolar en promedio supone menos que para el resto del profesorado⁹¹⁰.

Tanto los pedagogos infantiles como los de ocio y tiempo libre trabajan una semana laboral de 40 horas, cobrando menos que los profesores de la escuela primaria. Su sueldo es comparable al de una enfermera, aunque el sindicato de profesores trabaja para reducir esta diferencia. De hecho, los trabajadores de los servicios municipales de cuidado infantil son remunerados aproximadamente como los trabajadores sin titulación de los centros de cuidado diario familiar, aunque disfrutan de los mismos beneficios sociales que otros empleados. Asimismo, los maestros de la primera infancia tienen una oportunidad inusual para promocionar en función de los elementos de estudios de gestión y organización en su formación mediante los que pueden optar a llevar la dirección de una escuela primaria. No existen ordenaciones nacionales que regulen el despido o el cambio de carrera profesional del profesorado, si no que se rige por el régimen general de los trabajadores como en el resto de profesiones. Al cabo del año, el 23% de la jornada laboral está a disposición de los maestros para sus obligaciones administrativas y sindicales, así como para los trabajadores a tiempo completo este tiempo incluye una cuarta parte del mismo destinada a la formación continua distribuido indistintamente entre el profesorado. El período vacacional escolar abarca desde mediados de junio hasta mediados de agosto y los profesores de educación preescolar tienen los mismos derechos a vacaciones que el resto del personal municipal, entre 25 y 32 días dependiendo de la edad⁹¹¹.

⁹⁰⁹ EURYDICE: *The Education System in Sweden 2007/2008. Op. Cit.*, p. 136.

⁹¹⁰ E2-VET.org: *Teachers and Education Staff*. E2-VET.org, 2008. <http://www.e2-vet.org/typo/Sweden.67.0.html> (Consultado en noviembre de 2008).

⁹¹¹ EURYDICE: *The Education System in Sweden 2007/2008. Op. Cit.*, pp. 138-139.

En cuanto a la formación permanente del personal, los cursos de formación continua para los trabajadores en la EAPI sueca están gestionados por los municipios y su contenido varía según los objetivos actuales de las autoridades educativas, la situación económica y las necesidades del personal. Hasta 1993 se recomendaba que el personal dispusiera de tiempo en la jornada laboral para su formación continua durante 30 horas al año. Sin embargo, esa recomendación fue retirada y ahora depende de las autoridades locales tomar la decisión concreta en cada aplicación. Hasta hace bien poco, era posible para estos asistentes completar un curso de 50 semanas para obtener el estatus de educador de la primera infancia que los municipios organizaban y animaban a estos profesionales a aprovechar. Sin embargo, después de la introducción del nuevo curso de formación de 120 semanas por trimestre, esta opción para asistentes de guardería fue retirada. A la luz de la tendencia actual, el número de puestos de trabajo en centros de cuidado infantil está decayendo y esta situación está teniendo un efecto negativo en las oportunidades de empleo del personal, en particular de los puericultores. Los municipios son los responsables de proveer los cursos en servicio tanto para educadores de primera infancia como los de ocio y tiempo libre. Inevitablemente, todo esto significa que las oportunidades de formación en servicio dependen del municipio. Las universidades ofrecen un buen número de cursos a largo plazo para educadores de infancia y de ocio y tiempo libre que pueden durar desde 6 semanas hasta un año o más. Los temas incluyen: niños con necesidades especiales, educación intercultural y administración educativa. Asimismo, los distintos grupos profesionales tienen su propia revista, cada una con una de las cuales circula con una frecuencia relativamente alta.

La capacidad en el desarrollo docente está considerada un instrumento para alcanzar niveles elevados y competentes de calidad en la docencia, así como para la finalidad de reforzar los logros de objetivos nacionales y locales⁹¹². La formación continua se desarrolla en los períodos vacacionales y las cualificaciones obtenidas son tomadas en consideración a la hora de determinar el salario de cada docente. Los principales proveedores de esta formación financiada con fondos públicos bajo la ley de educación suelen ser las universidades o escuelas universitarias y los centros de desarrollo regional; no obstante, los sindicatos docentes, otras autoridades estatales o compañías privadas, así como las autoridades municipales pueden ofrecer este tipo de

⁹¹² BENNETT, J.: *Curriculum issues in national policy making*. Paris. OECD, Malta, EECERA, 2004. P. 22.

formación y, en ese caso, éstas gestionan y disponen de cargos de financiación específicos para la misma en ocasiones inyectado por el gobierno fomentando la labor⁹¹³.

10.2.8 Equidad e inclusión del sistema de EAPI. Servicios de EAPI para niños con necesidades o dificultades especiales.

Es conveniente añadir, a los puntos abordados hasta el momento, algunas palabras sobre la equidad e inclusividad de la EAPI sueca como otra premisa de la calidad de la misma. Los niños con discapacidad física recibían una educación en las escuelas del Estado o en los establecimientos municipales, de los cuales algunos eran internados. En algunos establecimientos, la educación era gratuita y obligatoria, de modo que el uniforme del alumnado, los gastos médicos, sanitarios y de manutención estaban a cargo de los poderes públicos. En 1969, existían 30 internados y otras 49 escuelas para niños con deficiencia mental, así como 8 escuelas especiales para la educación obligatoria de niños con discapacidad auditiva; así como también se reservaban algunas plazas para estos niños en los establecimientos de educación preprimaria. Los niños con discapacidad visual relativa eran poco numerosos en Suecia y se les educaba en dichos centros de los cuales uno estaba reservado para los ciegos que también presentaban otras anomalías. Para las personas que habían perdido la vista después de su escolaridad, existían 2 centros (uno para hombres y otro para mujeres) que les ofrecían la posibilidad de recibir una enseñanza profesional⁹¹⁴.

Actualmente, tal y como se ha explicado con anterioridad, por ley, todos los niños ente 1 y 12 años tienen derecho al cuidado infantil. La mayoría de la provisión de estos servicios se realiza directamente en los centros de atención infantil y, en este terreno, se da una de las acusadas desigualdades del sistema preescolar sueco. De este modo, por ejemplo, sucedía en la recesión económica de los noventa combinada con el crecimiento de los índices de escolarización que incrementó las presiones en determinadas municipalidades y afectó a la calidad de la provisión a través del aumento en el tamaño de los grupos (de 14.6 en las edades entre 1 y 3 años y 19.7 en el grupo de

⁹¹³ EURYDICE: *The Education System in Sweden 2007/2008. Op. Cit.*, p. 137.

⁹¹⁴ UNESCO: *L'éducation dans le monde. L'enseignement de premier degré. Vol. II. Op. Cit.*, pp. 1268.

edad entre 3 y 5)⁹¹⁵. Más allá, mientras el número de niños con necesidades de apoyo especial también había aumentado (debido al mayor tamaño de los grupos, condiciones de vida más difíciles y el fenómeno de la inmigración), la evaluación alcanzó disparidades inaceptables en la calidad de la etapa preescolar entre las municipalidades e incluso dentro de las mismas. Cabe apuntar que, en este sentido, a pesar de no existir una regulación desde el nivel central para el número de alumnos, por aula, estas clases o grupos especiales con frecuencia son considerablemente más reducidas y su ratio más elevado⁹¹⁶. Si bien, se identificaba que “En una organización descentralizada, existe el riesgo de que los centros de preescolar que se enfrentan a las peores condiciones no reciban el apoyo suficiente para llevar a cabo su cometido. La evaluación muestra que la falta de apoyo en términos de recursos y gestión parece afectar primero a los centros preescolares en las áreas de captación de bajos recursos”⁹¹⁷.

Con todo, la provisión que cubren las municipalidades alcanza sobre el 12% de los niños, especialmente en las áreas rurales, mientras que la que provee el sector privado de la mano de cooperativas de padres o trabajadores, iglesias, corporaciones y otros proveedores cubre el 13% de los niños⁹¹⁸. Asimismo, se registraba una tendencia a que los niños pertenecientes a grupos vulnerables, como de padres en el paro o minorías étnicas, a quedar excluidas del sistema de EAPI de modo que, aunque en proporción elevada, un 72% de niños procedentes de familias de bajos ingresos disfrutaba de algún tipo de EAPI en comparación con el 80% de los niños pertenecientes a familias con elevados ingresos⁹¹⁹.

En una evaluación nacional de los centros de preescolar realizada en 2004, la Agencia Nacional para la Educación expresó su preocupación por la falta de “equivalencia” (equidad) de estos centros a lo largo de las municipalidades⁹²⁰. El informe también apuntaba que las disparidades en la calidad eran debidas, en algunos

⁹¹⁵ SKOLVERKET: *Preschool in Transition: A National Evaluation of the Swedish Preschool*. Op. Cit., p. 2391.

⁹¹⁶ EURYDICE: *The Education System in Sweden 2007/2008*. Op. Cit., p. 11.

⁹¹⁷ SKOLVERKET: *Preschool in Transition: A National Evaluation of the Swedish Preschool*. Op. Cit., p. 33.

⁹¹⁸ HUMBLET, P. y MOSS, P.: “La relación entre el sector público y el sector privado”. *Infancia en Europa*, no. 11, noviembre 2006. Pp. 4-7.

⁹¹⁹ LESSEMAN, P.: *Early Childhood education and care for children from low-income or minority backgrounds*. Op. Cit., p. 43.

⁹²⁰ OECD: *Equity in Education Thematic Review: Sweden Country Analytical Report*. OECD, 2004. Ministry of Education and Science Sweden, december 2004. (Consultado en septiembre 2008). P. 16.

casos, a la falta de establecimiento de los objetivos, para armonizar las necesidades, y, en otros casos, al conjunto de inadecuados recursos. Esta es una cuestión crucial, dado que, tal y como sucede en otros países europeos, la pobreza en Suecia ha crecido significativamente a finales de los noventa⁹²¹. También se ha establecido una estrecha relación entre la EAPI y los servicios sociales con responsabilidad sobre los niños con necesidades de apoyo especial y con riesgo de ser maltratados. En este sentido, la EAPI ha jugado un papel fundamental en la integración de los niños con discapacidades en la sociedad. Tarea que ha sido desarrollada, principalmente, no sólo como resultado de la legislación específica al respecto, si no desde las ayudas gubernamentales destinadas a los objetivos de actuación específicos de los municipios, en orden de estimular el desarrollo de la calidad para estos tipos de actividades⁹²².

En cuanto a los servicios de EAPI, la mayoría de las municipalidades han establecido las pautas para integrar a los niños con necesidades en situaciones especiales puesto que, como en cualquier otro nivel educativo, los niños que presentan dificultades para alcanzar los objetivos definidos para cada etapa tienen el derecho a recibir el apoyo especial correspondiente para alcanzar los mismos. Dicho apoyo puede ser proporcionado de diversos modos y, en la medida de lo posible, se debería dar en los centros ordinarios, dentro de cada grupo o clase de los cuales el alumnado es miembro. Es importante destacar que, en este caso, son los responsables del liderazgo escolar los encargados de evaluar la necesidad del apoyo adicional y de establecer un Plan de Acción consultado con el alumno y sus tutores⁹²³. La educación preprimaria tiene una responsabilidad especial con estos niños que, desde la Ley de Educación de 1985, tienen derecho a una plaza en dichos establecimientos y donde ellos, en la mayoría de los casos, participan en los grupos regulares. Hay también grupos especiales para los niños discapacitados, con menos niños y personal especialmente formado o experimentado. Los niños con impedimentos auditivos y los niños sordos también tienen grupos especiales con personal que conoce la lengua de signos. Asimismo, los niños con dificultades psicosociales o de otra índole que requieren la ayuda especializada pueden participar en un grupo especial. Pero, en cualquier caso, el principio básico es que los niños con necesidad de apoyo especial participen en los grupos y aulas ordinarias de las

⁹²¹ UNICEF: *A League Table of Child Poverty in Rich Nations*. Op. Cit., p. 4.

⁹²² KORPI, B. M.: *Memorandum 27 November 2000*. Op. Cit., p. 71.

⁹²³ MINISTRY OF EDUCATION AND RESEARCH: *The Development of Education. National Report of Sweden*. Ministry of Education and Research. Op. Cit., p. 19.

förskoleklass (clase de preescolar) y reciban allí el apoyo adicional⁹²⁴. De este modo, como norma general, todos los niños y alumnos que viven en una determinada área asisten a la misma escuela para garantizar que los niños de distintas procedencias se encuentren. No obstante, en la actualidad, allá donde existe una segregación de los hogares se da del mismo modo en las escuelas y existen distritos donde se da la exclusión social y étnica en las grandes ciudades donde la proporción de estudiantes de procedencia inmigrante es casi del 100%, y en estas áreas, el índice de desempleo es mayor que la media de la población activa, así como muchas familias dependen de diversos subsidios sociales de bienestar⁹²⁵.

A este respecto, para muchos niños que no acuden a la preescolar y sus padres, por falta de documentación o irregularidad, muchas autoridades municipales dirigen las llamadas *open pre-schools* donde pueden acudir unas horas al día. Para muchas familias de procedencia extranjera, estos grupos de juego abiertos funcionan como lugar de encuentro y ofrecen un primer acercamiento a la vida social sueca. Asimismo, algunos municipios también conducen las denominadas *special language pre-school* o grupos de preescolar especiales para lengua para niños con una lengua materna distinta del idioma Sueco durante 2 o 3 horas al día, con el objetivo de aprender la lengua nacional. Hay que señalar que, en ambos casos, dichas iniciativas son totalmente gratuitas para los usuarios a los que se enfocan. Desde 1980 el número de niños inmigrantes y refugiados en la preescolar ha aumentado y el objetivo del gobierno es desarrollar un bilingüismo activo y una identidad cultural dual. De acuerdo con el currículum nacional para la educación preescolar (Lpfö 98), los niños bilingües o multilingües escolarizados en esta etapa tienen derecho a apoyo para la mejora de su conocimiento de ambas o todas sus lenguas. En la práctica, no obstante, esta disposición no funciona especialmente bien, a pesar de que las autoridades municipales se están volviendo más conscientes de la importancia del apoyo de la lengua materna para la identidad y el intelecto del niño. Muchos maestros con estudios de lenguas maternas no están, de hecho, preparados para enseñar esta materia, aunque hayan recibido dicha formación en sus países de origen. En la totalidad de este campo, todavía en la educación preescolar, existe una gran necesidad de informar a las familias recién llegadas de sus derechos con respecto a la

⁹²⁴ SKOLVERKET: *Skollagen*. SFS. Stockholm. National Agency for Education, 1993. P. 1110.

⁹²⁵ EURYDICE: *Integrating Immigrant Children Schools in Europe. Country Reports Sweden 2003/2004*. Op. Cit., p. 5.

educación preescolar y escolar, así como de aportarles una introducción a los principios básicos subyacentes en el currículum nacional. Para estos y otros encuentros o grupos de discusión posteriores, se precisa la provisión de un intérprete, si es necesario, y profesores de Estudios de Lenguas Maternas que lideren las reuniones⁹²⁶.

La municipalidad proporciona el apoyo al centro preescolar posibilitando las consultas de psicólogos, logopedas, apoyo para los problemas pedagógicos, vigilancia y desarrollo de la competencia o la guía en los problemas sociales. A pesar de no existir una regulación desde el nivel central para el número de alumnos por aula, estas clases o grupos especiales con frecuencia son considerablemente más reducidas y su ratio más elevado⁹²⁷. Si un niño se hospitaliza o vive en cualquier otra institución, el organizador debe asegurar que el niño tiene la oportunidad de tomar la parte en las actividades equivalente a aquéllos ofreció por pre-escuela u ocio-tiempo los centros. Bajo la Ley del Apoyo y Servicios a las Personas Inválidas los niños con discapacidades severas tienen derecho a la ayuda personal y a un buen número de otras formas de apoyo y servicio⁹²⁸. La Agencia Nacional de Educación ha formulado unas directrices para el funcionamiento de estos centros y del cuidado familiar diario en cuanto a los niños con diversas necesidades o situaciones especiales reconociendo⁹²⁹:

- *Niños con discapacidades o dificultades psicosociales*: tienen derecho a disfrutar de la prioridad para acceder a los servicios y son integrados adecuadamente. De hecho, todos los niños con necesidades de apoyo especial tienen derecho a solicitar EAPI libre de tasas, si bien no existe una categorización que identifique si están bien representados en la EAPI sueca.
- *Niños de familias económicamente desfavorecidas*: el nivel de pobreza infantil, después de los impuestos y los subsidios, es de 4.2%, uno de los más bajos de la OCDE. Por ello, la atención a los grupos de menores ingresos no es un interés en este nivel, a pesar de que los educadores de apoyo son enviados frecuentemente

⁹²⁶ *Ibidem*, pp. 6-7.

⁹²⁷ EURYDICE: *The Education System in Sweden 2007/2008*. Eurybase, 2008. <http://www.eurybase.org> (Consultado en octubre de 2008). P. 11.

⁹²⁸ SKOLVERKET: *Lag om stöd och service Hill vissa funktionshindrade* (la Ley en el servicio y apoyo a las personas con discapacidad). *Op. Cit.*, p. 387.

⁹²⁹ OECD: *Starting Strong II: Public policy in Early Childhood Education and Care. Annex E. Op. Cit.*, p. 411.

a los centros que reciben más niños procedentes de estas familias o de familias inmigrantes⁹³⁰.

- *Niños bilingües y de minorías étnicas*: el número de niños inmigrantes y refugiados en las instituciones de preescolar, como ya se ha señalado, aumentó durante las décadas de los 80 y los 90 del pasado siglo. Actualmente, Suecia tiene una creciente población inmigrante, de modo que un 14% de los niños en los servicios para la primera infancia tienen una lengua materna distinta del sueco⁹³¹. El gobierno ha dispuesto fondos para proveer de al menos sesiones de 3 horas al día para los niños bilingües a partir de los 3 años de edad. De este modo, muchos municipios pueden ofrecer a los niños cuya lengua materna no sea el sueco educación en su propia lengua, con el objetivo de activar su competencia bilingüe y promover una identidad cultural dual⁹³².

En definitiva, en Suecia puede afirmarse que la EAPI no es sólo asequible, si no también rentable para el individuo así como para toda la sociedad, de tal manera que hoy por hoy es, en general, una cuestión muy importante para la moderna sociedad del bienestar sueca. Con las últimas reformas más importantes — acceso universal a la preescolar y tasas máximas, así como con la necesaria calidad desarrollada y mantenida — la EAPI está consiguiendo la creación de una fuerte base en la perspectiva del aprendizaje a lo largo de la vida. Finalmente la Ley de Educación, que viene siendo revisada desde su implementación por un comité parlamentario, está sirviendo, conforme a sus principios vigentes, como punto de partida para la elaboración de una propuesta de nueva Ley de Educación al gobierno actual que ya está trabajando para llevarla al Parlamento y planificando una toma de decisión al respecto antes de 2010⁹³³.

⁹³⁰ UNICEF: *A League Table of Child Poverty in Rich Nations*. Op. Cit., p. 4.

⁹³¹ GITZ-JOHANSSON, T.: "The incompetent child: representations of ethnic minority children". En BREMBECK, H., JOHANSSON, B. y KAMPMANN, J.: *Beyond the competent child*. Roskilde. University Press. Pp. 199-228.

⁹³² UNESCO-IBE: *World Data on Education, 6th edition 2006/2007*. UNESCO-IBE, 2008. <http://www.ibe.unesco.org> (Consultado en enero de 2008). Op. Cit., p. 12.

⁹³³ MINISTRY OF EDUCATION AND RESEARCH: *The Development of Education. National Report of Sweden*. Ministry of Education and Research. Op. Cit., p. 8.

Capítulo 11. REINO UNIDO (INGLATERRA).

El Reino Unido está formado geográficamente por la isla de Gran Bretaña, el noreste de la isla de Irlanda y las pequeñas islas adyacentes. El Reino Unido (RU) es una monarquía parlamentaria comprendida por cuatro países constituyentes — Escocia, Inglaterra, Irlanda del Norte y Gales — que tienen como jefe de Estado a la reina Isabel II. Las Dependencias de las Islas del Canal y la Isla de Man de la Corona no forman parte del Reino Unido, pero si forman una federación con el mismo que, además, cuenta con catorce Territorios de Ultramar, todos vestigios de lo que fue el Imperio Británico.

En 2007, el Reino Unido contaba con una población de 60.776.238⁹³⁴ habitantes, entre los países más densamente poblados de Europa. Por lo menos un tercio de la población vive en el sudeste de Inglaterra y es predominantemente urbana y suburbana, con alrededor de 7,2 millones en la capital de Londres. De acuerdo con el censo de 2001⁹³⁵, la población de Inglaterra representaba una cifra cercana al 85% del total de habitantes del Reino Unido siendo, además, uno de los países de Europa más habitados pues alcanza tasas de 380 habitantes por km², superando el doble de esta cifra en regiones como el noreste del país. La población del RU ha crecido sólidamente desde 1971 con un aumento de 4,3 millones de personas, pero en comparación con la mayoría del resto de Europa Occidental tiene una población envejecida pues, en 2005⁹³⁶, se estimaba que en torno al 24% de la misma tenía más de 65 años de edad. A este respecto, en conjunto, dentro del RU la migración internacional es un factor importante en el crecimiento de la población, de tal modo que en 2005 se estimaba que 185.000 personas más llegaron al Reino Unido para vivir durante al menos un año⁹³⁷. De este modo, la proporción de población de RU perteneciente a una minoría étnica distinta de la blanca nacional en 2001 era del 11,8%⁹³⁸. En 2005, sólo en Escocia la migración neta

⁹³⁴ WORLD BANK: *World Bank Development Indicators*. World Bank, 2006. <http://www.worldbank.org> (Consultado en marzo de 2008).

⁹³⁵ ONS: *Statistical Bulletin: 2001. Census of Population: First Results on Ethnic Groups and Identity*. Cardiff. NAFW, 2003. P. 13.

⁹³⁶ OECD: *Society at a Glance: OECD Social Indicators 2006 Edition*. Paris. OECD, 2007. <http://www.oecd.org/dataoecd/34/28/34542290.xls> (Consultado en mayo de 2008).

⁹³⁷ ONS: *Annual Abstract of Statistics 2007*, n. 143. London. OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS (ONS), 2007. http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_compendia/AA2007/AA2007.pdf (Consultado en julio de 2008). Pp. 29-33.

⁹³⁸ ONS: *Statistical Bulletin: 2001. Census of Population: First Results on Ethnic Groups and Identity*. Op. Cit., p. 31.

aumentó en 14.500 personas dentro del Reino Unido⁹³⁹, el mayor movimiento de migración interna, mientras que Inglaterra experimentó el descenso neto más acusado con alrededor de 19.900 personas menos; si bien hay que señalar que en el Suroeste y el Sureste de Inglaterra se dio un influjo neto mayor que en el este o en Gales o Escocia. Con todo, la población con nacionalidad extranjera en 2006 representaba el 5,7%⁹⁴⁰ del conjunto de habitantes del RU, además, cabe añadir que el país cuenta con una tasa de fertilidad relativamente alta, alcanzando hoy 1,77 hijos⁹⁴¹, con una esperanza de vida de 80 años de edad y un IDH de 0,942⁹⁴².

El Reino Unido como miembro de la Unión Europea, se rige por la legislación comunitaria europea y otras políticas más amplias basadas en una serie de tratados llevados a cabo en los años 50. Su gobierno comprende el Parlamento, el Consejo de Ministros, formado por aproximadamente 20 miembros (normalmente los jefes de las secciones gubernamentales, elegidos por el primer ministro) y el poder judicial representado por los Magistrados. El parlamento está constituido por la Reina, la Cámara designada de los Lores y sus representantes, y la Cámara de los *Commons* (compuesta de 646 miembros elegidos, conocidos como los miembros de parlamento). En 1999, se transfirieron los poderes del gobierno nacional a Escocia, Gales e Irlanda del Norte para que se autoadministraran, aunque ellos todavía mantienen la representación en el parlamento soberano que tiene aún el poder de legislar sobre cualquier materia, aunque normalmente no lo ejecute sin el acuerdo de los gobiernos regionales. Históricamente, la jerarquía administrativa en Inglaterra eran los condados (divisiones emergidas de un gran espectro de viejas unidades territoriales inglesas), pero, a finales de siglo XIX, ocurrieron una serie de reorganizaciones del gobierno local debidas a la aparición de grandes áreas urbanas que resultaron en la creación de grandes condados metropolitanos, con su centro en las ciudades. El resultado, en el caso Inglaterra, son cuatro niveles o subdivisiones administrativas como son las regiones,

⁹³⁹ ONS: *International Migration: Migrants Entering or Leaving the United Kingdom and England and Wales, 2000* (Series MN no.27). London. ONS, 2002. http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_population/MN27_v2.pdf (Consultado en noviembre de 2003). P. 26.

⁹⁴⁰ INE: *Population and territory. Op. Cit.*, p. 8.

⁹⁴¹ OECD: *Family Policy Database*. OECD, 2007. <http://www.oecd.org/els/social/family/database> (Consultado en octubre de 2008).

⁹⁴² NACIONES UNIDAS: *Human Development Report*. http://hdrstats.undp.org/en/2008/countries/country_fact_sheets/cty_fs_GBR.html (Consultado en abril de 2008).

condados, distritos y parroquias. Actualmente, en el Reino Unido venido gobernando el partido laborista, si bien el conservador permaneció en el mandato durante un largo periodo desde 1979 hasta 1997, regulando y disponiendo de la recaudación pública y privatizando muchos servicios que estuvieron previamente en el dominio de las autoridades locales. Más allá de estos dos grandes partidos políticos, existen otros partidos minoritarios tales como el *Ulster Unionsit Party*, el *Scottish Nationalist Party* y el *Plaid Cymru* (principales partidos nacionalistas Irlandés, Escocés y Galés).

El Reino Unido es una de las principales naciones industriales y comerciales del mundo en términos de su producto interior bruto que en 2006, el PIB era de 2,37 billones de dólares, lo que equivale a 42.740 dólares per cápita⁹⁴³. El RU combatió contra la Alemania Nazi en la Segunda Guerra Mundial inicialmente con sus aliados de la Mancomunidad Británica de Naciones, que incluía a Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica y la India, a la que luego decidió unirse los Estados Unidos. Tras la Segunda Guerra Mundial y la pérdida progresiva de las colonias, el país retomó el rumbo hacia su conversión a potente economía manteniendo una combinación doble en la perspectiva internacional que ha durado hasta nuestros días: sin perder su proyección económica sobre Europa, al mismo tiempo, reforzó sus relaciones comerciales con Estados Unidos que, tras el conflicto, ejercía el puesto de primera potencia mundial. De este modo, aunque la Segunda Guerra Mundial dejó al Reino Unido en una delicada situación financiera, los préstamos pedidos a Canadá y a los Estados Unidos durante el período de conflicto que, a pesar de que tuvieron un costo elevado, junto con la ayuda del plan Marshall le llevaron a recuperarse económicamente. Asimismo, los años inmediatamente posteriores a la guerra, se produjo la instauración del Estado de bienestar británico y de uno de los primeros servicios de salud más completos, mientras que los signos de una economía en recuperación atrajeron a inmigrantes desde los países de la mancomunidad, convirtiendo pronto al RU en un país multiétnico.

Como en todos los países altamente desarrollados, los principales factores en el crecimiento de la economía reciente del Reino Unido estaban representados por la fuerte presencia en los sectores de manufacturas e industria pesada. La agricultura representa únicamente el 1% del PIB y está fuertemente mecanizada, mientras que en la industria,

⁹⁴³ WORLD BANK: *World Bank Development Indicators*. World Bank, 2006. <http://www.worldbank.org> (Consultado en marzo de 2008).

las principales actividades son la maquinaria, el material de transporte (vehículos, ferrocarriles y aeronáutica) y los productos químicos. Fue gracias a la minería, mediante las tradicionales minas de carbón situadas en Yorkshire, Gales, Escocia y Lancashire que se suministró a las centrales térmicas británicas la energía necesaria para posibilitar el desarrollo económico. Además, con el petróleo descubierto en 1970 en el Mar del Norte, el Reino Unido se convertiría en el segundo productor europeo tras Noruega, pero, sin duda, es el sector de servicios el que más aporta al PIB del país, destacando entre ellos la Bolsa y los servicios financieros de la Banca y las compañías de seguros. Con todo, a pesar de su nivel de desarrollo, el número de desempleados en el RU aumentó por encima de 240.000 en el segundo cuarto de 2006, el primer aumento en cuatro años. En 2009, 6.8% de la población económicamente activa estaba desempleada, sin embargo, las proporciones de desempleo variaban entre las regiones, colectivos étnicos y grupos de edad⁹⁴⁴.

A pesar de que el país fue la principal potencia mundial durante el siglo XIX y comienzos del XX, el coste económico de las dos guerras mundiales y el declive de su imperio en la segunda parte del siglo XX disminuyeron su rol de líder en las relaciones internacionales. Si bien los nuevos límites del rol político del país en la posguerra fueron confirmados por la crisis de Suez en 1956, la difusión internacional del idioma inglés, especialmente tras la creación de la primera cadena de difusión internacional a gran escala, la BBC, hizo que su literatura y su cultura tuvieran un gran impacto y expansión en el mundo. Este papel tan influyente en el terreno económico, así como en el panorama político mundial, le permitiría mantener un sólido y constante desarrollo en la segunda mitad del siglo XX. Así, pues, el Reino Unido mantiene hoy una significativa influencia económica, cultural, militar y política y es una potencia nuclear. Además, es uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas con derecho a veto, y es miembro del G8, la OTAN, la Unión Europea y la Mancomunidad Británica de Naciones. El Reino Unido es miembro de la Unión Europea desde 1973. Aunque integrado el país en la UE, el llamado “*euroescepticismo*” tradicional de los británicos le ha mantenido fuera de la zona euro, de modo que la Libra

⁹⁴⁴ EUROSTAT: *Euro area unemployment up to 8.5%*. EUROSTAT, 2009. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/09/79&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (Consultado el 2 abril de 2009).

esterlina sigue siendo la divisa del país, especialmente tras el referéndum celebrado para determinar su integración en la zona de la moneda única.

Los británicos contemporáneos descienden principalmente de la variedad de grupos étnicos que se asentaron en el territorio en el siglo XI y los idiomas celtas son todavía hablados en Gales, Escocia e Irlanda del Norte, aunque el idioma predominante sea el inglés. Otros idiomas de las minorías regionales ampliamente hablados son el escocés, el Ulster escocés, el Cornish y el Gaelic. Asimismo, existe una amplia gama de idiomas dentro de la comunidad inmigrante que disfrutan de cierto reconocimiento en la medida que algunas escuelas ofrecen la enseñanza regular en dichos idiomas, dentro o fuera de las horas regulares de clase⁹⁴⁵.

En el RU, cada persona tiene el derecho legal a la libertad de culto y la iglesia establecida es la Iglesia de Inglaterra protestante Episcopal, no obstante, aún declarándose el 78% de la población inglesa y galesa protestante, existen otras religiones muy importantes como catolicismo, que representa el 11% de la población, y el Islam, el Hinduismo, el Sikhismo y el Judaísmo que constituyen, entre otras, el 11% restante.

11.1 El sistema británico de bienestar y los servicios para la primera infancia.

11.1.1 El modelo de bienestar británico y sus políticas familiares.

El modelo básico de Estado de bienestar británico fue construido después de la Segunda Guerra Mundial a través del desarrollo del Plan Beveridge⁹⁴⁶. La propuesta se basaba en un sistema de protección social universal que cubría las pensiones de los ancianos por invalidez, los subsidios por desempleo o por enfermedad y las prestaciones familiares. Este sistema de protección se financiaba mediante un sistema contributivo constante y, como complemento a la protección social, se articulaban un Sistema de Salud universal y unas políticas de pleno empleo que garantizarían su sostenibilidad. Este modelo, aunque no se implementó en su totalidad se puede reconocer aún hoy en la

⁹⁴⁵ EURYDICE: *Integrating immigrant children into schools in Europe. Country Reports: United Kingdom (England, Wales and Northern Ireland)*. National description, 2003/2004. <http://www.eurydice.org> (Consultado en marzo de 2009) P. 9.

⁹⁴⁶ Véase página 65 del presente trabajo.

base de las discusiones sobre el actual sistema de bienestar de Gran Bretaña. La reestructuración del Estado de bienestar ha tenido implicaciones en las políticas para la primera infancia desde mediados de los setenta, cuando el gobierno laborista se enfrentó a la crisis del gasto público, puesto que los modestos planes de expansión en la provisión tanto del cuidado como de la educación infantil fueron de los primeros en ser recortados. De este modo, en vez de ser racionalizados como una nueva instancia del departamento político, los servicios de EAPI fueron desafortunadamente emplazados como política aunque desde diversas esferas ya se hubiera justificado sobradamente. Bajo Thatcher se dio un ataque más sistemático al principio de provisión pública para la educación preescolar, a través de la reducción de fondos públicos, de una insistencia en el carácter privado de las instituciones determinada por la interacción de las preferencias de los padres, el mercado y el sector del voluntariado y, de un modo mucho menos directo e inmediato, a través de los efectos de las políticas gubernamentales.

A pesar de que muchos elementos de la anterior política persistieron bajo el siguiente gobierno con J. Major, el aumento de la presión social para expandir la educación infantil, combinado con una mayor debilidad del gobierno, dieron lugar a una nueva iniciativa para las políticas de EAPI en 1995, a pesar de que, a partir de entonces, se abriera la posibilidad, sobradamente orientada al mercado, del cheque escolar. En cualquier caso, empezando con los conservadores, la atención infantil fue tomando una nueva significación desde la estrategia de reestructuración para reducir la dependencia en el sistema de bienestar en un contexto de cambio en los patrones del mercado laboral. La aproximación del Nuevo Laborismo difería claramente de la política distributiva del Laborismo clásico y la intención, al menos en lo que a la atención infantil respecta, fue ampliamente financiada por los sectores privado y voluntario, aunque con alguna financiación indirecta a través de subsidios selectivos en la demanda para jugar un papel mucho más central en posibilitar a las madres ir a trabajar; resultando así un objetivo muy loable pero que por sí solo cuestiona su pragmatismo real en el terreno⁹⁴⁷.

La posición de los gobiernos de Tony Blair ha sido la de tener como primera prioridad la lucha contra la pobreza, sobretodo infantil, con tal de garantizar que las

⁹⁴⁷ RANDALL, V.: "Child Care in Britain, or, How do you Restructure Nothing? En MICHEL, S. y MAHOU, R.: *Child Care Policy at the Crossroads. Gender and Welfare State Restructuring*. New York. Routledge, 2002. Pp. 21-237.

familias dispongan de los recursos económicos mínimos suficientes (es decir, a través de políticas de empleo y activación de la economía). Hasta entonces, el Estado sólo intervenía en la provisión directa de servicios cuando se demostraba que ni el mercado ni el tercer sector suministran los servicios adecuadamente. En RU la asistencia de las personas ancianas y las políticas de apoyo a la familia han sido vistas como un mercado emergente, de manera que el sector mercantil y el tercer sector pugnan entre ellos por las subvenciones de servicios y, por ende, por los recursos asociados a estas prestaciones. A este respecto, las grandes líneas del debate actual sobre las políticas sociales giran alrededor del control del mercado de estas políticas y las implicaciones que conllevan. Cabe decir que, si bien estos recursos estaban previamente en manos del sector público, tanto nacional como localmente, es cierto que algunos sectores de la política social han estado siempre a merced del sector privado o tercer sector. Por todo ello, hay que señalar el rol que el tercer sector (*Voluntary Sector*), el sector empresarial y las comunidades locales desempeñan en el aprovisionamiento de la oferta de plazas. El tercer sector ha tenido siempre un papel muy significativo en la asistencia a los ancianos y en algunos aspectos de las políticas de apoyo a la familia como los infantes o la vivienda. Asimismo, hay organizaciones estatales muy importantes que tienen un papel muy destacado en el favorecimiento de las condiciones de vida de la infancia. El sector mercantil en la provisión de servicios ha crecido mucho en los últimos años, de manera que, hoy en día, casi el 75% de las escuelas infantiles son privadas.

Las políticas familiares implícitas han sido, sobre todo, políticas relacionadas con la lucha contra la pobreza, con un énfasis especial en la asistencia social y en los subsidios en función de los recursos disponibles. De hecho, a mitad de la década de los 90, el RU tenía una de las tasas de pobreza más altas de los países industrializados (que sólo era superada por Rusia y los EEUU), representando uno de los países con tasas elevadas de pobreza infantil. El *New Labour* recibió este profundo mensaje llevando a cabo iniciativas en este terreno que se dirigieron a motivar a las madres, incluyendo las madres solteras en su inserción en el mundo del trabajo⁹⁴⁸. De este modo, en 1997, el gobierno laborista británico tomó el relevo con una marcada agenda distinta a la de los gobiernos precedentes, comprometido con la política basada en la evidencia científicamente demostrada y, en este sentido, un ejemplo de legislación influenciada

⁹⁴⁸ DRIVER, S. y MARTELL, L.: "New Labour, Work and the Family". *Social Policy & Administration*, no. 36, vol. 1, febrero 2002. Pp. 46-61.

por la investigación es, sin duda, la expansión de la EAPI. Las reformas propuestas por el gobierno de Blair trataron de invertir totalmente las tendencias anteriores mediante la elaboración de una estrategia diseñada para fomentar la inserción laboral de aquellos trabajadores que tal vez pudieran tener la tentación de ser dependientes de las ayudas sociales, especialmente de los padres. De la misma manera, el gobierno de Blair se decidió a hacer importantes inversiones en los años siguientes que permitieran atender a los niños fuera de horarios escolares mientras sus padres trabajaban. Todo ello demostraba un profundo cambio en la dirección de estas políticas que partía de la premisa del trabajo como mejor recurso para salir de la pobreza y del hecho que el cuidado infantil, ayudara a la superación de las barreras que las familias encuentran para conciliar sus responsabilidades con el trabajo, pudiendo ayudar entonces a las familias a romper el círculo de la pobreza y el desempleo, y apoyando la movilidad social y la equidad de oportunidades.

En paralelo con los cambios en el empleo femenino y materno de las últimas décadas se fue desarrollando una creciente polarización del empleo, con el aumento tanto de los hogares con buen empleo en los que todos los adultos trabajan como también de los hogares con un empleo pobre o donde ningún adulto trabaja. A todo ello se sumaba el crecimiento de las familias monoparentales, así como de la proporción de niños pertenecientes a las mismas, pasando de un 8% en 1972 hasta alrededor del 23% en 2002. Como el desempleo es mayor entre las familias monoparentales, dicho incremento de la monoparentalidad ha sido un factor significativo detrás del número creciente de niños que viven en la pobreza desde 1970, sin olvidar que el incremento de la pobreza está relacionado con un peor desarrollo infantil con consecuencias que perduran hasta la vida adulta. Asegurar que los padres con bajos sueldos pueden acceder a los servicios de EAPI y reincorporarse al empleo resulta crítico para romper los ciclos de pobreza y promocionar la movilidad social. Por este motivo, en línea con el compromiso para erradicar la pobreza infantil, el gobierno británico ha fijado la meta de alcanzar una tasa de empleo del 70% para los padres y madres solteros para el 2010 con algunos progresos que se han ido sucediendo en este terreno. Entre 1997 y 2004, este índice aumentó pasando del 8% al 54%, que supone la tasa más elevada que ha sido registrada hasta la fecha. Muchos de estos padres y madres desempleados lo tienen difícil para volver al trabajo y la atención infantil supone un elemento facilitador muy importante, más allá de los subsidios de los costes del cuidado infantil para los padres

con bajas retribuciones para apoyar el empleo parental, lo cual puede conducir a mejorar los resultados para los niños desfavorecidos. Además, la adecuada calidad de los servicios para la primera infancia puede tener unos beneficios a largo plazo para los niños que ayuda a redirigir el impacto de crecer en la pobreza.

Con todo, hasta la introducción de la *National Strategy* de 1998, la EAPI en el Reino Unido se concebía, de manera general, como un asunto privado en una limitada intervención desde las políticas económicas y sociales del nuevo gobierno, en especial, gracias al reconocimiento de una EAPI de calidad, accesible y asequible como un factor clave en cualquier agenda en la lucha contra la pobreza y crucial en las políticas estatales del *welfare to work* orientadas al bienestar para aumentar el empleo⁹⁴⁹. Como consecuencia, el enfoque del gobierno nacional para la expansión de los centros de estos servicios ha sido tradicionalmente dirigido a los grupos y familias más desaventajados como medio para ayudar a los padres a conciliar el trabajo remunerado. Así, junto la dirección marcada por los acontecimientos anteriores, los cambios en el empleo materno, particularmente desde los ochenta, provocaron un aumento en la demanda de la atención infantil y la expansión de las guarderías o *day nurseries*. En 1998 se lanzó la *National Childcare Strategy* en Inglaterra para incrementar el número de plazas de guardería asequibles y de calidad, de manera que a partir de 1997 el gobierno creó hasta un millón doscientas mil plazas, en un amplio rango de servicios que incluían las *day nurseries*, los *childminders* y los clubes extraescolares, especialmente en aquellas áreas desaventajadas en las que no existían este tipo de servicios en el pasado.

Así, desde 1997, el gobierno realizaba un esfuerzo inaudito para aumentar la inversión en las familias y los niños más pequeños, y desarrollar un plan de acción de gran alcance para extender y reformar el sistema de los primeros años. La investigación que demostraba los efectos beneficiosos a largo plazo de los programas para la primera infancia en los niños de grupos desfavorecidos impresionó al gobierno británico hasta el punto que éste estableció los programas locales *Sure Start Local Programmes* (SSLPs) para reducir la pobreza infantil y la exclusión social⁹⁵⁰. Estaban enfocados a las familias

⁹⁴⁹ REALE, D.: "A tale of two strategies". En DAYCARE TRUST: *Learning with other countries: International models of early education and care. Leading the vision*. Policy Papers No. 4, junio 2005. <http://www.daycaretrust.org.uk> (Consultado en septiembre de 2007). Pp. 8-12. P. 8.

⁹⁵⁰ GLASS, N.: "Sure Start: The development of an early intervention programme for young children in the United Kingdom". *Children and Society*, vol. 13, 1999. Pp. 257-264

con niños entre 0 y 4 años de edad en el 20% de las áreas más desfavorecidas, partiendo de la reconocida premisa del mayor riesgo que corren los niños desaventajados de ver su desarrollo comprometido y las profundas consecuencias sobre la vida de los niños, sus familias y sus comunidades y, a largo plazo, para la sociedad en general. El primer SSLPs comenzaba a funcionar en 1999 y en 2001 ya se registraban 260 de estos programas en el ámbito local, alcanzando los 524 en 2004. Pero todo este enfoque del gobierno nacional mostró enseguida sus limitaciones obvias, pues no se advirtió que casi la mitad de los niños pobres del RU no vivían en las áreas más desaventajadas y, más importante aún, el hecho de que los servicios de EAPI de calidad beneficia a todos los niños, a sus familias y comunidades, así como a la sociedad entera. De este forma, más recientemente, las nuevas políticas han añadido objetivos nuevos a la mencionada agenda bajo la influencia de estudios longitudinales como el *Effective Provision of Pre-school Education (EPPE) Project*⁹⁵¹. En la misma línea, se introducía también en el año 2000 la iniciativa de las guarderías de vecindario (*Neighbourhood Nursery Initiative*) para expandir la provisión de la atención infantil al mencionado 20% de las áreas más desaventajadas en Inglaterra, con la intención de reducir la pobreza infantil a través de esta medida que permitiera la reincorporación de los padres a la formación o empleo profesional. Las plazas fueron dispuestas a través de nuevas guarderías o ampliaciones de la oferta en las ya existentes, de manera que en 2004, 1.279 *Neighbourhood Nurseries* abrían sus puertas ofertando cerca de 45.000 nuevas plazas en las áreas desfavorecidas. Asimismo, en ese mismo año, el gobierno introducía educación para la primera infancia gratuita y de media jornada para todos los niños de 3 y de 4 años.

Actualmente, los objetivos de las políticas familiares se han ido extendiendo en varios ámbitos a medida que la familia ha adquirido más importancia en la agenda política. Gran Bretaña empieza a articular un importante sistema de servicios de apoyo para la familia aunque las medidas continúan poniendo el énfasis en la asistencia social y se dan ayudas y subsidios según el nivel de renta familiar⁹⁵². No obstante, el gobierno ha comenzado a reconocer que la inversión en los servicios de EAPI de calidad es crucial para el aprendizaje efectivo de los niños en la medida que mejora su desarrollo

⁹⁵¹ SYLVA, K., MELHUIH, E., SAMMONS, P., SIRAJ-BLATCHFORD, I. y TAGGART, B.: *Effective Provision of Pre-school Education (EPPE) Project. Summary of Findings*. EPPE, 2003. <http://www.ioe.ac.uk/projects/epe> (Consultado en octubre de 2007).

⁹⁵² INSTITUT D'INFÀNCIA I MÓN URBÀ (CIIMU): *Polítiques d'infància i família a escala local a Europa. Volum I. Op. Cit.*, p. 26.

social, cognitivo y emocional, así como tiene un impacto positivo en su desarrollo educativo y de su salud y en su vida posteriormente. Dichas consideraciones han llevado al gobierno a establecer como objetivo la creación de un sistema de centros infantiles ofreciendo una EAPI integrada con servicios sanitarios, de apoyo familiar y parental (*parentig*), accesibles para todos los niños y familias que quieran o puedan necesitarlos con su creación de al menos un centro en cada comunidad. Por ello, en julio de 2004, Gordon Brown, todavía en su función de *Chancellor* declaraba el siglo XXI como la era de los servicios universales de EAPI y, como resultado, el gobierno publicaba en diciembre del mismo año su *Ten Year Childcare Strategy* que introduciría el propio Brown para llevar dicho objetivo más lejos bajo la visión de un Estado de bienestar verdaderamente favorable para las familias (*Truly Family-Friendly Welfare State*)⁹⁵³. De hecho, la estrategia asienta una visión atrevida de la EAPI y establece un compromiso sin precedentes para con los niños y sus familias.

11.1.2 Competencias legislativas y ejecutivas sobre el sistema de bienestar.

Históricamente, la responsabilidad para la política de EAPI en Inglaterra ha sido compartida entre el gobierno nacional y el local. Los servicios para los niños desde el nacimiento hasta los 3 años estaban a cargo de la Sección provincial de Salud, mientras la Sección para la Educación y el Empleo (*Department for Education and Employment*, DfEE) tenía la responsabilidad de los niños entre 3 y 5 años. De este modo, el gobierno británico había hecho frente a los problemas de las políticas de apoyo a las familias a través de varias agencias y departamentos gubernamentales. Esta fragmentación se intentó controlar a través de la creación de una Comisión Interministerial sobre la familia en 1998 que estuvo presidida por el Ministro del Interior. De esta manera, se articuló una visión más integral y genérica de la problemática. Esta comisión (ahora *Family Policy Unit*) publicó en 1998 un primer documento gubernamental sobre políticas familiares: el libro blanco *Supporting Families*. Asimismo, en un esfuerzo para tener a bien la articulación política de ambos sectores y superar la división entre la educación y el cuidado, la responsabilidad en la puesta en marcha y consecución de estas políticas se asignó a la Sección para la Educación y el Empleo (DfEE). Básicamente existen dos competencias en la implementación de las diversas políticas y

⁹⁵³ HM-TREASURY: *Statement by the Chancellor of the Exchequer On the 2004 Spending Review*, 12 de Julio de 2004. <http://www.hm-treasury-gov-uk> (Consultado en diciembre de 2004).

acuerdos tomados en el nivel estatal y que son modulados e implementados según las necesidades locales. Las autoridades locales son responsables de parte del sistema educativo, servicios sociales, salud maternal/infantil a través de la red de servicios de salud comunitaria y los agentes de salud, vivienda social y servicios culturales y recreativos en general. Tradicionalmente, las comunidades locales han tenido un papel crucial gracias a su capacidad para influenciar la dirección de los servicios sociales locales. Esta capacidad ha sido especialmente importante en las políticas para infantes y familias que, como se verá más adelante, se han ido expandiendo mediante una fuerte iniciativa de promoción del partenariado local entre las diversas agencias proveedoras de bienestar y otras entidades (empresas, sindicatos, etc.). En el nivel nacional en Inglaterra, los servicios para niños antes de la edad obligatoria recaen bajo la responsabilidad de 3 ministerios: el DfEE, el Departamento de Salud y el Departamento de Servicios Sociales. En el nivel local la responsabilidad está dividida entre:

- Autoridades locales de departamentos de educación para escuelas y clases de preescolar para niños de 3-4 años, en especial con el aumento del número de niños que se escolariza antes de la edad obligatoria.
- Departamentos de servicios sociales o autoridades sanitarias para guarderías de niños entre 0 y 5 años, centros familiares y grupos de juego.
- Departamentos de ocio para servicios de comunidad como los *open-door parent-toddler groups* (conocidos como “one o’clock clubs”), centros de juego, ludotecas y clubes extraescolares, servicios móviles en áreas rurales, etc.

Estos diferentes departamentos tienen todos sus objetivos y prioridades propios, y toman decisiones que tienen que ver con la asignación de fondos y su seguimiento. Aunque hay superposición muchas veces en áreas de influencia, esto tiende a resultar en una división de competencia territorial más que en la cooperación necesaria, en una carencia de coordinación entre servicios, tantas veces objeto de un crítico debate. Existen ejemplos de servicios bien coordinados en el nivel regional gracias a las iniciativas locales, pero suelen ser excepciones. No obstante, el gobierno central tiene dos funciones principales: por un lado, regular y controlar la provisión del ámbito público y del ámbito privado (el empresarial y el tercer sector); y, por otro lado, controlar y supervisar la evolución de la prestación de servicios, es decir, fijar objetivos

y/o estándares para la prestación de servicios de calidad desde el nivel de administración central o desde el nivel local.

En cualquier caso, la autonomía local de los programas ha resultado muy variada en el amplio espectro que éstos representaban, del mismo modo que lo resultaban la calidad y cantidad de servicios ofertados provocando diversos grados de atención infantil con resultados en la evaluación de su impacto muy diversos e incluso contradictorios. En este sentido la *Childcare Bill* (2005)⁹⁵⁴ marca un hito ya que, a la vez que establece las bases para la provisión de la atención infantil, es la primera legislación que reconoce la responsabilidad del gobierno en la reducción de la desigualdad social, demostrando cómo para éste las cuestiones para mejorar el cuidado infantil van unidas a ello. De este modo, la fuerza legal para librar los compromisos clave del plan *Ten Year Childcare Strategy* se iniciaron con la *Childcare Bill* que establecía:

- Un nuevo impuesto para las autoridades locales hacia la mejora de los resultados de todos los niños menores de cinco años, y cerrar los vacíos entre grupos con los resultados más bajos y el resto, asegurando que los servicios para la primera infancia resultan integrados y accesibles.
- Un nuevo impuesto para las autoridades locales para garantizar el cuidado infantil suficiente y asegurar el conocimiento de las necesidades de comunidades locales, en particular aquellas de bajos ingresos y de niños con discapacidades.
- Un impuesto en las autoridades locales para asegurar que las personas tienen acceso a la información que puedan necesitar como en el caso de los padres.
- La introducción de la *Early Years Foundation Stage* (la etapa de los primeros años) para apoyar la distribución de un cuidado y una educación integrados y de calidad desde el nacimiento hasta los cinco años.
- Un marco de acción legal reformado para la primera infancia y el cuidado para reducir la burocracia e incrementar la calidad.

⁹⁵⁴ HOUSE OF COMMONS: *Childcare Bill*. Department for Education and Skills, 2005. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmbills/080/06080.i-v.html> (Consultado en octubre 2007)

Con todo, los cambios se vienen sucediendo ya que los 524 SSPLs se han convertido en *Children's Centres* desde 2006 bajo el control de las autoridades locales. Asimismo, muchas de las guarderías de la *Neighbourhood Nurseries Initiative* se convertirán en este nuevo tipo de centros junto a los que también se crearán nuevos establecimientos con el objetivo de alcanzar la cifra de 3.500 para el año 2010, implantando un *Children Centre* en cada comunidad. Estos centros representan unos establecimientos muy completos (*one-stop shops*) que se suman a los servicios para la primera infancia y para sus familias, abarcando una atención infantil integrada y el aprendizaje temprano. En este sentido, su objetivo es ofrecer unos servicios e información igualmente holísticos e integrados, con acceso a grupos de profesionales, aunando toda la atención infantil y ayudando a los padres en sus posibles necesidades al respecto. Estos centros deberían representar una lección aprendida de los programas locales SSPLs en su constitución basada en la comunidad, respondiendo a las necesidades locales y abordando las desventajas iniciales en la primera infancia⁹⁵⁵. La mayoría debe ofrecer atención infantil y los que no, ayudarán a los padres a través de sus empleados para acceder a otro tipo de servicios de atención infantil incluyendo:

- EAPI en centros de grupos, con *childminders* o en sus hogares.
- Apoyo familiar y de los padres.
- Asesoramiento en salud a cargo del personal sanitario.
- Servicios de prevención para niños con necesidades adicionales durante los primeros años, incluyendo la cobertura en las comunidades.
- Apoyo a los padres para reinsertarse en el mercado laboral o la formación.

A pesar de tener que existir uno de estos centros en cada comunidad para el 2010, el abanico completo de servicios, en particular los servicios de EAPI, será obligatorio sólo en el 30% de las áreas más desfavorecidas, de modo que el 70% de los centros que resta proveerá sólo de información, mientras las autoridades locales se ocuparán de decidir y controlar si exceden su deber legal y ofertan a más de ese 30% del abanico completo de servicios de atención y educación infantil en las zonas más

⁹⁵⁵ NESS RESEARCH TEAM: *Early Impacts of Sure Start Local Programmes on Children and families*. Sure Start Report 13. London. DfES, 2005. <http://www.ness.bbk.ac.uk/documents/activities/impact/1183.pdf> (Consultado en enero de 2006).

deprimidas⁹⁵⁶. La *Childcare Bill* (2005) establece el deber de las autoridades locales de asegurar la cobertura suficiente de estos servicios para responder a las necesidades de los padres y madres trabajadoras, de manera que ellas mismas deben cubrir la provisión o en colaboración con entidades proveedoras privadas o voluntarias, con el objetivo de asegurar unos servicios de calidad para todos los niños. Por otra parte, se planea aumentar la oferta extraescolar de la atención infantil en las escuelas primarias para atender a los niños desde los cinco años, de manera que la ley ha cambiado para permitir que las escuelas establezcan facilidades para las comunidades en las que se ubican. Estas escuelas deben proveer los servicios ellas mismas o en colaboración con el sector privado y voluntario, de modo que para el 2010 todos los padres con niños de entre 5 y 11 años puedan disfrutar de este servicio a jornada completa semanalmente durante todo el año de manera asequible, ofertando actividades como música y deporte.

11.1.3 Financiación y cobertura del sistema de bienestar.

La inversión del gasto público en las políticas familiares en el Reino Unido se ha mantenido prácticamente estática junto con la falta de una dirección clara por parte del gobierno conservador en las políticas de la infancia hasta los cambios en la orientación política del país⁹⁵⁷. De este modo, el RU es uno de los países donde la provisión pública de plazas de educación preescolar ha encontrado una respuesta más reticente por parte de las autoridades en lo referente a su financiación. Los gobiernos conservadores se han inclinado tradicionalmente hacia la oposición de la responsabilidad del Estado en el desarrollo de una política pública en el campo de la educación preescolar. De hecho, Margaret Thatcher manifestó explícitamente su antagonismo a cualquier forma de subvención de los servicios de guardería infantil⁹⁵⁸. En 1991 ya no fue posible ignorar por más tiempo la insuficiencia de plazas de guardería y el Gobierno aprobó un plan que preveía desgravaciones fiscales para aquellos empresarios que quisieran crearlas, no obstante, los resultados de esta iniciativa fueron bastante limitados⁹⁵⁹. En 1994, el primer ministro británico se comprometió a dotar de plazas para poder cubrir gradualmente la demanda de todos los niños de 4 años y de sus padres. Como resultado

⁹⁵⁶ NESS Research Team: "The National Evaluation of Sure Start Local programmes in England". *Child and Adolescent Mental Health* no. 9, vol. 1, 2004. Pp. 2-8.

⁹⁵⁷ COUSINS, M.: *European Welfare Status Comparative Perspectives Op. Cit.*, pp. 157-159.

⁹⁵⁸ FLAQUER, L.: *Las políticas familiares en una perspectiva comparada. Op. Cit.*, pp. 95-96.

⁹⁵⁹ DAVID, T.: "Educating children under 5 in the UK". En DAVID, T.: *Educational Provision for our Youngest Children: European Perspectives. Op. Cit.*, pp 133-154.

de este compromiso, el Ministerio de Educación estableció al año siguiente una comisión especial para concretar la propuesta anunciada sobre un sistema de cheques escolares gestionado por las autoridades locales para todos los padres, que tendrían la posibilidad de destinar su importe para contratar libremente los servicios de guardería.

De este modo, en mayo de 1998, era anunciada la *Childcare National Strategy*, para que las autoridades trabajasen en coordinación con la educación local y social reparando los fondos especiales destinados a las áreas perjudicadas que se habían asignado a través de la iniciativa *Sure Start*. Con esta estrategia también se diseñó y llevó a la práctica el *Childcare Tax Credit* (CTC) dirigido a padres de familias con bajos ingresos que trabajasen un mínimo de 16 horas semanales, más allá del sistema de cheques que el gobierno también había introducido y estaba siendo experimentado por un pequeño número de autoridades locales, esperando que se convirtiera en una política del gobierno nacional. El resultado fue que todos los padres con niños de 4 años de edad podían recibir un cheque por valor de 1.200 Libras con las que contratar la provisión en un abanico de servicios aprobados tanto en el sistema educativo como en el de bienestar social. El *Childcare Tax Credit* formaba parte de una nueva estrategia en la que se trataba no sólo de ayudar a los padres a hacer frente a sus gastos de guardería, sino también de procurar que tuvieran acceso a servicios de calidad. Sin embargo, esta medida resultó muy controvertida por diversas razones: no fomentaba en absoluto el incremento del número de servicios financiados públicamente; el cheque sólo cubría una plaza a tiempo parcial en los servicios del sector público; y valía menos que el gasto por capita invertido por aquel entonces en las *reception classes* para los niños de 4 años en las escuelas primarias⁹⁶⁰.

Como en muchas familias el coste de las guarderías seguía constituyendo un importante obstáculo para el trabajo de las madres, tras el inicio del marco del *Working Families Tax Credit*⁹⁶¹, vigente desde octubre de 1999 y que comenzó a funcionar en sustitución del *Family Credit*, junto con el *Childcare Tax Credit* todavía vigente, se

⁹⁶⁰ MELHUIH, E.: "Preschool care and education in the UK". En MELHUIH, E. y PETROGIANNIS, K.: *Early Childhood Care and Education. International Perspectives*. Routledge. Oxon (Great Britain), 2006. P. 58.

⁹⁶¹ BLUNDELL, R., DUNCAN, A. y MEGHIR, C.: *Evaluating the Working Families Tax Credit*. Social Policy Monitoring Network, IFS, 20-21 noviembre, 2002. <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubS-226.pdf> (Consultado en noviembre de 2008).

ofreció el apoyo a las familias de rentas medias y bajas a través del sistema fiscal; concretamente, esta ayuda cubría hasta el 70% del coste de los servicios de guardería con unos gastos estimados de 70 libras esterlinas semanales por niño a cargo y 105 libras para dos o más niños. Estos nuevos límites pretendían reflejar el coste real de los gastos, pero incentivando a que los padres buscasen guarderías a precios competitivos. Una consecuencia inevitable que se argumentó, fue el descenso de los niveles de calidad de los servicios para niños de 4 años que estas medidas provocaban. Si bien, como hecho añadido a los planes del gobierno en el control de dichos niveles fueron introducidos los objetivos (*desirable outcomes*) que los servicios que recibían cheques estaban obligados a alcanzar. De esa forma, la Oficina para las Normas de la Educación (*Office for Standards in Education, OFSTED*) formulaba las normas nacionales para asegurar que todos los niños recibieran un servicio de buena calidad, y que los proveedores que recibían estas ayudas se acogieran a las normas que los servicios debían alcanzar y mantener. Este hecho se ha interpretado frecuentemente en la literatura específica como el antecedente para la implementación de un currículo preestablecido para los niños menores de 5 años⁹⁶².

Con todo ello, este tipo de programas no sólo estaba enfocado a intensificar el bienestar de los niños durante sus primeros años, si no que, a través de ello, se pretendía incrementar las oportunidades para que los niños iniciasen su escolarización obligatoria con la mejor preparación, para alcanzar el éxito escolar y personal o social en sus comunidades para conseguir, en última instancia, el ocupacional una vez que fuesen adultos y , con todo ello, realizar objetivos mayores como romper con el fracaso escolar, la transmisión intergeneracional de la pobreza y de la exclusión social. En cuanto a las ayudas destinadas a los costes de la atención y el bienestar infantil que fueron introducidas en 1994 y mejoradas con el plan *Working Families' Tax Credit* de 1999, han seguido reforzándose con la apoyo disponible procedente de la estrategia del mencionado plan. Así, la ayuda se encuentra disponible para los padres que trabajan hasta 16 horas semanales resultando de obligado cumplimiento, en el caso de familias que no son monoparentales, que ambos padres trabajen semanalmente este mínimo de horas. A partir de abril de 2005, los padres gozan de mayor apoyo financiero en la

⁹⁶² OBERHUMER, P. y ULRICH, M.: *Working with young children in Europe. Provisions and staff training. Op. Cit.*, p. 206.

medida que este cheque aumentó de 135 a 175 libras semanales para las familias con un hijo a cargo y de 200 a 300 libras a la semana para las familias con dos o más hijos. En ese mismo año, la contribución estatal destinada a estos costes representaba un máximo del 70% de los costes que debían afrontar los padres con menores retribuciones, en función de los ingresos en el hogar, es decir, los padres cubren aproximadamente el 75% de los costes, teniendo en cuenta que los costes de una plaza para los niños menores de dos años en la forma más usada de EAPI, las *nurseries*, oscilaban entre 141 libras semanales y 7.000 al año⁹⁶³. En 2006 la máxima proporción de costes cubiertos a través de la ayuda estatal ascendió del 70% hasta el 80%. Estos créditos tributarios varían a tenor del número de niños, de los costes del cuidado infantil y de las circunstancias en el hogar.

Los padres y madres solteros también pueden recibir una ayuda adicional para los costes de la atención infantil acogiéndose al *New Deal for Lone Parents* (Nuevo Acuerdo para Padres Solteros). Estas medidas han sido introducidas para incrementar las ayudas al cuidado infantil por parte de las empresas, de manera que, a partir de abril del 2005, las entidades que contratan a los trabajadores pueden ofrecer una ayuda de hasta 50 libras semanales para los costes de cuidado infantil libres de impuestos y para las contribuciones a la *National Insurance* (Seguridad Social).

En definitiva, actualmente el gobierno dispone un sistema de financiación del sector de la oferta mixto a través de los fondos destinados a las LAs para la provisión de niños de 3 y 4 años y para el presupuesto del programa *Sure Start*, junto con la financiación del sector de la demanda a través del *Working Tax Credit*, así como las desgravaciones fiscales para el apoyo a los empresarios en sus gastos destinado al cuidado infantil de sus empleados. Cabe decir de esta última medida que, si bien estas desgravaciones están disponibles para todos aquellos empresarios que soliciten este beneficio fiscal, la proporción registrada de los mismos que ha venido ofertando estas ayuda a sus empleados es de tan sólo uno de cada diez empresarios que tienen conocimiento e información sobre las mismas⁹⁶⁴.

⁹⁶³ REALE, D.: "A tale of two strategies". En DAYCARE TRUST: *Learning with other countries: International models of early education and care*. Op. Cit., p. 11.

⁹⁶⁴ DAYCARE TRUST: *Childcare Now: Briefing Paper 2*. London. Daycare Trust, 1999.

11.1.4 Los servicios de atención de la primera infancia y las medidas de conciliación de la vida familiar y la vida laboral.

Existen, principalmente, 3 proveedores sectoriales en la provisión de EAPI: el sector público, el sector voluntario y el sector privado. La provisión en el sector público está financiada por el gobierno, pero no legalmente (obligatorio), de manera separada o conjunta entre tres de los departamentos del gobierno. Los tipos de provisión incluyen una amplia variedad entre las escuelas y clases de preescolar, las guarderías, los centros familiares, los centros de guardería combinados o los “one o'clock clubs”⁹⁶⁵. El sector voluntario es provisto por grupos de voluntarios, organizaciones de cuidado infantil y entidades caritativas. En el sector privado se paga una cantidad variable en el ámbito de la EAPI y es organizado entre las familias y los proveedores de los servicios (cuidadores familiares, niñeras, guarderías privados, guarderías en el lugar de trabajo, escuelas de guarderías independientes, etc.). El número general de puestos en provisión privada fueron creciendo rápidamente, mostrando un aumento del 500% los 10 años de gobiernos conservadores entre mediados de los ochenta y mitad de los noventa⁹⁶⁶. No obstante, esta tendencia, bastante relacionada con el partido entonces gobernante, se ha ido alterando desde la llegada al poder de los laboristas como se verá más adelante.

A. Permisos laborales parentales.

Según los estándares internacionales el nivel del empleo femenino en el RU es, hoy en día, relativamente alto. Ha aumentado desde el 56% en 1971 hasta el 73% durante los últimos años con un cierre de la brecha de las tasas de empleo entre hombres y mujeres de alrededor del 13% de diferencia, si bien las mujeres tienden más a trabajar a tiempo parcial con 44%, frente a sólo un 10% de hombres⁹⁶⁷. Con todo, el empleo materno también ha aumentado notablemente de manera que en 1981 sólo el 24% de las mujeres volvían al trabajo en el primer año después de dar a luz, proporción que ha aumentado hasta un 67% hacia los inicios del presente siglo. En muchas de estas

⁹⁶⁵ Estos servicios se denominan así por su horario de funcionamiento justamente a la entrada de la tarde a partir de las 13 horas. LINDON, J. (ed.): *Early Years Education in Europe. Op. Cit.*, p. 188.

⁹⁶⁶ PENN, H.: “The relationship of private daycare and nursery education in the UK”. *European Early Childhood Education Research Journal*, no. 1752-1807, Vol. 3, Issue 2, 1995. Pp. 29-41. P. 30.

⁹⁶⁷ IMMERVOLL, H. y BARBER, D: “Can Parents afford to work?” *OECD Social, Employment and Migration and Working Papers*. no. 31 Paris. OECD, 2005.
<http://www.oecd.org/dataoecd/58/23/35862266.pdf> (Consultado en diciembre de 2006).

mujeres que tienden a trabajar a tiempo parcial se relaciona con el número de niños, concretamente investigaciones muestran cómo la relación entre el empleo a tiempo parcial y la maternidad es más fuerte en RU que en otros países de la OCDE⁹⁶⁸.

Cabe señalar que, inicialmente, no existían permisos parentales legales en el Reino Unido, ni por paternidad ni tampoco por niños enfermos a cargo, si no que se establecían acuerdos laborales. Los acuerdos sobre el permiso maternal duraban aproximadamente un total de 40 semanas en promedio (variando desde 26 hasta 52 semanas en función de las circunstancias laborales y familiares), pudiendo tomar hasta 11 semanas antes de la fecha prevista para el nacimiento del hijo, con 6 semanas remuneradas al 90% del sueldo y el cobro de una retribución estandarizada de 12 semanas más, dependiendo de la antigüedad del empleo. En 2002 la duración media del permiso maternal tomado por las madres era de 31 semanas, donde tres cuartas partes de las mujeres no utilizaban el permiso al completo y el motivo principal para retomar al trabajo antes de tiempo era financiera. Del mismo modo, sólo el 19% hizo uso el mismo año del permiso paternal, sospechándose como causa el subsidio mínimo como desincentivo, ya que donde el permiso era cubierto con una remuneración del salario al completo, el 100% de los hombres lo solicitaron⁹⁶⁹.

En 2003, el gobierno extendió la licencia de maternidad, *Ordinary Maternity Leave* (OML) pagada de 18 a 26 semanas, aumentando el derecho a otras 26 semanas más sin remunerar, si la madre ha estado trabajando para la misma empresa durante más de 26 semanas seguidas a 15 semanas del nacimiento del bebé. El subsidio por maternidad es del 90% del sueldo total durante las primeras 6 semanas, seguidas de 102,80 libras a la semana para las 20 semanas siguientes (o el 90% de las ganancias si es una remuneración baja)⁹⁷⁰. El resto de trabajadoras, como las autónomas, no tienen derecho a este permiso más allá de las 26 semanas remuneradas a dicha cantidad fija, así como tampoco existen disposiciones adicionales debido a motivos familiares o del propio bebé como es el caso de partos múltiples o prematuros, niños con alguna discapacidad, etc. El permiso paternal remunerado fue introducido en 2003, con la

⁹⁶⁸ OECD: *Employment Outlook*. Paris. OCDE, 2002. P. 130.

⁹⁶⁹ HUDSON, M., LISSENBURGH, S. y SAHIN-DIKMEN, M.: *Maternity and Paternity Rights in Britain 2002: Survey of Parents*. DWP, 2004. <http://www.dwp.gov.uk/asd/asd5/ih2004.asp> (Consultado en noviembre de 2008).

⁹⁷⁰ OECD: *Starting Strong II: Public policy in Early Childhood Education and Care*. Op. Cit., p. 418.

posibilidad para los padres que habían trabajado para el mismo patrón durante 26 semanas de tomar un permiso de dos semanas parcialmente remuneradas después del nacimiento del hijo que pueden ser tomadas dentro de los 56 primeros días a partir del nacimiento⁹⁷¹. Para ser elegibles, los hombres empleados deben cumplir ciertos requisitos como ser el padre biológico, marido o compañero sentimental de la madre que espera tener responsabilidades en el cuidado de sus hijos y haber trabajado durante 26 semanas seguidas para la misma empresa a 15 semanas del nacimiento del bebé. En cuanto al permiso parental, desde 1999, padres y madres trabajadores que han trabajado durante al menos un año para la misma empresa tienen derecho, a título individual, hasta a 13 semanas de licencia paterna durante los primeros 5 años de vida del niño (18 semanas hasta los 18 años si el niño es discapacitado y 26 semanas en el caso de gemelos)⁹⁷². Estos cambios se agregaban a las 13 semanas de permiso parental sin remuneración introducidas en 1999 para los padres y madres con niños menores de seis años de edad, si bien las empresas continúan manteniendo el derecho reservado a posponer el permiso solicitado hasta 6 meses cuando la empresa no lo puede afrontar⁹⁷³.

Además de estos permisos y retribuciones, desde 2003 los padres adquirieron el derecho a solicitar acuerdos laborales flexibles que los empresarios están obligados a considerar seriamente, con la obligación de justificar su denegación con razones fundamentadas comercial o económicamente. Al siguiente año de su introducción, al menos una cuarta parte de los padres con niños menores de seis años solicitaron trabajar de esta manera flexible, de modo que del millón de solicitudes de padres y madres trabajadoras casi 800.000 fueron parcial o totalmente aceptadas por los empleadores⁹⁷⁴. En 2005 el *Maternity Allowance* (MA), subsidio por maternidad, aumentó hasta el 90% de los ingresos para las primeras seis semanas después de dar a luz, y el *Statutory Maternity Pay* (SMP), el pago reglamentado por maternidad, a 117, 18£ semanales⁹⁷⁵.

⁹⁷¹ DEVEN, F. y MOSS, P.: *Leave policies and Research. Reviews and Country Notes*. Brussels. Centrum voor Beudkings en Gezinsstudie (CBGS), 2005. Pp. 187-195.

⁹⁷² DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY: *Parental Leave, Summary Guidance*. DTI, 2006. <http://www.dti.gov.uk/er/intguid.htm> (Consultado en diciembre de 2004)

⁹⁷³ "The business cannot cope". Citado por DEVEN, F. y MOSS, P.: *Leave policies and Research. Reviews and Country Notes. Op. Cit.*, p. 189.

⁹⁷⁴ HEWITT, P.: *Unfinished Business: The New Agenda for the Workplace*. London. IPPR, 2004. P. 18.

⁹⁷⁵ MOSS, P. y O'BRIEN, M.: "United Kingdom". En MOSS, P. y KORINTUS, M.: *International Review of Leave Policies and Related Research 2008. Op. Cit.*, pp. 346-355.

La primera reforma importante introducida con la *Ten Year Strategy* es la aplicación, en abril de 2007, de 9 meses de permiso maternal remunerado (12 semanas al 90% y 20 semanas restantes con 106 libras fijas) con posibilidad de transferir una proporción al padre, como paso intermedio hacia la meta fijada de establecer 12 meses pagados por maternidad para finales del mandato del Parlamento en 2010⁹⁷⁶.

B. Programas de atención y cuidado de la primera infancia.

(a) *Early Years Development and Childcare Partnership* (EYDCP) para incrementar la cantidad y la calidad de los servicios para la pequeña infancia:

Este programa tiene su fundamentación en el *National Childcare Strategy Green Paper: "Meeting the Childcare Challenge"* que fue presentado en mayo del 1998 por Tony Blair al Parlamento. Este documento expresaba la necesidad de formular e implementar planes de iniciativa local para desarrollar los servicios para la infancia (de 0 a 14 años, con especial énfasis en los servicios a la primera infancia 0-4) mediante el partenariado entre los diferentes actores sociales: sector público, privado y voluntariado/cooperativo. La idea clave en lo que respecta los servicios para la primera infancia era que deben ser planificados por cada administración local a través de un proyecto elaborado por el propio ayuntamiento en estrecha colaboración con un cuerpo articulado de entidades que representen los intereses de los más pequeños en el área. Este proyecto a construir e implementar por cada ayuntamiento se conoce como *Early Years Development and Childcare Partnership*. Ahora bien, los planes del *Partnership* debían seguir unas líneas maestras de contenidos que son establecidas por la *Secretary of State for Education and Employment*, del Departamento de Educación y Trabajo (*Department of Education and Employment*, DfEE). Las respuestas a esta estrategia han sido abrumadoramente positivas y actualmente Inglaterra cuenta con 150 partenariados en funcionamiento que desarrollan los servicios para la primera infancia⁹⁷⁷.

⁹⁷⁶ REALE, D.: "A tale of two strategies". En DAYCARE TRUST: *Learning with other countries: International models of early education and care*. Op. Cit., p. 9.

⁹⁷⁷ En la página web del Departamento dedicada al Programa (<http://www.dfes.gov.uk/eydcp/>) se pueden consultar una gran cantidad de informes y guías de buenas prácticas que facilitan en los ayuntamientos la implementación del programa. Se puede consultar, por ejemplo, el documento *Implementation Planning Guidance 2002-2003*. DfES, 2002. <http://www.dfes.gov.uk/eydcp/pdfs/implemen.pdf> (Consultado en enero 2005), donde se explican las orientaciones para avanzar en el Programa; o también el documento *Working with local agencies and other partnerships and networks*, donde se detalla el papel del gobierno local y de las entidades del Partenariado.

El principal objetivo del Partenariado, junto con la autoridad local, es preparar y redactar un Plan que cubra las necesidades de los infantes y de sus padres y madres, así como realizar el seguimiento del progreso en su implementación. Para ello, se establecía los principios guía estratégicos en el *Planning Guidance 2000-2001*, elaborado por el *Department for Education and Employment (DfEE)*, delegando la responsabilidad para preparar el convenio de Partenariado en la autoridad local donde todos los distintos integrantes del partenariado deben asegurar la representación adecuada de los intereses de los diferentes grupos sociales, políticos e institucionales⁹⁷⁸.

Los Partenariados deben encontrar, además, formas para implicar en el proyecto a otros grupos que no tienen por qué añadirse como miembros, necesariamente, pero que pueden participar aportando puntos de vista interesantes e importantes de cara al proceso de planificación y de implementación. Estos grupos pueden ser: los *Early Years Forums*, los sindicatos, las organizaciones de maestros, las asociaciones de minorías étnico-culturales, de refugiados, de familias monoparentales, los infantes con Necesidades Educativas Especiales o discapacitados y sus familias, etc. En algunos casos, puede suceder que ninguna persona tenga la capacidad necesaria para representar el gran abanico de intereses reunidos o el amplio espectro de perspectivas que necesariamente confluyen. En estos casos, puede ser más efectivo establecer una red de contactos y de procedimientos de consulta. En cualquier caso, el partenariado debe asegurar que sean representados los proveedores de educación y cuidado para los infantes de 0-14 años, sin que ningún grupo tenga niveles de representación más elevados que otros, por eso el sistema de votación no puede favorecer de ninguna manera a un sector por encima de otro. Las decisiones se deben tomar en función del tamaño del partenariado y, a pesar de todo, se recomienda que el número de miembros no sea superior a 30 porque eso dificultaría la contribución efectiva de todos los miembros a las reuniones. En este sentido, muchos partenariados han experimentado cómo la creación de subgrupos, que pueden ser creados en función de variables como el área geográfica, el sector de provisión, el grupo de edad cubierto por los servicios, etc., para realizar tareas particulares e informar al pleno de si su funcionamiento ha sido útil.

⁹⁷⁸ Ayuntamientos, escuelas, centros de formación, empresas locales, proveedores de los sector es público, privado y voluntario, servicios locales, *childminders* registradas/os, las autoridades diocesanas, los grupos representantes de los infantes con necesidades educativas especiales y/o con discapacidades, padres y madres y las asociaciones que les representan, etc. BERTRAM, T. y PASCAL, C.: *The OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care: Background Report for the United Kingdom*. Paris. OECD, 2004. P. 54.

La responsabilidad de preparar e implementar el plan del partenariado recae sobre el gobierno de la autoridad local (*council*), que deberá trabajar con y a través de una variedad de corporaciones y agencias, a la luz de sus deberes estatutorios, políticas más amplias y recursos disponibles. El plan, así pues, debe ser aceptado por la autoridad local, una vez ha sido diseñado y, a pesar de que la responsabilidad formal recaiga en el ayuntamiento, debe recibir el apoyo y ser desarrollado por todos los miembros del partenariado. Más allá, el plan debe reflejar el trabajo de un verdadero partenariado entre la gente que lo lidera y le da apoyo y, a este respecto, son claves los términos de referencia que el partenariado debe producir y consensuar, así como la comprensión compartida y consensuada de los roles de cada miembro⁹⁷⁹.

(b) Programa *Sure START* contra la pobreza infantil y la exclusión social⁹⁸⁰:

El Programa *Sure START* nació con el objetivo de fomentar la inversión en la mejora de la salud y el bienestar de las familias con infantes menores de 4 años, incluso antes de su nacimiento. Así, los profesionales de todo el repertorio de servicios para la primera infancia de las áreas piloto fueron llamados a trabajar conjuntamente con padres y madres para asegurar que estos niños se desarrollasen de manera saludable, segura y preparándoles para el aprendizaje cuando entren a la escuela. Los recursos están dirigidos a las áreas más necesitadas para que lleguen a aquellos infantes que, por distintas razones, se encuentran en riesgo de no conseguir desarrollar su propio potencial. Por lo tanto, esta iniciativa constituye un paso más en la lucha del gobierno británico contra la pobreza infantil y la exclusión social mediante:

- El establecimiento de programas locales *Sure START*, a través de unos Partenariados similares a los establecidos por el programa anteriormente señalado, para mejorar los servicios para las familias con infantes entre 0 y 3 años de edad.
- La difusión de buenas prácticas extraídas de los programas locales para hacerlas llegar a todas aquellas entidades implicadas en la provisión de servicios para la prima infancia.

⁹⁷⁹ DFES: *Implementation Planning Guidance 2002-2003. Op. Cit.*, p. 23.

⁹⁸⁰ Para una ampliación de la información se puede consultar la página web del propio Programa: <http://www.surestart.gov.uk>, que incluye documentos de guía para el diseño y la implementación del programa a nivel local.

Se trataba de conseguir que la pobreza intergeneracional rompiera el círculo de la desigualdad y la exclusión, objetivo general que se concretiza en otros más como:

Objetivo 1: Mejorar el desarrollo social y emocional

Mediante la vinculación precoz entre los padres y madres y sus infantes, ayudando al funcionamiento de las familias y capacitando la identificación precoz y el apoyo a los infantes con dificultades emocionales y de comportamiento.

Objetivo 2: Mejorar la salud

A través del apoyo a los padres en el cuidado de sus infantes para promover un desarrollo saludable antes y después del nacimiento.

Objetivo 3: Mejorar las habilidades de aprendizaje de los infantes

Por medio del refuerzo de unos entornos de calidad que promuevan el aprendizaje precoz, y proporcionen un juego estimulador y ameno a la vez, y la mejora de las habilidades de lenguaje, así como la identificación y apoyo precoz en el caso de los infantes con necesidades educativas especiales.

Objetivo 4: Fortalecer a las familias y las comunidades

Involucrando las familias en el fortalecimiento de la capacidad comunitaria de los barrios para sostener el programa y así crear caminos alternativos a los de la pobreza.

En resumen, el objetivo explícito del Programa *Sure START* es trabajar con los padres y madres, las parejas y personas que están a punto de serlo y los infantes, para promover el desarrollo físico, intelectual y social de la pequeña infancia —particularmente aquellos que están en situación de desventaja— de manera que los infantes puedan desarrollarse en el hogar y cuando lleguen a la escuela.

(c) Programa *Early Excellence Centres* para incrementar la excelencia escolar.

Se trata de un programa para dar a conocer y extender las prácticas educativas de los centros de excelencia que están desarrollando un conjunto de modelos de buenas prácticas dentro un plan integrado de educación y cuidado infantil, con la implicación y el apoyo de padres y madres, los cuidadores y los servicios a las familias. Los Parteneriados son alentados a relatar su experiencia en la planificación de cara al desarrollo del cuidado de los infantes y de los servicios para los más pequeños en el nivel local. Con todo, los “Early Excellence Centres” ofrecen a los padres, madres e

infantes una alta calidad en la provisión de educación infantil así como en los servicios al cuidado de la infancia y al apoyo de las familias y los adultos. Además, elevan los niveles de calidad en la provisión local y ayudan, de manera más general, compartiendo sus buenas prácticas con otros centros y organizando actividades formativas para los profesionales locales, por lo tanto, estos centros están diseñados para ser los referentes de excelencia en cuanto a la calidad en los servicios a la primera infancia⁹⁸¹. En definitiva, estos centros muestran cómo la educación, el cuidado y el apoyo de otras familias se pueden articular para ofrecer unos servicios holísticos e integrados por los padres y madres y sus pequeños infantes durante todo el día a lo largo del año.

(d) Programa *Quality Protects* para mejorar la dirección y la gestión de los servicios sociales para la infancia⁹⁸².

Quality Protects se diseñó en 1998 para mejorar la dirección y la gestión de los servicios sociales infantiles como parte clave de la estrategia más amplia desplegada por el gobierno para luchar contra la exclusión social. Focaliza su intervención en los infantes (y sus familias) en situación clara de vulnerabilidad. El Gobierno británico ha establecido, a través de *Quality Protects* unos objetivos específicos que deben ser conseguidos para mejorar el bienestar de los infantes en situación de necesidad (*in need*) y los infantes bajo custodia (*looked after*), incluyendo los infantes con discapacidades.

C. Servicios para la atención y el cuidado de la primera infancia.

En el Reino Unido, la provisión del sector de Educación Infantil no se presenta uniforme, existiendo un diverso rango de servicios en la etapa infantil con el fin de seguir atendiendo a las diferencias entre las distintas regiones y alcanzar el objetivo primordial de responder a las necesidades de cada localidad. Así, la diversidad es el término clave cuando se intenta describir el cuidado infantil y los servicios de educación fuera del sistema educativo obligatorio en el Reino Unido: diversidad de formas de

⁹⁸¹ PASCAL, C. y BERTRAM, T.: "Early Centres: een model van geïntegreerde zorg". En VANDENBROECK, M. (ed.): *Pedagogisch management in de Kinderopvang*. Amsterdam, SWP, 2005. Pp. 173-184.

⁹⁸² El programa tiene una página web propia consultable en la dirección: <http://www.doh.gov.uk/qualityprotects/> (Consultado en diciembre de 2004).

provisión, de tipos de proveedores (público, voluntario, privado) y de la responsabilidad administrativa e institucional. Situación que es aplicable a Inglaterra.

1. Guarderías/Parvularios – *Nurseries*.

Las *nurseries* están pensadas para que los infantes menores de 5 años aprendan y se diviertan en grupo mientras sus padres trabajan o estudian. Así, atienden a bebés, a infantes que empiezan a caminar (*toddlers*) y/o a infantes de 3 y 4 años, si bien algunas *nurseries* forman parte de servicios donde asisten también infantes mayores de 5 años. La mayoría de *nurseries* son registradas e inspeccionadas cada año por la autoridad local. Normalmente permanecen abiertas durante todo el día, generalmente su horario de trabajo es entre las 8:30 y 18:00 horas, aunque pueden ofrecer diferentes horarios que respondan a las necesidades de los padres y madres con horarios de trabajo variables o algunas plazas a tiempo parcial organizadas en varias sesiones de mañana y de tarde, cerrando sólo algunas semanas del año. Las *nurseries* son dirigidas por un equipo coordinado en el que la mitad de los miembros ha recibido formación específica. En teoría, ha de haber un adulto por cada cuatro infantes de entre 2 y 3 años, y otro por cada tres infantes menores de 2 años. La mayoría tienen plazas para acoger entre 26 y 40 infantes que son distribuidos, en general, en diferentes grupos de edad. En cualquier caso, hay diferentes tipos de *nursery* con diferentes maneras de funcionar, por lo que se advierte a los padres y madres que se informen bien de las posibilidades más adecuadas a sus necesidades. Las *nurseries* pueden ser de iniciativa pública local, de cooperativas, de iniciativa privada y de partenariado entre las empresas y las autoridades locales o entre las empresas y la iniciativa privada. Los tipos más comunes son las siguientes:

a) *Private Nursery*: guardería privada, que es la más común en el Reino Unido. Esta forma de provisión sufrió un rápido crecimiento tras las subvenciones que el gobierno fue introduciendo durante la década de los noventa⁹⁸³.

b) *Local Authority Nursery*: las guarderías de autoridades locales son una provisión del sector público para niños entre 0 y 5 años a los que trabajadores sociales muchas veces se refieren como ‘en riesgo’ o ‘en necesidad de ayuda’ dada su escasa cobertura y limitada actuación con los niños menores de 5 años. Ofrecen plazas a tiempo completo

⁹⁸³ HUMBLET, P. y MOSS, P.: “La relación entre el sector público y el sector privado”. *Infancia en Europa. Op. Cit.*, p. 4.

y parcial, y por lo menos la mitad del personal tiene que ser cualificado en algún campo relacionado (enfermero, educación infantil, visitas de salud, trabajo social, guardería de niños). Si bien la *Children Act* de 1989 ya requería que todos los tipos de provisión debían ofrecer experiencias compatibles en calidad a los suministrados en las clases o centros de preescolar, la consideración específica de estos centros como meras guarderías y el elevado número de niños conviviendo en condiciones irregulares han supuesto todo un desafío para el personal, de modo que han venido siendo criticados por dar un enfoque de cuidado y compensatorio y no de apropiada educación para los niños. A este respecto, recientemente, ha surgido un movimiento hacia un enfoque más equilibrado, incluyendo la cooperación con los padres.

c) *Public/State/Local Authority Day Nursery*: guardería municipal que ofrece atención a jornada completa o parcial para los infantes con necesidades especiales por causa de alguna discapacidad o carencia en su desarrollo o bien partiendo desde la base de las circunstancias socioeconómicas de la familia. Las *Day Nurseries* también pueden ser procuradas por la iniciativa privada o del tercer sector (*charities, communities*).

d) *Community/Voluntary Nursery*: guardería comunitaria de titularidad mixta entre la autoridad local y una cooperativa que incluye tanto al equipo de trabajo como a los padres. En el caso de las “Voluntary”, la titularidad es compartida con el tercer sector (sin ánimo de lucro) y acostumbran a recibir financiación pública, por lo que la matrícula es más asequible en comparación con las privadas y, en el caso de grave precariedad económica de la familia, se ofrecen plazas gratuitas. Estos centros de guardería combinan la financiación y dirección tanto de las autoridades de educación y bienestar social, como del propio personal con profesores cualificados y enfermeras de guardería. Fueron establecidos por primera vez en los años setenta, principalmente en regiones designadas como áreas prioritarias de educación. El objetivo inicial era para crear una forma más integrada y flexible de EAPI con el objetivo de cubrir poblaciones más amplias de niños en las guarderías de día basando su admisión en niños ‘en riesgo’. En comparación con el resto de provisión hay pocos de estos centros, aunque no existen estadísticas con números exactos sólo de los centros registrados con la *National Association of Nursery Centre*, la organización profesional de sus trabajadores.

e) *Workplace nursery*: guardería de empresa. Organizada por las empresas, sólo atiende a los infantes de sus trabajadores. Las empresas que ofrecen este servicio

tradicionalmente pertenecen al gremio de la manufactura y la industria textil. Los costes del servicio varían bastante según las áreas pero, en general, se paga entre 80 y 180 libras por infante y semana. Si forma parte del programa *Early Years Development and Childcare Plan*, recibe una subvención que le permite ofrecer plazas a tiempo parcial gratuitas a lo largo de los tres cursos previos a la escolarización obligatoria. De la misma manera sucede en algunos *Playgroups*, desde septiembre de 2000 la educación de los infantes que asisten a los centros de preescolar financiados por el gobierno se ha orientado hacia la consecución de los objetivos del documento *Early Learning Goals*.

f) Los *Day Care Centres* cumplen las mismas funciones que las *nurseries*, pero con más énfasis en la supervisión que no en la socialización, su característica es que se dirigen de manera específica a padres y madres que estudian y necesitan ayuda mientras asisten a las clases, ubicándose frecuentemente cerca de las entidades que hacen los cursos de formación ocupacional o de las universidades. En estos centros de las autoridades locales trabajan personas cualificadas y no cualificadas, y entre las primeras se encuentran profesores pero la mayoría son *Nursery nurses* (puericultores) asistentes con un módulo inicial de educación infantil que se cursa pasados los 16 años de edad y aborda dos años. También se pueden encontrar trabajadores sociales en los llamados Centros familiares. Muy a menudo son padres y madres matriculados en algún programa de educación o preparación de adultos.

2. Grupos de juego preescolar – *Playgroups* o *Playschools*.

Los grupos de juego surgen como un movimiento que se desarrolla en RU en la década de los sesenta iniciado y promovido por los padres como respuesta a los bajos niveles de provisión frente a la gran demanda originada por aquel entonces; durante los ochenta experimentaron una gran expansión, de modo que a mediados de esa misma década se estimaba que el 40% de los niños de 3 y 4 años frecuentaba los mismos, hasta que en los noventa se invirtió esta tendencia con el aumento de la escolarización de estos niños en las *reception classes*⁹⁸⁴. Actualmente, son los servicios que tradicionalmente proveen mayor número de plazas por debajo de la edad obligatoria, están dirigidos normalmente por padres y pueden o no recibir fondos públicos. Este

⁹⁸⁴ LINDON, J. (ed.): *Early Years Education in Europe. Op. Cit.*, pp. 186-190.

movimiento tiene una filosofía muy fuerte basada en el juego como forma de aprendizaje de los niños y en el valor de la implicación de los padres en la puesta en marcha de este tipo de propuesta. Los grupos de juego preescolar, también conocidos como *playgroups* o *playschools*, están pensados para que los niños aprendan y jueguen en pequeños grupos, a menudo cerca de su casa. Sus objetivos son de socialización y de tutela, pero también lúdicos: se trata de proporcionar educación a través del juego. Algunas *Playschools* proporcionan formación precoz en las habilidades que facilitan la entrada al sistema educativo, formación que es inspeccionada por el *Ofsted*, otras también ofrecen facilidades especializadas para niños con necesidades educativas especiales que presentan alguna discapacidad. Pueden estar organizados tanto por asociaciones de padres y comunitarias (parroquiales, etc.), como por entidades privadas, como por los departamentos de servicios sociales directamente (en este último caso, la mayoría de veces se crea el servicio pensando en los infantes en riesgo o desventaja social). Están registrados en el Ayuntamiento correspondiente y son inspeccionados (tanto por lo que respecta a los educadores como por lo que respecta en las instalaciones) cada año. Como mínimo la mitad del personal debe estar formado para trabajar con infantes. Y también se requiere que haya una persona responsable por cada 8 infantes de entre 3 y 5 años, y otra por cada 4 infantes de entre 2 y 3 años. La mayoría de *Playschools* ofertan plazas para un número de niños y niñas que oscila entre los 10 y los 20, en ningún caso excediendo de 26 infantes por grupo.

Los grupos de juego son grupos dirigidos por padres desde el sector voluntario, dada la falta de provisión financiada públicamente y tienen un papel importante en todo el sistema, por eso las personas que trabajan con los niños en este tipo de centros son líderes del movimiento donde han sido inicialmente formadas. Asimismo, el personal del *Pre-school* puede ser ocasionalmente ayudado por los padres y madres que tienen un punto de encuentro en estos espacios. Pero, en cualquier caso, en este tipo de servicios la calificación que se requiere para ejercer es también *nursery nurse* respecto a la cuál existe una considerable ambivalencia pues, dependiendo del área de trabajo, educación o servicios sociales, pueden ser asistentes de profesores o completamente responsables del funcionamiento y dirección del centro.

La mayoría de estos espacios funcionan durante sesiones que duran alrededor de dos y tres horas, aunque algunos operan durante todo el día. A veces hay dos sesiones al

día durante cinco días a la semana y, otras veces, el servicio sólo funciona una o dos veces a la semana. Algunos han extendido su horario de apertura en los últimos años, pero la mayoría de los niños atiende 10 horas por semana unos 2 o 3 días a la semana. En general, los infantes hacen sesión de mañana o bien de tarde. El período de funcionamiento suele coincidir con el calendario escolar y están cerrados durante las vacaciones escolares, lo que implica que para las madres trabajadoras no sean una forma satisfactoria de provisión. Los servicios tienen un coste de entre 2 y 5 libras por sesión pero muchos incluyen educación temprana gratuita a tiempo parcial para infantes de 4 años, y actualmente incluso para infantes de 3 años, financiada por el gobierno. En este último caso cuando disfrutan de financiación pública, se comprometen a la consecución de los objetivos establecidos por la administración pública y definidos en el currículum.

Una investigación a finales de los 80⁹⁸⁵ advirtió que la mayoría de los grupos de juego eran frecuentados por niños de madres de clase media que no trabajaban. Sólo un cuarto de los grupos de juego reciben financiación del gobierno lo que cubre menos de la mitad de los costes, aunque los padres pueden pagar una pequeña tasa por sesión. El personal de grupos de juego son voluntarios que pueden tener experiencia en educación o cuidado infantil, pero no existen requisitos exigibles en relación a su formación. Los *playgroups* son organizados nacionalmente bajo la *Pre-School Learning Alliance* (antes conocida como *Pre-School Playgroups Association*).

3. Cuidado compartido de los hijos o *Job / Childcare Sharing*.

Consiste en acuerdos entre los cuidadores responsables (normalmente las madres) de varias familias para compartir el cuidado de los infantes de manera que cada media jornada, o cada cierto tiempo, una de las familias se ocupa de atender a un pequeño grupo de infantes. Se pide que este servicio informal quede registrado en la *Childcare Registration Unit* de la autoridad local. No obstante, si alguien cuida de un infante en casa suya por más de dos horas al día a cambio de una remuneración, entonces es requerido por ley que se registre como "*childminder*".

4. Cuidadores en el domicilio propio (registrados) – *Childminders*.

⁹⁸⁵ LLOYD, E., MELHUIS, E., MOSS, P. y OWEN, C.: "A review of research on play groups", *Early Child Development and Care*, vol. 43, 1989. Pp. 77-99.

Los *childminders* son contratados por los propios padres de los niños, ofreciendo cuidado a los infantes menores de 8 años en el hogar de los mismos mediante actividades de diversión y aprendizaje. Como máximo pueden hacerse cargo de 6 infantes al mismo tiempo, de los cuales un máximo de tres pueden tener menos de 5 años. En el caso de los bebés, sólo están autorizadas a atender, como máximo, a 2 por grupo, donde los propios hijos de la cuidadora o del cuidador son contados. La mayoría trabaja con 3 infantes menores de 5 años y 3 hasta los 7 años y aquellos que trabajan con un asistente auxiliar pueden ocuparse de un grupo con mayor número de infantes. Los *childminders* son trabajadores autónomos y ellos mismos deciden la jornada laboral en función de sus necesidades, pero deben negociar con las familias el horario y las condiciones laborales. Normalmente el horario suele ser de 8:00 a 18:00 horas durante la semana y algunos trabajan también los fines de semana. Cabe la posibilidad de contratarles a tiempo parcial, incluyendo los servicios de recogida y/o entrada de los niños en la escuela o llevarles a un *playgroup*. Los precios varían mucho entre zonas, oscilando entre 60 y 120 libras a la semana por infante y servicio de jornada completa.

Para registrarse como *childminder* no se requiere una titulación determinada sin embargo, un número elevado de Ayuntamientos organizan sus propios cursos de cualificación y su formación la reciben en los centros de la Asociación Nacional (*National Childminding Association*) de dicho movimiento, que a su vez regula la calidad de sus servicios, y así pueden obtener el *Certificate in Childminding Practice*. No obstante, la formación para trabajar en este tipo de provisión ha sido incluida recientemente en el sistema de *National Vocational Qualifications* (NVQ), de manera que LAs exigen a los *childminders* completar o al menos estar inscritos en un curso de formación inicial dentro de los seis meses iniciales al comienzo de su servicio⁹⁸⁶. Las autoridades locales ofrecen cursos y servicios de apoyo para *childminders*, así como cada vez son más comunes y numerosos los cursos disponibles a través de la *Open University* para estos profesionales. Bajo los requisitos de la *Children Act* tienen que registrarse en la autoridad local correspondiente y ser inspeccionados en función de algunas dimensiones de calidad como la seguridad, el espacio, las facilidades y la estimulación educativa. La *National Childminding Association* (NCA) es un grupo de presión eficaz que ayuda crear fondos para el estatus nacional de *childminders*. La

⁹⁸⁶ OECD: *Starting Strong II: Public policy in Early Childhood Education and Care*. Op. Cit., p. 421.

autoridad local inspecciona el trabajo de los *childminders* que deben registrarse antes de empezar a trabajar con los infantes, realizando controles para asegurar que las condiciones sanitarias, organizativas, etc., son correctas. El Gobierno Central, a través del *Ofsted*, es quien planifica la supervisión y control anual de este servicio y provee de guías a las autoridades locales para que estas puedan cumplir mejor su rol regulador establecido en la *Children Act 1989* bajo la cual deben estar todos registrados desde su aplicación. Las familias que contratan este tipo de servicios pueden pedir una ayuda económica, la *Childcare Tax Credit*, para pagar una parte de los costes del servicio.

Este tipo de provisión ha sido establecida predominantemente en áreas urbanas. La mayoría de los centros de familia ofrecen una combinación de servicios para niños y adultos y son para todo el mundo. Algunos se ven como una forma de provisión compensatoria para familias más desaventajadas (estos centros son principalmente financiados por el departamento local de servicios sociales); otros también los consideran un lugar de encuentro para todas las familias de un área donde se puede desarrollar un programa específico para las necesidades locales. Algunos centros de familia también proveen el servicio después de la escuela y cuidado durante las vacaciones para niños mayores. Normalmente, recurren a ellas las parejas en que ambos trabajan o estudian fuera de casa y son una opción muy frecuentemente escogida por los padres y madres de minorías étnicas.

Se espera que este amplio mercado (de provisión privada) probablemente se consolide en cinco o seis cadenas principales durante los próximos cinco años, representando el porcentaje más amplio de la división del mercado⁹⁸⁷.

D. Servicios sociales para Infantes y familias con necesidades o en situaciones especiales.

* Centros de Familia / Equipos de Apoyo Familiar / Unidades Familiares / Programa de ayuda a familias problemáticas / Servicios infantiles y familiares (*Family centres / Family support teams / Family Units / Help with Family Problems Program / Child and family Service*).

⁹⁸⁷ *Nursery Market News*, 2003. Citado por COHEN, MOSS, PETRIE y WALLACE: *A new deal for children? Reforming Education and Care in England, Scotland and Sweden*. Bristol. Policy Press, 2004.

Servicios destinados a familias “en riesgo” e infantes clasificados “necesitados” para ofrecerles apoyo cuando se ve amenazada su estabilidad y continuidad como unidad familiar o cuando los infantes presentan trastornos de comportamiento. Las plazas en estos servicios son muy limitadas porque se aplican criterios estrictos a la hora de aceptar las solicitudes y la selección depende del nivel de necesidad detectado por los responsables del servicio. Los profesionales trabajan en colaboración con padres y madres o tutores, cuidadores y otras agencias, con el objetivo de escuchar a los padres y madres y ayudarles a ordenar sus ideas. Se pretende prevenir la desestructuración familiar y salvaguardar a los infantes dentro sus familias y comunidades. Este tipo de centro, en modalidades diversas, existe en muchos *councils* bajo nombres diferentes.

* Asesoramiento Psicopedagógico a escuelas y familias - *Educational Psychology Service (EPS)*.

El EPS está formado por un grupo de profesionales que dependen del Departamento de Educación, Artes y Bibliotecas entre los que se encuentran los psicólogos escolares (maestros con formación en psicología), los maestros especialistas en intervención (*Specialist Intervention Teachers*) y el equipo profesional administrativo (*Professional Administrative Team*). Trabajan con las escuelas, con los infantes de necesidades educativas especiales (*Special Educational Needs, SEN*), las familias y otras agencias y organizaciones. En este sentido, el servicio fomenta el desarrollo de los infantes en el nivel emocional, social y de aprendizaje, de manera que todos los infantes se puedan beneficiar de una educación de calidad de acuerdo con sus necesidades individuales. Este tipo de servicio, promueve la inclusión y las actitudes positivas hacia la diversidad trabajando con especial énfasis los ambientes educativos.

* Equipos de atención a infantes con discapacidades - *Disabled Children's Team*.

Estos equipos ofrecen ayuda y asesoramiento en diversos aspectos para:

- Establecer contacto con organizaciones y grupos de voluntarios.
- Negociar con escuelas, servicios de salud y de vivienda y otras agencias benéficas.
- Tener un trabajador/a social para cuidar del infante en su propio hogar, para que los padres puedan pasar más tiempo con los otros infantes de la familia.

- Tener monitores (*play workers*) que dan cuidado y apoyo a los infantes en actividades extraescolares o de juego.
- Contactar con otras familias que pueden acoger el niño de forma regular y proporcionar un descanso a los padres de la rutina de atención diaria. Ocasionalmente, el servicio organiza períodos cortos de estancia de los infantes en un hogar residencial.

E. Servicios de cuidado y de ocio para niños en edad escolar.

Para finalizar, junto a toda esta red de servicios sociales, es necesario no perder de vista la función que desempeña el amplio rango de servicios extraescolares (clubes, ludotecas, etc.) para la infancia en la provisión de la atención y educación de la primera infancia. Las escuelas primarias del Reino Unido suelen estar abiertas desde las 9 a las 15.30h y la provisión en términos de cuidado y servicios educativo-lucrativos para niños fuera de estos horarios ha sido tradicionalmente muy escasa. Una iniciativa del gobierno en este ámbito entre 1993 y 1996 se dirigió a aumentar significativamente el número de plazas, estimándose que ahora existen alrededor de 3.000 centros en todo el país. Sin embargo, según cálculos de la mayor organización privada de esta área – *Kids' Club Network* – se necesitarían 25.000 centros para satisfacer la demanda total de plazas. Los proveedores son grupos de padres, empresas, organizaciones de iglesia o caritativas y autoridades locales, sin que existan más regulaciones sobre la calificación del personal ni pautas sobre el contenido de los programas.

Los centros con niños menores de 8 años se rigen bajo la *Children Act 1989*, lo que significa que las autoridades locales son responsables de registrar e inspeccionar la provisión extraescolar para niños de esta edad. A pesar de que la mayor parte de los infantes usuarios de estos servicios tienen entre los 5 y los 11 años, algunos centros también proveen plazas para infantes de 3 y 4 años adscritos como complemento a los servicios de EAPI. Asimismo, el servicio de Información sobre la atención a la infancia (*Childcare Information Service*), disponible en todos los *councils* británicos, ofrece información pormenorizada sobre los servicios para la primera infancia, incluyendo un listado de entidades, así como de actividades extraescolares y de ocio y tiempo libre, y sobre las fuentes de financiación disponibles para *playgroups* u otros servicios partenariados entre sector público y del voluntariado.

11.2 El sistema educativo inglés y los servicios de EAPI.

11.2.1 Ordenación, principios y finalidad del sistema nacional de educación inglés.

Durante los años que precedieron a la segunda guerra mundial, varios organismos encargados de aconsejar al gobierno británico examinaron atentamente los problemas relativos a la estructura de la enseñanza y a los métodos pedagógicos del país. Como resultado, era redactada y puesta en vigor la ley de educación de 1944 mientras el Reino Unido luchaba por su permanencia, incluso durante la Segunda Guerra Mundial, manifestándose su atrasada evolución hasta entonces y planteando que el Estado debía ofrecer a todos los ciudadanos la posibilidad de recibir una educación básica. A su vez, esta ley sustituyó el sistema anterior por una escolaridad más larga (desde los 5 a los 15 años) dividida en dos ciclos completamente gratuitos: un ciclo primario común a todos los alumnos (de 5 a 11 años) y el segundo de los 11 a 15 años, donde el carácter de cada ciclo dependía de las capacidades de los niños.

Los principios de la ley de educación de 1944 se consolidaron en las sucesivas *Acts* como la de Reforma de Educación de 1988 (*Education Reform Act 1988* o *ERA*). La ERA proporcionó la introducción de un Plan de estudios Nacional y una comisión de presupuestos para las escuelas y definió, por primera vez, la educación obligatoria en cuatro fases, así como también hizo reformas importantes en la educación superior, creando escuelas politécnicas y las universidades de educación superior bajo el mando de las autoridades locales de educación (entonces conocidas como las *Local Education Authorities*, LEAs). En Inglaterra y Gales, los principios básicos y fundamentos del sistema de educación se rigen bajo la *Education Act 1996*, la *School Inspections Act 1996* (la ley de Inspecciones Escolares de 1996), la *School Standards and Framework Act 1998* (la ley sobre las Normas y Sistema Escolares de 1998) y la *Education Act 2002* (la ley de Educación de 2002) que confirman las bases de la *Education Act* de 1944⁹⁸⁸. La sección 7 de la ley de Educación de 1996 confirmaba los principios de la educación obligatoria como una educación jornada completa libre, eficaz y proporcionada de manera conveniente a la edad, habilidades y aptitudes, como a

⁹⁸⁸ EURYBASE: *The education system in England, Wales and Northern Ireland 2007/2008*. EURYDICE, 2008. <http://www.eurydice.org> (Consultado en junio de 2008). P. 18.

cualquier necesidad educativa especial que los alumnos puedan presentar, para todos los niños durante la fase definida de educación obligatoria. Actualmente, la *Education Act* de 2002 ha reafirmado la división de la educación obligatoria en las *Key Stage*, al mismo tiempo que ha creado una distinción legislativa entre la organización de las mismas para etapa obligatoria. La ley de 2002 también consolidó la regulación más reciente para maestros y permitió la introducción de cambios en los modos en que los maestros y el personal de apoyo eran contratados. En cuanto a la educación superior, se rige por la *Higher Education Act* de 2004 que también introduce cambios en el sistema de financiación de los estudiantes, permitiendo el cargo de tasas académicas variables con un máximo de 3.000 libras⁹⁸⁹.

Aunque el Reino Unido no tiene ninguna constitución nacional escrita que establezca los principios fundamentales en que se derivan los derechos y responsabilidades de ciudadanos, los Derechos Humanos fueron incorporados en la *Children Act* de 1998, así como casi todos los derechos contenidos en la Convención Europea en los Derechos Humanos, otorgando a los ciudadanos una declaración legal clara de sus derechos básicos y libertades fundamentales. Con respecto a la educación, la ley declara que los niños tienen el derecho a que no les sea negado el acceso al sistema educativo y una educación eficaz. Los padres tienen potestad para asegurarse de que sus creencias religiosas o filosóficas se respetan cuando los cuerpos públicos proporcionan educación o enseñan a sus niños, sin embargo, no pueden prevenir a las escuelas de que enseñen sobre temas como la educación sexual, dentro de los límites razonables de la escuela, para evitar cualquier forma de adoctrinamiento. Esta premisa se refleja en las leyes actuales de RU y en su concepción de una educación que permita la existencia de una amplia gama de establecimientos educativos, independientemente del sector por el que fueron consolidados.

La sección 7 de la *Education Act 1996* estableció que todos los niños en edad de escolarización obligatoria deben recibir la educación durante la jornada escolar completa eficaz y conveniente a su edad, habilidad, aptitud y a cualquier necesidad educativa especial (SEN) que puedan presentar para regular la asistencia en la escuela. A este respecto, la exclusión del modelo educativo sajón que estos alumnos han sufrido

⁹⁸⁹ *Ibidem*, p. 212.

durante años se hizo inteligible por parte de los expertos tras la entrada en vigor de esta legislación dado el elevado número de niños discriminados⁹⁹⁰. Actualmente, en Inglaterra la asistencia escolar regular es obligatoria para los niños de 5 a 15 años y dicha obligatoriedad escolar también se aplica a los niños que, a pesar de sus discapacidades físicas o mentales, son capaces de cursar los estudios en un centro, si bien, para los alumnos de las escuelas especiales el límite para la escolaridad obligatoria ha venido siendo 16 años. Estos niños, generalmente, son aceptados en escuelas ordinarias donde se toman medidas particulares respecto a su situación y en escuelas especiales sólo en caso de que sufran de discapacidades graves.

Por último, algunos niños reciben la educación en casa. A este respecto, la política actual enfatiza la educación de alumnos SEN con el resto de sus compañeros en escuelas ordinarias siempre que sea posible, reflejando la importancia de la educación individualizada para todos los niños y estableciendo la responsabilidad hacia la diversidad de necesidades de cada niño en el sistema educativo para reducir, así, la confianza en la estructura separada de los niños SEN⁹⁹¹. Por ello, en caso de que los alumnos SEN necesiten más apoyo del que se puede proveer razonablemente con los recursos normalmente disponibles de la escuela, la autoridad local debe realizar una declaración de las necesidades educativas especiales, especificando las mismas y la provisión necesaria adicional⁹⁹². Cuando los niños reciben la educación en casa, no se requiere que los padres registren o busquen la aprobación de la autoridad local para hacerlo, ya que esta opción está permitida por ley. A este respecto, el Gobierno elaboró en 2007 una guía para apoyar a las autoridades locales que ejerzan sus responsabilidades obligatorias en relación con los niños que estaban siendo educados en casa⁹⁹³ en orden de determinar los posibles desequilibrios entre las responsabilidades de autoridades locales y los derechos de padres para poder educar a sus hijos en casa.

⁹⁹⁰ HODGKIN, R.: "The Education Act and Excluded Children". *Children and Society*, vol. 11, 1997. Pp. 135-137.

⁹⁹¹ La *Special Education Needs and Disability Act*, ley de Discapacidad y de necesidades especiales educativas de 2001 incrementó el derecho de los alumnos SEN a ser educados en escuelas ordinarias, no obstante se necesita seguir trabajando la legislación para que las instituciones de educación superior se conviertan en esferas más accesibles para estos alumnos.

⁹⁹² EURYDICE: *United Kingdom. National summary sheets on education systems in Europe and ongoing reforms. Op. Cit.*, p. 10.

⁹⁹³ TREASURY y DEPARTMENT FOR EDUCATION AND SKILLS: *Aiming High for Disabled Children: Better Support for Families*. HM-Treasury and DFES, 2007. http://www.hm-treasury.gov.uk/media/C/2/cyp_disabledchildren180507.pdf (Consultado en marzo de 2008). P. 38.

En Inglaterra y Gales, los niños alcanzan la edad de escolarización obligatoria en un día establecido que sigue a su quinto cumpleaños, puesto que las fechas decretadas reales son fijadas por la Secretaria de Estado y, por lo general, son el 31 agosto, el 31 diciembre y el 31 marzo. Del mismo modo, desde septiembre de 1997, se exige a las personas jóvenes que permanezcan en la escuela hasta el último viernes de junio del año escolar en que ellos alcanzan la edad de 16 años. Como resultado, la gran mayoría de los niños debe recibir la educación durante toda la jornada completa entre las edades de cuatro y 16 años, si bien, en la práctica, lo que sucede es que un niño que alcanza la edad de cuatro antes del 1 julio debe empezar la educación a jornada completa el 1 septiembre de ese año; mientras que un niño que alcanza la edad de cuatro años después del 1 julio debe empezar la educación a jornada completa en el año escolar siguiente. Asimismo, los alumnos que alcanzan los 16 años entre 1 septiembre y 1 julio (inclusive) pueden dejar la jornada completa la educación el 30 junio de ese año académico; mientras que un alumno que alcanza la edad de 16 años entre 2 julio y 31 agosto debe continuar la educación a jornada completa durante el siguiente año académico.

Todas las escuelas deben ofrecer un currículo flexible y equilibrado, con el derecho reservado de los centros a su desarrollo particular en función de sus necesidades y circunstancias. Si bien, existen requisitos obligatorios para ciertas materias que son las mismas para todas las escuelas del país y que están establecidos en función de cada etapa⁹⁹⁴. En Inglaterra y Gales, de acuerdo con la *Educación Act 2002* y la legislación más reciente, el período de educación obligatoria está actualmente dividido en cuatro etapas denominadas *Key Stages*⁹⁹⁵. Con todo, de acuerdo con la sección 78 de la *Education Act* de 2002 se confirmaba que la educación obligatoria debe proporcionar a los niños un plan de estudios equilibrado y ampliamente basado en:

- La promoción del desarrollo espiritual, moral, cultural, mental y físico de los alumnos en la escuela y de sociedad.
- La preparación de tales alumnos para las oportunidades, responsabilidades y experiencias posteriores de la vida.

⁹⁹⁴ EURYDICE: *United Kingdom. National summary sheets on education systems in Europe and ongoing reforms. Op. Cit.*, p. 6.

⁹⁹⁵ Cabe matizar que el período de enseñanza obligatoria está dividido en cuatro etapas fundamentales denominadas *key stage*: *Key stage 1*, va de los 5 a los 7 años; *Key stage 2*, va de los 7 a los 11 años; *Key stage 3*, va de los 11 a los 14 años; *Key stage 4*, va de los 14 a los 16 años.

Finalmente, la *Education Act* de 2005⁹⁹⁶ asienta una nueva base legislativa que apunta al establecimiento de las normas para todos los niños desarrollando una nueva relación con las escuelas y promoviendo una mayor autonomía y diversidad en el sistema educativo. Las reformas importantes introducidas al respecto se dirigieron al establecimiento de un sistema de inspección escolar más eficiente y eficaz, acompañadas de un presupuesto trianual para todas las escuelas en funcionamiento ese mismo año académico. En este sentido, en Inglaterra las regulaciones de educación de 2005 exigen a las escuelas el registro curricular de los alumnos cubriendo sus logros académicos, así como otras habilidades y competencias alcanzadas, facilitando el seguimiento del progreso del alumnado a través del sistema escolar y rindiendo buena información a las escuelas, las autoridades locales (LAs) y al gobierno central sobre la actuación del alumno y los factores contextuales que en ella intervienen⁹⁹⁷.

11.2.2 Organismos educativos, estructuras y competencias en educación.

En 1899 los dos servicios gubernamentales que hasta aquel entonces se habían dedicado a los asuntos de educación fueron sustituidos por un Consejo de Educación, encargado de controlar la enseñanza en toda Inglaterra y el País de Gales. A este respecto, la ley sobre la educación de 1902 marcaría un progreso todavía más importante puesto que determinó las bases del sistema educativo público y abrogó las comisiones escolares cuyas funciones se transfirieron a las asambleas locales (*county councils*, *county borough councils*, *borough councils* o incluso organismos con competencia territorial todavía más limitada). Igualmente, esta ley reconocía, de una parte, la responsabilidad esencial que incumbía al Parlamento en el ámbito de la enseñanza pública y estipulaba que el Estado, en lo sucesivo, tendría a cargo la sustentación de todas las escuelas primarias públicas que, por otra parte, se hubieran creado por un organismo oficial o una institución privada⁹⁹⁸.

⁹⁹⁶ DFES Y OFSTED: *A New Relationship with Schools*. London. Department for Education and Skills (DFES) y Office for Standards in Education (Ofsted), 2004. http://www.teachernet.gov.uk/_doc/6689/ANewRelationshipWithSchools.pdf (Consultado en enero de 2009). Pp. 8-15.

⁹⁹⁷ EURYDICE: *United Kingdom. National summary sheets on education systems in Europe and ongoing reforms*. Op. Cit., p. 26.

⁹⁹⁸ UNESCO: *L'éducation dans le monde. L'enseignement de premier degré*. Vol. II. Op. Cit., pp. 1017-1031.

Hasta hace relativamente poco tiempo toda la legislación primaria para la educación en Inglaterra era promulgada por el Reino Unido a través del Parlamento⁹⁹⁹. Actualmente, la responsabilidad en los diferentes aspectos del servicio es compartida entre el gobierno regional, local central, iglesias y otros órganos, como los cuerpos gobernantes de instituciones educativas y el cuerpo docente. El gobierno central tiene poderes en la provisión global de los servicios educativos para, a través de las políticas y leyes nacionales, determinar y planificar la dirección del sistema en conjunto. Las autoridades locales (LAs) y las instituciones individuales planifican y administran las políticas y también tienen sus propios poderes legales y responsabilidades. Así, la educación en Inglaterra se administra desde distintos niveles y por lo que el sistema de educación se caracteriza por su naturaleza descentralizada¹⁰⁰⁰. Las LAs o los equipos directivos de los centros (dependiendo de la categoría legal) deben establecer los criterios de admisión para asignar las plazas en caso de exceso de solicitudes, aunque existe el *Schools Admission Code* y determina los criterios prioritarios de selección¹⁰⁰¹.

Inicialmente en Inglaterra no existían impuestos especiales destinados a dotar el presupuesto de la educación pública pues los gastos relacionados con la educación eran cubiertos gracias a los impuestos nacionales establecidos por el gobierno central y a las tasas cobradas por las asambleas locales sobre las infraestructuras, de manera que los gastos en su mayoría los asumían las autoridades locales de la enseñanza (LEAs). Este sistema permitía reducir la diferencia entre los impuestos de las zonas pobres y muy pobladas y los de las más ricas o donde la población era menos densa. El cobro de los derechos de escolaridad no está autorizado en ningún centro financiado, en su totalidad o en parte, por los poderes públicos por ello, aunque el Estado tiene a su cargo casi la totalidad de los gastos relacionados con los comedores escolares y las distribuciones de leche, los gastos en educación representan desde entonces un capítulo mucho más importante en el presupuesto de las autoridades locales. Asimismo, la enseñanza ofrecida en todas las escuelas primarias era sometida al control de las autoridades locales; sin embargo, los administradores y los directores de escuela vienen siendo desde entonces, en gran medida, libres de organizar las actividades escolares.

⁹⁹⁹ EURYDICE: *The education system in England, Wales and Northern Ireland. Op. Cit.*, p. 29.

¹⁰⁰⁰ RAFFE, D.: "Investigating the education systems of the United Kingdom". En PHILLIPS, D. (Ed.): *The Education Systems of the United Kingdom* (Wallingford). Symposium Books, 2000. Pp. 9-28.

¹⁰⁰¹ DEPARTMENT FOR CHILDREN, SCHOOLS AND FAMILIES (DCSF): *Schools Admission Code*. TSO, 2009. <http://www.dcsf.gov.uk/sacode/> (Consultado en marzo de 2009).

El sistema educativo en Inglaterra está estructurado en etapas o fases donde la primera de ellas abarca de los 3 a los 5 años y equivale a la educación infantil o a la educación preprimaria, siendo uno de los países de Europa donde menos años de duración tiene la educación infantil. Con la *Education Act* de 2002 fue incorporada la *Foundation Stage* (término que se usa para describir la fase de educación desde el nacimiento de un niño/a hasta el final del año de recepción en la escuela) en el Plan de Estudios Oficial Nacional de Inglaterra. La provisión de esta etapa se proporciona en clases y centros de educación preescolar financiados por el gobierno, así como desde la esfera privada. La mayoría de los niños pasan todos o parte del último año de la *Foundation Stage* en una *Reception Class*, clase de recepción en la escuela primaria¹⁰⁰². Si bien, siguiendo la *Childcare Act 2006*, se introdujo en septiembre de 2008 una nueva disposición que reemplaza la *Foundation Stage* (*Early Years Foundation Stage*, EYFS) en lo que tiene que ver con los requisitos curriculares para los niños desde su nacimiento hasta la edad de cinco años, con la finalidad de aunarlos en única estructura que tendrá el mismo estatus legal que la fase anterior.

La educación obligatoria comprende desde los 5 hasta los 16 años, a pesar de que antes de los 5 años y después de los 16 años la enseñanza no es obligatoria, sigue siendo gratuita hasta los 18 años. En Inglaterra la educación primaria obligatoria comienza ya desde que se cumplen los 5 años de vida hasta los 11 años, un año antes que en la mayoría de los países europeos. La educación secundaria abarca desde la edad de 11 hasta los 16 que comprende la educación secundaria inferior general de los 11 a los 14 años de edad y la educación secundaria superior general de los 14 a los 16 años de edad. La mayoría de los alumnos promociona de la educación primaria a la secundaria a los 11 años de edad, no obstante, en algunas áreas de Inglaterra existe un sistema de escuelas de transición, en la medida que los alumnos transfieren a la edad 8 o 9 años a las mismas y como consecuencia a una escuela secundaria a la edad 12 o 13 años. A la edad 16, cuando la educación ya no es obligatoria, la mayoría de alumnos en Inglaterra continúa sus estudios en la escuelas o institutos de secundaria o en una institución de *extended education* (*Sixth Form Colleges*) que es actualmente más común para alumnos que desean emprender la educación profesional para acceder a la

¹⁰⁰² EURYDICE: *United Kingdom. National summary sheets on education systems in Europe and ongoing reforms. Op. Cit.*, p. 4.

educación superior, aunque la mayoría ofrece un rango limitado de cursos¹⁰⁰³. La inmensa mayoría de escuelas secundarias son escuelas de formación profesional y no seleccionan a los alumnos en función de su habilidad, si bien mientras algunos centros sólo proporcionan educación a los alumnos hasta los 16 años, otros lo hacen hasta la edad de 19 años¹⁰⁰⁴. El resto de instituciones ofrece los cursos académicos profesionales y generales para que, a partir de los 18 años, los estudiantes que desean continuar sus estudios puedan acceder a instituciones que ofrecen titulaciones de educación superior¹⁰⁰⁵. De este modo, de los 16 a los 18, las instituciones de educación superior son conocidas como institutos de preparación y a partir de los 18 como universidades.

Las autoridades locales (LAs) disfrutan de un amplio conjunto de poderes disponibles para su aplicación en casos dónde parece que un niño no está recibiendo una educación conveniente, por ejemplo, emitiendo una Orden de Asistencia Escolar que exige a un padre registrar a su niño en una escuela determinada por Orden judicial (cuyo incumplimiento está considerado como una falta leve). Así, los procedimientos legales iniciados contra los padres de un alumno en particular registrado en edad escolar obligatoria que no está asistiendo a la escuela normalmente se presentan a las cortes mediante una Orden de Vigilancia de Educación (Sección 36 de la *Children Act 1989*)¹⁰⁰⁶. La ejecución de esta orden escolar en las LAs normalmente se lleva a cabo por funcionarios de bienestar en educación (*Education Welfare Officers, EWOs*) o, en algunas áreas, por asistentes sociales de educación que trabajan estrechamente con las escuelas y familias en la asistencia y problemas de bienestar relacionados con un alumno. Asimismo, la Sección 4 de la *Education and Inspections Act* de 2006 establece el deber legal para que las autoridades locales lleven a cabo las medidas necesarias para identificar a los niños que no están recibiendo una conveniente educación en su área. Este deber, que no es aplicable a niños que son educados en casa, se rige en su aplicación por la guía para las autoridades locales publicada en 2007¹⁰⁰⁷. Más

¹⁰⁰³ EURYDICE: *United Kingdom. National summary sheets on education systems in Europe and ongoing reforms. Op. Cit.*, p. 5.

¹⁰⁰⁴ LEARNING AND SKILLS DEPARTMENT: *Learning and Skills Act 2000*. Office of Public Sector Information (OPSI), 2000. http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2000/ukpga_20000021_en_1 (Consultado en septiembre de 2006).

¹⁰⁰⁵ EURYDICE: *United Kingdom. National summary sheets on education systems in Europe and ongoing reforms. Op. Cit.*, p. 8.

¹⁰⁰⁶ EURYDICE: *The education system in England, Wales and Northern Ireland 2007/2008. Op. Cit.*, p. 27.

¹⁰⁰⁷ DFES: *Statutory Guidance for Local Authorities in England to Identify Children not Receiving Education*. Department for Education and Skills (DFES). London. DFES, 2007.

recientemente, el libro blanco *Higher Standards, Better Schools for All*¹⁰⁰⁸, siguiendo la mencionada ley de 2006, confirmaba un cambio en el rol de las LAs de ser el principal proveedor de educación a una función de comisionado mucho más estratégica.

La educación superior se define en la REA de 1988 en Inglaterra como la proporcionada por medio de un curso en cualquier centro con descripción de educación superior¹⁰⁰⁹ bajo la norma que sus cursos lleven a la obtención del Certificado General de Educación de Nivel Avanzado (*General Certificate Education Advanced-level*)¹⁰¹⁰. No existe un cuerpo único de legislación para la educación superior, sin embargo, la ley *Further and Higher Education Act 1992* de educación superior introdujo reformas mayores al respecto en Inglaterra, incluyendo el objetivo de la creación del mismo.

11.2.3. Desarrollo y expansión institucional de la red de provisión de EAPI.

En el desarrollo de esta sección, resulta imprescindible recordar la evolución de una compleja serie de antecedentes que han configurado los modelos de empleo y de atención y educación infantil actuales en éste como en el resto de países desarrollados, tal y como se ha podido comprobar en los capítulos precedentes. La educación preprimaria tiene orígenes muy remotos en el Reino Unido y, tanto en la teoría como en la práctica, los precursores han desempeñado, en efecto, un papel pionero en este ámbito desde el siglo XIX. Al mismo tiempo, el proceso de Industrialización dio lugar a una dislocación entre las figuras del hogar y del empleo que provocó profundos efectos en el empleo materno y la atención infantil. En dicho contexto, emerge la institución de las *dame schools* donde las mujeres cuidaban en sus propias casas a niños de padres que se encontraban empleados y de las que, en 1819, existían 3.000 *dame schools* que atendían

http://www.everychildmatters.gov.uk/_files/B5C38B9F8F45FA44854EF05F982FCF05.doc (Consultado en julio 2008).

¹⁰⁰⁸ TSO: *Higher Standards, Better Schools for All: More Choice for Parents and Pupils* (GB. Parliament. House of Commons, 2005) GB. Parliament. House of Commons, Cm6677. London. TSO, 2005. <http://www.dfes.gov.uk/publications/schoolswhitepaper/pdfs/DfES-Schools%20White%20Paper.pdf> (Consultado en diciembre de 2006).

¹⁰⁰⁹ La educación superior puede proveerse en las universidades, escuelas universitarias así como en otras instituciones de educación superior y, cada vez más, de educación permanente. EURYDICE: *The education system in England, Wales and Northern Ireland 2007/2008. Op. Cit.*, p. 206.

¹⁰¹⁰ *Ibidem*, p. 22.

a 57.000 niños entre 2 y 7 años de edad¹⁰¹¹ pero que, a medida que el empleo materno descendió, fueron disminuyendo. De este modo, el censo de 1851 registraba una tasa de empleo del 24% para las mujeres casadas, pero posteriormente se produjo un descenso¹⁰¹² y no se volvió a alcanzar dicho nivel hasta 100 años después (con breves excepciones en las Guerras Mundiales I y II).

Igualmente, la primera *day nursery*, guardería, abrió sus puertas en el Londres de 1850, pero su cupo era tan elevado que estos establecimientos no tuvieron éxito. Más tarde, a principios del siglo veinte estas guarderías reaparecieron de manera voluntaria y la *National Society of Day Nurseries*, fundada en 1906, llegó a representar a 30 de ellas. La primera guerra mundial aumentó el empleo materno y cerca de 200 *day nurseries* se financiaron públicamente por el *Board of Education*, instancia del gobierno responsable de la educación entonces, pero después de la guerra este refuerzo resultó provisional y en 1936 sólo 104 *day nurseries* de las existentes eran públicas¹⁰¹³. Asimismo, cabe destacar como fenómeno de cambio social relevante el hecho de que las mujeres de las clases media y alta del siglo XIX, tradicionalmente desempleadas, frecuentemente delegasen el cuidado de sus hijos a niñeras, aunque su función no fuera necesariamente permitir a las madres trabajar, de manera que la época de 1850 a 1930 está considerada como el apogeo durante la que se llegaron a registrar hasta 500.000 *childminders*¹⁰¹⁴. En cualquier caso, durante la segunda mitad del siglo XIX se dio un aumento tanto del número de centros como del total de niños entre 3 y 5 años que atendían a los mismos, pues en algunas escuelas primarias ya se admitían algunos niños de estas edades. Esta escolarización temprana supuso una alternativa a las *dame schools* que aceleraría la

¹⁰¹¹ WHITBREAD, N.: *The evolution of the nursery-infant school*. London. Temple Smith, 1972. Citado por MELHUIH, E.: "Preschool care and education in the UK". En MELHUIH, E. y PETROGIANNIS, K.: *Early Childhood Care and Education. International Perspectives. Op. Cit.*, pp. 43-44.

¹⁰¹² Hacia 1911 sólo un 14% de las mujeres casadas estaban empleadas, declive que se denunciaba explícitamente como situación idónea en el *Trades Union Congress* de 1877 donde se adoptó el objetivo de "lograr una condición...donde las esposas deberían de permanecer en su esfera más adecuada en el hogar, en vez de estar arrastradas en competición contra los grandes y fuertes hombres de este mundo". Tal oposición hacia el empleo de las mujeres casadas era una opinión generalizada del momento con lo que no sorprende que no existiese virtualmente el cuidado infantil financiado públicamente en aquella época. Traducción propia a partir de la cita THOMPSON, F. M. L.: *The rise of respectable society*. London. Fontana, 1988. P. 197.

¹⁰¹³ BOARD OF EDUCATION: *Report of a consultative committee on the school attendance of children below the age of five*. Parliamentary Papers, 1908. P. 82. Citado por MELHUIH, E.: "Preschool care and education in the UK". En MELHUIH, E. y PETROGIANNIS, K.: *Early Childhood Care and Education. International Perspectives. Op. Cit.*, p. 61.

¹⁰¹⁴ GATHORNE-HARDY, J.: *The rise and fall of the British Nanny*. London. Hooder and Soughton, 1972. P. 181.

desaparición de las mismas tiempo después. En 1870, la *Education Act* establecía la edad de escolarización obligatoria desde los 5 años de edad que se consolidaba, de facto, en 1880, concediendo a los padres el derecho a la educación de sus hijos antes de dicha edad en aras de proteger a los niños de las condiciones físicas insalubres y pobres de los tugurios y las calles¹⁰¹⁵. De este modo, en 1870 una cuarta parte de los niños de tres y cuatro años ya frecuentaban las escuelas, cifra que creció hasta un 43% en 1900. Después de 1901, las autoridades educativas obtuvieron el permiso para rechazar la admisión de menores de 5 años, y hacia 1931 la participación de los niños del mencionado grupo de edad descendió hasta el 13%. De todas maneras, cabe señalar que esta escolarización de los niños menores de cinco años era desoladora, con clases muy numerosas, de estricta disciplina y con un buen número de maestros no cualificados. La alternativa era desarrollar una escolaridad adaptada a las necesidades de los niños más pequeños y el *Board of Education* (1908) debatió la cuestión de la *nursery education* o educación infantil para los niños de las clases trabajadoras, aunque con escasos resultados. Más tarde el *Hadow Report* en 1933 (Informe del Comité Consultivo de las *Infant y Nursery Schools*) proponía que, a pesar de que idealmente los niños debían permanecer en casa, la educación infantil debía proveerse en caso de que la madre trabajase o la situación en el hogar fuese privativa. Con todo, se dio un ligero desarrollo de la *nursery education* y en 1938 se registraban 118 *nursery schools*, pero el estallido de la segunda guerra mundial interrumpió una mayor expansión de las mismas.

En 1939 existían, en Inglaterra y en País de Gales, junto a más de la centena de escuelas infantiles públicas un número mucho más elevado de clases infantiles públicas, sin contar las numerosas instituciones privadas. Las condiciones particulares creadas por la guerra provocaron un nuevo incremento temporal del número de establecimientos de educación popular, si bien fue entonces que los objetivos de estos establecimientos cambiaron tras la llamativa extensión que, en el nivel nacional, desarrollaron los servicios sociales y sanitarios, puesto que ya no tenían que proveer la manutención y el uniforme de los niños y podían, así, concentrar sus esfuerzos sobre el desarrollo físico, mental, afectivo y social de los alumnos. A su vez, con la aceptación de que los niños menores de 5 años necesitaban llevar una existencia activa entre compañeros de su edad, la creación de nuevos establecimientos se reivindicaba en todas partes del país.

¹⁰¹⁵ Traducción propia a partir de YOUNG-IHM, K.: "Changing Curriculum for Early Childhood Education in England". *Early Childhood Research and Practice*, no. 2, vol. 4. 2000. P. 3.

De este modo, en los centros de EAPI, como en el resto de establecimientos de enseñanza pública, los niños se beneficiaban de servicios sanitarios (cuidados médicos y dentales) y sociales bajo el control del servicio médico escolar y del servicio nacional de sanidad. Asimismo, en todas las escuelas, fueran o no financiadas por los poderes públicos, cada alumno debía recibir gratuitamente poco más de 2 decilitros de leche por día lectivo, alcanzando aproximadamente a un 85% de los niños que aprovechaba esta distribución¹⁰¹⁶. Durante la segunda guerra mundial, el empleo femenino y el cuidado infantil se expandieron rápidamente con la financiación estatal. Hacia 1944 existían 1559 *day nurseries* atendiendo a 715.000 niños, pero tras la guerra las circunstancias cambiaron y el gobierno declaró en 1945 que "...en el interés de la salud y el desarrollo del niño, no menor que el interés por el beneficio de la madre, el sitio adecuado para el niño menor de 2 años es el hogar con su madre...el derecho político de reivindicar sería para desmotivar positivamente a las madres de los niños menores de dos años de ir a trabajar", recomendando las *nursery schools* entre dos y cinco años y estableciendo que las *special day nurseries* debían ser "suplementos para alcanzar las necesidades especiales de los niños cuyas madres se ven obligadas por circunstancias individuales a ir a trabajar o aquellos cuyo hogar presenten unas condiciones insatisfactorias para los mismos desde el punto de vista de la salud, o aquellas madres que no son capaces por alguna buena razón de asumir el cuidado completo de sus hijos"¹⁰¹⁷.

Las plazas de cuidado diario público disminuyeron significativamente entre 1944 y 1960, dada la menor prioridad política que la educación y el cuidado infantil también tuvieron, y esta falta de provisión preescolar estimuló el crecimiento de los *playgroups* para este grupo de edad. Los primeros centros de este movimiento estaban dirigidos por padres de manera voluntaria, pero las autoridades locales se implicaron de manera que en 1988 existían 17.000 grupos de juego para 400.000 niños en Inglaterra¹⁰¹⁸. Estos establecimientos funcionaban normalmente durante media jornada y compensaban el vacío de la provisión preescolar estatal; no obstante, su restringido horario significaba que las madres sólo podían usar estos servicios junto con otro tipo

¹⁰¹⁶ La leche debía ser pasteurizada o, en su defecto, sometida, si era posible, a la prueba de la tuberculización, después su distribución era organizada por las autoridades locales de la enseñanza, pero estos gastos les eran devueltos por el ministerio. UNESCO: *L'éducation dans le monde. L'enseignement de premier degré*. Vol. II. *Op. Cit.*, p. 1259-1271.

¹⁰¹⁷ TIZARD, J., MOSS, P. y PERRY, J.: *All our children*. London. Temple Smith, 1976. P. 73.

¹⁰¹⁸ MELHUIISH, E.: "Preschool care and education in the UK". En MELHUIISH, E. y PETROGIANNIS, K.: *Early Childhood Care and Education. International Perspectives. Op. Cit.*, pp. 44-46.

de cuidado, como las niñeras (*childminders*) o los familiares relativos. Con todo, el cuidado infantil y familiar han tenido una larga tradición en RU, aunque no fueron normalizados hasta 1948 y posteriormente revisados con la *Children Act 1989* para mejorar el sistema inicial de regulación. Tales escasos niveles de atención infantil se asociaban con los bajos niveles de empleo materno de las madres de niños menores de cinco años de modo que, durante la década de los ochenta, alrededor de una cuarta parte de las madres de estos niños trabajaban y la mitad de las mismas lo hacía menos de 20 horas a la semana. Correlativamente, hacia finales de dicha década, existía una provisión en educación preescolar para únicamente cerca del 25% de los niños entre 3 y 4 años de edad, casi toda ella a tiempo parcial.

Esta carencia de puestos de provisión con financiación pública para niños menores de la edad obligatoria de escolarización, en combinación con expectativas y demandas crecientes de los padres en referencia a la disponibilidad de provisión, fue fomentando la tradición de admitir a niños de 4 años en la escuela primaria en una base voluntaria por parte de los centros, de modo que los expertos estimaban que más o menos tres cuartas partes de todos los niños admitidos en la escuela todavía no tenían la edad obligatoria escolar¹⁰¹⁹. Esta solución fue muy criticada a lo largo del tiempo, pues los niños de 4 años a veces estaban en clases de 30 a 35 niños supervisadas por un profesor formado y, otras veces, sin ninguna forma de asistencia continuada. Asimismo, en estas clases el número máximo de alumnos era 30 y en una escuela infantil que acogía a 40 niños, el personal debía constituirse por una maestra principal, de otra maestra cualificada y de dos ayudantes pero, normalmente, el personal se constituía por una maestra y un ayudante. Del mismo modo, en las regiones con población muy densa en las *nurseries*, como pequeños establecimientos autónomos que normalmente no debían acoger a más de 40 alumnos, resultaba muy frecuente que se acabara atendiendo a más. En este contexto, donde se extendía cada vez más la admisión de niños en diversas situaciones, se denunciaba como muchos niños no estaban seguros fuera del hogar; haciéndose notar también que una jornada lectiva completa en la escuela resultaba muy larga para un niño pequeño, por lo cual se llevaron a cabo muchas investigaciones sobre la organización de la educación infantil a tiempo parcial, así como

¹⁰¹⁹ POUND, L.: *Educational Consultancy/inspection in the UK*. Berlin, Conference on Educational Consultancy, 11-13 octubre de 1995. Citado por OBERHUMER, P. y ULRICH, M.: *Working with young children in Europe. Provisions and staff training. Op. Cit.*, p. 206.

sobre la creación de planes de nuevas escuelas y la producción de nuevos materiales de trabajo y de juego sencillos para el uso de los alumnos.

Paralelamente, durante la década de los ochenta los cambios se tornaron perceptibles en el sentido que la demanda de las mujeres en el mercado laboral se incrementó y los modos de consumo de las familias hicieron necesarios dos salarios. De este modo, hacia 1987 el empleo de las madres de niños menores de cinco años aumentó hasta el 35% y la atención infantil reapareció en la agenda política. Los gobernantes aún así relegaron el cuidado de los más pequeños al ámbito privado (excepto para los niños 'en riesgo'), pero el incremento del uso del cuidado infantil requería algunas respuestas desde el Estado. Ello ocurrió con la *Children Act* de 1989 que intensificó la regulación del cuidado infantil y algunos de sus aspectos como resultado de la influencia de la investigación financiada por el gobierno que se llevó a cabo durante esta década llamada *London Day-care Project*¹⁰²⁰. El vacío de la provisión estatal junto con la creciente demanda de cuidado infantil llevó a una mayor expansión del sector privado, así como a cierta extensión en el uso de las niñeras y los *childminders* que eran utilizados por las mujeres de clase media para posibilitarles continuar con sus carreras profesionales. De modo que, los servicios fueron provistos principalmente por los sectores privado y voluntario, con los padres financiando la mayoría de los costes. Asimismo, una amplia proporción de la provisión era a tiempo parcial, de manera que el sistema en mosaico de la provisión persistió hasta los noventa reflejando la ideología de que el cuidado infantil era una cuestión privada y el Estado no debía jugar un papel a excepción de casos especiales.

A pesar de la aparente diversidad, las familias seguían teniendo a menudo pocas opciones cuando buscaban una oferta que respondiera a sus necesidades, en la medida que podía resultar inaccesible. A este respecto, la citada ley regía toda la normativa respecto a la educación y cuidado infantil, pero sin especificar esta actuación en el nivel local y, a su vez, dando lugar a una amplia gama de prácticas educativas que originaron unas grandes diferencias evolutivas entre los niños que comenzaban la educación

¹⁰²⁰ MELHUIH, E.C.: "Research on day care for young children in the United Kingdom". En MOSS, P. y MELHUIH, E.C. (eds.): *Current Issues in Day Care for Young Children*. London y New York. Routledge, 1991. Pp. 131-136.

obligatoria¹⁰²¹. Así, durante la década de los noventa se convirtió en una prioridad de ámbito nacional y local de modo que las autoridades locales extendieran y mejoraran la provisión para la educación preescolar y sus diferentes opciones. Desde entonces los servicios y la provisión en el sector de EAPI sufrieron un considerable cambio en este país que durante la última década ha dispuesto la obligación de las autoridades locales para extender y mejorar su provisión de la educación preescolar y las diferentes opciones que existen destinadas a la educación y cuidado de los niños entre 0 y 6 años.

Con todo, entre los servicios que hasta ahora se han encargado de la provisión de la EAPI entre los 3 y los 4 años o educación preprimaria o *Pre-school settings*¹⁰²² se incluyen los *Nursery centres* (Centros de Infancia) y *Nursery classes*, (*Clases infantiles*) y las *Nursery schools* (Jardines de infancia o Escuelas infantiles). Todos estos servicios se ofrecen para niños de 3 y 4 años en Inglaterra, Gales y Escocia, y para 2 y 3 años en Irlanda del Norte. Además, en Inglaterra como en el resto, existe un acuerdo para la entrada temprana a la escuela con 4 años, situación que está permitida llevar a cabo en las *Reception classes* (clases de recepción), el primer año de educación obligatoria, pero consideradas un escenario preescolar. La atención puede ser a tiempo parcial o a tiempo completo, si bien, como ya se indicó, para que los centros puedan ser cubiertos con fondos económicos de entidades públicas deben llevar a cabo un programa adecuado que refiera a los objetivos del currículum propio de la Educación Infantil. A este respecto es importante destacar, como se explicará posteriormente, que no fue hasta 2002¹⁰²³, que se aplicara el *National Curriculum* a esta etapa en Inglaterra. De este modo, las *Nursery classes* y las *Nursery schools* proveen de educación preescolar a los infantes de 3 y 4 años, ofreciendo atención a tiempo completo y/o parcial, y con un personal formado por maestros y auxiliares. Estos servicios inicialmente eran usados por la gran mayoría de los padres permitiendo que los niños pudieran asistir a estos centros durante cinco sesiones semanales de dos horas y media de duración durante 33

¹⁰²¹ LITTLE, M. AXFORD, N. y MORPETH, L.: "Children's Services in the UK 1997-2003: Problems, Developments and Challenges for the Future". *Children and Society*, vol. 17, 2003. Pp. 205-214.

¹⁰²² *Pre-school settings* es el término colectivo para describir el conjunto de la provisión de la Educación Pre-primaria tanto de carácter público, privado o voluntario para los niños entre 2 y 3 hasta los 5 años de edad. EURYDICE: "Pre-school setting" en *Glosario de términos* (E/MNI) Vol.3. EURYDICE, Bruselas, 2006.

¹⁰²³ La *Childcare Act 2002* amplió, por primera vez, el currículum nacional a la etapa preescolar otorgando un carácter obligatorio a los "The Early Learning Goals" (los objetivos del aprendizaje infantil inicialmente introducidos por la QCA en 2000 para reemplazar a los principios guía curriculares anteriormente establecidos y conocidos como los "The Desirable Outcomes" (Los resultados deseables). EURYBASE: *England, Wales and Northern Ireland. 2007/2008. Op. Cit.*, p. 15.

semanas al año. Actualmente, en la práctica, los niños que acceden a una plaza escolar en las escuelas primarias tienen la prestación gratuita equivalente a 38 semanas al año y los niños de cuatro años en las *reception classes* tienen el derecho a un servicio de jornada escolar completa. A partir de 2006, se aumentó en 38 semanas al año para los niños entre tres y cuatro años que disfrutasen de manera gratuita de 12.5 horas semanales y, desde 2007, este derecho gratuito ha sido ampliado hasta 15 horas semanales, con el objetivo de alcanzar 20 horas semanales para 2010 y la flexibilidad de poder disponer de la prestación por un mínimo de tres días semanales¹⁰²⁴.

1. *Nursery classes*:

Forman parte de las escuelas de primaria y son las más comunes, pues al depender del Estado son gratuitas para infantes de 3-4 años durante un tiempo determinado según las regulaciones vigentes¹⁰²⁵. Los niños y niñas que asisten tienen la oportunidad de jugar y de aprender conjuntamente con otros infantes, y, por lo tanto, de adquirir habilidades por poderse adaptar a la escolarización obligatoria. En las *nursery classes* públicas, la ratio es de 2 adultos por cada 26 niños.

2. *Nursery schools o Nursery Centres*:

Las escuelas o centros infantiles para niños de 3 a 5 años son centros independientes de las escuelas de primaria con un personal que no pertenece a las mismas y que pueden ser privados o públicos. En este caso, como dependen de fondos estatales, son gratuitos con la excepción de los uniformes y las excursiones que deben ser abonados por las familias. En el caso de las privadas, como ya se abordó anteriormente, los precios varían enormemente según si el servicio es totalmente privado o pertenece al tercer sector (asociativo/voluntariado). De todos modos, los centros privados a menudo ofrecen plazas gratuitas a tiempo parcial para algunos niños de 3 y 4 años subvencionadas por el gobierno británico a través del *Early Years Plan*. En el caso de las *nursery schools* públicas, el equipo está formado como mínimo por 2

¹⁰²⁴ MELHUIISH, E.: "Preschool care and education in the UK". En MELHUIISH, E. y PETROGIANNIS, K.: *Early Childhood Care and Education. International Perspectives. Op. Cit.*, p. 49.

¹⁰²⁵ OPSI: *Childcare Act 2006*. OPSI, 2006. <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/20060021.htm> (Consultado en noviembre 2007).

adultos por cada 20 niños. En cualquier caso, una persona debe ser maestro de educación infantil cualificado y el otro debe ser un auxiliar como personal de apoyo. Por lo que respecta a las *nursery schools* privadas, la ratio es la misma que en las públicas si el director/a también realiza tareas de atención a los infantes, pues cuando está excluido la ratio es de 2 adultos por cada 26 niños. Los horarios de funcionamiento de las *nursery schools* son entre las 9 y las 15:30 donde algunos infantes asisten media jornada, lo que significa que hacen una sesión de mañana o bien de tarde con una duración aproximada de dos horas y media. A pesar de que la mayoría de centros cierran durante vacaciones, algunas *nurseries* privadas se mantienen abiertas durante estos períodos.

3. *Reception classes*:

Estas aulas especiales de Educación infantil atienden a infantes que cumplen la edad de escolarización antes de empezar la *Key Stage 1* y de estas mismas edades pero que tienen necesidades educativas especiales, dentro las escuelas de primaria públicas, de modo que cumplen con las mismas funciones que una *Public Day Nursery*, con la diferencia que estas últimas no están vinculadas en una escuela de primaria. En Inglaterra se ha dado una tendencia a la escolarización precoz de los niños de cuatro años desde 1970, especialmente tras el acusado descenso de la población infantil en la década de los noventa, con su máxima expansión a partir de los fondos estatales destinados a proveer servicios para todos los niños de 4 años. Esta situación se llevó a cabo gracias a su emplazamiento en estas aulas pues, a pesar de ser una opción voluntaria, muchos padres lo hacían para asegurar una plaza posterior en la escuela primaria, aunque pierda así su sentido como educación preprimaria. De este modo, de un total del 98% de los niños de cuatro años que acudían a alguna forma de EAPI el 21% en 1993 y el 56% en 1999 lo hacía en este tipo de clases alcanzando ese año una ratio de 1 a 30 bajo la asunción de ser como los niños de 5 años o más mayores¹⁰²⁶.

Otra forma de provisión que suele tener lugar en las escuelas son los servicios extraescolares que se tornaron necesarios en la medida que la provisión gratuita ofertada ha sido por un tiempo limitado que no permite a los padres conciliar las responsabilidades familiares con una jornada laboral completa que, por lo general, suele

¹⁰²⁶ LINDON, J. (ed.): *Early Years Education in Europe. Op. Cit.*, p. 190.

ser bastante extensa. Estos servicios que ya se han abarcado en apartados anteriores (*Clubs, Kids' Clubs Network* y otros similares) deben estar registrados y supervisados por las LAs desde la entrada en vigor de la *Children Act 1989* con trabajadores que también están autorizados con la titulación *Qualified Playworkers* o similares¹⁰²⁷.

11.2.4 Costes, financiación y sistema de provisión de la EAPI.

A lo largo del siglo XX, el cuidado infantil británico para los menores de cinco años ha reflejado una división entre el cuidado y la educación. El cuidado para los menores de cinco años era responsabilidad del departamento de Salud, mientras la educación preescolar de los niños entre tres y cinco años estaba bajo la responsabilidad del Departamento de Educación. Así, la implicación del Estado era limitada para los centros y clases infantiles, financiando alrededor del 18% de los niños entre tres y cinco años (concentrado en las áreas desfavorecidas), y el cuidado para unos cuantos niños pertenecientes a hogares 'en riesgo' en las *day nurseries* de las autoridades locales. La escolaridad era obligatoria a partir de los 5 años de edad pero, según la sección 8 de la ley sobre educación de 1944, las autoridades locales de la enseñanza debían también asegurar el funcionamiento de los centros de preescolar que dependiesen de las escuelas primarias para los niños de 3 a 5 años.

Durante un largo período de tiempo, en el RU, muchos poderes de las autoridades locales, incluyendo las competencias en educación, fueron restringidos, existiendo una pequeña y relativa autonomía local. En 1989 se elaboró la *Children Act* como primera disposición legislativa con el objetivo de promover el apoyo familiar y el cuidado de los niños en la etapa Preprimaria. La nueva legislación, llegó con fuerza a Inglaterra, Escocia y Gales pues establecía la obligación de las autoridades locales de proveer servicios a niños 'en necesidad' y de revisar cada 3 años toda la gama de servicios en su región para niños fuera del sistema educativo. Tras la ayuda estatal subyacía el principio de la universalización progresiva del apoyo para todos los ciudadanos pero, especial y prácticamente, con más ayudas para los más necesitados. Esta ley también permitió la mejora en la regulación de la provisión en el sector privado para los niños de 0-8 años, no obstante, las disparidades regionales seguían

¹⁰²⁷ *Ibidem*, pp. 192-193.

siendo considerables, las horas de apertura no eran suficientes para los padres empleados, las tasas podían seguir siendo muy altas, etcétera; sin mencionar las diferencias en la calidad de provisión¹⁰²⁸.

Actualmente, en el Reino Unido la responsabilidad de la educación está descentralizada en cada una de sus jurisdicciones constitutivas: Inglaterra, Irlanda del Norte, Escocia y Gales cada una de las cuales tienen legislaturas independientes y ministerios responsables para el cuidado y la educación de la primera infancia. De manera que, en la última década, han surgido diferentes tipos de EAPI a lo largo de los cuatro territorios. En Inglaterra, hasta la introducción del *School Framework Act* de 1998, las LAs sólo tenían la obligación de asegurar las plazas de EAPI para niños entre 2 y 5 años que fuesen identificados como SEN¹⁰²⁹ y algunas LAs e instituciones gobernantes ofertaban esta provisión para menores de 5 años de manera voluntaria¹⁰³⁰. Sería con la ley de 1998 que se les impuso la responsabilidad de asegurar la provisión suficiente en su área y al gobierno la obligación de garantizar la buena calidad de las plazas ofertadas a tiempo parcial para los padres de niños de 4 años. Como resultado, desde abril de 1999 todos los niños de 4 años tienen derecho a una plaza gratuita de EAPI durante al menos dos horas y media al día y cinco días por 33 semanas al año y, a partir de abril de 2004, esta flexibilidad de plazas gratuitas fue extendida a todos los niños de 3 años. Unida a *Every Child Matters* y al *Children's Plan*, la *Childcare Act* de 2006 llevó más lejos los compromisos clave del gobierno en su *Ten Year Childcare Strategy* en el ámbito de la EAPI como, por ejemplo, requiriendo a la LAs la mejora de los cinco objetivos del *Every Child Matters*¹⁰³¹ para todos los niños en edad preescolar en aras de reducir las desigualdades en la consecución de los mismos. Asimismo, esta ley también reformó y simplificó las disposiciones sobre la regulación e inspección de la etapa, asentando un nuevo marco integrado de la calidad de la educación y el cuidado

¹⁰²⁸ Durante años, expertos se han venido quejando de la carencia de dedicación política para crear un sistema coherente y justo desde este desorden fragmentado (e.g. Blackstone, 1971; Pugh, 1988; David, 1990; Penn and Riley, 1992; Moss and Penn, 1996). Citados por OBERHUMER, P. y ULRICH, M.: *Working with young children in Europe. Provisions and staff training. Op. Cit.*, p. 205.

¹⁰²⁹ *Special Educational Needs*, ver sección 11.2.1 de este apartado.

¹⁰³⁰ EURYBASE: *England, Wales and Northern Ireland. 2007/2008. Op. Cit.*, p. 2.

¹⁰³¹ DFES: *Every Child Matters: Change for Children*. London. DFES, 2004. http://www.everychildmatters.gov.uk/_files/F9E3F941DC8D4580539EE4C743E9371D.pdf (Consultado en junio de 2007)

durante la primera infancia y para un nuevo registro del cuidado infantil en la *Ofsted*¹⁰³². De este modo, en 2004, el entonces DfES y ahora *Department for Children, Schools and Families* (DCSF) publicó *Choice for Parents, the Best Start for Children: a Ten Year Strategy for childcare* con la finalidad de ofrecer a los padres una EAPI accesible, asequible y de elevada calidad. Entre los muchos objetivos definidos, el principal era aumentar el derecho a EAPI de todos los niños entre 3 y 4 años para que todos ellos pudiesen en el futuro beneficiarse de 20 horas de EAPI gratuita y financiada por el Estado durante 38 semanas al año; fin que el gobierno viene persiguiendo desde hace años a partir de la introducción del derecho original en 1999¹⁰³³. En este sentido, tras la extensión anterior a los niños de 3 años, en 2006 se introducía la ampliación a 38 semanas hacia la consecución en 2010 del objetivo principal enunciado y se iniciaban varios proyectos piloto con niños de 2 años en las áreas más desaventajadas¹⁰³⁴. Con todo, desde el 1 de abril de 2008, las LAs tienen el deber de asegurar suficientes plazas para permitir que los padres trabajen, estudien o se formen para acceder a un nuevo empleo a partir de la *Children Act* de 2006. Finalmente, el gobierno ha expresado recientemente su compromiso de integrar la educación de la primera infancia con el cuidado escolar, para responder a las necesidades de los padres¹⁰³⁵.

La responsabilidad para la política de EAPI en Inglaterra es compartida entre el gobierno nacional y el local. En el nivel central, en un esfuerzo para articular la política de EAPI y superar la división entre el cuidado y la educación, el gobierno ha otorgado parte de la responsabilidad de los servicios para niños y su educación a la *Sure Start Unit* dentro de la Sección para el DfES. Esta Unidad tiene la misión de trabajar para que el gobierno logre unos servicios de EAPI más integrados para los niños y sus familias. Así, funciona como una unidad interdepartamental responsable de promulgar el programa *Sure Start* trabajando estrechamente con LAs en la transferencia y provisión del cuidado y la educación de los más pequeños desde su nacimiento a través de una estrategia que reúne salud, cuidado, aprendizaje temprano y apoyo a los padres,

¹⁰³² EURYDICE: *The Education System in England, Wales and Northern Ireland 2007/2008*. Op. Cit., p. 11.

¹⁰³³ HM-TREASURY: *Choice for parents, the Best Start for Children: A Ten Year Strategy for Children*. HM-TREASURY, 2004. http://www.hm-treasury.gov.uk/media/426/F1/pbr04childcare_480upd050105.pdf. (Consultado en enero de 2006).

¹⁰³⁴ EURYBASE: *England, Wales and Northern Ireland. 2007/2008*. Op. Cit., p. 5.

¹⁰³⁵ EURYDICE: *United Kingdom. National summary sheets on education systems in Europe and ongoing reforms*. Op. Cit., p. 2.

diseñada, en cierto modo, para satisfacer las necesidades locales de padres, sus hijos y sus comunidades¹⁰³⁶. La destinación de fondos para la provisión de la EAPI se ha dado tanto en el ámbito de la oferta como en la demanda; en el sector de la oferta, se realiza directamente a los proveedores de servicios destinados a la atención y el bienestar infantil; mientras que, del lado de la demanda, las retribuciones se hacen a los padres para ayudarles con los costes que la atención infantil implica, con mayores asignaciones para aquellos con menores ingresos. De modo que esta financiación pública se proporciona a las familias tanto indirectamente en la forma de servicios libres como a través de las ayudas fiscales que los padres pueden usar en cualquier área del mercado que establece las cuotas en el sector. También está disponible a través de las autoridades locales el apoyo a las familias con necesidades adicionales y para asegurar que todos los niños entre 3 y 4 años en el área consigan una plaza de EAPI, tal y como se ha explicado con anterioridad. Con todo, la mayoría de la financiación sigue siendo en el sector de la demanda a pesar del reconocimiento que la *Ten Year Strategy* apuntaba como necesaria para elevar la calidad y sostenibilidad de los servicios¹⁰³⁷. Además, algunos estudios estiman que, en cualquier caso, a menos que la inversión pública aumente en mayor proporción hasta el 2020 en el sector de la oferta de provisión será complejo alcanzar los objetivos establecidos y las LAs encontrarán serias dificultades en su cometido hacia la consecución de los mismos.

Los subsidios públicos para financiar las plazas gratuitas de educación preescolar van a cargo del *Dedicated Schools Grant*¹⁰³⁸ por parte del gobierno central para las autoridades locales y pueden ser desembolsados a proveedores con o sin ánimo de lucro, resultando estos últimos más predominantes en los servicios antes de la educación obligatoria ya que el derecho a la educación gratuita es sólo durante un número limitado de horas a la semana y ciertas semanas a lo largo del año. Para ser elegible para la concesión de estas ayudas se deben cumplir ciertos requisitos, especialmente, ser registrado e inspeccionado por la *Ofsted* y trabajar hacia la consecución de los fines definidos por el gobierno. Una amplia parte del subsidio público, a través del *Sure Start Grant*, está dirigido a la creación de nuevas plazas

¹⁰³⁶ OECD: *Starting Strong II: Public policy in Early Childhood Education and Care. Op. Cit.*, p. 415.

¹⁰³⁷ DAYCARE TRUST: *Universal early education and care in 2020: costs, benefits and funding options. A report for Daycare Trust and the Social Market Foundation by Pricewaterhouse Coopers. Leading the Vision Policy No. 2, 2005. P. 11.*

¹⁰³⁸ EURYDICE: *United Kingdom. National summary sheets on education systems in Europe and ongoing reforms. Op. Cit.*, p. 12.

escolares con los gastos administrativos, organizativos y estructurales implícitos. La financiación también puede correr, de manera parcial, a cargo de subvenciones de los Ayuntamientos (*local grants*), de las administraciones regionales, así como de entidades privadas y organizaciones no gubernamentales. El porcentaje de gasto en las instituciones educativas de preprimaria del 0.47% PIB, donde aproximadamente 95.8% de este gasto (0.45%) procede de los fondos públicos y el 4.2% de los privados (las familias), el 8% del gasto total en instituciones educativas que es dirigido al nivel de preprimaria teniendo en cuenta que 7% de la población escolar participa de ésta; con todo, la plaza en la EAPI (3-6 años) es de 8.452 USD por alumno, representando la más cara de todos en los países de OCDE¹⁰³⁹. Según las fuentes del DfES, el aumento en gasto es parejo a la mejora y expansión de la provisión de la EAPI en Inglaterra, así como para redirigir la política y los problemas de calidad. Buena muestra de ello, entre el período comprendido de 1998/99 a 2004/05, es el gasto de PBI adicional que realizó el gobierno para el apoyo a las familias y niños con aumentos sustanciales comprometidos hasta el 2008 que han implicado el doble de la inversión en los servicios entre dicho período (excluyendo el *Child Care Tax Credit*)¹⁰⁴⁰.

Los costes para los padres varían enormemente según el proveedor del servicio, tipo de servicio y categoría del ingreso. En promedio la contribución de los padres al cuidado del niño se estima que es en torno al 45% del total de la plaza, si bien los costes para cualquier padre o madre de ingresos medios pueden cubrirse en un 80%, pero para los padres que usan la oferta privada el cuidado del niño y los servicios de preescolar (la mayoría) a menudo pagan el coste completo¹⁰⁴¹. Es fácil observar que el sector privado está muy extendido, por lo menos hasta los 4 o 5 años de edad, inicio de la educación obligatoria. Así, durante los últimos años, la división entre la provisión pública y privada es menos acentuada pues la oferta pública financiada por el Estado se ha expandido y desarrollado en cooperación con los sectores voluntario y privado, que reciben financiación estatal sujeta a ciertas condiciones y requisitos que los establecimientos deben alcanzar¹⁰⁴². Asimismo, desde septiembre de 2000, la educación de los niños y niñas que asisten a los centros de preescolar financiados por el gobierno debe estar orientada hacia la consecución de los objetivos definidos por el *Early Years*

¹⁰³⁹ OECD; *Babies and Bosses*. Paris. OECD, 2005. P. 121.

¹⁰⁴⁰ OECD; *Starting Strong II: Public policy in Early Childhood Education and Care*. Op. Cit., p. 421.

¹⁰⁴¹ OECD; *Babies and Bosses*. Op. Cit., p. 120.

¹⁰⁴² EURYBASE; *England, Wales and Northern Ireland. 2007/2008*. Op. Cit., p. 2.

Plan llamados *Early Learning Goals*. La mayoría de las escuelas y clases de preescolar son organizadas y financiadas por las autoridades locales de enseñanza, sin embargo, algunas de ellas son directamente subvencionadas por el ministerio o por instituciones privadas, aunque éstas también son reconocidas y evaluadas por el ministerio.

11.2.5 Estructura y organización curricular de la EAPI inglesa.

Siguiendo la aplicación de la última ley de educación, *Childcare Act 2006*, que especifica el mencionado libro verde *Every Child Matters* y la posterior publicación de la *Ten Year Childcare Strategy*, el gobierno ha establecido el *Early Years Foundation Stage Framework* que introducía en septiembre de 2008 un nuevo marco de apoyo al desarrollo infantil desde el nacimiento hasta los 5 años incluyendo disposiciones como:

- Mejorar el acceso a los servicios de una EAPI gratuita y de calidad para todos los niños menores de 5 años a través de un nuevo marco de calidad, el *Early Years Foundation Stage*, y la obligación de las LAs de mejorar los resultados de los más pequeños mediante la provisión de servicios mejores y más accesibles por medio de la Red de Centros del programa *Sure Start*.
- Obligaciones adicionales para las LAs entre las que figuran: asegurar una EAPI suficiente para todos los padres que trabajen o se estén formando para hacerlo; proveer un serie completa de información para ayudar a los padres y promocionar el conocimiento de estos servicios entre ellos; mejorar los resultados y el bienestar de los menores de 5 años y reducir las desigualdades entre ellos, en particular, en los niños que pertenecen a grupos con mayor riesgo.

La ley también incluía las provisiones para reformar la regulación y el régimen de inspección para los establecimientos de EAPI en Inglaterra, incluyendo la instauración de un registro de la primera infancia para el cuidado de los niños hasta 5 años de edad y otro para los de 5 o más años¹⁰⁴³. Actualmente la provisión para los menores de 5 años sigue distintos indicadores de calidad como los establecidos en el

¹⁰⁴³ OFSTED: *Ofsted Childcare register online*. OFSTED, 2008. <http://www.ofsted.gov.uk/Ofsted-home/Forms-and-guidance/Browse-all-by/Care-and-local-services/Childcare#EYRegister> (Consultado en septiembre de 2008).

documento previo *Birth to Three Matters* y el *National Curriculum Guidance for the Foundation Stage*. En este sentido, el EYFS pretende integrar los principios recogidos en ambos documentos, es decir, ser un marco único que aborde el cuidado, aprendizaje y desarrollo de todos los niños en todos los centros para la primera infancia; ello es una muestra más de la influencia que el modelo integrado, o *educare*, ejerce actualmente.

Inicialmente, la provisión en Educación Infantil y cuidado Infantil se convirtió en una prioridad que empezó a destacar como primer asunto a resolver en el RU tras el considerable cambio experimentado durante los noventa, en parte mediante el fin del gobierno conservador y la política hacia un incremento de la influencia laborista. Así, en julio de 1997 el documento *Excellence in the schools* se creaba con la intención de revisar el *Desirable Learning*¹⁰⁴⁴, que fue, hasta aquel momento, el primer intento de establecer una normativa escrita sobre la Educación Infantil. Esta es una cuestión controvertida del país, dada la discreta presión que existe sobre el currículum nacional en las escuelas desde su introducción en 1988 pues, al estar basado en asignaturas, se ha intentado significar como una desviación del aprendizaje holístico del niño basada en el descubrimiento y los métodos de proyectos, forma común de aprendizaje en los primeros años de educación¹⁰⁴⁵.

En cualquier caso, siguiendo una extensa consulta de la *Qualifications and Curriculum Authority*, QCA, (Autoridad Curricular y de Cualificaciones), el gobierno publicó los *Early Learning Goals* para reemplazar a los *The Desirable Outcomes* en Septiembre del 2000. Desde esta fecha en adelante, todos los escenarios registrados en el nivel local del *Early Years Development Partnership* para recibir fondos públicos serían inspeccionados de acuerdo a dichos objetivos. Este documento, entendido en el contexto de la *Foundation Stage*, era una importante medida para promocionar y asegurar una continuidad del currículum entre los diferentes tipos de ambientes donde los niños podían ser atendidos durante esta etapa. El progreso más significativo mediante la publicación de este documento fue el reconocimiento de la especificidad de esta etapa y de su importancia para el desarrollo de los niños en su propio derecho. A pesar de que no era en sí mismo un currículum, establecía un conjunto de objetivos de

¹⁰⁴⁴ LINDON, J. (ed.): *Early Years Education in Europe*. Op. Cit., p. 189.

¹⁰⁴⁵ OBERHUMER, P. y ULRICH, M.: *Working with young children in Europe. Provisions and staff training*. Op. Cit., pp. 203-218.

aprendizaje que se esperaban alcanzar en la mayoría de los niños participantes en los servicios de la etapa o, en el caso de distinta situación, al término del año de recepción en las escuelas¹⁰⁴⁶. De este modo, especificaba cómo, siguiendo una planificación esmerada, los infantes desarrollan habilidades como el habla, la autonomía, la constancia, la concentración, el trabajo en grupo y la cooperación con otros infantes, así como también deben aprender las nociones de lectura, escritura y numeración que les prepara para la *Key Stage 1*. Finalmente, el EYFS revisa el documento anterior, ampliando y reforzando los resultados esperados al finalizar la etapa, organizando el aprendizaje en seis áreas¹⁰⁴⁷:

1. *Personal, social and emotional development*
(Desarrollo personal, social y emocional).
2. *Communication, Language and literacy*
(Comunicación, lengua y alfabetización).
3. *Problem-solving, reasoning and numeracy*
(Desarrollo del pensamiento lógico-matemático).
4. *Knowledge and understanding of the world*
(Conocimiento y entendimiento del mundo).
5. *Physical development*
(Desarrollo físico).
6. *Creative development*
(Desarrollo creativo).

En anteriores documentos se recogía ya una declaración de principios para la educación infantil atendiendo a ambos planos del proceso, sobre enseñanza y aprendizaje, y estableciendo aquellos aspectos a los que los docentes debían prestar atención particular como: su planificación, su metodología y su evaluación. Si bien, al

¹⁰⁴⁶ En 2000 se publicó el *Curriculum Guidance for the Foundation Stage* con la finalidad de convertirse en una guía profesional para lograr que la mayoría de los niños alcancen los *early learning goals* al finalizar la etapa; si bien, a pesar de que apunta hacia un aprendizaje integrado, enfatizaba a su vez aspectos como la lectoescritura y el cálculo como áreas distintivas del currículo. QUALIFICATIONS AND CURRICULUM AUTHORITY: *Curriculum guidance for the foundation stage*. London. QCA, 2000. P. 5.

¹⁰⁴⁷ EURYBASE: *England, Wales and Northern Ireland. 2007/2008. Op. Cit.*, p. 95.

igual que el resto, las escuelas y clases preescolares son libres de elegir sus programas y métodos pedagógicos; y, aunque la metodología queda establecida en el curriculum nacional como unos principios que no persiguen ser prescriptivos, sí pretenden ofrecer una guía y unas recomendaciones en el complejo proceso que implica la planificación curricular de esta etapa. En todo caso, se siguen unas directrices determinadas, al menos en lo que a valoración de resultados se refiere, ya que se prevé introducir un *EYFS Profile* que disponga las medidas necesarias para llevar a cabo una evaluación sumativa de los logros en el aprendizaje y desarrollo de cada niño al finalizar la etapa¹⁰⁴⁸.

11.2.6 La implementación, orientación y seguimiento de la calidad de la EAPI en Inglaterra.

La expansión de los servicios de EAPI desde 1998 ha ido acompañada por un mayor énfasis en actuación gubernamental en su evaluación y supervisión como parte de la mejora de la actuación pública global en los servicios¹⁰⁴⁹. La provisión de servicios en el Reino Unido, como en otros países, está dividida entre el cuidado de los menores de 3 años y la provisión preescolar, frecuentemente con un énfasis educativo mayor para los niños a partir de los 3 años tal y como lo demuestran las investigaciones realizadas en este campo. Si bien, inicialmente la investigación estaba orientada hacia la identificación de posibles efectos nocivos del cuidado infantil, fuertemente influenciada por Bowlby, de modo que varias investigaciones¹⁰⁵⁰ han relatado interacciones entre éste y un desarrollo del lenguaje inferior al de su corte de edad, estas conclusiones no suelen estar justificadas, en la medida que no se realizan comparaciones con otros grupos y cuando éstas se llevan a cabo no se encuentran diferencias significativas¹⁰⁵¹.

La influencia de esta ideología dominante en la investigación británica disminuyó desde la década de los ochenta y cuestiones como la calidad de la EAPI y el

¹⁰⁴⁸ EURYDICE: *United Kingdom. National summary sheets on education systems in Europe an ongoing reforms. Op. Cit.*, p. 12.

¹⁰⁴⁹ BERTRAM, T. y PASCAL, C.: *The OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care: Background Report for the United Kingdom. Op. Cit.*, p. 50.

¹⁰⁵⁰ MAYALL, B. y PETRIE, P.: *Minder, mother and child*. London: University of London. Institute of Education, 1977; BRYANT, B., HARRIS, M. y NEWTON, D.: *Children and minders*. London. Grant McIntyre, 2005; y RAVEN, M.: "Review: The effects of childminding. How much do we know? *Child: Care, Health and Development*, 7, 1981. Pp. 103-111.

¹⁰⁵¹ MELHUISE, E. C., LLOYD, E., MARTIN, S. y MOONEY, A.: "Type of childcare at 18 months, II: Relations with cognitive and language development". *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, no. 31, 1990. Pp. 861-70.

modo en que ésta interactúa con factores familiares que afectan a los niños se han hecho eco. De este modo, durante la siguiente década la calidad fue ampliamente abordada en los estudios e investigaciones que evidenciaban la falta de calidad que debía acompañar a la expansión de la EAPI, así como lo fue por el gobierno y los informes nacionales¹⁰⁵². Es también evidente que la escala de los estudios e investigaciones está aumentando, con trabajos recientes que cuentan con muestras de miles de niños debido, en gran medida, a una mayor sofisticación en la metodología de la investigación, pero que se ha hecho posible por un aumento de los recursos destinados a estas actividades por un gobierno que parece estar interesado en los resultados de las mismas. Este es el caso de las investigaciones basadas en estudios longitudinales que han conseguido presentar resultados más convincentes para el gobierno que los de otras investigaciones ante los que se muestra escéptico. El gobierno ha respondido a las evidencias de la investigación que ha demostrado que la calidad de la atención infantil es variable y que ello puede socavar la confianza depositada por los padres así como, en el peor de los casos, puede tener impactos dañinos en el desarrollo de los niños. A este respecto, la *Sure Start Unit* ha tenido un lugar importante en la investigación y programas de evaluación para proporcionar evidencia relacionada sobre los resultados en las áreas del programa local *Sure Start* en Inglaterra y su implicación en el desarrollo de estas políticas¹⁰⁵³.

Asimismo, el Reino Unido tiene una tradición en los estudios longitudinales de cohorte que ha seguido a miles de niños desde su nacimiento. Los datos de diversas investigaciones¹⁰⁵⁴ se han utilizado en muchas ocasiones para determinar los efectos del empleo materno y el cuidado temprano en el desarrollo de los niños, encontrando una asociación entre el empleo materno a tiempo completo durante los primeros 18 meses de vida y pequeños efectos nocivos en el rendimiento escolar y la lectoescritura en niños de 7 años, y se ha creado una cierta tendencia a sugerir que los efectos pueden ser mayores cuando el cuidado depende de amigos y relativos sin remuneración que de servicios remunerados, aunque, en contrapartida, el empleo a tiempo parcial no presentaba efectos nocivos. En este sentido, muchos estudios han abarcado los beneficios asociados con las experiencias en centros de preescolar, demostrando que los

¹⁰⁵² BERTRAM, T. y PASCAL, C.: *The OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care: Background Report for the United Kingdom. Op. Cit.*, pp. 50-52.

¹⁰⁵³ NESS Research Team: "Sure Start Local Programmes: Implications of Case Study Data from the National Evaluation of Sure Start". *Children and Society*, vol. 19, 2005. Pp. 158-171.

¹⁰⁵⁴ GREGG, P., WASHBROOK, E., PROPPER, C., y BURGESS, S.: "The effects of a mother's return to work decision on child development in the UK", *The Economic Journal*, 115, 2005. Pp. 48-80.

niños con educación preescolar tienen mejores resultados escolares¹⁰⁵⁵ y, en algunos casos¹⁰⁵⁶, sugiriendo que la tipología de servicio preescolar al que se ha atendido es fundamental. Mientras que algunos estudios han demostrado los beneficios para los niños asociados con la experiencia en los centros de preescolar, los diseños longitudinales permiten la separación de las influencias de estas experiencias de aquellas relativas a las características personales y familiares de los niños. Dos de los estudios más recientes basados en este tipo de diseño para determinar los efectos de la provisión de servicios de preescolar en el desarrollo de los niños son los proyectos *Effective Provision of Preschool Education (EPPE)* en Inglaterra¹⁰⁵⁷.

Se han introducido desarrollos significativos para mejorar la calidad de la EAPI desde 2000 a través de diversas reformas y disposiciones legislativas que se han ido exponiendo en las páginas anteriores. En 2001 la responsabilidad de la regulación y de la inspección fue transferida de las autoridades locales a la *Ofsted*, de manera que el establecimiento de esta autoridad encargada de los estándares y el registro en un nivel nacional, daba como resultado una regulación basada en una aproximación del cuidado infantil más consistente. Desde 2003, la *Ofsted* ha unido la inspección de los servicios de cuidado infantil con la de la educación preprimaria, función esta última que ya tenía encomendada desde 1998. Las Autoridades locales han sido responsables de garantizar la calidad de la provisión en sus áreas, mientras la *Ofsted* tiene la responsabilidad de la inspección los servicios. Otro aspecto de la política actual es la gran integración de la provisión reflejada en la *Ten Year Childcare Strategy* y la *Childcare Bill* y ello ha comenzado a traer una visión de la provisión más integrada, con el desafío a la vieja dicotomía entre cuidado y educación para los más pequeños, que es lo que la evidencia de las investigaciones llevan indicando desde hace ya algún tiempo. Desde 2005, existe un compromiso para integrar algunos procesos de inspección en fechas futuras para toda la EAPI con la intención de trabajar hacia la sistematización de una inspección común de 3 años para todos los servicios, incluso de las escuelas, integrada bajo el *Ofsted*¹⁰⁵⁸. La *Childcare Bill* en 2005 también establecía un marco de acción de la inspección de

¹⁰⁵⁵ MELHUIH, E.C.: "Preschool care and education: Lessons from the 20th for the 21st century" *International Journal of Early Years Education*, 1, 1993, 19-32; SYLVA, K., y WILSTSHIRE, J.: "The impact of early learning on children's later development" *European Early Childhood Education Research Journal*, vol. 1, no. 1, 1993. Pp. 17-40.

¹⁰⁵⁶ SYLVA, K.: *Childwatching at Playgroup and nursery school*. London. Grant McIntyre, 1980.

¹⁰⁵⁷ MELHUIH, E.: "Preschool care and education in the UK". En MELHUIH, E. y PETROGIANNIS, K.: *Early Childhood Care and Education. International Perspectives*. Op. Cit., p. 59.

¹⁰⁵⁸ OECD: *Starting Strong II: Public policy in Early Childhood Education and Care*. Op. Cit., p. 420.

servicios para la primera infancia mucho más integrado bajo el que planeaba finalizar, previa notificación a la inspección, y publicar todos los informes de la inspección en educación y cuidado de la primera infancia en su página web, incluyendo aquellos realizados a los servicios de *childminders*. Asimismo, en su *Ten Year Childcare Strategy*¹⁰⁵⁹ el gobierno reconocía tres niveles de mejora de calidad de la EAPI, a saber:

- Una regulación e inspección consistentes para reforzar la decisión de los padres.
- Personal trabajador de elevada calidad.
- Información sobre los servicios para la elección de los padres e inversión en reparto de los servicios.

De este modo, esta estrategia pretende mejorar la efectividad de estos promotores de la provisión con una elevada calidad como lo es una mayor información sobre la calidad que ayudará a los padres a tomar decisiones informadas y tener una mayor confianza en los servicios que escogen. La calidad puede ser mejorada a través de la regulación y la mejora de la mano de obra cualificada, pues se asume que la regulación del cuidado infantil asegura un mínimo de estándares cualitativos. En Inglaterra, los niveles y tipos de calificaciones del personal que trabaja con niños en el cuidado infantil y los servicios de educación pueden variar de trabajadores sin calificaciones formales hasta profesores con 4 años de formación universitaria con alguna especialización en la primera infancia. Entre personal cualificado existe también una gran disparidad, desde el personal graduado mencionado anteriormente a un curso opcional de 200 horas del sector voluntario. Este es un hecho importante considerando que hay más niños en los grupos de juego que en centros del sector público, provisión bajo la responsabilidad de autoridades de educación (escuelas de guardería, clases de guarderías, clases de recepción) que tiene como personal profesores cualificados¹⁰⁶⁰.

La *Children Act 1989*, capacitaba por primera vez a las autoridades para dar formación a los trabajadores involucrados en el cuidado infantil, si bien no requería que así lo hicieran, como tampoco formulaba las titulaciones particulares al respecto ni

¹⁰⁵⁹ DfES: *Choice for Parents, the Best Start for Children: A Ten Year Strategy for Childcare*. Op. Cit., p. 25.

¹⁰⁶⁰ OECD: *Starting Strong II: Public policy in Early Childhood Education and Care*. Op. Cit., p. 421.

ninguna especificación sobre el mínimo de formación y apoyo necesario para capacitar a los trabajadores a alcanzar los estándares mínimos. Según una investigación para medir la ocupación de personas trabajando con niños menores de 7 años, la mayoría de los niños que todavía no asistían al sistema escolar formal estaban cuidados por trabajadores empleados a tiempo parcial, algunos voluntarios sin sueldo o con sueldos muy bajos y con altos niveles de rotación, y la mayoría de estos trabajadores no poseían titulaciones formales relacionadas con el tipo de trabajo¹⁰⁶¹. Esta situación ha cambiado muy probablemente tras la introducción en 1992 del *National Vocational Qualifications* (NVQ). Este sistema de acreditación fue desarrollado por el gobierno a finales de la década de los ochenta para reconocer las habilidades y competencias del personal de EAPI adquiridas a través de la experiencia laboral que evalúa la capacitación para el trabajo con los más pequeños más allá del conocimiento sobre el mismo¹⁰⁶². Pero la aplicación de este sistema en el campo de EAPI resulta difícil por factores diversos como el coste de establecer un sistema de inspectores cualificados fuera del sistema NVQ, criticado por perpetuar la división entre cuidado y educación para los niños más pequeños¹⁰⁶³.

En 1994, se creaba el *Council for Awards in Children's Care and Education* (CACHE)¹⁰⁶⁴ con el que el NVQ pudo implementarse en el sector de EAPI junto con otras agencias de acreditación o reconocimiento (*awarding bodies*) que han proliferado en esta especie de nuevo mercado. Si bien, la investigación ha demostrado que, a pesar de la gran cantidad de trabajadores que utiliza estas dependencias, existen debilidades en su funcionamiento originadas por la dificultad para garantizar la calidad de los procesos, dada la complejidad para estandarizarla y la visión e interpretación inevitablemente subjetivas que tienen los asesores del mismo¹⁰⁶⁵.

¹⁰⁶¹ CURTIS, A. y HEVEY, D.: "Training to Work in the Early Years". En PUGH, G. (ed.): *Contemporary Issues in the Early Years. Working collaboratively for Children*. London. Paul Chapman in association with the National Children's Bureau 1992. Pp. 209-231.

¹⁰⁶² GRIFFIN, S.: "A new system of vocational qualifications". En PEETERS, J., BRAAM, J. y VAN DEN HEEDE, R. (eds.): *Family Day Care: Teacher or Substitute Mother*. Brussel y Gent. LEIDEN: KIND EN GEZIN, VBJK, NOB, 1991. Pp. 334-351.

¹⁰⁶³ CALDER, P.: "New Vocational Qualifications in Child Care and Education in the UK". *Children and Society*, vol. 9, no. 1, 1995. Pp. 36-53.

¹⁰⁶⁴ CACHE: *What is cache?* CACHE, 2007. <http://www.cache.org.uk/pdf/whatiscache.pdf> (Consultado en diciembre de 2007)

¹⁰⁶⁵ PEETERS, J.: *The Construction of a new profession*. Amsterdam. SWP Publishers, 2008. P. 89.

Así, Inglaterra presenta una casuística particular con su categoría del *Early Years Professional Role* cuyo título puede obtenerse a través de varios itinerarios profesionales de la *Nacional Qualification Framework* y que no implica necesariamente la obtención de una titulación. Dentro del *English System of National Vocational Qualifications Framework* se posibilita el acceso a dichos itinerarios a partir del reconocimiento de las competencias previas que permiten a los trabajadores poco o nada cualificados a acceder al programa de acreditación docente y que se encuentra, en este momento, en pleno desarrollo¹⁰⁶⁶. El personal encargado del cuidado infantil varía desde empleados muy mal remunerados y sin titulaciones a titulados empleados como maestros. Los trabajadores menos cualificados y peor remunerados se han venido concentrando en los establecimientos privados o de carácter voluntario que tienen mayores dificultades en la selección y rotación de empleados. De este modo, existe una significativa división en los niveles de formación inicial entre el personal dedicado al cuidado (0-4 años) y a la educación (4-5 años) de los más pequeños. Sólo 20% de personal del cuidado, principalmente en los *opportunity groups* y en las *day nurseries*, tienen un título universitario o terciario de cualificación. De hecho, la mayoría de trabajadores en el sector del cuidado infantil y muchos profesionales de apoyo en las clases de recepción no tienen titulaciones formales, salvo algunas horas requeridas por unas autoridades locales. En general, estos trabajadores tienen pobres condiciones de trabajo, recibiendo bastante menos del salario mínimo y sin tiempo establecido para la formación continua. El gobierno ha reconocido estas preocupaciones y ha introducido el salario mínimo nacional que mejorado la situación del sueldo, en la misma línea está intentando dotar de coherencia al mosaico de la contratación y el sistema de formación. Los maestros en el sector de educación suelen estar bien pagados y protegidos por el sistema público, contando con un estatus laboral y alguna especialización en EAPI. Por todo ello, el gobierno se ha comprometido recientemente a reformar la regulación del personal de servicios de cuidado infantil con el objetivo de:

- Asegurar que los centros que funcionan durante todo el día estén dirigidos por profesionales graduados en titulaciones en la primera infancia.
- Mejorar las cualificaciones y el estatus de los trabajadores en el cuidado y la educación infantil, aumentando el número de ellos que se formen para obtener

¹⁰⁶⁶ *Ibidem*, p. 67.

una titulación. Existirá un sistema único de titulaciones y mayores oportunidades para aumentar las competencias de los que ya están trabajando. El papel de los profesionales de la primera infancia será reforzado y la provisión que tiene lugar en los hogares se integrará en mayor medida en la provisión de los centros.

- Garantizar oportunidades de formación para los *childminders* y otros cuidadores que desempeñan su labor en los hogares para mejorar sus titulaciones.
- Trabajar en colaboración con otros proveedores de estos servicios y desarrollar carreras profesionales a largo plazo como parte de población activa este tipo de servicios.

Por último, tal y como se ha podido ir comprobando en epígrafes anteriores los tamaños de los grupos y las ratio del personal varían considerablemente en función del tipo de centro o provisión de la EAPI. En general, en los centros que dependen de fondos del gobierno, ya sea total o parcialmente, para niños entre 3 y 5 años el máximo son 26 niños con una ratio de 10:1, mientras que para los niños mayores de 5 años no existen regulaciones, pero, en teoría, no deben exceder de 26 niños por grupo¹⁰⁶⁷. En cuanto al resto, para el sector *day care* que incluye las *voluntary preschools*, las ratio están establecidas generalmente en: 1 a 8 para grupos entre 3 y 5 años, 1 a 4 para menores entre 2 y 3 años y 1 a 3 para los menores de 2 años¹⁰⁶⁸.

11.2.7 Formación y condiciones laborales del personal.

En conjunto, el RU se ha convertido en un ejemplo de reforma política muy ilustrativo en lo que respecta a las profesiones que se ocupan del cuidado y la educación de los niños¹⁰⁶⁹. Tanto en Inglaterra como en el resto de la nación, existen muchos modos de acceder a una ocupación en el sistema de EAPI y existe una gran y confusa variedad en lo que respecta al tipo y nivel de formación inicial requeridos para trabajar con los más pequeños¹⁰⁷⁰. Hasta 1989, en el RU no se requería de cualificaciones,

¹⁰⁶⁷ OECD: *Starting Strong II: Public policy in Early Childhood Education and Care*. Op. Cit., p. 423.

¹⁰⁶⁸ BERTRAM, T. y PASCAL, C.: *The OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care: Background Report for the United Kingdom*. Op. Cit., p. 67.

¹⁰⁶⁹ PEETERS, J.: *The Construction of a new profession*. Op. Cit., p. 85.

¹⁰⁷⁰ MILLER, L.: "Developing New Professional Roles in the Early Years". En MILLER, L. y CABLE, C.: *Professionalism in the Early Years*. London. Hodder: Arnold, 2008. Pp. 1-35.

titulaciones o diplomas oficiales al personal empleado en los servicios de EAPI¹⁰⁷¹, a pesar de que la *Children Act 1989* lo recomendaba pero no lo requería, por lo que el *National Children's Bureau* inició el proyecto *Working with children under Seven*. La estructura específica y el contenido de cursos ha sido tradicionalmente un asunto de instituciones de educación superior, sin embargo, en el caso de formación del profesor, la *Education Reform Act 1988* ya otorgaba al gobierno nuevos poderes para influenciar el currículo de formación, aunque fuese criticado en círculos profesionales.

Actualmente, los docentes de la *Foundation Stage* en Inglaterra deben estar en posesión del *Qualified Teacher Status* (QTS) o, en caso contrario, estar licenciados o autorizados por la *Secretary of State for Children Schools and Families*, o la *Training and Development Agency for Schools*¹⁰⁷². Las titulaciones reconocidas pueden ser: *Kindergarten assistants*, *Primary Teachers*, *Bachelors of Education* y el *Qualified Teacher Status* (QTS)¹⁰⁷³. Estas titulaciones normalmente comprenden 3 o 4 años de formación superior combinada con prácticas profesionales para obtener la acreditación necesaria para trabajar en las escuelas estatales. Dentro del sistema educativo se presentan dos variedades básicas para ejercer en el nivel de Educación Preprimaria: uno social que corresponde con la titulación de los *Pre-school assistants* (asistentes de preprimaria) y otro generalista llamado *Postgraduate Certificate in Education* (PGCE, Certificado de Postgrado en Educación) que es propiamente la carrera de magisterio. De este modo, en primer lugar, se encuentra el asistente en los centros de Educación Infantil o preprimaria¹⁰⁷⁴, conocidos como *nursery nurse* o *preschool assistants*, respecto al cual existe una considerable ambivalencia pues dependiendo del área de trabajo, educación o servicios sociales, pueden ser asistentes de profesores o completamente responsables del funcionamiento y dirección del centro. Los profesores de Educación preprimaria que realizan una única titulación generalista común para todos los maestros de educación preprimaria, primaria y secundaria para impartir estas enseñanzas incluyendo las instituciones de educación especial. Esta formación generalista sigue el modelo de formación consecutivo que comprende 3 o 4 años de estudio con la obtención de una primera titulación, seguida de un año de prácticas

¹⁰⁷¹ HEVEY, D. y CURTIS, A.: "Training to work in the Early Years". *Op. Cit.*, p. 212.

¹⁰⁷² EURYBASE: *England, Wales and Northern Ireland. 2007/2008. Op. Cit.*, p. 267.

¹⁰⁷³ CARRO, L.: *Informe de los grados de Magisterio en los 25 países de la UE*. Valladolid. Universidad de Valladolid, 2004. P. 8.

¹⁰⁷⁴ PEETERS, J.: "La profesión en Europa". *Infancia en Europa* no. 15, 2008. Pp. 4-5.

profesionales que lleva a la obtención del PGCE. De este modo, en el Reino Unido la formación inicial del profesorado de Educación Infantil es la misma que para el de Educación Primaria, pero con una formación adicional especializada en la etapa infantil.

Formalmente no existen requisitos nacionales para acceder a la formación o las titulaciones, aunque algunas autoridades locales y escuelas fijan sus propios requisitos. Por lo general, los criterios de admisión son el Diploma de Educación Secundaria, *General Certificate of Secondary Education*, una entrevista individual con presencia de profesorado en ejercicio y, desde hace unos años, revisión de antecedentes penales¹⁰⁷⁵. Asimismo, en Inglaterra no existe un currículum establecido formalmente para la formación inicial del profesorado, si bien la publicación del documento *Qualifying to Teach* identifica y ejemplifica los niveles que el estudiante de magisterio debe demostrar para obtener el QTS así como los requisitos que las *Initial Teacher Training* (ITT) o instituciones proveedoras de la formación inicial del profesorado deben garantizar. Existen, a pesar de todo, muchos puntos en común sobre la provisión ofertada, y este documento establece los niveles que se aplican a todos los estudiantes de magisterio independientemente de su especialización para acceder al QTS. De este modo, en septiembre de 2002, el QTS establecía los criterios generales que funcionan como requisitos indispensables para su obtención y que cualquier docente debe demostrar haber alcanzado al finalizar su período inicial de formación, independientemente del tipo que éste sea. Atendiendo al contenido que establece este documento oficial se organiza en las siguientes secciones interrelacionadas que prescriben los criterios de consecución del título:

- 1) ***Professional values and practice***, establece las actitudes y el compromiso esperados de cualquier profesor cualificado para ser docente y que se describen en el documento como: Expectativas elevadas, respeto y compromiso; Consideración por el alumnado; Promoción de valores positivos, Comunicación con los padres y cuidadores; Colaboración en la escuela; Trabajo con los otros, Compromiso del desarrollo profesional, Ejercer según la legislación.
- 2) ***Knowledge and understanding***, incluye los requisitos que los docentes deben alcanzar en lo que se refiere a dominar y manejarse en la materia que van a enseñar y

¹⁰⁷⁵ EURYBASE: *England, Wales and Northern Ireland. 2007/2008. Op. Cit.*, p. 301.

comprender cómo y qué objetivos deben esperar alcanzar en cuanto al progreso que deben realizar sus alumnos. Enumerados como: Conocimiento de las asignaturas¹⁰⁷⁶; Objetivos y principios del Currículum Nacional; Progresión entre etapas; Cómo el desarrollo afecta al aprendizaje; Uso de las tecnologías de la comunicación y la información; Necesidades educativas especiales; Promoción de la buena conducta; las pruebas de habilidades del QTS.

3) **Teaching**, estándares que se refieren a las habilidades de planificación, supervisión y evaluación, así como a la gestión del aula y de la docencia; todos ellos sometidos a los valores y el conocimiento que se deriva de las dos secciones anteriores. Incluye:

- a. **Planning, expectations and targets:** Determinación de objetivos; Planificación de las lecciones; Utilización de recursos; Trabajo en equipos; Aprendizaje fuera del entorno escolar.
- b. **Monitoring and assessment:** Estrategias de evaluación; Evaluación como apoyo del aprendizaje; Evaluación respecto a los sistemas nacionales; Conocer las necesidades del alumnado; Inglés como lengua extranjera; Registro de los progresos; Información a los padres y otros.
- c. **Teaching and class management:** Establecimiento de expectativas elevadas; *The Foundation Stage*, Impartir lecciones efectivas; Enseñanza adaptada a la diversidad; Apoyo a alumnos que aprenden el Inglés como lengua extranjera; Gestión del tiempo; Utilización de recursos sin riesgos; Dirección de la conducta; Utilización de tecnologías de comunicación e información; Proporcionar tareas para casa; Trabajo con los otros y, por último, la Igualdad de oportunidades, entre otras.

La formación inicial de los maestros, ha sido tradicionalmente ofertada por las *Higher Education Institutions* (HEIs, Institutos Superiores de Educación), pero en la actualidad estas titulaciones son impartidas entre éstas y las escuelas universitarias y, en un número limitado de casos, por grupos de escuelas que consultan a los HEIs y otras agencias especializadas. Además, la flexibilidad de las vías de acceso a la profesión constituye un importante objetivo y los centros educativos tienen la opción de

¹⁰⁷⁶ En el caso de la etapa que nos ocupa, *Foundation Stage*, se refiere a las seis áreas de aprendizaje en que ésta se organiza y que se describen en el documento *Curriculum Guidance for the foundation stage* (QCA/DfEE, 2000) junto con los objetivos, principios, etc. determinados para esta etapa.

convertirse en instituciones de formación inicial del profesorado por derecho propio a través del *School Centred Initial Teacher Training* (SCITT, Formación del Profesorado en las Escuelas). Los HEIs están acreditados por la *Training and Development Agency for Schools* (TDA, Agencia de Formación del Profesorado) y el *Higher Education Council* (HEC, Consejo Superior de Educación)¹⁰⁷⁷. Las escuelas, pues, llevan la delantera en el diseño de programas de formación y pueden elegir trabajar con un amplio abanico de colaboradores, incluyendo los HEIs o las Local Authorities (LAs), autoridades locales, entre otros. Los cursos están disponibles para aquellos que poseen un diploma universitario o equivalente y tienen el PGCE o el QTS¹⁰⁷⁸. La formación en prácticas centradas en escuelas¹⁰⁷⁹ (*School-Centred Initial Teacher Training*, SCITT), por ejemplo, autoriza a las escuelas o consorcio de escuelas acreditadas por la TDA a impartir cursos de formación inicial docente. De este modo, las instituciones de educación superior que desean ofrecer programas de formación pedagógica deben asociarse con centros educativos para organizar la formación inicial del profesorado.

La cantidad de tiempo que se dedica a las prácticas en las escuelas depende de la ruta de formación elegida y/o la fase de formación en la que el estudiante se encuentre. En el modelo continuo, que se corresponde con la ruta social, se trata de 24 semanas distribuidas durante los 3 años de formación o 32 si se trata de 4 años; en el caso del modelo consecutivo que suele coincidir con la ruta generalista se trata de 18 semanas. Tras obtener el QTS todos los nuevos maestros cualificados (Newly Qualified Teachers, NQTs) se someten a un año de iniciación que les autoriza a un desarrollo profesional mientras trabajan en los niveles de iniciación que deben conocer al acabar el año. En cualquier caso, según el QTS, todos los programas e instituciones encargados de la formación inicial del profesorado deberán garantizar que los estudiantes realicen prácticas en centros a lo largo de sus estudios variando la duración de las mismas en función del tipo de formación que reciban. De tal modo que la duración del total para cada tipo de formación es la siguiente:

¹⁰⁷⁷ EURYDICE: "La profesión docente en Europa: perfil, tendencias e intereses" en el *Informe IV: El atractivo de la profesión docente en el siglo XXI. Educación Secundaria Inferior General. Temas clave de la educación en Europa*, Vol.3. Bruselas. EURYDICE, 2004. P. 13.

¹⁰⁷⁸ El documento guía 'Qualifying to Teach' establecía los nuevos estándares y requisitos para conseguir el certificado QTS en Reino Unido, entrando en vigor en septiembre de 2002. DfEE: *The National Curriculum*, QCA (Qualifications and Curriculum Authority). London. DfEE, 1998.

¹⁰⁷⁹ Establecida en la Sección 12 de la Education Act de 1994.

- 32 semanas en todos los programas para no licenciados de cuatro años.
- 24 semanas para todos los programas para no licenciados de dos y tres años y de postgrado de secundaria y de las *Key Stage 2/3*.
- 18 semanas para todos los programas de postgrado de primaria.

Para acceder a la profesión docente en centros públicos es necesaria la inscripción en el *General Teaching Council* (Consejo General de Docentes). Los docentes de los centros públicos son nombrados mediante un procedimiento abierto de selección y contratación por las autoridades locales, pero no son funcionarios y sus contratos pueden ser permanentes o temporales. Además de las responsabilidades docentes, deben participar en la administración escolar, ofreciendo asesoramiento al alumnado e informando a los padres de sus progresos. Los *Pre-school assistants* son seleccionados a través de procedimientos abiertos de contratación por el *School Governing Body/Board of Governors* (cuerpo directivo escolar/consejo de dirección), la autoridad local de educación o, en el caso de escuelas privadas o voluntarias, por la dirección. Las responsabilidades principales de los asistentes de preescolar incluyen la ayuda en el cuidado y apoyo de los alumnos, actividades de aprendizaje y asistencia en la gestión de recursos y documentos, siendo la inspección nacional responsable de revisar la gestión y calidad de la enseñanza en todos los centros de preescolar públicos. No existe un examen público para seleccionar a los empleados para cada escuela, sino que se trata de una entrevista con el responsable del centro. Toda la jornada laboral es en contacto directo con el niño, a diferencia del profesor en otros países donde hay establecido un tiempo sin los niños destinado a la formación o desarrollo del profesor, de hecho, este aspecto se considera una competencia del tiempo libre y la economía del profesor. Si bien, todos los profesores empleados a tiempo completo disponen de 5 días al año para desarrollo profesional, aunque oficialmente no esté determinado por el Estado y varíe en función de cada zona¹⁰⁸⁰.

La formación continua para profesores es ofertada por autoridades educativas, universidades y asociaciones profesionales, los centros o la dirección escolar que también la organiza. En abril de 2005 era publicada la *Children's Workforce*

¹⁰⁸⁰ OECD: *Starting Strong II: Public policy in Early Childhood Education and Care*. Op. Cit., p. 422.

*Strategy*¹⁰⁸¹ en línea con los objetivos a largo plazo establecidos en la *Ten Year Strategy* para aumentar el número de profesionales con formación y para que los titulados lideren la dirección y gestión de los centros. El objetivo es abordar el reto estratégico del aumento del número, la calidad y mejorar la captación del personal que trabaja con los niños y aborda el mismo de manera específica para la EAPI. En colaboración con el *Children's Workforce Development Council*. La *Children's Workforce Strategy*, en el desarrollo de un sistema integral de cualificación del personal en EAPI para el 2015, ha creado un órgano decisivo para dicho cometido en el que subyace una reconceptualización del perfil profesional de estos trabajadores, se trata del *Children's Workforce Development Council (CWDC)*¹⁰⁸². Una nueva versión revisada de los indicadores del QTS ha sido recientemente publicada en Inglaterra por la *Training and Development Agency for Schools (TDA)* como parte del marco de profesionalización coherente desarrollado para el profesorado en cada etapa de su carrera profesional¹⁰⁸³. De este modo, desde el 1 de septiembre de 2007, el documento *Qualifying to Teach* ha sido reemplazado por las recientes publicaciones como el *Standards for QTS* y el *Revised ITT Requirements 2007* reflejando los requisitos de acceso y desarrollo de la formación inicial docente¹⁰⁸⁴.

Finalmente, a principios de 2009 se ha publicado el *Next Steps for Early Learning and Childcare* para evaluar el progreso realizado hacia la consecución de los compromisos de la *Childcare Strategy*, asegurando para 2015 que el personal de los servicios de EAPI posea una titulación relevante, así como mejorando la disponibilidad de plazas gratuitas, especialmente para los niños de dos años más desaventajados¹⁰⁸⁵.

¹⁰⁸¹ DfES: "Children's Workforce Strategy. A strategy to build a world class workforce for children and young people". DfES, 2005. <http://www.dfes.gov.uk/consultations/downloadableDocs/5958-DfES-ECM.pdf> (Consultado en junio de 2006). Pp. 11-12.

¹⁰⁸² CAMERON, C.: *Building an integrated workforce for a long-term vision of universal early education and care*. Policy Papers nº 13. London. DAYCARE TRUST, 2004. P. 11.

¹⁰⁸³ TRAINING AND DEVELOPMENT AGENCY FOR SCHOOLS (TDA): *Professional Standards for Teachers: Core*. London. TDA, 2007. http://www.tda.gov.uk/upload/resources/pdf/s/standards_core.pdf. (Consultado en noviembre de 2008).

¹⁰⁸⁴ EURYBASE: *England, Wales and Northern Ireland. 2007/2008. Op. Cit.*, p. 274 y p. 282.

¹⁰⁸⁵ EAST OF ENGLAND REGIONAL ASSEMBLY'S (EERA): *New Opportunities White Paper*. EERA, 2009. <http://www.volunteering.org.uk/NR/rdonlyres/C7EC0F62-C6D8-488A-B27D-481507636CE9/0/AAASocialPolicyBriefingNewOpportunitiesWhitePaper.pdf> (Consultado en junio de 2009).

11.2.8 Equidad e inclusión del sistema de EAPI y los niños con necesidades o dificultades especiales.

Desde 1998, la provisión de EAPI en el Reino Unido se ha desarrollado significativamente, a pesar de los bajos niveles iniciales de los que partía en relación a otros países europeos, de modo que el acceso de la primera infancia y sus familias a mayores servicios se ha convertido en un elemento central en las estrategias del gobierno. En la misma línea, el gobierno ha mejorado la calidad de los servicios de información de atención infantil para garantizar que los padres cuentan con la información necesaria para tomar decisiones adecuadas a sus necesidades¹⁰⁶⁶. En cualquier caso, no existe un derecho explícito a la EAPI a excepción, como se ha comprobado, de los niños entre 3 y 5 años a tiempo parcial y a partir de los cinco años en la escolarización obligatoria.

Actualmente, un plaza de EAPI gratuita (2,5-horas, cinco días a la semana, 33 semanas al año) se garantiza para niños entre 3 y 4 años, de modo que el 96% de niños de 3 años participa, de los que el 54% lo hace en el sector privado y voluntario y el 98% de 4 años en un lugar de educación de guardería libre durante por lo menos dos horas y media diariamente. Entre 3-4 años, casi todos los niños acuden a la *nursery school* y los *playgroups*, mientras van preparándose para la *reception class* a la edad de 4 años. Entonces, la mayoría acude a las de cualquier estado consolidado o la provisión escolar del sector privado. La escuela obligatoria empieza en Inglaterra al término del 5º cumpleaños se ha alcanzado, cuando la mayoría de los niños está en *reception classes* o clases de primaria, gestionadas principalmente por las Autoridades Locales. Sin embargo, la *Five Years Strategy for Children and Learners* de 2004 ha significado un gran cambio incluyendo un plan para abordar la división entre la educación y cuidado del niño y unir los servicios en una sola oferta integrada. Para 2010, todos los niños entre 3 y 4 años recibirán 20 horas a la semana de educación gratuita (de 15 horas a la semana en la actualidad) durante 38 semanas anualmente (de 33 semanas en la actualidad) con, además, una meta más amplia como la de disponer de 20 horas a la semana de cuidado extraescolar gratuitas y de calidad elevada. Esta amplia oferta será más flexible con el objetivo de hacer posible para los padres la disponibilidad de EAPI

¹⁰⁶⁶ BERTRAM, T. y PASCAL, C.: *The OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care: Background Report for the United Kingdom*. Op. Cit., p. 47.

para gestionarla flexiblemente a lo largo de la semana, incluyendo la posibilidad de atender a los padres pagando y uniendo en la misma intervención con el niño. Esto deberá ser acompañado por un sistema de calidad revisado durante el período desde el nacimiento a los 6 años, y una inspección integrada de educación y cuidado del niño.

Las autoridades de educación locales proporcionan el 70% de las plazas de EAPI actualmente para los niños de 4 años, principalmente a través de las *nursery schools*, *nursery classes* y *reception classes*. El sector privado proporciona el 20% de las plazas escolares aproximadamente de manera independiente, cobrando cuotas a los de preescolar, mientras las entidades comunitarias, voluntarias o sin ánimo de lucro proporcionan 9% de las plazas¹⁰⁸⁷. En general, los niños 0-3 de padres laboralmente activos son cuidados por los *childminders* privados, *playgroups* y guarderías del día, constituyendo la proporción más alta de cuidado de la primera infancia privado en Europa. Hasta la introducción del *Working Tax Credit Child Care Element* en 1998 (entonces *Child Care Tax Credit*), los niños en estos servicios no eran elegibles para la financiación pública, a menos que se les calificaran para servicios especiales o se considerase que estaban en serio riesgo. Además, tal y como se ha podido comprobar, en Inglaterra los servicios y la provisión del sector de Educación Infantil no se presenta uniforme, como igualmente sucede en el resto de los niveles de su sistema educativo, existiendo un diverso rango de servicios en la etapa infantil con el fin de seguir atendiendo a las diversidad entre la diferentes regiones y alcanzar el objetivo primordial de responder a las necesidades de cada localidad. En definitiva, todo ello da lugar a que existan diversos tipos de centros con distintas figuras educativas que, a su vez, han sido formadas de manera diferenciada con calificaciones distintas. En los centros mencionados anteriormente trabajan personas cualificadas y no cualificadas, y entre las primeras se encuentran profesores, pero la mayoría son *Nursery nurses* (puericultores o asistentes) con un módulo inicial de educación infantil de dos años que se cursa desde los 16 años de edad y se recibe, en muchas ocasiones, en los propios centros por directivos de los movimientos.

El conocimiento creciente de los beneficios procedentes de adoptar el enfoque de los niños con necesidades de educación especiales fue promulgado respectivamente

¹⁰⁸⁷ OECD: *Starting Strong II: Public policy in Early Childhood Education and Care. Op. Cit.*, p. 418.

en la Ley de Educación de 1993, que fomentó la inclusión en las escuelas, y en la Ley de Necesidades Educativas Especiales e Invalidez de 2001, que establecía el ideario legal revisado y las pautas para la inclusión. La situación en este campo es variada con algunos distritos municipales que pueden incluir a 25% de niños con aprendizaje adicional y necesidades sociales y, en contraste, la falta evidente de progreso por parte de otras escuelas y autoridades de educación¹⁰⁸⁸. Es constatable un cuerpo creciente de ambas opiniones a favor de la inclusión y a favor de la retención en las escuelas especiales (más de 1.000 en el Reino Unido). Los maestros observan que, generalmente, las escuelas no se equipan para proporcionar apropiadamente educación a los niños con necesidades especiales, y los padres se preocupan a menudo por la intimidación o ellos temen que las escuelas ordinarias sean demasiado grandes para atender con profundidad a los niños con las necesidades especiales. Un desafío de la inclusividad en el sector de la EAPI es que, como es principalmente voluntario o privado, sin la financiación pública fuerte y el apoyo, los proveedores probablemente no acepten a los niños con necesidades especiales. Por esta razón, han sido asignados fondos económicos considerables para asegurar el apoyo a los niños con necesidades educativas especiales en el sector privado, voluntario e independiente a la espera de que el gobierno redacte un informe extenso pues es difícil conocer la situación en profundidad¹⁰⁸⁹.

Asimismo, em el Reino Unido se ha prestado atención sustancial para reducir la pobreza infantil a través del apoyo a las familias de bajos ingresos y, en particular, a padres en el mercado de trabajo y a través de los créditos anteriormente citados; incluyendo el apoyo para el 70% de costes del cuidado de niño¹⁰⁹⁰. En este sentido, en los años recientes, la proporción de niños (0-15) viviendo en las hogares de bajos ingresos en 2002-03, después de la desgravación de impuestos y las transferencias monetarias, era del 21% de este grupo poblacional del que, aproximadamente, el 22% de niños menores de 5 años crecen en el caso de las familias monoparentales. Un elemento importante de esta estrategia para lograr este fin es proporcionar servicios de EAPI accesibles y asequibles para que todos los padres puedan trabajar y asegurar a sus

¹⁰⁸⁸ OFSTED: *Special needs and disability: towards inclusive schools*. OFSTED, 2004.

¹⁰⁸⁹ MELHUIISH, E. C.: *A Literature Review of the Impact of Early Years Provision upon Young Children, with Emphasis given to Children from Disadvantaged Backgrounds*. Report to the Comptroller and Auditor General. London. National Audit Office, 2004. http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/03-04/268_literaturereview.pdf (Consultado en abril de 2004).

¹⁰⁹⁰ OCDE: *Starting Strong I: Early Childhood Education and Care*. Op. Cit., p. 179.

hijos las mismas oportunidades educativas de desarrollar al máximo su potencial. Por todo ello, desde 1998/99, el Reino Unido ha invertido significativamente en los servicios para los niños en situación mayoritaria de riesgo, principalmente debido a los fines que persigue el programa *Sure Start* en las áreas más desaventajadas, en la base del riesgo que puede alcanzar a los niños en una gran proporción. Este es un planteamiento fijo dentro de la política del universalismo progresista con servicios disponibles para todos, pero tradicionalmente estableciendo como prioridad un mayor apoyo para los niños y familias que se encuentran más necesitados.

En este mismo sentido, en diciembre de 2008 el gobierno publicaba el *Children's Plan: One Year On* para especificar las nuevas medidas de apoyo a los objetivos del plan entre los que figuran¹⁰⁹¹: la provisión de cuidado infantil para la gran mayoría de niños de 2 años de las familias más desaventajadas, el apoyo a los padres para ejercer un papel más activo en la educación de sus hijos, el desarrollo de relaciones más efectivas entre los sectores sanitario, de bienestar y otros servicios comunitarios, y, por último, la construcción o renovación de 3.500 parques de juego infantiles del país. Para la consecución de estas finalidades, se han determinado varias estrategias como la mejora de la contratación y formación del personal que trabaja con los niños; partenariados entre el sector empresarial y las escuelas para progresar hacia las finalidades de la educación y apoyar a las escuelas en circunstancias desafiantes. A este respecto, es destacable la labor del gobierno en las áreas rurales donde, a través de la *Rural Development Commission* desde 1996, conocida últimamente como *Countryside Agency*, se detectaba la insuficiente provisión, tanto pública como privada, de EAPI en las áreas rurales alertando de la necesidad de una evaluación continua en este sector y estableciendo estrategias viables a través de las redes y servicios existentes al respecto¹⁰⁹².

La *Children Act* de 2004 apuntaba hacia un aumento máximo de las oportunidades y una disminución de los riesgos al mínimo para todos los niños y personas jóvenes, integrando los servicios más eficazmente alrededor de las necesidades

¹⁰⁹¹ EURYDICE: *United Kingdom. National summary sheets on education systems in Europe and ongoing reforms. Op. Cit.*, p. 5 y p. 11.

¹⁰⁹² BERTRAM, T. y PASCAL, C.: *The OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care: Background Report for the United Kingdom. Op. Cit.*, p. 48-49.

de niños, personas jóvenes y familias¹⁰⁹³. De este modo, en los años recientes, el gobierno ha publicado varios documentos políticos que reflejan la prioridad de las diferentes fases o áreas de educación y que, en muchos casos, han llevado a la introducción de nueva legislación. Estas áreas importantes de debate y desarrollo incluyen, entre otros¹⁰⁹⁴, el Libro Verde *Every Child Matters* (ECM)¹⁰⁹⁵ que el Gobierno publicaba en 2003 como una propuesta a través de un conjunto de medidas para reformar y mejorar la atención y educación infantil. Este libro verde era la base de la *Children Act* de 2004 partiendo de la importancia del enfoque para integrar los servicios de atención infantil y centrarlos más eficazmente alrededor de las necesidades de niños, personas jóvenes y familias¹⁰⁹⁶. En cualquier caso, la implementación de la *Children Act* de 2004 en la base nacional y para construir el cambio en los programas locales fue en 2007 con la publicación del *Children's Plan*¹⁰⁹⁷, partiendo de la visión a largo plazo del gobierno para mejorar las escuelas y los servicios de apoyo integrados disponibles para las familias hasta el 2020. Los elementos importantes del plan incluyen asegurar su implementación desde el centro de comunidades, y eso implica a los padres, las escuelas, los servicios de salud, así como los otros servicios para niños que ayudan a superar las barreras al aprendizaje, la salud y el bienestar de cada niño.

En cuanto al acceso de las niños identificados como *SEN*, el libro verde *Excellence for All Children: Meeting Special Needs' identified*¹⁰⁹⁸ enfatizaba la importancia de una identificación temprana y apropiada intervención precoz para mejorar las perspectivas de futuro de dichos niños y reducir la necesidad de una intervención posterior más costosa. Otra medida destacable del gobierno británico es el *Inclusion Development Programme* (IDP), establecido para los niños con necesidades educativas especiales, con su desarrollo entre 2008 y 2011, como parte de la estrategia

¹⁰⁹³ EURYDICE: *United Kingdom. National summary sheets on education systems in Europe and ongoing reforms*. EURYDICE, junio 2009. www.eurydice.com (Consultado en julio 2009). P. 11.

¹⁰⁹⁴ *Ibidem*, p. 3.

¹⁰⁹⁵ HM Treasury: *Every Child Matters. England*. TSO, 2003. <http://www.dfes.gov.uk/everychildmatters/pdfs/EveryChildMatters.pdf> (Consultado en febrero de 2006).

¹⁰⁹⁶ DFES: *Removing Barriers to Achievement: The Government's strategy for SEN*. London. DFES, 2004. <http://www.standards.dcsf.gov.uk/eyfs/resources/downloads/removing-barriers.pdf> (Consultado en diciembre 2006).

¹⁰⁹⁷ DCSF: *The Children's Plan: Building Brighter Futures*. London. TSO, Department for Children, Schools and Families (DCSF), 2007. http://www.dfes.gov.uk/publications/childrensplan/downloads/The_Childrens_Plan.pdf (Consultado en noviembre de 2008).

¹⁰⁹⁸ BERTRAM, T. y PASCAL, C.: *The OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care: Background Report for the United Kingdom*. Op. Cit., p. 48.

*Removing barriers to achievement: the Government's strategy for SEN*¹⁰⁹⁹. De este modo, se establece el *Early Support Programme* para facilitar el desarrollo de servicios integrados de apoyo para los profesionales y las familias de los niños con necesidades educativas especiales durante su primera infancia, así como dispone el apoyo para sus necesidades comunicativas y lingüísticas¹¹⁰⁰. Del mismo modo, se evidencia una escasa referencia explícita de la educación de los derechos humanos en el currículum¹¹⁰¹. Asimismo, el EYFS establece la obligación de todos los profesionales de EAPI de disponer y asegurar la igualdad de oportunidades para niños entre 0 y 5 años de modo que se atienda de manera individualizada a su aprendizaje ayudando a superar las barreras existentes, identificando y alertando de las dificultades en colaboración con otras agencias, si es necesario, y alentando a los niños¹¹⁰².

Con todo, cabe destacar que se siguen identificando formas de exclusión, cada vez crecientes, de los grupos minoritarios como los niños de minorías étnicas o itinerantes, con discapacidad, así como de origen inmigrante o refugiados¹¹⁰³. En cuanto a los niños de minorías étnicas y bilingües, el 6% de la población británica está compuesta por minorías étnicas (el esp. Londres, Midlands Oriental dónde la proporción pueda subir a 15%) y la investigación indica que los niños de inmigrantes presentan serias proporciones de fracaso escolar en la educación, las políticas, por lo que prevenir la discriminación y el racismo se han convertido en objetivos muy importantes, junto con la inversión muy significativa realizada en el programa *Sure Start* para las familias perjudicadas y sus niños de 0-4 años. Para los grupos comunitarios también se posibilita la educación en sus propios idiomas, de modo que las materias comunes son en inglés y otras clases para los niños de los grupos de minorías étnicas son en sus propios idiomas. Si bien, las políticas de inmigración y nacionalidad son responsabilidad del gobierno británico, el derecho a la educación es aplicable a cualquier niño residente en el país con independencia del estatus migratorio del niño o los derechos de residencia. En RU se

¹⁰⁹⁹ DFES: *Removing Barriers to Achievement: The Government's strategy for SEN*. *Op. Cit.*, p. 3.

¹¹⁰⁰ DCSF: *The Inclusion Development Programme. Supporting children with speech, language and communication needs: Guidance for practitioners in the Early Years Foundation Stage*. DCSF, 2008. <http://www.standards.dcsf.gov.uk> (Consultado en enero de 2009). Pp. 4-6.

¹¹⁰¹ PAYNE, L.: "So How Are We Doing? A Review of the Concluding Observations of the UN Committee on the Rights of the Child: United Kingdom". *Children in Society*, vol. 17, 2003. Pp. 71-74.

¹¹⁰² DCSF: *Statutory Framework for EYFS*. *Op. Cit.*, p. 9.

¹¹⁰³ BRITISH EDUCATIONAL RESEARCH ASSOCIATION EARLY YEARS SPECIAL INTEREST GROUP (BERA-SIG): *What do we know about Teaching Young Children?* Southwell Notts, 2003. <http://www.bera.ac.uk/files/2008/09/eyyrsp1.pdf> (Consultado en diciembre de 2006).

establece una categorización étnica basada en los censos de población y los escolares para evaluar los resultados alcanzados por minorías étnicas (con propósito educativo general de las políticas educativas de Inglaterra y Gales, cualquier alumno que no sea registrado como blanco británico como categoría es considerado como parte de un grupo étnico minoritario) tanto en el nivel del centro escolar como de las LA's y de las autoridades nacionales para ofrecer apoyo a las dos anteriores. Las subcategorías en las que se agrupan estas minorías varían según el país del reino, pero en Inglaterra y Gales, a modo de ejemplo, se clasifican en las siguientes: blanco, mixta, asiática o asiática británica, negra o negra británica, china y otras procedencias étnicas¹¹⁰⁴.

Por lo que respecta a las medidas específicas para los niños *SEN* y sus familias, están mayoritariamente orientadas a la educación obligatoria sin que existan directrices prescriptivas en el ámbito nacional (como por ejemplo, disminución del número de alumnos del grupo o aumento del personal de apoyo o refuerzo) para los menores de 5 años que pertenecen a alguno de los distintos grupos abordados¹¹⁰⁵. Es decir, tal y como se ha expuesto a lo largo de este apartado dedicado al país sajón, las actuaciones se presentan tan diversificadas como la provisión de EAPI con algunos servicios más sensibles y adaptados para abordar esta cuestión como los que dependen de fondos públicos. Si bien, más allá de los centros, servicios y programas revisados, existe un tipo de servicio que cabe destacar por su especificidad conocido como los *Opportunity Groups*, ofertados por los servicios sociales y/o sanitarios junto con las autoridades locales, donde los niños identificados como *SEN* disfrutaban de sesiones sistemáticas y con carácter gratuito de apoyo adicional para facilitar su entrada en la escolarización obligatoria, de modo que la financiación permite frecuentemente una asistencia específica para cada niño de manera individual (con profesores y asistentes con una formación específica y una ratio muy favorables de un adulto cada cuatro niños)¹¹⁰⁶.

¹¹⁰⁴ EURYDICE: *Integrating Children into Schools in Europe. Country Reports, UK. Op. Cit.*, pp. 3-4.

¹¹⁰⁵ MINISTRY OF EDUCATION: *UK National Report to the International Bureau of Education for the 48th International Conference on Education 2008. United Kingdom, 2008.* http://www.ibe.unesco.org/National_Reports/ICE_2008/uk_NR08.pdf (Consultado en septiembre de 2008). Pp. 4-5.

¹¹⁰⁶ BERTRAM, T. y PASCAL, C.: *The OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care: Background Report for the United Kingdom. Op. Cit.*, p. 26.

Capítulo 12. ESPAÑA.

España es un país soberano miembro de la Unión Europea que tiene una extensión de 504.645 km² y el total de población censada en España, a 1 de enero de 2008, era de 45.283.529¹¹⁰⁷. La población de España en 2004 superaba los 43.200.000 habitantes, con una densidad demográfica media de 85 hab/km² y la población urbana ha aumentado en las últimas décadas hasta alcanzar en la actualidad más del 77%¹¹⁰⁸. Actualmente, España disfruta de una esperanza de vida de 80,5 años, con una tasa de fertilidad de 1,35¹¹⁰⁹ y su IDH es de 0,949¹¹¹⁰. En 2006 9,1% de la población habitante en España era de origen extranjero, pero no estaba distribuida de forma homogénea¹¹¹¹.

España, oficialmente Reino de España, está constituido como una monarquía parlamentaria en Estado social y democrático de Derecho, con un monarca hereditario que ejerce como Jefe de Estado — el Rey de España —, y un parlamento bicameral, las Cortes Generales. El poder ejecutivo lo forma un Consejo de Ministros presidido por el Presidente del Gobierno, que ejerce como Jefe de Gobierno. El poder legislativo se establece en las Cortes Generales, que son el órgano supremo de representación del pueblo español. Las Cortes Generales se componen de una cámara baja, el Congreso de los Diputados con 350 miembros elegidos por votación popular para servir en legislaturas de cuatro años, y una cámara alta, el Senado que cuenta actualmente con 259 escaños, también, por periodos de cuatro años. El poder judicial está formado por el conjunto de Juzgados y Tribunales, integrado por Jueces y Magistrados, que tienen la potestad de administrar justicia en nombre del Rey. España adopta como forma política la Monarquía parlamentaria y se organiza territorialmente en Comunidades Autónomas, modificándose así la anterior organización territorial centralista propia del régimen dictatorial. En los años 80 se produjeron dos importantes acontecimientos que han marcado profundamente el posterior desarrollo político y social español: la incorporación de España a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en

¹¹⁰⁷ WORLD BANK: *World Bank Development Indicators*. World Bank, 2006. <http://www.worldbank.org> (Consultado en marzo de 2008).

¹¹⁰⁸ INE: *Movimiento natural de la Población*. INE, 2004. <http://www.ine.es> (Consultado en diciembre 2006).

¹¹⁰⁹ OECD: *Family Policy Database*. OECD, 2007. <http://www.oecd.org/els/social/family/database> (Consultado en octubre de 2008).

¹¹¹⁰ NACIONES UNIDAS: *Human Development Report*. http://hdrstats.undp.org/en/countries/country_fact_sheets/cty_fs_ESP.html (Consultado en abril de 2008).

¹¹¹¹ INE: *Population and territory*. *Op. Cit.*, p. 8.

1984, y la adhesión a las Comunidades Europeas en 1985. Por lo que respecta al panorama político interior, desde las primeras elecciones democráticas tras la dictadura franquista, en 1977, que llevaron al gobierno a la Unión de Centro Democrático (UCD) entre 1977 y 1982, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) ha ocupado el poder durante la mayoría de las legislaturas, con excepción de las dos entre 1996 y 2004 que gobernó el Partido Popular (PP). En la actualidad, el PSOE (integrado en la Internacional Socialista), el PP (perteneciente a la Internacional Demócrata Cristiana) e Izquierda Unida (que forma parte del Partido de la Izquierda Europea) representan la mayoría parlamentaria. Además de los partidos de ámbito estatal, diversas formaciones políticas de carácter regional cuentan también con representación parlamentaria, si bien PSOE y PP se reparten casi el 90% de los escaños en el Congreso de los Diputados.

España, como un país formalmente unitario pero con un “Estado de Autonomías”, funciona en la actualidad como una federación descentralizada de comunidades autónomas, cada una de ellas con diferentes niveles de autogobierno. Las diferencias dentro de este sistema se deben a que el proceso de traspaso de competencias del centro a la periferia fue pensado en un principio como un proceso asimétrico, que garantizase un mayor grado de autogobierno sólo a aquellas comunidades que buscaban un tipo de relación más federalista con el resto de España — *comunidades autónomas de régimen especial* — (Andalucía, Cataluña, Galicia, Navarra y País Vasco), con el resto de comunidades autónomas — *comunidades autónomas de régimen común* — disponiendo de un menor autogobierno. Sin embargo, estaba previsto que a medida que fueran pasando los años, estas comunidades fueran adquiriendo gradualmente más competencias. Hoy en día, España está considerada como uno de los países europeos más descentralizados, ya que todos sus diferentes territorios administran de forma local sus sistemas sanitarios y educativos, así como algunos aspectos del presupuesto público; algunos de ellos, como el País Vasco y Navarra, además administran su financiación pública sin casi contar (a excepción del cupo) con la supervisión del gobierno central español. España es una nación organizada territorialmente en 17 comunidades autónomas y 2 ciudades autónomas. El Título VIII de la constitución establece la organización territorial del Estado en municipios, provincias y comunidades autónomas, éstas con competencias para gestionar sus propios intereses con un amplio nivel de autonomía, poderes legislativos, presupuestarios, administrativos y ejecutivos en las competencias exclusivas que el

Estado les garantiza a través de la Constitución y de cada Estatuto de autonomía. Aunque Navarra no se constituyó propiamente en Comunidad Autónoma, siendo una Comunidad Foral, y no habiendo desarrollado un Estatuto de Autonomía, sino que articulando una mejora de sus fueros tradicionales, es considerada comunidad autónoma a todos los efectos, según la interpretación del Tribunal Constitucional.

Tradicionalmente España ha sido un país agrícola, pero desde mediados de la década de 1950 el crecimiento industrial fue especialmente rápido y alcanzó pronto un mayor peso que la agricultura en la economía del país, representando hoy uno de los mayores productores de Europa occidental. Una serie de planes de desarrollo, que se iniciaron en 1964, ayudaron a expandir la economía, pero a finales de la década de 1970 comenzó un periodo de recesión económica a causa de la subida de los precios del petróleo, junto a un aumento de las importaciones con la llegada de la democracia y la apertura de fronteras. Posteriormente, el gobierno incrementó el desarrollo de las industrias del acero, astilleros, textiles y mineras. Durante el periodo de democratización se produjo una profunda modernización de la economía y la sociedad españolas, caracterizada por las reconversiones industriales y la sustitución del modelo económico tardofranquista por otro de corte más liberal. Sin embargo, al mismo tiempo, hubo también una situación de elevado desempleo y hacia el final del mismo se produjo un importante estancamiento económico, que no iniciaría su recuperación hasta 1993 — cuando la tasa de desempleo descendió del 23% al 15% —. Es un hecho asumido que el desempleo representa un problema estructural que el país viene arrastrando, si bien la crisis actual ha provocado que vuelva a alcanzar a un 15,6% de la población¹¹¹². Cabe destacar que los primeros años de los gobiernos democráticos afrontaron una fuerte reestructuración industrial del modelo económico heredado del franquismo — básicamente pro *familista* — paralela a la destrucción de puestos de trabajo y a la emergencia del desempleo que, en los años 80, alcanzó máximos históricos con tasas del 20 por ciento. Como resultado del legado político, en la agenda del Estado democrático se deja de incluir a la familia, de tal modo que en el Estado del bienestar español hay que advertir que los derechos de ciudadanía se adquieren principalmente a

¹¹¹² EUROSTAT: *Euro area unemployment up to 8.5%*. EUROSTAT, 2009. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/09/79&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (Consultado el 2 abril de 2009).

partir de la relación del individuo con el mercado laboral (derechos contributivos), con la existencia de un escaso desarrollo de los servicios de cuidados y para la familia¹¹¹³.

El 1 de enero de 1986 España ingresó como miembro de pleno derecho en la Unión Europea y desde entonces las políticas económicas han evolucionado en función de esta gran organización supranacional. El euro, moneda oficial desde 1999, se convirtió en la moneda de cambio oficial el 1 de enero de 2002, reemplazando a la peseta. Entre 1993 y 2007 se produjo una importante expansión de la economía española, basada fundamentalmente en el sector de la construcción, que quedó amenazada por las consecuencias globales de la crisis hipotecaria de 2007 y la crisis bursátil de enero de 2008. España es actualmente la octava potencia económica mundial y ha llegado a ser la séptima, según el PIB nominal. Así, en 2006 el PIB per cápita llegaba a alcanzar 22.152 euros según los indicadores económicos del INE. En la actualidad, la terciarización de la economía y de la sociedad española queda clara tanto en el producto interior bruto (con una contribución del 67% 2005) como en la tasa de empleo por sectores (65%) y los ingresos obtenidos por el turismo permiten equilibrar la balanza de pagos. En 2005 la población activa española estaba formada por unos 21 millones de personas y la tasa de desempleo registrada en 2004 era del 11%. España forma parte de organizaciones globales como las Naciones Unidas, la Organización del Tratado del Atlántico Norte y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico; continentales como la Unión Europea, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, el tratado de la Unión Europea Occidental y de la Agencia Europea de Defensa; y organizaciones que estrechan lazos históricos y culturales del vínculo trasatlántico como Unión Latina, Comunidad Iberoamericana de Naciones, etc.

De acuerdo a la Constitución Española, el castellano o español es la lengua oficial del Estado común de todos los españoles junto a otras lenguas co-oficiales en sus respectivas comunidades autónomas conforme a sus Estatutos de autonomía. Las modalidades lingüísticas de España son uno de sus patrimonios culturales, objeto de especial respeto y protección. Así, se hablan otras lenguas que pueden ser oficiales en sus regiones de acuerdo con la Constitución o los Estatutos de Autonomía de cada Comunidad Autónoma y que, ordenadas por número de hablantes, estas lenguas son:

¹¹¹³ GONZÁLEZ LÓPEZ, M. J.: *Servicios de atención a la infancia en España*. Documento de trabajo 1/2003. Fundación Alternativas, 2003. Pp. 19-20.

Catalán, Gallego, Euskera y Occitano, oficial en Cataluña. También se hablan una serie de lenguas o dialectos románicos que, sin ser oficiales, España ratificó el 9 de abril de 2001 la Carta Europea de las Lenguas Minoritarias o Regionales del Consejo de Europa.

12.1 El sistema de bienestar español.

12.1.1 El modelo de bienestar español y sus políticas familiares.

El Estado de bienestar español es una construcción histórica relativamente joven en el sentido de que fue durante la década de los años sesenta del siglo pasado y hasta la transición política en 1977 que se asentaron las bases económicas e institucionales del actual modelo en nuestro país. El período 1977-1990 fue testigo de un largo e intenso proceso de reformas, ahora bien, el resultado fue la creación de un Estado de bienestar de universalización incompleta y de relativa baja intensidad protectora. De hecho, se considera que el modelo inicial de bienestar español era ampliamente *bismarckiano* con el gasto concentrado en las pensiones y un escaso desarrollo de los servicios públicos¹¹¹⁴. Por lo que respecta a las políticas dirigidas a ayudar a las familias en España, aunque con la democracia se incorpora la idea de igualdad entre hombre y mujer y la de igualdad de derechos para todos los ciudadanos, lo cierto es que este apoyo ha sido residual comparado con el que han concedido otros países de la Unión europea a sus familias. La familia prácticamente desapareció de la agenda política como consecuencia del énfasis de la familia tradicional durante el régimen franquista, de manera que, desde la transición democrática hasta finales de los noventa, la política familiar no ha estado considerada en España de manera explícita en la construcción del Estado de bienestar¹¹¹⁵. Igualmente, desde el término de la dictadura franquista hasta la actualidad más reciente las políticas pronatalistas se han asociado a medidas y símbolos del régimen fascista, dada la trascendencia de la misma en sus programas, de modo que, en muchas ocasiones, han sido evitadas. Este es un hecho muy llamativo desde el movimiento feminista que se ha centrado en nuestro país, básicamente, en las políticas de igualdad, relegando las esferas de la maternidad y el cuidado infantil y familiar, tan

¹¹¹⁴ COUSINS, M.: *European Welfare States. Comparative Perspectives. Op. Cit.*, p. 144.

¹¹¹⁵ BULLETT, C. y PARELLA, S.: "Polítiques de serveis a les famílies: residualitat pública en un context cultural "familiarista"". En GOMÀ, R. y SUBIRATS, J.: *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)*. Vol. I: Autonomia i Benestar. Barcelona. Universitat de Barcelona i Universitat Autònoma de Barcelona, 2001. Pp. 221-243.

enfanzados durante la dictadura como principal función de la mujer, a un segundo plano¹¹¹⁶. A partir de mediados de los noventa se inicia un complejo proceso de contención en el crecimiento del gasto social, un avance de la privatización en el campo de los servicios y un cuestionamiento ideológico relativo a favor de la sociedad civil de las oportunidades. Este déficit de nuestro Estado de bienestar se ha hecho más visible a medida que las prácticas familiares han ido cambiando, si bien hacia finales de los años noventa se registró un interés por la familia que tuvo mucho que ver con la preocupación por las bajas tasas de natalidad y el aumento de la dependencia ligada al envejecimiento poblacional, así como con la constatación de la progresiva incorporación de la mujer al mercado laboral¹¹¹⁷. Con todo, las reformas del Estado de bienestar en España desde la transición política han venido determinadas por el ciclo político electoral en gran medida, y éste, a su vez, ha estado condicionado por la creciente estabilidad de la universalización incompleta del Estado de bienestar¹¹¹⁸.

El rasgo estructurante de la “lógica de bienestar” española es el papel desarrollado por la familia, así como la interacción de éste con el Estado y los poderes públicos de un parte, y las instituciones de la sociedad civil de otra parte que distingue el funcionamiento de los sistemas de bienestar de Europa del Sur¹¹¹⁹. A pesar de que en este modelo las tasas de actividad femenina son todavía menores que en el resto de Europa, los mayores incrementos se han producido, precisamente, en países del modelo mediterráneo de bienestar como el nuestro¹¹²⁰. Tales cambios, lejos de alterar sustancialmente el precario equilibrio de bienestar existente, parecen haber favorecido la transición de un modelo familiar tradicional del “varón sustentador” a otro de

¹¹¹⁶ VALIENTE, C.: “The value of an Educational Emphasis: Child Care and Restructuring in Spain since 1975”. En MICHEL, S. Y MAHON, R.: *Child Care Policy at the Crossroads. Op. Cit.*, pp. 61-65.

¹¹¹⁷ BRULLET, C. y TORRABADELLA, L.: “Infants i families. Situacions i condicions de vida”. En GÓMEZ-GRANELL, C., GARCIA-MILÀ, M., RIPOL-MILLET I PANCHON IGLESIAS, C.: *La infància i les famílies als inicis del segle XXI. Informe 2002*. vol. 1. Barcelona. Institut d’Infància i Món Urbà (CIIMU), 2002. Pp.170- 198.

¹¹¹⁸ RODRÍGUEZ-CABRERO, G., ARRIBA, A. y MARBÁN, V.: *Reformas del bienestar en España: Informe basado en mapas de políticas públicas* (Informe provisional). Madrid. Dirección General de Investigación, Comisión Europea, 31 de Julio, 2003. Pp. 42-43.

¹¹¹⁹ SALIDO, O. y MORENO, L.: “Bienestar y políticas familiares en España”. *Política y Sociedad*, vol. 44, no. 2. *Op. Cit.*, pp. 101. 114.

¹¹²⁰ EUROSTAT: *Expenditure and receipts. Data 1994-2002*. Luxemburgo. European Social Statistics, 2005. <http://epp.eurostat.cec.eu.int/> (Consultado en diciembre de 2007).

“solidaridad familiar y de parentela” en el que la familia sigue constituyendo el principal recurso en la doble responsabilidad laboral y familiar¹¹²¹.

Cuando se analizan las prestaciones familiares públicas, en las que España se encuentra en la cola de la UE, se constata como una de las grandes insuficiencias del Estado del bienestar español bien conocidas se da en los servicios de ayuda a la familia, incluyendo guarderías, servicios domiciliarios para personas de la tercera edad y personas con discapacidades y otros servicios para estos grupos vulnerables de nuestra población, tal como residencias o centros de día, pues las deficiencias son enormes¹¹²². Una situación igualmente deficitaria se encuentra en los servicios para la infancia al revisar el porcentaje de infantes de 0 a 3 años que están atendidos en centros de financiación pública. El hecho de que existan vacíos en el sistema público de provisión de facilidades para el cuidado diario de los infantes entre 0-3 años es uno de los obstáculos para la reconciliación entre el trabajo y la familia en España. Ante esta situación, las madres trabajadoras con hijos a cargo han de recurrir a la provisión privada de servicios o a las redes de solidaridad tradicional¹¹²³. La descripción de esta realidad contribuye a explicar una situación propia de la mayoría de los países del Sur de Europa que responden al modelo de “política familiar mediterráneo”¹¹²⁴. En los países que se incluyen dentro de este modelo (España, Italia, Grecia y Portugal), se enfatiza el peso de las familias como proveedoras del bienestar de sus miembros precisamente por la falta de una política familiar que responda a las necesidades de la ciudadanía¹¹²⁵. Estas estrategias y prácticas de micro solidaridad privada han reforzado coyunturalmente las bases culturales del régimen de bienestar mediterráneo, generando una especie de circularidad ante la falta de medidas y ausencia de demandas sociales de las mismas¹¹²⁶.

¹¹²¹ FERNÁNDEZ-CORDÓN, J. A. Y TOBÍO, C.: *Conciliar las responsabilidades familiares y laborales: políticas y prácticas sociales*. Documento de trabajo, no. 79/2005. Madrid. Fundación Alternativas, 2005. P. 30.

¹¹²² EUROPEAN COMMISSION: “Resolution on the Commission report to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Social Protection in Europe 1997” (A4-0099/99).

¹¹²³ FLAQUER, LI.: *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Op. Cit., p. 13.

¹¹²⁴ FLAQUER, LI.: “Is there a Southern European model of family policy?” En PFENNING, A.A. y BAHLE, T. (eds.): *Families and family policies in Europe*. Frankfurt. NY: P. Lang, 2002. Pp. 15-33.

¹¹²⁵ FLAQUER, LI. y OLIVER, E.: “Polítiques de suport a las families”. GÓMEZ-GRANELL, C., GARCIA-MILÀ, M., RIPOL-MILLET I PANCHON IGLESIAS, C.: *La infancia i les families als inicis del segle XXI. Informe 2002*. vol. 1. Op. Cit., p. 303.

¹¹²⁶ FLAQUER, LI.: “Medidas públicas y estrategias privadas”. *El País*, 5 de abril de 2004.

Las trascendencias de este déficit en los servicios de ayuda a la familia han sido y son enormes, especialmente en lo que a la mujer se refiere, encargada principal de proveer la gran mayoría de servicios a los ancianos, jóvenes, niños y personas con discapacidad, con muy pocos medios e infraestructuras que le ayuden. En otros países de tradición laica y de tradición socialdemócrata, la mujer tiene una red que le permite compaginar el trabajo familiar con el profesional, mientras la mujer española sigue dedicando largas horas a la semana al cuidado de los miembros de la familia, además de las horas que trabaja en el mercado laboral. Una consecuencia de esta sobrecarga familiar es la baja fertilidad de las mujeres en España que entre 1976 y 1986 experimentó el descenso más notable, llegando a situarse entre los países de más baja fecundidad y natalidad del mundo y siguiendo este curso, aunque con menor intensidad, hasta 1998¹¹²⁷. Si bien esta tendencia se invirtió a partir de 1999, cuando se inicia un aumento continuado pero moderado, constatándose en 2005 el crecimiento del número medio de hijos por mujer en España (llegando a la cifra de 1,35, bastante por encima de los 1,15 del año 1996), continua siendo inferior a la media europea¹¹²⁸.

Una implicación directa de este proceso es el aplazamiento de la maternidad, porque las políticas de apoyo a las familias o bien son insuficientes, o se orientan a la promoción del modelo tradicional que no responde a las demandas de la mujer de hoy¹¹²⁹. De este modo, el marcado descenso de la natalidad y la fecundidad entre 1976 y 1998 se acompaña, a partir del año 1981, de un aumento continuado de la edad media de la maternidad, de 28,21 en 1980 a 30,9 en 2005, de modo que las madres españolas tienen un perfil de mayor edad que en el resto de la UE¹¹³⁰. Asimismo, en los pasados años noventa y principios del siglo XXI han aparecido nuevas tendencias de cambio familiar en España ya presentes con anterioridad en algunos países europeos. Este es el caso del rápido incremento de los nacimientos fuera del matrimonio, pues, en sólo una década de 1995 a 2005, ha pasado del 11% al 26,6%, proporción que se ha ido incrementando aunque actualmente aún no llega a los niveles medios de la Unión

¹¹²⁷ ALLEN, T.: "A statistical illustration of the situation of women and men in the EU27". *Eurostat news release*, 32, 5 de marzo 2007.

¹¹²⁸ CIIMU: *La infancia en cifras 2006*. Colección Observatorio de la Infancia, no. 2. Madrid. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006. P.17.

¹¹²⁹ FLAQUER, LI.: "Political Intervention and Family Policy in Europe and the USA: Family Policy and the Maintenance of the Traditional Family in Spain". En CARLING, A., DUNCAN, S. y EDWARDS, R. (eds.): *Analysing Families: Morality and Rationality in Policy and Practice*. London. Routledge, 2002. Pp. 84-92.

¹¹³⁰ CIIMU: *La infancia en cifras 2006*. *Op. Cit.*, p. 23.

Europea¹¹³¹. Estos nacimientos fuera de matrimonio se producen, en su mayoría, en el marco de familias formadas por parejas de hecho o maternidades asumidas sin pareja, involuntaria o voluntariamente, exigiendo respuestas adaptadas a la nueva realidad.

Otra consecuencia de la sobrecarga de la mujer, en ausencia de los servicios de ayuda a la familia que permitan compartir los trabajos familiares con los profesionales, es la baja tasa de ocupación de la mujer en España en relación con el resto de la UE. De hecho, se sabe que alrededor del 26% de amas de casa que querían trabajar en el mercado laboral no pudieron debido a sus responsabilidades familiares, mientras que otro 12% dejó el trabajo debido a estas obligaciones y otro 12% tuvo que reducir la jornada laboral como resultado de los trabajos familiares¹¹³². Éste no ha resultado sólo un problema humano sino también económico dado que se considera que parte de la pobreza infantil española como país es el resultado del bajo porcentaje de población femenina que trabaja, pues es uno de los más bajos en la UE¹¹³³. A su vez, se considera que el empleo femenino, en el marco de la consecución del pleno empleo, se ha convertido en los últimos tiempos en un elemento clave para la sostenibilidad de los sistemas de protección social. Por todo ello, se ha dado un aumento de la presión sobre la demanda de empleo femenino y consiguientemente, de sus tasas de desempleo, coyuntura se interpreta, en algunos casos, como un problema de igualdad de oportunidades y, en otros, se afirma que la incorporación de la mujer al trabajo es un elemento de potencial económico y de consecución del pleno empleo y sostenimiento del sistema de protección. En cualquier caso, la consecución de la plena incorporación de las mujeres al trabajo plantea serios retos a un Estado de bienestar de tipo “mediterráneo” en el que la familia juega un papel esencial en la procura del bienestar de sus ciudadanos. Con todo, la realidad es que las familias españolas llevan a cabo estas tareas frente a la práctica ausencia de políticas o programas dirigidos a la protección de la familia, aunque verdaderamente se esté hablando del trabajo invisible que realizan las mujeres cuidando y atendiendo a los demás miembros¹¹³⁴.

¹¹³¹ *Ibidem*, p. 29.

¹¹³² NAVARRO, V.: “El Estado de Bienestar en Cataluña y en España”. *Revista de debat politic*. Fundació Rafael Campalans, primavera 2001. http://www.fundaciocampalans.com/archivos/revista/2_5.pdf Consultado en noviembre de 2007). P. 4.

¹¹³³ ESPING-ANDERSEN, G.: “Política familiar y la nueva demografía”. *Información Comercial Española, Consecuencias de la evolución demográfica en la economía*, no. 815, Mayo-Junio 2004. Pp. 45-60.

¹¹³⁴ RODRÍGUEZ-CABRERO, G., ARRIBA, A. y MARBÁN, V.: *Reformas del bienestar en España: Informe basado en mapas de políticas públicas. Op. Cit.*, pp. 42-43.

Todos estos cambios generan nuevas necesidades en las políticas y programas dirigidos tanto a la igualdad de oportunidades de las mujeres como a la conciliación familiar y laboral o al apoyo a la familia, que en nuestro país se han materializado en grandes planes de tipo plurianual¹¹³⁵. Desde 1988 se han elaborado cuatro Planes para la Igualdad de Oportunidades de mujeres y hombres (PIOM) inspirados en sus homónimos europeos. Estos Planes se orientaban a objetivos y principios de tipo general, proponiendo medidas de carácter transversal o interdepartamental, a través de distintas líneas de actuación¹¹³⁶. Además, la aprobación del “Informe sobre la situación actual de la familia en España” elaborado en el seno de la Comisión de Política Social y Empleo del Congreso de los Diputados en 1997, llevó al Gobierno Español a introducir una serie de medidas, como la Ley 39/1999, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras (Ley de Conciliación), y el *Plan Integral de Apoyo a la Familia* (PIAF, 2001-2004) aprobado por el Consejo de Ministros en noviembre de 2001. Por último, desde el 24 de Marzo de 2007, la nueva Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, ha modificado la regulación del sistema de licencias parentales y por motivos de cuidado familiar en España. La ley incluye un capítulo sobre conciliación de la vida laboral, personal y la familiar (artículo 44) que revisa los derechos actuales relativos a las licencias derivadas del nacimiento de un hijo o de la necesidad de cuidar a un familiar, orientando estas políticas hacia un reparto más equilibrado de las responsabilidades familiares entre las mujeres y los hombres¹¹³⁷.

Las transformaciones demográfico-familiares actuales requieren respuestas públicas y colectivas, pero una mayor igualdad entre hombres y mujeres repercute claramente en el planteamiento que deben adoptar las políticas públicas. En este proceso de cambio se están dando muchas dificultades sobre todo en aquellos países como el nuestro donde no se ha incentivado el debate entre la sociedad civil y la esfera política. La presencia creciente de la mujer en el mundo educativo y académico, la promoción en aumento de las mujeres jóvenes y adultas en el mundo laboral y la decisión y el control

¹¹³⁵ *Ibidem*, p. 44.

¹¹³⁶ RODRÍGUEZ-CABRERO, G., ARRIBA, A. y MARBÁN, V.: *Reformas del bienestar en España: Informe basado en mapas de políticas públicas*. Op. Cit., pp. 45-46.

¹¹³⁷ ESCOBEDO, A.: “Políticas de licencias parentales y de atención infantil para los menores de tres años y sus familias: el caso español en el contexto internacional”. En PAZOS, M. (dir.): *Economía e igualdad de género: retos de la Hacienda Pública en el siglo XXI*. Madrid. Colección: Estudios de Hacienda Pública. Instituto de Estudios Fiscales, 2008. Pp. 161-183. <http://www.ief.es/investigacion/Temas/AEscobedo.pdf> (Consultado en marzo de 2009). P. 172.

eficaz de las mujeres sobre su fecundidad son tres factores claves¹¹³⁸. Con todo, los motivos que se dan en la actualidad para legitimar la necesidad de impulsar políticas de apoyo a las familias en nuestro país son:

- La caída de la fecundidad, asociada a la relativa carencia de recursos por parte de muchas familias — pues las razones económicas y la importancia del trabajo femenino limitan la reproducción a soluciones de compromiso — y la necesidad de impulsar medidas para combatir el riesgo de exclusión y pobreza de gran parte de la población infantil y juvenil, tras el rejuvenecimiento de la población por la inmigración.
- Asimismo, una de las motivaciones del nuevo interés en la política familiar está siendo la preocupación por la combinación de la baja natalidad y la mayor esperanza de vida. El alargamiento de la esperanza de vida, el proceso de envejecimiento poblacional y el aumento de las dependencias físicas y psíquicas de las personas mayores suponen retos importantes para el sistema público de protección social.
- El apoyo a la familia se concibe también como una herramienta para impulsar la incorporación laboral de la mujer, ya se conciba como una fórmula de garantizar derechos de los individuos o, por el contrario, se contemplen las familias como sujetos de protección y derechos.
- Los cambios en el nivel de políticas públicas responden a las transformaciones sociales en los últimos años. Los nuevos modelos familiares tienen cada vez más legitimidad social y política, aunque el Estado de bienestar sigue articulándose en torno al modelo de cabeza de familia tradicional. Además, la individualización progresiva de las relaciones familiares y los derechos de ciudadanía repercuten en la configuración de las relaciones que se dan entre la familia y el Estado.

A grandes rasgos se puede decir que el objetivo de protección de la familia está cobrando protagonismo en la elaboración de políticas sociales orientadas hacia la mujer, lo que se materializa en la fórmula de la conciliación de la vida familiar y laboral, tanto en los planes de igualdad de oportunidades como en los de apoyo a la familia.

¹¹³⁸ FLAQUER, Ll. y OLIVER, E.: “Polítiques de suport a las famílies”. GÓMEZ-GRANELL, C., GARCIA-MILÀ, M., RIPOL-MILLET, I. y PANCHON IGLESIAS, C.: *La infancia i les famílies als inicis del segle XXI. Informe 2002*. vol. 1. *Op. Cit.*, p. 304-305.

12.1.2 Competencias legislativas y ejecutivas sobre el sistema de bienestar infantil.

La competencia de la política familiar, en lo que se refiere a la legislación civil, recae en el gobierno central, aunque también es importante analizar la intervención de las competencias autonómicas en este ámbito. El gobierno central también tiene la titularidad en legislación básica y en el régimen económico de la Seguridad Social, y gestiona las áreas importantes de la política familiar como son la política fiscal, los permisos laborales y los subsidios familiares. Por lo que respecta a los gobiernos autonómicos, y según la Constitución de 1978, pueden tener competencias plenas en el desarrollo de los servicios para las personas, familias y grupos.

De acuerdo con el artículo 148, la asistencia social es una competencia exclusiva de las comunidades autónomas, si bien los poderes relativos a la legislación básica y el régimen económico del sistema de seguridad social son atribuidos al Estado central. Es preciso recordar que el texto constitucional no define ni delimita específicamente ambas áreas de actuación (asistencia social y servicios sociales), además todas aquellas competencias no relacionadas con las “exclusivas” del Estado central pueden ser requeridas por las CCAA según su artículo 149. Así, dado el carácter flexible de las disposiciones constitucionales, las comunidades autónomas reclamaron en sus estatutos de autonomía un considerable número de servicios y funciones en las áreas de asistencia social, servicios sociales, desarrollo comunitario y atención primaria, promoción social y, en general, en las políticas del bienestar¹¹³⁹. De este modo, durante el decenio de los años noventa, las competencias ejecutivas para gestionar prácticamente todos los servicios sociales del sistema contributivo fueron transferidas a las CCAA. Durante el período 1982-1993, se establecieron los sistemas regionales de servicios sociales mediante iniciativas legislativas autonómicas, en las que las comunidades interpretaron extensivamente el concepto de asistencia social y asumieron implícitamente que los servicios sociales también eran una competencia “exclusiva” de las CCAA. Asimismo, se procuró desarrollar la idea de “agregado del bienestar”, incentivando la participación en la producción subsidiaria de servicios sociales por parte de organizaciones no lucrativas, subsidiadas mayormente por los poderes públicos autonómicos.

¹¹³⁹ MORENO, L.: “La «vía media» española del modelo de bienestar Mediterráneo”. *Papers* 63/64, 2001. Pp. 67-82.P. 77.

La mayoría de las políticas dirigidas a la familia han sido desarrolladas e implementadas por las CCAA, de modo que no ha existido un marco normativo básico en el conjunto de todo el Estado español hasta diciembre de 1997 que se elabora y pone en marcha el *Plan Integral de Familia*. Es el período que cubren los Gobiernos del Partido Popular cuando se recupera la agenda política de la familia y las políticas a ella dirigidas. El actual gobierno ha proseguido esta preocupación por las cuestiones sobre conciliación entre vida laboral y familiar, llevando a cabo la *Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres*. En la misma línea, fue aprobado el *Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (2006-09)*¹¹⁴⁰ “diseñado para el avance en la conciliación laboral y familiar y en el apoyo a las familias en el ejercicio de sus responsabilidades de crianza, cuidado y promoción del desarrollo personal y potencial de las capacidades de los niños y niñas”¹¹⁴¹. Este Plan ha obtenido un amplio consenso y ofrece, por primera vez, líneas estratégicas comunes de las políticas de infancia para las diferentes administraciones. Por último, la *Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a Personas en Situación de Dependencia*, aprobada a finales de 2006 con apoyo mayoritario de las principales fuerzas políticas parlamentarias, pretende consolidar el ‘cuarto pilar’ de servicios sociales del Estado del bienestar en España, reconociendo un nuevo derecho universal y subjetivo que garantiza atención y cuidados a las personas dependientes, entre las que finalmente figuran los menores de tres años, cubriendo las necesidades de sus familiares, especialmente para las mujeres¹¹⁴².

En cuanto al desarrollo de políticas para la primera infancia, como en otros países, fue un fenómeno relacionado con la Incorporación de la mujer al mundo laboral, ya que las madres necesitaban ayuda en el cuidado de sus hijos para ir a trabajar, y, así, surgen las guarderías, instituciones que carecieron en su mayoría de planteamientos educativos. Las *Escuelas de Miga* en Andalucía constituyen un claro ejemplo hacia finales del siglo XIX, así como las *Guarderías del Auxilio Social* al amparo de la *Sección Femenina* y representan esta fuerte vertiente asistencial en nuestro país¹¹⁴³. A principios de los años 70, los propios trabajadores de las guarderías infantiles, sentían la necesidad de cambiar estos centros, dando respuestas más acordes a las necesidades

¹¹⁴⁰ Aprobado en Consejo de Ministros de 16 de junio de 2006.

¹¹⁴¹ MTAS: *Programa Nacional de Reformas de España. Estrategia de Lisboa*. MTAS, 2005. <http://www.mtas.es/PNR.pdf>. (Consultado en enero de 2008).

¹¹⁴² SALIDO, O. y MORENO, L.: “Bienestar y políticas familiares en España”. *Política y Sociedad*, vol. 44., no. 2. *Op. Cit.*, p. 109-110.

¹¹⁴³ PELLICER, J.: *De la Guardería a la Escuela Infantil*. Pp. 3-8.

educativas de los niños y así nacen las Escuelas Infantiles, como otro servicio para la primera infancia con el objetivo prioritario de expandir la educación del niño de 0-6 años para desarrollar todas sus capacidades y posibilidades. Desde el punto de vista institucional, los servicios que acogieron a la primera infancia dependieron, básicamente, de iniciativas privadas, además de una minoría de centros dependientes del M.E.C. y las CCAA como organismos públicos que garantizaban el derecho a una educación pública. Los centros privados surgieron por iniciativa de la Iglesia, órdenes religiosas, cooperativas de maestros, de padres o simplemente de la empresa privada, en los que los padres financiaban todo o parte del coste escolar de sus hijos, dependiendo de los acuerdos con la Administración. En los centros públicos la enseñanza en el Nivel Preescolar fue gratuita, teniendo las mismas consideraciones que la E.G.B.

Las Guarderías eran centros de carácter asistencial, de baja calidad y con pocos recursos económicos. Según el momento histórico, cubrirían objetivos distintos: acoger las situaciones de orfandad, lucha contra la desnutrición y el hambre o bien se concebían como acción sustitutoria de la familia y más concretamente de la madre. Las Guarderías públicas eran gestionadas por el Estado y otras Instituciones públicas creadas por el Instituto Nacional de Asistencia Social y posteriormente serían transferidas a las Comunidades Autónomas. Tuvieron un carácter benéfico asistencial, trataban sin afán de lucro de cubrir situaciones de necesidad siguiendo las normas del organismo del que dependieran, y su organización desde el punto de vista práctico corrió a cargo del Reglamento Nacional del Trabajo para Guarderías, según la Orden Ministerial de 18 de Enero de 1972 (B.O.E. 29 de Enero de 1972). Esta orden dejaba a la ambigüedad el hecho de si estos centros eran educativos o meramente asistenciales; si bien en su artículo 10 consideraba que la maestra de Preescolar tenía la función de enseñar en las Guarderías, mientras que la figura de los cuidadores era contemplada como colaboradores de las maestras en clases y recreos. Igualmente, tampoco hacía referencia al tipo de enseñanza propia de las guarderías ni a los requisitos de apertura de una guardería. En general, la doble vía institucional de Educación Preescolar y Guarderías Infantiles, para niños de la misma edad, así como el conjunto de problemas derivados de orientaciones y valoraciones contradictorias desde los diversos departamentos de la misma Administración, provocaron un grave desconocimiento de las exigencias educativas de la primera infancia que, junto con la falta de planificación general y la escasez de recursos económicos, dificultaron una clara visión de ésta etapa.

La puesta en marcha de toda esta variedad de servicios era el resultado de una doble realidad: concienciación social y necesidad de servicios especiales para la infancia. Sin embargo, el vacío de disposiciones legales fue casi absoluto y, además, hubo poco control y vigilancia por parte de los poderes públicos para garantizar la calidad de los servicios ofertados, de igual modo que existieron dificultades para contabilizar el número de guarderías que funcionaban clandestinamente. Algunos Ayuntamientos ante esta grave situación, trataron de canalizar el control de las mismas creando Patronatos Municipales a la par que elaboraban sus propias normativas.

Con todo, la proliferación de centros en funcionamiento exigió la aparición de Órdenes Ministeriales complementarias, creando un mundo aislado y separado del Sistema Educativo. Posteriormente, fueron apareciendo otras órdenes ministeriales que complementarían la anterior¹¹⁴⁴, si bien todas ellas fueron defendiendo el carácter asistencial y de custodia de estos centros. Asimismo, se inició una política de subvención de guarderías privadas, para que cumpliesen fines de guarda y asistencia, ayudadas por el Fondo Nacional de Protección al Trabajo. También aparecerían diversos servicios locales para atender a la población infantil conocidos como Preescolar Na Casa (en diferentes ciudades españolas: Galicia, Asturias, Soria, etc.), Casa de los Niños (Comunidad de Madrid), Casas de Menores Protegidos, Escuelas Itinerantes, Experiencias de Preescolar en Granada, etc. Este tipo de Guarderías se vieron favorecidas con fondos de las entidades locales; bien de Ayuntamientos o Diputaciones, así como de ayudas del Plan de Inversiones de Protección al Trabajo, según la orden ministerial de 20 de Septiembre de 1974. Las Guarderías laborales, centros sin ánimo de lucro acogieron y cuidaron a los niños menores de seis años, hijos de la mujer beneficiaria de la Seguridad Social, según la normativa básica de Guarderías Infantiles Laborales, contenida en la Orden del Ministerio de Trabajo de 12 de Febrero de 1974 (B.O.E. 15 de Febrero de 1974) que fue posteriormente modificada por la orden de 12 de Febrero de 1974. Por su parte, la Orden Ministerial de 20 de Septiembre de 1974 ejecutó el Plan Nacional de Guarderías Infantiles, y el 25 de Noviembre de 1974 el Ministerio de la Gobernación convocaba la concesión de ayudas previstas en el Plan Nacional de Guarderías Infantiles. El Ministerio de Trabajo con fecha de 9 de Marzo de

¹¹⁴⁴ Como la del 21 de Septiembre de 1974 apareció la 0.31. de ayudas a Guarderías sin afán de lucro; el mismo año, el 4 de Noviembre de 1974 apareció la O. M. de Normativa Básica para Guarderías Laborales. Citado por CALVO RUEDA, C.: *La Educación Infantil en España. Planteamientos Legales y Problemática Actual*. Madrid. Universidad Complutense, 1994. P. 64-69.

1977 publicaba los procedimientos para solicitar las ayudas a Guarderías Infantiles previstas en el XIII Plan de Inversiones del Fondo Nacional de Protección al Trabajo contemplaba las guarderías laborales como “Los centros que sin ánimo de lucro, tengan por finalidad esencial la custodia y cuidado de los hijos de la mujer trabajadora por cuenta ajena, menores de seis años, durante la jornada de trabajo de aquella y, potestativamente, la educación preescolar de los mismos”¹¹⁴⁵. La creación de este tipo de guarderías de empresa corría a cargo de entidades públicas o privadas, pero el Ministerio de Trabajo asignaba una subvención a aquellas empresas que las instalaban. Si bien, en este apartado también se incluían las Guarderías asistenciales subvencionadas, independientes de entidades públicas y promovidas por la iniciativa privada. En todas ellas los padres pagaban un tercio del coste, la Dirección General de Servicios Sociales pagaba otro tercio y el restante corría a cargo de la empresa¹¹⁴⁶.

A pesar de que los inicios de la andadura democrática estuvieron marcados por la preocupación por conseguir la igualdad entre los sexos, especialmente en el ámbito laboral, desde 1975 la forma central del Estado para aprovisionar la atención de la primera infancia fue la oferta de programas de educación preescolar gratuitos para los niños mayores de 3 años bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación y Cultura. Igualmente, el resto de medidas de atención a la primera infancia en nuestro país fue poco estudiado y disperso, en la medida que ni si quiera se contaba con procesos de sistematización de datos¹¹⁴⁷. La redistribución de las antiguas competencias entre el gobierno central con sus ministros y los gobiernos de las 17 comunidades autónomas, que configuraban la nueva estructura Administrativa del país, provocó que los servicios de atención a la infancia y los órganos administrativos que se ocupaban de la igualdad de los derechos de la mujer pasaran a tener una nueva organización. En el año 1978 se crea en Madrid la Comisión de Guarderías del Gobierno Civil que redactó un modelo de interpelación al gobierno reflejando la realidad de las guarderías infantiles y, en mayo de ese mismo año, se dictaba un decreto que establecía los requisitos legales sobre edificios e instalaciones de Centros de Preescolar y E.G.B.

¹¹⁴⁵ LLORENTE, I.: “Las guarderías como centros educativos”. *Magisterio español* no. 10.437, *La Escuela en Acción*, Madrid, 1983. P. 28. Citado por CALVO RUEDA, C.: *La Educación Infantil en España. Planteamientos Legales y Problemática Actual*. Op. Cit., pp. 65-66.

¹¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 66.

¹¹⁴⁷ VALIENTE, C.: “The value of an Educational Emphasis: Child Care and Restructuring in Spain since 1975”. En MICHEL, S. Y MAHON, R.: *Child Care Policy at the Crossroads*. Op. Cit., p. 65.

De este modo, se constata cómo en nuestro país las medidas de desarrollo de la educación infantil no fueron concebidas para que los padres (fundamentalmente las madres) pudieran compatibilizar sus responsabilidades profesionales y familiares, en el marco de las políticas de igualdad de oportunidades de las mujeres¹¹⁴⁸. A partir de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre (Ley General de Ordenación del Sistema Educativo, LOGSE), se establece que el período 0-6 años de edad está comprendido dentro del ámbito del sistema educativo. Esta ley define la etapa educativa con carácter voluntario y la divide en dos ciclos: el primero, hasta los tres años de edad y el segundo, hasta los seis, en que empieza la educación obligatoria.

A pesar de que, en España, los niveles de escolarización para niños de 3-6 años no han sido nada malos en términos comparativos, en el caso de los servicios de guardería para los niños menores de 3 años la oferta se ha mantenido muy escasa, así como en el sector privado hasta hace relativamente poco tiempo donde ha aumentado como consecuencia de la demanda social provocada por el aumento del empleo materno y la falta de provisión pública. Así, mientras que las tasas de escolarización en centros públicos para niños de cuatro y cinco años han venido siendo bastante elevadas, en cambio el número de plazas para menores de tres años en centros públicos ha sido reducido, dado que el Ministerio de Educación, hasta hace bien poco, no gestionaba centros con clases para esos niños, puesto que su provisión se dejaba en manos de las autonomías, de las entidades locales o de la iniciativa privada y que se trata de servicios de pago en contraste con los ofertados en centros educativos públicos. En todo caso, son varios los factores que, además de la descentralización, explican esta falta de concreción y el voluntarismo de las medidas, como el papel cubierto por la familia tradicionalmente o el hecho de que los servicios requieran concreciones presupuestarias hasta ahora ausentes en los Planes Generales¹¹⁴⁹. Con todo, la provisión de estos centros ha llevado trayectorias diferentes en las distintas autonomías, integrándose en diversas

¹¹⁴⁸ ESCOBEDO, A.: "Leave policies and research in Spain". En MOSS, P. y WALL, K.: *International Review of Leave Policies and Related Research 2007* (Employment Relations Research Series No.80). Department of trade and industry, 2007. Pp. 246-259. <http://www.berr.gov.uk/files/file40677.pdf>. (Consultado en junio 2008).

¹¹⁴⁹ FLAQUER, LI. y OLIVER, E.: "Polítiques de suport a las famílies". GÓMEZ-GRANELL, C., GARCIA-MILA, M., RIPOL-MILLET, I. y PANCHON IGLESIAS, C.: *La infancia i les famílies als inicis del segle XXI. Informe 2002*. vol. 1. Op. Cit., p. 204.

administraciones (ayuntamientos, diputaciones, patronatos, etc.)¹¹⁵⁰. La regionalización de las políticas de los servicios sociales plantea numerosos problemas de eficiencia y equidad en el acceso y la calidad de la prestación territorial de tales servicios¹¹⁵¹. Así, tal proceso descentralizador se ha alineado con el principio de subsidiariedad imperante en el proceso de europeización, por lo que en los escenarios del desarrollo del bienestar en España el papel a desempeñar por las CCAA y los municipios ha sido y es, por tanto, fundamental actuando, al mismo tiempo, como negociadores y ejecutores de programas en muchos casos infradotados y de poca visibilidad para el conjunto ciudadano. Además, la actuación complementaria de las asociaciones del tercer sector depende en muchos casos de los recursos públicos transferidos localmente. En dicha situación, la sociedad civil local corre el riesgo de pasar de ser subsidiaria a estar subsidiada, donde los agentes sociales deben desplegar una capacidad doble de coordinación y supervisión. De los niveles de integración social alcanzados en los niveles más próximos al ciudadano ha dependido y dependerá, en gran parte, la renovación del pacto social para la futura legitimación del Estado de bienestar en España¹¹⁵².

12.1.3 Financiación y cobertura del sistema de bienestar infantil.

Se acaba de exponer cómo España, un Estado de composición plural, asistió durante la última parte del siglo XX a la federalización de su organización política territorial, siendo con la Constitución de 1978 el inicio del proceso de institucionalización de sus servicios sociales. Desde entonces hasta 1995, la descentralización de competencias del Estado de las Autonomías se ha traducido en una modificación sustancial de la participación de los tres niveles gubernamentales en el gasto público general¹¹⁵³. No obstante, la primera característica que define el Estado de bienestar español es su escaso desarrollo, el cual en lo referente a la protección social es uno de los problemas mayores existentes en España, generando grandes insuficiencias

¹¹⁵⁰ GURPEGUI, M.J., GAUNA, E. y AJANGUIZ, R.: "Ponencia sobre Educación Infantil". CONSEJO ESCOLAR DE ANDALUCÍA: *III Encuentros de Consejos Escolares Autonómicos y del Estado*. Granada 19, 20 y 21 de marzo de 1992. Pp. 1-38.

¹¹⁵¹ RICO, A., GONZÁLEZ, P. y FRAILE, M.: "Regional Decentralization of Health Policy in Spain: Social capital does not tell the Whole Store". En HEYWOOD, P.: *Politics and Policy in Democratic Spain: No longer Different? West European Politics* vol. 1, no. 4, octubre 1998. Pp. 180-199.

¹¹⁵² MORENO, L.: "La «vía media» española del modelo de bienestar Mediterráneo". *Papers* 63/64, 2001. Pp. 67-82.

¹¹⁵³ MORENO, L.: "Génesis y desarrollo del Estado de bienestar en España". *Revista Internacional de Sociología*, 6, diciembre 1993. Pp. 27-69.

que, junto con la evitación de su reconocimiento, dificultan enormemente su resolución. España se ha caracterizado por ser uno de los países que gasta menor proporción de su PIB de modo que constituye un sistema de bienestar poco eficaz en cuanto a su cobertura, pues más que ser poco generoso con los que acceden al sistema, el problema es que lo es para muy pocos¹¹⁵⁴. De este modo, en España, el Estado de bienestar todavía tiene características clasistas como resultado de que la transición política, en contra de lo que se ha dicho, no fue modélica¹¹⁵⁵.

Cuando se utilizan indicadores como el porcentaje del PIB en gasto social se enfatiza cómo España ha de ir hacia la convergencia social del promedio de la UE, es decir, ha de pasar de un 20,2% del PIB a un 27,8% de gasto social, invirtiendo la situación actual por la que el gasto social como porcentaje del PIB se ha ido reduciendo en lugar de incrementarse, aumentando la diferencia de nuestro gasto social per capita con la de los países con más sensibilidad social¹¹⁵⁶. El gasto social en España está mayoritariamente dedicado al pago de las pensiones y del desempleo, capítulos en los que la proporción supera ampliamente la media europea. De ese modo, el peso económico de las políticas familiares representa en nuestro país menos de la cuarta parte de la media en la UE de los quince, manteniéndose constante el reducido 0,5% del PIB a lo largo del periodo 1996-2002¹¹⁵⁷. Ha sido, además, el país donde las prestaciones sociales por hijo a cargo son menos generosas, especialmente desde la reforma de los subsidios familiares de 1990, que pasaron a pagarse con comprobación de recursos después de ser revalorizados y establecerse una modalidad no contributiva, convirtiéndose, de hecho, en prestaciones de carácter asistencial¹¹⁵⁸. Una de las consecuencias del carácter asistencial de las prestaciones familiares es que el grado de riqueza de las diferentes unidades territoriales influye en el nivel de cobertura de

¹¹⁵⁴ ESPINA, A.: "La vuelta del «hijo prodigo». El Estado de Bienestar español en el camino hacia la Unión Económica y Monetaria". *Política y Sociedad*, vol. 44, no. 2, 2007. Pp. 45-67.

¹¹⁵⁵ NAVARRO, V.: "El estado del bienestar en España". En NAVARRO, V. (coord.): *La situación social en España*. Programa en Políticas Públicas y Sociales-Universidad Pompeu Fabra, Fundación Francisco Largo Caballero y Biblioteca Nueva, 2005. <http://www.vnavarro.org/publiclib.htm> (Consultado en enero de 2006). Pp. 1 - 28.

¹¹⁵⁶ EUROSTAT: *Social Protection in Europe 2000*. EUROSTAT, 2000.

¹¹⁵⁷ EUROSTAT: *Expenditure and receipts. Data 1994-2002*. *Op. Cit.*, pp. 55-79.

¹¹⁵⁸ IGLESIAS DE USSEL, J. y MEIL LANDWERLIN, G.: *La política familiar en España*. Barcelona. Ariel, 2001. Pp.

aquellas¹¹⁵⁹. El capítulo de gasto donde la política familiar de nuestro país se encuentra en situación más favorable es la maternidad, pues de 1990 a 1997 España se dobló la proporción de recursos con respecto al PIB dedicados a la maternidad¹¹⁶⁰. Sin embargo, atendiendo a la evolución del gasto en centros de educación infantil como porcentaje del PIB en nuestro país, los recursos fueron casi insignificantes hasta el 1996 que se apreció un indicio de su aumento acabando el período con apenas el 0,10% del PIB¹¹⁶¹.

Una de las principales orientaciones de las políticas familiares son los servicios y recursos para las unidades familiares que pueden ser muy variados e implican la aportación de fondos públicos a las familias, prestados directamente por la administración pública (gratuitamente o como contrapartida del pago de una tasa) o por el mercado (de manera subvencionada o no). De la misma manera, estas medidas pueden ser asumidas por el sector informal (el voluntariado o la misma familia). En nuestro país el sistema de apoyo a las familias con hijos menores a cargo se complementa con las desgravaciones fiscales de modo que, según el nivel de renta de las unidades familiares, los hijos menores tienen derecho a gozar de las prestaciones de la Seguridad Social o bien de las deducciones fiscales. La evolución en España del importe de las prestaciones familiares y de las deducciones por descendientes respecto al total de beneficios obtenidos por las familias con hijos dependientes entre 1994 y 1997 muestra cómo disminuyó el volumen de las prestaciones a medida que aumentó el de las desgravaciones¹¹⁶², indicando hasta qué punto las prestaciones familiares, universales en la mayoría de países europeos y siendo el factor principal del esfuerzo de protección a los hijos menores, han ocupado un lugar cada vez más residual en España. A principios de los años noventa el importe de la deducción de los hijos era muy inferior a la prestación por hijos a cargo, a lo largo del siguiente decenio las deducciones se fueron actualizando, mientras que las prestaciones familiares se quedaron congeladas. Desde 1995, el importe de la deducción se incrementó en función del número de hijos de manera que en caso del cuarto hijo y los siguientes era un 45% superior al primero y segundo. El Gobierno Popular declaraba así su política fiscal para

¹¹⁵⁹ FLAQUER, LI. y OLIVER, E.: "Polítiques de suport a las families". GÓMEZ-GRANELL, C., GARCIA-MILÀ, M., RIPOL-MILLET, I. y PANCHON IGLESIAS, C.: *La infancia i les families als inicis del segle XXI. Informe 2002*. vol. 1. *Op. Cit.*, p. 324-326.

¹¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 321.

¹¹⁶¹ FLAQUER, LI. y OLIVER, E.: "Polítiques de suport a las families". GÓMEZ-GRANELL, C., GARCIA-MILÀ, M., RIPOL-MILLET, I. y PANCHON IGLESIAS, C.: *La infancia i les families als inicis del segle XXI. Informe 2002*. vol. 1. *Op. Cit.*, p. 314.

¹¹⁶² *Ibidem*, p. 329.

mejorar el tratamiento y la protección de la familia, con una orientación compensadora por los costes de las tareas de cuidado y crianza llevadas a cabo en el seno del hogar, a través de tres grandes apartados como las medidas de conciliación, las medidas fiscales y las ayudas para la infancia¹¹⁶³.

En concreto, en una profunda reforma fiscal llevada a cabo por dicho gobierno en 1998 (Ley 40/98 sobre IRPF) se introdujo el Mínimo Vital Personal y Familiar, definido como los gastos considerados necesarios para la satisfacción de las necesidades mínimas del contribuyente y sus miembros dependientes, y que se descontaba de la capacidad económica real de los sujetos. Así, se introducían las deducciones familiares, eliminando las anteriores a excepción de las destinadas a compra y rehabilitación de vivienda, y una desgravación por gastos de guardería bajo condición de recursos. Cabe recordar que el sistema fiscal español establecía ya una deducción de la cuota en la declaración de IRPF creada en 1992 por razón de gastos de custodia de niños menores de tres años cuyos padres trabajasen ambos fuera del hogar cifrada, hasta 1997, en un importe del 15% de las cantidades satisfechas, con un máximo de 25.000 pesetas anuales (aproximadamente 150 euros). En 1998 se actualizaron sus parámetros al alza con un 20% de los gastos, pero Ley del IRPF de 1998 suprimió esta deducción. Con esta Ley las disparidades entre las familias según su nivel de ingresos se hicieron aún más evidentes pues las desgravaciones familiares, calculadas desde la base imponible, eran más regresivas al aumentar su importe a medida que aumentaba el volumen de la renta. De esta manera, las familias obligadas a declarar — clase media y alta — recibían un tratamiento más favorable que las de condición más modesta, que solo se podían beneficiar de los subsidios familiares¹¹⁶⁴. A este respecto cabe recordar que en España, los subsidios familiares, aunque con un importe muy bajo, fueron universales hasta 1990, fecha en que fueron revalorizados, pero se convirtieron en prestaciones bajo condición de recursos. En la última década, las prestaciones familiares por hijo a cargo se han convertido en medidas de asistencia social¹¹⁶⁵. Con todo, tras las medidas de conciliación implementadas por el gobierno popular, como la ley de conciliación de 1999, se abrió un gran debate en torno al modesto avance de las mismas desde su

¹¹⁶³ SALIDO, O. y MORENO, L.: "Bienestar y políticas familiares en España". *Política y Sociedad*, vol. 44., no. 2. *Op. Cit.*, pp. 106-107.

¹¹⁶⁴ FLAQUER, LI.: *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. *Op. Cit.*, p. 153-154.

¹¹⁶⁵ FLAQUER, LI.: "Familia y Estado de bienestar en los países de la Europa del sur". *Papers* vol. 73, 2004. Pp. 27-58. P. 34.

entrada en vigor¹¹⁶⁶ y al hecho de que con todas estas disposiciones quedaba totalmente desvirtuada la reforma de los subsidios familiares de 1990, que pretendía favorecer a las familias de condición más modesta con hijos a cargo a base de dedicar más recursos y de la universalidad de las prestaciones¹¹⁶⁷.

Otra reforma del IRPF llevada a cabo en 2003 también incluía, entre otros aspectos, el aumento de las reducciones fiscales para compensar las rentas familiares en función de sus cargas, incorporando deducciones y beneficios por nacimiento de un tercer hijo y por la crianza y atención de hijos menores de 3 años. Así, una de las medidas de carácter fiscal fue la denominada paga para madres trabajadoras con hijos menores de tres años, introducida a través de la Ley de reforma parcial del IRPF acometida por el gobierno popular en 2002¹¹⁶⁸, y consistente en una ayuda de 100 € mensuales abonados directamente en la cuota líquida de la madre trabajadora durante los tres años posteriores al nacimiento del hijo (sin límite de nivel económico). Esta medida se consideró de finalidad escasamente definida puesto que, si para las familias de menores ingresos difícilmente hacía posible financiar una guardería o una cuidadora privada, para los de más ingresos constituía un suplemento con escasos efectos sobre la conciliación¹¹⁶⁹. Contemplada como una medida de conciliación familiar, aunque su naturaleza era de índole fiscal y de ayuda económica a las familias, fue criticada por no superar el modelo convencional de organización de la responsabilidad familiar asumiendo que la mujer es la principal encargada. Asimismo, al ser aplicable sólo a un 53% de las madres trabajadoras con hijos menores (lo que representaba un total del 10% del total de las madres), los agentes sindicales criticaron su carácter sustituto del gasto social que se vio reemplazado, en gran medida, por desgravaciones y políticas fiscales que no beneficiaban por igual al conjunto de la sociedad¹¹⁷⁰. A todo ello se añadía una bonificación del 45% en la cuota de la Seguridad Social para las familias numerosas que

¹¹⁶⁶ MORENO, L.: *Bienestar y políticas familiares en España. Op. Cit.*, p. 108.

¹¹⁶⁷ FLAQUER, Ll. y OLIVER, E.: "Polítiques de suport a las families". GÓMEZ-GRANELL, C., GARCIA-MILÀ, M., RIPOL-MILLET, I. y PANCHON IGLESIAS, C.: *La infancia i les families als inicis del segle XXI. Informe 2002*. vol. 1. *Op. Cit.*, pp. 330-331.

¹¹⁶⁸ Real Decreto 27/2003 de 10 de enero de 2003 y Ley 46/2002 de 18 de diciembre.

¹¹⁶⁹ FERNÁNDEZ-CORDÓN, J. A. Y TOBÍO, C.: *Conciliar las responsabilidades familiares y laborales: políticas y prácticas sociales. Op. Cit.*, p. 22.

¹¹⁷⁰ SALIDO, O. y ARRIBA, A.: "Políticas a favor de las mujeres: igualdad de oportunidades y conciliación familiar y laboral". En RODRÍGUEZ CABRERO, G., ARRIBA, A., MARBÁN, V. y SALIDO, O.: *Actores sociales y Reformas de Bienestar*. Madrid. CSIC, Colección Politeya, 2005. Pp. 145-184.

contratasen a un cuidador, junto a una reducción fiscal de 1.200 euros de cuantía por hijo a cargo menor de tres años, según el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales¹¹⁷¹.

En este sentido, el Estado de bienestar español está fuertemente orientado hacia las transferencias monetarias, ofreciendo limitados servicios sociales en lo que respecta a la primera infancia o, precisando un poco más, para facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar de las mujeres y fomentar la participación de la mujer en el mercado laboral¹¹⁷². Además, dado que ni las bases de datos de Eurostat ni de la OCDE disponen de informaciones homologadas sobre las desgravaciones fiscales, resulta muy difícil establecer comparaciones internacionales¹¹⁷³. De este modo, existe una falta de claridad cuando se analizan las medidas que se han puesto en marcha bajo esta concepción. Las críticas a estas medidas aseguraban que se estaba produciendo una “sustitución del gasto social por las desgravaciones fiscales que benefician sobre todo a las rentas elevadas y a las empresas”. También se argumentaba que todas estas prestaciones sustituyen las subvenciones directas por deducciones fiscales, que eran aplicadas en las formas, consideradas por los expertos, más regresivas, sin tener en cuenta las desigualdades de renta de las familias. Muchas de estas medidas se orientan pues, a apoyar la crianza o el cuidado de las personas dependientes, es decir, a apoyar a la familia para que siga cumpliendo estas funciones en un marco de insuficiencia de servicios y, es más, la defensa de estas medidas a partir de argumentos demográficos incide en una visión de estas medidas como políticas pronatalistas¹¹⁷⁴. Así, se considera que se han recuperado los subsidios asociados a la natalidad, abolidos durante la primera etapa de la democracia, bajo la forma de cantidades pagadas de una vez por cada hijo a partir del tercero, siempre que se demuestre no tener recursos suficientes¹¹⁷⁵. La última medida, introducida por el actual gobierno socialista, se trata del polémico “cheque bebé” que se entrega a las familias por el valor de 2.500 euros con el nacimiento de un hijo.

¹¹⁷¹ PAZOS-MORÁN, M. (ed.): *Política fiscal y género*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales, 2005. P. 31.

¹¹⁷² VALIENTE, C.: “The value of an Educational Emphasis: Child Care and Restructuring in Spain since 1975”. En MICHEL, S. Y MAHON, R.: *Child Care Policy at the Crossroads*. Op. Cit., Pp. 57-70. P. 59.

¹¹⁷³ FLAQUER, LI. y OLIVER, E.: “Políticas de suport a las families”. GÓMEZ-GRANELL, C., GARCIA-MILÀ, M., RIPOL-MILLET, I. y PANCHON IGLESIAS, C.: *La infancia i les families als inicis del segle XXI. Informe 2002*. vol. 1. Op. Cit., p. 328.

¹¹⁷⁴ VALIENTE, C.: “Las políticas de cuidado de los niños a nivel nacional en España (1975-1996)”. *Papers. Revista de Sociologia*, no. 53, 1997. Pp. 101-136.

¹¹⁷⁵ SALIDO, O. y ARRIBA, A.: “Políticas a favor de las mujeres: igualdad de oportunidades y conciliación familiar y laboral”. En RODRÍGUEZ CABRERO, G., ARRIBA, A., MARBÁN, V. y SALIDO, O.: *Actores sociales y Reformas de Bienestar*. Op. Cit., p. 173.

Entre los últimos objetivos del gobierno está el de conseguir que un tercio de los niños de cero a tres años cuenten con plaza en un centro público en 2010 (frente al 21 por ciento actual), dando así cumplimiento al objetivo establecido en la Agenda de Lisboa. Para alcanzar esos mínimos, el Gobierno invertirá en los próximos cuatro años 1.087 millones de euros de forma compartida con las autonomías a través del llamado Plan Educa3, que aprobó el Consejo de Ministros el pasado 29 de agosto de 2008, y supone la creación de 300.000 nuevas plazas para niños de 0 a 3 años. Si bien la implementación de este plan en las correspondientes CCAA ha traído de nuevo la polémica a la agenda política en lo que respecta al uso de la asignación de dicho presupuesto. Un claro ejemplo, es el de la Generalitat en la Comunidad Valenciana, pues si debería usar el dinero procedente de Madrid para la construcción de centros públicos, parece ser que su destino será la puesta en marcha del bono para las familias, consistente en una serie de ayudas que se entregan directamente a los padres y que sirven para subvencionar el coste de las mensualidades durante el curso. La cantidad mensual de este bono infantil es de 295 euros por alumnos de 0 a 1 años, de 183 euros para el Segundo Curso y de 118 euros para los del tercer año. La Comunidad de Madrid también ha puesto en marcha los cheques-guardería, con los que pretende beneficiar a unas 28.000 familias de la región, en este caso la cuantía del cheque se calcula en función de la renta familiar¹¹⁷⁶.

12.1.4 Los servicios de atención de la primera infancia y conciliación de la vida laboral y familiar.

Uno de los rasgos que caracteriza al Estado español en relación a las políticas dirigidas a la infancia, así como a la conciliación de la vida laboral y familiar es su dispersión, tanto por la diversidad de iniciativas que las fundamenta como por la pluralidad de Administraciones competentes en la materia (estatal, autonómica y local) y la diversidad de departamentos para su puesta en práctica (Hacienda, Trabajo y Asuntos Sociales, Educación, etc.). Dentro del ámbito de actuación de las políticas familiares, se ha comprobado que destacan tanto las transferencias monetarias como las medidas adscritas a la conciliación de la vida laboral y familiar, que incluyen tanto

¹¹⁷⁶ ARCOS, A.: "El 50% de niños vascos de 0 a 3 tiene plaza, frente al 4% de asturianos". *MAGISNET*, no. 11801. 14. SEPT. 10 de septiembre 2008. <http://www.magisnet.com/articulos.asp?idarticulo=3590> de 2008 (Consultado en octubre de 2008)

medidas legales como servicios y programas de apoyo para las familias. De las medidas comentadas, la protección por maternidad, tal y como ya se ha señalado, es la única modalidad de la política familiar que sitúa en España en un nivel semejante al resto de países de la UE. Destacar, además, la Ley 39/1999 aprobada por el Parlamento para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, que amplió las posibilidades de obtener reducciones horarias y una mayor flexibilidad laboral para atender a las personas dependientes y que también ha hecho posible que los hombres puedan ser titulares de derechos de las licencias familiares y reducciones horarias. De todas maneras, como se verá seguidamente en mayor profundidad, hay fuertes limitaciones por lo que respecta en la red pública de servicios dirigidos a la pequeña infancia, de modo que los costes que supone tener hijos, una vez concluyen los permisos remunerados, son relegados de nuevo al ámbito privado familiar.

A. Permisos parentales:

A lo largo de la década los noventa se fueron introduciendo mejoras en el tratamiento de los trabajadores y trabajadoras por razones de cuidado y atención familiar, así, en 1995, se amplió el permiso por maternidad y la retribución del subsidio durante el mismo. Si bien, la reforma con mayor trascendencia ha sido la Ley 39/1999 de *Conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras* que revisa el conjunto de licencias laborales españolas por motivos familiares completando la transposición a la legislación española de las Directivas del Consejo Europeo sobre protección de maternidad y la licencia parental. Modificaba, así, las licencias relacionadas con los mismos y el cuidado de la familia, facilitando a los varones el acceso a estas tareas de cuidado, y protegiendo estas situaciones del despido o consideración como absentismo laboral. Asimismo, contemplaba reducciones en las cotizaciones empresariales a la SS por el contrato de interinos para sustituir al trabajador/a durante los períodos de descanso por maternidad, adopción o acogimiento y el programa “Coste cero”, que establece una bonificación de las cuotas de la SS para los contratos por sustitución de permisos por maternidad¹¹⁷⁷.

¹¹⁷⁷ FLAQUER, LI. y OLIVER, E.: “Polítiques de suport a las families”. GÓMEZ-GRANELL, C., GARCIA-MILÀ, M., RIPOL-MILLET, I. y PANCHON IGLESIAS, C.: *La infancia i les famílies als inicis del segle XXI. Informe 2002*. vol. 1. *Op. Cit.*, p. 337.

De esta forma, se introducen medidas e incentivos en el mercado laboral español que tienen como objetivo explícito la conciliación de la vida laboral y familiar. En el nivel de los trabajadores de la Administración Pública del Estado se aprobó a final del año 2005 el *Plan Concilia* que establece la concesión de 10 días de permiso por paternidad por nacimiento, acogimiento o adopción de un hijo¹¹⁷⁸. En el nivel de la legislación estatal una de las principales novedades acaecidas en los últimos años radica en la regulación de un permiso de paternidad de 13 días individual e intransferible financiado por la Seguridad Social y contemplado en la *Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres*¹¹⁷⁹. La actual reforma — que modifica la anterior Ley 39/1999 de conciliación de la vida laboral y familiar — sitúa la regulación de las licencias por motivos de cuidado de hijos y familiares en el contexto de una ley general para la igualdad de género; si bien, se considera que no soluciona la necesidad urgente de las familias con bebés de disponer de tiempo asequible remunerado para el cuidado de sus hijos, especialmente si los servicios de atención y educación infantil no se encuentran disponibles (asequibles y con unos estándares de calidad razonables), como en el caso de los menores de 12 meses o cuando por motivos de salud esos niños pequeños tienen dificultades con la escolarización temprana¹¹⁸⁰.

En cualquier caso, en la actualidad los permisos laborales en España pueden ser de tres tipos: el permiso por maternidad, el permiso por paternidad y los permisos parentales de más o menos larga duración para el cuidado de los infantes a lo largo del primer y segundo año de vida. Los permisos parentales consisten en una excedencia no remunerada para cuidar de un hijo durante un período no superior a tres años desde el nacimiento, disponibles tanto para hombres como para mujeres después de la licencia por maternidad o paternidad para el cuidado de un hijo o de un familiar gravemente enfermo, hasta un segundo grado de consanguinidad. Durante el primer año la persona

¹¹⁷⁸ Estatuto de los Trabajadores. BOE núm. 300 Viernes 16 diciembre 2005 41083 Acuerdo de la Mesa General de Negociación por el que se establecen medidas retributivas y para la mejora de las condiciones de trabajo y la profesionalización de los empleados públicos. Acuerdo Administración-Sindicatos.

¹¹⁷⁹ ESCOBEDO, A. y NAVARRO, L.: *Perspectivas de desarrollo y evaluación de las políticas de licencias parentales y por motivos familiares en España y en la Unión Europea: Informe de resultados de la Muestra Continua de Vidas Laborales*. Informe de resultados de una investigación desarrollada en el marco de la primera convocatoria del Fondo de Investigación en Protección Social (FIPROS) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007. <http://www.ief.es/Investigacion/Temas/Genero/AEscobedo.pdf> (Consultado en septiembre de 2008). Pp. 15-16.

¹¹⁸⁰ ESCOBEDO, A.: "Políticas de licencias parentales y de atención infantil para los menores de tres años y sus familias: el caso español en el contexto internacional". En PAZOS, M. (dir.): *Economía e igualdad de género: retos de la Hacienda Pública en el siglo XXI*. Op. Cit., p. 174.

tiene derecho a la reserva de su puesto de trabajo que se transfiere a una ocupación del mismo grupo profesional o de una categoría equivalente, de modo que el período cuenta para cotización efectiva a la Seguridad Social¹¹⁸¹. El segundo año, se trata de la licencia de atención infantil que permite a las familias poder elegir entre criar a sus hijos en casa o utilizar los servicios de atención infantil. Esta categoría consiste en el derecho individual a la reducción de la jornada laboral para cuidar de uno menor de 6 años o de un hijo con alguna discapacidad, de manera que la reducción representa una disminución proporcional del sueldo. De esta manera, queda configurada una diferenciación clara entre los dos tramos de la excedencia para el cuidado de los hijos: un primer año no remunerado pero insertado en el sistema de protección social y en el que se reserva el puesto de trabajo, y un segundo tramo, a partir de este primer año, en el que se mantiene el derecho preferente de volver a ser contratado en la empresa. Asimismo, los permisos para cuidar de un hijo enfermo acostumbran a estar regulados en el ámbito de la negociación colectiva, ya que afectan a la organización del trabajo, no obstante la ley laboral incluye un permiso remunerado, a cargo del empleador, de 2 o 4 días en caso de desplazamiento por casos de enfermedad grave (aunque no está definido en la ley qué es una enfermedad grave), accidente o hospitalización de uno hijo. Se trata de un derecho individual, de manera que puede ser requerido simultáneamente por los dos progenitores¹¹⁸².

El permiso por maternidad representa 16 semanas de licencia pagadas por la Seguridad Social, 6 de ellas inmediatamente después del parto, con una cobertura de la prestación al 100% de la base de cotización del salario desde 1994. De todas maneras, hay que tener en cuenta que para tener derecho a la prestación por maternidad hay que estar de alta a la Seguridad Social y haber cotizado al menos 180 días en los 7 años anteriores al nacimiento o 360 días a lo largo de toda la vida laboral, o bien encontrarse disfrutando del primer año de permiso parental. Si bien existen excepciones para las menores de 21 años, que están exentas de dichos requisitos, y las mujeres entre 21 y 26 años que sólo deben haber cotizado la mitad de los días. En cualquier caso, desde 2007, todas las mujeres empleadas tienen derecho a una retribución mínima y fija durante los primeros 42 días después del nacimiento, incluidas las trabajadoras autónomas. En el

¹¹⁸¹ *Ibidem*, pp. 332-334.

¹¹⁸² FLAQUER, LI. y OLIVER, E.: "Polítiques de suport a les famílies". GÓMEZ-GRANELL, C., GARCIA-MILÀ, M., RIPOL-MILLET, I. y PANCHON IGLESIAS, C.: *La infància i les famílies als inicis del segle XXI. Informe 2002*. vol. 1. *Op. Cit.*, p. 335.

caso de parto o adopción múltiples, así como de parto o adopción de un niño con algún tipo de discapacidad, el derecho es ampliable por dos semanas adicionales a partir del segundo, en el caso de parto múltiple, y se otorgan prestaciones adicionales con carácter complementario. Asimismo, en el caso de nacimiento prematuro u hospitalización infantil, el permiso se puede extender hasta 13 semanas adicionales. La madre con derecho de prestación puede transferir al padre hasta 10 de sus semanas de licencia de maternidad a condición de que ella misma tome 6 semanas después del nacimiento, de que el padre cumpla con los requisitos contributivos y de que la transferencia no ponga en peligro la salud del bebé. En caso de fallecimiento de la madre, el padre puede adquirir todos los derechos del permiso de maternidad, independientemente de la situación y condiciones laborales previas, y en caso de defunción del bebé el permiso no es reducido. Dentro de esta categoría de permiso se contempla *el permiso de lactancia* por el que se concede la reducción de un octavo o una hora de la jornada laboral hasta que el hijo cumple 9 meses y puede ser solicitado tanto por el padre como por la madre.

El permiso por paternidad tiene por objeto facultar al padre con un total de quince días de duración de los que los 2 primeros días desde el nacimiento, a cargo del contratador, deben ser utilizados desde el día del nacimiento y se pueden extender a 4 en caso de desplazamiento. Los 13 días restantes de permiso, pueden ser usados durante o inmediatamente después del permiso por maternidad, con excepción del sector público donde los quince días se conceden de una sola vez a partir del nacimiento. Las condiciones para disfrutar de este permiso son las mismas que en el caso del permiso por maternidad para las mujeres. A este respecto, cabe señalar, que el permiso es neutral desde el punto de vista del género, cubriendo también a las parejas homosexuales y lesbianas, en las que el miembro de la pareja que no haya accedido al permiso de maternidad puede tomar el permiso. Destacar, además, que en los últimos años se vienen desarrollando en el nivel autonómico medidas complementarias para conciliar la vida laboral y familiar, concentrándose las mayores innovaciones en la figura y función de los hombres como cuidadores de sus hijos.

Para valorar el impacto de los permisos parentales es importante considerar cada una de las categorías en relación al resto de permisos disponibles, así como tener en cuenta las tendencias dominantes en el mercado de trabajo, en las formas de vida familiar y en las políticas sociales. Asimismo, las tendencias nacionales en materia de

seguridad social, o la existencia de alternativas de atención infantil y de trabajo flexible, contribuyen a explicar la oferta, la demanda y el uso efectivo de los permisos. En este sentido, es interesante resaltar, tal y como analiza Escobedo (2002), que en los últimos años han mejorado las prestaciones de las licencias parentales para los usuarios del Estado español¹¹⁸³. Este aumento, con respecto a los años anteriores, se explica desde el crecimiento de la ocupación femenina y a un mayor cumplimiento de los requisitos para gozar de la prestación por maternidad, si bien cabe señalar también que hay medidas por las que aún no se registra una tendencia relevante a la extensión de su uso¹¹⁸⁴.

A pesar de todo, se sigue planteando la necesidad del reparto equilibrado de responsabilidades en la vida profesional y familiar en el marco de las dificultades de las mujeres para encontrar y mantener un empleo retribuido junto con las expectativas culturales de las mujeres, además de la necesidad de implicación de los varones como un profundo cambio social. Las políticas de conciliación familiar y laboral no responden a las necesidades y deseos de los españoles, tal y como se desprende del tercer “Informe Randstad”¹¹⁸⁵, elaborado en 2005 y centrado en analizar la Calidad del Trabajo en la Unión Europea, las políticas de conciliación no forman parte de las preocupaciones en las mesas de negociación entre empresarios y trabajadores, y que “la realidad de la sociedad va muy por delante de las regulaciones laborales que se contemplan en convenios y normativas”.

B. Servicios de atención preescolar.

El Estado español tiene la obligación de proteger al infante y asegurar sus derechos, así como los servicios para la educación general de todos los infantes y para la protección de su salud psíquica y física son dos de los derechos universales a los que ha que responder. Aquí se hace especial mención a aquellos servicios más especializados en la atención principalmente para la primera infancia, en la medida que forman parte

¹¹⁸³ ESCOBEDO, A.: “Spain”. En MOSS, P. y KORINTUS, M.: *International Review of Leave Policies and Related Research 2008*. Op. Cit., pp. 316-332.

¹¹⁸⁴ FLAQUER, L. y OLIVER, E.: “Polítiques de suport a las families”. GÓMEZ-GRANELL, C., GARCIA-MILÀ, M., RIPOL-MILLET, I. y PANCHON IGLESIAS, C.: *La infancia i les families als inicis del segle XXI. Informe 2002*. vol. 1. Op. Cit., p. 336.

¹¹⁸⁵ INSTITUTO DE ESTUDIOS LABORALES (IEL)-ESADE: *Tercer «Informe Randstad». Calidad del trabajo en la Unión Europea: Políticas de Conciliación*. ESADE, 2004. http://webs.uvigo.es/ccoo/pdf/estudios_randstad_2004_conciliacion.pdf (Consultado en septiembre de 2009). P. 6.

de su proceso de escolarización o complementarios, y se hace referencia también a aquellos servicios más específicos dirigidos a la infancia en riesgo. En este sentido, el Ministerio de Asuntos Sociales desarrolló medidas destinadas a cubrir determinadas necesidades sociales con carácter prioritario como, por ejemplo, las centradas, sobre todo, en las mujeres que trabajan y sus necesidades para atender a sus hijos. Entre estas medidas se encuentra la adaptación de la normativa que regula la educación infantil al entorno europeo, el incremento de los servicios de educación y, sobre todo, de atención a la primera infancia, así como el incremento y desarrollo de Servicios de Ayuda a Domicilio y Teleasistencia, y de Estancias Diurnas y Estancias Temporales en Residencias. Esta asistencia se canalizaba a través de las comunidades autónomas, así como una medida compensatoria que implicaba la subvención de escuelas infantiles en zonas socialmente desfavorecidas, a pesar de que estas medidas fueron más simbólicas que reales puesto que sus recursos fueron limitados.

Asimismo, ya se ha abordado cómo las Guarderías y Centros de Enseñanza de Preescolar aparecieron, inicialmente, como una realidad vital para la familia, a medida que la mujer se fue incorporando a las diversas actividades profesionales. No obstante, esta fuerte presión social no fue suficiente para que la Administración atendiera debidamente la demanda, ante lo cual fueron surgiendo un gran número de servicios de iniciativa privada, sin ningún tipo de control oficial que indicase la forma correcta de llevar una función sociopedagógica como la que debiesen cumplir estos establecimientos¹¹⁸⁶. Por lo que respecta a la educación de los infantes de 0 a 6 años, etapa educativa considerada gratuita pero no obligatoria, la LOGSE comprometía a las autoridades para asegurar plazas públicas para todas las familias que lo solicitaran. De este modo, la responsabilidad de los servicios infantiles para niños menores de tres años ha estado disgregada entre distintos ministerios nacionales y después fue transferida a las CCAA. Este hecho ha significado, en la mayoría de los casos, una transformación importante y una mejora cualitativa de los servicios e incluso en algunas comunidades la extensión de la oferta pública de escuelas infantiles; no obstante, se ha venido acusando una falta de coordinación o de unos planes de acción mutuamente acordados

¹¹⁸⁶ FLAQUER, LI. y OLIVER, E.: "Polítiques de suport a las famílies". GÓMEZ-GRANELL, C., GARCIA-MILÀ, M., RIPOL-MILLET, I. y PANCHON IGLESIAS, C.: *La infancia i les famílies als inicis del segle XXI. Informe 2002*. vol. 1. *Op. Cit.*, p. 338.

por lo que persiste la existencia de diferencias cualitativas y cuantitativas al respecto¹¹⁸⁷. De hecho, el parvulario de 3 a 5 años (segundo ciclo de la educación infantil) se ha generalizado en la escuela pública, pero no ha sucedido lo mismo en el primer ciclo de la educación infantil (de 0 a 3 años)¹¹⁸⁸.

La LOGSE fue la primera medida legal que considera la primera etapa del sistema educativo entre los 0 y 6 años de edad y los servicios que se ocupan de este grupo de edad pasan a ser los “servicios de educación infantil” en sustitución de los “servicios de atención de la infancia”, a pesar de que algunas escuelas infantiles también ofrecen un servicio de atención física a niños de padres que trabajan. Asimismo, esta ley establece los criterios básicos que han de seguir todos los servicios educativos, determinando la voluntariedad de la etapa, pero, a su vez, el deber de las autoridades públicas de garantizar la existencia de plazas según la demanda de la población. Ésta es precisamente la gran carencia de la política gubernamental en lo que se refiere a los niños menores de tres años, especialmente en el ámbito estatal y autonómico, si bien este hecho contrasta con la respuesta de muchos ayuntamientos que, sin tener competencia directa en este campo, han desarrollado políticas para crear y mantener los servicios educativos para los niños en estas edades¹¹⁸⁹.

Con todo, España no cuenta con una gran variedad de modalidades de servicios para niños menores de tres años pues, en general, sólo existe un tipo de servicio regulado que se ofrece en centros específicos. De modo que una modalidad de servicios diferentes sólo se ha producido en casos excepcionales, para cubrir necesidades muy específicas como, por ejemplo, la atención a niños cuyos padres trabajan temporalmente en el campo. La diferencia entre los centros que ofrecen esta única modalidad de servicio radica en su calidad y continúan existiendo importantes diferencias cualitativas en los servicios para menores de tres años¹¹⁹⁰. En cualquier caso, los servicios de

¹¹⁸⁷ BALAGUER, I: “La paradoja de los servicios infantiles de cero a tres años”. En RED DE ATENCIÓN A LA INFANCIA: *Informe Anual 93*. Empleo e igualdad de oportunidades y atención a la infancia, 1993. Pp. 58-60.

¹¹⁸⁸ NAVARRO, V.: “El estado del bienestar en España”. En NAVARRO, V. (coord.): *La situación social en España. Op. Cit.*, p. 14.

¹¹⁸⁹ BALAGUER, I: “La paradoja de los servicios infantiles de cero a tres años”. En LA RED DE ATENCIÓN A LA INFANCIA: *Informe Anual 93. Op. Cit.*, p. 59.

¹¹⁹⁰ BALAGUER, I. y ARDERIU, A. (coord.): *Calidad de los servicios para la primera infancia y estimación de la demanda*. Estudios España. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, no. 53. Madrid. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, 2007. P. 189.

educación infantil juegan un papel determinante en la definición política y cultural de los servicios de nuestro país, en el que destaca la labor de su personal para dignificar la actuación de los mismos. Una característica de estos trabajadores es su formación básica, a pesar de no quedar reflejado en sus condiciones laborales, junto con la patente motivación por el establecimiento de relaciones con las familias de forma sistemática y continuada. Desde el punto de vista financiero, son accesibles para la mayoría de las familias, pero la demanda de plazas supera enormemente las de la oferta. En este tipo de servicios se ha ido madurando un profundo conocimiento de los niños menores de tres años durante más de veinte años y la constante innovación educativa y social ha dado como resultado un modelo flexible que puede adaptarse a diferentes entornos¹¹⁹¹. En este sentido, se han desarrollado nuevas modalidades de servicios para menores de tres años, más allá de las escuelas infantiles, como resultado de la iniciativa de algunos gobiernos locales o autonómicos, así como por cierto desarrollo del tercer sector (como las organizaciones no lucrativas). Estas modalidades de servicios se basan en el análisis de las nuevas necesidades sociales, así como de las necesidades locales y comunitarias. Entre estos nuevos servicios se encuentran los siguientes:

- a) Las “Casas de los niños”, centros educativos localizados principalmente en áreas rurales de la Comunidad de Madrid, en que la provisión de servicios infantiles está asociada a un programa de formación para los padres. Otra singular experiencia es la que se desarrolla en Galicia desde 1977, “Preescolar Na Casa”, que nace con el fin de proporcionar experiencias educativas para la primera infancia de áreas dispersas o incomunicadas y que actualmente abarcan necesidades de colectivos vulnerables como el inmigrante y el trabajo en red¹¹⁹².
- b) Las “Aulas Infantiles” en la comunidad de Madrid, localizadas en centros dedicados a la formación de adultos, ofrecen programas educativos para niños cuyos padres, especialmente madres, cursan estudios de formación profesional.
- c) Servicios de ocio y centros recreativos que responden a las necesidades de juego y de relación con iguales: parques infantiles, ludotecas¹¹⁹³, casales de infantes y

¹¹⁹¹ BALAGUER, I: “La paradoja de los servicios infantiles de cero a tres años”. En LA RED DE ATENCIÓN A LA INFANCIA: *Informe Anual 93. Op. Cit.*, p. 60.

¹¹⁹² ZABALZA BERAZA, M. A.: “Educación Infantil en Familia”. *Temáticos Escuela*, no. 16, febrero 2006. P. 19.

¹¹⁹³ MARÍN, I.: “Las ludotecas como recurso cultural para la primera infancia”. Congreso CAM, vol. I., *Op. Cit.*, pp. 141-142.

asociaciones de tiempo libre, grupos de juego, iniciación deportiva, escuelas de música y danza, etc., especialmente diseñados para menores de 3 años¹¹⁹⁴.

- d) Servicios dirigidos a grupos familiares: espacios de relación familiar dirigidos a infantes más pequeños de 3 años y a las personas adultas con quien conviven o que los acompañan. Tienen como objetivo favorecer la socialización de los infantes y dar apoyo a las familias en la tarea educadora. Así, en Cataluña existen los “Espais Familiars”, servicios educativos que acogen a un máximo de quince niños menores de tres años y a aquellos que se ocupan de su cuidado (padres, madres, abuelos, etc.) en centros disponibles seis horas a la semana¹¹⁹⁵.
- e) Espacios que permiten en un ambiente relativamente informal — no escolar, aunque deben estar a cargo de profesionales que pueden recibir el apoyo de padres o madres, de estudiantes u otras personas voluntarias — la interacción entre diferentes progenitores y la transmisión compartida de los saberes de crianza entre padres y madres de diferentes edades, experiencia y culturas¹¹⁹⁶. Un claro ejemplo es el programa “Preescolar Na Casa” que potencia el encuentro de pequeños grupos de familias en reuniones quincenales en las que se dialoga, reflexiona y analiza la vida cotidiana y su influencia en la educación¹¹⁹⁷.
- f) Servicios especializados que atienden a infantes o padres con problemas puntuales¹¹⁹⁸ (como los centros de atención y educación temprana, desarrollo infantil, recursos educativos, etc., para colectivos con distintas necesidades especiales). Servicios sanitarios para atender las necesidades físicas de los infantes: atención primaria, pediatría, etc.
- g) Servicios o centros de edades mixtas en los que se admiten infantes menores de 3 años hasta la edad escolar o que ofrecen servicios también para infantes en

¹¹⁹⁴ BARNÉS, A.: “Les Ludoteques de primera infància: un espai per a les famílies”. *Infància*, no. 139, juliol/agost, 2004. Pp. 30-32.

¹¹⁹⁵ BALAGUER, I.: “La paradoja de los servicios infantiles de cero a tres años”. En LA RED DE ATENCIÓN A LA INFANCIA: *Informe Anual 93*. *Op. Cit.*, p. 60.

¹¹⁹⁶ FLAQUER, LI. y OLIVER, E.: “Polítiques de suport a les famílies”. GÓMEZ-GRANELL, C., GARCIA-MILÀ, M., RIPOL-MILLET, I. y PANCHON IGLESÍAS, C.: *La infància i les famílies als inicis del segle XXI*. *Informe 2002*. vol. 1. *Op. Cit.*, p. 221.

¹¹⁹⁷ FERNÁNDEZ, E.: “La familia es insustituible”. *Aula de innovació Educativa*, no. 117, 2002. Pp. 72-73.

¹¹⁹⁸ FLAQUER, LI. y OLIVER, E.: “Polítiques de suport a les famílies”. GÓMEZ-GRANELL, C., GARCIA-MILÀ, M., RIPOL-MILLET, I. y PANCHON IGLESÍAS, C.: *La infància i les famílies als inicis del segle XXI*. *Informe 2002*. vol. 1. *Op. Cit.*, p. 342.

edad escolar fuera del horario del centro educativo), atención para particulares, atención por a particulares organizados, atención en el mismo domicilio, etc.¹¹⁹⁹

Destacar, en el caso de los servicios domiciliarios de atención infantil que acostumbran a funcionar bajo la regulación genérica del servicio doméstico o bien en el ámbito de la economía informal. Además, en España el sector domiciliario apenas está regulado por la ley, se le aplican las disposiciones legislativas del servicio doméstico o forma parte de la economía sumergida¹²⁰⁰. En este sentido, se constata la promoción de iniciativas para propiciar nuevas maneras de ayudar a las familias como la del “Servicio de Atención Domiciliaria a la Pequeña Infancia”, impulsado por la Fundación para la Innovación en la Acción Social (FIAS), que persigue ofrecer a las familias la casa de una niñera para cuidar de dos o tres niños de forma regulada¹²⁰¹. En todo caso, utilizar una modalidad de atención infantil no excluye el resto, de manera que en ocasiones una misma familia combina diferentes modalidades en función de la situación laboral de los progenitores o familiares de los infantes y de sus circunstancias familiares.

Se puede decir que las medidas de apoyo a las familias y a los infantes, principalmente menores de 3 años, se articulan a través de la regulación y la financiación, por una parte, de las licencias parentales y, por la otra, de las prestaciones económicas y servicios de EAPI. El análisis de estas medidas no deja de reflejar que hay que superar aún algunos vacíos identificados, puesto que estas medidas no responden a la realidad social ni a la situación de muchas mujeres y familias con dificultades sociales y económicas, afectando, en última instancia, al bienestar infantil¹²⁰². Así, el hecho de que el permiso parental no sea remunerado o que no exista una coordinación territorial por lo que respecta a la oferta pública y privada de servicios de EAPI, generan claras situaciones de desigualdad social y educativa en el acceso a los mismos o en situaciones laborales en que no se puede prescindir durante un tiempo de la totalidad o

¹¹⁹⁹ Ibidem, p. 343.

¹²⁰⁰ FLAQUER, LI.: *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Op. Cit., pp. 51-54.

¹²⁰¹ CRESPO, T.: “Servicios complementarios para la infancia. Una respuesta a las nuevas necesidades”. *Aula de innovación Educativa*, no.117, 2002. Pp. 69-70.

¹²⁰² FLAQUER, LI. y OLIVER, E.: “Politiques de suport a las families”. GÓMEZ-GRANELL, C., GARCIA-MILÀ, M., RIPOL-MILLET, I. y PANCHON IGLESIAS, C.: *La infancia i les families als inicis del segle XXI. Informe 2002*. vol. 1. Op. Cit., p. 334.

parte del salario¹²⁰³. De hecho, nuestra sociedad se continúa organizando bajo un modelo implícito que supone que alguna mujer está siempre disponible para el cuidado a través de solidaridades intergeneracionales o vecinales, cada vez más limitadas¹²⁰⁴. Entre tanto, los centros con elevadas proporciones de alumnos con necesidades especiales reconocen cada vez un mayor nivel de tensiones experimentadas que varían en función del país de origen de los alumnos, el nivel socioeconómico de los padres o la proporción de este tipo de estudiantes que deben acoger las instituciones¹²⁰⁵.

12.2 Sistema educativo español y los servicios de EAPI.

12.2.1. Ordenación, principios y finalidad del sistema nacional de educación español.

La Constitución de 1812 sienta las bases para el establecimiento del sistema educativo español, dedicando un título en exclusiva a la instrucción pública e incluyendo importantes ideas renovadoras como la universalidad de la enseñanza primaria y la uniformidad de los planes de enseñanza para todo el Estado. Sin embargo, la primera definición del sistema educativo contemporáneo no se produce hasta 1857, con la promulgación de la Ley de Instrucción Pública, la Ley Moyano, que regula la primera enseñanza, dividiéndola en elemental y superior. Entre 1874 y 1923 la alternancia de partidos en el Gobierno provocó un período de cambios y reformas educativas constantes, si bien la lucha contra el analfabetismo tal y como ya se detallaba en la Ordenanza Real de 17 de abril de 1920¹²⁰⁶. Con la proclamación de la Segunda República en 1931, se establecen la escuela única y la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria. Además, se permite la enseñanza en lengua materna distinta del castellano en las escuelas primarias, se suprime la obligatoriedad de la enseñanza religiosa y se regula la inspección de la primera enseñanza, que será suprimida en 1933.

¹²⁰³ ESCOBEDO, A.: "Las licencias parentales y la atención infantil de los menores de 3 años como ejemplo de las nuevas tendencias de política social europea". En FLAQUER, LI. (ed.): *Políticas Familiares en la Unión Europea*. Barcelona. Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2002. Pp. 301-330.

¹²⁰⁴ NAVARRO, V.: "El Estado de Bienestar en España" en NAVARRO, V. (coord.): *La situación social en España. Op. Cit.*, pp. 1-28.

¹²⁰⁵ PRATS, J.: "El sistema educativo español". En PRATS, J. y RAVENTÓS, F. (eds.): *Los sistemas educativos europeos ¿Crisis o transformación?* Colección Estudios Sociales no. 18, Fundación La Caixa, Barcelona 2005. Pp. 177-228.

¹²⁰⁶ UNESCO: *L'éducation dans le monde. L'enseignement de premier degré*. Vol. II. *Op. Cit.*, p. 385.

Tras la Guerra Civil y hasta 1970, la educación se convierte en un vehículo transmisor de ideología, con la definición de una enseñanza confesional católica y el principio de subsidiariedad del Estado en materia de educación. Se promulgan en estos años la Ley sobre Enseñanza Primaria de 1945 y la Ley de Construcciones Escolares de 1953, decisiva por lo que supone para la escolarización real de la población infantil. El sistema educativo constaba de dos ramas totalmente separadas: la Educación Primaria, de 6 a 13 años, para aquellos alumnos que a esta edad dejaban de estudiar; y una Educación Primaria preparatoria, de 6 a 9 años, seguida de una enseñanza secundaria, de 10 a 17 años, conducente a estudios superiores. Asimismo, en 1970 se produce un cambio importante con la promulgación de la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (LGE) al regular y estructurar todo el sistema educativo español por primera vez en el siglo XX, generalizando la educación de los 6 a los 14 años de edad, en el sistema de la denominada (Educación General Básica - EGB) que comprendía la enseñanza primaria y la secundaria inferior.

En 1990 se promulga la LOGSE ampliando la escolaridad obligatoria hasta los 16 años de edad y estableciendo que la Educación Primaria y la (Educación Secundaria Obligatoria - ESO) constituyen la enseñanza básica (obligatoria y gratuita). Por tanto, la Educación Primaria se configuraba como un nuevo nivel educativo para alumnos de 6 a 12 años de edad. La Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) aprobada en 2002 establece una nueva ordenación del sistema educativo pero mantiene la configuración de la Educación Primaria establecida por la LOGSE. No obstante, tras las últimas elecciones generales acontecidas en marzo de 2004, el nuevo gobierno establece mediante el Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo la modificación del calendario de aplicación de la ordenación del sistema educativo establecido por la LOCE (Real Decreto 827/2003, de 27 de junio), aplazando hasta el año académico 2006/07 la progresiva implantación de las enseñanzas de Primaria prevista inicialmente para el año 2004/05. El 15 de diciembre de 2005 el Congreso de los Diputados aprobó el Proyecto de Ley Orgánica de Educación, que se ratificó definitivamente como Ley por el Senado, entrando en vigor en 2006. Actualmente se está llevando a cabo un proceso de reforma del sistema educativo iniciado con la aprobación de la Ley Orgánica de Educación (LOE), de 2006. Los principales aspectos que se han reformado a partir de esta Ley son:

- Las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de Educación Infantil, de la Educación Primaria, de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato.
- La ordenación general de la formación profesional del sistema educativo.
- Los aspectos básicos del currículo de las enseñanzas de idiomas de régimen especial.
- Los aspectos básicos del currículo de enseñanzas profesionales de Música y de Danza.
- La ordenación general de las enseñanzas profesionales de Artes Plásticas y Diseño.
- La ordenación general de las enseñanzas deportivas de régimen especial.

La implantación de la LOE y los reales decretos que la desarrollan se está realizando progresivamente desde el curso escolar 2006/07 hasta el 2009/10, si bien las CCAA que lo deseen pueden establecer la implantación de las enseñanzas correspondientes al primer ciclo de la Educación Infantil con carácter anticipado¹²⁰⁷. El número de alumnos matriculados en el conjunto de los niveles educativos en el curso 2007/08 fue de 8.587.639 en España, de modo que el 61,1% de la población entre 0 y 29 años cursa algún estudio¹²⁰⁸. El castellano es la lengua oficial de España, además en seis Comunidades Autónomas existe otra lengua co-oficial; tanto ésta como la castellana son lenguas de aprendizaje obligatorio en todos los niveles educativos no universitarios, si bien, el uso de la lengua de la Comunidad Autónoma como lengua de enseñanza varía de unas Comunidades a otras, dependiendo de sus respectivas políticas lingüísticas. La titularidad de los centros educativos puede ser ostentada por personas físicas o jurídicas de carácter privado. En el curso 2007/08, el 67,4 % de los alumnos matriculados en la enseñanza no universitaria (alrededor del 65 % de los de educación infantil, primaria y secundaria obligatoria y alrededor del 75 % de los de formación profesional y bachillerato) y el 89,7 % de los matriculados en la educación universitaria, cursaron sus estudios en centros públicos¹²⁰⁹. La existencia de una doble red educativa ha constituido tradicionalmente una fuente evidente de desigualdades educativas en España, con resultados diferenciados siempre favorables a los centros privados atribuible, no tanto a una mejor calidad educativa de los centros privados, como a la distinta extracción sociocultural de los alumnos, así como al efecto agregado de la composición social de

¹²⁰⁷ BOE: *Real Decreto 806/2006, de 30 de junio*. Boletín Oficial del Estado, núm. 167, de 14 de julio de 2006.

¹²⁰⁸ Datos del Instituto Nacional de Estadística. Estimaciones de población.

¹²⁰⁹ Datos del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte. Cifras estimadas. España (julio de 2008).

los centros educativos¹²¹⁰. Los centros no universitarios de titularidad privada pueden ser centros concertados o no concertados que imparten cualquiera de los niveles y etapas educativas, a condición de reunir los requisitos previstos en las leyes educativas.

Finalmente, cabe destacar también el énfasis que se dedica a la atención a la diversidad de todos los alumnos como principio fundamental que debe regir toda la enseñanza básica y adoptar las medidas organizativas y curriculares para ello. De este modo, a Ley Orgánica de Educación en 2006 dedica una atención especial a establecer los principios y medidas destinadas a la compensación de las desigualdades en educación, abordando el tema de la “Equidad en la educación” en su Título II¹²¹¹. Sobre este aspecto, educación primaria y preprimaria comparten las mismas directrices establecidas en el nivel central y que se abordan más adelante en este apartado.

12.2.2 Organismos, estructuras y competencias en educación.

En España, el modelo descentralizado de administración educativa distribuye las competencias en materia educativa entre el Estado, las Comunidades Autónomas, las administraciones locales y los centros escolares, tal como se detalla a continuación¹²¹²:

- El Estado se encarga de la ordenación general del sistema educativo, requisitos mínimos de los centros, cooperación internacional en materia de enseñanza, fomento y coordinación general de la investigación, programación general de la enseñanza y regulación de los títulos académicos y profesionales, Alta Inspección, política de ayudas al estudio, titularidad y administración de los centros públicos en el extranjero, régimen jurídico de los centros extranjeros en España, estadística educativa para fines estatales, etc.
- Las CCAA, por su parte, disponen de titularidad administrativa en su territorio, creación y autorización de centros, administración de

¹²¹⁰ PEDRÓ, F.: “Resultados y calidad de los procesos en el sistema educativo español”. En NAVARRO, V. (ed.): *La situación social en España*. Madrid. Fundación F. Largo Caballero, 2005. Pp. 385-415.

¹²¹¹ MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURAL, POLÍTICA SOCIAL Y DEPORTE: *El Desarrollo de la Educación en España 2008*. MCPSD y CIDE, 2008. http://www.ibe.unesco.org/National_Reports/ICE_2008/spain_NR08_sp.pdf (Consultado en noviembre de 2008).

¹²¹² Elaboración CIDE a partir de la normativa, 2008.

personal, desarrollo de la programación de la enseñanza, orientación y atención al alumnado, ayudas y subvenciones, así como la Inspección Educativa en su ámbito territorial.

- La Administración Local dispone la provisión de solares para la construcción de centros públicos, conservación, mantenimiento y reforma de los centros de Educación Infantil y Primaria, programa de actividades extraescolares y complementarias, vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, etc.
- Los centros escolares no universitarios poseen autonomía para la gestión organizativa, pedagógica y económica. Esta autonomía tiene como finalidad conseguir una mayor adecuación y aprovechamiento de los recursos asignados y posibilitar un modelo de acción pedagógica más ajustado a las necesidades específicas de los alumnos y a las características del entorno escolar. Por su parte, las universidades tienen autonomía de gobierno y académica, así como autonomía financiera o de gestión y administración de sus recursos, para la gestión de personal (incluyendo la selección, contratación y promoción del profesorado) y el establecimiento de los procedimientos de admisión de alumnos y para diseñar y proponer los planes de estudio.

La primera etapa del sistema educativo español es la Educación Infantil, concebida como una etapa única con intencionalidad educativa y desarrollo estructural y curricular equivalente al de las demás etapas. Comprende desde los 0 a los 6 años de edad y se organiza en dos ciclos de tres cursos escolares cada uno, de los que el primero se cursa en centros de educación infantil y el segundo puede cursarse tanto en centros de educación infantil como de educación infantil y primaria. A pesar de ser una etapa no obligatoria, es gratuita en el segundo ciclo (niños de 3 a 6 años), tanto en los centros públicos como en los privados concertados. La transferencia completa de la competencia de esta etapa a las autonomías ha sido un proceso lento e irregular¹²¹³.

¹²¹³ GURPEGUI, M.J., GAUNA, E. y AJANGUIZ, R.: "Ponencia sobre Educación Infantil". CONSEJO ESCOLAR DE ANDALUCÍA: *III Encuentros de Consejos Escolares Autonómicos y del Estado. Op. Cit.*, p. 9.

La educación es obligatoria de los 6 a los 16 años y se divide en dos etapas educativas: Educación Primaria, que comprende tres ciclos de dos cursos escolares cada uno, y Educación Secundaria Obligatoria (ESO), dividida en cuatro cursos. Los padres o tutores legales pueden escoger el centro docente que desean para sus hijos, sea de titularidad pública o privada. En el caso de que no existan plazas suficientes para la admisión del alumno en el centro público o concertado elegido por los padres, se aplica una serie de criterios prioritarios de admisión¹²¹⁴. Las Comunidades Autónomas y los propios centros docentes pueden establecer algún criterio complementario. Los centros privados no concertados tienen autonomía para determinar el procedimiento de admisión de alumnos. Cada Comunidad Autónoma establece anualmente el calendario escolar siguiendo unos criterios mínimos establecidos por la administración central para garantizar la homogeneidad en el nivel nacional. La duración del curso escolar, tanto en Primaria como en ESO, es de un mínimo de 175 días lectivos distribuidos entre la primera quincena de septiembre y finales de junio. Existen tres niveles de concreción curricular: el gobierno central establece las enseñanzas mínimas en el ámbito nacional, que cada Comunidad Autónoma amplía para establecer su propio currículo (primer nivel de concreción curricular), el cual cada centro educativo adapta y desarrolla a su contexto socioeconómico y cultural (segundo nivel de concreción curricular) y a partir del cual el profesor establece la programación de aula para cada grupo concreto de alumnos (tercer nivel de concreción curricular). Asimismo, en uno de los tres primeros cursos de la ESO todos los alumnos cursan la materia de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos. La materia de Religión, tanto en Primaria como en ESO, es de oferta obligatoria por parte de los centros pero voluntaria para los alumnos.

La promoción es automática dentro de cada ciclo, pero cuando es de un ciclo a otro depende de la consecución de los objetivos curriculares del ciclo. Sólo se puede repetir curso una vez a lo largo de toda la etapa y los alumnos que acceden al ciclo siguiente con evaluación negativa en alguna de las áreas, deben recibir los apoyos necesarios para su recuperación. Igualmente, se presta especial atención a la realización de diagnósticos precoces y al establecimiento de mecanismos de refuerzo para evitar el fracaso escolar en edades tempranas. Al finalizar cada curso de la etapa, el equipo de

¹²¹⁴ Renta anual familiar, proximidad del domicilio o del lugar de trabajo de alguno de los padres, existencia de hermanos matriculados en el centro o padres o tutores legales que trabajen en el mismo y discapacidad en el alumno o alguno de sus padres o hermanos.

profesores evalúa y decide sobre la promoción de cada alumno al curso siguiente teniendo en cuenta la consecución de los objetivos del curso. La certificación académica oficial sólo se otorga a los alumnos que terminan la ESO habiendo superado todas las materias cursadas en los cuatro años de la etapa reciben el título de *Graduado en Educación Secundaria Obligatoria* (GESO), titulación que faculta para acceder a alguna de las ramas de la educación secundaria postobligatoria. Asimismo, pueden obtener un *Certificado de Escolaridad*, en el que constan los años y materias cursados, aquellos que finalicen con evaluación negativa en una o dos materias, y excepcionalmente en tres, siempre que el equipo docente considere que su peso y naturaleza en el conjunto de la etapa no les ha impedido alcanzar las competencias básicas y sus objetivos.

La rama académica de educación secundaria obligatoria, el Bachillerato, que tiene una duración de dos cursos, y otra profesional, la Formación Profesional de grado medio, cuya duración es variable (uno y medio o dos cursos académicos) en función del perfil profesional. Los estudiantes han de poseer el título de GESO o también pueden acceder aquellos aspirantes que, aún sin la titulación requerida, tengan 17 años como mínimo y superen una prueba de acceso. Actualmente, se imparten cuatro modalidades de Bachillerato: Artes; Ciencias de la Naturaleza y la Salud; Humanidades y Ciencias Sociales; y Tecnología; estructuradas en materias comunes, materias propias de cada modalidad y materias optativas. La Formación Profesional de grado medio, rama profesional de la educación secundaria postobligatoria, está organizada en diferentes ciclos formativos encuadrados en 22 familias profesionales. Cada ciclo formativo está estructurado en módulos profesionales de formación teórico-práctica, que pueden ser de dos tipos asociados a una unidad de competencia, los más específicos, y transversales o de base que contribuyen a construir capacidades transversales básicas para la competencia profesional del ciclo formativo correspondiente. Además, todos los ciclos incluyen un módulo de 'Formación y Orientación Laboral' y otro de 'Formación en Centros de Trabajo'. El Bachillerato se imparte en institutos de educación secundaria, que pueden ofrecer, además de estas enseñanzas, las de formación profesional y las de ESO. Por su parte, la formación profesional de grado medio puede cursarse bien en estos institutos, en centros de referencia nacional o en centros integrados de formación profesional. Aquellos alumnos que finalizan con evaluación positiva reciben el título de *Bachiller* o de *Técnico* un ciclo formativo de grado medio en la especialidad correspondiente, ambos permiten el acceso a la educación superior.

Las enseñanzas que constituyen la educación superior son la enseñanza universitaria; la formación profesional de grado superior; las enseñanzas artísticas superiores; los ciclos formativos de Artes Plásticas y Diseño de grado superior; y las enseñanzas deportivas de grado superior. La enseñanza universitaria se imparte en facultades universitarias, escuelas técnicas superiores y escuelas universitarias. La integración del sistema universitario español en el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) ha establecido un nuevo marco normativo de la nueva estructura de las enseñanzas universitarias en Grado, Máster y Doctorado. Esta nueva normativa ya está en vigor en España, pero completará su implantación el próximo 2010. Los centros en los que se imparte Formación Profesional de grado superior son los mismos en los que se ofrece la de grado medio, la educación artística de nivel avanzado en Conservatorios Superiores y Escuelas Superiores, las enseñanzas deportivas se imparten en centros de formación públicos o privados, autorizados por la administración educativa competente, y en centros docentes del sistema de enseñanza militar por convenio interministerial.

Por lo que respecta a la adaptación del sistema universitario español al EEES, las universidades españolas pueden expedir el suplemento europeo a los títulos universitarios de carácter oficial (SET), para dar información acerca del nivel y contenidos de las enseñanzas que la titulación certifica. Asimismo, se han regulado los requisitos y el procedimiento para la expedición de los títulos universitarios oficiales de Grado, Máster y Doctor. La Ley Orgánica de modificación de la LOU (abril de 2007) y el Real Decreto de ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales (octubre de 2007) establecen el nuevo marco normativo de la enseñanza universitaria. Una de las principales novedades que éste plantea es respecto a la función pública docente, el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte (MEPSYD) y los sindicatos del sector de la enseñanza están en un proceso de elaboración del primer Estatuto del Funcionario Docente no universitario, cuyo objetivo es clarificar la normativa hasta ahora vigente, proporcionando un modelo profesional de carrera de la función docente.

12.2.3 Desarrollo y expansión institucional de la red de provisión de EAPI.

Pablo Montesino ya reconocía la labor de la *Comisión de Instrucción Primaria*, por Real Decreto de 31 de agosto de 1834, en la observación y el aprendizaje de las

escuelas de párvulos inglesas para su posterior establecimiento en nuestro país¹²¹⁵. Si bien no sería hasta el 3 de agosto de 1853 por Real Decreto del Ministerio de Gobernación que las Escuelas de Párvulos obtuvieran un respaldo legal¹²¹⁶ y el germen de las ideas del pedagogo y de la educación preescolar en España se establecieron con la creación en 1839 de la primera escuela de párvulos y de la Escuela Normal Central de Maestros en Madrid. La escuela de Virio, a cargo de la *Sociedad encargada de propagar y mejorar la educación del pueblo*, pasa a manos del gobierno en 1850 por falta de recursos, fecha en la que ya existían cinco escuelas más en Madrid a pesar de que su evolución, cuantitativa y cualitativa, resultó trabajosa y lenta, pese a los esfuerzos del pedagogo y el apoyo moral y material que recibió del gobierno. La escuela de Virio se convirtió en un verdadero centro modelo, pero las líneas de acción marcadas en un principio se fueron quedando atrás con el paso de los años. A su vez, el padre Manjón (1846-1923), siendo catedrático en Granada y ordenado sacerdote con una canonjía, fundó las escuelas del AVE MARÍA en el Sacromonte inspirándose en las Escuelas de la Miga, resultando muchas de sus publicaciones pedagógicas relevantes en la pedagogía de especial repercusión para esta etapa¹²¹⁷. Asimismo, la importancia de esta etapa en España queda recogida en diversos textos legales del siglo XIX, aunque la preocupación por la primera infancia quedó inicialmente vinculada a la mentalidad benéfico-social¹²¹⁸. En cualquier caso, la primera referencia legal explícita fue en la Ley Moyano (9 de septiembre de 1857), que en su artículo 105 la educación de la primera infancia queda reconocida en el Plan de 1838, enfatizando su función propedéutica:

“Con respecto a la creación de las escuelas de párvulos, ya desde el plan de 1838 se trató de ello. Su utilidad y conveniencia no pueden negarse y desde luego no hay inconveniente en asegurar que si hubiera mayor número de éstas escuelas daría mejores resultados la enseñanza en las elementales; y que bien montadas aquellas, contribuirán poderosamente a mejorar las generaciones sucesivas, pues el desarrollo del niño es en ellas más armónico, y cuando a los 6 años pasara a las elementales no tendría que hacer tantos esfuerzos para aprender, puesto

¹²¹⁵ MONTESINO, P.: *Manual par los maestros de escuela de párvulos*. Madrid. Imprenta Nacional, 1840. Citado por GONZÁLEZ-AGAPITO, J.: *La educación Infantil: Lecturas de un proceso histórico en Europa*. Op. Cit., pp. 58-59.

¹²¹⁶ PALACIO LIS, I.: “Proteger y reformar: moralización y alfabetización de la infancia marginada en el tránsito de los siglos XIX al XX”. En PERDIGUERO GIL, E. (comp.): *Salvad al Niño*. Estudios sobre la protección a la infancia en la Europa Mediterránea a comienzos del siglo XX. Valencia, Semanari d’Estdis sobre la Ciencia, 2004. Pp. 221-245. P. 225.

¹²¹⁷ CALVO RUEDA, C.: *La Educación Infantil en España. Planteamientos Legales y Problemática Actual*. Op. Cit., p. 35.

¹²¹⁸ SANCHIDRIÁN, C.: Las escuelas de párvulos en España durante el siglo XIX: su desarrollo en la época de la Restauración”. *Historia de la Educación* no. 10, 1991. P. 69.

que ya sus facultades intelectuales, físicas y morales irían con la preparación conveniente y bien dirigida”¹²¹⁹.

Esta ley ya estipulaba que los municipios con más de 10.000 alumnos debían contar con escuelas de párvulos, si bien la Ley de Instrucción Primaria de 1868 concretaba tal deber para todos los municipios que pudieran disponer a tal efecto de los recursos suficientes¹²²⁰. Unos años más tarde, en 1876, la Institución Libre de Enseñanza intentó cambiar el panorama educativo del país comenzando por los más pequeños con el *Jardín de Infancia* como uno de sus puntales de renovación pedagógica¹²²¹. Así, se encargó de colaborar activa y decisivamente en la propagación de los conceptos y métodos de Fröebel, como la coeducación, que más tarde, con la guerra civil, se perdería hasta ir apareciendo progresivamente en la post-guerra. El Real Decreto del 26 de octubre de 1901 estipulaba la organización escolar, tanto pública como privada, en tres niveles o ciclos señalando el preescolar como el primero. La educación preescolar que se imparte en las escuelas maternas se determinaba en el Real Decreto de 2 de junio de 1922 que llevó por título y objeto la creación de escuelas maternas modelo para los niños entre 2 y 4 años y el reglamento de su organización de manera muy detallada (temporalización, programas, actividades, etc.)¹²²².

A comienzos del siglo XX se prevé un desarrollo muy importante, cuantitativo y cualitativo, de las instituciones consagradas a la educación de los más pequeños por lo que se da una actitud bastante abierta por parte de los gobiernos a las ideas nuevas que llevan a impulsar la Educación Infantil en todos sus aspectos. La Escuela Nueva y su preocupación por la metodología activa penetran en España y, con ellas, se da una profunda renovación, ocupándose de forma directa de las necesidades educativas de los párvulos. En los primeros años del siglo XX, algunas de las figuras más importantes de este movimiento, María Montessori, Rosa y Carolina Agazzi, Ovide Decroly, Celestine Freinet, etc., comienzan a dar charlas educativas y a explicar sus técnicas y teorías didácticas en nuestro país. A través de las iniciativas privadas de Cataluña y Levante se

¹²¹⁹ *Tratado de Legislación de Primera Enseñanza*. Citado por GARCÍA GARCÍA, M.: *Propuesta y validación de un modelo de calidad en Educación Infantil*. Madrid. Universidad Complutense de Madrid, 2002. Pp. 2-4.

¹²²⁰ LÓPEZ, M.: *Educación Preescolar*. Buenos Aires. Troquel, 1970. P. 114.

¹²²¹ GONZÁLEZ-AGAPITO, J.: *La educación Infantil: Lecturas de un proceso histórico en Europa*. Op. Cit., p. 60.

¹²²² UNESCO: *L'éducation dans le monde. L'enseignement de premier degré*. Vol. II. Op. Cit., pp. 385-398.

introducen los nuevos métodos educativos con niños pequeños pa través del método Montessori como uno de los enfoques más influyentes y, con él, el traslado del epicentro de la Educación Preescolar de Madrid a Barcelona¹²²³. Así, la figura clave del movimiento renovador, Maria Montessori (1870-1952), intentó transferir y difundir sus experiencias médico-pedagógicas con niños deficientes a los niños normales de 4-6 años en su *Casa Dei Bambini* por todo el mundo. En 1913, por iniciativa del *Consell de Pedagogia*, se inicia en la Casa de la Maternidad de la Diputación un ensayo del método Montessori y la propia Diputación organiza en 1916 el IV curso Internacional Montessori, que siguió ella misma convertida, hasta la Dictadura de Primo de Rivera, en ciudadana barcelonesa como catedrática de Pedagogía. En Barcelona el grupo de *Escolas Baixeras* empieza a funcionar en 1923 sin seguir un plan pedagógico determinado, en el intento de tener una personalidad propia, procurando seleccionar lo mejor y lo más aplicable en cada caso. También en 1931 se crea en los jardines de Montjuic de Barcelona un parvulario o escuela infantil propiamente dicha, y aparece la primera escuela de Magisterio de la Generalitat. Un año después, Decroly viene a España, y se comienza a notar el cambio en la forma de entender la etapa infantil¹²²⁴. En 1936 aparece el CENU (Consejo de la Escuela Nueva Unificada) que, aunque desaparecerá dos años más tarde, intentó crear las “escoles bressol” en Cataluña para que los niños estuvieran atendidos desde el nacimiento a los 6 años en un medio educativo propio. Desafortunadamente, todas estas experiencias activas y renovadoras del nivel Preescolar se verían bruscamente interrumpidas con el inicio de la guerra civil.

En el marco social anterior a la República no aparece definida la figura de la mujer y por extensión, del niño pequeño, ya que las disposiciones jurídicas, políticas y sociales no partían ni pretendían la igualdad de derechos de la mujer o del niño, con lo que la discriminación de ambas figuras era patente. En este sentido, el advenimiento de la República, junto a la necesidad de contribuir a la causa republicana, significó el cambio positivo de esta situación cuando la mujer adquiere el derecho al voto y se generan gran número de disposiciones orientadas a favor de la igualdad de derechos laborales y políticos de la mujer y de la educación de los niños. Esta situación conllevó

¹²²³ CALVO RUEDA, C.: *La Educación Infantil en España. Planteamientos Legales y Problemática Actual. Op. Cit.*, 53.

¹²²⁴ COLMENAR ORZAES, M. C.: Las escuelas de párvulos en España durante el siglo XIX: su desarrollo en la época de la Restauración. *Historia de la educación: revista interuniversitaria Salamanca*, n. 10, 1991. Pp. 89-105.

la necesidad de una política de atención preferente a la infancia, que se concretaría en la coordinación educativo-sanitaria de los servicios de atención a la infancia, coordinación insólita hasta el momento y pionera respecto a muchos otros países¹²²⁵.

Al término de la Guerra Civil 1939, con el fin de la II República y la implantación de la Dictadura del General Franco, los avances quedan interrumpidos, experimentando un grave retroceso. El final de la Guerra Civil 1939 y de la Segunda Guerra Mundial 1945 reviste implicaciones distintas en Europa y en España. En Europa, el fin de la guerra representa la paz que posibilitaría todas las actividades que la guerra había dejado en suspenso, mientras que en España el final de la guerra representaría, de igual manera, el fin de todas las posibilidades de acción innovadora y evolutiva. De ese modo, se produce un aislamiento total respecto al contexto social europeo, a la vez que se refuerzan los valores tradicionales de la familia, acentuándose el modelo de mujer como esposa y madre. Las prestaciones y servicios de atención a la infancia por parte de la Administración Pública sólo se contemplaban desde el punto de vista meramente asistencial. El Ministerio de Gobernación prestaba servicios asistenciales en los centros de Auxilio Social, a la par que la Iglesia Católica también se ocupaba de los servicios de atención a la infancia en los Centros benéficos de Cáritas Diocesanas. En la época de la posguerra no existen hechos a destacar hasta 1945 que se hace pública la Ley de Educación Primaria, estableciéndose la diferenciación entre Escuelas Maternales hasta los cuatro años y Escuelas de Párvulos de cuatro a seis años. En su artículo 19 especificaba que las Escuelas Maternales y de Párvulos serían creadas en núcleos de población que permitieran suficiente matrícula, con un profesorado exclusivamente femenino, reforzando su labor asistencial y poco educativa, destinándose a lo que la ley aludía como “el cuidado y custodia inteligente de los niños menores de seis años”¹²²⁶.

El 4 de Agosto de 1970 se promulga la Ley General de Educación y Financiación de la Reforma Educativa que hablaba de forma expresa de la Educación Preescolar en sus artículos 12, 13, 14, considerándola como el primer nivel del sistema educativo, aunque no obligatorio y estructurándola en dos ciclos: Jardín de Infancia entre 2 y 3 años y Escuelas de Párvulos para 4 y 5 años. El reconocimiento, por parte

¹²²⁵ CALVO RUEDA, C.: *La Educación Infantil en España. Planteamientos Legales y Problemática Actual. Op. Cit.*, pp. 54-55.

¹²²⁶ PALACIOS, J.: “Contextos de crianza y educación de los niños españoles menores de seis años. IEA Preprimary Project”. *Infancia y aprendizaje*, no. 46, 1989. Pp. 83-116.

del Estado de la existencia de este nivel, supuso la posibilidad de proporcionarle centros públicos, a la vez que seguían existiendo los privados con posibilidad de que solicitaran voluntariamente el concierto. La legislación española no recogió la obligatoriedad de la Enseñanza Preescolar, pero sí que al niño que accediera a la enseñanza obligatoria (1º de E.G.B.) se le exigieran ciertos conocimientos. Asimismo, el artículo 102 de la LGE hacía referencia a la titulación del Profesorado del Nivel Preescolar como Diplomados Universitarios Profesores en Educación Preescolar, de modo que la formación de los maestros pasó a depender de las Escuelas de Magisterio.

A partir de los años 60 y 70 surgen los movimientos de renovación pedagógica, concretamente las 'escuelas de verano' de la organización Rosa Sensat, otorgando mucha importancia a los encuentros entre profesores para tratar temas de interés educativo, y entre ellos la educación de los más pequeños. EL 27 de julio 1973 se establecen ciertas orientaciones pedagógicas para la Educación Preescolar a través de una orden ministerial, otorgándole una entidad educativo-asistencial y reservando el jardín de infancia para *aquellos niños cuyas madres (o sustitutos) no puedan ocuparse de ellos*¹²²⁷. Surgen así numerosas vías de atención para los más pequeños, desde los *centros preescolares*, públicos o privados, regulados por el Ministerio de Educación, que preparan al niño para la escolaridad obligatoria, hasta las *guarderías*, reguladas por el Ministerio de Trabajo, con funciones más asistenciales que educativas, pasando por las iniciativas privadas de la más diversa índole, con diferentes modelos de acción, concepción del niño, etc., pero con un mínimo control oficial. La característica que mejor define la situación de dicho nivel entonces en España era la diversidad, por la existencia de centros de diferentes tipos según el organismo del que dependían, así como la estructura económica que los mantenía y la población infantil que acogía¹²²⁸. Sería precisamente la labor de los movimientos de renovación pedagógica junto a la Coordinadora de Escuelas Infantiles del Estado Español, entre los sectores progresistas que fomentaban la sensibilización de la población, los que llevaron a cabo una función decisiva en la defensa de una Educación Infantil Pública¹²²⁹.

¹²²⁷ ANTUÑA, J.: "Pasado y Presente de la Educación Infantil". *Signos, Teoría y Práctica de la Educación Infantil*, no. 5-6, Enero - Junio 1992. Pp. 18-22.

¹²²⁸ GARCÍA GARCÍA, M.: *Propuesta y validación de un modelo de calidad en Educación Infantil*. Op. Cit., p.3.

¹²²⁹ GURPEGUI, M.J., GAUNA, E. y AJANGUIZ, R.: "Ponencia sobre Educación Infantil". CONSEJO ESCOLAR DE ANDALUCÍA: *III Encuentros de Consejos Escolares Autonómicos y del Estado*. Op. Cit., p. 12.

En 1981 los Programas Renovados en los que se hace más hincapié fueron en la Educación Infantil, estableciendo los objetivos con carácter evaluativo al final de la etapa y algunas actividades orientativas, y ese mismo año se implanta la especialidad de preescolar en las Escuelas de Magisterio¹²³⁰. Así, en 1982 aparece el Proyecto de Ley de Escuelas Infantiles que define esta institución como: “La escuela infantil será la institución que atienda al niño en los seis primeros años de vida, para contribuir a su educación en convivencia con iguales en edad, en colaboración con los padres y mediante una estructura y una orientación pedagógica que tenga en cuenta las necesidades infantiles y el desarrollo físico, mental y social”. Este Proyecto de Ley proponía dos etapas, de 0 a 3 y de 3 a 6 años y que la subvención de las escuelas infantiles corriera a cargo de diversas autoridades. El 26 de abril de 1985 una Orden Ministerial convocaba el *Plan Experimental de Educación Infantil*, al que podían acogerse los centros públicos de preescolar y escuelas infantiles de zona M.E.C., y que pretendía solventar los problemas detectados en esta etapa y desarrollar un modelo de educación de calidad para niños de 0 a 6 años. Este nuevo modelo de Educación Infantil, junto con el establecimiento del marco legal para los centros que lo desarrollaran, serviría para reordenar un sector en el que habían cabido hasta entonces las más variadas iniciativas y situaciones, ante la falta de una referencia legal y normativa que los regulara¹²³¹.

De ese modo, la Ley Orgánica de 1985 de 3 de julio¹²³² reguladora del Derecho a la Educación, LODE, fue la ley encargada de desarrollar la Constitución en materia educativa, en especial el artículo 27 de la Carta Magna, y algunos aspectos de los artículos 16 y 20. Es una ley de trascendental importancia para el soporte organizativo de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo¹²³³ (LOGSE) puesto que es la norma básica y el instrumento esencial de la reforma educativa en España que trató de homologar su enseñanza a los sistemas educativos de la Unión Europea. Así, en 1990 la educación infantil en España se constituye como primera etapa del sistema educativo español y se establece como núcleo de enseñanza no obligatoria con carácter voluntario dirigida a los niños de 0 a 6 años, pudiéndose constatar a partir de entonces

¹²³⁰ AGUADO ODINA, T.: “Provision for preschool children in Spain, *Educational Provision for our Youngest Children: European Perspectives. Op. Cit.*, pp. 93-111.

¹²³¹ CALVO RUEDA, C.: *La Educación Infantil en España. Planteamientos Legales y Problemática Actual. Op. Cit.*, pp. 80-85.

¹²³² LODE, BOE n.º 159 de 4 de julio de 1985.

¹²³³ LOGSE, BOE de 4 de octubre de 1990.

un incremento de la publicación de volúmenes dedicados a esta etapa. Dicho carácter inequívocamente educativo, le confirió un desarrollo estructural y curricular equivalente al de las demás etapas, organizándola en dos ciclos de tres cursos escolares cada uno, es decir, el primero hasta los 3 años de edad, y el segundo desde los 3 hasta los 6 años.

Este carácter educativo ha prevalecido, a pesar de las diversas salvedades y desavenencias, como uno de los aspectos más sobresalientes de la regulación normativa española, declarando tanto el primer ciclo (0 a 3 años de edad) como el segundo (3 a 6 años) de Educación Infantil parte de la unidad integral al proceso educativo de niños y niñas entre 0 y 6 años de edad. Ha sido, recientemente, la Ley Orgánica de Educación (LOE), de 2006, la que clarifica el panorama jurídico al derogar las tres leyes que constituían el marco legislativo básico de la educación preprimaria, a saber: la Ley Orgánica General de Ordenación del Sistema Educativo (LOGSE), de 1990, la Ley Orgánica para la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (LOPEG), de 1995, y la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE), de 2002. Asimismo, modifica algunos aspectos de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE), de 1985. La LOE tiene como objetivo la reforma del sistema educativo mediante la introducción de un nuevo sistema de forma paulatina, abarcando, en total, tres cursos educativos, de forma que la entrada en vigor de las nuevas enseñanzas permita observar mejoras en los resultados educativos de forma escalonada en los años siguientes a su implementación. En concreto, la etapa de Educación Infantil regulada por la LOE se implantaba definitivamente en el curso académico 2008/09, desapareciendo la diferenciación entre el primer y segundo ciclo de la Educación Infantil establecida por la LOGSE, y las enseñanzas de Educación Preescolar definidas por la LOCE, en aquellos casos en que habían sido implantadas anticipadamente.

Como se desprende de lo anterior, la escolarización en la Educación Infantil constituye uno de los objetivos prioritarios en la política educativa. De hecho, como derivación del relanzamiento de la Estrategia de Lisboa, acordada por el Consejo Europeo celebrado en la primavera de 2005, el Gobierno aprobó la elaboración del Programa Nacional de Reformas de España (PNR), de octubre de 2005, que establecía entre uno de sus ejes fundamentales el aumentar la tasa de escolarización de los niños y niñas entre 0 y 3 años al considerar que la etapa de Educación Infantil “mejora del entendimiento y la capacidad de aprendizaje de los individuos y, además, facilita la

incorporación y la continuidad de las mujeres en el mercado laboral”. Igualmente se establece en línea con la finalidad esencial “aprender a vivir juntos, aprender a convivir con los demás” como reto principal del actual sistema educativo español¹²³⁴.

12.2.4 Costes y financiación del sistema de provisión de la EAPI en España.

La reactivación económica de los años 60 motivó la demanda empresarial de un mayor número de trabajadores con niveles de cualificación superior, incidiendo en la elevación del número de mujeres trabajadoras y planteando, así, la insuficiencia distributiva y cualitativa de los servicios de atención a la infancia. Además, las nuevas perspectivas económicas y sociales coincidieron con el deterioro del régimen dictatorial, permitiendo cristalizar una serie de medidas gubernamentales referentes a los servicios de atención a la infancia que, de algún modo, intentarían responder a la presión social. En distintos Congresos y Seminarios se insistió sobre las escuelas maternas y de párvulos, pero hasta la aparición del libro blanco *La Educación en España* (1969)¹²³⁵ — que reconocía la existencia de una fuerte presión social para la creación de escuelas maternas y de párvulos — y la Ley General de Educación (1970)¹²³⁶ — donde aparecen referencias legales a la denominada entonces *Educación Preescolar* — no se produce una respuesta por parte del Ministerio de Educación a la fuerte presión social existente para la creación de escuelas maternas (2-3 años) y de párvulos (4-5 años)¹²³⁷.

La aparición de este nivel trajo consigo la obligación por parte del Estado español de atender a través de centros públicos, pero el crecimiento del sector público fue muy lento, así como el aumento de las plazas, dando lugar a una oferta deficitaria durante muchos años. Consecuentemente, la cobertura del Ministerio de Educación y Ciencia en la etapa 0-4 años fue reducida a través de los Jardines de Infancia, mientras que en la etapa de 4-6 años, la tasa de cobertura fue elevada como consecuencia de una

¹²³⁴ A través del Acuerdo Básico entre el Ministerio de Educación y Ciencia (MEC) y las organizaciones sindicales sobre condiciones sociolaborales del profesorado, de 20 de octubre de 2005, que establece el compromiso de potenciar las actuaciones relacionadas con la convivencia y las estrategias de resolución de conflictos según la Orden ECI/1726/2007, de 31 de mayo, por la que se convoca el Concurso Nacional de Buenas Prácticas de Convivencia para el año 2007.

¹²³⁵ MEC: *La Educación en España. Bases para una política educativa*. Madrid. MEC, 1969. P.27.

¹²³⁶ Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (14/1970, de 4 de agosto).

¹²³⁷ GARCÍA GARCÍA, M.: *Propuesta y validación de un modelo de calidad en Educación Infantil*. Op. Cit., pp.2-4.

serie de hechos entre los que destacan: la existencia de una amplia oferta, la creciente conciencia de utilidad de la Educación Preescolar para los años posteriores, la utilización de las clases preescolares como puente que garantizaba la entrada en la Escuela Primaria, especialmente en las ciudades y en los cinturones industriales, en los que durante algunos años hubo menos plazas escolares que alumnos dispuestos a ocuparlas. Así, a pesar de los grandes avances que supuso la LGE, la Educación Preescolar no constituyó un objetivo prioritario ya que su implantación dependió de las posibilidades de creación de nuevos centros y de la formación del profesorado¹²³⁸. De hecho, en los primeros años de aplicación de esta Ley, no se crearon puestos escolares para niños menores de seis años, sino que las altas tasas de natalidad de los años 60 y a principios de los 70 exigieron que se destinase a niños en edad escolar instalaciones y presupuestos que de otra forma podrían haber fluido hacia la Educación Preescolar.

En este sentido, el Estado se vio desbordado por una demanda creciente en el tramo de la Educación Primaria, llegando a ser, el sector privado el que más se desarrollaría en esta época al amparo de un marco legal prácticamente inexistente y muy poco exigente. En el año 1975 la oferta pública de Educación Preescolar empieza a aumentar, aunque concentrándose la escolarización en los niños de 4-5 años, gracias al crecimiento de la oferta privada en las provincias más industrializadas: Barcelona, Madrid, Valencia y Sevilla. Esto no ocurrió en las regiones agrícolas donde, además, esta situación se agravaba por el hecho de que la concentración escolar de estas zonas hizo desaparecer en algunos casos la atención que existía para los menores de seis años¹²³⁹. Con la muerte del General Franco en el año 1975, se abrió un período de transición que culminó con el advenimiento de la Democracia en España en el que se suscriben acuerdos de carácter político-social (Pactos de la Moncloa) donde se estableció como meta en la Educación Preescolar el incremento paulatino de la oferta de puestos escolares para niños de cuatro a cinco años.

En 1990, la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) regula la ordenación de la Educación Infantil, estableciendo su configuración en dos ciclos con el fin de que el proceso de enseñanza-aprendizaje se ajustase a los

¹²³⁸ PALACIOS, J.: "Contextos de crianza y educación de los niños españoles menores de seis años. IEA Preprimary Project". *Op. Cit.*, p. 86.

¹²³⁹ CALVO RUEDA, C.: *La Educación Infantil en España. Planteamientos Legales y Problemática Actual. Op. Cit.*, p. 61.

ritmos de desarrollo evolutivo de los alumnos. Si bien, establecía el segundo ciclo como gratuito, tanto en los centros públicos como en los centros concertados, las administraciones educativas debían promover el incremento progresivo de la oferta de plazas públicas en el primer ciclo. Tras esta reforma del sistema educativo de 1990, la educación infantil queda configurada como una etapa más del mismo, con entidad propia y en la que se va a producir un desarrollo progresivo del niño, que será la base de su conocimiento y desarrollo posteriores¹²⁴⁰. Además, aunque no se considera una etapa obligatoria, la LOGSE reconoce su carácter educativo, en contraposición a la función meramente asistencial que venía desempeñando, e insta a las Administraciones Públicas a garantizar la existencia de un número de plazas suficiente para asegurar la escolarización de la población que lo solicite. A partir de ese momento se produce un amplio desarrollo de esta etapa, tanto en la tasa de escolarización como en lo que se refiere a su estructura y orientación psicopedagógica. La programación adecuada de los puestos escolares gratuitos, en los ámbitos territoriales correspondientes, ha de garantizar la efectividad del derecho a la educación. La mayor parte de los centros que imparten Educación Infantil son también de Primaria, por lo que los aspectos relativos a la planificación de los puestos escolares y a los medios para asegurar la escolarización óptima de los habitantes de zonas poco pobladas, son comunes a las dos etapas. La población escolar de esta etapa aumentaría año tras año y ello se ha venido explicando por el incremento del número de alumnos inmigrantes y por los nuevos asentamientos de población en los cinturones industriales o residenciales de algunas urbes que traen consigo la necesidad de una planificación de los servicios más rentable y razonable¹²⁴¹.

La LODE, de 1985, y la LOE, de 2006, establecen que se debe garantizar a los padres o tutores, en los términos que las disposiciones legales dispongan, el derecho a la libre elección del centro. En concreto, la LOE establece que las administraciones educativas han de regular la admisión de alumnos en centros públicos y centros concertados de tal forma que se garantice el derecho a la educación, el acceso en condiciones de igualdad y la libertad de elección de centro por padres o tutores. El único requisito de acceso a la Educación Infantil en centros sostenidos con fondos públicos es el año de nacimiento. En el caso de no existir plazas suficientes para la admisión del

¹²⁴⁰ LOGSE: Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. Madrid. MEC, 1990.

¹²⁴¹ EURYDICE: *Organización del sistema educativo español*. EURYBASE, 2007/2008. P. 78.

alumno, se aplican unos criterios prioritarios de admisión comunes a todo el Estado, más allá de los criterios complementarios que pueden establecer las CCAA y los propios centros. Si bien se dispone que, en ningún caso, puede haber discriminación por razones ideológicas, religiosas, morales, sociales, de raza o lugar de nacimiento¹²⁴².

Actualmente, partiendo del marco de los objetivos educativos europeos de Lisboa para el 2010, la LOE mantiene la gratuidad del segundo ciclo de la Educación Infantil. Para ello, las administraciones educativas deben garantizar una oferta suficiente de plazas en centros públicos y centros concertados, en el contexto de su programación educativa, con el fin de atender a las demandas de las familias. En cuanto al primer ciclo, se insta a las Administraciones Públicas a promover un incremento progresivo de la oferta de plazas públicas en este ciclo que no tiene carácter gratuito mediante la cooperación entre distintas Administraciones y entre éstas y las entidades privadas. En este sentido, una investigación realizada por la Universidad de Vic en noviembre de 2006¹²⁴³ pone de manifiesto cómo, a pesar de la labor realizada por las CCAA, el conocimiento de la oferta privada para los menores de tres años sigue siendo desconocido, así como lo es la atención a este grupo de edad en toda su amplitud, junto con la necesidad de redoblar el esfuerzo en la recogida de datos, tanto desde una perspectiva cuantitativa como cualitativa de los servicios. Asimismo, este estudio destaca un incremento registrado de la oferta pública acorde con las políticas desarrolladas durante los últimos años en la mayoría de CCAA y que es, básicamente, municipal. Con todo, España es de los países más avanzados de la UE en la escolarización a partir de los 3 años, sin embargo, la tasa de escolarización en menores de 3 años es muy baja, circunstancia de la que también se ha hecho eco el Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2006-2009 elaborado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, marcando el objetivo de que esta tasa alcanzara el 27% en 2008 y sea mayor del 30% en 2010¹²⁴⁴.

¹²⁴² Sobre la admisión de alumnos con necesidad específica de apoyo educativo en centros públicos ordinarios y en los específicos de Educación Especial en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación; la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación y el Real Decreto 334/1985, de 6 de marzo, de ordenación de la Educación Especial.

¹²⁴³ BALAGUER, I. y ARDERIU, A. (coord.): *Calidad de los servicios para la primera infancia y estimación de la demanda*. Op. Cit., pp. 188-189.

¹²⁴⁴ EURYDICE: *Organización del sistema educativo español*. EURYBASE, 2007/2008. Op. Cit., p. 55.

En relación con este objetivo, concretamente se establecía un compromiso con diversas medidas para la Educación Infantil entre las que se incluían¹²⁴⁵: el incremento progresivo de las plazas públicas para la educación y la asistencia integral de los niños de 0 a 3 años y su inclusión en el sistema educativo; la garantía de la gratuidad en el segundo ciclo y la escolarización del 100% de los niños de 3 a 6 años en 2010 y, por último, el fomento del aprendizaje de una lengua extranjera en el segundo ciclo de Educación Infantil, especialmente en el último año, y de la iniciación temprana en las TIC. Estas medidas han comenzado a aplicarse y se han realizado varios informes sobre su progreso de los que, tras ser estudiados por el Consejo de Ministros, algunos han sido remitidos a la Comisión Europea, en consonancia con lo acordado en el Consejo Europeo. En lo que se refiere a la etapa de Educación Infantil, se han puesto en marcha actuaciones con dos objetivos claros: aumentar la atención educativa en el primer ciclo, por un lado, y facilitar la incorporación sin discriminaciones de la mujer al mercado laboral, por otro. Entre estas actuaciones se puede destacar el aumento del número de plazas, pasando de una escolarización en niños menores de 3 años del 13,2% en 2004 al 15% en 2005 y al 16,6% en 2006¹²⁴⁶. Si bien, los datos incluyen sólo los centros autorizados por las administraciones educativas, pues si se incluyen los centros dependientes de otras Consejerías, como las de Trabajo, Sanidad o Asuntos Sociales, esta tasa de cobertura asciende al 27,1% en 2006. Cabe añadir, como una de las medidas más destacables de este Plan, el desarrollo del Observatorio de la Infancia como sistema compartido de información entre todos los agentes sociales en el ámbito de infancia¹²⁴⁷.

En consonancia con todo lo anterior, recientemente, el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte ha lanzado el *Plan Educa3* abordando por primera vez la escolarización entre los 0 y 3 años, después de haber garantizado la generalización de la gratuidad del segundo ciclo de infantil (3-6 años), una prioridad plasmada en la LOE. El *Plan Educa3* representa el primer programa integral de impulso para la creación de nuevas plazas educativas para niños menores de 3 años entre 2008 y 2012, mediante una financiación al 50% entre dicho ministerio y las Comunidades Autónomas. Así, en los últimos tres años el Ministerio ha destinado 890 millones de euros a la financiación en

¹²⁴⁵ MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES: *Plan estratégico nacional de infancia y adolescencia*. Madrid. Observatorio de Infancia, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. P. 38.

¹²⁴⁶ EURYDICE: *Organización del sistema educativo español*. EURYBASE, 2007/2008. *Op. Cit.*, p. 56.

¹²⁴⁷ MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES: *Plan estratégico nacional de infancia y adolescencia*. *Op. Cit.*, p. 44.

colaboración con las Comunidades Autónomas del segundo ciclo de educación infantil (3-6 años) de manera que la oferta de plazas gratuitas alcanza al 100% de la población de esta edad. Para el año 2008 se destinaron 130 millones de euros tanto para la construcción de nuevas escuelas de educación infantil, así como para la adaptación de edificios ya construidos para albergar nuevas escuelas como éstas y para la ampliación de las escuelas existentes¹²⁴⁸. *Educa3* tiene como objetivo cubrir la necesidad de las familias para conciliar la vida personal y laboral y responder a la creciente demanda de escolarización de los niños menores de 3 años. Asimismo, el impulso de la creación de una red de centros de carácter educativo responde al compromiso del Gobierno para fomentar la escolarización temprana, factor clave para el posterior éxito escolar de los alumnos, y ofrecer una educación de calidad desde los primeros años de vida. En este sentido, la demanda por parte de las familias ha crecido considerablemente debido, principalmente, a la incorporación de la mujer al mercado laboral, el aumento de las familias monoparentales y la confianza en los beneficios de la escolarización temprana. En el curso 2006/07, la escolarización es total desde los 4 años, y alcanza cotas muy altas, de algo más del 95%, a los 3 años y del 17,3% en alumnos menores de 3 años de edad que, en el curso 2007-2008, aumentaba aproximadamente al 20%¹²⁴⁹. En el marco del nuevo Plan Educa3, el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte pondrá en marcha en el periodo 2008- 2012 las siguientes medidas¹²⁵⁰:

- Creación y mejora de una red de centros que garanticen un entorno educativo adecuado para una mejor atención de los más pequeños.
- Se establecerán convenios con las CCAA siempre que se garantice una oferta educativa de calidad.
- Se incentivará a los Ayuntamientos para que participen en la creación y adecuación de centros que atienden al primer ciclo de Educación Infantil.
- Se estudiarán fórmulas válidas para la atención educativa de los niños que viven en zonas rurales de población muy dispersa.

¹²⁴⁸ MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Plan Educa3*. Plan Español para el estímulo de la economía y el empleo, 2009. <http://www.mepsyd.es/plane/educa3.html> (Consultado en junio de 2009).

¹²⁴⁹ INSTITUTO DE EVALUACIÓN: Evolución de las tasas de escolarización en los niveles no obligatorios. *Sistema Estatal de Indicadores de la Educación 2007*. http://www.institutodeevaluacion.mec.es/contenidos/pdfs/e3_1_2007.pdf (Consultado en marzo de 2009).

¹²⁵⁰ MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Plan Educa3*. *Op. Cit.*, p. 4.

12.2.5 Estructura y organización curricular de la EAPI en España.

Durante el primer tercio del siglo XX la educación preprimaria experimentó un notable desarrollo, debido al impulso de instituciones tanto públicas como privadas, si bien entre los años 1936 y 1970 la concepción imperante en educación preprimaria fue meramente asistencial y, en todo caso, preparatoria para la escuela primaria. La ausencia de consideración de este periodo educativo como un nivel con entidad propia y justificación intrínseca conllevaría una total desatención, tanto hacia la elaboración de programas oficiales como para la preparación adecuada del profesorado específicamente dedicado en este nivel. De modo que, la situación que atraviesa la EAPI en nuestro país en el año 1977 se reflejaba en el Dossier de Educación Infantil de 1984 como: “Conglomerado de Centros sobre los que se ejerce un escaso control”¹²⁵¹.

Si bien por Orden de la Dirección General de Educación Básica el 17 de Enero de 1981 se establecieron los nuevos programas para el nivel de Educación Preescolar y en la resolución de las normas sobre su aplicación se desarrollaron de una manera más amplia los Programas de Educación Preescolar y Ciclo Inicial, incidiendo en que los Centros de E.G.B. elaborasen programas específicos de lenguaje, psicomotricidad y lógica para los niños que iniciaban la educación obligatoria sin haber asistido al Nivel de Preescolar¹²⁵². Asimismo, en Noviembre de 1984, la Dirección General de Educación Básica dictó unas Instrucciones sobre la aplicación de las Orientaciones Pedagógicas donde se aludía por primera vez de manera oficial a la necesidad de coordinar, a efectos de programación, la Educación Preescolar con los primeros cursos de E.G.B. El espíritu de la reforma de la LOGSE de 1990 trató de dar un sentido educativo propio a todo el nivel alejándolo todo lo que fuera necesario del carácter eminentemente preescolar con que se había configurado en la práctica. A pesar de la no obligatoriedad de la etapa, la LOGSE reconocía, por primera vez, su carácter predominantemente educativo, estableciendo como finalidad de la misma contribuir al desarrollo físico y personal de los niños, así como a compensar las desigualdades de diversa índole (procedencia de un entorno con dificultades sociales, económicas o culturales), regulando las condiciones a cumplir por los centros de esta etapa (en estructura física, formación del personal, etc.).

¹²⁵¹ MEC: “Dossier de Educación Infantil”. *Comunidad escolar* no. 22. Madrid. MEC, abril de 1984. Pp. 17-23.

¹²⁵² Anexo de la resolución para la aplicación de la B.O.E. del 21 de Enero de 1981.

En 2002, la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) reguló de nuevo el ordenamiento de la educación preprimaria, estableciendo el período hasta los 3 años de edad como una nueva etapa denominada Educación Preescolar que tenía por finalidad la atención educativa y asistencial de la primera infancia. La Educación Infantil pasaba a constituir un ciclo de tres cursos escolares, desde los 3 hasta los 6 años de edad, y cuya finalidad era el desarrollo físico, intelectual, afectivo, social y moral de los alumnos. En mayo de 2006 se aprueba la Ley Orgánica de Educación (LOE) que, al igual que la LOGSE, establece de nuevo la Educación Infantil como una única etapa educativa organizada en dos ciclos de 3 años cada uno, determinando que en ambos ciclos se ha de atender progresivamente al desarrollo afectivo, al movimiento y los hábitos de control corporal, a las manifestaciones de la comunicación y del lenguaje, a las pautas elementales de convivencia y relación social, así como al descubrimiento de las características físicas y sociales del medio en el que viven¹²⁵³.

La Ley Orgánica de Educación (LOE), de 2006, establece que corresponde al Gobierno de la Nación fijar las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de Educación Infantil, mientras que las administraciones educativas son las responsables de determinar los contenidos educativos del primer ciclo de Educación Infantil¹²⁵⁴. Actualmente, el gobierno central fija las enseñanzas mínimas, que se corresponden con los aspectos básicos del currículo (objetivos — en términos de capacidades —, principios metodológicos, contenidos y criterios de evaluación), de acuerdo a su vez con los objetivos generales perseguidos en cada etapa y en sus ciclos. A partir de estos elementos básicos, las diferentes CCAA establecen el currículo para sus respectivos territorios, adaptando los objetivos, los contenidos, los criterios de evaluación y los horarios, lo que da lugar a diferencias entre Comunidades tanto en los contenidos y su organización como en el número de horas lectivas adjudicadas a cada área de la Educación Infantil. Los centros de enseñanza, por su parte, deben adaptar este currículo a su contexto socioeconómico y cultural, estableciendo unos criterios metodológicos de carácter general y adoptando decisiones en el proceso de evaluación. Asimismo, las administraciones educativas han de establecer el currículo del segundo ciclo en base a

¹²⁵³ Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa; Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo; Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación; y Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

¹²⁵⁴ De acuerdo con lo establecido en la LOE y en el Real Decreto 1630/2006, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de Educación Infantil

las enseñanzas mínimas fijadas por el Gobierno, si bien la LOE también afirma que los centros docentes juegan un papel activo en la determinación del currículo, puesto que han de desarrollar y completar, en su caso, el currículo establecido por las administraciones educativas. La LOE establecía que antes del 31 de diciembre de 2007 las Comunidades Autónomas deben determinar los contenidos educativos del primer ciclo de Educación Infantil de acuerdo con lo establecido en la LOE.

Por su parte, el Real Decreto 1630/2006¹²⁵⁵ establece las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de Educación Infantil y desarrolla la LOE en lo referente a los objetivos, fines y principios generales del conjunto de esta etapa. Así, determina que la finalidad de toda la Educación Infantil es la de contribuir al desarrollo físico, afectivo, social e intelectual de los niños y niñas en estrecha cooperación con las familias. En este sentido, especifica que en los dos ciclos de esta etapa se ha de atender progresivamente al desarrollo afectivo, al movimiento y los hábitos de control corporal, a las manifestaciones de la comunicación y del lenguaje, a las pautas elementales de convivencia y relación social, así como al descubrimiento de las características físicas y sociales del medio. Además, incide en que se ha de facilitar que niñas y niños elaboren una imagen de sí mismos positiva y equilibrada y adquieran autonomía personal. Los objetivos generales, expresados en términos de capacidades, que esta etapa contribuye a desarrollar son¹²⁵⁶:

- Conocer el propio cuerpo y el de los otros, sus posibilidades de acción y aprender a respetar las diferencias.
- Observar y explorar el entorno familiar, natural y social.
- Adquirir progresivamente autonomía en sus actividades habituales.
- Desarrollar sus capacidades afectivas.
- Relacionarse con los demás y adquirir progresivamente pautas elementales de convivencia y relación social, así como ejercitarse en la resolución pacífica de conflictos.
- Desarrollar habilidades comunicativas en diferentes lenguajes y formas de expresión.

¹²⁵⁵ Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de Educación Infantil.

¹²⁵⁶ Artículo 3 del Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de Educación Infantil según la Ley Orgánica 2/2006.

- Iniciarse en las habilidades lógico-matemáticas, en la lectoescritura y en el movimiento, el gesto y el ritmo.

Este Real Decreto que establece las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de Educación Infantil reguladas por la LOE, también dispone que las áreas de este ciclo deberán entenderse como ámbitos de actuación, como espacios de aprendizaje de todo orden: de actitudes, procedimientos y conceptos, que contribuirán al desarrollo de niñas y niños, propiciando su aproximación a la interpretación del mundo, otorgándole significado y facilitando su participación activa en él. Por ello, los contenidos educativos en esta etapa se organizan en áreas correspondientes a ámbitos propios de la experiencia y el desarrollo infantil desde un enfoque global e integrador, y se desarrollan mediante la realización de experiencias significativas para el alumnado mediante las que el educador plantea objetivos más específicos en la planificación y desarrollo, procurando obtener de cada experiencia el máximo provecho. Pese al carácter integrado de esta etapa, el tratamiento de las áreas o ámbitos de experiencia debe ser distinto en cada uno de los dos ciclos que la componen: en el primero (de 0 a 3 años) se enfatiza el desarrollo del movimiento, el control corporal, las primeras manifestaciones de la comunicación y del lenguaje, el descubrimiento de la identidad personal y las pautas elementales de convivencia y relación; en el segundo (3-6 años) se atiende al desarrollo del lenguaje como instrumento de conocimiento e inserción en el medio, a la elaboración de una imagen positiva y equilibrada de uno mismo y a la adquisición de los hábitos de convivencia para la consecución de la autonomía personal. Debido a esta metodología globalizada no se han establecido horarios específicos para las distintas áreas¹²⁵⁷.

Cabe mencionar que los alumnos del segundo ciclo Educación Infantil que así lo soliciten tienen derecho a recibir enseñanza de la religión católica, correspondiendo a la jerarquía eclesial señalar los contenidos de dicha enseñanza según el Real Decreto 1630/2006¹²⁵⁸. Finalmente, también existen en los centros escolares numerosas actividades extraescolares para los alumnos de Educación Infantil como por ejemplo,

¹²⁵⁷ Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación y Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

¹²⁵⁸ Según el Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, por Orden de 6 de junio ECI/1957/2007, que establece los currículos de las enseñanzas de religión católica correspondientes a la educación infantil, a la educación primaria y a la educación secundaria obligatoria.

determinadas actividades físicas y deportivas, de promoción de la salud, artísticas, de biblioteca, de informática y medios audiovisuales, de comunicación en lenguas extranjeras, de participación de la comunidad educativa (actos, jornadas y celebraciones) o de formación de madres y padres.

12.2.6 La implementación, orientación y calidad de los servicios de EAPI en España.

La falta de una adecuada intervención en materia de EAPI en España ha creado un significativo déficit en la provisión de oferta pública de calidad, con una distribución muy irregular¹²⁵⁹, especialmente en el tramo de 0 a 3 años, dependiendo no sólo de la comunidad de residencia como del nivel de intervención de la misma¹²⁶⁰. Aunque se reconozcan evidentes ventajas de la continuidad en un mismo centro 0-6, en nuestro país no se ha apoyado este modelo y los centros que atienden a los seis primeros años de vida son muy minoritarios. Ello ha sido así por una variedad de razones entre consideraciones económicas, dependencia de distintas administraciones, ambigüedad en la consideración de 0 a 3 años como tramo educativo y escolarización masiva de los niños y niñas a partir de 3 años en colegios de educación primaria¹²⁶¹. De este modo, en la actualidad la educación infantil está claramente dividida en dos tramos (0-3 y 3-6) generalmente atendidos por servicios educativos diferentes.

Por una parte, los servicios para los más pequeños (0-3) abarcaban desde los primeros meses hasta los 3 años, la atención educativa se llevaba a cabo fundamentalmente en centros cuyo profesorado está constituido en su mayor parte por educadores/as que han realizado una formación profesional superior especializada. Existen otros programas educativos alternativos, por ejemplo en zonas rurales, algunos de los cuales son de gran interés, pero poco representativos del conjunto. Al estar poco reguladas las condiciones mínimas que deben reunir, la calidad de estas escuelas infantiles es muy desigual, existiendo desde centros con una rica tradición pedagógica y adecuados recursos físicos y humanos, hasta otros que escapan a cualquier control

¹²⁵⁹ GONZÁLEZ, M. J.: "La escolarización de la primera infancia en España: desequilibrios territoriales y socioeconómicos en el acceso a los servicios". En V. Navarro (coord.): *El Estado del Bienestar en España*. Madrid. Tecnos, 2004. Pp. 233-291.

¹²⁶⁰ CALERO, J.: *Equity in Education Thematic Review: Spain Country Analytical Report*. Paris. OECD, abril 2005. P. 25.

¹²⁶¹ PANIAGUA, G. y PALACIOS, J.: *Educación Infantil: Respuesta educativa a la diversidad*. Madrid. Alianza Editorial, 2005. P. 14.

educativo y que son más acordes a las guarderías. El panorama es también muy desigual según las CCAA, algunas de las cuáles tienen una sólida experiencia en educación infantil, mientras otras no han llegado ni a dar consideración educativa al trabajo en estas edades. La irrupción en los últimos años de la temática de la conciliación entre la vida laboral y la familiar, y el protagonismo de los departamentos de servicios sociales en estos temas, ha significado, por ejemplo, que en algunos lugares los centros de 0 a 3 dependan de Bienestar Social y no de Educación, lo que tiende a subrayar su carácter más asistencial y de servicio social que el propiamente educativo. En su mayor parte, los centros 0-3 son de titularidad privada y las familias deben pagar el coste del servicio. Son muchas las familias que recurren a ellos, unas por necesidades laborales y otras porque ven en esos centros un lugar adecuado para la estimulación de sus hijos e hijas, aunque la tasa de cobertura está lejos de aproximarse a la que del tramo posterior.

Por otra parte, la provisión de los servicios para los mayores entre los 3 y los 6 años es mucho más uniforme y generalizada. Prácticamente todos los niños y niñas asisten a colegios que tienen educación infantil y primaria, escolarizándose desde los 3 hasta los 12 años. El profesorado que atiende a los más pequeños está constituido por maestros y maestras especializados en educación infantil, estando las condiciones más reguladas que en el tramo anterior y siendo la dependencia administrativa claramente educativa. En la actualidad, en general, hay oferta suficiente de plazas escolares para estas edades puesto que, especialmente durante la última década se han reconvertido aulas que han permitido la admisión de los niños y niñas de 3 años, de modo que los colegios han crecido hacia abajo. Hay incluso alguna comunidad autónoma en la que se llega ya a la escolarización de los 2 años de forma crecientemente generalizada. La mayor parte de los puestos escolares entre los 3 y los 6 años se encuentran en centros sostenidos con fondos públicos o concertados. Pese a tratarse de un tramo educativo no obligatorio, casi el cien por cien de las familias opta por llevar a sus hijos al colegio desde los 3 años, por lo que se puede considerar que entre nosotros se escolariza a los niños de forma extraordinariamente temprana y generalizada. Como ocurría en el tramo de edad anterior, los colegios también difieren mucho entre sí en la calidad de la respuesta a los niños pequeños y, según el tipo de colegio, se encuentran planteamientos y recursos más o menos adecuados, algunos con prácticas educativas valiosas y específicas para la educación infantil y otros con planteamientos mucho más próximos

al estilo de trabajo en educación primaria¹²⁶². A pesar de las diferencias entre uno y otro tipo de centros, es característica de la cultura educativa española una cierta uniformidad en los programas y en los servicios que se ofrecen a las familias, en los que se tiende a confundir lo educativo con lo escolar. Así, por ejemplo, priman los horarios y las vacaciones escolares, de manera que es muy difícil que una madre o un padre que trabaja por las tardes encuentre un centro para llevar a su hijo a esas horas con plenas garantías de atención educativa de calidad de manera que, con frecuencia, se descuidan servicios complementarios como el comedor (profesionales no cualificados o pluriempleados, masificación de niños, distribución indiscriminada de grupos, etc.). Algunas alternativas sí que cubren las necesidades laborales, a veces a costa de horarios excesivos y con una oferta de tipo asistencial la mayoría de las veces, con escaso nivel educativo. Además, están apareciendo en el panorama ofertas recreativas (por ejemplo, en centros comerciales o ludotecas) normalmente basadas en el entretenimiento y que son utilizadas por algunas familias no ya como actividades de ocio, sino como sustitutos de los servicios educativos¹²⁶³. Evidentemente, en situaciones como éstas se hace todavía más importante pensar en el centro como un servicio integral para las familias y los niños, así como asegurar la coherencia de la respuesta educativa que ello precisa.

Los datos que aporta el informe anteriormente citado sobre la *Calidad de los Servicios para la primera infancia y estimación de la demanda* revelan, según sus autores, un gran avance sobre la oferta y la calidad de los servicios de EAPI en relación con su anterior informe realizado en 2004 y atribuyéndolo también a la mejora en la recogida de datos¹²⁶⁴. Concretamente, el estudio evidencia una nueva tendencia en la ampliación de la oferta de centros para menores de tres años alcanzando en conjunto el objetivo de Lisboa, si bien reconoce que dista mucho de satisfacer las necesidades reales de la sociedad pues estima, utilizando como criterio estadístico la situación laboral de los padres, que queda por atender al 62% de esta población¹²⁶⁵. Asimismo, especifica cómo el incremento real de la oferta es básicamente debido al aumento de la oferta pública municipal en la que se registra una evidente disminución de la calidad en todos los sentidos. A este respecto, pone de manifiesto la peligrosidad de esta situación, no

¹²⁶² CIIMU: *La infancia en cifras 2006*. Op. Cit., p. 297.

¹²⁶³ *Ibidem*, p. 296.

¹²⁶⁴ BALAGUER, I. y ARDERIU, A. (coord.): *Calidad de los servicios para la primera infancia y estimación de la demanda*. Op. Cit., p. 187.

¹²⁶⁵ *Ibidem*, p. 190.

sólo desde el conocimiento de las consecuencias negativas que pueden tener las intervenciones de EAPI en los primeros años sin garantías mínimas de calidad, como desde la contradicción política que evidencia — atendiendo a la declaración de principios y objetivos de las CCAA y del Estado como la igualdad de oportunidades, la equidad y el derecho a la educación para los menores de tres años en el desarrollo de una actuación política sin unos requisitos aceptables, promoviendo el desarrollo en la administración local que se encuentra bastante escasa en recursos —¹²⁶⁶.

En este sentido, el *Plan Educa3* en el compromiso de impulsar una red de centros educativos de educación infantil planea responder a las condiciones de calidad y equidad recogidas en la LOE tanto en lo que se refiere a las instalaciones, como a las titulaciones de los profesionales de atención directa a los niños de hasta 3 años¹²⁶⁷. Asimismo, el *Plan Educa3* promueve las siguientes medidas para fomentar la formación continua y la mejora de la calidad:

- Aumento, de acuerdo con las CCAA, de la oferta de ciclos formativos de técnico superior en educación infantil.
- Se pondrán en marcha mecanismos para reconocer la formación de personas con experiencia y se realizarán ofertas formativas específicas presenciales y a distancia.
- Se fomentará el intercambio de experiencias entre las Escuelas Infantiles, así como su participación en programas Europeos.
- Tendrá en cuenta las ventajas que ofrecen las nuevas tecnologías para la mejora de la calidad educativa, a través de un espacio Web dirigido tanto a la formación de profesionales como de las familias en el que se podrán encontrar recursos educativos, intercambio de experiencias y materiales didácticos.

Con todo, con la aplicación de la LOE, corresponde a las CCAA establecer los requisitos de calidad de la educación infantil de 0 a 3 años y, este hecho, a falta de un acuerdo de mínimos entre las CCAA, puede acrecentar las diferencias ya existentes; el mismo criterio es aplicable a la recogida de información y su sistematización por la

¹²⁶⁶ BALAGUER, I. y ARDERIU, A. (coord.): *Calidad de los servicios para la primera infancia y estimación de la demanda*. Op. Cit., p. 193.

¹²⁶⁷ MEPSYD: *Plan Educa3*. Plan Español para el estímulo de la economía y el empleo, 2009. <http://www.mepsyd.es/plane/educa3.html> (Consultado en junio de 2009).

labor de coordinación de los servicios técnicos de las CCAA por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para facilitar su trabajo y aportación de datos fiables¹²⁶⁸.

Durante la duración de la EAPI, se procura la continuidad de los maestros tutores con el mismo grupo de alumnos durante el transcurso de cada uno de los ciclos, siempre que continúen impartiendo docencia en el mismo centro. Normalmente, los grupos de clase se forman por edades (año de nacimiento), no obstante, dentro de cada ciclo pueden hacerse los agrupamientos que cada centro de enseñanza estime oportunos. De acuerdo con la normativa vigente, todos los centros de Educación Infantil, ya sean públicos o privados, deben cumplir unos requisitos mínimos referentes a instalaciones, condiciones materiales, número de alumnos por profesor, etc. Algunos ejemplos son: contar con un mínimo de tres unidades para impartir el primer o el segundo ciclo de Educación Infantil o, en el caso de que se impartan ambos ciclos, el centro ha de tener un mínimo de seis unidades, tres para cada uno de los dos ciclos, menos cuando el centro atiende a poblaciones con características socio-demográficas o escolares especiales. En tales circunstancias, se pueden autorizar centros con un número de unidades adecuado a la población que deba cursar este nivel, teniendo en cuenta lo dispuesto sobre la relación máxima profesor-alumnos por unidad escolar (que para el segundo ciclo de Educación Infantil está establecida en un máximo de 25 alumnos por unidad escolar) y que se puede agrupar a alumnos de diferentes niveles o cursos en una misma unidad. Asimismo, en los centros de Educación Infantil autorizados a tener unidades que integran alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, las administraciones educativas competentes de las CCAA pueden reducir el número máximo de alumnos y determinar el tipo de recursos humanos y materiales de apoyo que son necesarios¹²⁶⁹. De manera general, en los centros autonómicos, municipales y privados autorizados se cumplen los ratios establecidos en el Decreto 1004, es decir, 8 niños para grupos de 0 a 1 año de edad, 13 para los de 1 y 2 años y 20 para niños entre 2 y 3 años, si bien en el resto de centros privados no existe suficiente información para

¹²⁶⁸ BALAGUER, I. y ARDERIU, A. (coord.): *Calidad de los servicios para la primera infancia y estimación de la demanda*. Op. Cit., pp. 192-193.

¹²⁶⁹ Real Decreto 1537/2003, de 5 de diciembre, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan enseñanzas escolares de régimen general.

valorarlo, en el caso de la provisión de 3 a 6 años estas proporciones aumentan a una ratio de 1 profesor a 25 niños para cualquier tipo de centro¹²⁷⁰.

Todos los centros autorizados en la red de provisión de EAPI son inspeccionados por los servicios autonómicos creados a tal efecto que determinan si los establecimientos cumplen con los requisitos mínimos de calidad exigibles, dejando de lado la descontada inspección para asegurar las condiciones de higiene y sanidad. Normalmente, es Educación la responsable de dicho servicio, aunque también puede ser compartido con Bienestar Social o, en algún caso aislado, responsabilidad sólo de este departamento¹²⁷¹. En el sistema educativo español, los centros privados sostenidos con fondos públicos a través de los llamados conciertos educativos reciben la denominación de centros concertados, y en estos centros se puede impartir cualquiera de los niveles y etapas educativas establecidos en nuestro sistema educativo. Además, los centros escolares privados de Educación Infantil pueden solicitar también conciertos singulares para unidades del segundo ciclo (3 a 6 años de edad), de manera que están así sostenidos parcialmente con fondos públicos. Los centros educativos privados no concertados se financian, principalmente, a través de las cuotas de las familias, aunque también pueden obtener ingresos procedentes de subvenciones o de instituciones de carácter privado (cooperativas, fundaciones, órdenes religiosas, etc.). Para su apertura y funcionamiento, los centros escolares privados están sujetos al principio de autorización administrativa, siempre que cumplan los requisitos mínimos establecidos por la ley¹²⁷². A pesar de la diferente titularidad y de los aspectos específicos, los centros concertados y los centros escolares públicos comparten una serie de características relativas a su funcionamiento como la participación de profesores, padres y alumnos en el control y la gestión del centro a través del Consejo Escolar, el carácter no lucrativo de las actividades complementarias y de servicios — que en el caso de los centros escolares privados deben ser autorizadas por la Administración — y la opcionalidad de la enseñanza religiosa y el respeto a la libertad de conciencia. Si bien, los centros

¹²⁷⁰ BALAGUER, I. y ARDERIU, A. (coord.): *Calidad de los servicios para la primera infancia y estimación de la demanda*. Op. Cit., p. 188.

¹²⁷¹ *Ibidem*, p. 189.

¹²⁷² Estos requisitos son las condiciones que deben cumplir todos los centros docentes, con el fin de asegurar una educación con garantías de calidad y que incluyen las condiciones prescritas por la legislación en vigor en materia de higiene, acústica, capacidad y seguridad, así como la facilitación del acceso y circulación de los alumnos con discapacidades físicas.

educativos privados, mayoritarios en el primer ciclo de esta etapa¹²⁷³, gozan de autonomía para establecer en sus respectivos Reglamentos de Régimen Interior, sus normas de admisión, selección del profesorado, determinar el procedimiento de admisión de alumnos, definir sus normas de convivencia y determinar sus cuotas, establecer órganos para canalizar la participación de la comunidad educativa¹²⁷⁴.

En cualquier caso, los centros de titularidad autonómica de la mayoría de las Comunidades tienen un espacio específico para el encuentro con las familias, mientras que en los centros de titularidad municipal ya no es tan común y de los privados se desconoce esta información. Mayoritariamente, el encuentro con las familias se produce aprovechando el momento de entrada o salida de los niños, en reuniones con los padres y madres y en entrevistas individualizadas¹²⁷⁵. A este respecto, uno de los pilares básicos sobre los que se asienta el *Plan Educa3* es la necesaria interacción entre la familia y la escuela. Por eso, prevé una campaña de formación dirigida al conjunto de la ciudadanía sobre los beneficios de la escolarización entre los 0 y los 3 años, así como la difusión de materiales entre las familias que faciliten su participación en los centros. El calendario escolar es establecido por cada Comunidad Autónoma, respetando unos requisitos mínimos que garantizan la homogeneidad de los centros escolares y a la vez contemplan las características de cada localidad¹²⁷⁶. En los centros que imparten el primer ciclo de Educación Infantil (0-3 años de edad), el curso escolar suele comenzar la primera semana de septiembre y terminar en la última de julio, con excepción, en todos los casos, de los correspondientes días festivos y vacaciones (éstas comprenden una semana en Navidad, otra en Semana Santa y el mes de agosto). En los centros que se imparte sólo el segundo ciclo (3-6 años de edad) la organización del curso escolar es igual que en Primaria, con un periodo lectivo semanal establecido de 25 horas distribuidas de lunes a viernes en sesiones de mañana y tarde, preferentemente entre las 9.00 y las 17.00 horas, ya sea en jornada continuada o en turnos de mañana y tarde. Los

¹²⁷³ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL *Informe 2009: Sistema educativo y capital humano*. Madrid. CES, 2009. <http://www.ces.es/> (Consultado en julio de 2009). P. 24.

¹²⁷⁴ Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación y Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación.

¹²⁷⁵ BALAGUER, I. y ARDERIU, A. (coord.): *Calidad de los servicios para la primera infancia y estimación de la demanda*. Op. Cit., pp. 188-189.

¹²⁷⁶ Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

horarios de guarderías infantiles o centros de día para niños son estipulados de forma libre por estas instituciones, teniendo en cuenta la titularidad privada de las mismas¹²⁷⁷.

De este modo, existen diferencias de horarios según el tipo de centro (público o privado) y su dependencia administrativa. El horario de los centros públicos que imparten clases para la etapa completa de Educación Infantil suele ser de 35 horas semanales, donde se incluye el tiempo de comida, descanso o siesta y recreo. Este horario puede ampliarse para el alumnado cuyos padres o tutores lo demanden por necesidades laborales, no obstante, el tiempo de permanencia máxima del niño en el centro no suele ser superior a nueve horas diarias. Los centros privados que imparten los dos ciclos de Educación Infantil o sólo el primero suelen adaptar su horario a las demandas familiares, de modo que en muchos centros, públicos y privados, se ofrecen servicios de comedor, y algunos centros están introduciendo el servicio de desayuno, por lo que pueden estar abiertos desde las 7.30 de la mañana. Cuando la oferta es pública, este horario es prácticamente el único existente, mientras en el sector privado es habitual poder ampliar el horario básico tanto por la mañana como por la tarde. Así, este horario puede ser complementado por actividades extraescolares, de libre asistencia, ofrecidas por las asociaciones de padres y madres, por los propios centros educativos, o por instituciones externas al centro escolar¹²⁷⁸.

Los profesores de Educación Infantil, así como los de Educación Primaria, deben tener el título de *Maestro* con la especialidad en Educación Infantil o título de Grado correspondiente mediante una formación inicial de tres a cuatro años de duración tanto en el caso del primer ciclo de Educación Infantil (de 0 a 3 años de edad), como en el segundo ciclo. El personal de apoyo en esta etapa debe poseer la titulación de técnico especialista o superior en Educación Infantil, así como en los centros que escolaricen alumnado con necesidades educativas especiales participan, además, otros profesionales cualificados, así como maestros de otras especialidades cuando las enseñanzas impartidas así lo requieren. En todo caso, la elaboración y seguimiento de la propuesta pedagógica están bajo la responsabilidad de un profesional con el título de Maestro de Educación Infantil. Sobre las condiciones laborales de los maestros, si bien la jornada

¹²⁷⁷ EURYDICE: *Organización del sistema educativo español*. EURYBASE, 2007/2008. *Op. Cit.*, p. 9.

¹²⁷⁸ La ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación y Orden ECD/3387/2003, de 27 de noviembre, modifica y amplía la Orden de 29 de junio de 1994, por la que se aprueban las instrucciones que regulan la Organización y Funcionamiento de las Escuelas de Educación infantil.

laboral es similar en todas las CCAA (alrededor de las 35 horas a la semana con aproximadamente 1 de cada 5 horas dedicada al trabajo sin niños) el sueldo es bastante dispar. De hecho, el sueldo de un maestro puede ser el doble de una comunidad a otra, aunque también influya si trabaja en centros autonómicos o municipales y territoriales. Por su parte los técnicos que trabajan en centros públicos, en comparación con los maestros, tienen el mismo horario laboral, pero dedican más tiempo semanalmente al trabajo directo con los niños y perciben un salario sensiblemente inferior, repitiéndose las diferencias entre centros autonómicos y municipales o territoriales¹²⁷⁹.

12.2.7 Formación y condiciones laborales de personal.

La formación del profesorado de Educación Infantil, como de Educación Primaria, se adquiere en las Escuelas Universitarias de Magisterio, en las Facultades de Educación y en los Centros de Formación del Profesorado adscritos a aquellas¹²⁸⁰. Las Escuelas o Facultades Universitarias de Profesorado imparten estas enseñanzas de primer ciclo que conducen a la obtención del título de Maestro desde 1970, fecha hasta la que la Escuela Normal de Maestros constituyó el modelo formativo del profesorado español desde su creación de la primera escuela normal en 1839¹²⁸¹. En la actualidad, se imparten siete especialidades distintas, sin embargo, debido a la implementación del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), estas especialidades han sido reducidas a la que nos ocupa y a una propia de Educación Primaria con una duración de cuatro años cada una de ellas. El acceso a estas enseñanzas requiere la superación del segundo curso del Bachillerato o determinadas especialidades de la Formación Profesional Específica de grado superior o equivalente. En caso de existir límite de plazas, se tienen en cuenta criterios de prioridad, preferencia y valoración, para los aspirantes en posesión del título de Técnico Especialista o de Técnico Superior en especialidades afines a los estudios de Maestro, reservándose, al menos, el 30% de las plazas disponibles¹²⁸².

¹²⁷⁹ BALAGUER, I. y ARDERIU, A. (coord.): *Calidad de los servicios para la primera infancia y estimación de la demanda*. *Op. Cit.*, pp. 189-190.

¹²⁸⁰ Real Decreto 1440/ 1991 de 30 de agosto de 1991, el Real Decreto 1267/1994 de 10 de junio de 1994 y la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

¹²⁸¹ EURYDICE: *Organización del sistema educativo español*. EURYBASE, 2007/2008. *Op. Cit.*, p. 279.

¹²⁸² Real Decreto 69/2000, de 21 de enero por el que se regulan los procedimientos de selección para el ingreso en los centros universitarios de los estudiantes que reúnan los requisitos legales necesarios para el acceso a la Universidad y Real Decreto 990/2000, de 2 de junio, por el que se modifica y completa el

El marco regulador de la formación inicial del profesorado en España se fundamenta en la LOE, de 2006, como marco general bajo el que se regula la formación inicial del profesorado. De acuerdo con el artículo 92 de esta ley, los ciclos de infantil deben ser impartidos por profesionales que posean el título de maestro de educación infantil o el título de grado equivalente. Asimismo, con la finalidad de adaptar los títulos universitarios al Espacio Europeo de Educación Superior, en diciembre de 2007 se aprobaron dos órdenes para adecuar los planes de estudios conducentes a la obtención de los títulos que habilitan para la profesión de Maestro de Educación Infantil y de Educación Primaria, respectivamente y que se están implantando de forma progresiva desde el curso 2008/09. En este último sentido, las reformas que se han llevado a cabo implican, básicamente, la ampliación del contenido y del alcance de la formación para estos niveles educativos, mediante la introducción de un grado de cuatro años de duración. En cuanto a su organización, materias y metodologías, en Educación Infantil se adopta un perfil más general, debido al principio de globalización del aprendizaje que en esta etapa es un fenómeno educativo de carácter universal y muy poco controvertido¹²⁸³. Actualmente, una vez discutida la estructura del título universitario de las enseñanzas de grado en Magisterio de Educación Infantil, se establecen los requisitos o condiciones para la formación inicial del Graduado en Educación Infantil en la garantía de las siguientes competencias¹²⁸⁴:

1. Promover y facilitar los aprendizajes en la primera infancia, desde una perspectiva globalizadora e integradora de las diferentes dimensiones cognitiva, emocional, psicomotora y evolutiva.
2. Diseñar y regular espacios de aprendizaje en contextos de diversidad que atiendan a las singulares necesidades educativas de los estudiantes, a la igualdad de género, a la equidad y al respeto a los derechos humanos.
3. Fomentar la convivencia en el aula y fuera de ella y abordar la resolución pacífica de conflictos. Saber observar sistemáticamente contextos de aprendizaje y convivencia y saber reflexionar sobre ellos.

Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, por el que se regula la prueba de acceso a estudios universitarios.

¹²⁸³ ANECA-GRUPO DE MAGISTERIO: La adecuación de las titulaciones de Maestro al Espacio Europeo de Educación Superior, Informe Final. Madrid. ANECA, 2004. P. 57

¹²⁸⁴ Real Decreto 1393/2007 de Ordenación de las enseñanzas Universitarias de, de 29 de octubre de 2007. Anexo I. *Memoria para la solicitud de verificación de Títulos Oficiales*. Requisitos para la verificación de títulos que habiliten para el ejercicio de la profesión de Maestro Infantil. Pp. 1-2.

4. Reflexionar en grupo sobre la aceptación de normas y el respeto a los demás. Promover la autonomía y la singularidad de cada estudiante como factores de educación de las emociones, los sentimientos y los valores en la primera infancia.
5. Conocer la evolución del lenguaje en la primera infancia, saber identificar posibles disfunciones y velar por su correcta evolución. Abordar con eficacia situaciones de aprendizaje de lenguas en contextos multiculturales y multilingües. Expresarse oralmente y por escrito y dominar el uso de diferentes técnicas de expresión.
6. Conocer las implicaciones educativas de las tecnologías de la información y la comunicación y, en particular, de la televisión en la primera infancia.
7. Conocer fundamentos de dietética e higiene infantiles. Conocer fundamentos de atención temprana y las bases y desarrollos que permiten comprender los procesos psicológicos, de aprendizaje y de construcción de la personalidad en la primera infancia.
8. Conocer la organización de las escuelas de educación infantil y la diversidad de acciones para su funcionamiento. Asumir que el ejercicio de la función docente ha de ir perfeccionándose y adaptándose a los cambios científicos, pedagógicos y sociales a lo largo de la vida.
9. Actuar como orientador de padres y madres en relación con la educación familiar en el periodo 0-6 y dominar habilidades sociales en el trato y relación con la familia de cada estudiante y con el conjunto de las familias.
10. Reflexionar sobre las prácticas de aula para innovar y mejorar la labor docente, así como adquirir hábitos y destrezas para el aprendizaje autónomo y cooperativo y promoverlo en los estudiantes.
11. Comprender la función, las posibilidades y los límites de la educación en la sociedad actual y las competencias fundamentales que afectan a los colegios de educación infantil y a sus profesionales. Conocer modelos de mejora de la calidad con aplicación a los centros educativos.

El Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales de Grado, regulando que los planes de estudios

tendrán una duración de 240 créditos europeos, ECTS (*European Credit Transfer System*). En el caso de este título de grado, se compone por ECTS de formación académica básica de los cuales se destinan una parte a la formación adicional de orientación académica o profesional y, a su vez y como mínimo, 50 ECTS al Practicum. El plan de estudios deberá incluir, como mínimo, una serie de módulos que abarquen diversos bloques de materias para alcanzar las distintas competencias distribuyendo el conjunto de los créditos de la siguiente manera¹²⁸⁵:

Módulo 1: Formación básica (100-130 créditos ECTS)	1. Procesos educativos, aprendizaje y desarrollo de la personalidad (0-6 años)
	2. Dificultades de aprendizaje y trastornos del desarrollo
	3. Sociedad, familia y escuela
	4. Infancia, salud y alimentación
	5. Organización del espacio escolar, materiales y habilidades docentes
	6. Observación sistemática y análisis de contextos
	7. La escuela de educación infantil
Módulo 2: Didáctico y disciplinar (60-70 créditos ECTS)	8. Aprendizaje de las Ciencias de la Naturaleza, de las Ciencias sociales y de la Matemáticas
	9. Aprendizaje de Lenguas y Lectoescritura
	10. Música, expresión plástica y corporal
Módulo 3: Practicum (50-70 créditos)	11. Prácticas escolares, incluyendo el Trabajo fin de grado

De acuerdo con la nueva legislación, cada universidad, en el ejercicio de su autonomía, establece los cursos correspondientes a las materias, tanto con carácter obligatorio como optativo, que los alumnos deberán superar para graduarse en estas enseñanzas. El Practicum se puede realizar en uno o en los dos ciclos de las enseñanzas de educación infantil mientras se trate de centros reconocidos como centros de

¹²⁸⁵ Real Decreto 1393/2007 de Ordenación de las enseñanzas Universitarias de, de 29 de octubre de 2007. Anexo II. Citado en *Memoria para la solicitud de verificación de Titulos Oficiales*. Pp. 2-4.

formación en prácticas mediante convenios entre las Administraciones Educativas y las Universidades. Este período de prácticas tiene carácter presencial y está tutelado por profesores universitarios y maestros de educación infantil acreditados como tutores. En estas enseñanzas se pueden proponer menciones cualificadoras de entre 40 y 60 créditos europeos según los artículos 13 y 14 de la LOE. Al finalizar el grado, los estudiantes deberían haber adquirido el nivel C1 en lengua castellana y, cuando proceda, en la otra lengua oficial de la comunidad; además, deberían saber expresarse en alguna lengua extranjera según al nivel B1, de acuerdo con el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas.

Las condiciones generales de acceso del profesorado al sector público y las normas para el sistema de ingreso en los cuerpos de los funcionarios docentes de los niveles no universitarios¹²⁸⁶ están reguladas según la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE), de 2002. Además, recientemente, el Real Decreto 276/2007, ha establecido el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes referidos en la LOE. El sistema de acceso a un puesto docente en un centro educativo público es mediante un concurso-oposición convocado y organizado por las diversas CCAA donde se valoran requisitos específicos como la formación académica y la experiencia docente previa, así como se tienen en cuenta la posesión de los conocimientos específicos necesarios para impartir la docencia, la aptitud pedagógica y el dominio de las técnicas necesarias para el ejercicio docente. La persona aspirante que ha superado la fase de concurso-oposición, necesaria para impartir docencia en un centro público, es nombrada funcionario en prácticas a lo largo de un curso escolar. La fase de prácticas tiene una duración de seis meses, incluye cursos de formación y forma parte del proceso selectivo con el objetivo de valorar la aptitud de los candidatos para la docencia. No obstante, en determinados casos también se puede acceder a un puesto de trabajo en centros públicos a través de un nombramiento como funcionario interino, generalmente con el fin de cubrir plazas

¹²⁸⁶ Tener la nacionalidad española o de un país miembro de la Unión Europea (de acuerdo con la que establece la ley que regula el acceso a la función pública española de los nacionales de los demás Estados miembros). Los aspirantes que no posean la nacionalidad española deben acreditar un conocimiento adecuado del castellano. Tener cumplidos 18 años y no exceder la edad establecida para la jubilación. No padecer enfermedad, ni estar afectado por limitación física o psíquica que sea incompatible con el desempeño de la docencia. No haber sido separado del servicio de cualquiera de las Administraciones Públicas por expediente disciplinario, ni hallarse inhabilitado para el ejercicio de funciones públicas. No ser funcionario de carrera del mismo cuerpo al que se refiera la convocatoria, salvo que concurra para vacantes correspondientes a otra especialidad distinta de la que sea titular como funcionario de carrera.

vacantes o realizar sustituciones del profesorado funcionario de carrera. Estos puestos suelen ser cubiertos por los aspirantes que han realizado las pruebas del concurso-oposición antes descritas, pero no han obtenido plaza como funcionarios de carrera y, por lo tanto, a diferencia de los anteriores no están obligados a superar la fase de prácticas como segunda selección en el primer año. El sistema de acceso a un puesto docente en un centro educativo privado es mediante contrato laboral entre el candidato y el titular del centro, si bien, en todo caso, siempre es requisito indispensable el estar en posesión del título de maestro especialista en Educación Infantil. Las instituciones que imparten la formación permanente son los centros de profesores que programan cursos específicos de formación y actualización durante todo el curso escolar cuya asistencia es voluntaria y gratuita. Otra posibilidad de formación permanente es la denominada *formación en centros* a través de grupos de trabajo que desarrolla proyectos de innovación o seminarios de formación o de investigación y de cuyo trabajo se derivan materiales de aplicación a la práctica educativa de los centros, así como la mejora de la calidad de la enseñanza del mismo. Finalmente, la administración educativa puede suscribir convenios de formación con instituciones sin ánimo de lucro, asociaciones sindicales, universidades u otras organizaciones, así como se desarrollan acciones formativas integradas en convenios internacionales. El profesorado puede solicitar ayudas económicas para realizar otras actividades de formación, así como un año de licencia por estudios que deberá dedicar a su formación o a la investigación y en el que seguirá percibiendo el sueldo. Por otra parte, y para estimular esta formación, el maestro que haya realizado, durante seis años, un mínimo de 100 horas de formación, consolida un complemento económico que se denomina *sexenio*¹²⁸⁷.

En general, el personal docente de los centros públicos tiene la condición de funcionario de carrera y el de los centros privados la de trabajador por cuenta ajena al servicio de una empresa. El profesorado de la enseñanza privada de los niveles no universitarios está sujeto a lo establecido de manera general por la Ley de 1980 sobre Estatuto de los Trabajadores (reelaborada y modificada por un Real Decreto de 1995) y por los convenios colectivos del sector, así como por lo estipulado en cada contrato de trabajo. Finalmente, cabe señalar que el Estatuto de la Función Pública Docente continúa en proceso de negociación entre el Ministerio de Educación y Ciencia y los

¹²⁸⁷ EURYDICE: *Organización del sistema educativo español*. EURYBASE, 2007/2008. *Op. Cit.*, p. 312.

sindicatos de la enseñanza, de modo que se espera que muy pronto se alcancen los acuerdos deseados y se regule la estructura de carrera funcional del docente no universitario.

12.2.8 Servicios de EAPI para niños con necesidades o dificultades especiales.

Es un hecho reconocido, que el acceso a los servicios de EAPI para los menores de 3 años es una de las áreas más problemáticas en relación con la equidad y, consecuentemente, con la calidad del sistema. Esta desigualdad de acceso se debe a la escasa oferta de instituciones públicas afectando a las familias con menores ingresos¹²⁸⁸. Si bien la escuela se muestra capaz de corregir los problemas de adaptación al sistema educativo que presentan los niños de determinados grupos socioculturales, según las investigaciones, no se han encontrado indicadores que permitan afirmar que la división cultural afecta por sí sola y de forma definitiva al proceso global de aprendizaje-desarrollo de los niños del primer ciclo de Educación Infantil; de modo que, en muchos casos, el número de años de escolarización aparece como más significativo a efectos del proceso de desarrollo-aprendizaje, que la pertenencia a un grupo sociocultural determinado¹²⁸⁹. En cualquier caso, es un hecho constatado que el primer indicio de desigualdad educativa se registra ya en el primer ciclo de educación infantil, cuyo acceso resulta muy dependiente del nivel de renta, debido a una gran debilidad de la oferta de centros públicos de calidad¹²⁹⁰.

En relación a la Educación Infantil la normativa, ha venido estableciendo que las administraciones educativas han de promover la escolarización en este nivel educativo de los alumnos con necesidades educativas especiales. La LOE determina en 2006 que en los casos de alumnos con necesidades educativas especiales puede flexibilizarse la norma y autorizarse la permanencia de estos alumnos un año más, excepcionalmente y previo informe del Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica¹²⁹¹. La

¹²⁸⁸ CALERO, J.: *Equity in Education Thematic Review: Spain Country Analytical Report. Op. Cit.*, p. 5.

¹²⁸⁹ CARBONELL i PARIS, F.: *Incidencia de la diversidad en el 1er. ciclo de Educación Infantil: repercusiones educativas*. CIDE. Documento inédito, 1997.

¹²⁹⁰ CALERO, J.: *La equidad en educación. Informe analítico del sistema educativo español*. MEC y Colección Investigación, no 175. CIDE, 2006. <http://www.educacion.es/cide/espanol/publicaciones/coleccion/investigacion/col175/col175pc.pdf> (Consultado en junio de 2007). P. 11.

¹²⁹¹ El derecho a recibir orientación educativa y profesional es recogido en la Ley Orgánica de Educación (LOE), de 2006, que lo establece además como uno de los principios del sistema educativo, así como vía

escolarización en centros de Educación Infantil de niños con necesidades educativas especiales se lleva a cabo, en la medida de lo posible, en centros ordinarios que reúnen los recursos materiales y personales adecuados para garantizar una educación de calidad, de acuerdo con el dictamen que resulte de la evaluación psicopedagógica, por una parte, y con los criterios de admisión establecidos, por otra. Si bien, todas las CCAA contemplan la escolarización en centros preferentes de alumnos con necesidades educativas especiales permanentes asociadas a condiciones personales de discapacidad, en el caso de que la naturaleza de la respuesta a sus necesidades requiera un equipamiento singular o una especialización profesional.

La atención a la diversidad de este alumnado en las etapas de Educación Infantil y Educación Primaria se plantea desde un carácter preventivo y compensador, como medio para evitar la intensificación de los problemas que pudieran surgir en el desarrollo del alumno. Se trata de determinados alumnos que, por razones muy diversas, encuentran mayor dificultad para acceder a los objetivos y contenidos que se han establecido en el currículo común y como consecuencia tienen necesidad de un ajuste más específico. Para estos alumnos, que presentan necesidades educativas especiales, el sistema educativo dispone de una serie de medidas extraordinarias de atención a la diversidad, que en la etapa de Educación Infantil se concretan en: la variación de la duración del periodo de escolarización en dicha etapa, las adaptaciones curriculares significativas y los apoyos de profesorado especialista. La evaluación de tales adaptaciones, que constituye una tarea conjunta del profesor-tutor, del resto de profesores que trabajen con el alumno (profesor de apoyo, fisioterapeuta, etc.) y del orientador, se realiza de la misma forma que para el resto de los alumnos del grupo, teniendo en cuenta su dificultad específica a la hora de aplicar los procedimientos de evaluación. Al final de cada curso se evalúan los resultados conseguidos por cada uno de los alumnos con necesidades educativas especiales según los objetivos propuestos a partir de la valoración inicial, lo que permite variar el plan de actuación en función de los resultados. El profesor-tutor es responsable de la orientación del grupo a través de la acción tutorial, que se integra en la función docente, para ello cuenta con el apoyo de los servicios especializados que conforman el sistema de orientación como son los Equipos

para la mejora de la calidad de la enseñanza y el funcionamiento de los centros y se establece que ha de ser parte integrante de los programas de formación permanente del profesorado. EURYDICE: *Organización del sistema educativo español. Op. Cit.*, p. 386.

de Orientación Educativa y Psicopedagógica de sector, cuya labor se centra en el asesoramiento y colaboración con los centros, el alumnado y las familias. En relación con los centros, asesorando a los equipos educativos en la elaboración de los proyectos de centro, y especialmente de los planes de atención a la diversidad; con el alumnado, colaboran en la definición de las necesidades globales e individuales y proponen medidas de intervención, con especial atención a la prevención, detección y evaluación psicopedagógica de alumnos con necesidades de apoyo educativo; y, por lo que respecta a las familias, prestan asesoramiento en las necesidades que pueden presentar. La adecuación a las necesidades de la población escolar con la que trabajan estos equipos determina la existencia de una red especializada que incluye:

A. Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica de Atención Temprana:

Son los responsables, con carácter general, de la orientación a la etapa de Educación Infantil (0-6 años de edad). En dicha etapa se ponen de manifiesto gran parte de las discapacidades que afectan a una parte de la población escolar, algunas desde el momento mismo del nacimiento y otras en el desarrollo de las capacidades que se van adquiriendo en el proceso de crecimiento. La detección de las mismas puede producirse en la Escuela Infantil o bien puede ocurrir que la familia, previamente a efectuar la solicitud de escolarización, conozca la existencia de la discapacidad de su hijo o hija. En ambas circunstancias el Equipo de Atención Temprana facilita a la familia la información inicial sobre la misma y orienta sobre la intervención psicoeducativa más adecuada. Además, estos equipos se responsabilizan del seguimiento de la evolución de los niños escolarizados en esta etapa y, como una parte importante de la población de estas edades no está escolarizada, colaboran en actuaciones preventivas específicas de detección temprana con los servicios hospitalarios, los servicios médicos de atención primaria y los servicios sociales.

B. Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica Generales:

Son los responsables de la orientación en los centros de Educación Infantil y Primaria que escolarizan al alumnado de entre 3 y 12 años. El Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica, en colaboración con los tutores, establece las medidas que se deberán poner en marcha en el centro para atender a los alumnos con necesidades

específicas de apoyo educativo y realiza un seguimiento oportuno. Dichas medidas pueden contemplar aspectos relativos a la planificación de los elementos curriculares y estrategias del profesor, o bien la intervención de los maestros de apoyo, que se realizará preferentemente en el aula. A tal fin, los Equipos de Orientación, como servicios del sector, mantienen una coordinación estructurada con otras instituciones y servicios de su sector de referencia.

C. Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica Específicos:

Su intervención se dirige a los alumnos con discapacidad motora, visual, auditiva o alteraciones graves del desarrollo. Su ámbito de actuación es provincial y su intervención se realiza en las etapas educativas de Educación Infantil, Primaria, Secundaria Obligatoria y Postobligatoria. Sus funciones, en relación con la etapa de Educación Infantil, son complementarias a las funciones asignadas a los Equipos Generales y de Atención Temprana. Todos los Equipos de Orientación tienen una composición interdisciplinar. Están formados, en su mayoría, por pedagogos, psicólogos o psicopedagogos y trabajadores sociales. En los Equipos de Atención Temprana se pueden encontrar, además, maestros de Pedagogía Terapéutica y de Audición y Lenguaje. En todas las Comunidades Autónomas existen Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica de sector y Equipos Específicos de carácter provincial. Algunas Comunidades, como Castilla-La Mancha, Navarra y Galicia, cuentan con Departamentos o Unidades de Orientación dentro de los propios centros de Educación Infantil y Primaria¹²⁹². El capítulo I de la LOE modifica la expresión “alumnos con necesidades educativas específicas”, que estableció la LOCE, por “alumnado con necesidad específica de apoyo educativo”¹²⁹³. Con esta expresión se alude al alumnado que requiere de una atención educativa diferente a la ordinaria por distintas situaciones:

- El alumnado que presenta necesidades educativas especiales es el alumnado que requiere, por un periodo de su escolarización o a lo largo de toda ella, determinados apoyos y atenciones educativas específicas derivadas de discapacidad o trastornos graves de conducta. La identificación y valoración de

¹²⁹² Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación y Resolución 30 de abril de 1996 de la Dirección General de Renovación Pedagógica, por la que se dictan instrucciones sobre el funcionamiento de los equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica. Bibliografía: El sistema educativo español 2000.

¹²⁹³ EURYDICE: *Organización del sistema educativo español. Op. Cit.*, p. 373.

las necesidades educativas de este alumnado se debe realizar, lo más tempranamente posible, por el personal con la debida cualificación. Al final del curso se evalúan los resultados conseguidos por cada uno de los alumnos en función de los objetivos propuestos a partir de la valoración inicial. Dicha evaluación permite proporcionarles la orientación adecuada y modificar el plan de actuación así como la modalidad de escolarización, de modo que pueda favorecerse, siempre que sea posible, el acceso del alumnado a un régimen de mayor integración.

- El alumnado con altas capacidades intelectuales es objeto de una atención específica por parte de las administraciones educativas. Para ofrecerles la atención y las ayudas educativas oportunas que necesitan estos alumnos, además de su identificación temprana, los centros deben concretar la oferta educativa y las medidas necesarias para el desarrollo pleno y equilibrado de sus capacidades desde un contexto escolar normalizado. Asimismo, se puede flexibilizar la duración de los diversos niveles y etapas educativas del sistema educativo, independientemente de la edad de los alumnos.
- Respecto a los alumnos con integración tardía en el sistema educativo español, las administraciones públicas favorecen la incorporación al sistema educativo de los alumnos que, por proceder de otros países o por cualquier motivo, se incorporan de forma tardía al sistema educativo. Dicha incorporación se debe garantizar, en todo caso, en la edad de escolarización obligatoria. Esta escolarización se realiza atendiendo a sus circunstancias, conocimientos, edad e historial académico, de modo que estos alumnos se puedan incorporar al curso más adecuado a sus características y conocimientos previos, con los apoyos oportunos, y de esta forma continuar con aprovechamiento su educación.
- Igualmente, las administraciones educativas desarrollan programas específicos para los alumnos que presentan graves carencias lingüísticas o en sus competencias o conocimientos básicos, a fin de facilitar su integración en el curso correspondiente. El desarrollo de estos programas se realiza

simultáneamente a la escolarización de los alumnos en los grupos ordinarios, conforme al nivel y evolución de su aprendizaje¹²⁹⁴.

Por un lado, la LOE establece que, durante la etapa de Educación Infantil, las administraciones educativas han de asegurar una actuación preventiva y compensatoria, garantizando las condiciones más favorables para la escolarización de todos los niños cuyas condiciones personales supongan una desigualdad inicial para acceder a la educación básica y para progresar en los niveles posteriores. Igualmente, se deben adoptar medidas singulares en aquellos centros escolares o zonas geográficas en las cuales resulte necesaria una intervención educativa compensatoria. Asimismo, la LOE establece que el Estado ha de promover acciones destinadas a favorecer que todos los alumnos puedan elegir las opciones educativas que deseen con independencia de su lugar de residencia, y que corresponde a las administraciones educativas, en aplicación del principio de colaboración, facilitar el acceso a enseñanzas de oferta escasa y a centros de zonas limítrofes a los alumnos que no tuvieran esa oferta educativa en centros próximos o de su Comunidad Autónoma¹²⁹⁵.

Igualmente, la ley indica que corresponde a las administraciones educativas asegurar los recursos necesarios para que estos alumnos y alumnas puedan alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y los objetivos establecidos con carácter general para todos los alumnos. Para ello, las administraciones educativas han de disponer los recursos materiales y humanos necesarios, así como establecer los procedimientos y recursos precisos para identificar tempranamente las necesidades educativas específicas del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo. La atención integral a este alumnado se debe iniciar desde el mismo momento en que dicha necesidad sea identificada y se rige por los principios de normalización e inclusión. Asimismo, en el capítulo 2 del Título II de la ley se trata de la compensación de las desigualdades en educación, estableciendo que las administraciones educativas a través de programas específicos desarrollados en centros docentes escolares o en zonas geográficas donde resulte necesaria una intervención educativa compensatoria, y a través de las becas y ayudas al estudio, deben garantizar el derecho a la educación a los

¹²⁹⁴ *Ibidem*, p. 375.

¹²⁹⁵ Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación y Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación Instituciones: OFICINA DE ESTADÍSTICA.

estudiantes con condiciones socioeconómicas desfavorables. Se indica, además, que la programación de la escolarización en centros públicos y centros concertados debe garantizar una adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares de los alumnos con necesidad de apoyo educativo.

Por otro lado, con el fin de hacer efectivo el principio de equidad en el ejercicio del derecho a la educación, las administraciones públicas desarrollan acciones de carácter compensatorio en relación con las personas, grupos y ámbitos territoriales que se encuentren en situaciones desfavorables y proveen los recursos económicos y los apoyos precisos para ello. De este modo, las políticas de educación compensatoria refuerzan la acción del sistema educativo para evitar desigualdades derivadas de factores sociales, económicos, culturales, geográficos, étnicos o de otra índole.

Un colectivo al que se dedica una especial protección a estos efectos es el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo asociada bien a algún tipo de discapacidad o trastorno de conducta de la que resulte la necesidad de recibir Educación Especial, bien a una alta capacidad intelectual que precise actividades complementarias a la formación reglada. Por ello, el MEC convocó ayudas destinadas a colaborar en los gastos que la educación del mencionado alumnado genera para sus familias a través de la Orden de 6 de junio de 2007, de modo las cuantías de las ayudas se incrementaban como término medio en un 6%, y actualizando los umbrales de renta familiar en un 13,5% con respecto a los vigentes en el curso anterior. Asimismo, cabe señalar dos novedades respecto de las convocatorias de cursos anteriores como son: el incremento de la cuantía de las ayudas y subsidios para transporte hasta en un 50% cuando el alumno solicitante padezca una minusvalía motora importante, así como la posibilidad de conceder ayudas para reeducación pedagógica y del lenguaje cuando se justifique la necesidad del alumno de recibir estos tratamientos para complementar la atención proporcionada por el centro en el que esté escolarizado. Estas ayudas se dirigen, entre otros, al alumnado que tenga cumplidos dos años de edad y esté cursando la etapa de Educación Infantil, si bien, excepcionalmente, podrán concederse ayudas a alumnos menores de dos años siempre que los equipos correspondientes certifiquen la necesidad de escolarización. Por su parte, algunas Comunidades Autónomas ofrecen becas para el transporte escolar, siendo beneficiarias aquellas familias con menores niveles de renta o que presentan características especiales en el ámbito social. También algunas

administraciones educativas ofrecen ayudas de comedor escolar. Asimismo, algunas Comunidades convocan anualmente becas para la escolarización en el primer ciclo de Educación Infantil en centros privados¹²⁹⁶.

La atención a los alumnos con necesidades educativas especiales se desarrolla en los centros ordinarios adaptando los programas a las capacidades individuales de cada alumno. Únicamente se contempla la posibilidad de escolarizar a alumnos de Educación Infantil en centros específicos de educación especial cuando las necesidades de los alumnos precisen de adaptaciones curriculares muy extremas y no puedan ser atendidas adecuadamente en un centro ordinario. Para los alumnos con necesidades educativas especiales que requieren adaptaciones significativas del currículo en varias o en la totalidad de las áreas, los centros que imparten Educación Infantil cuentan con personal de apoyo (profesorado de la especialidad de Educación Especial, Pedagogía Terapéutica, Audición y Lenguaje, etc.) que refuerza el trabajo del resto de los docentes. La organización de los apoyos varía de unos centros a otros, según las necesidades de los alumnos y la organización escolar, pudiendo llevarse a cabo en el mismo grupo-aula o en agrupamientos específicos de un número reducido de alumnos, fuera del aula. Además, los centros deben contar con recursos materiales adecuados para garantizar una atención educativa de calidad y distribuir de modo equilibrado a los alumnos, considerando su número, sus circunstancias especiales y el número de unidades con las que cuenta el centro de enseñanza de manera que se favorezca la integración¹²⁹⁷. No obstante, según los Datos Avance del MEC para el curso 2005-2006 la realidad es que, independientemente de las áreas de origen, en la Educación Infantil el 80,7% del alumnado extranjero estaba escolarizado en centros de titularidad pública, frente al 18,3% escolarizado en centros de titularidad privada. Un desequilibrio aún mayor que el registrado para el curso anterior que se mantiene en todas las etapas educativas de la enseñanza preuniversitaria¹²⁹⁸. Algunos centros escolares tienen la consideración de Centros de Atención Preferente si cumplen como criterio el de escolarizar un porcentaje determinado de alumnos con necesidades de compensación educativa.

¹²⁹⁶ EURYDICE: *Organización del sistema educativo español*. EURYBASE, 2007/2008. *Op. Cit.*, pp. 59-60.

¹²⁹⁷ *Ibidem*, p. 387.

¹²⁹⁸ CIIMU: *La infancia en cifras 2006*. *Op. Cit.*, pp. 131-133.

Cabe mencionar el tipo de medidas como las modificaciones organizativas y adaptaciones curriculares más o menos significativas (programas de adaptación curricular, talleres o programas específicos o centros de atención preferente, entre otros), de atención a la diversidad lingüística y cultural, así como a las familias (integración, participación y acogida o acceso al sistema educativo), junto a las acciones formativas del profesorado en estrategias y recursos que ayudan a dar una respuesta educativa adecuada, entre otras no menos importantes como lo centros de recursos, colaboración con municipios y ONGs, materiales, asesores específicos y observatorios de para la interculturalidad¹²⁹⁹.

Las minorías étnicas y culturales constituyen otro de los colectivos que reciben las acciones de compensación¹³⁰⁰. El objetivo de esta intervención es escolarizar a la población infantil, regularizar su asistencia a la escuela y evitar el abandono de la misma, atendiendo a las particulares características de cada colectivo cultural. Las diferentes administraciones educativas realizan planes para atender a las necesidades de minorías étnicas o inmigrantes que acoge el sistema educativo, si bien puede observarse, que la práctica totalidad de la normativa que regula las acciones emprendidas para la atención al alumnado inmigrante se enmarca dentro de los programas de educación compensatoria o de atención a la diversidad. Asimismo, todas las CCAA han adoptado alguna modalidad del enfoque intercultural en sus distintas variantes de atención a la diversidad del alumnado a través de su incorporación en distintos niveles curriculares (proyectos curriculares, planes de atención a la diversidad, programas de compensación educativa, etc.), llevando a cabo alguna medida de acogida o apoyo lugar para facilitar la integración educativa de estos alumnos (planes autonómicos, programas de acogida e integración en los centros, mediadores interculturales, etc.), de modo que la mayoría de las CCAA cuenta con profesionales destinados específicamente a facilitar su acogida¹³⁰¹. En las zonas que reciben mayor afluencia de población inmigrante con desconocimiento del castellano, se han creado, con carácter experimental, los Equipos

¹²⁹⁹ CIDE: *La atención al alumnado inmigrante en el sistema educativo en España*. CIDE, 2006. <http://www.educacion.es/cide/espanol/publicaciones/coleccion/es/investigacion/col168/col168pc.pdf> Consultado en septiembre de 2008). Pp. 65-72.

¹³⁰⁰ RODRIGUEZ-GARCIA, D.: "From emigration to immigration: changing trends in international migration in Europe and the case of Spain". Toronto. Joint Centre of Excellence for Research on Immigration and Settlement, 2005. http://ceris.metropolis.net/events/seminars/2005/January/Jan05_Dan.htm (Consultado en diciembre 2008).

¹³⁰¹ CIDE: *La atención al alumnado inmigrante en el sistema educativo en España*. Op. Cit., pp. 62-65.

de Apoyo Lingüístico al alumnado inmigrante o refugiado (EALI). Estos Equipos tienen como finalidad facilitar el desarrollo de las competencias lingüísticas y comunicativas básicas del alumnado inmigrante cuya lengua materna no sea el castellano, colaborar con el profesorado en los programas de acogida que favorezcan la inserción del alumnado inmigrante en los centros educativos y suministrar al profesorado orientaciones y materiales que faciliten el proceso de enseñanza y aprendizaje¹³⁰². En la importancia especial al proceso de escolarización del alumnado inmigrante y a la adquisición de competencias comunicativas y lingüísticas básicas de la lengua de acogida¹³⁰³, se inscriben los servicios de apoyo y asesoramiento itinerante al alumnado inmigrante (S.A.I.) dirigidos a facilitar la incorporación educativa del alumnado inmigrante, especialmente cuando no domina el español, incorporando la perspectiva intercultural al proceso educativo a la adquisición de competencias lingüísticas y comunicativas básicas del alumnado inmigrante de nueva incorporación¹³⁰⁴.

Otras medidas organizativas y estructurales que ofrece el sistema para ajustar la oferta educativa a las necesidades de los alumnos que se encuentran en situaciones sociales o culturales desfavorecidas son las acciones complementarias a las habituales de los centros de enseñanza, con el fin de disminuir las condiciones de desigualdad del alumnado de zonas rurales donde concurren circunstancias que hacen más difícil la oferta educativa. Por ello, se ha incorporado la Educación Infantil al modelo de Colegios Rurales Agrupados, estructura organizativa que permite que un número reducido de centros escolares rurales puedan constituirse en un único centro a todos los efectos, lo que posibilita organizar claustros de profesores únicos, dotarlos de especialistas y constituir equipos de trabajo. Este tipo de centros educativos se adapta a las necesidades de las zonas con pequeños núcleos de población, permitiendo que los alumnos permanezcan en sus localidades de origen. Igualmente, los alumnos que presentan trastornos psiquiátricos pueden, en determinados casos, asistir a los centros educativo-terapéuticos de la red de Aulas Hospitalarias, una vez valorada la importancia que tiene el contexto escolar como factor de normalización en los niños/as y adolescentes. En los casos de niños convalecientes, pueden recibir el apoyo escolar en sus casas a través del Servicio de Apoyo Educativo Domiciliario. Un alto porcentaje de

¹³⁰² *Ibidem*, p. 128.

¹³⁰³ CIDE: *La atención al alumnado inmigrante en el sistema educativo en España. Op. Cit.*, p. 40.

¹³⁰⁴ *Ibidem*, p. 144.

alumnos extranjeros se beneficia también de los recursos complementarios, tales como los Centros de Día para el refuerzo y apoyo escolar, Aulas Abiertas para dar cobertura a las necesidades educativas y sociales del barrio en cuanto a las prácticas deportivas, bibliotecas, teatro, informática, etc.¹³⁰⁵.

Por último, el convenio entre el Ministerio de Educación y Ciencia (MEC) con diversas entidades encargadas de impartir las secciones bilingües de los centros para crear el Currículo Integrado en Educación Infantil y Primaria, fue aprobado por el Real Decreto 717/2005. Las clases son impartidas tanto por profesores específicamente contratados para el proyecto como por los profesores especialistas de los centros, con el fin de que los alumnos se familiaricen con el idioma en áreas cuyo fin no es el aprendizaje de una lengua extranjera. En cuanto a otro tipo de variantes de la educación pública preprimaria, se pueden mencionar los convenios culturales que el MEC mantiene con el Reino de Marruecos y Portugal¹³⁰⁶.

¹³⁰⁵ CIDE: *La atención al alumnado inmigrante en el sistema educativo en España. Op. Cit.*, p. 143.

¹³⁰⁶ Convenio Cultural entre España y Portugal, firmado en Madrid el día 22 de mayo de 1970 y Convenio de Cooperación Cultural entre el gobierno de España y el reino de Marruecos, hecho en Rabat el 14 de octubre de 1980 Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. *La atención al alumnado inmigrante en el sistema educativo en España.*

Capítulo 13. Estudio comparativo de la EAPI en Suecia, Reino Unido y España.

13. 1 Estudio comparativo: Yuxtaposición de las variables de comparación:

En este apartado, se iniciará la fase dedicada propiamente al *estudio comparativo* en la que, después de la selección de los datos en la fase de descripción realizada en el apartado anterior, se requiere el desarrollo de la posterior yuxtaposición a través de la cual confrontar entre sí los datos analíticos obtenidos. Esta etapa de la investigación permitirá contrastar entre sí las descripciones previas y los datos recogidos de los distintos países que conforman las unidades de comparación de este estudio para llegar a unas conclusiones analíticas comparativas. La yuxtaposición se corresponde en esta investigación, con las tablas que se abordan dentro del estudio comparativo y en las que se puede observar simultáneamente en los tres sistemas de EAPI, aunque de manera separada, los distintos elementos y variables globales de la comparación que se han creído convenientes en este caso y son los que siguen a continuación:

- 1. Variable global “Contextualización de la EAPI y situación de la Primera Infancia”.** Para el tratamiento de esta variable se utilizarán indicadores que permiten observar aspectos que delimitan las realidades socioeconómicas de los tres países como: IDH, índices demográficos, así como las tasas de empleabilidad y desempleo de la población, en general, y, de manera más concreta, de las madres trabajadoras. Asimismo también se recogen los indicadores que permiten evaluar el bienestar infantil según el enfoque del PNUD y Sen abordado en este trabajo. De este modo, a esta variable corresponden las tablas, 13.1, 13.2, 13.3 y 13.4.
- 2. Variable global “Prestaciones sociales y familiares”.** Bajo la etiqueta que define este elemento en las tablas 13.5, 13.6 y 13.7 se atiende a la comparación de indicadores referentes a los principales regímenes de bienestar o de las tendencias más características en el campo de las políticas para la primera infancia de los distintos países como el gasto en familia e infancia, según la base de datos de la OCDE sobre gasto social y de las

medidas familiares, y en la que se contemplan las prestaciones económicas para la asistencia a las familias con niños de los distintos países a través de los diversos tipos de apoyo como las transferencias monetarias, desgravaciones fiscales, etc.

3. Variable global “Administración y gestión de los servicios de EAPI”.

Este aspecto será tratado a partir de indicadores referentes a la financiación y los costes, las competencias y el sistema de administración, y el marco legislativo e institucional de los servicios de EAPI. Para ello, se han trabajado las tablas 13.8, 13.9 y 13.10.

4. Variable global “Servicios de educación y atención de la primera infancia (EAPI)”.

Para confrontar esta variable, se trabajan una serie de subvariables o indicadores como son los servicios institucionalizados que se prestan para atender a los niños cuando sus padres trabajan y la cobertura de los mismos para los menores antes de su escolarización obligatoria. Todo ello puede encontrarse en las tablas 13.11, 13.12 y 13.13.

5. Variable global “Implementación, orientación y seguimiento de la calidad de los servicios de EAPI”.

Para abordar la comparación de esta amplia cuestión se revisan en las tablas 13.14 y 13.17 aspectos tales como: la regulación y seguimiento de los servicios, formación y condiciones laborales del personal en los centros de EAPI, tamaño de los grupos y ratio niño/adulto en los centros de educación de EAPI.

6. Variable global “Equidad e inclusión educativas del sistema de EAPI”.

Con esta variable se pretende contrastar cuáles son los problemas, soluciones y tendencias en cuanto a la inclusividad de los servicios de EAPI en cada uno de los tres países mediante indicadores cualitativos (accesibilidad, asequibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad). Todo ello puede comprobarse en las tablas 13.15 y 13.16.

7. Variable global “Condiciones de los docentes de la EAPI”. En relación a los señalados contenidos, se analizarán desde un enfoque comparado algunos

de los principios y orientaciones legales más significativos para las titulaciones del profesorado de la educación Pre-primaria en cada uno de los diferentes países aquí presentados. De esta forma, se pueden establecer comparaciones sobre el contenido curricular que se determina para la formación profesional, tanto teórica como práctica, de estos docentes. Para ello, se atiende en las tablas 13.18 y 13.19 a la articulación de las enseñanzas de las titulaciones dedicadas a la formación inicial del profesorado para esta etapa educativa considerando los siguientes factores: contenidos formativos referentes a la función docente, contenidos formativos referentes a los conocimientos básicos, materias optativas y prácticas en la formación inicial.

8. Variable global “Medidas de atención a la diversidad y grupos vulnerables. Para esta última, se contraponen las medidas y objetivos destinadas a la universalización de los servicios de EAPI y, concretamente, de inclusión de los niños pertenecientes a grupos o contextos vulnerables. Son las tablas 13.20 y 13.21 las que reflejan los indicadores seleccionados para comparar todos los aspectos mencionados.

De esta forma, nuestro *tertium comparationis* o criterio de comparación, viene marcado por el conjunto de elementos, características y rasgos seleccionados que están vinculados a la EAPI en todos los países. A la vista de estos datos, se analizarán las semejanzas y las diferencias existentes entre los diversos sistemas, desarrollando la comparación propiamente dicha para llegar, así, al establecimiento de unas conclusiones comparativas que permitirán demostrar hasta qué punto se puede confirmar o corregir la hipótesis prevista, a saber: *la situación actual en materia de educación y atención de la primera infancia presenta rasgos diferenciales en la mayoría de países de la Unión Europea, de manera que la EAPI se provee de muy diversas formas y desde dispares argumentos que se sitúan por encima de los derechos de los niños más pequeños, determinando el alcance en la equidad de la provisión de EAPI garantizando o no este derecho desde la perspectiva de las mismas oportunidades.* Así, en lo que sigue se presenta la comparación de varios aspectos relativos a las políticas y sistemas de EAPI, en la medida en que son representativos de los países europeos escogidos: Suecia, Reino Unido (Inglaterra) y España. La idea es poder valorar cuál es el lugar que ocupa España

en el conjunto, teniendo en cuenta la perspectiva de la equidad adoptada a lo largo de este trabajo. El establecimiento de este factor persigue cotejar las tendencias, retos y perspectivas de futuro de la EAPI en los tres países.

Abarcar la cuestión de la equidad en los sistemas educativos y, concretamente, en la etapa que nos ocupa implica el estudio de las causas de desigualdad social entre los individuos o posibles factores de riesgo para identificar y verificar dichas diferencias y poder tomar medidas preventivas desde los primeros años. Por todo ello, se hace necesario trabajar la variable contextualización de la EAPI y situación de la primera infancia en primer lugar para ofrecer una panorámica general del estado de estas cuestiones. A este respecto, se retoma la aproximación comprensiva del bienestar infantil asociado al enfoque de las capacidades de Amartya Sen¹³⁰⁷ en el que se analizan tres dimensiones: el bienestar económico (pobreza infantil), la salud (mortalidad infantil) y educación (tasas de escolarización y resultados académicos), comprobando la interrelación de todas ellas¹³⁰⁸. Para ello, el siguiente apartado ofrece indicadores cuantitativos y cualitativos comparables a través de las tablas en tres áreas relacionadas directamente con la EAPI como son el bienestar infantil, las medidas de protección social y el sistema de provisión de EAPI.

¹³⁰⁷ SEN, A.: *Desarrollo y Libertad. Op. Cit.*, Pp. 124-133.

¹³⁰⁸ PRINGLE, K.: *Children and Social Welfare in Europe*. Buckingham y Filadelfia. *Op. Cit.*, p. 76.

Tabla 13.1: Valoración de dimensiones del bienestar infantil, 2005.

	Suecia				Inglaterra				España			
Porcentaje de niños entre 0 y 17 años en hogares con ingresos menores de la mitad de la renta media nacional	3.6				16.2				15.6			
Distribución familiar del ingreso (%) 1994-2004, 40% más bajos	23				18				19			
Distribución familiar del ingreso (%) 1994-2004, 20% más altos	37				44				42			
Tasa de Mortalidad Infantil menores de 5 años (por cada 1000 nacimientos vivos) 1990-2005	7				10				9			
	4				6				5			
Índice de Mortalidad Infantil (por cada 1000 nacimientos vivos)	3.1				5.3				4.1			
Tasa de Mortalidad Infantil menores de 1 año (por cada 1000 nacimientos vivos) 1990-2005	6				8				8			
	3				5				4			
Índice de Mortalidad Neonatal (año 2000)	3				4				3			
Nacimientos con menos de 2500g al nacer (%)	4.5				7.6				6.8			
Tasa de inmunización para niños entre 12 y 23 meses expresado en %	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D
	94	99	99	97,3	82	91	91	88	97	96	96	96,3
Leyenda => A: Sarampión B: Polio C: DPT 3 D: Media												

Fuente: Elaboración propia a partir de UNICEF: Monitoring and Statistics, 2005.

En general, cuando se comparan indicadores del bienestar material y de salubridad infantiles, es Suecia el país con mejores resultados y un contexto más favorable para los más pequeños, así como también es el que ha logrado reducir significativamente factores de riesgo como la tasa de mortalidad infantil para los más pequeños a través de los últimos años y presenta unos indicadores de inmunización más elevados. Estos indicadores se basan en las estimaciones de UNICEF y OMS en 2005 que toman como indicador de referencia para su comparación las siguientes cifras: menor de 4 de cada mil en el IMI, 6% de bajo peso al nacer y tasa de inmunización del 95%. En este sentido, Suecia presenta las mejores marcas, incluso por debajo de los mismos, seguida de España que se encuentra muy cerca de conseguirlo, de modo que sólo Suecia logra alcanzar a las familias que es más difícil cubrir en estos servicios básicos en virtud de la pobreza, aislamiento y exclusión social. En cuanto a Inglaterra, en los tres indicadores de referencia se muestra cómo no logra cubrir a los más necesitados y excluidos del sistema de protección. Esta misma valoración, pero recogida en la evaluación de aspectos más globales del contexto de los países para el bienestar infantil en general, era realizada una evaluación de UNICEF en 2007 tratando de adoptar un enfoque comprehensivo del bienestar de los niños en 21 naciones del mundo desarrollado. En este análisis para valorar la pobreza de manera global se comprueban en la tabla 13.2 los peores puestos para el RU en la clasificación de los 21 países:

Tabla 13.2: Posiciones en la valoración del bienestar infantil, UNICEF (2007).			
	Suecia	Reino Unido	España
Bienestar material	1	18	12
Salud y seguridad	1	12	6
Bienestar educativo	5	17	15
Relaciones familiares y con iguales	15	21	8
Conductas y riesgos	1	21	5
Bienestar subjetivo	7	20	2
Posición media en la clasificación para las 6 dimensiones	5.0°	18.2°	8.0°
Fuente: UNICEF: "Child Poverty in Perspective: An overview of child well-being in rich countries". <i>Innocenti Report Card no. 7. Op. Cit., P. 2.</i>			

Otra clasificación que permite contextualizar la EAPI de manera más específica en los países seleccionados es la reciente perspectiva general ofrecida por UNICEF basada en 10 aspectos cruciales en la educación y atención de los más pequeños en la que, si bien se vuelve a reflejar el bienestar que disfrutaban los niños en Suecia, Inglaterra tampoco sale bien parada y nuestro país ocupa un preocupante lugar. En cualquier caso, cabe enfatizar la importancia de indagar en mayor profundidad en algunos aspectos en orden de establecer una comparación más rigurosa y exhaustiva en lo que concierne a la equidad en el sistema de EAPI que vaya más allá de unos parámetros poco definidos y que desdibujan un retrato fiel de la realidad.

Tabla 13.3: Clasificación de Indicadores de EAPI, UNICEF (2008).	Suecia	Inglaterra	España
Baja parental de 1 año al 50% salario	Sí	No	No
Plan Nacional de Prioridad a los niños desfavorecidos	Sí	Sí	No
Servicios de EAPI subvencionados y acreditados para el 25% de menores de 3 años	Sí	Sí	No
Servicios de EAPI subvencionados y acreditados para el 80% de los niños de 4 años	Sí	Sí	Sí
Un 80% del personal encargado de EAPI tiene una formación	Sí	Sí	Sí
El 50% del personal acreditado con titulación de educación superior en educación de la primera infancia	Sí	Sí	No
Proporción mínima entre personal y niños de 1:15 en educación preprimaria	Sí	No	No
Gasto del PIB en EAPI de al menos 1%	Sí	No	No
Alcance casi universal de los servicios esenciales de salud infantil	Sí	No	No
Número de indicadores de referencia alcanzados	10	5	3
Fuente: UNICEF: "The Childcare Transition: A League Table of Early Childhood Education and Care in Economically Advanced Countries". <i>Innocenti Report card no. 8. Op. Cit., p. 2.</i>			

Partiendo de la línea anteriormente señalada, en la pretensión de contrarrestar las diferencias que determinan la mayor igualdad o desigualdad de los sistemas de EAPI determinados, se ofrece a continuación una selección de los indicadores más representativos que permiten una aproximación comparada en mayor profundidad. Para ello, en primer lugar, se parte del primer nivel de desigualdad en el que se han de entender inevitablemente la inequidad de los sistemas de EAPI puesto que, como se abordará de manera específica más adelante, los más desfavorecidos son aquellos con más posibilidades de sufrir la exclusión de estos sistemas.

Tabla 13.4: Porcentaje de menores de 6 años que viven en el umbral de la pobreza, 2005.

	0-2 años	3-5 años	0-5 años
Suecia	9,8	8,9	9,3
Reino Unido	23,3	22,8	22,6
España	16,7	20,3	17,8
Media UE	17,3	17,8	17,2

Fuente: EURYDICE: *Early Childhood Education and Care in Europe. Tackling Social and Cultural Inequalities. Op. Cit., p.57.*

Casi se puede afirmar que los datos de la tabla 13.4 hablan por sí solos, al descubrir que, de entrada, Inglaterra y España muestran proporciones de casi el triple y el doble de pobreza infantil entre los menores de 6 años que en el caso de Suecia. Si bien en el caso de España las cifras se aproximan a la media de la UE, quedando incluso un poco por debajo para los más pequeños, no dejan de ser proporciones alarmantes pues es el único país en el que la pobreza infantil es mayor para los niños más mayores que, supuestamente, tienen un acceso gratuito garantizado al sistema de EAPI y, por lo tanto, deberían ser mayores las posibilidades de identificación y erradicación de la situación de privación para estos niños, así como la posibilidad de sus familias de paliar la pobreza. En cualquier caso, no deja de ser alarmante que dos países etiquetados entre las economías más potentes del mundo presenten unas tasas de pobreza infantil, con todo lo que ello supone, puesto que representan casi un cuarto y un quinto, respectivamente, de su población más vulnerable y que debería estar más protegida; especialmente cuando cuentan con dispositivos de EAPI para los niños entre 3 y 5 años prácticamente universales en los que dichas carencias pueden y deben ser abordados como parte de un sistema de EAPI integral en los que exista una verdadera labor multidisciplinar de coordinación y trabajo corporativo que asegure el bienestar infantil.

Los estudiosos de las políticas públicas suelen analizar la valía de las medidas de protección social mediante la estructura y la evolución del gasto generado por los diferentes sistemas. En el caso de la primera infancia, no son pocos los trabajos realizados en esta línea de investigación, tanto en el plano internacional como en el seno de las propias naciones, no obstante, la pretensión de esta investigación va más allá de tratar de evaluar la eficacia de dichos sistemas, para comprobar y contrastar la importancia que estas medidas tienen en el seno de cada uno de los países de este estudio, como en lo que a garantizar o mantener la equidad se refiere. En el caso de las políticas de apoyo a las familias, existen datos comparativos muy buenos en el nivel europeo, elaborados con series temporales desde 1980 por EUROSTAT o la OCDE, sin embargo, en relación con la primera infancia, especialmente para los menores de 3 años, la sistematización de los datos es menos frecuente. Todo ello conlleva que únicamente se pueda recurrir a la proporción del gasto destinado a cada capítulo como proporción del PIB tal y como se detalla en la tabla 13.5.

Tabla 13.5 Gasto Social Público por área de extensión de política social, en porcentaje de PIB, en 2001.

	Pensiones (tercera edad y otros)	Apoyo económico a la población en edad de trabajar	Salud	Todos los servicios sociales excepto la salud	Gastos Sociales Públicos	Total EFECTIVO	Total SERVICIOS	Programas de activación del mercado laboral
Suecia (28,9)	7,4	7,0	7,4	5,8	28,9	14,4	13,2	1,4
RU (21,8)	8,3	5,9	6,1	1,2	21,8	14,1	7,3	0,3
España (19,6)	8,7	4,1	5,4	0,6	19,6	12,8	6,0	0,8
OCDE -30 (20,9)	8,0	4,8	5,8	1,7	20,9	12,8	7,6	0,6

Source: OECD(2004), *Social Expenditure database 1980-2001* (www.oecd.org/els/social/expenditure).

A primer golpe de vista, destaca el mayor gasto social que realiza Suecia respecto a RU y España, los cuales se acercan más a la media de la OCDE, si bien en el caso de España el gasto total en servicios decae ligeramente por debajo de dicha media. En cualquier caso, lo más destacable de esta tabla es el importante porcentaje que Suecia destina a los gastos sociales públicos y que aproximadamente doblan las cifras que presentan los otros dos países, pues junto al total efectivo, más similar entre los tres países, son los capítulos de los que parte la inversión pública en EAPI.

Tabla 13.6: Indicadores Socioeconómicos, 2006.

	Renta nacional per capita	Gasto Público en Subsidios Familiares				Gasto Público Social		Gasto en EAPI			Índices Fertilidad	
	Renta nacional per capita a precios actuales en dólar US (PPPs actual ¹³⁰⁹)	Gasto Público Total en Subsidios Familiares en efectivo, servicios y medidas fiscales, en % del PIB	Gasto Público en Subsidios Familiares en efectivo en % del PIB, 2005	Gasto Público en Subsidios Familiares en servicios en porcentaje del PIB, 2005	Gasto Público en Subsidios Familiares en medidas fiscales, en porcentaje del PIB, 2005	Gasto Social Público Total, en porcentaje de PIB	Todos los servicios sociales excepto la salud	Gasto Total en EAPI como % del PIB	Gasto en cuidado infantil como % del PIB	Gasto en ed. Pre-primaria como % del PIB	Índice total de fertilidad	
<i>Año</i>	2004	2005	2005	2005	2005	2005	2005	2005	2005	2005	1990	2005
Media OCDE	23.700	2,3	1,3	0,8	0,2	20,7	1,7	0,7			1,69	1,63
SU	26.883	3,2	1,6	1,6	0,0	28,9	5,8	1,22	0,5	0,72	2,13	1,77
RU	28.030	3,6	2,2	1,0	0,4	21,8	1,2	0,6	0,38	0,22	1,83	1,80
ES	21.629	1,2	0,4	0,7	0,1	19,6	0,6	0,52	0,07	0,45	1,36	1,35

Fuente: Elaboración propia a partir de OECD: *Babies and Bosses: Reconciling work and family life*. Paris. OECD, 2007. P. 135. Social Expenditure Database (www.oecd.org/els/social/expenditure) European System Protection Statistics (ESSPROS, 2005), y Society at a Glance: OECD Social Indicators 2006 Edition. OECD, 2007 (www.oecd.org/els/social/family/database)

¹³⁰⁹ Purchasing power parities (PPPs), capacidad potencial de compra.

Al comparar estos porcentajes se puede corroborar la importancia de cada uno de los capítulos sociales, pero también, cuando se examinan con más detenimiento, se comprueban algunas características descritas anteriormente en cuanto al régimen de bienestar que define a cada país. De este modo, se observa en Suecia, más allá de un elevado gasto en las políticas familiares, la inexistencia de subsidios de carácter fiscal frente a un amplio gasto en los servicios propio del modelo socialdemócrata de bienestar frente a una situación bien distinta en el caso del RU que, a pesar de que destina incluso más a estos capítulos, invierte una cifra considerable en las medidas de exención fiscal para las familias, propio del modelo liberal; asimismo, la distribución entre los servicios y la inversión efectiva es menos equitativa, resultando el doble de la inversión que en los primeros. España, por su parte, realiza un gasto que representa incluso la tercera parte de lo que invierten los dos anteriores países, si bien destaca la mayor inversión que realiza en los servicios frente al resto de partidas destinadas a la familia. Se puede decir que estos gastos se destinan indirectamente a la primera infancia en la medida que se dirigen a la familia y a la infancia de manera más general, pero cuando se atiende al gasto estatal que se dirige de manera directa a la educación y atención de la primera infancia el panorama es bien distinto como se comprueba en la siguiente tabla. A partir de la tabla 13.7 se pueden comparar, de manera más pormenorizada, las proporciones de gasto público aproximadas que los países destinan a la primera infancia para garantizar un bienestar y EAPI adecuados:

Tabla 13.7: Gasto público aproximado en la primera infancia directo e indirecto a través del gasto público en las familias en efectivo, servicios y exenciones/medidas fiscales hacia las familias, en porcentaje del PIB, 2005.

	Efectivo	Servicios	Exenciones fiscales para las familias	Total (Indirecto)	Total en servicios de EAPI (Directo)	Total (Directo+Indirecto)
Suecia	1,6	1,6	0,0	3,2	1,22	4,42
RU	2,2	1,0	0,4	3,6	0,60	4,2
España	0,4	0,7	0,1	1,2	0,52	1,74
UE	1,4	0,5	0,3	2,2	0,71	2,91
OCDE- 26	1,3	0,8	0,2	2,3	0,70	3,0

Fuentes: Elaboración propia a partir de OECD Social Expenditure Database (www.oecd.org/els/social/expenditure), OECD Family Policy Database (www.oecd.org/els/social/family/database), y European System Protection Statistics (ESSPROS) 2005.

En esta ocasión, de nuevo, sobresale la inversión que Suecia realiza en el caso de la EAPI doblando y más la que el RU y España dedican a la misma, si quiera mayor o igual a la media de la UE y de la OCDE. De cualquier modo, resulta significativo el caso español, pues para ningún indicador se encuentra a la altura en cuestión de una aportación medianamente adecuada para la EAPI, especialmente cuanto más pequeños son los menores tal y como refleja el gasto dedicado al cuidado infantil que figura en la tabla 13.6. Una cuestión necesariamente aparejada al gasto público es la gestión del mismo, así como del resto de competencias en materia de EAPI que, en última instancia, determinan la adecuación, calidad, eficacia y equidad de los servicios y procesos que garantizan este derecho de los más pequeños. A este respecto, la siguiente tabla resume y compara el sistema de gestión en las competencias que los distintos tipos de autoridades ejercen sobre la EAPI.

Tabla 13.8: Dependencia institucional y organizativa del sistema de EAPI, 2009.

	<i>Organismos responsables de la planificación de políticas de EAPI</i>	<i>Niveles de descentralización y concreción de las políticas de EAPI</i>	<i>Organismos responsables de la implementación de políticas de EAPI</i>
Suecia	Ministry of Education and Research Department of Children, Schools and Families (DCSF), Department of Work and Pensions, Local Authorities (LAs) y Children's Trust	Nacional y local Nacional (RU-Inglaterra) y Local (Sure Start Units y Early Years Excellence Programs)	Municipios La responsabilidad es compartida entre los gobiernos nacionales y regionales con colaboradores o socios externos
RU	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS) CCAA y Municipios, especialmente para proteger a los niños en riesgo.	Nacional-Regional-Municipal: el MECD es responsable de los principios generales y de medidas de compensación de las desigualdades y el MTAS lo es de las medidas para la protección y cuidado infantil que CCAA y Municipios desarrollan, diseñan y adaptan	CCAA y Municipios implementan las directrices generales y, en el caso de las CCAA, concretizan las mismas para adaptarlas a las necesidades y situación particular de cada territorio
España			

Fuente: Elaboración propia a partir de EURYDICE: *Early Childhood Education and Care in Europe. Tackling Social and Cultural Inequalities. Op. Cit.*, pp.152-155.

Más allá de la autoridad institucional, la provisión de los servicios de EAPI es ofertada desde distintas esferas que adquieren mayor o menor importancia en función de

la cobertura que se ofrece desde el sector público. Con todo ello, el mapa que configura la tipología de los servicios de EAPI en los tres países refleja, a su vez, la unificación o multiplicidad de agentes implicados en la respuesta a las demandas sociales de EAPI como se aprecia al comparar los mismos para las diferentes edades que abarcan la etapa de la primera infancia, tal y como se muestra en la tabla 13.9.

El esquema representado pone de manifiesto las diferencias más evidentes entre los tres sistemas de EAPI, donde resalta la amplia diversidad de servicios, especialmente en aquellos para los más pequeños (0-3 años), y la dificultad que entraña su comparabilidad dada su naturaleza. El hecho anterior se traduce no sólo en la multiplicidad de opciones que se presentan en esta etapa, pero también en la variabilidad de las mismas, ya sea ésta derivada de la naturaleza del sector que mayoritariamente lo oferta. Esta situación es tal y como sucede en Inglaterra, debido a una gran expansión del sector privado en el que se incluye también el voluntario, así como de las características propias de cada posibilidad ofertada. Todo ello desde la implicación que tiene para fomentar un modelo más o menos unitario o diferenciador del educativo y el asistencial, hasta la organización y dependencia institucional más característica de la etapa en sí misma o de la tradicional escolar, explica grosso modo la disposición de los sistemas que, a su vez, dan lugar a las primeras desigualdades comparativas como, por ejemplo, el rango de la edad en la que la EAPI es garantizada como un derecho universal resultando más equitativo el sistema sueco. En cualquier caso, existen más consideraciones específicas en el análisis de esta primera forma de desigualdad, puesto que el modo en que el derecho a la EAPI es garantizado condiciona igualmente las situaciones de inequidad en cuanto al acceso y forma de provisión de este poder. Es decir, aparentemente, puede que el sistema sueco garantice el derecho a la EAPI de un modo más equitativo que los otros dos países, en la medida que dispone los servicios para un rango de edad más amplio, realmente desde el nacimiento hasta la escolaridad obligatoria, pero, más allá de los años, es indispensable especificar las limitaciones impuestas en el ejercicio del pleno derecho pues se acota a un número determinado de horas idéntico para cualquier tipo de familia y de necesidad o peculiaridad que puedan presentar sus miembros y, en especial, los más pequeños.

Tabla 13.9: Estructura y tipología de servicios de EAPI.

	Cuidado en Centros		Cuidado Informal		Preescolar		Educación Obligatoria	
Público*			La provisión está mayoritariamente financiada y regulada con fondos públicos (más del 50% de la escolarización es a través de la oferta financiada con fondos públicos).					
Únicamente Privado **			La provisión está mayoritariamente dirigida por proveedores privados (tanto con ánimo como sin ánimo de lucro) y financiada por fondos públicos y privados.					
Edad	0	1	2	3	4	5	6	7
Suecia	<i>Forskola</i> (preescolar a jornada completa, 30 horas) y algunos <i>Familiedaghem</i> (a jornada completa) particularmente en áreas rurales					<i>Forskolklass</i> (preescolar)	Educación Obligatoria	
UK-Inglaterra	<i>Nurseries, child minders y playgroups</i>		<i>Playgroups y nurseries, (Media Jornada)</i>	<i>Reception class,</i> en escuelas de primaria	Educación Obligatoria			
España	Educación Infantil en escuelas infantiles o centros integrados.			Educación infantil en centros de primaria o integrados		Educación Obligatoria		
Fuentes: OECD Family Database (www.oecd.org/els/social/family/database) OECD - Social Policy Division - Directorate of Employment, Labour and Social Affairs, 2009.								

Asimismo, todo lo anterior determina, en parte, aspectos tan cruciales, desde la perspectiva equitativa, si bien menos llamativos como el número de horas de cobertura de los servicios más allá de la garantía universal de su acceso. Pero, antes de entrar en detalle en dichas características, merece la pena estudiar la representación que cada sector ejerce en la oferta de plazas de la provisión de cada país en la tabla 13.10:

Tabla 13.10: Proporción de plazas ofertadas por los diversos sectores de provisión y tendencias en la financiación, 2007.

	Edad de cobertura de la etapa	Instituciones	% Plazas ofertadas por el sector público	% Plazas ofertadas por el sector privado	Financiación pública del sector privado en la esfera de la oferta o/y la demanda y tendencias recientes
Suecia	0-6 años	Otros	83	17	Ambas con un lento crecimiento de la oferta privada
Reino Unido	0-5	Otros	13	80	Ambas con un rápido crecimiento de <i>nurseries</i> privadas con afán de lucro a través de la subvención del sector de la demanda
	3-5	Escuelas	-	-	
España	0-3	Otros	41-48	52-59	Se financia sólo el sector de la oferta con una tendencia al incremento de la oferta privada en 0-3 años ¹³¹⁰ .
	3-6	Escuelas	66	33	

Fuentes: HUMBLET, P. y MOSS, P.: "La relación entre el sector público y el sector privado". *Infancia en Europa. Op. Cit.*, p. 7.

Como se desprende de la tabla anterior, existe una clara desigualdad en lo que respecta a garantizar la EAPI como derecho por parte del Estado entre los tres países que está delimitada por la propia estructura y dependencia institucional de la misma y puede identificarse claramente al comparar Suecia y el RU como dos ejemplos antagónicos. Es decir, el Estado sueco garantiza para toda la etapa una mayoría de oferta desde el sector público frente a la gran intervención del sector privado en el RU donde es una minoría la que ve garantizada la EAPI gracias a la intervención estatal; asimismo, pero en menor medida, sucede en España para los niños menores de tres años a diferencia de los mayores de dicha edad donde la situación es más favorable, si bien en nuestro caso la desigualdad evidencia el fracaso del supuesto sistema unitario que define a toda la etapa por ley ya que la garantía de EAPI no es la misma para todos los

¹³¹⁰ Es necesario recordar que con la implementación del *Plan Educa3* en algunas CCAA se introduce la financiación del sector de la demanda a través de los cheques para las familias que usan EAPI

niños en diferentes edades con una mayor intervención del Estado cuanto más se aproximan éstas a la edad de escolarización obligatoria. Esta cuestión se ha intentado unir a la participación de madres trabajadoras en el mercado laboral como consecuencia indirecta de la disponibilidad y asequibilidad de servicios de EAPI, no obstante la realidad no confirma esta premisa tal y como se puede observar en la tabla 13.11:

Tabla 13.11: Tasas de empleo para madres con niños menores de 3 años y tasas de acceso a servicios de EAPI acreditados para niños menores e 3 años, 2005.

	Tasa de empleo femenino con niños menores entre 0 y 16 meses	Tasa de empleo femenino con niños menores de 2 años	Tasa de empleo femenino con niños menores entre 3-5 años	Tasa de empleo femenino con niños menores entre 6 y 16 años	Tasa de empleo para padres/ madres solteros con niños menores de 3 años	% de niños entre 0 y 3 años en servicios de EAPI regulados
Suecia	82,5	71,9	81,3	76,1	81,9	66
RU	61,7	52,6	58,3	67,7	56,2	26
España	52,0	52,6	54,2	50,9	84	21
UE-19	59,5	51,1	58,2	65,2		
OCDE	61,5	51,9	61,3	66,3	70,6	24

Fuente: Elaboración propia a partir de OECD: *Babies and Bosses: Reconciling work and family life*. Paris. OECD, 2007. P. 16 y 46; OECD: *Starting Strong II. Op. Cit.*, p. 245.

Así, tras observar la tabla 13.11, se comprueba la independencia en la correlación de ambas variables pues, precisamente cuando más niños se encuentran escolarizados en las etapas educativas consideradas como universales, las tasas de empleo maternal no son necesariamente superiores cuánto mayor es el número de niños que se encuentra escolarizado y mayor es la edad de los hijos. Es más, en el mejor de los casos, en Suecia los mayores índices de empleo para las madres son precisamente para las de niños menores de seis años durante los primeros 16 meses, lo que implica una correlación directa entre las tasas de empleo maternal con los permisos parentales y no con los servicios de EAPI como medida de conciliación. Asimismo, puede presumirse en el caso de España, dado que el porcentaje de madres trabajadoras con niños en edad de escolarización obligatoria es incluso menor que las de niños entre 0 y 16 meses de edad, puesto que para las primeras no existe ninguna medida de conciliación laboral que permita compatibilizar los horarios escolares y laborales, mientras ello es posible y más probable cuando los niños son más pequeños. En cualquier caso, un tercer factor que permite analizar este aspecto para los niños más pequeños es la introducción de un

grupo vulnerable como las familias monoparentales, pues en ambos casos, Suecia y España, mantienen elevadas tasas de participación laboral, mientras en el RU esta cifra es mucho menor, con independencia del porcentaje de menores escolarizados en las mismas edades (0-3 años) si se compara con España.

Un aspecto indisociable de la disponibilidad de servicios de EAPI es su coste, dado que, para muchos padres, un excesivo coste de los mismos puede suponer su inexistencia en la medida que éstos no resultan asequibles desde el punto de vista financiero. De esta forma, es importante para la inclusión y la equidad social que los grupos más desfavorecidos cuenten con medidas y facilidades para poder acceder a estos servicios, pero también para el bienestar infantil y el riesgo de pobreza sin que el coste disuada a los padres de volver al trabajo mientras deben atender a sus hijos más pequeños. En este sentido, se puede intuir en la tabla 13.12 una ligera tendencia general al aumento de la participación femenina en el mercado laboral a medida que los hijos son más mayores y, por ende, el coste de los servicios de atención es menor, no obstante cabe, de nuevo, cierta precaución en la interpretación de los datos pues cuando los costes son mayores, durante los primeros dos años, allí donde son más elevados, en España, la actividad laboral femenina no es menor, si no al contrario, que en el RU donde los costes son relativamente menores, sin embargo, las tasas de participación de las mujeres de hijos entre 0 y 2 años son levemente inferiores. Por todo ello, son las tasas de escolarización las que aportan la información válida a la hora de contrastar la verdadera equidad en el acceso a estos servicios más allá de los posibles factores que pueden explicar parcialmente su alcance como demuestran los indicadores correspondientes a las tablas 13.12 y 13.13:

Tabla 13.12: Actividad laboral de los padres y madres en función de la edad de sus hijos (2005) y costes de tasas del servicio de EAPI acreditado cuidado para un niño de dos años (2004).

	0-2 años		3-5 años		6-11 años		12-14 años		Costes medios de servicios de EAPI en % del total de un salario medio
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
Suecia	-	71,9		81,3					4,5
RU	92,9	57,0	91,8	64,1	91,1	75,4	92,1	80,6	24,7
España	94,4	59,7	92,4	62,6	90,7	63,3	88,7	63,5	30,3
UE-27	93,4	56,8	92,9	67,4	91,8	72,8	90,5	75,1	14,1
OCDE									16,3

Fuente: Elaboración propia a partir de OECD: *Babies and Bosses: Reconciling work and family life*. Paris. OECD, 2007. P. 151 y EURYDICE: *Early Childhood Education and Care in Europe. Tackling Social and Cultural Inequalities*. Op. Cit., p.58.

Tabla 13.13: Tasas de escolarización en EAPI para menores de 6 años, 2004

	Escolarización en cuidado y educación para los menores de 3 años y preescolar de 3 a 6 años (%)				Escolarización y esperanza escolar de menores entre 3 y 5 años						
	> 1 año	1 año	2 años	> 3 años	3 años	4 años	5 años	6 años	3 a 5 años	Real	Potencial
Suecia	0	45 (1-2)	86 (2-3)	39,5	82,5	87,7	89,7	97	86,6	2,6	6
Inglaterra	20'	30 (1-2)	30 (2-3)	25,8	50,2	92,9	0 (98,2*)	0	80,5	2,4	3
España	2,9	11,9	24,3	20,7	95,9	100,0	100,0	0	98,6	3,1	6
OECD				24,1					93,6		

*Primaria 'en 2001

Fuentes: OECD Family and Education databases, 2007 y MEC, 2006

Se puede constatar en la tabla 13.13 la dificultad que entraña la comparación de las tasas de escolarización en esta etapa, especialmente entre las edades más tempranas, que, en primera instancia, resultan de la diferente estructura y, por lo tanto, distintas edades en las que efectivamente se pueden comparar en condiciones de igualdad los indicadores. Por este motivo, se ofrece en la tabla 13.14 una comparación diacrónica de estas cifras para el grupo de menores escolarizados con 4 años de edad, como grupo representativo, que permite una mayor homogeneidad de base en aras de facilitar la confrontación de las diferencias entre los tres países. Desde la perspectiva de la equidad marcada en este estudio, se puede comprobar cómo para el conjunto de la primera infancia, en general, es en Suecia donde se plantea un acceso más equitativo con independencia de la edad de los menores, manteniendo unas tasas más parecidas entre sí no sólo para las diferentes edades antes de la pre o escolarización, si no también en el transcurso de los años con una evolución favorable leve pero constante que verifica la coherencia de un sistema integrado unitario pensado para educar y atender a la infancia desde su nacimiento hasta la escolarización obligatoria, reconociéndolo como un derecho tanto de los niños como de los padres, ya que éstos pueden y participan del mismo, básicamente durante el primer y segundo año de vida de los pequeños.

En conjunto, al atender a la evolución de las tasas de participación en la etapa para los menores a los 4 años de edad en la tabla 13.14, como grupo de edad representativo para comparar a lo largo del tiempo el desarrollo de la etapa, se comprueba una tendencia generalizada al incremento durante los últimos diez años en que se encuentran los datos disponibles. Si bien, la magnitud y naturaleza del aumento difiere en cada uno de los países, mereciendo una interpretación pormenorizada que se aborda en los indicadores vinculados a las tablas 13.15 y 13.16.

Tabla 13.14: Tasa de Participación (%) Niños de 4 años en educación (Preprimaria y Primaria) 1998-2008.

Año	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
UE-27	79,7	80,6	82,7	84,5	86,3	84,6	84,5	85,6	86,8	88,6
Suecia	66,8	69,2	72,8	75,5	77,8	82,7	87,7	88,9	86,5	100,0
RU ¹³¹¹	95,3	96,8	100,0	99,0	100,0	95,3	92,9	91,8	90,9	90,7
España	99,8	99,0	99,0	100,0	100,0	99,5	100,0	99,3	97,1	98,4

Fuentes: EUROSTAT, Education Statistics, UOE data collection, 2009.

(<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=0&language=en&pcode=tps00053>).

Tabla 13.15: Tasas de escolarización en educación preprimaria en instituciones públicas (A) y privadas (B).

	1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Suecia	89,78	10,22	90,07	9,93	88,26	11,74	87,91	12,09	86,60	13,40	86,06	13,94	85,89	14,11	85,83	14,17	88,0	12,0
Reino Unido	100	0	93,86	6,14	94,0	6,39	94,0	6,38	93,84	6,16	93,36	6,64	91,47	8,53	85,73	36,13	70,96	29,03
España	67,62	32,38	67,67	32,33	67,05	32,95	66,26	33,74	65,57	34,43	65,21	34,79	64,93	35,07	64,83	35,17	64,52	35,28

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de OECD.Stat, 2009.

Tabla 13.16: Tasas de escolarización en educación preprimaria en instituciones privadas independientes (B1) y dependientes (B2) del gobierno.

	1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	B1	B2	B1	B2	B1	B2	B1	B2	B1	B2	B1	B2	B1	B2	B1	B2	B1	B2
Suecia	0	100	0	100	0	100	0	100	0	100	0	100	0	100	0	100	0	100
Reino Unido	100	0	100	0	100	0	100	0	100	0	100	0	100	0	100	0	100	0
España	29,80	70,20	59,34	39,77	61,47	38,52	56,15	43,85	46,36	53,64	41,85	58,15	40,38	59,62	35,91	64,09	37,19	62,81

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de OECD.Stat, 2009.

¹³¹¹ Los datos nacionales pueden ser explicados por el hecho de que no se incluyan los niños escolarizados en servicios en los que no se requiere que el personal esté en posesión de una formación y titulación en educación específicas y que en Irlanda del Norte los niños a estas edades comiencen la primaria desde 2003.

En primer lugar, es destacable el enorme aumento experimentado por Suecia en esos diez años, puesto que ha incrementado este porcentaje un 33,2% con una crecida determinante entre 2006 y 2007 que ha completado la universalización de la participación de este grupo, evidenciando un gran esfuerzo tras muchos años de trabajo que ha permitido un aumento constante pero bastante menor. Este no es el caso de los otros dos países que presentan unos patrones evolutivos bien diferentes, dado que, en el caso de España, la participación universal ha sido una constante casi invariable que tiende siempre al aumento mientras que en el RU dicha universalización resulta más variable en el tiempo y difícil de mantener al alza durante los últimos años. De este modo, a simple vista, puede parecer que el RU rompa con dicha tendencia al aumento registrada como tendencia general en la actual UE, no obstante detrás de estas cifras se esconde de nuevo la dificultad para homogeneizar indicadores de un sistema que es, cuando menos, fruto de la diversidad de sectores que intervienen en ella. Es decir, en el caso del RU, no se ha dado un descenso real de la participación sino un aumento de la misma en los sectores privado y voluntario, tal y como muestra la tabla 13.15, que, en muchas ocasiones, no queda reflejada en la sistematización de la información al no responder a criterios establecidos, como los centros o personal no regulados.

Se pueden comprobar diferencias destacables entre los tres países en cuanto a la distribución del alumnado de educación preprimaria entre centros con carácter público y privado, si bien la interpretación de las cifras exige cierta precaución puesto que la definición de las instituciones difiere en el caso del RU donde cualquier institución financiada, de algún modo, con fondos públicos está considerada como pública, mientras que en Suecia y en España las instituciones públicas son las que dependen exclusivamente de dichos fondos. En cualquier caso, es constatable durante los últimos años un incremento de la escolarización en el sector privado en los tres países, aunque cabe matizar esta tendencia como el resultado de diferentes procesos en cada caso. En primer lugar, Suecia ha sufrido un pequeño incremento pero manteniendo siempre por debajo del 15% esta tasa para las instituciones privadas, de lo que se deriva la importancia de la actuación del sector público para preprimaria en este país manteniendo, en principio, como principal proveedor de los servicios al propio Estado sin que la competencia del sector privado supere su oferta. Como contrapartida, se observa un aumento muy llamativo en el RU, especialmente durante 2005 y 2006 que esta cifra se ha triplicado; sin olvidar que la gratuidad de esta etapa por un número

determinado de horas es obligatoria para todo tipo de centros, con independencia de su titularidad desde la aplicación de esta medida en 1998. Por último, en España el aumento tampoco es muy significativo puesto que los valores se han mantenido bastante estables con variaciones que apenas superan los tres puntos porcentuales, no obstante, se trata de la tasa de participación más alta en el sector privado, recordando que en RU las tasas son bastante más elevadas si sólo se contabilizasen como tal las instituciones que dependen exclusivamente de fondos públicos, rondando en torno al tercio de la población, pero teniendo en cuenta que gran parte de dicha oferta la constituyen centros subvencionados en los que también se garantiza la gratuidad de la etapa tal y como se puede constatar en la tabla 13.16.

En cuanto a la participación del alumnado en instituciones privadas dependientes o no de fondos del gobierno, siguiendo con la línea comentada en la tabla anterior, se aprecia, en función de los alumnos escolarizados en estas instituciones, una oposición de actuaciones entre Suecia y el RU puesto que, en el primer caso, no existen instituciones completamente independientes de los fondos gubernamentales mientras que, en el segundo caso, las instituciones consideradas privadas dependen única y exclusivamente de fondos privados sin ninguna intervención estatal en materia de financiación. Esta diferenciación, sin embargo, es evidente en el caso de España donde se puede comprobar un importante hecho como es el del fuerte subsidio de estas instituciones por parte del gobierno español a finales de los noventa y, de forma menos pronunciada, durante los últimos años; en cualquier caso, la evidencia tiende hacia una mayor escolarización en los centros privados dependientes del Estado, es decir, en los centros concertados que, si bien a finales de los noventa tuvo que ver con una clara privatización del sector en el sentido de una mayor destinación de fondos a este sector, durante los últimos años responde a la creación de nuevas plazas como resultado del crecimiento de la población en estas edades, principalmente, gracias al aumento de la población inmigrante en nuestro país. A este respecto cabe recordar que, si bien se acaba de corroborar una mayor participación del alumnado en los centros principal o totalmente financiados por fondos públicos, la distribución de este alumnado entre centros públicos y privados o concertados no es equitativa, dado que la mayoría se concentra en aquellos con carácter público por depender totalmente del Estado generando una estigmatización social importante de esta población, así como una preocupante segregación social en las escuelas; sería muy útil disponer de indicadores

estandarizados para comprobar y comparar este hecho en los otros dos países, sin embargo esta es una cuestión para la que nula o escasamente se puede encontrar información cuantitativa al respecto, hecho por el cual la comparación de aspectos cualitativos se torna en un elemento imprescindible del estudio y que se aborda en las tablas que seguirán de aquí en adelante.

En este sentido, inevitablemente, las cuestiones anteriores son determinantes en la garantía de la equidad en los servicios de EAPI, no sólo en cuanto a la distribución equitativa del alumnado, sino en lo que tiene que ver con los estándares de calidad garantizados en los distintos tipos de provisión para garantizar cierta equidad en lo que se refiere a los aspectos cualitativos de los servicios. Se aporta, así, en la tabla 13.17 información general sobre la cualificación y el ambiente de trabajo de los trabajadores acreditados en los servicios de EAPI en cada país de modo indicativo sobre la calidad del personal, si bien no refleja por completo la situación en la medida que ésta se ve afectada por otros factores coyunturales como, por ejemplo, la experiencia laboral o la aptitud profesional del personal. En todo caso y para el interés que subyace en este trabajo, se han podido extraer algunas conjeturas muy reveladoras como, por ejemplo, las diferencias entre las ratios que se producen y la implicación en la calidad de la provisión recibida para cada niño que tiene la derivación de la misma. De este modo, se comprueba cómo en el caso del profesional español las proporciones de alumnos en las aulas por cada docente cualificado son bastante más elevadas, en teoría, que las establecidas en Inglaterra o registradas en Suecia y este es un aspecto trascendental para garantizar no sólo la calidad de la EAPI, sino también la equidad de dicha calidad y del acceso a la misma en su conjunto. En relación a esto último, una cuestión directamente implicada, y abordada en los capítulos precedentes, es el mayor o menor grado de feminización docente, pues supone un indicativo de la igualdad de género que se manifiesta en la misma medida con independencia del mayor o menor énfasis de estas políticas en cada una de las tres sociedades, reflejando otro aspecto más de su equidad, y que no deja de plantear nuevos interrogantes sobre la importancia de patrones culturales al respecto que transgreden a este tipo de análisis.

Tabla 13.17: Aspectos cualitativos de los docentes de preprimaria en el principal lugar de trabajo, 2007.

	Principal tipo de empleados	Rango de edad	Principal área de trabajo	Formación permanente	Número de horas medio		Personal con formación		% de profesores hombres	Ratio 1 profesor/ alumno
					0-3	3-6	80+%	50% ISCED5		
Suecia	<i>Förskolärare/ Fritidspedagog</i>	0-6 (0-12)	<i>Förskoleclass Förskola</i>	Financiación descentralizada para las municipalidades	11,5	5,0	Sí	Sí	8,7%	No existen regulaciones nacionales. Ratio Medias: 4,5 (0-3) Entre 15 y 20 (3-6 años)
Inglaterra	<i>Qualified Teacher</i>	4-8 (0-8)	<i>Nurseries Nursery class Reception class</i>	Acceso regular para maestros	8,0	5,2	Sí	Sí	7,3	3 (< 2 años) 4 (2-3 años) 8 (3-5 años) 10 (<i>Nursery schools</i>) 13 (<i>Nursery Classes</i>)
España	<i>Maestro de Educación Infantil</i>	0-6	<i>Escuela Infantil Clases de Educación Infantil</i>	<i>Centro de Formación Docente dependientes del Ministerio y las CCAA</i>	7,0	5,0	Sí	Sí	8,4%	8 (< 1 año) 13 (12-23 meses) 20 (24-35 meses) 25 (3-5 años)

Fuente: Elaboración propia a partir de OECD: *Babies and Bosses: Reconciling work and family life. Vol. 7.* Paris. OECD, 2007. P. 167; OECD: *Babies and Bosses: Reconciling work and Family life. Vol. 4.* OECD, 2005. P. 104; y LOHMANN, H., FRAUKE, H. P., ROSTGAARD, T. y SPIESS, C. K.: "Towards a Framework for Assessing Family Policies in the EU". OECD Social, Employment and Migration Working Papers no. 18. OECD, 2009. (<http://www.oecd.org/els/workingpapers>) Consultado en junio 2009. P. 48.

El resto de atributos comparados tampoco escapa a la imparcialidad, si bien resultan menos esclarecedores dada su relativa precisión, claro ejemplo es el promedio de horas que los servicios tienen de apertura pues, de nuevo, para el grupo de edad de los más pequeños se supone considerablemente mayor que las edades posteriores, sin embargo no se puede olvidar que ello se debe a una mayor intervención del sector privado de los servicios que, exceptuando Suecia, lleva aparejado un coste o un incremento del mismo para los padres, dado que para las edades entre 3 y 5 años el número coincidente de horas que se registra para los tres países es precisamente el tiempo de EAPI gratuito garantizado por el Estado. Asimismo, existen otros factores entre los observables en la tabla que determinan la calidad y equidad de la EAPI que resultan más difíciles de contrastar dada la imposibilidad de contar con información sistematizada al respecto, como la formación permanente de la que se puede dar constancia, lo cual ya es en sí mismo un avance, pero no existen datos comparables que permitan conocer en mayor profundidad su implicación en la mejora de dichos procesos. Con todo, en la Tabla 13.18 se confrontan los diferentes estudios realizados en los tres países sobre la formación inicial del profesorado de la EAPI, a partir de lo que se pueden establecer una serie de agrupaciones referentes a la formación docente.

En primer lugar, de la observación a la Tabla 13.18 cabe destacar que Suecia y España presentan una situación de la EAPI más unificada que Inglaterra y con una figura educativa responsable de la misma con un único modelo de formación que se imparte en las universidades. El Reino Unido, como sistema de gobierno tradicionalmente descentralizado y, por lo tanto, también como sistema de gestión educativa regional o local, está experimentando en los últimos años una tendencia a unificar su sistema de gestión en el nivel nacional a través de la publicación de documentos oficiales que regulan la diversidad de formas a través de las que se oferta la educación. Pero, en cualquier caso, esta tendencia a la descentralización durante largos años ha provocado una amplia gama de instituciones que se dedican a la educación y al cuidado infantil estableciendo una diversidad de títulos reconocidos para trabajar en esta etapa educativa que nos ocupa, dando lugar hasta cuatro diferentes titulaciones reconocidas legalmente aceptadas en todo el Reino Unido, incluida Inglaterra. En este sentido, también se puede explicar el por qué de las diferencias entre Inglaterra y los otros dos países en lo que se refiere a los ámbitos de intervención de este tipo de profesorado, pues en el caso anglosajón los ámbitos se amplían más allá del sistema

educativo formal abarcando también otros ámbitos como el trabajo social. En cualquier caso, los tres países tienen un currículum nacional establecido que regula las enseñanzas mínimas que deben contener los planes de estudio de las titulaciones, si bien en el caso del Reino Unido no se trata de un documento legislativo sino de una guía oficial. Además, el caso español se diferencia pues, hasta ahora, era el gobierno central quien estipulaba unas asignaturas de obligado cumplimiento para todos los maestros y para cada especialidad con carácter troncal y, en este sentido, se sigue constatando una fuerte influencia desde de las directrices establecidas por el nivel central; mientras en Suecia y Reino Unido han sido tradicionalmente las instituciones formativas y universidades las que determinan las asignaturas que ofertan en el plan de estudios de la titulación de manera autónoma ajustándose al tratamiento de unas áreas formativas determinadas.

Un aspecto importante en la formación inicial del profesorado de la EAPI es el modelo de formación¹³¹² tal y como se especifica en la tabla 13.19, de modo que es el modelo simultáneo en la formación del profesorado el que está bastante generalizado en los tres países, si bien, en el caso del Reino Unido la tipología de formación más generalista está demostrando una tendencia mayor a incorporar cada vez más el modelo consecutivo debido, posiblemente, a la relación entre los centros formativos y las escuelas donde se realizan las prácticas pues, muy a menudo, éstas se desarrollan como incorporación progresiva a un puesto de trabajo debido a la elevada demanda de profesorado que presenta este país. En cualquier caso, el Reino Unido presenta y reconoce ambos modelos como válidos permitiendo una formación del profesorado de esta etapa más flexible ya que se adapta mejor a las necesidades formativas de los estudiantes al presentar mayor diversidad de elección. En cuanto a los requisitos de acceso, destaca el hecho de que en Suecia no se requiera una edad mínima para acceder alternativamente a esta formación, mientras que en el caso de España se establece un mínimo de 25 años y en Inglaterra de 24 años de edad. Asimismo, los requisitos cambian, pues mientras en España es necesario realizar una prueba de acceso o examen de superación de contenidos mínimos, en Reino Unido se exige haber cursado como mínimo un grado universitario y estar en posesión de su acreditación.

¹³¹² Tipos de formación del profesorado: **Modelo simultáneo** (la formación de carácter profesional, es teórica y práctica a la vez, de modo que ésta puede impartirse al comienzo de la educación terciaria coincidiendo con la formación general) o **Modelo consecutivo** (pueden impartirse algunos cursos de carácter general, en este caso, los estudiantes reciben una formación universitaria en un campo determinado y posteriormente cursan una formación postuniversitaria específica para el profesorado).

Tabla 13.18: Estructura general y regulación marco de los modelos de formación del profesorado de EAPI en Suecia, Inglaterra y España.

	SUECIA	INGLATERRA	ESPAÑA
Titulación	<i>Förskolor</i>	<i>Pre-school assistants, Bachelor of Education, QTS</i>	Diplomatura o Bachelor <i>Magisterio de Educación Infantil</i>
Legislación	<i>Högskolelagen (SFS, 1992) y En förnyad lärarutbildning (2001)</i>	<i>Qualifying to Teach (DfES y TTA)</i>	<i>L.O.E. (2006)</i>
Proceso Bolonia	Inicio 2002 ECTS: Enero 2003	Inicio 2003 ECTS: 1989	Inicio 2001 ECTS: Diciembre 2001
Acceso (Edad/ Titulación/ Otros requisitos)	19 años Superación del 90% del total de créditos establecidos para un programa completo nacional o especial de educación secundaria	18 años <i>General Certificate of Secondary Education</i> (Entrevista individual en presencia profesorado)	18 años Título de Bachiller o Técnico Superior
Otras vías de acceso	Superación del 90% del total de créditos de un programa de educación de adultos	Posesión de un grado universitario, tener más de 24 años y entrevista	Prueba de acceso a la Universidad para mayores de 25 años
Instituciones de Formación	<i>Högskolan</i>	<i>Higher Education Institutions (School/College of Education)</i>	Escuelas Universitarias o Facultades de Educación
Duración	3,5-4 años	3-4 años	3 años

Curriculum Establecido	<i>En f6nyad l6rarutbildning</i> (Una nueva formaci3n para maestros, 2001)	<i>Qualifying to Teach</i> (DfES y TTA) ¹³¹³	<i>Real Decreto 1393/2007</i> ¹³¹⁴
Ambitos de intervenci3n	Sistema educativo formal y no formal en educaci3n extraescolar	Educaci3n, trabajo social y direcci3n de centros	Sistema educativo formal
Fuentes: Elaboraci3n propia a partir de EURYBASE, 2009 (www.eurydice.org/eurybase) y CARRO, L.: <i>Informe de los grados de Magisterio en los 25 paises de la UE</i> . Valladolid. Universidad de Valladolid, 2004.			

Tabla 13.19: El curr6culum formativo del profesorado de EAPI en Italia, Inglaterra y Espa1a.

	SUECIA	INGLATERRA	ESPA1A
Áreas de Formaci3n de la Funci3n Docente	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementar el conocimiento adecuado y relevante en las materias ▪ Analizar, valorar, documentar y evaluar el desarrollo y aprendizaje ▪ Familiarizarse, analizar y posicionarse ecol3gica y globalmente frente a cuestiones universales ▪ Planificar, implementar, dirigir y evaluar actividades docentes y educativas ▪ Utilizar y sistematizar la experiencia profesional como resultados de investigaci3n en la acci3n. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Docencia: Planificaci3n, expectativas y Supervisi3n y Evaluaci3n; Direcci3n del aula ▪ Principios profesionales y prácticos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover y facilitar el aprendizaje desde una perspectiva globalizadora e integradora ▪ Dise1ar y regular espacios de aprendizaje en contextos de diversidad ▪ Promover la convivencia en el aula y abordar la resoluci3n pacífica de conflictos ▪ Orientar a los padres ▪ Reflexi3n sobre pr6ctica docente e innovaci3n ▪ Organizaci3n escolar y ejercicio de la funci3n docente

¹³¹³ DfES: *Qualifying to Teach. Professional Standards for Qualified Teacher Status and Requirements for Initial Teacher Training*. Department for Education and Skills, DfES y Teacher Training Agency, TTA. establece los est6ndares para el estatus de Profesor Calificado y los requisitos para los cursos de Formaci3n Inicial del Profesorado. *Department for Education and Skills, DfES y Teacher Training Agency, TTA.*

¹³¹⁴ Real Decreto 1393/2007 de Ordenaci3n de las ense1anzas Universitarias de, de 29 de octubre de 2007. Anexo I. *Memoria para la solicitud de verificaci3n de T6tulos Oficiales*. Requisitos para la verificaci3n de t6tulos que habiliten para el ejercicio de la profesi3n de Maestro Infantil.

	<ul style="list-style-type: none"> Integración escolar y Educación Especial 		<ul style="list-style-type: none"> Comprensión de la educación en la sociedad actual y sus implicaciones
Contenidos Formativos Básicos	<ul style="list-style-type: none"> Valores básicos de la sociedad y la democracia Regulaciones para prevenir y contrarrestar las formas de discriminación y degradación Desigualdades de género en situaciones educativas y en el contenido de las mismas Tecnología de la información en el desarrollo educativo e importancia de los medios de comunicación 	<ul style="list-style-type: none"> Conocimiento de las áreas de contenido de la <i>Foundation Stage</i>; Uso de Tecnologías de Comunicación e Información; Necesidades Educativas Especiales; etc. 	<ul style="list-style-type: none"> Atención a la diversidad de necesidades educativas especiales, igualdad de género, equidad y respeto a los derechos humanos Reflexión en grupo sobre las normas y respecto a los demás Evolución del lenguaje en la primera infancia y su aprendizaje en contextos multiculturales, técnicas de expresión oral y escrita. Implicaciones educativas de las tecnologías de la información y comunicación Fundamentos de dietética e higiene infantiles, atención temprana y desarrollo infantil
Modelo	Modelo simultáneo (210-240 ECTS)	Ambos modelos	Ambos modelos
Prácticas Otras áreas	<ul style="list-style-type: none"> <i>Practicum</i> (60 ECTS) <i>Proyecto final de carrera</i> (15 ECTS) 	<ul style="list-style-type: none"> <i>School experience</i> (18-32 semanas) 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Practicum</i> (320 horas)/(50 ECTS mínimo)

Fuentes: Elaboración propia a partir de las directrices generales del *En fönnyad lärarutbildning* en 2001, las directrices generales establecidas del *QTS* en septiembre de 2002 para todo el Reino Unido y, en nuestro país, el plan de estudios para la titulación de Maestro de Educación Infantil según el Real Decreto 1440/ 1991 de 30 de agosto y el Real Decreto 1267/1994 de 10 de junio, y Real Decreto 1393/2007 de Ordenación de las enseñanzas Universitarias de, de 29 de octubre de 2007 .

Hay que destacar igualmente, respecto la tabla 13.18, que los ámbitos de intervención para los que se prepara en la formación inicial de cada uno de los tres países reflejan el resultado de la evolución histórica que esta etapa de la educación ha sufrido en cada uno de ellos. Es decir, la razón por la que el Reino Unido prepara para más ámbitos de intervención que el meramente formal, como ocurre en los otros dos países, y abarque esferas como el trabajo social y la dirección de centros se debe a una concepción de esta etapa más global y diversificada en su provisión. Sin embargo, ello no significa que la figura docente de la EAPI en Suecia y en España no prepare para la intervención en estos y en otros ámbitos, si no que sencillamente su orientación profesional a lo largo de la formación inicial está dirigida en especial al sistema educativo formal.

A pesar de una cierta dificultad a la hora de establecer el grado de equivalencia entre este tipo concreto de variables, su comparación nos da, sobre todo, una idea general de la formación teórica y práctica que se propone en cada uno de los modelos formativos, cuya agrupación queda reflejada en la tabla 13.19. Al analizar los principios y orientaciones legales que regulan el currículum normativo de la formación inicial del docente de Educación Pre-primaria se puede observar, en primer lugar, que en Suecia y España se trata de directrices legales en cuanto a la ordenación del currículum formativo, marcando la diferencia respecto a Inglaterra, puesto que en el Reino Unido no existe una disposición legal que determine las competencias específicas que con carácter obligatorio deben poseer todos los maestros en un nivel nacional. En este último caso, no se trata de una regulación general, si no de un documento guía que determina las áreas de conocimiento que cada universidad cubre libremente con el establecimiento de una oferta formativa determinada, en las distintas facultades y/o en diversas vías de formación inicial del profesorado.

Resulta evidente que los contenidos formativos básicos y de formación de la función docente cubren, esencialmente, las mismas áreas de conocimiento para los tres países pero, al observar con mayor detenimiento dichas áreas, se puede inferir cómo en cada país las grandes áreas del conocimiento que nutren e influyen la disciplina de la educación tienen más o menos presencia en función del perfil profesional que se tiene de este tipo de docente, y de los maestros de forma más general. Si bien, el caso del Reino Unido es difícil de comparar, puesto que se trata de un modelo más amplio en el

que estas disciplinas se aplican al desarrollo de la intervención futura y, por lo tanto, a comprender y tener en cuenta los factores externos y los contextos en los que la educación y el cuidado del niño tienen lugar.

Así como resulta difícil establecer comparaciones en lo referente a los elementos comunes de las áreas de formación y de los contenidos formativos básicos, también lo es a la hora de hacer referencia a los elementos más distintivos de cada país, puesto que se trata de niveles de concreción diferentes entre los tres países. Otro de los aspectos que se recogen en la tabla 13.19, es el factor de la formación práctica del profesorado de Educación Pre-primaria en los tres países aquí revisados. De este modo, y considerando una jornada completa de entre 30 y 40 horas semanales se puede calcular, en el caso del Reino Unido, un total horas de prácticas alrededor de 540/720 y 720/1240 durante todo el período de formación inicial. Resulta evidente, pues, que es en este país donde las prácticas cobran más importancia de entre los tres países ya que, en cualquier caso e itinerario formativo, los futuros maestros dedican más horas de formación práctica a lo largo de su formación inicial. En el caso de España, que admite ambos modelos de formación, la cantidad de tiempo dedicada a las prácticas es siempre la misma, independientemente del modelo de formación que se realice ya que España acepta tanto el modelo de formación continuo como el simultáneo. En el Reino Unido, que también admite los dos modelos de formación, la cantidad de tiempo que se dedica a las prácticas en las escuelas depende de la ruta de formación elegida y su titulación y, dentro del modelo consecutivo, la fase de formación en la que el estudiante se encuentre. Finalmente en Suecia, donde predomina el modelo simultáneo de formación inicial del profesorado, determina un número de horas de formación práctica que tampoco varía y equivale a un mínimo de 60 ECTS. Respecto a la formación práctica, y como uno de los aspectos significativos del modelo de formación sueco, añadir que el proyecto de fin de carrera está considerado como formación práctica docente de los aspectos metodológicos de la formación inicial y que, a diferencia de los otros dos países, ocupa también un número determinado de créditos de modo que supone una serie de prácticas de los contenidos formativos planteado de manera global, es decir, integrando los conocimientos de todas las materias en un sólo proyecto o experimento práctico que se realiza en el propio centro de formación, y no de forma aislada como se realiza en el caso de España con la asignación de determinadas horas de prácticas para cada asignatura.

Para terminar, señalar que el hecho explicado anteriormente sobre la autonomía de las instituciones universitarias y formativas para elaborar los planes de estudio, da lugar a que una parte de los contenidos formativos del currículum de la formación inicial de los docentes de EAPI se estructure libremente, permitiendo a los futuros docentes diseñar parte de su plan de estudios según la oferta que cada universidad establece para este tipo de formación. En este sentido, como resultado de la reforma de Bolonia, actualmente todas las instituciones gozan de una mayor autonomía para determinar la oferta de las materias en función de la figura del docente que pretenden alcanzar y, por lo tanto, los estudiantes gozan de una mayor oferta entre las distintas instituciones y programas encargados de la formación inicial de estos docentes.

En cualquier caso, se ha podido comprobar cómo, a pesar de las diferencias, los tres modelos incluyen las áreas curriculares básicas en este tipo de formación así como los aspectos básicos que determinan una preparación profesional que garantiza unos requisitos mínimos de calidad son alcanzados en los tres países. Desde la perspectiva de la equidad, junto con lo señalado hasta ahora, sería interesante poder comparar con una mayor precisión la preparación específica de los docentes para atender a la diversidad y garantizar la equidad en la EAPI más allá de, simplemente, poder constatar en mayor o menor medida su presencia en las directrices generales, pero esta cuestión ha sido poco tratada en estudios dedicados a analizar, evaluar y comparar la función y actuación docente. Por este motivo, se abordará en las tablas que siguen a continuación, 13.20 y 13.21, las diversas medidas inclusivas y de lucha contra la desigualdad que se contemplan en la EAPI de los países:

Tabla 13.20: Medidas inclusivas para niños pertenecientes a grupos vulnerables (social, cultural y lingüísticamente), 2007.

	Suecia	Reino Unido	España
Legislación específica	Recomendaciones	<i>Disabled children Act 2001</i>	L.O.E. 2006
Alusión explícita a grupos de riesgo de fracaso escolar	Desde los 12 meses hasta los 6 años de edad el currículum sin definición ni clasificación específica	Desde el nacimiento hasta los 5 años de edad con clasificación ¹³¹⁵	Desde el nacimiento hasta los 6 años de edad
Para facilitar el acceso a grupos de riesgo	-	<i>Sure Start Programmes</i> <i>Every Child Matters</i> + Programa piloto EAPI gratuita para menores de 2 años de las áreas más desfavorecidas	Escuelas con un gran número de niños discapacitados entre 3 y 6 años reciben fondos/personal adicionales de la admón. central
Ayudas económicas para compensar desigualdades iniciales	<i>Establecimiento de tasas de EAPI máximas (2002) y Cash for Care</i> ¹³¹⁶	<i>Working Tax Credit Childcare Element</i>	<i>Reserva de plazas para niños < 3 años en riesgo y reducción de tasas/cuotas Plan Educa3</i>
Currículum integrado de la etapa, sin división entre cuidado y educación	<i>Curriculum for the Pre-school Lpfö (1998)</i>	<i>Early Years Foundation Stage (DSCF, 2008)</i>	<i>Enseñanzas de Educación Infantil, L.O.G.S.E. (1996) y L.O.E. (2006)</i>
Medidas establecidas	Para toda la etapa: personal adicional y programas centrados en el lenguaje	Para niños entre 3 y 5 años: intervención en áreas prioritarias y programas especiales globales	Para toda la etapa: personal adicional, programas especiales globales y programas centrados en el lenguaje
Otras medidas	-	-	Educación itinerante para población ambulante y en hospitales+Escuelas Unitarias
Colaboración y cooperación con las familias	Reuniones adicionales dirigidas específicamente a familias de inmigrantes (RADEFI)	<i>Partnership between settings and parents, en SSLP según la Children Act 2006+ RADEFI</i>	Legislación que regula las formas de participación y representación de los padres en los consejos escolares+RADEFI

Fuente: Elaboración propia a partir de EURYDICE: *Early Childhood Education and Care in Europe. Tackling Social and Cultural Inequalities. Op. Cit., pp.101-137.*

¹³¹⁵ Niños pertenecientes a familias de minorías étnicas, en situación de desempleo, con discapacidad, monoparentales, adolescentes y refugiados o con asilo político. EURYDICE: *Early Childhood Education and Care in Europe. Tackling Social and Cultural Inequalities. Op. Cit., p. 88.*

¹³¹⁶ Esta es una antigua medida que funciona como los cheques escolares para el cuidado y atención de menores que se ha vuelto a introducir en Suecia recientemente. *Ibidem*, p. 85.

Tabla 13.21: Formas y medidas de apoyo para la integración del alumnado inmigrante en la educación preprimaria y primaria.

	Modelo Integrado			Modelo Independiente		Otras medidas
	Integración inmediata con apoyo especial (individual)	Integración inmediata con apoyo aparte durante las clases ordinarias	Apoyo extraescolar	Apoyo transitorio	Apoyo a largo plazo (más de 1 año)	
Suecia	√		√	√		Servicio de intérpretes Información sobre educación Pre-primaria
Inglaterra	√				<i>Programas experimentales</i>	Servicio de intérpretes
España ¹³¹⁷	√	√	√	√		Personal de apoyo/mediadores Información sobre educación Pre-primaria

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio EURYDICE: La integración escolar del alumnado inmigrante en Europa. Op. Cit., p. 104.

¹³¹⁷ Las medidas son aplicadas por las Comunidades Autónomas y por lo tanto son específicas de cada una de éstas.

Como se puede constatar, en este listado no se incluyen muchos aspectos coyunturales al sistema de EAPI que se pueden dar en otras esferas de la protección social y tienen una repercusión directa en la inclusión y lucha contra la desigualdad y discriminación de los niños pertenecientes a estos colectivos, así como resulta poco factible comparar las medidas desarrolladas para cada grupo perteneciente a este colectivo en una mayor profundidad dado que en el caso de Suecia no existe una categorización de los mismos a diferencia de España e Inglaterra. No obstante, probablemente dada la importancia que recibe la cuestión en la esfera comunitaria europea, en el caso del alumnado inmigrante dentro de la política escolar en la que se incluye la educación preprimaria se puede establecer una aproximación comparativa que se recoge en la tabla 13.21.

Finalmente, se puede constatar que incluso para las propias medidas que facilitan la inclusión educativa, la equidad y los procesos de integración de los grupos de alumnado que se consideran de riesgo o vulnerables existe desigualdad, no sólo en la garantía para toda la población que pueda necesitarlas, pero en el modo en que las mismas son llevadas a cabo garantizando unos mínimos de calidad o no, así como la asignación de recursos y medios necesarios con una mayor o menor determinación y compromiso por parte de las autoridades implicadas, entre otros factores no menos importantes y determinantes como el modelo adoptado para llevar a cabo todos estos procesos inclusivos. En cualquier caso, se comprueba una atención e interés creciente por parte de los sectores implicados, a pesar de que no siempre sea el resultado de la intervención pública o gubernamental sistemática, como es el caso de Suecia donde la EAPI es considerada un derecho universal que se debe garantizar a cualquier niño en la edad que ésta comprende y que difiere claramente de la posición de los gobiernos británico y español donde la intervención se realiza como medida preventiva o compensadora de las patentes desigualdades a las que se enfrenta la primera infancia.

13.2 Conclusiones comparativas desde la perspectiva de la equidad.

Las siguientes conclusiones han sido inducidas a partir de la panorámica general realizada para abordar la descripción de las políticas y medidas para la educación y atención de la primera infancia en los tres países estudiados — Suecia, Inglaterra y España —, así como del análisis en profundidad de los descriptores establecidos para la comparación del sistema de EAPI atendiendo a la equidad garantizada como derecho. Para ello, se han adoptado como referentes en el marco teórico de esta investigación diversos modelos como la clasificación de los regímenes de bienestar de Esping-Andersen, en el que se inscriben los sistemas de EAPI como parte del desarrollo de la calidad y condiciones de los derechos sociales como resultado del reparto de responsabilidades entre el Estado, la familia y el mercado¹³¹⁸; el planteamiento de Katarina Tomasevski del cumplimiento del derecho a la educación en las “4 Aes (asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad)”¹³¹⁹; así como otros principios de equidad de los sistemas de EAPI como integrados, inclusivos e integrales. En esta línea, resulta innegable el peso que tiene en cada uno de los distintos regímenes de bienestar representados por los diversos países analizados por el origen o la demanda social que suscitó el desarrollo de los servicios de EAPI: en Suecia los movimientos feministas, en Inglaterra la universalización de la escolarización o en España los movimientos de renovación pedagógica. De este modo, a pesar de que posteriormente fenómenos globales parecidos fomentarían la expansión de los mismos, esta función originaria imprimió buena parte del carácter y la naturaleza de los mismos.

Tras la descripción global de cada uno de estos tres sistemas, es fácil comprobar que Suecia es una sociedad mucho más igualitaria dada su tradición histórica en la universalización de políticas y derechos sociales. Así, es destacable en el régimen de bienestar sueco el papel del tercer sector para garantizar la equidad social y, por extensión, en lo que a la EAPI se refiere, tal y como demuestran sus bajas tasas de pobreza infantil y elevado bienestar de la primera infancia frente a los otros países.

¹³¹⁸ ESPING-ANDERSEN, G.: “Estado de Bienestar y Familias”. En MUÑOZ MACHADO, S., GARCÍA DELGADO, J. L. y GONZÁLEZ SEARA, L. (dirs.): *Las estructuras del bienestar en Europa. Op. Cit.*, pp. 731-745.

¹³¹⁹ TOMASEVSKI, K.: “El derecho a la educación: panorama internacional de un derecho irrenunciable”. En NAYA, L.M. (coord.): *La educación y los derechos Humanos. Op. Cit.*, pp. 63-90.

En primer lugar, cuando se han comparado los indicadores para el bienestar infantil, Suecia es el país con mejores resultados de los tres países comparados con un contexto más favorable para los más pequeños, así como también es el que ha logrado una mayor calidad de vida al reducir significativamente los diversos factores de riesgo. En este sentido, según los indicadores de referencia en la clasificación de las dimensiones de bienestar infantil para los 21 países del mundo desarrollado de la evaluación de UNICEF en 2007 tratando de adoptar un enfoque comprensivo del bienestar para valorar la pobreza de manera global, Suecia presenta las mejores posiciones de los tres países, de modo que sólo este país alcanza dicho bienestar infantil para todas las dimensiones estudiadas. Le siguen de lejos España, que no sale bien parada más que en algunos aspectos importantes como el bienestar educativo y material, e Inglaterra que según los indicadores de referencia no logra alcanzar a las familias más difíciles de cubrir con servicios básicos contra pobreza, aislamiento y exclusión social.

Estos resultados son coherentes con la última de las clasificaciones de UNICEF utilizada para los indicadores globales de EAPI puesto que es de nuevo Suecia el país más interesante del estudio desde la perspectiva de las facilidades para la primera infancia y sus familias. Como consecuencia, los padres tienen una elevada accesibilidad a los servicios de EAPI, más elevada que en los otros dos países y que en el resto de la mayoría de países europeos. Asimismo, muchos niños por debajo y por encima de la edad de tres años reciben EAPI pública, la cual es asequible para los padres con el sistema de tasas máximas, aspecto que sin ningún lugar a dudas repercute en los índices de pobreza infantil y, especialmente, en estas edades en las que, como se ha reiterado a lo largo de este trabajo, las políticas de EAPI son claves para posibilitar una verdadera conciliación entre la vida laboral y familiar que, a su vez, contribuya a la disminución de la pobreza general de las familias y, por ende, de la pobreza infantil. En este gran cometido fracasan Inglaterra y España ya que muestran proporciones de casi el triple y el doble de pobreza infantil entre los menores de 6 años que en el caso de Suecia; situación todavía más llamativa en el caso de España pues es el único país en el que la pobreza infantil es mayor para los niños más mayores que, supuestamente, tienen un acceso gratuito garantizado al sistema de EAPI y, por lo tanto, deberían ser también mayores las posibilidades de identificación y erradicación de la situación de privación para estos niños. En cualquier caso, no deja de ser alarmante que estos dos países clasificados entre las economías más potentes del mundo presenten unas tasas elevadas

de pobreza infantil, con todo lo que ello supone para su población más vulnerable y la cual debería estar más protegida; especialmente cuando cuentan con dispositivos de EAPI para los niños entre 3 y 5 años prácticamente universales en los que dichas carencias pueden y deben ser abordados como parte de un sistema de EAPI integral donde se lleve a cabo una verdadera labor multidisciplinar de coordinación y trabajo corporativo que asegure el bienestar de los más pequeños¹³²⁰. En este sentido, la calidad de un sistema de bienestar infantil depende de la existencia y la efectividad de la coordinación en los distintos niveles de intervención, así como la garantía plena de los derechos de la primera infancia implica un trabajo conjunto e interdisciplinar, tanto entre los servicios como dentro de los mismos, en los diversos momentos del proceso. Por todo ello, la intervención debería siempre apuntar hacia la máxima participación e inclusión de todos los niños y de sus familias en la red de servicios de la comunidad para optimizar las posibilidades que ésta ofrece a todos los niños para su posterior desarrollo. Así, una perspectiva ecológica de la calidad de las vidas de los más pequeños y de sus familias implica la admisión de que no todos los profesionales pertenecen al campo de expertos en primera infancia, por lo que éstos necesitan, en mayor medida, no sólo la experiencia de las familias, sino también la de otros miembros de la comunidad.

A este respecto, una cuestión básica y determinante reside en la inversión que cada país dedica a la EAPI donde destaca el importante porcentaje que Suecia destina a los gastos sociales públicos y que aproximadamente doblan las cifras para este indicador en los anteriores países, pues junto al gasto total efectivo — más similar entre los tres países — son los capítulos de los que parte la inversión pública para la EAPI. En esta investigación al atender al gasto público social, el centro del análisis han sido las medidas de apoyo a las familias que implican una mejora de la situación para la primera infancia y, concretamente, de su atención y educación. Dentro del ámbito de actuación de las políticas se han distinguido tanto las transferencias monetarias como las medidas adscritas a la conciliación entre la vida laboral y la vida familiar, verificando en Suecia un elevado gasto en las políticas familiares y la inexistencia de subsidios fiscales que posibilitan un amplio gasto en los servicios. Este es el esquema propio del modelo socialdemócrata de bienestar frente a la situación bien distinta que se presente en el caso del RU que, a pesar de que destina incluso más a estos capítulos,

¹³²⁰ BROADHEAD, P. y ARISTEAD, J.: "Community partnerships. Integrating Early Education with Childcare". *Children and Society*, no. 21, vol.1, 2007. Pp. 42-45.

invierte una cifra considerable en medidas de exención fiscal para las familias, característica propia del modelo liberal, a la que se añade una distribución menos equitativa. España, por su parte, realiza un gasto que representa incluso la tercera parte de lo que invierten los otros dos países, si bien destaca su mayor inversión en los servicios frente al resto de partidas destinadas a la familia; además, cabe recordar el impulso que el actual *Plan Educa3* aporta al gasto público destinado a EAPI, pero que no se refleja en las cifras recopiladas en las actuales bases de datos unificados referentes al mismo. Los países difieren marcadamente en sus niveles de inversión en la Primera Infancia, diferencias que pueden explicarse en parte debido a las variaciones en la riqueza nacional, la importancia relativa conferida a la primera infancia como etapa educativa y sus distintas concepciones. Además, el diseño de las iniciativas de los países en materia de mecanismos de financiación de la EAPI es determinante dados los efectos en la calidad y utilización de los servicios y las decisiones de su uso para las familias.

En general, Suecia mantiene unos indicadores socioeconómicos por encima de la media registrada en la OCDE con un generoso sistema social y de licencias parentales, a excepción del gasto público dedicado a las medidas o exenciones fiscales que es prácticamente inexistente, a diferencia tanto de Inglaterra como de España donde el sistema de apoyo a las familias con hijos menores a cargo se complementa con beneficios y/o desgravaciones fiscales, si bien estas desgravaciones están adscritas a las clases media y alta mientras que el sistema de prestaciones para hijos a cargo está orientado a personas en las situaciones económicas más desfavorables favoreciendo una clara situación de desigualdad. Adicionalmente, las políticas dirigidas a las familias en la actualidad dejan de lado los cambios en las formas de convivencia y estilos de vida, de modo que estas políticas de corte familista continúan tomando como objeto de referencia la familia nuclear (y de especial protección, la familia nuclear numerosa), ubicando modelos familiares diferentes, como puede ser la monoparentalidad o los servicios de mediación, junto a grupos etiquetados como 'de riesgo'. Por último, puede ser oportuno destacar que en una buena parte de las medidas planteadas en Inglaterra y España no han sido tomados en consideración los diferentes niveles económicos de los miembros o las familias a las que van dirigidos. Es decir, estas medidas tienen un carácter regresivo y en un contexto de escasez de servicios, este tratamiento generalista beneficia a las familias con mayor poder adquisitivo para acudir a mercados privados a contratar muchos de los servicios domiciliarios. Además, el permiso laboral por

maternidad en España e Inglaterra no mantiene unas condiciones de igualdad en cuanto a una maternidad remunerada que permita a la gran mayoría de las madres disponer del mínimo de seis meses de permiso actualmente debatido y en proceso de acogimiento en la UE, si no el derecho a semanas adicionales de permiso que permite a las madres mantener su derecho a volver al trabajo por más tiempo. No obstante y en la medida que no existe una retribución, no supone una verdadera opción para aquellas sin otro modo de ingresos que, por ejemplo, un compañero activo en el mercado laboral, las ayudas de la empresa o entidad contratadora o los propios ahorros de la unidad familiar. Del mismo modo, los hombres que son padres y quieren jugar un papel mayor en el cuidado de sus hijos tanto en España como en Inglaterra todavía sufren las restricciones laborales significando frecuentemente que tienen que trabajar durante buena parte de la totalidad de la infancia de sus hijos. En lo que a esto se refiere, la introducción del permiso por paternidad remunerado ofrece a los padres por primera vez esta opción pero, a excepción de Suecia, se trata de dos semanas remuneradas tras el nacimiento. En cuanto a este hecho, es preciso recordar que el desarrollo de un sistema público de EAPI aceptable pasa por el desarrollo de un sistema flexible de licencias laborales remuneradas, como en el caso de Suecia, que posibilite el principio de conciliación de la vida laboral y familiar. Las licencias parentales, entendidas como formas reguladas de ausencia del puesto de trabajo o interrupción de las prestaciones laborales habituales, responden a la necesidad de conciliar el trabajo remunerado con la educación y el cuidado de los hijos, conectándose a beneficios sociales para atender al nacimiento y la crianza de los infantes menores de 3 años o enfermos. Si bien, la democratización de los roles familiares (tanto femeninos como masculinos), tiene una buena salud teórica, pero, como la igualdad de oportunidades y la equidad, se mueve en un espacio normativo.

La aplicación de la conciliación laboral y familiar implica no sólo la conciliación de las mujeres, sino también la de los varones, lo que supone entrar en el análisis del mercado laboral. Es en este espacio donde aparecen las dificultades pues la libertad de elegir y de negociar en el espacio doméstico de las mujeres está lastrada por su posición secundaria en el mundo laboral. Por todo ello, la apuesta por la conciliación implica también una apuesta por invertir en servicios, más allá de las políticas que se están planteando en España e Inglaterra, puesto que tienen un fuerte carácter familista en tanto que instauran derechos de la familia y por lo tanto, en lugar de modificar, reproducen los roles tradicionales de género. En este sentido, la solución pasa por

concienciar a la sociedad de la necesidad de articular políticas con los correspondientes recursos públicos basadas no sólo en ayudas, sino también para garantizar el mantenimiento de la mujer en el empleo. En cuanto a los servicios para la educación y atención de la pequeña infancia, en las proporciones de gasto público aproximadas que los países destinan a la primera infancia para garantizar un bienestar y EAPI adecuados sobresale, de nuevo, la inversión que Suecia realiza en la EAPI supera el doble de la que el RU y España dedican a la misma, si quiera mayor o igual a la media de la UE y de la OCDE. En cualquier caso, resulta significativo el caso español, pues en ningún indicador se encuentra a la altura en cuestión de una aportación mínimamente adecuada para la EAPI, especialmente cuanto más pequeños son los menores. Con todo, se concluye que son necesarios mecanismos de coordinación y planificación flexibles y acordes con el resto de medidas de conciliación de la vida familiar y laboral, que busquen el equilibrio y la equidad y respondan, al mismo tiempo, a la diversidad de estilos y formas de vida de las familias y a las necesidades de los infantes en ausencia de éstas.

En la comparación en relación a otros países de la UE, la falta de provisión y adecuación de los servicios para infantes de 0 a 3 años ha sido un hecho generalizado en el caso tanto del Estado español como del británico. Desafortunadamente en nuestro país, tras una larga etapa marcada por el olvido de todos los logros anteriores al periodo franquista, se instaló un interés respecto a la mera función preventiva y compensatoria de las instituciones preescolares para los colectivos de riesgo, a la par que el feminismo no asumió tampoco este tema como una demanda fomentando que en España la expansión de estos servicios no se haya entendido como una ayuda para compatibilizar las responsabilidades laborales con las familiares y que, además, las carencias que se suceden en estas medidas y políticas de conciliación también se extienden en lo que refiere a la ausencia de reglamentación por el sector domiciliario. Por lo que respecta a la cuestión anterior en Inglaterra, el sector privado, que es el que sigue dominando la oferta, continúa destacando la falta de regulación sobre las condiciones que deben ofrecer los servicios. El desarrollo histórico de la política para el cuidado y la educación de los niños en Inglaterra ha seguido un camino guiado por la ideología y las presiones del mercado laboral. Así la ideología predominante, como en muchos otros países, ha sido considerar el hogar como el mejor lugar para los más pequeños y para las madres, y el cuidado infantil antes de la escuela como un asunto privado. Esto ha ido cambiando rápidamente desde 1997, ya que las nuevas políticas específicas de atención y cuidado

infantil, educación preescolar, permisos parentales, el apoyo financiero estatal para el cuidado infantil, y la regulación y la mejora de la calidad de estos servicios bien podrían producir más cambio que el ocurrido durante el siglo pasado. Mientras que esta nueva dirección en las políticas de EAPI ha estado fuertemente determinada por la ideología del gobierno, merece la pena hacer notar la influencia que los resultados de la investigación en este campo han tenido en el establecimiento del sentido de dicha dirección. Dicho efecto en el interés de las políticas basadas en este tipo de evidencias es muy reciente como rasgo distintivo en la toma de decisiones del gobierno y aún hoy está por ver durante cuánto tiempo permanecerá. Con todo, hasta hace bien poco, el RU ha mirado ocasionalmente y con recelo hacia el rico sistema de provisión de los países escandinavos y las influencias exteriores han sido limitadas, mediante políticas dirigidas por la ideología doméstica e influenciadas mayormente por la investigación británica, con influencias ocasionales de los Estados Unidos. En la misma línea, al resumir la investigación en Suecia puede parecer que la política de EAPI es apoyada por un sistema integrado y amplio de permisos de empleo para padres, que aumenta las oportunidades de proveer el cuidado para sus hijos. Así, las políticas de EAPI y familiar sueca están consideradas de las más amplias en el mundo y, a pesar de que la intervención pública es a la vez muy homogénea, satisface las necesidades de la mayoría de padres y niños suecos y es de elevada calidad. Si bien, algunas conjeturas sobre la EAPI en Suecia que pueden ser extraídas de su investigación argumentan que los padres suecos tienen una limitada opción para el cuidado de sus hijos fuera del hogar pues los ejecutores de estas políticas en Suecia están fuertemente a favor de la EAPI pública y otras formas de cuidado infantil, como el cuidado infantil en las casas y los llamados “centros de cuidado de día”, no están tan favorecidos en este sentido.

Volviendo a la valoración de este estudio, existen grandes variaciones entre los países y en las diferentes regiones de los mismos, tanto en la cantidad total de provisión de EAPI pública como en la división entre la que tiene lugar en los centros y la que se desarrolla en las casas. En las grandes ciudades, la EAPI ofertada por los municipios está bien desarrollada y el énfasis está en la provisión que tiene lugar en los centros, pero en otros niveles de provisión local de bienestar infantil en áreas que no son urbanas esta política está relacionada con el partido que gobierna el municipio (con orientaciones de derechas o de izquierdas).

Como se desprende de todo lo anterior, existe una clara desigualdad en lo que respecta a garantizar la EAPI como derecho por parte del Estado entre los tres países que está delimitada por la propia estructura y dependencia institucional de la misma y puede identificarse claramente al comparar Suecia y el RU como dos ejemplos antagónicos. Es decir, el Estado sueco garantiza para toda la etapa una mayoría de oferta desde el sector público frente a la gran intervención del sector privado en el RU donde es una minoría la que ve garantizada la EAPI gracias a la intervención estatal; asimismo, pero en menor medida, sucede en España para los niños menores de tres años a diferencia de los mayores de dicha edad donde la situación es más favorable, si bien en nuestro caso la desigualdad evidencia el fracaso del supuesto sistema unitario que define a toda la etapa por ley ya que la garantía de EAPI no es la misma para todos los niños en diferentes edades, con una mayor intervención del Estado cuanto más se aproximan éstas a la edad de escolarización obligatoria en cada país.

En la misma línea, se comprueba que no es precisamente cuando más niños se encuentran escolarizados en las etapas educativas consideradas como universales, que las tasas de empleo maternal son necesariamente más elevadas, a pesar de ser mayor el número de niños que se encuentra escolarizado y mayor es la edad de los hijos. Es más, en el mejor de los casos, que en esta ocasión corresponde con el de Suecia, los mayores índices de empleo para las madres son precisamente las de niños menores de seis años durante los primeros 16 meses, lo que implica una correlación directa entre las tasas de empleo maternal con los permisos parentales, pero no con los servicios de EAPI como medida de conciliación. Igualmente, puede presumirse en el caso de España que el porcentaje de madres trabajadoras con niños en edad de escolarización obligatoria es incluso menor que el de las de niños entre 0 y 16 meses de edad, debido a que para las primeras no existe ninguna medida de conciliación laboral que permita compatibilizar los horarios escolares y laborales, mientras ello es posible y más probable cuando los niños son más pequeños mientras se disfruta del permiso maternal. Asimismo, un tercer factor que permite analizar este aspecto para los niños más pequeños es la introducción de un grupo vulnerable como las familias monoparentales, pues en ambos casos de Suecia y España se mantienen elevadas tasas de participación laboral, mientras que, como hecho significativo, en el RU esta cifra es mucho menor cuando se compara con estos dos países, con independencia del porcentaje de menores escolarizados en el mismo tramo de edad entre los 0 y 3 años.

En cualquier caso, todas estas conjeturas deben ser interpretadas desde la realidad socioeconómica de cada país si se pretende entender su articulación, pues la magnitud y naturaleza del aumento difiere en cada uno de los países, mereciendo una interpretación pormenorizada. En el caso del Reino Unido, por ejemplo, este último hecho señalado ha sido discutido en la literatura especializada estudiando hasta qué punto los subsidios que reciben las familias monoparentales pueden desincentivar la búsqueda y adquisición de empleo por parte de los adultos que mantienen las mismas. El índice del empleo de madres en el Reino Unido aumentó significativamente entre 1985 y 1993¹³²¹, donde cuanto más alto era el número de hijos mayor probabilidad tenía una madre de no tener un empleo remunerado. A todo ello se añade, que el Reino Unido tiene un índice alto de familias monoparentales en comparación con los otros países de la UE, de modo que el progreso requiere una inversión de fondos continuada puesto que la provisión ha empezado partiendo desde una base muy baja. Es ahora el momento de una mayor y significativa reforma radical de las políticas, co-ordenación y planificación que requerirá la inversión de fondos continuada durante los próximos años si el progreso desea ser mantenido y estabilizado, estableciendo el sistema de EAPI nacional.

El hecho de que existan lagunas en el sistema público de provisión de facilidades para la atención de los infantes entre 0 y 3 años, es uno de los obstáculos para la reconciliación entre trabajo y familia al Estado español. Esta realidad caracteriza la situación de la mayoría de los países del Sur de Europa, como es la de España que responde denominado modelo de política familiar mediterráneo¹³²² y donde el escaso desarrollo de centros públicos para atender a niños menores de tres años se explica por razones políticas, pero también por la falta de demanda registrada. No obstante, si hasta la fecha ha habido poca demanda ha sido a causa de dos razones fundamentales: por un lado, las elevadas tasas de desempleo de la población femenina joven han provocado que muchas madres no requieran estos servicios; y, por otro lado, la existencia de un gran número de abuelas inactivas, que viven en la proximidad del domicilio de sus hijas y que están dispuestas a atender a sus nietos mientras éstas trabajan fuera del hogar. Sin embargo, estos dos factores han evolucionando rápidamente hacia una nueva situación que ha traído aparejada una mayor demanda. En primer lugar, la mejora del mercado de

¹³²¹ PAMELA OBERHUMER y MICHAELA ULRICH: *Working with young children in Europe. Provisions and staff training. Op. Cit.*, pp. 203-218.

¹³²² FLAQUER, Ll.: *Las políticas familiares en una perspectiva comparada. Op. Cit.*, pp. 83-86.

trabajo comporta que muchas mujeres con niños pequeños empiecen a realizar trabajo extradoméstico, si bien hasta hace poco no eran activas porque tenían escasas posibilidades de encontrar empleo. En segundo lugar, hay cada vez menos amas de casa de mediana edad que puedan hacer de canguro a sus nietos, a no ser que ya estén jubiladas, porque también habrán entrado en el mercado de trabajo. No obstante, el crecimiento de la demanda no tiene porque traducirse en una mayor oferta pública de servicios de atención a los niños a no ser que lo soliciten y promuevan algunos actores institucionales como los partidos políticos y organizaciones sindicales.

El esquema que presenta la provisión de servicios de EAPI pone de manifiesto las diferencias más evidentes entre los tres sistemas de EAPI, donde resalta la amplia diversidad de servicios, especialmente en aquellos para los más pequeños (0-3 años), y la dificultad que entraña su comparabilidad dada su naturaleza. La etapa se divide en dos ciclos, el primero de 0 a 3 años, y el segundo de 3 a 6 en España, convirtiéndose en uno de los primeros países europeos que designan centros oficiales para la educación de los niños menores de 3 años como parte del sistema público educativo, a diferencia del Reino Unido y, en este caso concreto, de Inglaterra; no obstante, es el modelo integrado y unitario que ofrece Suecia el que muestra mejores resultados, de modo que las reformas y propuestas de futuro en los otros dos países lo adoptan como referente. El hecho anterior se traduce no sólo en la multiplicidad de opciones que se presentan en esta etapa, pero también en la variabilidad de las mismas, ya sea ésta derivada de la naturaleza del sector que mayoritariamente lo oferta. Todo ello desde la implicación que tiene para fomentar un modelo más o menos unitario o diferenciador del educativo y el asistencial, hasta la organización y dependencia institucional más característica de la etapa en sí misma o de la tradicional escolar, explica *grosso modo* la disposición de los sistemas que, a su vez, dan lugar a las primeras desigualdades comparativas como, por ejemplo, el rango de la edad en la que la EAPI es garantizada como un derecho universal resultando, a este respecto, más equitativo el sistema sueco. En cualquier caso, existen más consideraciones específicas en el análisis de esta primera forma de desigualdad, puesto que el modo en que el derecho a la EAPI es garantizado condiciona igualmente las situaciones de inequidad en cuanto al acceso y forma de provisión de este poder. Es decir, aparentemente, puede que el sistema sueco garantice el derecho a la EAPI de un modo más equitativo que los otros dos países, en la medida que dispone los servicios para un rango de edad más amplio — realmente desde el nacimiento hasta

la escolaridad obligatoria —, pero, más allá de los años factibles de participación, es indispensable especificar las limitaciones impuestas en el ejercicio del pleno derecho pues se acota a un número determinado de horas idéntico para cualquier tipo de familia y de necesidad o peculiaridad que puedan presentar sus miembros y, en especial, los más pequeños, sin atender a la diversidad de situaciones de este sector de la demanda.

Un aspecto indisoluble de la disponibilidad de servicios de EAPI es su coste o asequibilidad, dado que, para muchos padres, un excesivo coste de los mismos puede suponer su inexistencia en la medida que éstos no resultan asequibles desde el punto de vista financiero. De esta forma, es importante para la inclusión y la equidad social que los grupos más desfavorecidos cuenten con medidas y facilidades para poder acceder a estos servicios, pero también para el bienestar infantil y el riesgo de pobreza sin que el coste disuada a los padres de volver al trabajo mientras deben atender a sus hijos más pequeños. En este sentido, son las tasas de escolarización las que aportan la información válida a la hora de contrastar la verdadera equidad en el acceso a estos servicios más allá de los posibles factores que pueden explicar parcialmente su alcance. Si bien se ha podido constatar la dificultad que entraña la comparación de las tasas de escolarización en esta etapa, especialmente entre las edades más tempranas, que, en primera instancia, resultan de la diferente estructura y, por lo tanto, distintas edades en las que efectivamente se pueden comparar en condiciones de igualdad los indicadores. Por este motivo, se ha ofrecido la comparación diacrónica de estas cifras para el grupo de menores escolarizados con 4 años de edad, como grupo representativo, que permite una mayor homogeneidad de base en aras de facilitar la confrontación de las diferencias entre los tres países. Así, en conjunto, al atender a la evolución de las tasas de participación en la etapa para los menores a los 4 años de edad, como grupo de edad representativo para comparar el desarrollo de la etapa, se comprueba una tendencia generalizada al incremento durante los últimos diez años que existen datos disponibles.

Desde la prisma de la equidad que se viene señalando en este estudio, se puede comprobar cómo para el conjunto de la primera infancia, en general, es en Suecia donde se plantea un acceso más equitativo con independencia de la edad de los menores, manteniendo unas tasas más parecidas entre sí no sólo para las diferentes edades antes de la pre o escolarización, si no también en el transcurso de los años con una evolución favorablemente leve pero constante. Todo ello verifica la coherencia de un sistema

integrado unitario pensado para educar y atender a la infancia desde su nacimiento hasta la edad de escolarización obligatoria, reconociendo este cometido como un derecho tanto de los niños como de los padres, ya que éstos pueden participar y participan del mismo, básicamente durante el primer y segundo año de vida de los pequeños. Asimismo, en aras de garantizar la equidad de los servicios ofertados, la preocupación por la calidad de la educación se promueve a partir del logro de la universalización de la enseñanza, de modo que si antes el objetivo prioritario perseguido por las autoridades educativas era la total escolarización de la población en la enseñanza obligatoria, una vez lograda ésta, el interés se centra en proporcionar instituciones y procesos educativos de calidad. La tendencia de la EAPI en los tres países sigue la misma evolución para los niños más mayores, es decir, en un primer momento la mayor preocupación es la participación de los niños entre 3 y la edad de escolarización obligatoria de la población infantil, pero, especialmente en España, una vez ésta ha logrado cotas muy altas, al 100%, se considera que mejorar la calidad del servicio para garantizar la equidad en esta etapa educativa ha de ser también un objetivo prioritario.

Igualmente, se pueden comprobar diferencias destacables entre los tres países en cuanto a la distribución del alumnado de educación preprimaria entre centros con carácter público y privado, si bien la interpretación de las cifras exige cierta precaución puesto que la definición de las instituciones difiere en el caso del RU donde cualquier institución financiada, de algún modo, con fondos públicos está considerada como pública, mientras que en Suecia y en España las instituciones públicas son las que dependen exclusivamente de dichos fondos. En cualquier caso, es constatable durante los últimos años un incremento de la escolarización en el sector privado en los tres países, aunque cabe matizar esta tendencia como el resultado de diferentes procesos en cada caso. En primer lugar, Suecia ha sufrido un pequeño incremento pero manteniendo siempre por debajo del 15% esta tasa para las instituciones privadas, de lo que se deriva la importancia de la actuación del sector público para la preprimaria en este país, en principio, como máximo proveedor de los servicios al propio Estado sin que la competencia del sector privado supere su oferta. Como contrapartida, se observa un aumento muy llamativo en el RU, especialmente durante 2005 y 2006 que esta cifra se ha triplicado; sin olvidar que la gratuidad de esta etapa por un número determinado de horas es obligatoria para todo tipo de centros, con independencia de su titularidad desde la aplicación de esta medida en 1998. Por último, en España el aumento tampoco es

muy significativo puesto que los valores se han mantenido bastante estables, no obstante, se trata de la tasa de participación más alta en el sector privado, recordando que en RU las tasas son bastante más elevadas si sólo se contabilizasen como tal las instituciones que dependen exclusivamente de fondos públicos. Este desequilibrio entre la provisión pública y privada que refleja profundas actitudes arraigadas en relación a las responsabilidades individuales y colectivas para la garantía del derecho a EAPI.

En cuanto a la participación del alumnado en instituciones privadas dependientes o no de fondos del gobierno, siguiendo el orden anterior, se aprecia, en función de los alumnos escolarizados en estas instituciones, una oposición de actuaciones entre Suecia y el RU. Así, en el primer caso, no existen instituciones completamente independientes de los fondos gubernamentales mientras que, en el segundo caso, las instituciones consideradas privadas dependen única y exclusivamente de fondos privados sin ninguna intervención estatal en materia de financiación. Esta diferenciación, sin embargo, es evidente en el caso de España donde se puede comprobar un importante el fuerte subsidio de estas instituciones por parte del gobierno español a finales de los noventa y, de forma menos pronunciada, durante los últimos años. De cualquier modo, la evidencia apunta hacia una mayor escolarización en los centros privados dependientes del Estado — es decir, en los centros concertados — que, si bien a finales de los noventa tuvo que ver con una clara privatización del sector en el sentido de una mayor destinación de fondos a este sector, durante los últimos años responde a la creación de nuevas plazas como resultado del crecimiento de la población en estas edades, principalmente, gracias al aumento de la población inmigrante en nuestro país. A este respecto cabe recordar que, si bien se ha corroborado una mayor participación del alumnado en los centros principal o totalmente financiados por fondos públicos, la distribución de este alumnado entre centros públicos y privados o concertados no es equitativa, dado que la mayoría se concentra en aquellos con carácter público por depender totalmente del Estado generando una estigmatización social importante de esta población, así como una preocupante segregación social en las escuelas. A este respecto, sería muy útil disponer de indicadores estandarizados para comprobar y comparar este hecho en los otros dos países, sin embargo esta es una cuestión para la que nula o escasamente se puede encontrar información cuantitativa al respecto, hecho por el cual la comparación de aspectos cualitativos se torna en un elemento imprescindible del estudio en la medida que tienen una repercusión directa en la equidad de la calidad de los servicios ofertados.

En este sentido, inevitablemente, las cuestiones anteriores son determinantes en la garantía de la equidad en los servicios de EAPI, no sólo en cuanto a la distribución equitativa del alumnado, sino en lo que tiene que ver con los estándares de calidad asegurados en los distintos tipos de provisión para garantizar cierta equidad en lo que se refiere a los aspectos cualitativos de los servicios. Si bien, al comparar la información general sobre la cualificación y el ambiente laboral de los trabajadores acreditados cuantificados y cualificados trabajando en los servicios de EAPI en cada país a modo indicativo sobre la calidad del personal, no queda reflejada por completo la situación en la medida que ésta se ve afectada por otros factores coyunturales como, por ejemplo, la experiencia laboral o la aptitud profesional del personal. En todo caso y para el interés que subyace en esta investigación, se han podido extraer algunas conjeturas muy reveladoras como, por ejemplo, las diferencias que se producen entre las ratio y la implicación en la calidad de la provisión recibida para cada niño que tiene la derivación de la misma. De este modo, se comprueba cómo en el caso del profesional español las proporciones de alumnos en las aulas por cada docente cualificado son bastante más elevadas, en teoría, que las establecidas en Inglaterra o registradas en Suecia y este es un aspecto trascendental para garantizar no sólo la calidad de la EAPI, como también la equidad de dicha calidad y del acceso a la misma en su conjunto. En relación a esto último, una cuestión directamente implicada, y abordada en los capítulos precedentes, es el mayor o menor grado de feminización docente, pues supone un indicativo de la igualdad de género que se manifiesta en la misma medida con independencia del mayor o menor énfasis de estas políticas en cada una de las tres sociedades y no deja de plantear nuevos interrogantes sobre la importancia de patrones culturales al respecto que se escapan a este tipo de análisis.

El resto de atributos comparados tampoco escapa a la imparcialidad, si bien resultan menos esclarecedores dada su relativa precisión, claro ejemplo es el promedio de horas que tienen los servicios de apertura pues, de nuevo, para el grupo de edad de los más pequeños se supone considerablemente mayor que para las edades posteriores. Sin embargo, no se puede olvidar que ello se debe a una mayor intervención del sector privado en los servicios que, exceptuando en Suecia, lleva aparejado un coste o un incremento del mismo para los padres, dado que para las edades entre 3 y 5 años el número coincidente de horas que se registra para los tres países es precisamente el tiempo de EAPI gratuito garantizado por el Estado. Asimismo, existen otros factores

entre los observados en las tablas y cuadros comparativos que determinan la calidad y equidad de la EAPI y que resultan más difíciles de contrastar dada la imposibilidad de contar con información sistematizada al respecto, como, por ejemplo, la formación permanente de la que se puede dar constancia, lo cual ya es en sí mismo un avance, pero de la que no existen datos comparables que posibiliten conocer en mayor profundidad su implicación en la mejora de dichos procesos. Como se puede constatar, en esta comparación no se incluyen muchos aspectos coyunturales al sistema de EAPI que se pueden dar en otras esferas de la protección social y tienen una repercusión directa en la inclusión y la lucha contra la desigualdad y discriminación de los niños pertenecientes a grupos vulnerables, así como resulta poco factible comparar las medidas desarrolladas para cada grupo perteneciente a este colectivo en una mayor profundidad dado que en el caso de Suecia no existe una categorización de los mismos a diferencia de España e Inglaterra. No obstante, probablemente dada la importancia que recibe la cuestión en la esfera comunitaria europea, en el caso del alumnado inmigrante dentro de la política escolar en la que se incluye la EAPI se puede establecer una aproximación comparativa.

La EAPI en los tres países posee un carácter esencialmente global y aparece organizada en el curriculum en grandes áreas de experiencia, con la intención de que contribuyan al desarrollo personal completo del niño. Si bien, la aplicación de dicho currículum difiere considerablemente en función de la adaptabilidad y aceptabilidad de los servicios en los que se desarrolla la EAPI, especialmente cuando se trata de las aulas anexas a las escuelas primarias, como es en la mayoría de los casos en España desde que los niños tienen 3 años, o en Inglaterra y Suecia en las clases preescolares a partir de los 4 y 6 años respectivamente. Este aspecto, pues, presenta inconvenientes que en nuestro país ya denunció el Informe del Consejo Escolar del Estado correspondiente al curso 1999-2000, en el que se afirmaba que la “brusca generalización” de la etapa en centros de primaria, integrando los niveles de infantil como si de un curso más se tratara y olvidando las características físicas de las aulas (tamaños, luz, zonas de descanso, zona con agua para higiene personal de los niños, etc.), produce una “primarización” de la educación infantil, olvidando las características que le son propias. Esta realidad, que resulta coherente con los conocimientos disponibles acerca de la continuidad del proceso de desarrollo infantil entre los primeros años y la etapa de inicio de la escolarización básica, ha llevado a diversos especialistas a plantear la prolongación de esta etapa como ya sucede en Suecia. En los objetivos que se recogen en sus respectivas

leyes educativas tanto de Suecia como de España aparecen más cantidad de objetivos que en Inglaterra, pero además en España los objetivos que hacen referencia a los contenidos curriculares son más concretos mientras que para los otros dos países están formulados de una manera más general. Es decir, los objetivos de la EAPI en España han sido formulados en torno a contenidos curriculares a impartir en los centros educativos con un carácter más bien didáctico y curricular. A este respecto, otra diferencia que es patente son los conceptos que aparecen en las leyes educativas en relación a la atención a la diversidad y la inclusión educativa y la definición de aspectos como desigualdades sociales, educativas, étnicas, educación de calidad y equidad, integración, etc. No obstante, tanto en Suecia como España estos conceptos se han abordado en leyes específicas, y en Inglaterra aunque no son disposiciones legislativas también se han elaborado documentos oficiales a través de las agencias nacionales de educación dado que uno de los objetivos educativos es atender a las desigualdades sociales para favorecer la inclusión total de los niños en el sistema educativo y apostar por una educación de calidad en igualdad para todos.

Desde la perspectiva de equidad, junto con lo señalado hasta ahora, sería interesante poder comparar con una mayor precisión la preparación específica de los docentes para atender a la diversidad y garantizar la equidad en la EAPI más allá de, simplemente, poder constatar en mayor o menor medida su presencia en las directrices generales, pero esta cuestión ha sido poco tratada en estudios dedicados a analizar, evaluar y comparar la función y actuación docente en cuanto a atención a la diversidad e inclusión se refiere en materia de EAPI. Por este motivo, se abordan las diferentes medidas inclusivas y de lucha contra la desigualdad que se contemplan en las diversas políticas de los países. Con todo, esta cuestión no es baladí, pues puede resultar muy importante el modo de abordar el desafío de la equidad y de la inclusión educativas para después llevar a cabo las medidas para tratar otros aspectos básicos como la formación y titulaciones de los profesionales, la organización de los centros y adaptación de los servicios, etc. Resulta, pues, imprescindible conocer a fondo toda la problemática sobre esta realidad para poder llevar a cabo este trabajo bajo los desafíos que plantea la sociedad actual. No obstante, todavía revierte dificultad conocer en profundidad cómo es el acceso de los grupos más vulnerables a falta de investigación y de datos que clasifiquen el acceso y la participación de los mismos en esta etapa en función de los factores sociales, económicos, culturales, etc. Si bien, ello no implica, necesariamente,

la exclusión de dichos grupos, sino la eliminación de una posible estigmatización futura. En cuanto a este tema, podemos decir que Inglaterra y España tienen en cuenta más la sociedad y las necesidades que actualmente tienen los sujetos que viven en ella, ya que establecen planes, proyectos o titulaciones para un mismo ámbito de apoyo y profesionalización de la educación especial e inclusiva sin dejar de lado una formación base o común para todas estas titulaciones con competencias parecidas. No obstante, ello no implica que la formación del pedagogo sueco no le permita atender a las distintas necesidades de los grupos más vulnerables, sino que la diversidad de las mismas está mucho más acotada dado, por ejemplo, que la sociedad sueca presenta niveles de inmigración o pobreza reducidos. Con todo, es preciso elaborar planes de formación y educación de EAPI que se ciñan a esas nuevas necesidades que la sociedad y sus ciudadanos demandan, de ello depende que en la formación inicial del profesorado también se haga, así como se reproduzca en las estructuras organizativas implicadas. Por todo ello, los objetivos posibles en aras de mejorar la provisión, la información y la formación continua para los profesionales implicados, así como el proceso de seguimiento para asegurar y supervisar la integración e inclusión efectiva han de replantearse bajo un nuevo paradigma centrado en la infancia como sujeto activo que supere el modelo que ha instrumentalizado la EAPI como un medio de prevención y detección temprana de necesidades especiales o dificultades de aprendizaje.

Sobre la formación inicial del profesorado de la EAPI cabe resaltar que Suecia y España presentan una situación de la EAPI más unificada que Inglaterra y con una figura educativa responsable para toda la misma etapa con un único modelo de formación que se imparte en las universidades. El elevado nivel de formación y recursos de los centros también conlleva a la situación en que los centros generalmente proveen una elevada calidad del cuidado y la educación. Esto es diferente en los tres países, de modo que el desarrollo de este aspecto y de su investigación necesita ser considerada dentro de su contexto particular. El Reino Unido, como un sistema de gobierno tradicionalmente descentralizado y, por lo tanto, también con un sistema de gestión educativa descentralizada, está experimentando en los últimos años una tendencia a unificar su sistema de gestión en el nivel nacional, como Suecia y España vienen haciendo, a través de la publicación de documentos oficiales que regulan la diversidad de formas por las que se oferta la EAPI. Con todo, esta tendencia a la descentralización durante largos años ha provocado una amplia gama de instituciones que se dedican a la

educación y al cuidado infantil estableciendo una diversidad de títulos reconocidos para trabajar en esta etapa educativa que nos ocupa, originando hasta cuatro diferentes titulaciones reconocidas y legalmente aceptadas en todo el Reino Unido, incluida Inglaterra. En este sentido, también se puede explicar el porqué de las diferencias entre Inglaterra y los otros dos países en lo que a los ámbitos de intervención de este tipo de profesorado se refiere, pues en el caso anglosajón los ámbitos se amplían más allá del sistema educativo formal abarcando también otros ámbitos como el trabajo social, mientras que en Suecia y España se orientan al ámbito educativo. Hay que destacar igualmente, que los ámbitos de intervención para los que se prepara en la formación inicial de cada uno de los tres países reflejan el resultado de la evolución histórica que esta etapa de la educación ha sufrido en cada uno de ellos. Es decir, la razón por la que el Reino Unido prepara para más ámbitos de intervención que el meramente formal, como ocurre en los otros dos países, y abarque esferas como el trabajo social y la dirección de centros se debe a una concepción de esta etapa más global y diversificada en su provisión. Sin embargo, ello no significa que la figura docente de la EAPI en Suecia y en España no prepare para la intervención en estos y en otros ámbitos, si no que sencillamente su orientación profesional a lo largo de la formación inicial está dirigida en especial al sistema educativo formal.

En cualquier caso, los tres países tienen un currículum nacional establecido que regula las enseñanzas mínimas que deben contener los planes de estudio de las titulaciones, si bien en el caso del Reino Unido no se trata de un documento legislativo sino de una guía oficial. Además, el caso español se diferencia de los otros dos, pues, hasta ahora, era el gobierno central quien estipulaba unas asignaturas de obligado cumplimiento para todos los maestros y para cada especialidad con carácter troncal y, en este sentido, se sigue constatando una fuerte influencia desde de las directrices establecidas por el nivel central; mientras en Suecia y Reino Unido han sido tradicionalmente las instituciones formativas y universidades las que determinan la oferta del plan de estudios de la titulación de manera autónoma ajustándose al tratamiento de unas áreas formativas determinadas, pero sin entrar en su detalle. Ello se hace patente entre los profesionales en activo y con mayor experiencia profesional, presentando una gran homogeneidad en cuanto a su nivel de cualificación y, por tanto, posibilitando mayor equidad en lo que se refiere a este aspecto cualitativo de la EAPI.

A pesar de una cierta dificultad a la hora de establecer el grado de equivalencia entre este tipo concreto de variables, su comparación da, sobre todo, una idea general de la formación teórica y práctica que se propone en cada uno de los modelos formativos. Al analizar los principios y orientaciones legales que regulan el currículum normativo de la formación inicial del docente de EAPI se ha comprobado, por un lado, que en Suecia y España se trata de directrices legales en cuanto a la ordenación del currículum formativo, marcando la diferencia respecto a Inglaterra, puesto que en el Reino Unido no existe una disposición legal que determine las competencias específicas que con carácter obligatorio deben poseer todos los maestros en un nivel nacional. En este último caso, no se trata de una regulación general, si no del documento guía (QTS). Por otro lado, el modelo simultáneo en la formación del profesorado de la EAPI está bastante generalizado en los tres países, si bien, en el caso del Reino Unido se está demostrando una tendencia mayor a incorporar el modelo consecutivo debido, posiblemente, a la relación entre los centros formativos y las escuelas donde se realizan las prácticas que a menudo se desarrollan como incorporación progresiva a un puesto de trabajo debido a la elevada demanda de profesorado que presenta este país. De cualquier modo, el Reino Unido presenta y reconoce ambos modelos como válidos permitiendo una formación del profesorado de esta etapa más flexible ya que se adapta mejor a las necesidades formativas de los estudiantes al presentar mayor diversidad de elección. Parece evidente que los contenidos formativos básicos y de formación de la función docente cubren, esencialmente, las mismas áreas de conocimiento para los tres países pero, al observar con mayor detenimiento dichas áreas, se puede inferir cómo en cada país las grandes áreas del conocimiento que nutren e influyen la disciplina de la educación tienen más o menos presencia en función del perfil profesional que se tiene de este tipo de docente, y de los maestros de forma más general. Si bien, el caso de Inglaterra es difícil de comparar, puesto que se trata de un modelo más amplio en el que estas disciplinas se aplican al desarrollo de la intervención futura y, por lo tanto, a comprender y tener en cuenta los factores externos y los contextos en los que la educación y el cuidado del niño tienen lugar.

Así como ha resultado complicado establecer comparaciones en lo referente a los elementos comunes de las áreas de formación y de los contenidos formativos básicos, también lo ha sido a la hora de hacer referencia a los elementos más distintivos de cada país, puesto que se trata de niveles de concreción diferentes entre los tres países.

Otro de los aspectos que se han abordado, es el factor de la formación práctica del profesorado de EAPI en los tres países aquí estudiados. De este modo, es en el caso del Reino Unido donde las horas prácticas cobran más importancia de entre los tres países ya que, en cualquier caso e itinerario formativo, los futuros maestros dedican más horas de formación práctica a lo largo de su formación inicial. En el caso de España, que ha venido admitiendo ambos modelos de formación, la cantidad de tiempo dedicada a las prácticas es siempre la misma, independientemente del modelo de formación que se realice ya que España acepta tanto el modelo de formación continuo como el simultáneo. En el Reino Unido, que también admite los dos modelos de formación, la cantidad de tiempo que se dedica a las prácticas en las escuelas depende de la ruta de formación elegida y su titulación y, dentro del modelo consecutivo, de la fase de formación en la que el estudiante se encuentre. Ahora bien, en Suecia, donde predomina el modelo simultáneo de formación inicial del profesorado, se determina un número de horas de formación práctica que tampoco varía y equivale a un mínimo de 60 ECTS, pero como uno de los aspectos significativos el proyecto de fin de carrera está considerado como formación práctica docente de los aspectos metodológicos de la formación inicial y que ocupa un número determinado de créditos de modo que supone una aplicación de los contenidos formativos planteado de manera global, es decir, integrando los conocimientos de todas las materias en un sólo proyecto que se realiza en el propio centro de formación.

Para terminar en lo referente al profesorado, señalar que el hecho anteriormente explicado sobre la autonomía de las instituciones universitarias y formativas para elaborar los planes de estudio, da lugar a que una parte de los contenidos formativos del currículum de la formación inicial de los docentes de EAPI se estructure libremente, permitiendo a los futuros docentes diseñar parte de su plan de estudios según la oferta que cada universidad establece para este tipo de formación. En este sentido, como resultado de la reforma de Bolonia, actualmente todas las instituciones gozan de una mayor autonomía para determinar la oferta de las materias en función de la figura del docente que pretenden alcanzar y, por lo tanto, los estudiantes disfrutan de una mayor oferta entre las distintas instituciones y programas encargados de la formación inicial de estos profesionales. En cualquier caso, se ha podido comprobar cómo, a pesar de las diferencias, los tres modelos incluyen las áreas curriculares básicas en este tipo de

formación así como los aspectos básicos que determinan una preparación profesional que garantiza unos requisitos mínimos de calidad son alcanzados en los tres países.

Finalmente, se ha podido constatar que incluso para las propias medidas que facilitan la inclusión educativa, la equidad y los procesos de integración de los grupos de alumnado que se consideran de riesgo o vulnerables existe desigualdad, no sólo en la garantía para toda la población que pueda necesitarlas, sino en el modo en que las mismas son llevadas a cabo garantizando unos mínimos de calidad o no, así como la asignación de recursos y medios necesarios con una mayor o menor determinación y compromiso por parte de las autoridades implicadas, entre otros factores no menos importantes y determinantes como el modelo adoptado para llevar a cabo todos estos procesos inclusivos. En cualquier caso, se comprueba una atención e interés crecientes por parte de los sectores implicados, a pesar de que no siempre sea el resultado de la intervención pública o gubernamental sistemática, como es el caso de Suecia donde la EAPI es considerada un derecho universal que se debe garantizar a cualquier niño en la edad que ésta comprende y que difiere claramente de la posición de los gobiernos británico y español donde la intervención se realiza como medida preventiva o compensadora de las patentes desigualdades a las que se enfrenta la primera infancia. Si bien se han alcanzado avances notables en el desarrollo de políticas y su puesta en práctica en los tres países participantes en los últimos años, todavía quedan varios retos a los que responder en materia de la primera infancia entre las que destacan entre otros: asegurar suficientes fondos públicos para el sector y la coordinación adecuada de las muchas agencias involucradas en los servicios para los niños pequeños y sus familias; aumentar la oferta de servicios para niños menores de tres años, pues todavía no se satisface la demanda actual, garantizando la calidad y la consistencia de los servicios, especialmente para asegurar la equidad a los niños de grupos minoritarios y de escasos ingresos, que tienden a estar poco representados en los servicios a niños menores de tres años; mejorar la captación, formación y remuneración de profesionales para la infancia temprana, especialmente de la profesionalización y desfeminización de los puestos de trabajo; así como establecer vínculos coherentes entre los diferentes sectores que trabajan con niños pequeños, en especial en los niveles de elaboración de políticas y servicios locales mejorando, en última instancia, la calidad a través de los procesos de participación de personal, padres y niños.

Igualmente, se vuelve imprescindible fomentar la investigación y la evaluación de las actuaciones en este terreno sin dejar de mencionar la necesidad de estabilizar sendas prácticas e implantar programas a largo plazo. En este sentido, también se han de abordar los problemas de cohesión interna que estas políticas entrañan, descubriendo las dificultades y el reto que todos los sistemas educativos deben asumir para facilitar el proceso de transición que los niños afrontan al entrar en primaria y la multiplicidad de opciones políticas en las que han derivado las posiciones adoptadas frente a este desafío¹³²³. Este aspecto, lleva necesariamente a la reflexión de otro de los tópicos de la equidad alrededor del acceso universal y apropiado a la EAPI que todos los niños deberían disfrutar como derecho propio de países que han ratificado la Declaración de los Derechos Humanos y la Convención de los Derechos del Niño (1989); base valiosa en la que se incluyen e interpretan las cifras y la aportación documental realizada.

Como se ha podido comprobar, respecto a los niños y niñas más pequeños son pocos los países que están comprometidos con el cometido de garantizar el derecho a la educación de todos los niños. Los países difieren mucho entre sí en cuestión de sus objetivos económicos, aproximaciones filosóficas y el papel del Estado en relación con las familias y los niños, así como en su evaluación de los costes y beneficios de las diferentes políticas de EAPI. En cualquier caso, está ampliamente aceptado el interés público por estas políticas y los gobiernos sopesan los costes y beneficios que varían en el contexto de las concepciones que prevalecen en cada país sobre el papel adecuado del Estado y de la familia en la provisión de la educación, cuidado y protección de los niños. Hay que añadir a todo ello, la influencia que pueden tener todas estas repercusiones en la ruptura de la actual reproducción de las diferencias sociales y la pobreza intergeneracionales en el avance hacia sociedades cada vez más cohesionadas. La inversión en EAPI es decisiva por muchas razones como las que se han señalado a lo largo de este trabajo, pero desde aquí se enfatiza su trascendencia para garantizar el derecho a la EAPI de todos los niños y niñas y, en especial, en la lucha para que se incluya la defensa de la igualdad de oportunidades, claramente vinculada a la garantía del interés superior del niño que orienta la Convención de los Derechos del Niño, a través de la regularización de los diversos ámbitos en los que se aprovisiona la EAPI.

¹³²³ PETRIWSKYJ, A., THORPE, K. y TAYLER, C.: "Trends in the Construction of Transition to School in Three Western Regions, 1990-2004", *International Journal of Early Years Education*, vol. 13, no. 1, 2005. Pp. 55-69.

A día de hoy, la realidad es positiva en el sentido de que la preocupación y la conciencia pública de la exigüidad en la provisión de los servicios de EAPI y de la, no raramente aparejada, calidad ineficiente de los existentes se ha puesto en boga en las agendas políticas y electorales de muchos países. Asimismo, se están ampliando las áreas de investigación en torno a la EAPI, a la vez que se ha despertado un renovado interés por la investigación cualitativa, y se está generalizando la idea de que un acceso temprano contribuye a un buen principio en la vida, sobre todo para los grupos de bajos ingresos y de lengua materna distinta a la del país de residencia. De tal modo que la educación y la atención de la primera infancia 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. En cualquier caso, debates pendientes como el anterior concluyen la existencia de nuevos y buenos motivos para continuar cultivando el análisis y la comparación de los sistemas de educación y atención de la primera infancia y las tendencias socioeducativas que los mismos desarrollan e implican en la garantía del pleno derecho en la primera humanidad de los individuos y del verdadero empoderamiento de la Primera Infancia como tal.

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 la EAPI. Éstas, junto con aquellas validaciones que han sido puestas en evidencia a lo largo de esta investigación, constituyen nuevas e interesantes líneas de investigación en el ámbito de las políticas para la primera infancia tanto desde la perspectiva intra como inter estatal y regional en el actual panorama político europeo, así como desde las tendencias que en éste se imprimen. Con todo, a modo de cierre con posibilidad de continuación en futuros estudios, la siguiente y última sección de este trabajo ofrece seguidamente las conjeturas finales tras el resumen de los resultados principales de la tesis doctoral presentada para su difusión en un idioma oficial europeo, como es en esta ocasión el inglés, en el marco de su Mención de Doctorado Europeo.

GENERAL DISCUSSION AND FINAL CONCLUSIONS.

In our days, we have seen how the phenomenon of discrimination and social exclusion poses more complications to young children's lives, and more concretely in the case of the European Union (EU), how distinctive degrees of equity exist now among the vulnerable groups who suffer as a collective in function of their status. The knowledge that the tremendous capacity and adaptability of young children provide an effective starting point for preventive interventions, as a part of a broader social inclusion policy, has been largely recognised. In this sense, the integration of vulnerable groups in the societies on a general level, and, especially within the education systems and social services, has converted itself in a matter of interest for those politicians in the European Union. This fact has given place to the adoption of different kinds of means in the European countries to provide with an answer for educative systems approaching the challenge of institutionalization and provision of services during this phase of life cycle. These inequalities limit enormously the arduous work that is now supposed to guarantee the child well-being, and the education and care for all children as part of the ratified rights of the UN Convention on the Rights of the Child (CRC) by all European member states. This work pretends to examine how in different European policies attention and development of equal right to quality education and care in the phase of early childhood is considered in the processes of inclusion of the children in a situation of social risk and exclusion from European systems of education and care for young children.

Before presenting the general discussion and final conclusions, we would like to remind that the following pages include a summary of the whole text (written in Spanish) that constitutes the Doctoral Thesis of the author. Likewise, we reconsider the main outcomes and analyse its relevance according to the literature previously revised, including the shortcomings of the study and the several future lines in the research field. Therefore, in this section we have briefly described the main characteristics, as well as outcomes and conclusions of the study, as it is established in the pertinent rules about the *Doctor European Mention*¹³²⁴. Nevertheless, we dedicate a special word of gratitude goes to Dr. Geert Van Hove, Dr. Michel Vandebroek, Dr. Jan Peeters and Mr. Dieter Windels for their active involvement and support to realize this mention.

¹³²⁴ Article 14 of the *Real Decreto 56/2005 de 21 de enero de 2005, por el que se regulan los estudios universitarios oficiales de Postgrado.*

Theoretical framings.

The structure of the doctoral thesis is in four parts, with the first section comprising an historical approach to the construction of modern early childhood conceptualization in the western european societies, followed by a second part that enhances the importance and extension of providing ECEC in the current context of globalization worldwide and which brings us to the third section that places the ECEC in the diversification within the European frame, and finally, the last part is a comparative study on the policies towards ECEC in three representative countries.

This work builds on previous studies on early childhood and contains thirteen substantive chapters describing early childhood education and care (later on – ECEC) over time and throughout western European societies, analysing their impact in equality of opportunity considering ECEC as the long life learning base, discussing the implications of inter-generational exclusion, and making policy recommendations to enhance ECEC and child well-being. Given the high degree of ongoing interest in policies for young children, the timing of the publication is nevertheless opportune. The remainder of this document focuses on these measures and on the education policies developed to meet the needs of young children and, in particular, the needs of the young children who are most disadvantaged in society. In order for countries to assess their national family policies, it is important not only for them to interpret policies according to relevant context and outcome criteria, but also for them to be able to assess their position relative to other countries. For this purpose, national scores from three different ECEC systems have been compared.

General objectives:

Starting from the announced perspective two main aims were formulated to:

- Provide information to Public Spanish Administrations and Universities that help and to lay the foundations of the decision-making in respect to ensure the right of ECEC.
- Contribute to the improvement of equality and quality of ECEC and the formation of the professionals involved within the Spanish context.

Specific Objectives:

Considering the general objectives of the research, it was crucial to limit the concrete form of a set of defined aims to realize the main achievements to:

- Make known and to understand the organizational framework and essential trends of the ECEC in the current Europe.
- Provide new elements to the process of research, debate and configuration of the new proposals for the ECEC policy development.
- Identify the main research questions to study the diverse ways in which the right to ECEC and its policy are being addressed in different countries that represent different welfare regimes.
- Compare the ECEC in several representative countries of the identified European welfare regimes with different ECEC systems.
- Research the current situation of the Early Childhood in the EU context and the international family policies and ECEC measures.
- Promote the debate — considering the research findings — around the development of ECEC policies to promote children wellbeing and their families.
- Establish basic indications to define prospective trends and general guidelines for the ECEC policy field.

The approach adopted in this study to analyse the impact of ECEC policies on the children's rights at the micro level highlights the importance of specific national contexts in shaping that relationship, and particularly tries to disentangle the role of regulations and institutions. The work offers significant advances over past research because it considers the contextual characteristics of welfare and wellbeing rather than only examining the ECEC characteristics alone. Such an analysis is important because it is precisely in the way welfare systems operate that the role of institutions is likely to manifest itself in a concrete way. To understand the impact of changes in a particular country's welfare policies there is some documentation on how inequalities occur in traditional social welfare states in Europe¹³²⁵, but it is important to examine shifting

¹³²⁵ VANDENBROECK, M., and BOUVERNE-DE BIE, M. (2006): "Children's agency and educational norms. A tensed negotiation". *Childhood* 13, n.1, 2006. Pp. 127–143.

policies and their effects within and across other nations¹³²⁶. Therefore, in this work an internationally comparative perspective has been adopted that allows for an examination of the link between welfare regimes, in the one hand, ECEC institutions and arrangements, and in the other, levels of inclusion and equality of the ECEC systems. Each of the countries compared, Sweden, Spain and United Kingdom, is therefore a unit of study, where social institutions and process are assumed to vary systematically, and the explanations are found in the context of the respective society. The choice of the countries to study was guided by the aim to include countries that represent diverse types of welfare regimes and where education and childcare for the young children are organized in different ways, where the importance of inclusion and equality differ. When studying the impact of the type of welfare system several dimensions are studied, such as the policies, measures and provisions made from the welfare and educative systems towards the ECEC, which are seldom included in the analyses.

Within this context of diverse experiences and systems of early years education and care, there have been attempts to compare the extent and content of provision discussing access to early childhood education and care in European countries. Given the increasing importance of such approaches, countries need indicators to assess ECEC policies that reflect and influence workplace practices. Yet, the relationship between these two variables is complex, since it encompasses central dimensions in the lives of individuals and of societies. Comparative research methods present very particular problems at different levels: On one level, research involves extracting and comparing existing findings across countries, the usual caveat about comparative research is that it is necessary to be acutely aware of the parameters under which the data was collected, the populations it describes and so on; thus, comparative research cannot be a straightforward matching of experiences, just a translation from one language to another is not a straightforward of words. However, if we take on board the critique of cultural psychologist¹³²⁷, comparative research is very challenging in the way that it becomes important to use methodologies of investigation which do not obscure diversities of

¹³²⁶ ESPING-ANDERSEN, G. (1993): "The Comparative Macro-Sociology of Welfare States". En MORENO, L. (ed.): *Social Exchange and Welfare Development*. Madrid. CSIC. Pp. 124-136.

¹³²⁷ Cultural psychology converges with anthropology, sociology, social policy and history in attempting to understand childhood, to see children in their time and space, and explain and modify the arrangements which are made for them. This is that childhood in an ambiguous and disputed area where meanings are continually created and recreated, and so are the children and childrearing practices as well. PENN, H.: "Comparative Research: a Way Forward?" In DAVID, T. (ed.) (1998): *Researching Early Childhood Education. European Perspectives*. London. Paul Chapman. Pp. 7-24.

experience, but seek instead to highlight them. Hence, to go in depth in this analysis, it is necessary to enhance historical comparative research around early childhood policies¹³²⁸. This means in the first instance, using techniques which are open-ended and alert to a range of practices; secondly, developing methods which offer a contextual approach to understanding the practices under investigation; and thirdly it requires reciprocity and an attempt to use the information given for the benefit of those who contributed to it¹³²⁹. It involves understanding the knowledge not as a nugget of truth to be displayed in the showcase of an academic journal, but as a step in the development of practice working with young children.

“(...) to share research perspectives in early childhood education, it must be remembered that children’s lives are far wider than this limited field, yet what is provided for them as education will impinge on their lives and those of their family members now and cast shadows in the future. Countries that can see the value in high quality research and the discussions it can generate among its people seem likely to have a clear and open view of their vision for their country’s development and how it needs to be owned by the members of its society”¹³³⁰.

The descriptive phase of the comparative methodology has gradually expanded to examination of the social, political, and historical context in which school systems are developed. A further dimension was added to the description of these relationships as comparative educators proceeded to consider the dynamic interaction between education and its societal setting. Most recently, comparative education has entered yet a new phase in which cross-national data is used to test proposition about the relationship of education and society. Thus, comparative education is part of the wider attempt to explain the phenomena; first, within educational systems and institutions, and second, surrounding education and linking it with its social environment. Insofar as comparative education is concerned with pedagogy, the work has largely been done by teachers, administrators, and educational psychologists seeking to comprehend and possibly to improve the instructional work on the schools, and it is useful to term this branch of the subject comparative pedagogy. Nevertheless, to the extent that comparative education has looked outside the confines of the classroom and the school

¹³²⁸ MAHONEY, J. and RUESCHEMEYER, D. (2003): *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York. Cambridge University Press. Pp. 120-123.

¹³²⁹ DAVID, T. (ed.) (1998): *Researching Early Childhood Education. European Perspectives. Op. Cit.*, pp. 12-14.

¹³³⁰ *Ibidem*, p. 5.

system, its concerns and its data have overlapped with the interests of social scientists, some of whom have recently undertaken systematic comparative study of education as a social phenomenon. Comparative education has one foot firmly planted in pedagogy and the other in the wider area of the social sciences¹³³¹.

Comparative education, which traditionally has taken as its subject matter the macro- and micro level forces shaping education systems around the world, is a field ideally situated to study the dynamic interactions between global trends and local response¹³³². Comparative education as a field, over the years, has sought to define itself either by its method or by the theoretical construct which guides research, and over the years it has failed to arrive at a singular definition, method or theory. Comparative education remains an ill-defined field whose parameters are fuzzy. No simple theory or method guides scholarship and the importance of culture and historical specificity continue to be debated. The research in the field has been and will continue to be diverse, focusing on a range of topics which at times seem tenuously connected — like school finance, illiteracy among women, textbook publishing practices, colonial schools, academies, student attitudes toward politics, and so forth —. The field has no center- rather it is an amalgam of multidisciplinary studies, informed by a number of different theoretical frameworks. Debates in the field will likely over time shift as educational practices and needs change and the trust placed in particular theories, social systems, or reforms prove themselves valid or lacking validity. The fact that the field has not resolved the debates about culture, method and theory may well be a strength rather than a weakness and point to the viability of the field and its continued growth¹³³³. About the *comparative criterium* or *tertium comparationis* of our study, a distinction has been drawn between equity and equality. As Bronfenbrenner has suggested, equity refers to social justice or fairness. It involves a subjective moral or ethical judgement. Equality deals with the actual patterns in which something (e.g. income or years of schooling) is distributed among members of a particular group¹³³⁴. The equality of an income distribution can, for example, be assessed statistically by

¹³³¹ NOAH, H. J. and ECKSTEIN, M. A. (1998): *Doing Comparative Education: Three Decades of Collaboration*. Hong Kong. Comparative Education Research Centre, University of Hong Kong. P. 19.

¹³³² ARNOVE, R. F. (2003): "Introduction: Reframing Comparative Education". In ARNOVE, R. F. and ALBERTO TORRES, C.: *Comparative Education. The dialectic of the Global and the Local*. Oxford, United Kingdom. Rowman & Littlefield Publishers, INC. Pp. 1-23. P. 3.

¹³³³ ARNOVE, R. F., ALBATCH, D. G. and KELLY, G. P. (1992): *Emergent Issues in Education. Comparative perspectives*. Albany. State University of New York. Pp. 21-22.

¹³³⁴ BRONFENBRENNER, M. (1973): "Equality and Equity". *Annals* 409, September 1973. Pp. 5-25.

measuring deviations from some hypothetically completely equal situation. But individual or group judgements regarding the equity or fairness of any given observed degree of inequality can do differ; equity involves value judgements and differing understandings of what is normal or inevitable. Since societies, groups within societies, and individuals within those groups differ in their value systems, a given (even statistically measured) degree observed educational or social inequality may be regarded as quite fair and reasonable, or equitable, by some individuals or groups, and as very inequitable by others. Many of most complex public political debates about educational equality, and what might be done for it in terms of public policy, revolve around differing equity-based interpretations of differing equality-driven statistical indices. Diverse interpretation of rates of female participation in education and the labour force are shrinking case in point¹³³⁵. It is far too early to tell whether these major trends increase in the availability and quality of participating by poor and marginalized children will ultimately have any major effect on the socioeconomic and political structures that have created and maintained that poverty and marginalization in the first place. Indeed, ultimately that advance is unknown and unpredictable, human learning is, by its nature, neither subject to coercion and control nor to prediction of its consequences. In that context, whatever the ultimate effects of these new schooling programs on the broad social structural level, significantly improving the availability and quality of schooling, is in and of itself a notable achievement and a worthy goal¹³³⁶.

The theoretical section analysed several dimensions of the relationship between ECEC and equality that included a number of specific hypotheses that the chapters presented in the following were intended to empirically investigate. The main results are organized in this brief summary as follows.

¹³³⁵ FARRELL, J. P. (2003): "Equality of Education: A Half-Century of Comparative Evidence Seen from a New Millenium". In ARNOVE, R. F. and ALBERTO TORRES, C.: *Comparative Education. The dialectic of the Global and the Local. Op Cit.*, pp. 154-155.

¹³³⁶ *Ibidem*, p. 168.

PART 1: HISTORICAL PERSPECTIVE OF EARLY CHILDHOOD CARE AND EDUCATION.

Describing, for the purposes of this review, the historical emergence of ECEC has been very challenging, characterised as it is by diversity and fragmentation over a long period. To put a coherent and easily accessible framework on what has been a complex, evolutionary process presents issues of accuracy and representation. This part therefore attempts to show how each of the major providers of ECEC expanded over time to meet the changing needs of families and children.

Within the historical understandings and shifts over time, an examination of how early childhood education and care has developed in Western Europe can provide some explanation for its current state and prospects for the future. The image of childhood and consequently its status has varied throughout the history of western societies. "Childhood is a dynamically construct related to economic changes and long historic processes", and "the social and the economic structure, and the location of the child's family within a structure, determines the parametres of childhood and the parametres of agency"¹³³⁷. Hence, early childhood, as a social construct, has been and still is changing through the different times and diverse places in our world. It has been a long road in understanding the particular nature of childhood, the full importance of the first years of life for the development of human beings and the development of a desire to provide a relevant education, all have influenced our culture only slowly. It becomes crucial to describe some dilemmas in determining historical periods and in making comparisons in education between countries over time so, in the available histographical literature, writers tended to reach three basic conclusions on the subject of periodisation times and ages in the history of education¹³³⁸:

- that the ordering of history is inevitably to a large extent *subjective*, though it will often be defended in quasi-objective terms;

¹³³⁷ LIETEN, K.: *Tradition, Globalization and Child-Centredness*. Research on Working Children (REWOC), 2008. <http://www.childlabour.net> (Visited in December 2008).

¹³³⁸ PHILIPS, D. (2002): "Comparative Historical Studies in Education: Problems of Periodisation Reconsidered". *British Journal of Education Studies*, vol. 50, no. 3, september 2002. Pp. 363-377.

- that the essential purpose of periodisation is to make sense of otherwise unmanageable time spans by identifying *unities* of some kind;
- that identifying such coherence in turn depends on the identification of significant *events* that may be taken to determine change.

Anyway, we cannot avoid the important question as to whether attempting to align periods in different countries is an intrinsically useful exercise because it is, since comparativists are concerned with accounting for differences and similarities in the educational phenomena observed, and they will be principally manifested over time. A comparative periodisation will allow us to address the period determination which even might not coincide according to criteria of affinity and inner coherence of some kind. Nevertheless, the very fact of their lack of coincidence will in turn be of interest to use in order to postulate cycles or waves of influence, with a time lag effect as new information is assimilated and the atmosphere of change drifts from place to place. Even so, this first part of the work attempts to highlight the major trends over time in the former EU.

Chapter 1: Historical approach to Early Childhood Education and Care until the Modern Pedagogy. Pp. 32-86.

In short, until the eighteenth century, young children did not count for much and the lack of interest shown in them by the medical field was symptomatic of this fact. Likewise, paediatrics did not emerge until the end of the nineteenth century¹³³⁹. Similarly, children's place in art and literature was insignificant until the seventeenth century. It has been observed that for a long time children only became recognized as individuals at the end of early childhood (the age varying according to era and place) when they entered into adult life; for the children of the general populace, this was when they entered working life¹³⁴⁰. Rousseau was to play a crucial role in our cultural history with his view of education beginning at the start of life, at birth, which is now a universally accepted truth. It is to modern ideas like Rousseau's that we also owe the division of childhood development into distinct

¹³³⁹ JABLONKA, I. (2006): *Sans Père ni Mère: Histoire des enfants de l'Assistance Publique, 1874-1939. Op. Cit.*, pp. 140-144.

¹³⁴⁰ SKOLNICK, A. (1976): "Introduction: Rethinking Childhood". En SKOLNICK, A.: *Rethinking Childhood: Perspectives on Development and Society. Op. Cit.*, pp. 1-15.

stages, but it would not be until the twentieth century that an understanding of child psychology would reveal the psychological importance of the first years of life on both the emotional and cognitive development of the child.

Since their origins in the middle of the 19th century, nurseries have adopted the dual roles of caring and safeguarding — protecting children of working class and disadvantaged families from illness and disease. There was also an economic role — to free up women to work in the rapidly expanding industries. It is in this sense, that the economic factor is also highlighted in order to understand the growth of interest in the education of young children from the beginning of the twentieth century. But over the years, in line with social, cultural and economic developments in European society, other roles have been conferred on nurseries: health and social care, education and socialisation. Even with these additional functions, day nurseries retained their original role of childminding. In contrast, from the inception of the pre-primary education and/or kindergartens, their founders Maria Montessori, Pauline Kergomard and before these, the pedagogue Friedrich Fröbel emphasised taking early charge of children from disadvantaged families in order to assure their wellbeing and development and to lay the foundations of their social emancipation.

Chapter 2. The impact of Developmental Psychology and Infant Pedagogy in the modern conception of Early Childhood. Pp. 86-121.

As it has been reviewed in the first chapter, education of young children developed relatively late in our history relating to a modern concept of childhood and child development. Moreover, the modern theory was to experience a second wind in the twentieth century with the economic theories of human capital and reserves of talent. This quick historical detour helps in understanding the growth of interest in the education of young children which has occurred since the start of the twenty first century. At the end of this historical narrative, emerging themes, which continue to inform the debate today, are highlighted.

Traditionally, most early childhood services in the western countries have been divided into ‘care-focused’ or ‘education-focused’ settings. This conceptualisation has, until very recently, underpinned the development of quite

differing and separate systems of funding, provider responsibilities, setting type, admission, programmes, regulation, inspection, staffing and training. Yet, surprisingly, historical overviews in the literature of both the childcare and early childhood education systems trace their origins to the same starting point that recognised the need to support families in order to benefit from their ability to focus on their work knowing their children were receiving high quality care and/or education¹³⁴¹. Therefore, it was due to the wider implications of that sought benefit to the community that the founders clearly saw in the importance of ECEC as an essential element in developing an interventionist, compensatory and inclusionary strategy for society. To this respect, Owen's ideas, as interpreted among others by Samuel Wilderspin and Pablo Montesino, had strong views on the principles of Pestalozzi, Fröebel, Steiner and Montessori, etc. These foundations, which later on were also influential providing a widening base of professional knowledge, settled the basis for future debates on the State, family and institutions' role in the ECEC.

However, around the same time, the industrialisation of education begun through different methods of instruction to ranks of pupils within a monitorial system and to undermine the focus on the development of the individual child by developing strategies for the mass transmission of knowledge. Simultaneously, admission to free and compulsory state education was established in the different countries and adopted as law¹³⁴², and children over five or six were compulsorily educated, initially at minimal cost to parents, into full time provision within the public school system administered by the authorities. The decision to admit children into school at certain age impacted on the way other forms of ECEC provision developed, and almost immediately, children under those ages and as young as 2 years of age, began to be admitted into state schools, especially where the employment of women was essential to the local economy. From the beginning, local authorities had the right to temporarily waive implementation of the statutory admissions policy where it suited local need and to try other forms of provision. In the first free kindergartens, following the ideas of Fröebel, targeted intervention strategy was established by expressed concern at the rigidity of the curriculum being

¹³⁴¹ LUC, J. N. (1998): "Les premières écoles enfantines et l'invention du jeune enfant". En BECCHI, E. and JULIA, D.: *Histoire de l'enfance en Occident*. Vol. 2. Laterza. Editions du Seuil. Pp. 304-331.

¹³⁴² BECCHI, E. and JULIA, D. (1999): *Histoire de l'enfance en Occident. De l'antiquité au XVIIe siècle*. T. 2. *Op. Cit.*, pp. 286-373.

offered to these very young children in primary schools; many of whom were subject to an 'industrialised' school system operating mainly in large economic units through a passive, instructional, peer-monitorial organisation. On these recommendations, children under six or five were specifically excluded from school and change in admission policies was brought in countries which applied this model but did not eradicate early admission to formal schooling¹³⁴³. Thereafter, the continuing debate on what form the curriculum for young children should take is a key theme in the historical perspective of ECEC. Hence, the historical theme of what type of setting best provides for young children and the concern over 'too early admission to formal schooling' is, to such extent, still being debated.

To summarise, we can conclude from this part that the institutional intervention in early childhood education has resulted from three main factors. In the first place, the extension of education to the masses or the democratisation of education inspired by the convergence of two ideas; the first one emanating from the humanist tradition whereby all individuals have the right to education; and the second, rooted in economic theory, which views children as a reserve of talent which must yield a profit. Secondly, the historical changes in education systems which were constructed from the top (university level) but have gradually spread downwards to embrace younger age groups. Finally, in the third place the changes in our view of childhood due to the development of child psychology, an increasing understanding of the importance of the first years of the life cycle¹³⁴⁴. The conceptual framework through which we have constructed our views is dominated by the discourse in our society at a particular time. Hence, it is accepted that we may identify multiple social constructions of childhood which change over time and which examination indicates that there is no "universal child, an essential child, a child objectively knowable irrespective of time or place, context or perspective"¹³⁴⁵.

¹³⁴³ POWER, E. (1991): *Legacy of Learning: A history of Western Education. Op. Cit.*, p. 208.

¹³⁴⁴ HANS, V.: "The impact of Psychological Theory on the content and Anthropology of Pre-school Education". VÁG, O. (ed.): *Conference Papers for the 4th International Standing Conference for the History of Education*. vol. 1. Budapest. Eötvös Loránd University, 1982. Pp. 417-425.

¹³⁴⁵ MOSS, P. (1999): "Renewed Hopes and Lost Opportunities: Early Childhood in the Early Years of the Labour Government". *Cambridge Journal of Education*, Vol. 29, no.2, June 1999. Pp. 229 - 238.

SECOND PART: EXTENT AND SIGNIFICANCE OF EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND CARE PROVISION IN A GLOBALIZED WORLD.

The study of history demonstrates how the economic function of early childhood care and education provision has continuously influenced and dominated the pedagogical and psychological discourse in the course of the 20th century. It is also evident that this economic role played by ECEC, which is constantly present, was fulfilled by the social function of normalizing female laborers and securing social peace. Nevertheless, it will be a mistake to interpret the economic function of child care at the beginning of the 20th century in the same perspective as at the end of that century; it needs to be understood in a context in which the public facilities are scarce¹³⁴⁶.

Chapter 3: The right to Early Childhood Education and Care within the current global context. Pp. 123-158.

As has been stated, as early as the 1900s, a number of countries had child care facilities, often operated by religious groups or charities but there was virtually little or no national government involvement until the end of World War II. The Impact of the War Years gave considerable impetus to the development of public involvement in day care provision adding centres outside the formal schooling systems. In this way, at the end of the First World War, in several western countries health authorities were given legal powers to make provision for day nurseries or to assist voluntarily established nurseries. This initiative effectively marks the beginning of the separate development of care, health and education in preschool services which still affects the integration of services in some of the western countries. The Second World War gave another huge impetus to the provision for young children due to the recruitment of to work on the land and in industry.

Nevertheless, by the Post War Years, nurseries began to close as the governments encouraged women to return to the “hearth and home” and, consequently, free state provision for preschool ECEC fell away sharply. Colby’s conceptualisation of maternal attachment added reinforcement to the traditionalist

¹³⁴⁶ VANDENBROECK, M. (2004): *In verzekerde bewaring. Honderdvijftig jaar kinderen, ouders en kinderopvang. Op. Cit.*, Pp. 166-179.

view that a women's place was in the home, stating that nursery provision should not be made available to women who simply wanted to go out to work but should be reserved for those who were most in need of interventionist support; and all together with new initiatives championed the concept of nursery education as separate and distinct from schooling¹³⁴⁷. As a result, the States began to support the direct costs of child rearing after the War through the introduction of alternative measures such as the tax-financed system of family allowances or child benefits. Part time provision, either morning or afternoon, became the predominant form of state preschool settings and increased the debate about whether provision should meet the child's needs or those of the child's parents and carers and their employers, where these needs were seen to be in conflict. Some governments, such as the British, removed the duty on local authorities to provide for nursery education making it discretionary, a measure which had little practical effect on the expansion of provision, and gaps in the provision for younger children were increasingly being met by the voluntary and private sector¹³⁴⁸. However, female employment began to rise in the late 1950's, although still in the late 1960's some national recommendations established that the priority for public places in the nurseries should be given to children either with one parent, 'who has no option but to go out to work', or those with health and social welfare needs but not for those mothers who simply wished to work. This situation changed rapidly as mothers throughout the 1960's and 1970's moved into the work force. Private provision offered parents and carers who could pay full day care and education for children from birth to age of formal schooling, although it was predominately developed for the children under three years. Because no cheap alternatives existed in some countries, parents, especially women, developed local voluntary and community provision to meet their needs. Over time these locally based solutions began to organise and eventually became formalised national organizations recognised and supported, in part, by Governments grants¹³⁴⁹. ECEC history reveals a system which has emerged as diverse and uncoordinated, expanding rapidly when attempting to meet periods of chronic national need and crisis and waning in other times, and with little cohesive

¹³⁴⁷ CHARTIER, A. M. y GENEIX, N. (eds.) (2006): *Petite enfance: enjeux éducatifs de 0 à 6 ans. Op. Cit.*, pp. 35-38.

¹³⁴⁸ COHEN, B. and FRASER, N. (1991): *Childcare in a Modern Welfare System*. Institute for Public Policy Research, London. P. 3.

¹³⁴⁹ UNESCO-OIE (1961): *Organization of Pre-Primary Education: research in comparative education*. Genève and Paris. International Bureau of Education, UNESCO.

integration of services. The residual approach to funding meant that regulated child care emerged as a welfare — rather than a universal or educational — service. But as mothers with young children entered the paid labour force in growing numbers — reaching a majority in the 1980s — middle class families also began to use child care centres that usually served both subsidized and fee paying families. Although there were always difficulties with the limited funding arrangements, the supply of regulated child care services grew throughout western countries as most of them developed and refined service delivery, regulation and funding in the 1970s and 1980s¹³⁵⁰.

This chapter has reviewed the political and social context for early childhood and its driven policies, has traced how and when early childhood education and care in the different western societies became a public policy issue and how it has been on and off public policy agendas, but also has discussed the ECEC analyzed in the International Treaties and Articles that pertain. Certainly, the field of early childhood education research seems to have been dominated by natural sciences assumptions and methods during the past century, but it may be that this, more than educational research relating to older learners, has been greatly influenced both by developmental psychology. Therefore, a related issue which must be addressed by educational research field as a whole, including those in early childhood research settings, is the questioning of ‘certainty’¹³⁵¹. Thus, the overview of the early childhood study moves further over this paradigm in educational research and its relative youth by focussing on the new multidisciplinary approaches. In any case, it was being well established, scientifically, that the early childhood is critical in the formation of intelligence, personality, and social behaviour, and that effects of early neglect can be cumulative.

¹³⁵⁰ MIALARET, G. (1976): “World survey of pre-school education” *Educational studies and documents. New series* 19, UNESCO. *Op. Cit.*, pp. 67.

¹³⁵¹ DAVID, T. (1998): “Introduction: researching early childhood education in Europe”. En DAVID, T. (ed.): *Researching Early Childhood Education. European Perspectives. Op. Cit.*, pp. 1-6.

Chapter 4: Concept of Early Childhood Education and Care for the complete development towards a comprehensive conception. Pp. 158-198.

The field of Early Childhood¹³⁵² is known by various names, in different countries, as well as within individual countries where different stakeholders may use different references. Nor do international agencies and researchers have a commonly agreed-upon term, sparking debate when an inter-agency document is drafted over which name to use. The names attached to Early Childhood go beyond mere labels: they imply different purposes, pedagogical practices and forms of delivery, etc. The variety of terms is so broad that the very identity of Early Childhood, given its multifaceted nature, as a distinctive discipline is often questioned. In this regard, insistence on a common name may not be a constructive effort and what is needed would be an understanding of the common scope of Early Childhood. In making international comparisons, what is crucial would be an operational definition that can characterise countries' policies regardless of the terms being used¹³⁵³. The vital benefits involving education in the phase of early childhood manifest the need of guaranteeing equal access for all boys and girls with the purpose of equal opportunities among them. The child's development during the first years provide the foundation for all later learning, and the impact interventions during the early years have on the individual, the family and the society in general are substantial. There have been several "waves" of research about the effects of ECEC on children. The best evidence from research on less-advantaged children shows that early childhood care and education, particularly when it is of good quality, has strongly positive effects and advantages¹³⁵⁴ that can be long-lasting.

Nevertheless, a practical solution to define Early Childhood seems to be to relate the end of early childhood to the age at which most commonly formal instruction starts, cutting cross the different definitions of Early Childhood as it is institutionalised in the current ECEC systems, statutory regulations and the age of

¹³⁵² Early Childhood is capitalised to distinguish it as an area of profession and discipline from early childhood as the early period in one's life cycle.

¹³⁵³ SOO-HYANG CHOI, C. (2002): *Early Childhood Care? Development? Education?* UNESCO, Paris, March 2002.

¹³⁵⁴ CLEVELAND, G. y KRASHINSKY, M. (2001): *Financing ECEC Services in OECD Countries*. Scarborough, University of Toronto.

compulsory schooling¹³⁵⁵. From the point of view of optimal child development, what does matter in this regard is at what age the child started in ECEC, how much time the child is in care or education and how many years are spent in care or education before primary school begins. The effects studied of ECEC¹³⁵⁶ are mainly intended to improve child development or to prevent dysfunctional development of children at risk. One of the major considered forces for the development of systems of ECEC is its role in preparing children from socio-economically disadvantaged families for formal schooling in primary school and preventing psychosocial problems. The current use of the provisions or the actual programmes offered differ vastly on such characteristics as age of timing, intensity, duration, the product of intensity and duration, staff-child ratio, and pedagogical-didactic concept, etc.

As has been documented, there are some clear international trends regarding ECEC in such areas as financing, governance, balance between family policy such as maternity/parental leave, focus on quality and attention to infants and toddlers as most countries have achieved close to universal coverage for older preschool-age children. Over the past 15 years, nations with a variety of histories, cultures, fiscal capacities and political arrangements have set in motion public policy for high quality early learning and child care programs¹³⁵⁷. Expansion of pre-primary education is likely to continue since the argument that early childhood education should be available to all children, as a child's right rather than a parent's, has gained further legitimacy and resulted in increased public interest and investment over the past decades. This is important since equitable access to quality ECEC can strengthen the foundations of lifelong learning and support the broad educational and social needs of families¹³⁵⁸. These show us that vision, commitment and political will can go a long way to turning symbolic compromises to children's rights into the reality that makes a difference on a day-by-day basis for children. Therefore, the purposes for providing early learning and child care have swung back and forth from those associated with the child including: life-long learning, school readiness,

¹³⁵⁵ EURYDICE (1995): *Pre-school education in European Union: Current Thinking and Provision*. Brussels. EURYDICE.

¹³⁵⁶ OECD (2001): *Starting strong I: Early Childhood Education and Care*. Paris. OECD. P. 22.

¹³⁵⁷ MONTGOMERY, H., BURR, R. y WOODHEAD, M. (2003): *Changing Childhoods: Local and Global*. Chichester. Wiley/Open University.

¹³⁵⁸ SOO-HYANG CHOI, C. (2003): *Lifelong Learning and Social Policy for Early Childhood*. Paris, UNESCO.

alleviating at-risk status to purposes associated with parents: supporting employment, women's equality, balancing work and family, reducing poverty...¹³⁵⁹

Most recently, the purposes associated with the child have gravitated toward an emphasis on human development as it is interpreted in conceptions about prosperity in modern societies¹³⁶⁰. The observation that a significant amount of inequality of cognitive and non-cognitive skills can be tracked during the early years, and that these early age skills are key drivers of subsequent economic and social success or failure, makes some conclude that this is the time and place where education interventions need to occur¹³⁶¹. Among others, a strong statement of this nature comes from Heckman and Wax (2004) who stated arguments in favour that there is a higher return to investments made in the early years, as compared to later on in the life course. Economists are now frequently cited as part of arguments that universal ECEC must be part of the strategy for human capital that is considered to be critical for modern competitive countries¹³⁶². This is controversial, and has been partly discussed as one important issue whether gains from early interventions persist or tend to decay if not supplemented by further measures, thus it has become an issue that remains far from resolved. Furthermore, this conception of development takes a view of childhood as a preparatory stage with children as adults-in-training whose value lies in their future contribution to the society socially and economically. In this conception, an early childhood education and care program will be judged by the extent to which it has the right characteristics to contribute to producing children who are 'school ready'. Thus, this assessment is notwithstanding the relatively steady — albeit sometimes slow and not always sustained, especially when governments change —.

¹³⁵⁹ FRIENDLY, M. & OLOMAN, M. (2000): "Early childhood education on the Canadian policy landscape". In HAYDEN, J. (Ed.): *Landscapes in early childhood education*. New York. Peter Lang Publishing. Pp. 69-82.

¹³⁶⁰ DICKENS, T. W., SAWHILL, I. y TEBBS, J. (2006): "The effects of investing in Early Education on Economic Growth". *Brooking Working Paper Journey*, 2006. And VAN DER GAAG, J. y TAN, J.-P. (1998): *The Benefits of Early Child Development Programs: An Economic Analysis*. Washington. DC. World Bank.

¹³⁶¹ HECKMAN, J. (2000): "Policies to foster human capital". *Research in Economics*, vol. 54, no. 1. Pp. 3-56.

¹³⁶² HECKMAN, J. (2004): *Invest in the very young*. Address at the University of Montreal, Centre of Excellence for Early Childhood Development (May, 2004).

However, at this juncture, the key point to take away is that there exist significant gaps in cognitive and non-cognitive skills that arise even before school, that the gaps are strongly linked to social disadvantage and family background, and that “quality” early childhood education and care may play a role in narrowing them. Gaps in cognitive and non-cognitive skills arise before children go to school. In academic work and in the policy arena the links between education experiences and measures of childhood disadvantage have long been recognised¹³⁶³. Empirical research on education and social disadvantage has often linked observable measures of educational achievement to various aspects of disadvantage. A huge, and sometimes contentious, research literature looks at many of the links between early child development and social disadvantage.

The review of scientific literature on the impact of high quality education and care on young children has shown that the pre-primary age is an especially sensitive period in children’s development. A range of socioeconomic factors can have a significant negative impact on children’s psychological development and chances of success at school. These include: poverty; belonging to disadvantaged social classes; functional illiteracy and low levels of educational attainment of parents; and religious traditions associated with a cultural life where literacy is not highly regarded. Although low income or ethnic minority status alone may not be a decisive factor in development, it is the combination of factors that leads to serious consequences for child development. Quality ECEC can contribute importantly to combating educational disadvantages, if certain conditions are met. Children’s participation in good quality education programmes plays a major role in their integration at school and later in social and work life. Early childhood education and care can not only act as a catalyst for the integration of migrant children but may also compensate at an early stage for the possible late development of children from disadvantaged backgrounds. Thus, it is assumed that participation at this level of education is therefore essential to combat further inequality processes.

¹³⁶³ MIALARET, G. (1976): “World survey of pre-school education” *Educational studies and documents. New series* 19, UNESCO. *Op. Cit.*, pp. 29-35.

Chapter 5: The present situation of Early Childhood Education and Care in the developed and developing world. Pp. 199-238.

Nowadays, ECEC is considered by many to be an important child's right. In 2000, UNICEF called on world government leaders to: "Make children — the youngest most especially — the priority at all policy tables...and to ensure [that this has] the necessary financial and political support"¹³⁶⁴. Indeed, according to UNICEF, the first six of the eight Millennium Development Goals (MDGs) can be met by ensuring children's rights to health, education, protection, and equality.

Furthermore, ECEC is an essential component of an overall poverty reduction strategy¹³⁶⁵. "Expanding and improving early childhood care and education, especially for the most vulnerable and disadvantaged" has been set as the first of six goals in the 2000 United Nations' Dakar Framework for Action on Education for All (EFA), approved by 160 countries¹³⁶⁶. This goal contributes as well to the realisation of the other EFA goals in a number of ways, between all the other contributions already remarked, but it also calls for a focus on expanding and improving ECEC for the most vulnerable and disadvantaged children, as far as possible instrument for reducing inequalities. EFA Goal 1 refers within the targeted group as the most vulnerable and disadvantaged children: children with disabilities and other special education needs; children in emergencies (including refugees and internally displaced children); working children in exploitive conditions; abused and neglected children; street children; orphans and children in institutions; children infected and affected by HIV/AIDS; indigenous children; linguistic, ethnic, and cultural minorities; migrants and nomads, among others. This approach is consistent with a rights-based perspective, as well as with recent international conventions on inclusive education for all children, regardless of their individual circumstances, and in both developing and more developed contexts. To meet the EFA Goal 1 means not only increasing enrolment, but also ensuring that the organisation, content, and

¹³⁶⁴ FRIENDLY, M. (2001): *The state of the world's children 2001: Early childhood*. New York. UNICEF.

¹³⁶⁵ UNESCO (2005): *Education for all global monitoring report 2007. Special theme: Early Childhood Care and Education (ECCE)*. Paris. UNESCO.

¹³⁶⁶ UNESCO (2007): *Global Monitoring Report 2007. Strong foundations: Early childhood care and education*. Bangkok, Thailand. UNESCO.

ancillary services available suit the diversity of individual children living in the most difficult circumstances¹³⁶⁷.

There is a growing awareness in the EU, as elsewhere in the developed and developing world, that the consequences of globalisation and economic rationalist policies have been a growing inequity in the distribution of wealth and economic benefits within society. To this extent, early childhood education and care is only one of a number of factors that are known to have an impact on children in the early years. Sufficient family income, adequate food and good nutrition, a healthy environment, housing and educational early childhood programs all have an effect on childhood health in the preschool years, then on the young school-aged child, and on into the child's development into an adult. Some of these factors (such as a healthy environment, good nutrition and early childhood education) affect children directly and some (such as adequate income and access to reliable child care) have their main impact more indirectly, through their effect on the child's first and primary environment, the family. Although these factors are all important, there is strong research support for the idea that, early learning and child care programs are an important — even a determining — factor that affects children both directly and more indirectly through their impact on their parents. Children living in poverty have a substantially lower chance of receiving early education, the disparity in the percentages of children attending formal care are due to differential access to and different ability to afford decent early childhood care and education. These current disparities have costly consequences for children's health, development and education. For this reason, public support for early childhood care and education — both from national policy makers and global ones — is urgently needed to decrease inequities. It is widely accepted that there is public interest in the education and care of children when they are young. However, the benefits and the costs of financing ECEC services will vary according to different factors like the child's age, the quality of care received, the specific needs of children, the employment situation of parents and the effects of decisions on the long-term employment attachment of parents, etc.

¹³⁶⁷ ANCHETA ARRABAL, A. (2005): "Protecting equity of educational opportunities in the Early Childhood within a Europe of knowledge and education". In *CHANGING KNOWLEDGE AND EDUCATION, XII COMPARATIVE EDUCATION SOCIETY IN EUROPE CONFERENCE*. Granada. GRUPO EDITORIAL UNIVERSITARIO. Pp. 245-260. P. 259.

Economic and cultural mechanisms operating within ECEC systems predetermine low-income and ethnic and socio-linguistic minority families to choose disproportionately the lower quality options. Less disputed, however, is the fact that low quality in early childhood services may increase child — or family — related developmental risks. Across a wide array of family types, the children who are in families where parental education is lower are less likely to be able to receive early childhood education between the ages of three and five¹³⁶⁸. This evidence entails two important implications. First, the differences in access to ECEC left children from lower socioeconomic families disadvantages beginning at a very early age. Second, and equally important, countries' policies can make a difference both in terms of the total number of families having access to ECEC and in terms of decreasing the disparity of access across social classes.

Chapter 6: Towards an Inclusive and Comprehensive Early Childhood Education and Care. Pp. 238-262.

This chapter's starting place is with the Convention's assumption that ECEC is a right and that governments have a responsibility in ensuring that this right is achieved. As it has been verified through the previous chapter, this is an achievement that has been the result of a long-standing struggle¹³⁶⁹, which is still being highly defended. The definition of ECEC used here includes child care centres and other "care" services like regulated family day care as well as nursery/preschools whose primary purpose is "early childhood education and care". While kindergartens are separate from child care programs in many countries, they are part of the same early childhood education and child care concept. Also some parts of family resource programs, which focus more on supporting parents than on providing "care" or "early childhood education" take part of the concept as well. These are all intended to enhance child development and/or well-being, and to support parents in a variety of ways, in and out of the paid workforce. The Articles that relate to early childhood education and care in the Convention on the Rights of the Child emanate from the ideas in the Convention's Preamble that childhood is

¹³⁶⁸ UNESCO (2003): *Role of Early Childhood Care and Education in Ensuring Equal Opportunity*. Paris. UNESCO.

¹³⁶⁹ MIALARET, G. (1979): *The child's right to education*. Paris. UNESCO. Pp. 251-253.

entitled to special care and assistance, that the family should be afforded the necessary protection and assistance to allow it to assume its parental responsibilities and that the child should be fully prepared to live an independent life in society as an individual separate from the family. Of the Convention's three broad kinds of rights intended to protect children's interest — protection rights, participation rights and provision rights — the Articles pertaining to ECEC are primarily concerned with provision rights. Nine of the Convention's Articles for early learning and child care — the three most important and direct or overarching — Articles 18, 3 and 4 and the Articles on disabilities, health, education, standard of living and minority and indigenous populations — apply to early learning and child care —. Through these Articles, the Convention addresses early learning and child care from various perspectives — care for working parents, education, health, family support and equity —. Article 23 is concerned with the right of “a mentally or physically disabled child to “enjoy a full and decent life, in conditions which ensure dignity, promote self-reliance and facilitate the child's active participation in the community”.

Nevertheless, the Convention's concept in 1990 set out in the Article 23 “recognizing the right of the disabled to special care” is not fully consistent with contemporary ideas about inclusion of children with special needs in regular early learning and child care as a human right. Over time, the concept of equity for children with special needs has progressed to the idea — if not the full practice — of full inclusion with the opportunity to participate alongside of typically developing peers has become mainstream in western countries¹³⁷⁰. Furthermore, there is a concern to ensure that children moving from preschool to school do not experience discontinuity which may disrupt and prevent a smooth progression of the child's learning and development which supports the inclusion in the ECEC. The emphasis on partnership between home, school, preschool and care is enhancing the articulation within the system as a whole and providing opportunities for an exchange of professional practice and expertise. The introduction of a more coherent and comprehensive system of ECEC also provides for less fragmentation and a

¹³⁷⁰ FRIENDLY, M. (2006): *Canadian early learning and child care and the Convention on the Rights of the Child*. University of Toronto, Childcare Resource and Research Unit, may 2006 (Ocasional Paper, no. 22). Pp. 21-22.

clearer understanding of good practice which can facilitate closer co-operation and collaboration of the different phases of education.

However, in light of Articles 28 and 29 of the UN CRC, there must be concerns that education and training must reflect the needs of children and young people themselves. Hence defined, education is a key to social inclusion¹³⁷¹. Education is one of the most important factors directly affecting economic integration, by means of increasing employment chances, and through them, indirectly facilitating social and family integration, through the provision of an income (which enables participation in family events and other social and community activities) and social security rights. Finally, education is also a key to social inclusion for education and training, enabling citizens to make use of existing possibilities for full engagement in social and political life as active citizens. Moreover, expanding access across the whole population is important for reasons of social justice and social inclusion. The next step in our analysis concerns to the role of ECEC, as a primary form of education, for the successful integration of these groups of vulnerable children. Many children actually cope with social exclusion, significant degrees of discrimination, harassment and even violence on a regular basis, and therefore encounter obstacles in gaining access to rights that should be available to all citizens has never been more acute. Because of their rapid rate of physical, mental, emotional and social development, children are more vulnerable than adults to the effects of social exclusion. As a result, there is evidence across the countries to suggest that social exclusion affects directly the ability of many children to take up educational opportunities, especially those from disadvantaged groups¹³⁷². Discrimination can and does serve as the first force to prevent the realization of all rights and to perpetuate the reality that many groups of children will be denied opportunities to realize their optimum potential. Hence, social exclusion has become one of the important themes in contemporary social policy debates: competitiveness has not been established as the sole strategy for development, and thus, social inclusion is also emphasised reflecting what education

¹³⁷¹ SOUTO OTERO, M. and McCOSHAN, A. (2005): *Study on Access to Education and Training. Final Report for the European Commission*. Birmingham, (Priestley House). ECOTEC, Research and Consulting Limited.

¹³⁷² EURONET (1999): *A Children's Policy for 21st Century: First Steps*. European Children's Network: <http://www.europeanchildrensnetwork.org/Documents> (Visited in September 2005).

and training systems are expected to deliver. Since the adoption of agendas like EFA, MGD or the Lisbon¹³⁷³ goals it is increasingly explicit that education and training systems are expected to provide not only favourable growth prospects and contribute towards the transition to a knowledge-based economy and society but also towards combating social exclusion¹³⁷⁴. The instrumentalization of education for poverty reduction should have triggered questions about the quantity and quality of education necessary to help reduce poverty but such questions have been avoided¹³⁷⁵. Human rights safeguards for education encompass its quantity and quality and reach much further: all human rights apply in education and education should be designed so as to enhance human rights. These safeguards have been structured into 4-A scheme (requiring education to be available, accessible, acceptable and adaptable) by Tomasevski (2005)¹³⁷⁶ and are summarized for the ECEC field in the same extent.

The increasing attention to early education and care within the different policies is to be welcomed as the development of a high standard in the social areas is fundamental to the future economic and social progress. Availability and accessibility of services represent key factors of social justice and inclusion. Guaranteeing access to high-quality ECEC services, particularly for the most disadvantaged sections of the population, is one of the main challenges for any policy designed to integrate children into society from the earliest age. Accessibility can be gauged — and achieved — on the basis of diverse economic, geographical, social and cultural parameters. The impact of each of these factors is all the greater where supply is limited. In most countries, for example, childcare services for the youngest children — from birth to the age of 2 or 3 — are not universal; consequently, access priorities have been set. The general policies are often underpinned by financial measures. Preferential access for particular sections of society is also usually set on the basis of various criteria, which may be of a socio-economic, geographical or cultural character, trying to make services available for all. The policies, however, are thwarted by cultural and social barriers, such as a

¹³⁷³ ATKINSON, A. (2002): "Social inclusion and the European Union" *Journal of Common Market Studies* Vol. 40, n. 4, Pp. 625-643.

¹³⁷⁴ SOUTO OTERO, M. and McCOSHAN, A. (2005): *Study on Access to Education and Training. Final Report for the European Commission. Op. Cit.*, p. 26.

¹³⁷⁵ TOMASEVSKI, K. (2005): "Globalizing what: Education as a human right or as a traded service". *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 12, No. 1, winter 2005. Pp. 1-78.

¹³⁷⁶ TOMASEVSKI, K. (2006): *Human Rights Obligations in Education: The 4-A Scheme*. Nijmegen. Wolf Legal Publishers.

preference for maternal upbringing or a lack of familiarity with enrolment procedures; a disadvantage which is not easy to overcome and which can exclude certain groups if the systems are not adaptable to this variety. Similarly, the way in which centres operate, particularly their opening hours, can either broaden access — if they operate on a rota system — or limit it — as in the case of part-time opening —. Lastly, it is also worrying that the ECEC systems of many countries show a patchy design or are marked by many discontinuities and major transitions, disrupting children's social relationships with other children and the caregivers. Pre-primary education and childcare in most countries are provided in a complex mixed and segmented market, with several different types of care and education (such as centre-based care, home-based care, half-day or full-day care), different prices, different financing systems, different quality regulations, causing in many countries socially selective use that tends to reinforce existing disadvantages and thus, patchy systems reinforce tendencies of socially selective use¹³⁷⁷. There may be strong differences in quality in this mixed and segmented market where ECEC provision is not always acceptable and parents consider alternatives which are not always to the benefit of the child. In this vision, it is recognised that early years services will need to reconstruct themselves, not only as services for children but also as services for families. This requires the development of a different range of professional skills and expertise. Early years settings, and the practitioners within them, will need to continue to evolve so they can address the needs of adults as well as children, and operate in a more holistic, and ecological way. The actions that are taken are usually based on universal provision of ECEC accessible to all children.

Nevertheless, a diverse range of measures exist which arise from countries' different economic and social conditions, the extent of their social welfare system, and the degree to which their ECEC provision has developed. To this extent, it is imperative to issue a call for addressing ECEC policy within the CRC perspective so that commitment and political will turn symbolic commitments to children's rights into the reality. This ambitious target is being target through a range of substantial initiatives that need to be harmonized towards a European agendas' synchronization.

¹³⁷⁷ LESEMAN, P. (2002): *Early childhood education and care for the children from low-income or minority backgrounds*. Oslo, OECD.

THIRD PART: CONTEXTUALIZATION OF EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND CARE WITHIN THE EUROPEAN UNION.

There is no doubt that the global and globalized context in which we currently live acts as a framework where children's rights have more than ever become a dynamic issue. Like societies, the conception of the child is no longer static and neither is the perception of his/her wellbeing and rights, as we have been able to confirm following their evolution until the ratification of the UN Convention on the Rights of the Child during the past century. In fact, the CRC is the final result of a long process in the fight for preserving the life and the dignity of children that is still taking place, in the sense that it has been improved through later and different comments, and attempts to adapt to the particular cases and situations. Therefore, even though "the CRC is an unavoidable starting point for any discussion of the legal rights of children"¹³⁷⁸, we must remember the nature of the process that the CRC as an end result had.

Article 28 of the CRC recognizes the child's right to education, "with a view to achieving this right progressively" but when the Convention was written it did not specifically recognize the right to education in early childhood nor the inseparability of early childhood education and child care until its recent observation¹³⁷⁹. After the period of the CRC ratification, the role of government as a leader, facilitator and provider of services and programs has been challenged in favour of the marketplace, "the community" and individual families. These developments have created an environment in which "firm and demonstrable" commitment with ongoing forward movement does not occur and are — in certain quarters — hard to justify¹³⁸⁰. And if the spurts of progress that have occurred have been motivated at all by consideration of the Convention's Articles and processes, this has not been apparent. Indeed, it would be fair to say that the issue of early childhood education and child care as a children's right has not been addressed by governments at any level and that the Convention has played very little role if any in government's consideration of ECEC as a children entitlement. The

¹³⁷⁸ ARCHARD, D., (2007): "Children's Rights and Juvenile Justice". In HILL, M. LOCKYER, A., and STONE, F. (eds.): *Youth Justice and Child Protection*. London and Philadelphia. Jessica Kinglsey Publishers. Pp. 250-265.

¹³⁷⁹ COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD (CRC), UNITED NATIONS (2005): *CRC General Comment No. 7. Implementing Child Rights in Early Childhood*. 20 September 2006, CRC/C/GC/7/Rev.1, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/460bc5a62.html> (accessed 10 December 2009).

¹³⁸⁰ FRIENDLY, M. (2001): *The state of the world's children 2001: Early childhood*. Op. Cit., p. 29.

CRC “can be interpreted in different ways and with different consequences for children, parents and educators” — and, subsequently, for communities, regions and nations — so, “it is suggested that distinguishing between the interpretations is essential with regard of the pedagogy and education”¹³⁸¹. From our perspective, this is an “extensible” premise to any implementation of the CRC as one of its good uses for all the children can also turn against the best interests for some or all of them. That is exactly why one of the main conclusions from the following section could be: we are at the point, after globalizing the CRC principles from the founders to the rest of societies, that the need to localize the practices to implement the CRC has never been more acute.

Chapter 7: Progresses, challenges, and trends of Early Childhood Education and Care in the developed nations. Pp. 264-309.

Since the Convention on the Rights of the Child was introduced in 1990, there has been considerable debate and learning in the different governments about child. In the 1980s and 1990s, child care became a mainstream policy and program area in most industrialized nations and part of the social policy in many countries. Nowadays, in most industrialized countries considerably more preschool-age children attend early childhood programs than is the case for developing countries. Many children in most of the Western countries, ages 0-6 (especially all 3-6 year olds), attend good quality publicly funded early childhood education and care programs. However, there are a number of demographic trends that contributed to the need for ECEC or have implications for how it is delivered, and these include: A substantial increase in the labour participation rate of mothers of young children; a shrinking child population; intensified presence of visible minorities including immigrant people, especially in cities; a stubbornly high child poverty rate; and improved provisions for maternity and parental leave. Basically, now maternity and parental leaves are part of the context for ECEC programs as these determine when parents are likely to begin to need alternative care for very young children. Typically, in contrast to the 1970s or 1980s, women nowadays have a continuous attachment to the labour force throughout the childbearing years. A parallel trend — while not a demographic one — has been the growing expert and public

¹³⁸¹ ROOSE, R., and BOUVERNE-DE BIE, M. (2007): “Children's rights: a challenge for social work”. *International social work*, no. 51, vol. 1. Pp. 37-46.

appreciation of the importance of the early years and the role that early childhood education can play in enhancing child development and children's lives. For child care, perhaps the most important social and economic change in families is the shift from a single-breadwinner family model to one in which the expectation is that both fathers and mothers will be employed while their children are young. The employment patterns among mothers with young children have changed dramatically over the last quarter from the past century. At the same time, the increased prevalence of single-parent families with young children means that these factors have an even bigger impact on single mothers who are more likely to be poor, and, if employed, to have low-waged jobs that are more insecure with fewer benefits. It is also worth noting that not only are more children experiencing life in single parent families but they are doing so at increasingly younger ages¹³⁸². This underlines the importance of high quality ECEC during the very early years that are so critical for child development.

In addition to these demographic, social and economic elements, in the past 15 years, profuse child development research has reinforced ideas that were – until recently – new; that learning begins at birth, that young children learn through play, that development in the early years forms a platform for future success, and that early childhood education programs have an important role to play in how children develop. The strength of this research has convinced observers from diverse areas of interest such as economics, politics, and health to embrace the idea that high quality ECEC is the foundation for lifelong learning and fundamental for a prosperous society¹³⁸³. The change in terminology to “early childhood education and care” signals the growing acceptance of these ideas and also the related idea that early childhood education and child care are “inseparable”. In many European countries, ECEC was developed as a two-track system during the 19th century, with full-time day nurseries serving poor and ‘needy’ children of factory workers, and part-time nursery schools serving children of middle and upper-class families. The legacy of this division between ‘care’ and ‘education’ still persists in some countries and can

¹³⁸² MARCIL-GRATTON, N. and LE BOURDAIS, C. (1999): *Custody, Access and Child Support: Findings from the National Longitudinal Survey of Children and Youth*. Ottawa, Child Support Team, Department of Justice Canada Research Report CSR-1999-3E.

¹³⁸³ KAMERMAN, S., NEUMAN, M., WALDFOGEL, J., and BROOKS-GUNN, J. (2003): *Social policies, family types and child outcomes in selected OECD countries*. Paris. OECD, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, Organisation for Economic Co-operation & Development.

involve some risks like programmes not garnering enough political support to serve all eligible children or that quality remains inferior, and that children can be segregated according to income or some other “risk” factors. In this regard, studies such as OECD, examine the position of children from zero to six years and the education provision made for them, and enhance how participation in pre-primary education for children under 3s is often viewed separately from over threes as at this age the work-life balance of parents and well-being of the child are usually considered more important than the educational function. These studies integrate what is currently known from the research about the pedagogical quality, curriculum content, structural quality and overarching systems design of pre-primary education. They also present an overview of research into the effects of early childhood education and care for disadvantaged low income and ethnic minority children which suggest that the most effective intervention programmes involve intensive, early starting, child-focused, centre-based education together with strong parent involvement, parent education, programmed educational home activities and measures of family support, and it is also agreed that the training of staff responsible for educational activities in ECEC should be at the bachelor level of higher education and should be specialised.

However, today the idea that high quality ECEC should be viewed as educational, as it can play an important developmental role in early childhood, is well supported by research. There is an acknowledgement that the early years of a child’s life are formative in determining subsequent development and achievement, and a desire to ensure that all children have equal access to high quality early education and care. It has been also demonstrated unequivocally that access to childcare and early education improves the life chances of disadvantaged children. Thus, all over the world, and especially in the western countries, the rights of children are being used as arguments for the development of a network of provisions for young children¹³⁸⁴. The wide range of policy initiatives currently underway in the industrialized countries demonstrate that the governments have put the development of enhanced early years services at the heart of its agenda of change for children, families and the community. In addressing these social, economic and

¹³⁸⁴ URBAN, M. (2006): *Strategies for Change. Gesellschafts- und fachpolitische Strategien zur Reform des Systems frühkindlicher Bildung*. Halle. Bertelsmans Stiftung. P. 54.

educational themes the Governments are keen to make the links between policy areas in the public sector. It is attempting to approach issues such as poverty, unemployment, poor health, raising standards, under achievement in schools, social exclusion and life long learning as broad social problems which require 'joined up' solutions. Moreover, there is a common concern in all policy statements that the new early education and childcare initiatives should be made fully inclusive and meet the needs of parents and children from all social and ethnic groups within society. Whether the ECEC provision aims to be comprehensive, it should hold enough flexibility to respond to the demands of the children and the needs of their families. This involves conceiving services which are more complex concerning their organization and operation. As the Bernard van Leer Foundation framework document states, early childhood policies cannot be viewed in isolation from economic and social reforms, while interaction with different groups (respect for diversity) must be accompanied by real change in access to quality services¹³⁸⁵. However, early childhood institutions do not simply foster children's development and compensate for social or cultural discrimination.

In this vision, it is recognised that early years services will need to reconstruct themselves, not only as services for children but also as services for families. Delivering an adequate provision requires joint work and efforts by professionals from different disciplines at various points in the process of the intervention. Moreover, such interdisciplinary cooperation requires the development of a different range of professional skills and expertise and it implies the admission that not all the expertise belongs to the professionals. Early years settings, and the practitioners within them, will need to continue to evolve so they can address the needs of adults as well as children, and operate in a more holistic, and ecological way. This has enormous implications for the accommodation, training, resourcing and professional identity of those who work in the field of early childhood in order to possibly operate within this framework of partnership education.

Chapter 8: Progresses, challenges, and trends of Early Childhood Education and Care policy in the EU. Pp. 309-358.

¹³⁸⁵ VANDENBROECK, M. (2006): "Globalisation and privatisation. The impact on childcare policy and practice". *Working papers in Early Childhood Development* 38, january 2006. Bernard Van Leer Foundation. Pp. 1-34.

As is fairly well known, the systems in each European country differ considerably and this can be corroborated through the study of compared countries. Theoretical analysis of ECEC policy programmes generally supports the common division of countries into universalist (social democrat), residual (liberal economic), and social insurance (conservative) welfare regimes as originally formulated and further developed by Esping-Andersen¹³⁸⁶. The universalist welfare regime is known for its universal state support for families, high commitment to gender equality in work and care, and strong support for working parents. In the residual welfare regime, we find low support for families, and the few policies that do exist are mainly targeted at groups in the population with special needs. The state is not supposed to interfere in private matters, and there is wide support for market solutions. The social insurance regime is characterised by a medium level of support for families, mainly in the form of cash benefits that are often related to working status. This regime tends to support a traditional male breadwinner model, where the man works full-time and the woman is responsible for the domestic sphere. In addition, there may also be a fourth model comprising the southern European countries. This model is characterised by fragmentation along occupational lines, and by a combination of universal and private services and benefits. There is usually no national guaranteed statutory minimum income scheme¹³⁸⁷.

These groupings are often corresponded to regional country clusters. The Nordic countries are examples of the welfare regime. In the residual welfare regime UK, Australia, the United States, and Switzerland are found. Countries traditionally considered as belonging to the social insurance model include central European states (Germany, France, and the Netherlands). Spain is supposed to fit within the southern model; however there is an open debate around this connection still taking place. Although the main characteristics of the welfare regimes appear to persist, since the 1970s there seems to be some common response among countries to demographic changes and diversifying family forms, constrained budgets,

¹³⁸⁶ ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge. Polity Press. P. 80.

¹³⁸⁷ GAUTHIER, A. H. (2002): "Family policies in industrialized countries. Is there a convergence?" *Population*, vol. 57, no. 2, 2002. Pp. 5-30.

increasing EU coordination of policies, and global economic integration¹³⁸⁸. The demographic changes that have emerged with ageing populations and falling fertility rates seem to have become influential drivers of policy change with regard to the need to reconsider family policy and its role in helping men and women start families. Regarding the approach to ECEC, parental leave, and family policies there seems to be different models from those that encompass the full-employment paradigm and daycare used to be provided to the majority of children, to others where daycare services have been replaced by extended leave schemes¹³⁸⁹. Most countries within the EU are today promoting a model that presupposes a new understanding of optimal ways of sharing paid work and care work, not only between state, market, and family, but also between men and women. The adult worker model has accentuated the need to promote policies that can help men and women balance work and family life. Also, among all these models, there seems to be more attention to children overall, but the investments focus mainly on children as future workers, ensuring that they acquire the skills and competencies they will need on the job market, or as Lewis phrases it, more in their “ability of becoming than being”¹³⁹⁰. Thus, all this has not resulted in full convergence among different countries’ national ECEC and family policies, but there has been a general increase in public support for working parents across countries to reconcile their family life.

Many current conceptions of ECEC have shifted more emphasis to the child’s needs and rights from the needs and rights of parents (or mothers) as drivers of public policy although both emphases remain important. There has also been a greater focus on children’s outcomes and investments in the services provided to them. It is acknowledged by EU Governments that the increasing benefits for the wealthier strata of people have been to the disadvantage of other groups who are excluded from participation. This chapter identifies and discusses contribution of the CRC’s Articles to conceptualizing ECEC as an issue of children’s rights in the UE. It also aims to consider when States Parties’ approaches to public support are most

¹³⁸⁸ GAUTHIER, A. H. (2002): “Family Policies in Industrialized Countries: Is There Convergence?”. *Population* no. 57, vol. 3. Pp. 447-474.

¹³⁸⁹ ROSTGAARD, T. (2004): *Family Support Policy in Central and Eastern Europe – A Decade and a Half of Transition*. Synthesis Report. Paris. The Council of Europe and UNESCO.

¹³⁹⁰ LEWIS, J. (2008): “Gender and Welfare State Change”. In LEIBFRIED, S. and MAU, S., (eds.): EDWARD, E.: *Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction*. UK. Cheltenham. P. 10.

directly concerned for ECEC and how they should fulfil its responsibility for ensuring that commitment to children's rights are met within the European level.

The importance of early childhood care and education has been increasingly recognized at the state level in the European countries, where public funding of pre-primary education programmes is catching on. Moreover, at the EU level, the responsibility of Europe for its children were settled in the specific objectives and targets for the development of services for young children of the *Council Recommendation on Child Care* (1992), by the Council of Ministers of the European Parliament, and the 40 quality targets developed by the European Commission Network on Childcare (1996) for implementing the Council Recommendation. These 40 quality targets in services for young children were organised into nine blocks: policy, finance, level and type of services, education, ratios, staff employment and education, environment and health, parent and community, and performance. The Network argued these targets were achievable within a ten-year period but currently this aim is still far from being fulfilled, especially concerning to guarantee equitable access to ECEC for vulnerable groups. Concerning children from vulnerable groups the targets settled:

Number 14. All services should positively assert the value of diversity and make provision both for children and adults which acknowledges and supports diversity of language, ethnicity, religion, gender and disability and challenges stereotypes.

Number 15. All children with disabilities should have right of access to the same services as other children with appropriate staffing assistance and specialist help.

Increasingly, European countries are expanding provision toward universal access but are also striving for equitable access, what means quality, affordable ECEC that meets the diverse needs of children and families, especially of children who most need support. Accessibility has a number of dimensions including¹³⁹¹: Availability in all areas, affordability, length of operation, flexibility and availability for different age groups and for children with special needs. Access to and development of ECEC provision is shaped, in part, by the starting age of compulsory schooling. Currently some debate exists concerning the appropriate age

¹³⁹¹ OECD (2001): *Starting strong I: Early Childhood Education and Care. Op. Cit.*, p. 23.

for children to start primary school¹³⁹². Most European countries have recognised the governmental role in expanding access toward full coverage of the 3-to 6-year old group, giving children the possibility to benefit at least two years of high quality ECEC as a strategy to promote equality of educational opportunity, prior to starting compulsory schooling. In some countries, lowering the compulsory school age or making the last year of ECEC compulsory have been explored as a strategy to ensure that all children have similar educational opportunities prior to beginning formal schooling. In this way, the expansion and improvement of education and quality education and care in early childhood have been recognized as one of the fundamental priorities to make current educative systems on a global scale real. It is posed like this in the current context of the *Common objectives of educative systems in the European Union*, which were formulated in the European Council of Stockholm (2001) and Barcelona (2002), and in the specific aims of the included European educative systems. In this line, the last strategic framework for a European cooperation in education and training recalls for a quality and inclusive ECEC¹³⁹³.

Chapter 9: Situation of Early Childhood and ECEC in Europe. Pp. 358-411.

Social exclusion has become one of the important themes in contemporary social policy debates in Europe. Thus, the Lisbon Strategy did not establish competitiveness as the sole strategic objective for Europe. It also emphasised social inclusion reflecting on what education and training systems are expected to deliver. Since Lisbon it is increasingly explicit that education and training systems are expected to deliver not only favourable growth prospects and contribute towards the transition to a knowledge-based economy and society but also towards combating social exclusion. Indeed, it may be that the lasting contribution of the Lisbon Council will be this coupling of “greater social cohesion” with the economic objectives that had dominated the EU agenda of the previous decade¹³⁹⁴.

¹³⁹² NEUMAN, M. J. (2000): *Hand in hand: Improving the links between ECEC and school in OECD countries*. Paris. OECD.

¹³⁹³ EUROPEAN COMMISSION (2008): “An updated strategic framework for European cooperation in education and training”. Communication from the Commission, COM (865), 16 December 2008. P. 4.

¹³⁹⁴ ATKINSON, A. (2002): “Social inclusion and the European Union”. *Journal of Common Market Studies* Vol. 40. n. 4. Pp. 625-643.

Nevertheless, no economic policies are ‘child-neutral’. Over the past 20 years, the EU has witnessed a growth in child poverty in almost every country and the proportion of public expenditure on children has diminished¹³⁹⁵. These trends are profoundly damaging in their immediate and long-term impact not only on children themselves but also on the future well-being of Europe. The absence of proper consideration of these policies on children constitutes a form of indirect discrimination and its impact is also discriminatory. This is the result of the failure to give active consideration to the potential impact of proposed economic EU policies on children. Systematic results extracted over the last decade from EUROSTAT data¹³⁹⁶ indicate that 20% of the children living in the EU have to deal with social exclusion and, consequently, this group of children constitutes one of the most vulnerable population groups in the EU. So far EU policy and action have paid less attention to the interests of children than to the interests of other disadvantaged groups. Furthermore, although the new Treaty of Amsterdam ‘non-discrimination’ Article covers age (and therefore should cover children), there is a likelihood that children’s interests will remain invisible unless specific attention is directed at meeting them¹³⁹⁷. Also, in spite of the remarkable fact that forty-five European states¹³⁹⁸ have ratified the UN Convention on the Rights of the Child (1989) there are still several forms of discrimination against certain groups of children¹³⁹⁹:

- Poor children are disproportionately vulnerable to accidents, poor health, low educational attainment, and social exclusion: across the EU, one fifth of the children live in poor households with a household income of below 50% of the average in their country; research indicates a continuing link between child poverty and ill-health and overall improvements mask significant variations between regions and between socio-economic groups within the EU. An

¹³⁹⁵ VLEMINCKX, K. and SMEEDING, T. M. (eds.) (2001): *Child Well-being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations: What do we know?* UK, The Policy Press.

¹³⁹⁶ EUROSTAT: *Distribución de rentas y pobreza en la UE de los 12*. In SAVE THE CHILDREN (2000): *Infancia y economía en la Unión Europea. Hacia políticas favorables para la infancia*. Save the Children Spain in the name of the International Save the Children Alliance European Group.

¹³⁹⁷ EURONET (2002): *Challenging Discrimination against children in EU*. European Children’s Network: <http://www.europeanchildrensnetwork.org/Documents> (Visited in May 2006).

¹³⁹⁸ KILKELLY, U. (2005): “Strengthening the Framework for Enforcing Childre’s Rights: An International Approach” in ENSALACO, M. & MAJKA, L. C.: *Children’s Human Rights*. Oxford, Rauman & Littlefield Publishers, INC.

¹³⁹⁹ EURONET (2001): *Including Children? Developing a coherent approach to child poverty and social exclusion across Europe*. European Children’s Network: <http://www.europeanchildrensnetwork.org/Documents> (Visited in April 2006).

unknown number of children and young people live on the streets, and they appear to represent a growing proportion of the total homeless population.

- Ethnic minority children experience racism and discrimination in every EU country. A range of awareness initiatives across Europe were launched during the European Year Against Racism (1997), but, despite the fact that some of these activities are likely to have positive indirect consequences for children, again an explicit 'children's perspective' is lacking in these initiatives.

- Non-nationals often lack equal entitlement to education, health care, housing and social security benefits. Protection should not be restricted to those with legal citizenship: aliens, refugees, asylum seekers, stateless children and children of illegal immigrants are all entitled to equal respect for their rights. Affirmative action to protect the rights of particularly vulnerable children, such as refugee or asylum seeking children or those from ethnic minorities, is justified, provided that it is demonstrably in the best interests of those children¹⁴⁰⁰. Moreover, children in penal institutions are at enhanced risk of bullying, self-harm and poor educational opportunities.

- Disabled children are both formally and informally excluded from many aspects of life taken for granted by other members of society. Although there have been some initiatives (HELIOS I, HELIOS II Programmes, European Disability Forum, etc.) that have had an indirect positive impact on children, the interests of disabled children have received no specific consideration by the EU.

Many children within the EU live under one or some (multiple discrimination) of these forms of discrimination and the impact of this situation on them can be highly damaging. Children in groups facing social exclusion often encounter particular obstacles in gaining access to rights which should be available to all citizens, for instance like education. Many children within these groups also face significant degrees of discrimination, harassment and even violence on a regular basis. Because of their rapid rate of physical, mental, emotional and social

¹⁴⁰⁰ HODGKIN, R. and NEWELL, P. (1998): *Article 2, Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*. UNICEF, New York.

development, children are more vulnerable than adults to the effects of social exclusion. There is evidence across the EU to suggest that social exclusion affects directly the ability of many children to take up educational opportunities, especially those from the different disadvantaged groups (e.g. ethnic minority children, traveller children, refugee children)¹⁴⁰¹.

Recognition of the invisibility and consequent discrimination against children has been made by the Council of Europe. In its European Strategy for Children, adopted by the Parliamentary Assembly in 1996, it acknowledged not only that the rights of children are far from being a reality in most European countries, but that there was a clear role for the Council of Europe in facilitating states' compliance with the commitments entered into under the Convention on the Rights of the Child. The setting up of a new anti-discrimination budget line is a positive step which should be used to develop initiatives in relation to children. Already the Commission has issued a call for preparatory action in the field of social exclusion. However, although this budget line will cover initiatives to support children as well as other groups, the available funding is insufficient to tackle the widespread and diverse problems of poverty and social exclusion faced by children in the EU. In this sense, we have been able to corroborate that, even the value of using the CRC as a tool to interpret other treaties — like, for instance in the case of the EU, the European Convention on Human Rights (ECHR) — for implementing its principles and provisions into domestic law, the “black holes” of legislation are real in the field of concrete practices. Furthermore, a great majority of the states have ratified the CRC, still several forms of discrimination against certain groups of children persist within the EU context. Hence, there is a “need of an advocacy with and for all children based on a comprehensive understanding of the CRC (...) to encourage governments not only to ratify the Convention, but to take necessary measures to implement it effectively”¹⁴⁰². Policies need to be conceived from a multidisciplinary perspective and be coordinated in order to guarantee the rights of the children; furthermore policies need to promote cooperation between the different stakeholders where children themselves need to be considered at all the levels of implementation.

¹⁴⁰¹ EURONET (1999): *A Children's Policy for 21st Century: First Steps*. European Children's Network: <http://www.europeanchildrensnetwork.org/Documents> (Visited in September 2005).

¹⁴⁰² RUXTON, S. (2005): *What about us? Children's Rights in the European Union. Next Steps*. EURONET. P. 136. <http://www.euronet.org> (Visited in november de 2006).

This chapter let us also focus on how the access to pre-primary education in the EU as a main part of ECEC provision in Europe. Access — the ease with which parents obtain a place in an ECEC program for their children — and coverage — the percent of children enrolled in ECEC programs — are clearly important indicators of a country's commitment to young children, and follow a fairly consistent pattern. The trend in all countries is aiming to give all children at least two years of free publicly-funded provision before beginning compulsory schooling. Therefore, countries are trying to develop more flexible and diverse arrangements and also, at the same time, strategies to include children in need of special support such as children from low income families¹⁴⁰³, children with special educational needs children from ethnic, cultural and linguistic minorities. Since the 1960s, participation in pre-primary education has increased in the majority of EU countries¹⁴⁰⁴. The gross enrolments from most EU countries are ahead of international competitors. However, even the access still varies widely across Europe, in several countries participation by four year olds is almost universal, whereas in a minority less than 50% of children in this age group access pre-primary education¹⁴⁰⁵. Balances since Lisbon (2000) are difficult to establish, since data is not always available but looking at trends since 1995 it is evident that gross enrolments have increased in the majority of EU countries. This trend is more pronounced in the New Member States and Candidate countries, which could be expected given their starting situation in 1995 — with lower gross enrolment rates than the old EU-15 and EEA countries —. Whereas most EU-15 countries were around an 80% gross enrolment rate or above in 1995, most New Member States and Candidate countries clustered around the 60% mark increasing substantially in the past decade¹⁴⁰⁶.

All countries in Europe offer nowadays some form of early programmes for children before the start of compulsory schooling which are at least partly publicly financed. Yet, the age at which children may access these programmes, the extent to

¹⁴⁰³ OECD (2001): *Starting strong I: Early Childhood Education and Care. Op. Cit.*, p. 33.

¹⁴⁰⁴ EURYDICE (1995): *Pre-school education in European Union: Current Thinking and Provision*. Brussels. EURYDICE.

¹⁴⁰⁵ SOUTO OTERO, M. and McCOSHAN, A. (2005): *Study on Access to Education and Training. Final Report for the European Commission. Op. Cit.*, p. 21.

¹⁴⁰⁶ EUROPEAN COMMISSION CHILDCARE NETWORK (1996): *A Review of Services for Young Children in the European Union 1990-1995*. EC Childcare Network. Brussels.

which programmes meet the existing demand, as well as the nature of early education and care provision are subject to significant cross-national or even cross-regional differences. Without exception, every country in Europe has set up some form of publicly subsidised and accredited early childhood education and care for children below the age of compulsory schooling. Thus, the differences lie in the organisational forms, the competent authorities and the age at which children may access this type of provision. In many countries public authorities offer subsidised places from a very early age, often from the end of statutory maternity leave. However, this does not necessarily mean that demand for these places is fully met as it can be confirmed through the last part of this work. Research shows that models and systems of early childhood education and care differ vastly in terms of coverage, intensity, quality and probably impact on equality.

FOURTH PART: COMPARATIVE RESEARCH ON EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND CARE IN SWEDEN, UNITED KINGDOM (ENGLAND) AND SPAIN.

This part of the study explores the available cross-national data and national policies on early childhood education and care in three European countries to construct a scene-setting chapter presenting statistical data on relevant demographic characteristics of European children's life; a comparative analysis of policy measures in ECEC based on information collected using different sets of indicators such as the OECD Family Database or Eurydice Network, otherwise, data from other cross-national databases have been included. The indicators have been selected according to their importance and relevance for three overall policy goals: child wellbeing, ECEC equality, and balancing work and family life with children's rights. The framework provides a set of cross-nationally comparable indicators on contexts, policy measures, and outcomes, organised on a systematic basis. The choice of these indicators does not reflect the idea that there is a direct statistical causal relationship between context, policy measures, and outcomes as this would require much more extensive statistical testing. The study addresses the general issues regarding the ECEC along with efforts to improve efficiency and equality in education. The emphasis is placed on policies geared specifically for at risk children and with special educational needs due to disadvantages stemming mainly from socio-economic, cultural and/or language factors, and organic

disabilities and/or illness. However, the framework does not present information on a number of important indicators to be taken into consideration when assessing policy settings, leaving open to future investigation the establishment of relationships.

Nevertheless, we are aware of the fact that even a non-weighted summary score of various indicators implicitly assumes that all measures have the same weight. In this respect, our approach can be considered as “normative” as well. In order to cope with the great variety of available indicators, the following search strategy was used: the primary data source for this exercise is the indicators of the current OECD Family Database. In the case that no information was available or in the case of missing information for some countries, further efforts were made to find other sources offering appropriate information. The aim has been enhancing equality in ECEC and well-being for young children. It considers the social environment in which children grow, compares child well-being outcomes and investigates policy-focussed measures for young children across different dimensions. This section of the work provides an introduction to the major priorities and policy concerns of the Swedish, English and Spanish Governments in relation to ECEC. It explores key themes in policy which derive from the wider social, economic and educational concerns of the Governments and identify how these are influencing the course of ECEC development in the different countries. These themes will be further explored and compared in the last chapter of the work, which will focus on how the Governments, and the early childhood profession, have responded to these concerns in their approaches to ECEC and the policy initiatives which are currently being implemented. The policy measure indicators presented in the study cover family policies, leave schemes, and early childhood education and care measures. In this way it provides a summary illustration of national ECEC (policy) situations. On the one hand, our approach combines former approaches by looking at outcomes and by looking at available data. Improving a policy performance ideally starts with the measurement of its effects while accounting for the context in which it operates. This set of indicators of context and outcomes as well as policy dimensions should preferably also be comparable if a country wants to assess whether the aim of ensuring child well-being is achieved and see where it stands relative to other countries.

Chapter 10: Early Childhood Education and Care in Sweden. Pp. 418-487.

The Scandinavian experience supports the view that once parents have a service they value it such, the state is regarded as the parents' partner in child-rearing, bringing to a decrease in the role of private provision. Publicly funded day care is seen as a right in Sweden, even though no specific definition is given. General standards are set at central level in the form of overarching rules and recommendations on ECEC, but the responsibility for their implementation rests with the local level. However, the Education Act (1997) states that: "Pre-schooling and welfare for school children shall be based on the needs of each child. Children who for physical, mental or other reasons need special support in their development shall be given the care their special needs demand"¹⁴⁰⁷. In the Swedish ECEC, children in need of special support may include those with psycho-social or other problems, such as difficulty in concentrating, who have special rights in the childcare system. Sweden pays special attention to the language process for children of the entire 0/1-6 age group. Otherwise special targeted policies for specific groups of children in pre-school activities are rare.

Thus, equality problems can be divided into two parts. Firstly, there must be a certain amount of difference between individuals, and secondly, this difference must not be correlated to gender, social background, ethnicity and the like. The Nordic Welfare Model focuses strongly on equality and its ambitions have also survived both globalization and economic crises. However, even if the Nordic Welfare Model is a success story in the issue of equality, the Swedish educational system has its own share of inequity. If we consider the first aspect here, we can see that the Swedish education system seems to function reasonably well in most cases but there is, however, an area where there is cause for concern, namely the uniformity. A previous objective for the Swedish education system has been as an 'equalizer' – diminishing the differences children bring with them into the system. There is proof that this objective has been fulfilled since, internationally speaking, Sweden has very little variation in pupil attainment and there is little correlation between attainment and social background regardless of how these parameters are

¹⁴⁰⁷ SFS: *Lag om ändring i skollagen (Law on Change of the Education Act)*. Svensk författningssamling (SFS), (Government Bill No. 1212), Ministry of Education 1997.

measured. There has also been a trend towards less inequality in educational opportunity since the mid-1990s. It is worth pointing out here that this has occurred despite the rise of inequalities in many other areas of society and therefore the Swedish education policy has been relatively successful. But although there is more equality in Sweden than many other countries, this does not mean to say that there are not inequalities. Social background still has a considerable impact on both study results (attainment) and choice of subjects. And there is evidence indicating that the relatively equal outcome of Swedish schools depends just as much on the relative equality that pervades the society at large as on the education system in itself. On the other hand, there is little doubt that Sweden's coherent education system and generous student support have also played a positive role. It will be an important task to highlight the next steps in reducing inequality in educational opportunity, especially since economic capital seems to play much less of a role than social and cultural capital¹⁴⁰⁸. Differences in the latter are probably more difficult to equalize.

Chapter 11: Early Childhood Education and Care in England. Pp. 487-569.

In the UK, childcare has historically been viewed as a private matter. Until recently, most publicly funded centres were meant for children at risk. Current UK Government policies, particularly in relation to early childhood education and care, and family and work policies reflect an awareness of these issues and indicate a significant desire to ensure that the inequities which have increased over the last two decades are addressed in current educational, social, economic, health and welfare initiatives in a comprehensive and integrated manner. The elected Government in May 1997 brought in a whole range of reforms addressing early childhood, the family and the world of work, and also substantiated investment in ECEC services. This political commitment marks the UK's first fully coordinated attempt to bring all the elements of a disparate and diverse system together for the benefit of children, families, employers and communities. Since this change in May 1997, there has been unprecedented attention and resources devoted to the expansion and enhancement of ECEC services in the UK. This commitment at policy level has been operationalised in a wide range of initiatives, which have brought in a period

¹⁴⁰⁸ MINISTRY OF EDUCATION AND RESEARCH (2008): *The Development of Education. National Report of Sweden*. Stockholm. Ministry of Education and Research. P. 19.

of radical and far reaching restructuring of early childhood services. UK provision, which began from a low base, is now benefiting from significant public funding and a radical reform of policy. As part of this aim there is now universal state-funded preschool provision for all three and four year olds. Moreover, there is a concern in all policy statements the ECEC initiatives should be made fully inclusive and meet the needs of families and children from all vulnerable groups within society.

The overarching characteristic of the British ECEC is its diversity and complexity, as a result of the historical evolution of the services, which have developed over time with no overall national or comprehensive strategy. There is one other complexity in describing England's current provision which is developing slightly different systems for ECEC, a process which will gain greater impetus from the recent measures devolving greater political autonomy. There has been UK Government legislation related to provision for young children since the middle of the last century, but until recently this legislation has been spasmodic. Over time, the absence of a nationally coordinated ECEC policy had created a wide range of different systems of provision under different authorities and regulations. This diversity and complexity has made concise explanations to an international audience not familiar with the UK ECEC system. However, it is not only the description of a historically complex system which has been difficult to outline. In the last years the UK Government has sought to remedy the inherited situation with a substantial and unprecedented range of policy initiatives. Over the past four or five years there has been a growing recognition of the value of high quality early education for all children by governments. In the midst of these new and rapid changes, this review has attempted to capture their width, significance and impact. In short, due to recent developments in early education provision, the existing situation in the UK reveals relatively high levels of publicly funded early education for 3 - 5 year olds. However, there is little educational support for children under 3 years, unless the child has been identified as having special needs, so progress is being made, but there is still a long way to go. In addition, emerging UK evidence on the increasing disaffection and exclusion of certain groups in society and the continued rise in child poverty and ill health have added impetus to the Government's commitment to invest in social, health and educational policy.

Chapter 12: Early Childhood Education and Care in Spain. Pp. 569-653.

In the last few years the growing demand for pre-primary education has grown sharply. The factors that have influenced this increase the most have been the rise in the female activity rate, the changes in the structure of families (weakening family networks) and the increase, since the beginning of the century, of fertility due to the arrival of the immigrant population and a slight recovery of the fertility of the native Spanish population¹⁴⁰⁹. The increase in the demand for pre-primary education has created a significant deficit of quality public places, due as much to a real increase in the number of children schooled as the progressive regularisation of the pre-primary educational institutions. This deficit not only causes losses of economic efficiency but also equality problems. ECEC provision for children under three is distributed very irregularly over Spain, depending not only on the Autonomous Community of residence, but also on the level of intervention of the exact municipality of residence. The losses of efficiency are generated by the difficulty that mothers have in staying in the active population and also by not achieving the probable greater economic performance of children attended to in educational institutions.

The losses in equity are related to the fact that early exclusion from the education service affects mothers with low incomes and their children (who lose later educational opportunities) more seriously¹⁴¹⁰. The institutions maintained with public funds (of public or private ownership) are cost-free at the compulsory 6-16 years stage, and the pre-primary education stage from 3-6 years (since the LOCE, 2002). The Autonomous Communities receive, since 2005, financing to cover the cost-free status of pre-primary education; the decision concerning how to finance this level of education (through public institutions or agreements with private schools) falls on the Autonomous Communities¹⁴¹¹. Thus, the main barrier to access pre-primary education, until its cost-free status (between 3 and 5 years) was economic. Institutional barriers to pre-primary education have not had significant

¹⁴⁰⁹ CALERO, J. (2005): *Equity in Education Thematic Review: Spain Country Analytical Report*. Paris. OECD, abril 2005. Pp. 23-25.

¹⁴¹⁰ GONZÁLEZ, M. J. (2005): "Where do I leave my baby? The use of childcare services in Spain". Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.

¹⁴¹¹ CALERO, J. (2005): *Equity in Education Thematic Review: Spain Country Analytical Report*. Op. Cit., pp. 30-32.

effects: access practices to public or subsidised institutions (although these differ to a great extent between Autonomous Communities and between municipalities) have tended to favour low income groups and priority is also given to working parents. Hence, for the first cycle of pre-primary education, both the Ministry of Education and the Autonomous Communities offer grants and aid to help families meet the cost of private provision, as the publicly funded places do not meet the existing demand. The objective is to increase publicly funded places for children aged 0 to 3 at a rate of 2 % a year, until demand is fully met. The sharp distinction between younger and older children has differentiated effects regarding capacity planning, demand and even the fees required from the parents of children under and above 3 years old. In Spain, pre-primary education (*educación infantil*) constitutes the first level of the Spanish education system, but the first phase depends mostly on municipalities' funds. It has already been seen, how economic differences greatly affect access to infant care, nevertheless this inequity means a serious difficulty for participation in the labour market for mothers with lower incomes, who are exactly those who most need to obtain a wage. The emphasis here is thus on supporting parents who are in employment, although there is an awareness that the under 3s particularly suffer a lack of access to appropriate services. In coming years, the economic barriers will continue to be determining for the 0 to 3 years stage, as the public network of quality institutions for these children constitutes the weakness and, therefore, a relevant point in the patterns of educational inequity in Spain.

There do not exist in Spain any specific national programmes to facilitate access to pre-primary education for children from disadvantaged socio-economic backgrounds, even this is considered an especially effective educational investment, as far as ECEC at an early age (0-3 years) stimulates better results and it reduces school failure in the future, eventhough this positive effect is not observed for pupils who have only attended pre-primary education for a maximum of one year¹⁴¹². However, this emphasis on pre-primary education as an element in the prevention of inequities is reintegrating the 0-3 years period into the education system.

¹⁴¹² GONZÁLEZ, M. J. (2004): "La escolarización de la primera infancia en España: desequilibrios territoriales y socioeconómicos en el acceso a los servicios". In V. NAVARRO (coord.): *El Estado del Bienestar en España*. Tecnos, Madrid.

Chapter 13: Comparative Study on Early Childhood Education and Care in Sweden, England and Spain. Pp. 653-680.

The work has reviewed the political and social context for child care, putting this in a historical context the current child care situation by discussing the indicators that pertain to early childhood, to conclude how has been taken in the three countries the issue of children's right to early childhood education and care. A certain adaptation has taken place, especially following the Lisbon Strategy for Growth and Jobs, reflecting the desire to tap the female labour reserve, as mentioned in previous chapters of this work, but the institutional design of services for young children still in many ways also reflects this fundamental difference in objectives in terms of funding, organisation and provision. Arrangements included under ECEC services may thus vary and be termed in different ways from one country and to another, as well as they serve the same age groups. Family daycare is another way of providing for children but there is different regulation between the three countries, and offer rather in part-time or full-time basis; moreover, in England play groups provide care for children without parental supervision. Thus, the starting age for ECEC provision varies widely across the three compared countries, even though in most countries the ECEC is available from birth (in practice from around three months). ECEC services also differ from one country to the next in whether they are under the auspices of the Ministry of Education or the Ministry of Welfare. Until recently, comparative analyses of ECEC services concentrated mainly on educational services for children three and over, where some similarity across systems could be found. This, however, led to underestimating provisions for the under-three-year olds — for whom extensive services are provided in Sweden, for instance — and also ignored services provided under the Ministries of Welfare.

Today, most comparative indicators also take into account provisions under the auspices of these Ministries, but to harmonize data is not an easy task. In this regard, observation of models for blended ECEC services in countries such as Sweden and Spain has contributed to this contemporary understanding. It is important to note though that the idea of blended early child education and child care should not be seen as suggesting that early childhood programs should be didactic or teacher driven or that "school readiness" is necessarily the sole legitimate goal for children. As represents the ideas underlying this concept, it concerns "the development of the child through active

involvement with the environment and others by exploring, questioning, experimenting and debating”¹⁴¹³. The research evidence appears to support that is highly probable that the quality of ECEC services is more consistent and better on average in Sweden and Spain, which have developed a national system of publicly funded and relatively well resourced services, than in UK where no central system of quality evaluation existed. Furthermore, countries do not follow the same path in the way that they have researched ECEC and children’s development, hence Sweden and UK have similar and considerable traditions on research whereas Spain has a tradition in pedagogical research that is largely limited considering the childcare experience with little work incorporating child outcomes.

The universal right to access for the youngest age is clearly recognised in the countries that have the unitary model. Sweden and Spain adopted a comprehensive approach to ECEC which is realized through unitary settings. In Sweden, municipalities are required to offer pre-schooling to all children from the age of one until they begin the voluntary pre-school class or the obligatory compulsory school. This is relevant when parents work or study or if the child himself needs pre-schooling. Places must be offered without undue delay, usually within three to four months of receipt of the application by the family. Local authorities almost always manage pre-school programmes within the public sector. Whereas the Scandinavian country managed to combine generous day care facilities and parental leave, the other two European countries still fail to respond similarly and most children between 0 and 3 years receive private day care, mostly from relatives and private nurseries. Traditional ideas about the role of extended family and childminding schemes are still revered yet they are coming into conflict with the realities of modern life where high levels of employment, including maternal employment are normative. In the United Kingdom, there is no accredited and (at least partially) subsidised provision for the youngest children (under-3s) by central government. Government-funded early education places are only available from the age of three, with some additional targeted funding available for younger children. A central policy goal is that disadvantaged children participate in early childhood education from the age of two. However, government policy aims to bring the age ranges 0-3 and 3-5 together to provide a more integrated early-learning

¹⁴¹³ MOSS, P. (2004): “Setting the scene: A vision of universal children’s spaces”. DAYCARE TRUST. (Ed.) *A new era for universal child care?* London. Daycare Trust. Pp. 19–28. P. 19.

framework. For this reason, in England the new Early Years Foundation Stage, introduced from September 2008, will promote an integrated approach to care and education and form a single framework of curricular requirements and teacher training from birth to the age of five. In countries that have the mixed system like Spain, children may attend settings which either follow the single phase model or settings structured according to age. In Spain, unitary settings (providing for children aged 0 to 6 years) exist alongside settings organised in two phases according to age; the first phase for children 0 to 3 years and the second phase for children of 3 to 6 years. Most of the provision is either public or grant-aided and the Autonomous Communities have a duty to ensure that families have access to the provision of their choice. There is a large regional variation reflecting the high level of autonomy of regional governments, with some Autonomous Communities providing extensive publicly funded childcare, but, overall, private provision predominates.

Nevertheless, there makes a big difference whether or not the ECEC system is supported by social policies rather than being only developed by private stakeholders or the operation of the market. The need to ensure access for all children and families to enhanced early years services permeates current policy development and is evident in a number of key themes in the current policy. It has also become clear from international data that policies which aim to integrate and coordinate educational, social and health initiatives are likely to be more effective and wide-ranging in their impact, particularly when one ministry is given the leadership, monitoring and evaluative role. Given this evidence, the Government's commitment should head towards the development of early childhood services which integrate a range of services, including education, care, health, adult training and family support. All these initiatives presented are encouraging in the way that they demonstrate awareness amongst policy makers of the importance of this age educationally and, more specifically, its importance in countering social inequality and poor educational outcomes. They can attest to a political will to promote the participation of children under three from families at risk in ECEC. From now on, the questions that must be raised relate to the effectiveness of initiatives, that is, which ones really work and deliver the required results? However, the three countries mention procedures for evaluating government policies encouraging access of the youngest children or give their results. Although national statistics for under-3s are available for some countries, they do not have the same degree of standardisation as the international

databases compiled by Eurostat and are therefore not entirely comparable. In particular, they cover different reference years (from 2004 to 2006). For these reasons participation rates for the under-3s are illustrated and are therefore provided as an indication only.

Historically, in many countries, education programmes for 3-year-olds have mainly served as child care facilities for parents (particularly women) who have not wanted to interrupt their careers when they have young children. Although childminding is still one of the central functions of ECEC, the educational purpose is getting progressively more recognition. Moreover, there seems to be no straightforward link between participation rates of 3-year-olds at pre-primary education and the employment rate of mothers of 3-year-olds in the three countries. Thus, it seems that whatever the employment circumstances, parents increasingly enrol their children in pre-primary education. They support the view that education and care are inseparable and want to develop a more comprehensive support structure around children and families which can meet a wide range of needs. In all the cases, there are no special admission requirements for pre-primary education organised either in day-care or in schools. However, it is important to note that in some occasions demand for outstrips supply, like it is the situation of the waiting lists that hinder access to early childhood education and care in England¹⁴¹⁴. Hence, in the countries where pupil admissions to publicly funded establishments is limited by the number of places available, institutions typically make use of some form of admissions criteria. For example: selecting with any special pedagogical or social needs, on the basis of social and financial criteria or on the basis of families coming from disadvantaged areas, by age group, etc. Over the past 10 years, all the countries studied have also introduced new policies and innovative programmes to reach all geographical areas. Small villages are often being grouped together into consortia or inter-municipal nursery schools to ensure a better management of the services and an efficient use of available resources. Apart from using various types of admissions criteria, England has introduced special programmes such as *Sure Start* aimed at children from lower socio-economic groups to ensure provision is available for those who need it the most. The Spanish authorities have established a significant number of new pre-primary schools in urban areas as well, mainly because of the growing number of immigrants concentrated in these districts.

¹⁴¹⁴ EUROPEAN AGENCY FOR DEVELOPMENT IN SPECIAL NEEDS EDUCATION (2003): *Special Needs Education in Europe –Thematic Publication*. Brussels, EURYDICE.

Summarizing, where pre-primary education is a statutory right the country has committed to provide a guaranteed place for each child, and admission to pre-primary education is assured, like in Sweden. Where the negative relationship between pre-primary rates of enrolment and statutory right states, it may be driven by the fact that pre-primary education is normally a statutory right for children of only certain age groups¹⁴¹⁵. Even so, Spain displays a situation where all children of preschool age are engaged in pre-primary education on a fulltime basis, while in the other two countries pre-primary education as a statutory right has been introduced precisely for a certain amount of hours, and in England to address low levels of pre-primary education¹⁴¹⁶.

As a general rule, most of the countries in the EU extend the right to education for all children of compulsory school age, giving equal access to school services and the same rights to financial assistance, but those children whose residence status is irregular. In contrast, a few countries encourage access to education for immigrant children who are not yet of compulsory school age¹⁴¹⁷. Spain and UK (England) take the clearest stance in this respect because there is a legal obligation to provide sufficient places in pre-primary education for non-Spanish resident and 'eligible' children (all 3 and 4 year olds resident in the area of Scotland and all 4 year olds in England and Wales) respectively. In Sweden, foreign children may not be discriminated with respect to admission to nursery schools, and pre-school children who do not have Swedish as their mother tongue are given support with the perspective of learning those languages before starting compulsory school. About this last measure, the survey from OECD *Where Immigrant students succeed* emphasized that many of the countries with high levels of immigration, the performance of second generation immigrant children is much closer to that of native children and close to the national average, suggesting that public policy can make a difference. Moreover, precisely in many of the countries that do well in this measure have well-established language support programmes in early childhood education that have clearly defined goals, standards and evaluation systems in common¹⁴¹⁸. Sweden (in some municipalities) runs special groups for immigrant

¹⁴¹⁵ UNESCO (2004): *Enrolment gaps in pre-primary education: The impact of compulsory attendance policy*. Paris, UNESCO.

¹⁴¹⁶ SOUTO OTERO, M. and McCOSHAN, A. (2005): *Study on Access to Education and Training. Final Report for the European Commission. Op. Cit.*, pp. 52-53.

¹⁴¹⁷ EURYDICE (2004): *Integrating Immigrant Children into schools in Europe*. Brussels, EURYDICE.

¹⁴¹⁸ OECD (2006): *Where immigrant students succeed. A comparative review of performance and engagement in PISA 2003*. Paris, OECD.

children at pre-primary level to introduce them to the language of instruction so that they will be ready for their transfer to compulsory education. In the UK (England and Scotland), pre-school staff are advised to give particular attention to addressing the needs of children for whom English is an additional language. Spain is introducing assistance initiatives like a mobile *Support Service for Immigrant Pupils* for the integration of children who do not speak Spanish. Even if there is considerable emphasis on the need to acquire rudiments of the language of instruction rapidly, other support measures are also implemented for the benefit of immigrant children. One of these types of measures is information and orientation for parents in pre-primary, thus structured information about schooling will also sometimes cover younger children with respect to ECEC provision, in Sweden, for example. Several of the Spanish Autonomous Communities also focus on schooling awareness in pre-primary education but mostly for this second phase of this level.

Final conclusions.

Nevertheless the few initiatives mentioned above, the integration and the inclusion of children in ECEC are not often the subject of priority measures on the part of the authorities concerned in the European countries. In this instance, this particular case of the access to ECEC for immigrant children as a vulnerable group in the EU is very significant to represent the reality of the early educational integration from the rest of less-advantaged children. Widely, this situation is like to constitute one of the first forms of discrimination and social exclusion that risks opportunities for young children. There are important tasks to consider for ECEC policy making in support of children and families from low-income and/or minority backgrounds¹⁴¹⁹:

- 1) Child rearing challenges for low-income and minority families. The group of children targeted here are children with presumably normal potential, but who show developmental delays or are at risk for educational failure due to socio-economic, cultural and/or socio-linguistic factors constituting 10% to 20% of all young children in many countries. Although the OECD definition neatly defines the target group -that is, children who have special educational needs due to socio-economic,

¹⁴¹⁹ LESEMAN, P. (2002): *Early childhood education and care for the children from low-income or minority backgrounds. Op. Cit.*, pp. 12-14.

cultural or socio-linguistic factors - the group is far from homogenous internally and the boundaries with the other categories are sometimes fuzzy. Furthermore, in defining appropriate ECEC policy further differentiation within this category is essential to match the needs of individual children and families. Needless to say, that these factors as such do not directly determine developmental delays and lower school achievements, but should be seen as indicating certain personal and contextual 'risks' that ultimately influence the proximal processes in the micro-systems of the home environment and related contexts like ECEC. Reviewing the research on socio-economic and ethnic-cultural differences in cognitive, language, social, emotional and school skills development four strands of research emerge, covering the following topics:

a) Socio-economic and psychological risks accumulation as related to family processes: being a low income, lower social class, single parent or ethnic minority family as such may not be decisive. Accumulating risks, with multiple other risks; low income, low social class or ethnic minority status, will have serious consequences for child development.

b) Informal stimulation of cognitive and language development in family interactions as related to socio-economic and cultural background: informal instruction in the family of cognitive, language, pre-literacy and pre-numeracy skills have a pervasive influence on informal education at home, leading in the end to less optimal preparation of the children for formal schooling.

c) Differences in cultural beliefs determining parenting style, socialization processes and personality development: parents' cultural child rearing beliefs may affect children's development, successful integration in the school system and adjustment to the demands of present-day modern high-tech societies, that can operate more indirectly by influencing important decisions regarding the choice of early childhood care and education facilities.

d) Linguistic, psychological and educational aspects of bilingual development: bilingualism is a complex phenomenon involving linguistic, psychological and sociological facets. Being a 'balanced' bilingual means cognitive and linguistic advantage in areas such as attention control, response inhibition, and meta-linguistic awareness.

2) Parental choice and its links with socio-economic and ethnic attributes. The utilisation of a particular ECEC provision for one or more of the family's preschool

children, the choice for one type of ECEC, or for a combination of ECEC forms, but not for other types or forms, are ultimately decisions that parents make. Therefore, to explain why, overall, low-income groups and certain minorities are underrepresented in ECEC provisions, it would be worthwhile to consider the arguments parents use to decide. Different studies suggest that social class and ethnic differences in the use of ECEC can probably be fully explained by a) family income, number of children and mother's employment and hourly wages, in relation to the parental fee required by the ECEC provisions; b) cultural child rearing beliefs, in particular the importance attached to early stimulation of (second) language and literacy development, in relation to the perceived quality and function of the ECEC provision and also in relation to the child's age; c) degree of acculturation/integration and the number of years of residence in the new country, in relation to the perceived socialisation goals of the ECEC provisions; and d) convenience considerations and availability of informal care by relatives, in relation to location, opening hours, and rules regarding care for sick children of the ECEC provisions. Policy measures that seek to increase the participation in ECEC systems by presently underrepresented low-income and ethnic and socio-linguistic minority groups, in particular when children in these groups are at risk of developmental and school problems, should deal with all these aspects. However, the economic answer is probably not sufficient. If it is true that many low-income and ethnic and socio-linguistic minority parents do not share modern child-centred beliefs and values, they may still fail to see the utility of using an ECEC provision for their children, even when the costs are significantly low.

- 3) Quality and efficacy: implications for ECEC systems design and policy¹⁴²⁰. Guaranteeing quality, and in particular efficacy with respect to cognitive, language and social-emotional development, of ECEC provisions, seems to be a crucial next step in policy development. The ideal ECEC system is differentiated, adaptive, and both child- and family — but ideally community — centred, but coherent and of high quality within the different types of care, education and support that are provided, and marked by equal quality regulations for all subsystems. In order for special pre-school programmes for disadvantaged groups to have significant impact

¹⁴²⁰ LESEMAN, P. (2002): *Early childhood education and care for the children from low-income or minority backgrounds. Op. Cit.*, pp. 12-45.

on educational opportunities and social inclusion the quality should be improved and the scale indicators should be enhanced.

Improving social integration of disadvantaged groups into society has become a major concern for policymakers in EU and, therefore as a part of this integration, many European countries are facing the challenge of integrating, between other vulnerable groups, immigrant children¹⁴²¹. When we attended to this kind of educational integration concerned to ECCE and how the education systems of the EU adapted, we find that the access and the guarantee to their right of education is not always ensured as it follows. The current European legislation on the education of children who are nationals of third countries and either have legal status or have been resident for at least a certain minimum period, is concerned with granting entitlement to education under the same conditions as those applicable to nationals, but subject to certain possible exceptions¹⁴²². One of these exceptions is the case of children who are third-country nationals and irregularly present in the EU territory because the current European legislation contains no provisions regarding the entitlement to education or any positive measures for the assistance of immigrant children. This situation, mostly for compulsory education attendance, worsen for the children under compulsory school age, not to mention again other forms of discrimination and social risk added for children included in this vulnerable groups that made them invisible for the educational authorities.

The expansion of provision for all children in ECEC is crucial for many reasons as has been signalled along this work, but we emphasize here its transcendence into struggle to guarantee equality of educative opportunities, especially in the case of disadvantaged children. Premature schooling of this collective of children does not only contribute to immediate improvement of cognitive, social, physical and emotional development, but also prepares the next educational phase. In this sense, it facilitates the early educational integration of these pupils, diminishing their special educational needs in the future as well as the development of specific programs, such as for example the one for linguistics. Furthermore, public policies are necessary because, although most of

¹⁴²¹ According to the definition used for EURYDICE (2004), any child from another country (inside or outside Europe) may be regarded as an immigrant. This includes refugee children, the children of asylum seekers, and irregular child immigrants in the host country as well as children of immigrant origin, whose parents or grandparents have settled in the host country.

¹⁴²² See Directive 2003/109/EC, article 11 and Directive 2003/9/EC, article 11. The United Kingdom do not take part in the adoption of those Directives.

these parents probably do value a successful school career for their children, they may fail to see the connection between this goal and using a day care centre or pre-school. On the other hand, these facts have a repercussion on the educative trajectories of these boys and girls, contributing to facilitate equality of opportunities in posterior phases, and helping to reduce the indexes of school failure. To all this must be added the influence that these repercussions may have on the rupture of the actual reproduction of social differences and intergenerational poverty. Another decisive factor in integration policies of the EU and in the nationally developed policy of each member state to grant equality of educative opportunity for minor immigrants in light of the right to education is the uneven of multiple discrimination situations. Discrimination can and does serve as the first force to prevent the realisation of all rights and to prevent many groups of children will enjoy the opportunities to realise their optimum potential.

Finally, to this extent, I want to end these comments by emphasizing the role of Early Childhood Education and Care as a primary form of education and for the successful integration of these groups of vulnerable children. From the mid-1980s, within the European Union (EU), there was widespread demand for greater ECEC facilities for preschool children as a legal right. In line with this, the EU summit in Barcelona passed recommendation that by 2010, member states should provide childcare for at least 33 per cent of children under the age of three, and for at least 90 per cent of children between age three and school age. Several countries have already achieved this goal and other are slowly or rapidly approaching it. European nations present a mixed picture, illustrated by three countries in this work. Yet we know that more than ten years in the agenda we are falling short on all this commitments, according to the CRC. As the existence of inequalities in the access to this form of education and care for the smallest children has been corroborated by the analysis of different government policies, these inequalities limit enormously the arduous work that is now supposed to guarantee the right to education to all children as one of the ratified rights of the CRC by all party states. The CRC applies equally to all children despite their age; moreover, it specifically addresses the rights of vulnerable groups of children to equal treatment. Thus protection should not be restricted to any kind of differentiation between children, and governments and institutions must ensure that they take active measures to prevent discrimination and social risks. The CRC has a vital part to play in raising awareness that rights apply to all children in all circumstances, and

that those who are vulnerable have a right to access public services in relation to their degree of need. It provides the framework, principles, and architecture to support the application of children's rights because it defines, in one holistic document, the prerequisites for the wellbeing of all children and the obligations of all elements of society to fulfil their rights allowing the achievement of equality. Children's rights for the youngest children are increasingly being accepted around the world but still there is much more rhetoric paid to their value than genuine enforcement. Professionals — we discussed educators, but it could be applied to other such as teachers, psychiatrists, social workers, paediatricians, etc. — can make a difference to the status of children worldwide by adopting a rights-based approach. Wherever vulnerable children are located, they have rights which different “stakeholders” (from international level, via national and local levels, and the community, e.g. families, to the children themselves) should try to guarantee by fighting to stop sufferings, such as social exclusion and the poverty cycle, that children have to confront. In this regard, it is not only important to what extent the provision for ECEC is seen as a public good and is placed under collective responsibility, but also to which extent children's rights and the importance of early childhood in its own right is being emphasized in relation to labour market requirements and notions of social investment¹⁴²³.

The UN Convention on the Rights of the Child extends equally to all children regardless their age. Thus, protection should not be restricted to any kind of differentiation between children, and therefore the Convention specifically addresses the rights of vulnerable groups of children to equal treatment. Governments and European institutions must ensure that they take active measures to prevent discrimination and social risks. What is more, we all have a social responsibility to include the children's rights perspective in our life; as active citizens and members of the society, community and neighbourhood. Children are holders of rights because they are human beings and children. They are humans who are growing and passing through another phase of the life cycle so, their rights must be guaranteed for this reason and not just for the type of adults they will become in our future society, as is usually the concern of politicians and the media. Even more, we should think and act on the warning that children are, as a matter of fact, part of the current societies and, like any other share of the last ones,

¹⁴²³ FLAQUER, LI. (2006): “How can we orientate the reform of childhood policies? Challenges, dilemmas and proposals”. Barcelona. WELCHI NETWORK. P. 14

empower them to participate in the issues and decisions that concern them, both from an individual and social perspective; in this context, education, further than a mean, becomes crucial as a main aim to realize the CRC.

The article 4 of the CRC about the concept of First Call was coined by UNICEF to signify that the best interests of the child must be a priority. Thus, it should not depend on whether a particular party is in power; the economy has been well managed; interest rates rise or fall; etc. It means that in ratifying the Convention, signatory nations have not only pledged that they will harmonize national law with the Convention's principles but that they are expected to assume responsibility for institutionalizing appropriate "legislative and administrative" mechanisms to ensure compliance. Article 3, especially clause 3, is also an overarching Article very relevant to early learning and child care as it relates to quality. This concept is entirely consistent with the child development and quality research that is concerned with the best interests of the child; that is, participation in good quality ECEC is a benefit to children developmentally and an asset to their quality of life in the short term while poor quality child care may be a negative experience in both the short term and long term. It is again important to note that from the perspective of the Convention, the responsibility for ensuring that the facilities are good places for children is that of the State Party, not the parents, thus the State Party's assurance of care and protection recognizes the rights and duties of parents/guardians. Article 27 is very pertinent to ECEC in the sense that reliable child care is a family support program needed to enable parental employment, thereby having a direct connection to the child's standard of living. To increase access to high quality early childhood education and care, decreasing the fee for low income groups is obviously a first starting point. While paid work may not necessarily mean that family income provides an adequate living standard, without employment income children lack even the possibility of escaping poverty¹⁴²⁴. There may be other adults present in the home or nearby who can take care for the children, one of the parents may stop working as long as the children are young, or there may be low priced alternative care provisions, which probably are of low quality. This is pertinent as child poverty can have negative consequences for children's well-being and development, children's lives

¹⁴²⁴ BLANDEN, J., GREGG, P., and MACHIN, S. (2005): "Educational Inequality and Intergenerational Mobility". In MACHIN, S. and VIGNOLES, A. (eds.): *What's the Good of Education? The Economics of Education in the United Kingdom*. Princeton. Princeton University Press.

and their future possibilities are enhanced if their families are supported economically. Due to their cultural and religious beliefs, parents of low-income communities and ethnic and socio-linguistic minorities may value upbringing at home, by the mother. Although most of these parents probably do value a successful school career for their children, they may not see the connection between this goal and using a day care centre or pre-primary school. Hence, policy measures that seek to increase the participation in early education provisions should seek ways to decrease the cost for low income groups, while ensuring a common high level of quality of provisions for all children.

Given the evidence, there is little doubt that ECEC for low income and ethnic minority children can contribute importantly to combating the educational disadvantages of vulnerable groups such as low income and minority children, if certain conditions are met. Evaluation evidence indicates that the design and implementation of programmes and the approach to pedagogy and curriculum is crucial to success. Early starting, intensive, multi-systemic approaches that include centre-based education and involvement of professionals as a core activity are superior, with impressive long term results and very favourable cost-benefit ratios. Policy challenge, therefore, is to develop and sustain systems of ECEC that meet crucial design features as outlined above, that provide high quality education and care for all children which are accessible, integrated, comprehensive, affordable, acceptable and adaptable to all families and children regardless social class or minority status, yet that is sensitive to attending different educational needs, respectful with diversity of interests and inclusive of all of them, as well as being able to compensate early educational disadvantages. Furthermore, there is a need to work on a reference framework for government bodies and professionals that can help to better ensure compliance of the right to ECEC aiming to harmonize differences and to unify efforts respecting the diversity that the first humanity holds.

In conclusion, intervention in the early childhood years will also help address other goals such as the ones of the *Dakar Framework for Action* or the *Common objectives of educative systems in the European Union*. The Declaration of Education for All has recognized that in order to provide quality education for all children, special focus has to be made to include children that otherwise will be marginalized or excluded. As we have been able to check, few countries are compromised with the task of guaranteeing the right of education of all boys and girls, declared in article 28 of the

Child Convention, as it happens with those under the age of compulsory education and/or even more for those children that face discrimination and social risks. Spain and the UK are presently precursors of a practice that undoubtedly should represent an example to be considered by member states in the future of educative integration policies designed for the educational integration of young children. It is very encouraging that this is being achieved in the margin of the rights of residence or in the immigration status of those children, and that the additional support is also offered according to the evaluation of needs in function of ethnic origin and socio-economic context. However, we can not ignore the labour some member states are already doing, working in favour of educative integration for these children, nor can we ignore those countries that are planning measures to accomplish equality of opportunity in education and are directed towards vulnerable groups, as defined by socio-economical indicators.

The concept of the purposes of education addressed in Article 29 is a broad and fundamental one that bridges age groups and varying national ideas about education. In relation to early childhood education, Article 29 addresses the idea of “quality” in its broadest sense, transcending the basic health, safety and facility requirements discussed in Articles 3 and 18. While different societies — and even different communities and individuals in a society — may have different ideas about the specific purpose of education, this Article bridges points of view to reinforce the idea that while there is no single universal definition of quality early learning and child care, the clauses of Article 29 appear to present a range of values so critical to the well being of children that they are universally perceived to be the foundation of any definition of quality in education. Article 30 does not specifically address the right of minorities or persons of indigenous origin to early learning and child care in his or her own culture or language, analysis of the role that such programs can play illustrates why Article 30 is relevant to early learning and child care. Immigrant and ethnic minority parents rightly observe discrepancies between socialisation practices in centres and pre-primary schools, and their own socialisation goals¹⁴²⁵. This problem could be tackled by organising pre-primary education and care to match more closely to the families’ child rearing goals and values, and by employing caregivers and teachers from the same communities. Low income and minority families have to deal with lots of additional stresses regarding

¹⁴²⁵ ROSENTHAL, M. K. (1999): “Out-of-home child care research: A cultural perspective”. *International Journal of Behavioral Development*, no. 23, vol. 2. Pp. 477-518.

family income, jobs, daily child rearing, and neighbourhood. Guaranteeing quality, and in particular efficacy with respect to cognitive, language and social-emotional development, seems to be a crucial next step in policy development. Thus, empowerment will only come when we are able to pay realistic attention to those factors which harm children's development, and those which sustain families and help them to cope with the everyday problems.

Trying to meet the requirements of personal involvement in the education programme or observing the time schedule and rules of the day care centre may be an extra burden¹⁴²⁶. Much is underway to achieve this vision, with increased cross sector training initiatives, enhanced working conditions and more opportunities for early years staff to work together and develop a common professional identity. This is important to learn what works and what does not work in ameliorating the bad effects of poor education and social disadvantage on an individual's life chances¹⁴²⁷. Overall, it is how the links between education and social disadvantage generate reduced life chances that matters for the policy discussion and also from the thinking behind the measures. The academic research is able to shed light on how such mechanisms may occur and thus to provide some insight into the relative merits of educational policies or other social policies aimed specifically at social disadvantage. One or other of these schools of thought provides the basis for a variety of approaches which are not mutually exclusive. Moreover, a further and deeper work on the research field, together with systematic cross-national evaluations of what actual policy interventions at the different levels are able to do, is key to better understanding the need for social policy to be used to offset the reduced life chances of individuals from low education and poor social backgrounds. For all these reasons, greater emphasis needs to be placed in many European countries on programme and implementing standards in the ECEC systems making them of high-quality and equally accessible to all children rather than on undertaking formal standardised testing of children at this age for future developments.

¹⁴²⁶ FARRAN, D. C. (2000): "Another decade of intervention for children who are low income or disabled: What do we know now?" In SHONKOFF, J. P., and MEISELS, S. J. (eds.): *Handbook of early childhood intervention* (Second edition). Cambridge, England: Cambridge University Press. Pp. 510-548.

¹⁴²⁷ MACHIN, S. and VIGNOLES, A. (2005): "What's the Good of Education?" *CentrePiece*, vol. 10, Issue 1, Spring 2005. Pp. 14-17.

BIBLIOGRAFIA:

- ACHESON, D.: *Independent Inquiry into Inequalities in Health: Report*. London. The Stationery Office, 1998.
- ACKERS, L. y STALFORD, H.: *A Community for children? Children, Citizenship and Internal Migration in the EU*. Ashgate, Aldershot, 2004.
- ADDISON, R.: *ECD Policy Development and Implementation: Ghana's Experience*. Accra, Ghana. National Commission on Children, 2006.
- AIDOO, A. A.: *Ensuring a Supportive Policy Environment*. Documento de trabajo presentado en la Tercera Conferencia sobre Desarrollo de la Primera Infancia en África, Accra, 30 de mayo—3 de junio de 2005.
- AJA, E. y DÍEZ, L.: *La regulació de la immigració a Europa*. Barcelona. Col·lecció estudis socials n°17, Fundació LA CAIXA, 2005.
- ALDERMAN, H., BEHRMAN, J. R., LAVY, V. y MENON, R.: "Child health and school enrollment: a longitudinal analysis". *Journal of Human Resources*, vol. 36, no. 1, 2001. Pp. 185-205.
- ALLEN, T.: "A statistical illustration of the situation of women and men in the EU27". *Eurostat news release*, no. 32, 5 de marzo 2007.
- ALSTON, P., TOBIN, J. y DARROW, M.: *Laying the Foundations for Children's Rights, An Independent Study of Some Key Legal and Institutional Aspects of the Impact of the Convention on the Rights of the Child*. Florencia. UNICEF, 2005.
- AMEI: *Memoria del Congreso Mundial "Educación de la Infancia para la Paz"*. Albacete, 20, 21 y 22 de Abril de 2007.
- AMEI: "Documentos Internacionales relacionados con la Educación Infantil". *Enciclopedia online de AMEI*. <http://www.waece.org/enciclopedia/index.php> (Consultado el 9/01/2008).
- ANCHETA ARRABAL, A.: "Protecting equity of educational opportunities in the Early Childhood within a Europe of knowledge and education". En *CHANGING KNOWLEDGE AND EDUCATION, XII COMPARATIVE EDUCATION SOCIETY IN EUROPE CONFERENCE*. Granada. GRUPO EDITORIAL UNIVERSITARIO, 2005. Pp. 245-260.

ANCHETA ARRABAL, A.: "El cuidado y la educación de calidad durante la infancia como garantía de la igualdad de oportunidades en los procesos de integración del alumnado inmigrante en la Unión Europea". En *Cooperación y grupos vulnerables. Volumen: I*. Valencia. Universidad de Valencia. 2007. Pp. 161-178.

ANCHETA ARRABAL, A.: "Invertir en el cuidado y la educación de calidad durante la primera infancia para la protección de los derechos del niño". En NAYA, L. M. y DÁVILA, P. (coords.): *El derecho a la educación en un mundo globalizado*. Tomo II. X Congreso de la SEEC. Donostia. Erein, 2006. Pp. 302-308.

ANCHETA ARRABAL, A.: "La atención a la primera infancia y el Estado de Bienestar en Europa". En AMEI: *Memoria del Congreso Mundial "Educación de la Infancia para la Paz"*. Op. Cit., Pp. 701-731.

ANCHETA ARRABAL, A.: "Las Políticas de Atención y Educación de la Primera Infancia en los Estados de Bienestar Europeos". *Opciones Pedagógicas*, no. 35, 2007. Pp. 138-158.

ANCHETA ARRABAL, A.: "La formación inicial del profesorado de Educación Infantil en Italia, Reino Unido y España: una perspectiva comparada". *Revista Española de Educación Comparada*, no. 13, 2007. Pp. 219-251.

ANCHETA ARRABAL, A.: "Expansió i desenvolupament dels serveis d'atenció i educació de la primera infància a la Unió Europea des d'una perspectiva comparada". *Temps d'Educació*, no. 34. Universitat de Barcelona, 2008. Pp. 127-142.

ANCHETA ARRABAL, A.: "Grupos vulnerables, Exclusión social y Educación inicial en América Latina: una perspectiva necesaria". LÓPEZ NOGUERO, F.: *La educación como respuesta a diversidad. XI Congreso de Educación Comparada*. Sevilla. Universidad Pablo Olávide y SEEC, 2008. Pp. 103-104.

ANCHETA ARRABAL, A.: "Hacia una nueva concepción de la educación de la primera infancia como derecho. Avances y desafíos Globales". *Revista Iberoamericana de Educación Versión Digital*, vol. 47, no. 5, 2008. Pp. 1-15. <http://www.rieoei.org/deloslectores/2661Ancheta.pdf> (Consultado en abril 2009).

ANCHETA ARRABAL, A.: "La primera infancia como base de la educación a lo largo de la vida". En MARTÍNEZ USARRALDE, M. J.: *Educación Internacional*. Valencia. Tirant lo Blanch, 2009. Pp. 303-339.

ANDERSON, B. E., KILHBLUM, U. y SANDQUIST, K.: "The rising birth rate in Sweden: a consequence of the welfare state and family policy?" *Childhood*, vol.1, 1993. Pp. 11-25.

ANECA-GRUPO DE MAGISTERIO: La adecuación de las titulaciones de Maestro al Espacio Europeo de Educación Superior, Informe Final. Madrid. ANECA, 2004.

Anexo de la resolución para la aplicación de la B.O.E. del 21 de Enero de 1981.

ANTUÑA, J.: "Pasado y Presente de la Educación Infantil". *Signos, Teoría y Práctica de la Educación Infantil*, no. 5-6, Enero - Junio 1992. Pp. 18-22.

ARANGO, M.: "Child Care Policies: The Colombian Case. Paper Ponencia preparada para la conferencia internacional de políticas para la infancia". Gotemburg, Suecia. Fort Lauderdale: Centro Internacional para la educación y el desarrollo humano, CINDE/EUA, 1990.

ARCOS, A.: "El 50% de niños vascos de 0 a 3 tiene plaza, frente al 4% de asturianos". *MAGISNET*, no. 11801. 14. SEPT. 10 de septiembre 2008. <http://www.magisnet.com/articulos.asp?idarticulo=3590> de 2008 (Consultado en octubre de 2008)

ARIÉS, P.: *Centuries of Childhood*. Harmondsworth. Gran Bretaña. Penguin Books, 1973.

ARIES, P.: *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*. Madrid. Altea, Taurus-Alfaguara, 1987. *L'Enfant et la vie sous l'Ancien Régime*. Paris, Seuil, 1975.

ARISTÓTELES: *Política*, Libro IV, capítulo XV. Citado por GARCÍA GARRIDO, J. L.: "Pasado y presente de la educación infantil". En *Pedagogía de la Escuela Infantil*. Madrid. Santillana, 1989. Pp. 33- 64.

ARNOLD, C., BARTLETT, K., GOWANI, S. y MERALI, R.: "Is everybody ready? Readiness, transition and continuity: reflections and moving forward". Documento de referencia para el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2006*. París. UNESCO, 2006.

ARNOLD, C.: "Positioning ECCD in the 21st Century". *Coordinators' Notebook: An International Resource for Early Childhood Development*, Vol. 28. Toronto, Ontario, 2004.

ARNOVE, R. F., ALBATCH, D. G. y KELLY, G. P.: *Emergent Issues in Education. Comparative perspectives*. Albany. State University of New York, 1992.

ARNOVE, R. F.: "Introduction: Reframing Comparative Education". En ARNOVE, R. F., ALBERTO TORRES, C.: *Comparative Education. The dialectic of the Global and the Local*. Oxford, United Kingdom. Rowman & Little field Publishers, INC, 2003. Pp. 1-23.

ARNOVE, R. F. y TORRES, C. A.: *Comparative Education: The Dialectic of the Global and the Local*. United Kingdom. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2003.

Artículo 12 de la *Regulation No 1612/68* del Consejo de 15 de octubre 1968 sobre *Libertad de Circulación para Trabajadores e la Comunidad*.

Artículo 3 del Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de Educación Infantil según la Ley Orgánica 2/2006.

AUBREY, C., DAVID, T. y THOMPSON, L.: *Researching Early Childhood Education: Methodological and Ethical Issues*. Falmer Press. London, 2000.

AVROMOV, D. (ed.): *Youth Homeless in the European Union*. Brussels. FEANTSA, 1998.

BAINBRIDGE, J., MEYERS, M. K., TANAKA, S. y WALDFOGEL, J.: "Who gets and Early Education? Family Income and the Enrollment of three-to-five-Years-Olds from 1968 to 2000". *Social Science Quarterly*, vol. 86, no. 3, septiembre 2005. Pp. 724-745.

BAIRRÃO, J. y TIETZE, W.: *A Educação Pré-Escolar na União Europeia*. Lisboa. Instituto de Inovação Educacional, 1995.

BALAGUER, I. y ARDERIU, A. (coord.): *Calidad de los servicios para la primera infancia y estimación de la demanda*. Estudios España. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, no. 53. Madrid. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, 2007.

BALAGUER, I., MESTRES, J. y PENN, H.: *Quality in Services to Young Children*. Brussels. European Commission Equality Unit, 1992.

BALAGUER, I.: "La paradoja de los servicios infantiles de cero a tres años". En RED DE ATENCIÓN A LA INFANCIA: *Informe Anual 93*. Empleo e igualdad de oportunidades y atención a la infancia, 1993. Pp. 58-60.

BALL, C.: *Start Right. The Importance of Early Learning*. London. The Royal Society for the Encouragement of Arts, Manufactures & Commerce, 1994.

BALL, S. J.: "Market Forces and Parental Choice". En TOMLINSON, S. (ed.): *Educational Reform and its Consequences*. London. IPPR/Rivers Oram Press, 1994.

BANCO INTERAMERICANO DEL DESARROLLO: *Sobre la Exclusión Social*. Washington. BID, 2007. http://www.iadb.org/sds/SOC/site_3094_s.htm (Consultado el 22 de enero de 2008).

- BANKS, R.: *Terminology in the Early Childhood Field*. Illinois. University of Illinois, 2003. Pp. 1-8. <http://www.firstfivecc.org/pdfs/grants/TERMINOLOGY.pdf> (Consultada en Agosto 2004).
- BARNÉS, A.: “Les Ludoteques de primera infància: un espai per a les famílies”. *Infància*, no. 139, juliol/agost, 2004. Pp. 30-32.
- BARNETT, W. S.: “Costs and Financing of Early Child Development Programs”. *Early Child Development: Investing in our future*. Mary Eming Young. Elsevier Science B. V., 1997. Pp. 297-322
- BARNETT, W. S. y BELFIELD, C. R.: “Early Childhood Development and Social Mobility”. *Future Child*, vol. 16, no. 2, 2006. Pp. 73-98.
- BARNETT, W. S., BROWN, K. y SHORE, R.: “The Universal vs. Targeted Debate: Should the United States Have Pre-school for all?” *Preschool Policy Matters*, vol. 6, 2004. National Institute for Early Education Research, Rutgers University, New Brunswick, NJ.
- BARNETT, W. S., HUSTEDT, J. T., ROBIN, R. B. y SCHULMAN, N.: *2005 State of Pre-school Yearbook*. NIEER, 2005. <http://nieer.org/yearbook2005> (Consultado en noviembre 2005).
- BARNETT, W. S.: “Benefit-Cost Analysis of preschool education: findings from a 25-year follow-up”. *American Journal Orthopsychiatry*, vol. 63, no. 4, octubre 1993. Pp. 500-508.
- BARNETT, W. S.: “Benefit-Cost Analysis of the Perry Preschool Program and the Policy Implications”. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 7, no. 4, invierno 1985. Pp. 333-342.
- BARNETT, W. S.: “Benefits of Compensatory Preschool Education”. *The Journal of Human Resources*, vol. 27, no. 2, 1992. Pp. 279-312.
- BARNETT, W. S.: “Costs and Financing of Early Child Development Programs”. En YOUNG, M. E. (ed.): *Early Child Development. Investing in our Children's Future*. Excerpta Medica International Congress Series 1137. Amsterdam. Elsevier Science B.V, 1997.
- BARNETT, W. S.: “Long-Term Cognitive and academic effects of early childhood education on children in poverty”. *Preventive Medicine*, vol. 27, no. 2, marzo-abril 1998. Pp. 204-207.

BARNETT, W. S.: y ESCOBAR, E. M.: "Research on the cost effectiveness of early education intervention: implications for research and policy". *American Journal Community Psychology*, vol 17, no. 6, diciembre 1989. Pp. 677-704.

BECCHI, E. y JULIA, D.: *Histoire de l'enfance en Occident. De l'antiquité au XVIIIe siècle*. T. 2. Paris. Éditions du Seuil, 1999.

BECK, U.: "The reinventions of politics: Towards a theory of reflexive modernisation". En BECK, U., GIDDENS, A. y LASH, S. (eds.): *Reflexive modernisation. Politics tradition and aesthetics in the modern social order*. Cambridge, UK. Polity Press, 1994. Pp. 1-55.

BECK, U.: *Risk Society*. London. Sage, 1991.

BELLATALLA, L.: "Children education in Robert Owen's Thought". VÁG, O. (ed.): *Conference Papers for the 4th International Standing Conference for the History of Education*. Vol. 1. Budapest. Eötvös Loránd University, 1982. Pp. 24-33.

BENNET, J.: "Living together in Early Childhood". En AMEI: *Memoria del Congreso Mundial "Educación de la Infancia para la Paz"*. Albacete, 20, 21 y 22 de abril de 2007. Pp. 5-22.

BENNET, J.: "The OCDE Thematic Review of Early Childhood Education and Care". *Learning with other countries: International models of early education and care*. DayCare Trust Policy Papers, no. 4, junio de 2005. Pp. 40-45.

BENNETT, J.: "Early Education Financing: What is Useful to Know?" *UNESCO Policy Briefs on Early Childhood*, no 23, mayo 2004.

BENNETT, J.: "Resultados del análisis temático conducido por la OCDE sobre políticas de atención y educación de la primera infancia 1998-2006". *Notas de la UNESCO sobre las políticas de la Primera Infancia*, nº 41, noviembre-diciembre 2007.

BENNETT, J.: *Curriculum Issues in National Policy Making*. Paris y Malta. OECD-EECERA, 2004.

BENNETT, J.: *Early Childhood Services in the OECD Countries. Review of the Literature and Current Policy in the Early Childhood Field*. Florence. UNICEF, Innocenti Research Centre, 2008.

BENNETT, J.: *Petite enfance*. Note 26. Paris, UNESCO, 2004.

BEREDAY, G. Z. F.: *El método comparativo en Pedagogía*. Barcelona. Herder, 1968.

BERG, L.: "Housing and Financial Wealth, Financial Deregulation and Consumption - the Swedish Case". *Scandinavian Journal of Economics*, No. 97, vol. 3, 1995. Pp. 421-439.

- BERGMAN, M.: "Early Childcare and Education in Sweden". En DAVID, T. (ed.): *Educational Provision for our Youngest Children: European Perspectives*. London. Paul Chapman, 1993. Pp. 112-132.
- BERGQVIST, C. y NYBERG, A.: "Welfare State Restructuring and Child Care in Sweden". En MICHEL, S. y MAHON, R.: *Child Care Policy at the crossroads. Gender and Welfare State Restructuring*. Nueva York. ROUTLEDGE, 2002. Pp. 289-290.
- BERGSTROM, M. y IKONEN, P.: "Space to grow". *Children in Europe*, Issue 8. 2005. Pp. 12-13.
- BERLINSKI, S., GALIANI, S. y GERTLER, P.: *The effect of Pre-Primary Education on Primary School Performance*. London. The Institute for Fiscal Studies, 2006.
- BERTRAM, T. y PASCAL, C.: *The OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care: Background Report for the United Kingdom*. Paris. OECD, 2004.
- BEVERIDGE, W. H.: *Informe I: Seguridad Social y Servicios Afines*. Tr. C. López Alonso. Madrid. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989.
- BJUREK, H., GUSTAFSSON, B., KJULIN, U., y KÄRRBY, G.: "Efficiency and Quality in Preschool. A study of preschool settings in Gothenburg". *Report no. 7*, 1992. Göteborgs Universitet, Institutionen för pedagogik, 1992.
- BLANCO GUIJARRO, M. R.: "La educación de calidad para todos empieza en la primera infancia". *Enfoques Educativos* 7, 2005. Pp. 14-18.
- BLANCO, R. y UYAHARA, M.: *Síntesis Regional de Indicadores de la Primera infancia*. OREALC/UNESCO. Santiago, 2004.
- BLANK, R.: *Can equity and efficiency complement each other?* Working Paper 8820 EEUU.NBER, Cambridge, 2002.
- BLOCH, M. y BLESSING, B.: "Restructuring the state in Eastern Europe: Women, childcare and early Education". En POPKEWITZ, T. (ed.): *Educational knowledge. Changing relationships between state, civil society and the educational community*. Albany, USA. State University of New York, 2000. Pp. 59-81.
- BLUMBERG, R. L.: *How mother's economic activities and empowerment affect Early Childhood Care and Education (ECCE) for boys and girls: a theory-guided exploration across history, cultures and societies*. Documento de referencia para el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2006. París. UNESCO, 2006.

- BLUNDELL, R., DUNCAN, A. y MEGHIR, C.: *Evaluating the Working Families Tax Credit*. Social Policy Monitoring Network, IFS, 20-21 noviembre, 2002. <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubS-226.pdf> (Consultado en noviembre de 2008).
- BOE: *Real Decreto 806/2006, de 30 de junio*. Boletín Oficial del Estado, núm. 167, de 14 de julio de 2006.
- BOJE, T.: "Working time and caring strategies: parenthood in different welfare states. En ELLINGSÆTER, A. L. Y LEIRA, A.: *Politicising parenthood in Scandinavia*. Bristol. The Policy Press, University of Bristol, 2006. Pp. 195-216.
- BONGAARTS, J.: *Household Size and Composition in the Developing World*. Nueva York. Population Council, 2001. (Policy Research Division, Documento de trabajo no. 144).
- BOTO, C.: "O desencantamento da crianza: entre Renascença e o Século das Luces" en CEZAR de FREITAS, M., y KULHMAN Jr. M. (orgs.): *Os intelectuais na história da infância*. São Paulo. Cortez Editora, 2002. Pp. 11-60.
- BOWEN, J.: *Historia de la Educación Occidental*. Tomo III. Barcelona. Editorial Herder, 1985.
- BOWLBY, J.: "Soins maternels et santé mentale". *Monographie n°2*. Genève, OMS, Palais des Nations, 1951.
- BRADSHAW, J., HOELSCHER, P. y RICHARDON, D.: "An Index of Child Well-being in the European Union". *Journal of Social Indicators Research*, no. 80, vol. 1, 2007. Pp. 133-177.
- BRADSHAW, J., HOELSCHER, P. y RICHARDSON, D.: *Comparing Child Well-Being in OECD Countries: Concepts and Methods*. Innocenti Working Paper No. 2006-03. UNICEF Innocenti Research Centre, Florence, diciembre 2006. <http://www.unicef.org/irc> (Consultado en junio de 2007).
- BRAZELTON, T. B. y GREENSPAN, S. L.: *Las necesidades básicas de la infancia. Lo que cada niño precisa para vivir, crecer y aprender*. Barcelona. GRAÓ, 2005.
- BRITISH EDUCATIONAL RESEARCH ASSOCIATION EARLY YEARS SPECIAL INTEREST GROUP (BERA-SIG): *What do we know about Teaching Young Children?* Southwell Notts. British Educational Research Association, 2003. <http://www.bera.ac.uk/files/2008/09/eyrsp1.pdf> (Consultado en diciembre de 2006).
- BROADHEAD, P. y ARISTEAD, J.: "Community partnerships. Integrating Early Education with Childcare". *Children and Society*, no. 21, vol.1, 2007. Pp. 42-45.

- BROBERG, A. y HWANG, C. Ph.: "Day Care in Sweden". En MELHUIH, E. y MOSS, P.: *Day Care for Young Children. International Perspectives*. London y New York. Routledge, 1991. Pp. 102-120.
- BRONFENBRENNER, M.: "Equality and Equity". *Annals* 409, September 1973. Pp. 5-25.
- BROOKS-GUNN, J.: "Do you believe in magic: What we can expect from Early Childhood Intervention Programs". *Social Policy Report*, vol. 17, no. 1, 2003. Pp. 3-14.
- BROSTRÖM, S.: *Care and Education: towards a new paradigm in early childhood education*. Ponencia presentada en la Conferencia EECERA en Dublin 2005.
- BROUGÈRE, G. Y VANDENBROECK, M. : "Puorquoi de nouveaux paradigmes?" En BROUGÈRE, G. y VANDENBROECK, M. : *Repenser l'èducation des jeunes enfants*. Bruxelles. Peter Lang, 2007. Pp. 9-22.
- BROUGÈRE, G. y RAYNA, S. (dir.): *Traditions et innovations dans l'èducation préscolaire, Perspectives internationals*. Paris. INRP, 2000.
- BROUGÈRE, G.: "Jeu et objectifs pédagogiques - Une approche comparative de l'èducation préscolaire". *Revue Française de Pédagogie*, no. 119, abril-mayo-junio 1997. Pp. 47-56.
- BROWN, B., BERKELEY, S. y HARPER, M.: "International Surveys of Child and Family Well-Being: an Overview". *Child trends*, no. 35. Washington. NICHD Family and Child Research Network, 2002.
- BROWNE, K. D., HAMILTON-GIACHRITSIS, C.E., JOHNSON, R AGATHONOS, H., ANAUT, M., HERCZOG, M., KELLER-HAMELA, M., KLIMAKOVA, A., LETH, I., OSTERGREN, M., STAN, V. y ZEYTINOGLU, S.: *Mapping the number and characteristics of children under three in institutions across Europe at risk of harm*. Birmingham. University of Birmingham/World Health Organisation Regional Of. ce for Europe, 2005.
- BRULLET, C. y TORRABADELLA, L.: "Infants i families. Situacions i condicions de vida". En GÓMEZ-GRANELL, C., GARCIA-MILÀ, M., RIPOL-MILLET I PANCHON IGLESIAS, C.: *La infancia i les families als inicis del segle XXI. Informe 2002*. vol. 1. Barcelona. Institut d'Infància i Món Urbà (CIIMU), 2002. P.170- 198.
- BUISSON, F.: *Dictionnaire de Pédagogie*. Paris. Hachette, 1991.

- BULLET, C. y PARELLA, S.: "Polítiques de serveis a les famílies: residualitat pública en un context cultural "familiarista"". En GOMÀ, R. y SUBIRATS, J.: *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)*. Vol. I: Autonomia i Benestar. Barcelona. Universitat de Barcelona i Universitat Autònoma de Barcelona, 2001. Pp. 221-243.
- BURMAN, E.: *Deconstructing developmental psychology*. London, UK. Routledge. 1994.
- CACHE: *What is cache?* CACHE, 2007. <http://www.cache.org.uk/pdf/whatiscache.pdf> (Consultado en diciembre de 2007)
- CALDER, P.: "New Vocational Qualifications in Child Care and Education in the UK". *Children and Society*, vol. 9, no. 1, 1995. Pp. 36-53.
- CALDER, P.: *Barriers to Achieving a Core Graduate Early Childhood Profession in England*. Ponencia presentada en la Conferencia EECERA en Dublin, 2005.
- CALERO, J.: *Equity in Education Thematic Review: Spain Country Analytical Report*. Paris. OECD, abril 2005.
- CALERO, J.: *La equidad en educación. Informe analítico del sistema educativo español*. MEC y Colección Investigación no. 175. CIDE, 2006. <http://www.educacion.es/cide/espanol/publicaciones/colecciones/investigacion/col175/col175pc.pdf> (Consultado en junio de 2007).
- CALVO RUEDA, C.: *La Educación Infantil en España. Planteamientos Legales y Problemática Actual*. Madrid. Universidad Complutense, 1994.
- CAMERON, C.: *Building an integrated workforce for a long-term vision of universal early education and care*. Policy Papers nº 3. London. DAYCARE TRUST, 2004.
- CANELLA, G.: *Deconstructing early childhood education: Social justice and revolution*. New York. Peter Lang, 1997.
- CARBONELL i PARIS, F.: *Incidencia de la diversidad en el 1er. ciclo de Educación Infantil: repercusiones educativas*. CIDE. Documento inédito, 1997.
- CARBONELL i SEBARROJA, J.: "¿Qué se ha hecho del 0-3?". *Cuadernos de Pedagogía* (Barcelona CissPraxis), 320, 2003.
- CARBONELL i SEBARROJA, J.: *La escuela: entre la utopía y la realidad*. Madrid. Eds. Octaedro, 1996.

CARMENA, G., DELGADO, M., EGIDO, I. y VILLALBA, J.L.: "Escuelas infantiles en Europa. Atención a la infancia: cuidados organizados para niños en edad preescolar". En LLORENT, V. (coord.): *Atención a la infancia y espacios educativos. Aspectos comparados. Actas del VI Congreso Nacional de Educación Comparada*. Sevilla, Universidad de Sevilla, 1998. Pp. 157-166.

CARRO, L.: *Informe de los grados de Magisterio en los 25 países de la UE*. Valladolid. Universidad de Valladolid, 2004.

CARRO, L.: *La formación inicial del profesorado en Europa: Análisis de 40 sistemas educativos*. Valladolid. Universidad de Valladolid, 2003.

CASAS, F.: *Infancia: perspectivas psicosociales*. Barcelona. Paidós, 1998.

CASILDA, R. Y SOTELSEK, D.: "Una reflexión en torno a la situación y perspectivas de América Latina", *ICE* N° 799, 2002. Pp. 71-87.

CASTLES, F. G., y MITCHELL, D.: "Identifying Welfare State Regimes: The Links Between Politics, Instruments and Outcomes". En CASTLES, F. G. (ed.): *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*. Aldershot. Dartmouth Publishing Company, 1993.

CENTRO DE REFERENCIA LATINOAMERICANO PARA LA EDUCACIÓN PREESCOLAR (CRLEP): *Programa Social de Atención Educativa a Niños y Niñas de 0 a 6 años: Educa a Tu Hijo. Educación para Todos en el año 2000, Estudio de Caso sobre la Alfabetización y la Educación No Formal*. La Habana. CRLEP, 1999.

CEPAL: *Panorama social de América Latina 2007*. Documento informativo. CEPAL, 2007. http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/30305/PSE2007_Sintesis_Lanzamiento.pdf (Consultado el 29 de noviembre de 2007).

CHARTIER, A. M. y GENEIX, N. (eds.): *Petite enfance: enjeux éducatifs de 0 à 6 ans*. Issy les Moulineaux. ESF éditeur, 2006.

Children in Europe: "Early Years Services: Understanding and Diversifying the Workforce", Issue 5.

CHAZAN, Sr.: *International Research in Early Childhood Education*. Windsor. NFER Publishing Company, 1978.

CHOI, S. H.: *¿Cuidado de la primera infancia? ¿Educación? ¿Desarrollo?* París. UNESCO, 2002. (Nota de la UNESCO sobre las Políticas de la Primera Infancia, 1).

CHOI, S-H.: "Estrategias para lograr el objetivo de cuidado y educación de la primera infancia de la EPT". *Notas de la UNESCO sobre las Políticas de la Primera Infancia* n° 42, enero-marzo 2008.

CHOMBART DE LAUWE, M. J.: "La représentation sociale dans le domaine de l'enfance". En JODELET, D. (Ed.): *Les représentations sociales*. Paris. PUF, 1989. Citado por CASAS, F.: "Children's Rights and Children's Quality of Life: Conceptual and Practical Issues". *Social Indicators Research*, Volume 42, Number 3 / November, 1997. Pp. 283-298.

CIDE: *La atención al alumnado inmigrante en el sistema educativo en España*. CIDE, 2006. <http://www.educacion.es/cide/espanol/publicaciones/colecciones/investigacion/col168/col168pc.pdf> Consultado en septiembre de 2008).

CIIMU: "La infància en situació de risc. Infància i Legislació". En *La infància i 'es families als inicis del segle XXI*. Vol. V. Barcelona. Institut d'Infància i Món Urà, 2002. http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc_sp.htm (Consultado en agosto 2006).

CIIMU: *La infancia en cifras 2006*. Colección Observatorio de la Infancia, no. 2. Madrid. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006.

CLEVELAND, G. y KRASHINSKY, M.: *Financing ECEC Services in OECD Countries*. Scarborough. University of Toronto, 2001.

CNDH: *Para educar los derechos de los niños*. Méjico, D. F. CNDH, 1996.

COCHRAN, M., GUNNARSSON, L., GRABE, S., y LEWIS, J.: *The Social networks of mothers with young children: A cross-national comparison*. Research Bulletin No. 25. Göthenburg. Department of Educational Research, University of Göthenburg, 1981.

COCHRAN, M.: "Public Child Care, Culture and Society: Crosscutting themes". En COCHRAN, M. (ed.): *International Handbook of Child Care Policies and Programs*. Westport, CT. Greenwood Pres, 1993. Pp. 627-658.

COCHRAN, M.: "European child care in global perspective". *European Early Childhood Education Journal*, no. 3, vol. 1, 1995. Pp. 61-72.

COHEN, B.: "Coming of age in the EU: will children now gain their rights as citizen?" *Children in Europe*, no. 4, vol.4, 2004. Pp. 6-7.

COHEM, B.: "Improving services for young children: rethinking the role of EU". En DAYCARE TRUST: "Learning with countries: International Models of early education and care. Leading the Vision". *Policy Papers*, No. 4, 2005. Pp. 46-48.

COLEMAN, J.: *Equality of educational opportunity*. Washintong D. C. US Office of Education, 1996.

COLMENAR ORZAES, C.: "La formación de maestras en España en el método educativo de Fröebel". *Revista de Educación*, no. 290, 1989. Pp. 135-159.

COLMENAR ORZAES, M. C.: Las escuelas de párvulos en España durante el siglo XIX: su desarrollo en la época de la Restauración. *Historia de la educación: revista interuniversitaria Salamanca*, no. 10, 1991. Pp. 89-105.

COLMENARES ORZAES, C.: "Génesis de la educación infantil en la sociedad occidental". *Revista Complutense de Educación*, vol. 6, no. 1, 1995. Pp. 15-31.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de primavera en Barcelona. La estrategia de Lisboa- Hacer realidad el cambio*. Bruselas, 2002.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Libro blanco de la educación y la formación. Enseñar y aprender. Hacia la sociedad cognitiva*. Bruselas, Oficina de

COMISIÓN EUROPEA: *Igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres. Tercer Programa de Acción Comunitario a medio plazo, 1991-1995*. Madrid. Instituto de la Mujer-Ministerio de Asuntos Sociales, 1992.

COMISIÓN EUROPEA: *La Comisión contribuye a mejorar el equilibrio entre la vida privada y la vida laboral de millones de ciudadanos mediante un permiso de maternidad más prolongado y mayor*. Octubre de 2008.

COMITÉ DES SAGES: *For a Europe of Civic and Social Rights*. Brussels. European Commission, 1995.

COMMISSION EUROPÉENNE: *L'importance de l'éducation préscolaire dans l'Union Européenne. Un état de la question*. Luxembourg, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 1995.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. "A better work-life balance: stronger support for reconciling professional, private and family life". Brussels, 2007. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=606&langId=en> (Consultado en octubre de 2008).

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: 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 2006.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Communication from the commission: "Confronting demographic: a new solidarity between the generations". *Green Paper*. Brussels. 16 marzo 2005, COM (2005) 94 final.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Communication from the commission: "Confronting demographic: a new solidarity between the generations". *Green Paper*. Brussels. 16 marzo 2005, COM (2005) 94 final.

Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Lisboa, 23-24 marzo de 2000.

Conclusiones del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, sobre la importancia de las políticas favorables a la familia en Europa y el establecimiento de una Alianza en favor de las Familias (2007/C 163/01).

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: *Informe 2009: Sistema educativo y capital humano*. Madrid. CES, 2009. <http://www.ces.es/> (Consultado en julio de 2009).

Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.

Convenio Cultural entre España y Portugal, firmado en Madrid el día 22 de mayo de 1970 y Convenio de Cooperación Cultural entre el gobierno de España y el reino de Marruecos, hecho en Rabat el 14 de octubre de 1980 Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. *La atención al alumnado inmigrante en el sistema educativo en España*.

COOK, C.P.: "Cross-Cultural Perspectives on the Child Image". En WEYTS, A.: *Ghent on Children's Rights*. Op. Cit., Pp. 35-47.

COST, QUALITY, AND CHILD OUTCOMES [CQCO] Study Team: *Cost, Quality, and Child Outcomes in Child Care Centres*. Denver. Department of Economics of the University of Colorado, 1995.

COTTON, J., EDWARDS, C., ZHAO, W., MUNTANER, J. y BOWEN, J.: "Nurturing Care for China's Orphaned Children: Programs that Blend Cultural Practices on Behalf of Young Children's Development. Half the Sky Foundation. CHINA". En AMEI: *Memoria del Congreso Mundial "Educación de la Infancia para la Paz"*. Op. Cit., pp. 219-239.

COUNCIL OF MINISTERS OF THE EUROPEAN COMMUNITY: *Recommandations on Childcare*, 21st January, 10258/91. Brussels. E. C., 1992.

COUNTRY REPORTS.ORG: *Religión en Suecia*. Countryreports.org 1997-2009. <http://es.countryreports.org/people/religion.aspx?Countryname=&countryId=232> (Consultado en febrero de 2009).

COUSINS, M.: *European Welfare States. Comparative Perspectives*. London. SGAE Publications, 2005.

- CRESPO, T.: "Servicios complementarios para la infancia.. Una respuesta a las nuevas necesidades". *Aula de innovación Educativa*, no. 117, 2002.. Pp. 69-70.
- CUNHA, F., HECKMAN, L., LOCHNER, L. y MASTEROV, D. V.: "Interpreting the Evidence of Life-Cycle Skill Formation". *IZA Discussion Paper Series*, No. 1575. Bonn. Institute for the Study of Labour, julio 2005.
- CUNNINGHAM, H.: "Los hijos de los pobres. La imagen de la infancia desde el siglo XVII". *El derecho a tener derecho. Infancia, Derecho y Políticas Sociales en América Latina*. Volumen 2. Santafé de Bogotá. UNICEF, 1999. Pp. 251-266.
- CURRIE, J.: "Early Childhood Education Programs". *Journal of Economic Perspectives*, vol. 15, no. 2, primavera 2001. Pp. 213-238.
- CURRIE, J.: *Combining Early Care and Education: is universal pre-k the best way?* Los Angeles, CA- UCLA, 2004.
- CURTIS, A. y HEVEY, D.: "Training to Work in the Early Years". En PUGH, G. (ed.): *Contemporary Issues in the Early Years. Working collaboratively for Children*. London. Paul Chapman in association with the National Children's Bureau 1992. Pp. 209-231.
- CYNADER, M. S. y FROST, B. J.: "Mechanisms of Brain Development: Neuronal Sculpting by the Physical and Social Environment". En KEATING, D. P. y C. HERTZMAN (ed.): *Developmental Health and the Wealth of Nations*. New York. Guilford Press, 1999.
- DAHLBERG, G. y MOSS, P.: *Ethics and Politics in Early Childhood*. London y New York. Routledge Falmer, 2005.
- DAMGAARD, L.: "Outsourcing early childhood services". *Children in Europe*, vol. 6, no. 11. Pp. 16.17.
- DAVID, T.: *Educating our youngest children. European perspectives*. London. Paul Chapman Publishing Limited, 1993.
- DAVID, T. (ed.): *Researching Early Childhood Education. European Perspectives*. London, Paul Chapman, 1998.
- DAYCARE TRUST: *Childcare Now: Briefing Paper 2*. London. Daycare Trust, 1999.
- DAYCARE TRUST: *Universal early education and care in 2020: costs, benefits and funding options*. A report for Daycare Trust and the Social Market Foundation by Pricewaterhouse Coopers. Leading the Vision Policy No. 2, 2005.

DCSF: *The Children's Plan: Building Brighter Futures*. London. TSO, Department for Children, Schools and Families (DCSF), 2007. http://www.dfes.gov.uk/publications/childrensplan/downloads/The_Childrens_Plan.pdf (Consultado en noviembre de 2008).

DCSF: *The Inclusion Development Programme. Supporting children with speech, language and communication needs: Guidance for practitioners in the Early Years Foundation Stage*. DCSF, 2008. <http://www.standards.dcsf.gov.uk> (Consultado en enero de 2009).

DE MAUSE, LL.: *Historia de la infancia*. Madrid, España. Alianza Universidad, 1994.

Declaración Mundial sobre Educación para Todos. "Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje". Jomtien, Tailandia, 5 al 9 de marzo, 1990. Art. 5. <http://www.oei.es/efa2000jomtien.htm> (Consultado en diciembre de 2007).

DELGADO, B.: *Historia de la Infancia*. Barcelona. Ariel Educación, 1998.

DELORS, J.: "Learning: the treasure within". *Report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-first Century*. Paris. UNESCO, 1996.

DEMEUSE, M., CRAHAY, M. y MONSEUR, Ch.: "Efficiency and Equity". En HUTMACHER, W., COCHRANE, D. y BOTTANI, N. (eds.): *In Pursuit of Equity in Education. Using International Indicators to Compare Equity Policies*. Dordrecht, The Netherlands. Kluwer Academic Publishers, 2001. Pp. 65-92.

DEPAEPE, M. y SIMON, F.: "Les écoles gardiennes en Belgique. Histoire et historiographie" en LUC, J. N. (dir.): *"L'école maternelle en Europe, XIXe-XXe siècle" n° spécial de Histoire de l'éducation*, 82, mayo 1999. Pp. 73-100.

DEPARTMENT FOR CHILDREN, SCHOOLS AND FAMILIES (DCSF): *Schools Admission Code*. TSO, 2009. <http://www.dcsf.gov.uk/sacode/> (Consultado en marzo de 2009).

DEPARTMENT FOR EDUCATION AND EMPLOYMENT: *Meeting the Childcare Challenge*. London. The Stationary Office, 1998.

DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY: *Parental Leave, Summary Guidance*. DTI, 2006. <http://www.dti.gov.uk/er/intguid.htm> (Consultado en diciembre de 2004).

DESCARTES: "Carta de marzo 1638, Correspondencia". En ADAM-TANNERY: *Oeuvres de Descartes*. Paris. Editorial Vrin, 1957-58.

DEVEN, F. y MOSS, P. (eds.): *Leave Policies and Research. Reviews and Country Notes*. (CBGS-Werkdocument 2005/3), 2005. Brussels: Centrum voor Bevolkingen. Gezinsstudie. <http://www.cbgs.be> (Consultado en abril 2006).

DEVEN, F. y MOSS, P.: *Parental Leave Arrangements in Europe: A Match 22?* Brussels. Centrum voor Boudkings-en Gezinstudie (CBGS), 1999. Working-Documents, paper prepared for the round table "Parental Leave in Europe: Research and Policies Issues" of the *European Population Conference* 1st September, The Hague 1999.

Diario Oficial de la UE del 17 de Julio de 2007, la Comunicación de la Comisión Europea sobre "El futuro demográfico en Europa: transformar un reto en oportunidad" de 12 de octubre de 2006 y el Dictamen del Comité económico y Social Europeo sobre "Familia y evolución demográfica" de 22 de febrero de 2007.

DICKENS, T. W., SAWHILL, I. y TEBBS, J.: "The effects of investing in Early Education on Economic Growth". *Brooking Working Paper Journey*, 2006.

DIEZ-HOCHLEITNER, R.: *La educación infantil. Una promesa de futuro. Documento básico*. Madrid, Fundación Santillana, 1991.

DIRECCIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN (Skolverket): *Skolverket*. <http://www.skolverket.se/english/index.shtml> (Consultado en junio de 2008).

DOHERTY, G. F., FRIENDLY, M. y FORER, B.: "Child Care by Default or design? An exploration of differences between Non-Profit and Canadian Child Care Centres using the *You bet I Care!* Data Sets". Toronto, Canada. Childcare Resource and Research Unit, Centre for Urban and Community Studies, 2002.

DRAIBE, S.: "Neoliberalismo y políticas sociales. Reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas". *Desarrollo Económico*, vol. 34, no. 134, Buenos Aires, IDES, julio-septiembre de 1994. Pp. 181-196.

DRIVER, S. y MARTELL, L.: "New Labour, Work and the Family". *Social Policy & Administration*, no. 36, vol. 1, febrero 2002. Pp. 46-61.

DUNCAN, G., y BROOKS-GUNN, J.: "Family poverty, welfare reform, and child development". *Child Development* vol. 71, no. 1, 2000. Pp. 188-196.

DURKHEIM, É.: *Educación y Sociología*. Barcelona. Ediciones Península, 1975.

E2-VET.org: *Teachers and Education Staff*. E2-VET.org, 2008. <http://www.e2-vet.org/typo/Sweden.67.0.html> (Consultado en noviembre de 2008).

EARLY CHILD CARE RESEARCH NETWORK: "Social Functioning in first grade: Association with home and earlier home and child care predictors with current classroom experiences". *Child Development*, vol. 74, 2003. Pp. 1659-1662.

EAST OF ENGLAND REGIONAL ASSEMBLY'S (EERA): *New Opportunities White Paper*. EERA, 2009.

ECRE: *Laying down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seeker*. ECRE Information Note on the Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003.

EGIDO GÁLVEZ, I.: “La educación infantil en los países de nuestro entorno”. *Revista Complutense de Educación*, vol. 6, nº1, 1995. Madrid. Servicio de publicaciones. Universidad Complutense de Madrid, 1995.

EGIDO GÁLVEZ, I. y VILLALAÍN, J. L.: “La Educación Infantil en la Comunidad Europea. Estudio comparado de la Educación infantil en diferentes países”. En LEBRERO, M. P. (dra.): *Especialización del profesorado de Educación Infantil (0-6 años)*. vol. II. Madrid. UNED-MEC, 1998. Pp. 147-191.

EGIDO GÁLVEZ, I. y VILLALAÍN, J. L.: “Organización de los cuidados a la infancia en algunos países de la Comunidad Europea”. En VV.AA.: *Reformas e innovaciones educativas en el umbral del siglo XXI. Una perspectiva comparada*. Actas del 14º Congreso de la Comparative Education Society in Europe (CESE). Madrid, UNED, 1992. Pp. 245-259.

EGIDO GÁLVEZ, I.: “La educación infantil en el entorno europeo: evolución y problemas pendientes”. En RUIZ BERRÍO, J. (ed.): *Educación y marginación social. Homenaje a Concepción Arenal en su centenario*. Op. cit., pp. 161-170.

EGIDO GÁLVEZ, I.: “La educación infantil en los países de nuestro entorno”. *Revista Complutense de Educación*, vol. 6, no. 1, 1995. Pp. 32-47.

ELLINGSÆTER, A. L. Y LEIRA, A.: *Politicising parenthood in Scandinavia*. Bristol. The Policy Press, University of Bristol, 2006.

ENGLE, P. L., BLACK, M. M., BEHRMAN, J. R., CABRAL DE MELLO, M., GERTLER, P.J., KAPIRIRI, L. *et al.*: “Strategies to avoid the loss of developmental potential in more than 200 million children in the developing world”. *Lancet*, vol. 369, no. 9557, 2007. Pp. 229–242.

EQUAL OPPORTUNITY COMMISSION: *How can suitable, affordable Childcare be provided for all parents who need to work?* EQUAL OPPORTUNITY COMMISSION, 2003. <http://www.eoc.org.uk> (Consultado en diciembre de 2007).

ESCOBEDO, A. y NAVARRO, L.: *Perspectivas de desarrollo y evaluación de las políticas de licencias parentales y por motivos familiares en España y en la Unión Europea: Informe de resultados de la Muestra Continua de Vidas Laborales*. Informe de resultados de una investigación desarrollada en el marco de la primera convocatoria del Fondo de Investigación en Protección Social (FIPROS) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007. <http://www.ief.es/Investigacion/Temas/Genero/AEscobedo.pdf> (Consultado en septiembre de 2008).

ESCOBEDO, A.: "Las licencias parentales y la atención infantil de los menores de 3 años como ejemplo de las nuevas tendencias de política social europea". En FLAQUER, Ll. (ed.): *Políticas Familiares en la Unión Europea*. Barcelona. Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2002. Pp. 301-330.

ESCOBEDO, A.: "Leave policies and research in Spain". En MOSS, P. y WALL, K.: *International Review of Leave Policies and Related Research 2007* (Employment Relations Research Series No.80). Department of trade and Industry, 2007. Pp. 246-259. <http://www.berr.gov.uk/files/file40677.pdf>. (Consultado en junio 2008).

ESCOBEDO, A.: "Políticas de licencias parentales y de atención infantil para los menores de tres años y sus familias: el caso español en el contexto internacional". En PAZOS, M. (dir.): *Economía e igualdad de género: retos de la Hacienda Pública en el siglo XXI*. Madrid. Colección: Estudios de Hacienda Pública. Instituto de Estudios Fiscales, 2008. <http://www.ief.es/investigacion/Temas/AEscobedo.pdf> (Consultado en marzo de 2009). Pp. 161-183.

ESCOLANO BENITO, A.: "Aproximación histórico-pedagógica a las concepciones de la infancia". En ESCOLANO BENITO, A.: *Cinco lecturas de historia de la educación*. Salamanca. ICE, 1983. Pp. 5-16.

ESPINA, A.: "La vuelta del «hijo prodigo». El Estado de Bienestar español en el camino hacia la Unión Económica y Monetaria". *Política y Sociedad*, vol. 44, no. 2, 2007. Pp. 45-67.

ESPING-ANDERSEN, G.: *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge. Polity Press, 1990.

ESPING-ANDERSEN, G.: *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Valencia, Edicions Alfons el Magnànim, 1993.

ESPING-ANDERSEN, G.: "The Comparative Macro-Sociology of Welfare States". En MORENO, L. (ed.): *Social Exchange and Welfare Development*. Madrid. CSIC, 1993. Pp. 124-136.

ESPING-ANDERSEN, G.: *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona. Ariel, 2000.

ESPING-ANDERSEN, G.: "A New Gender Contract". En ESPING-ANDERSEN, G., GALLIE, D., HEMERICK, A. y MYLES, J.: *Why We Need a New Welfare State*. Oxford. Oxford University Press, 2002. Pp. 68-95.

ESPING-ANDERSEN, G.: "Política familiar y la nueva demografía". *Información Comercial Española, Consecuencias de la evolución demográfica en la economía*, no. 815, Mayo-Junio2004. Pp. 45-60.

ESPING-ANDERSEN, G.: "Children in the Welfare State. A Social Investment Approach". *DemoSoc Working Paper*, no. 2005-10. Barcelona. Universitat Pompeu Fabra, 2005.

ESPING-ANDERSEN, G.: "Families, Government and the Distribution of Skills". *Simposio sobre desigualdades en la educación* (Conferencia sin publicar). Barcelona. Fundació Jaume Bofill, 2006. Pp. 21-35.

ESPING-ANDERSEN, G.: "Un nuevo equilibrio de bienestar". *Política y sociedad*, vol. 44, no. 2, 3-6, 2007. Pp. 11-30.

ESTADOS UNIDOS, ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL: *Social Security Programs throughout the World - 1999*. Washington, DC, Oficina de Publicaciones del Gobierno. 1999.

ESTEBAN MATEO, L. y LÁZARO LORENTE, L.M.: "Infants schools in Spain (1838-1882): Notes for a research". En VÁG, O. (ed.): *Conference Papers for the 4th International Standing Conference for the History of Education*. Vol. 1. Budapest. Eötvös Loránd University, 1982. Pp. 78-87.

EU NETWORK OF INDEPENDENT EXPERTS ON FUNDAMENTAL RIGHTS: *Report on the Situation of Fundamental Rights in the European Union in 2003*. CFR-CDF.rep EU, 2003. Y *Synthesis Report: Conclusions and Recommendations on the Situation of Fundamental Rights in the European Union and its Member States in 2003*. CFR-CDF.Conclusions.2003.en, 2004.
http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/doc/synthesis_report_2003_en.pdf
(Consultados en diciembre 2006)

EUROPEAN AGENCY FOR DEVELOPMENT IN SPECIAL NEEDS EDUCATION: *Euronews on special needs education*, No 12, otoño 2004.

EUROPEAN COMMISSION CHILDCARE NETWORK: *A review of Services for Young Children in the European Union 1990-1995*. Brussels, 1996.

EUROPEAN COMMISSION CHILDCARE NETWORK: *Quality targets in services for young children*. Brussels, 1996.

EUROPEAN COMMISSION CHILDCARE NETWORK: *A review of Services for Young Children in the European Union 1990-1995*. Brussels. European Commission Childcare Network, 1996.

EUROPEAN COMMISSION NETWORK AND OTHER MEASURES TO RECONCILE EMPLOYMENT AND FAMILY RESPONSIBILITIES: *Quality Targets in Services for Young Children*. Brussels. Poplar, 1996.

EUROPEAN COMMISSION NETWORK ON CHILDCARE AND OTHER MEASURES TO RECONCILE EMPLOYMENT AND FAMILY RESPONSIBILITIES: *Leave Arrangements For Workers With Children: A Review of Leave Arrangements in the Member States of the European Union and Austria, Finland, Norway, and Sweden*. Brussels. EUROPEAN COMMISSION, 1994.

EUROPEAN COMMISSION : *The Costs and Funding of Services for Young Children*. EUROPEAN COMMISSION. Brussels, 1995.

EUROPEAN COMMISSION: *A Review of Services for Young Children in the European Union 1990-1995*. EUROPEAN COMMISSION. Brussels, 1996.

EUROPEAN COMMISSION: *Work and Childcare: Implementing the Council Recommendation on Childcare. A Guide to Good Practice* (Social Europe-Supplement 15/96). Luxembourg. Office for Official Publications of the European Communities, 1996.

EUROPEAN COMMISSION: "Resolution on the Commission report to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Social Protection in Europe 1997" (A4-0099/99).

EUROPEAN COMMISSION: *Acomplishing Europe through Education and Training*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1997.

EUROPEAN COMMISSION: *Key Data on Education in the European Union*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1997.

EUROPEAN COMMISSION: "Key topics in education in Europe" Vol.3 *The teaching and profession in Europe: Profile, trends and concerns. Report I: Initial training and transition to working life*. Brussels. EURYDICE, 2002.

EUROPEAN COMMISSION: *Equality and non-discrimination in an enlarged EU, Green Paper*, COM (2004) 379 final, Luxembourg. Office for the Official Publications of the EC, 2004.

EUROPEAN COMMISSION: *Joint Report and Social Inclusion*. Luxembourg. Office for Official Publications of the European Communities, 2004.

EUROPEAN COMMISSION: “On Equality between Women and Men”. *Equality between women and men in the European Union*. Brussels. European Commission, 2005.

EUROPEAN COMMISSION: *Report on the Social Inclusion 2005: An Analysis of the National Action Plans for Social Inclusion (2004-2006) submitted by the 10 member states*. Luxembourg. Office for the Official Publications of the EC, 2005.

EUROPEAN COMMISSION: *Commission's Actions in Favour of Children and Young People*. MEMO/05/171. Brussels. European Commission, 25 mayo 2005.

EUROPEAN COMMISSION: *Reconciliation of work and private life. A comparative review of thirty European countries*. Brussels. DG for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2005.

EUROPEAN COMMISSION: *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Tackling the pay gap between women and men*. Brussels. European Commission, 2007.

EUROPEAN COMMISSION: Commission Staff Working Document accompanying document to the Report from the Commission to the Council, European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on “Implementation of the Barcelona objectives concerning childcare facilities for pre-school-age children 2008”. Brussels, 3 de octubre 2008, COM (2008) 598 final.

EUROPEAN COMMISSION: *Work-life balance package*. MEMO-08-603. Octubre de 2008. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/603&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (Consultado en octubre de 2008).

EUROPEAN COUNCIL: *Presidency conclusions*, Barcelona. European Council, 15–16 March 2002. http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf (Consultado en marzo de 2008).

EUROPEAN DISABILITY FORUM: *Contribution to the Consultation with Civil Society Organisations for the European Commission's White Paper on Youth Policy*, 23 January 2001.

EUROPEAN GROUP OF RESEARCH ON EQUITY OF THE EDUCATION SYSTEMS: *Equity of the European Educational Systems*. Belgium. University of Liège, 2003.

EUROSTAT: *Social Protection in Europe 2000*. EUROSTAT, 2000.

EUROSTAT: *Expenditure and receipts. Data 1994-2002*. Luxemburgo. European Social Statistics, 2005. <http://epp.eurostat.ec.eu.int/> (Consultado en diciembre de 2007).

EUROPEAN PARLIAMENT COMMITTEE ON EMPLOYMENT AND SOCIAL AFFAIRS: *Report on Social Inclusion in the New Member States*. 29 de abril, A6-0125/2005 final.

EUROSTAT: *Childcare in the EU in 2006*. EUROSTAT, 2008. [http://ec.europa.eu/eurostat/Data/Living conditions and welfare/ Income and living conditions/ Childcare arrangements indicators](http://ec.europa.eu/eurostat/Data/Living%20conditions%20and%20welfare/Income%20and%20living%20conditions/Childcare%20arrangements%20indicators) (Consultado en diciembre de 2008).

EUROSTAT: *Euro area unemployment up to 8.5%*. EUROSTAT, 2009. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/09/79&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (Consultado el 2 abril de 2009).

EURYDICE-CEDEFOP: *Structures of the Education and Initial Training Systems in the European Union*. Brussels-Luxembourg, European Commission, 1996.

EURYDICE: *La enseñanza preescolar y primaria en la Unión Europea*. Bruselas, Unidad Europea de Eurydice, 1994.

EURYDICE: *Pre-school education in European Union: Current Thinking and Provision*. Brussels Luxembourg. ECSC-EC-EAEC, 1995.

EURYBASE: *The education system in England, Wales and Northern Ireland 2007/2008*. EURYDICE, 2008. <http://www.eurydice.org> (Consultado en junio de 2008).

EURYDICE: "Educación PrePrimaria". En *Las cifras clave de la educación en Europa 1999/2000*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000.

EURYDICE: *Two decades of Reform on Higher Education in Europe: 1980 onwards*. Brussels. EURYDICE, 2000.

EURYDICE: "Educación PrePrimaria" en *Las cifras clave de la educación en Europa 2002*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2002.

EURYDICE: *Integrating Immigrant Children into schools in Europe*. Bruselas. EURYDICE, 2004.

EURYDICE: “La profesión docente en Europa: perfil, tendencias e intereses” en el *Informe IV: El atractivo de la profesión docente en el siglo XXI. Educación Secundaria Inferior General*. Temas clave de la educación en Europa, volumen 3. Bruselas. EURYDICE, 2004.

EURYDICE: *Integrating immigrant children into schools in Europe. Country Reports: United Kingdom (England, Wales and Northern Ireland)*. National description, 2003/2004. <http://www.eurydice.org> (Consultado en marzo de 2009).

EURYDICE: *Integrating immigrant children into schools in Europe. Sweden*. EURYDICE 2004. <http://www.eurydice.org> (Consultado en octubre de 2008).

EURYDICE: *Las cifras clave de la educación en Europa 2005*. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2005.

EURYDICE: “Reformas de la profesión docente análisis histórico: 1975-2002” *Informe Anexo de La profesión docente en Europa: Perfil, Tendencias y Problemática*. Bruselas. EURYDICE, 2005.

EURYDICE: “Pre-school setting” en *Glosario de términos (E/MNI) Vol.3*. Bruselas. EURYDICE, 2006.

EURYDICE: “*Preprimary in Sweden*”. En EURYDICE: *The Education System in Sweden 2006/2007*. Brussels. EURYBASE, 2008.

EURYDICE: *Early Childhood Education and Care in Europe: Tackling Social and Cultural Inequalities*. Brussels. EURYDICE, 2008.

EURYDICE: *Specific educational measures to promote all forms of giftedness at school in Europe*. Brussels. EURYDICE, 2006.

EURYDICE: *The Education System in Sweden 2007/2008*. Eurybase, 2008. <http://www.eurybase.org> (Consultado en octubre de 2008).

EURYDICE: *United Kingdom. National summary sheets on education systems in Europe and ongoing reforms*. EURYDICE, junio 2009. www.eurydice.com (Consultado en julio 2009).

EURYDICE-EUROSTAT: *Las cifras clave de la educación en la Unión Europea*.

FABIAN, H. y DUNLOP, A.-W. (comp.): *Transitions in the Early Years: Debating Continuity and Progression for Children in Early Education*. London. Routledge Falmer, 2002.

- FABIAN, H. y DUNLOP, A.-W.: *Outcomes of good practice in transition processes for children entering primary school*. Documento de referencia para el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2006*. Paris. UNESCO, 2006.
- FARRAN, D. C.: "Another decade of intervention for children who are low income or disabled: What do we know now?" En SHONKOFF, J. P., y MEISELS, S. J. (Eds.): *Handbook of early childhood intervention* (Second edition). Cambridge, England. Cambridge University Press, 2000. Pp. 510-548.
- FERNÁNDEZ, E.: "La familia es insustituible". *Aula de innovación Educativa*, no. 117, 2002. Pp.72-73.
- FERNÁNDEZ, M^a: *La igualdad de oportunidades educativas. La experiencia socialdemócrata española y francesa*. Barcelona. Ediciones Pomares, 2003.
- FERNÁNDEZ-CORDÓN, J. A. Y TOBÍO, C.: *Conciliar las responsabilidades familiares y laborales: políticas y prácticas sociales*. Documento de trabajo, no. 79/2005. Madrid. Fundación Alternativas, 2005.
- FERRER JULIÀ, F.: "La educación preescolar en la región Europa". *Educación*, no. 5, 1984. Pp. 137-156.
- FERRER JULIÀ, F.: "La educación infantil en la Unión Europea: realidades y prospectiva". En: LLORENT, V. (coord.): *Atención a la infancia y espacios educativos. Aspectos comparados. Actas del VI Congreso Nacional de Educación Comparada*. Op. Cit., pp. 61-76.
- FISHER, E. A.: *Early Childhood Care and Education (ECCE): A World Survey*. (The Young Child and the Family Environment Project, 1990-1995, SHS/91/WS/12). Paris. UNESCO, 1991.
- FLAQUER, LI. y OLIVER, E.: "Polítiques de suport a las families". En GÓMEZ-GRANELL, C., GARCIA-MILÀ, M., RIPOL-MILLET, I. y PANCHON IGLESIAS, C.: *La infancia i les families als inicis del segle XXI. Informe 2002*. vol. 1. Op. Cit., p. 337.
- FLAQUER, LI.: "Is there a Southern European model of family policy?" En PFENNING, A.A. y BAHLE, T. (eds.): *Families and family policies in Europe*. Frankfurt a. M/NY: Peter Lang, 2002. Pp. 15-33.
- FLAQUER, LI.: "Familia y Estado de bienestar en los países de la Europa del sur". *Papers* vol. 73, 2004. Pp. 27-58.
- FLAQUER, LI.: "Medidas públicas y estrategias privadas". *El País*, 5 de abril de 2004.

FLAQUER, LI.: "How can we orientate the reform of childhood policies? Challenges, dilemmas and proposals". Barcelona. WELCHI NETWORK, 2006.

<http://www.ciimu.org/webs/welchi/publications.htm> (Consultado en octubre de 2007)

FOLEY, P., ROCHE, J. y TUCKER, S. (eds.): *Children in Society: Contemporary Theory, Policy and Practice*. Palgrave. Basingstoke, 2001.

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA: *Estado Mundial de la Infancia 2005*. Nueva York. UNICEF, 2004.

FRANKLIN, B., BLOCH, M. y POPKEWITZ, T.: "Educational partnerships: An introductory framework. En FRANKLIN, B., POPKEWITZ, T. y BLOCH, M. (eds.): *Educational partnerships and the state. The paradoxes of governing schools, children and families*. Nueva York. Palgrave Macmillan, 2003. Pp. 1-26.

FREDE, E. C.: "The Role of Program Quality in Producing Early Childhood Program Benefits". *The future of children, Long-Term Outcomes of Early Childhood Programs* vol. 5, no. 3, invierno 1995. Pp. 115-132.

FUENMAYOR, A.: *Educación Infantil. Costes y financiación*. Barcelona. Ariel, 1998.

FUJIMOTO-GÓMEZ, G. y PERALTA ESPINOZA, M. V.: *La atención integral de la primera infancia en América Latina: ejes centrales y desafíos para el siglo XXI*. OEA, Santiago de Chile, 1998.

FUJIMOTO-GÓMEZ, G.: "Modalidades Alternativas de Atención en la Educación Infantil Temprana" Ponencia presentada en el *Simposio Mundial de Educación Parvularia o Inicial. Una Educación Infantil para el Siglo XXI*. En Santiago de Chile, 2000.

FUJIMOTO-GÓMEZ, G.: "Modalidades alternativas en educación inicial". PERALTA, M. V. y Salazar, R. (comp.): *Calidad y modalidades alternativas en educación inicial*. La Paz. Ed. CERID/MAYSAL, 2000.

GACITÚA, E. y H. DAVIS, S. (eds.): *Pobreza y exclusión social en América Latina y el Caribe*. Banco Mundial, FLACSO-Costa Rica. San José, 2000.

GALLAGHER, J. y CLIFFORD, R.: "The Missing Support Infrastructure in Early Childhood". *Early Childhood Research and Practice*, vol. 2, no. 1, spring 2000.

http://209.85.229.132/search?q=cache:jFShNn_6LjkJ:ecrp.uiuc.edu/v2n1/gallagher.htm+GALLAGHER,+J.+y+CLIFFORD,+R.:+%E2%80%9CThe+Missing+Support+Infrastructure+in+Early+Childhood%E2%80%9D.+Early+Childhood+Research+and+Practice,+vol.+2,+no.+1,+2000&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=es

- GARCÍA GARCÍA, M.: *Propuesta y validación de un modelo de calidad en Educación Infantil*. Madrid. Universidad Complutense de Madrid, 2002.
- GARCÍA GARRIDO, J. L.: *Fundamentos de Educación Comparada*. 3ª edic. Madrid. Dykinson, 1991.
- GARCÍA GARRIDO, J. L.: *Problemas mundiales de la educación. Nuevas perspectivas*. Madrid. Dykinson, 1992.
- GARCÍA GARRIDO, J. L.: *Trayectoria histórica de la Educación Preescolar*. En AA.VV: *Enciclopedia de la Educación Preescolar (47-58)*. Tomo 7. Madrid. Diagonal/Santillana, 1986. Citado por COLMENAR, C.: "La escuela de párvulos durante el siglo XIX". *Revista Interuniversitaria: Historia de la Educación*. Ediciones Universidad de Salamanca, Enero-Diciembre 1995, nº 10.
- GARFINKEL, I., RAINWATER, L. y SMEEDING, T.: "Welfare state expenditures and the distribution of child opportunities". *Luxembourg Income Study Working Paper Series n° 379*, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs. Syracuse University. New York, June 2004.
- GARFINKEL, I., RAINWATER, L. y SMEEDING, T. M.: "Welfare state expenditures and the redistribution of well-being: children, elders, and others in comparative perspective". *Luxembourg Income Study Working Paper Series n° 387*. New York. Syracuse University, 2005.
- GATHORNE-HARDY, J.: *The rise and fall of the British Nanny*. London. Hooder and Soughton, 1972. P. 181.
- GAUTHIER, A. H.: "The Sources and Methods of Comparative Family Policy Research". *Comparative Social Research*, vol. 18, 1999. Pp. 31-56.
- GAUTHIER, A. H.: "Family policies in industrialized countries. Is there a convergence?" *Population*, vol. 57, no. 2, 2002. Pp. 5-30.
- GIDDENS, A.: *Consecuencias de la modernidad*. Madrid. Alianza, 1994.
- GITZ-JOHANSSON, T.: "The incompetent child: representations of ethnic minority children". En BREMBECK, H., JOHANSSON, B. y KAMPMANN, J.: *Beyond the competent child*. Roskilde. University Press. Pp. 199-228.
- GLASS, N.: "Sure Start: The development of an early intervention programme for young children in the United Kingdom". *Children and Society*, vol. 13, 1999. Pp. 257-264.
- GÓMEZ-CAMINERO GARCÍA, R. (coord.): *La educación infantil a debate*. Actas del I Congreso Internacional de Educación Infantil. Granada, 1998.

GÓMEZ DE PEDRO, M. E.: *El Estado del Bienestar: Presupuestos éticos y políticos*. Barcelona. Universidad de Barcelona, Dpto. de Filosofía Teórica y Práctica, 2001.

GONZÁLEZ LÓPEZ, M. J.: *Servicios de atención a la infancia en España*. Documento de trabajo 1/2003. Fundación Alternativas, 2003.

GONZÁLEZ LÓPEZ, M. J.: "La escolarización de la primera infancia en España: desequilibrios territoriales y socioeconómicos en el acceso a los servicios". En NAVARRO, V. (coord.): *El Estado del Bienestar en España*. Madrid. Tecnos, 2004.

GONZÁLEZ LÓPEZ, M. J.: "Where do I leave my baby? The use of childcare services in Spain". Barcelona Universitat Pompeu Fabra, 2005.

GONZÁLEZ-AGAPITO, J.: *La educación infantil. Lecturas de un proceso histórico en Europa*. Barcelona. Ediciones Octaedro, 2003.

GOODY, J.: *La familia Europea*. Barcelona. Editorial Crítica, 2001.

GRANTHAM-MCGREGOR, S. M., POWELL, C. A., WALKER, S. P. y HIMES, J. H.: "Nutritional supplementation, psychosocial stimulation, and mental-development of stunted children - the Jamaican study". *The Lancet*, Vol. 338, no. 8758, 1991. Pp. 1-5.

GRATIOT-ALPHANDÉRY, H.: "HENRI WALLON (1879-1962)". *Prospects: the quarterly review of comparative education* (Paris, UNESCO: International Bureau of Education), vol. XXIV, no. 3/4, 1994. Pp. 787-800.

GREGG, P., WASHBROOK, E., PROPPER, C., y BURGESS, S.: "The effects of a mother's return to work decision on child development in the UK", *The Economic Journal*, 115, 2005. Pp. 48-80.

GRIFFIN, S.: "A new system of vocational qualifications". En PEETERS, J., BRAAM, J. y VAN DEN HEEDE, R. (eds.): *Family Day Care: Teacher or Substitute Mother*. Brussel y Gent. LEIDEN: KIND EN GEZIN, VBJK, NOB, 1991. Pp. 334-351.

GRIMLUND, A.: "...Pero los maestros de educación infantil en Suecia, no". *Infancia en Europa* no. 15, octubre de 2008.

GUDBRANDSSON, B.: *Rights of Children at Risk and in Care*. Estrasburgo. Consejo de Europa, Social Policy Department, Directorate General III- Social Cohesion, 2005. Citado en DALY, M. (Ed.): "CHANGES IN PARENTING: Children Today, Parents Tomorrow". CONFERENCE OF EUROPEAN MINISTERS RESPONSIBLE FOR FAMILY AFFAIRS XXVIIIth SESSION 16-17 MAY 2006. LISBON, PORTUGAL 2006.

- GUNNARSSON, L.: "Sweden". En COCHRAN, M. (Ed.): *The International Handbook of Child Day Care Policies and Programs*. New York. Greenwood Press, 1993. Pp. 491-514.
- GURALNICK, M. J.: "The Effectiveness of Early Intervention for Vulnerable Children: A developmental Perspective". *American Journal on Mental Retardation*, vol. 102. Pp. 319-345.
- GURPEGUI, M.J., GAUNA, E. y AJANGUIZ, R.: "Ponencia sobre Educación Infantil". CONSEJO ESCOLAR DE ANDALUCÍA: *III Encuentros de Consejos Escolares Autonómicos y del Estado*. Granada 19, 20 y 21 de marzo de 1992. Pp. 1-38.
- GUSTAVSSON, N. S. y SEGAL, E. A.: *Critical Issues in Child Welfare*. Thousand Oaks. Sage, 1994.
- HAAS, L. y HWANG, C. P.: "Programs and Policies promoting women's economic equality and men's sharing of childcare in Sweden". En HAAS, C, HWANG, C. P. y RUSSELL, G. (eds.): *Organizational Change and Gender Equity*. Thousand Oaks, CA: Sage. Pp. 133-161.
- HAAS, L., CHRONHOLM, A. y HWANG, C. P.: "Sweden". En MOSS, P. y KORINTUS, M.: *International Review of Leave Policies and Related Research 2008*. Department for Business, Enterprise&Regulatory Reform, BERR, 2008. <http://www.berr.gov.uk/publications> (Consultado en diciembre 2008).
- HADDAD, L.: "An Integrated Approach to Early Childhood Education and Care". *UNESCO Early Childhood and Family Policy Series*, núm. 3, octubre de 2002. Pp. 7-15.
- HALLAK, J.: *Globalización, derechos humanos y educación*. Paris. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación/UNESCO, 2001.
- HANS, V.: "The impact of Psychological Theory on the content and Anthropology of Pre-school Education". VÁG, O. (ed.): *Conference Papers for the 4th International Standing Conference for the History of Education*. Vol. 1. Budapest. Eötvös Loránd University, 1982. Pp. 417-425.
- HANTRAIS, L. y LETABLIER, M.L.: *Families and Family Policies in Europe*. London & New York. Longman, 1996.
- HANTRAIS, L.: "Interactions between Socio-Demographic Trends, Social and Economic Policies". *Cross National Research Papers, Fifth Series, Socio-Demographic Change, Social and Economic Policies in the European Union*, Loughborough. European Research Centre, 1999.

- HANTRAIS, L.: "Socio-demographic change, policy impacts and outcomes in social Europe". *Journal of European Social Policy*, vol. 9, no.4, 1999. Pp. 291-309. <http://esp.sagepub.com/cgi/content/abstract/9/4/291> (Consultado el 5 de julio de 2007)
- HANTRAIS, L.: *Family Policy Matters: Responding to Family Change in Europe*. Bristol. The Policy Press, 2004.
- HARDARSON, O.: *People outside the labour market force: Female inactivity rates down*. Statistics in focus- Population and Social Consortium Issue number 18/2006. EUROSTAT, 2006.
- HARF, R., PASTORINO, E., SARLÉ, P., SPINELLI, A., VIOLANTE, R. y WINDLER, R.: *Nivel Inicial: aportes para una didáctica*. Buenos Aires. El Ateneo, 1996. P. 19. Citado por DIKER, G.: Organización y perspectivas de la Educación Inicial en Iberoamérica: "Principales tendencias". OEI, 2007. <http://www.oei.es/linea3/diker.pdf> (Consultado el 15/12/2007).
- HECKMAN, J.: "Policies to foster human capital". *Research in Economics*, Vol. 54, Nº 1, 2000. Pp. 3-56.
- HECKMAN, J.: *Investing in Disadvantaged Young Children is an Economically Efficient Policy*. Documento presentado al Foro del Committee for Economic Development/PEW Charitable Trusts/PNC Financial Services Group forum sobre "Argumentos económicos para efectuar inversiones en la enseñanza presscolar", Nueva York, 10 de enero, 2006.
- HECLO, H.: "Toward a new Welfare State?" En FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A.: *The Development of Welfare State in Europe and America*. Princeton. Transaction Books, 1981. Pp. 383-406.
- HELEN, P.: *Comparing nurseries, staff and children in Italy, Spain and the UK*. London. PCP Paul Chapman Publishing Limited, 1997.
- HENDRICK, H.: "Constructions and reconstructions of British childhood: an interpretative survey, 1800 to present". En JAMES, A. y PROUT, A. (eds.): *Constructing and Reconstructing Childhood*. London. Falmer Press, 1997. Pp. 34-62.
- HENSC, T. K.: "Critical Period Regulation". *Annual Review Neuroscience* nº 27, 2004. Pp. 549-579.
- HEWITT, P.: *Unfinished Business: The New Agenda for the Workplace*. London. IPPR, 2004.

HEYMANN, J.: "Transformaciones sociales y sus implicancias para la demanda mundial de cuidado y educación para la primera infancia (ECCE)". París. UNESCO, 2002. (Nota de la UNESCO sobre las Políticas de la Primera Infancia, 8).

HILL, J. L., WALDFOGEL, J. y BROOKS-GUNN, J.: "Differential effects of high quality child care". *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 21, 2002. Pp. 601-627.

HM-TREASURY: *Every Child Matters. England*. TSO, 2003. <http://www.dfes.gov.uk/everychildmatters/pdfs/EveryChildMatters.pdf> (Consultado en febrero de 2006).

HM-TREASURY, DEPARTMENT FOR EDUCATION AND SKILLS (DFES), DEPARTMENT FOR WORK AND PENSIONS (DWP), DEPARTMENT FOR TRADE AND INDUSTRY (DTI): *Choice for parents, the Best Start for Children: A Ten Year Strategy for Children*. H. M. S. O, 2004. <http://www.surestart.gov.uk/aboutsurstart/strategy> (Consultado en diciembre de 2004).

HM-TREASURY: *Statement by the Chancellor of the Exchequer On the 2004 Spending Review*, 12 de Julio de 2004. <http://www.hm-treasury-gov-uk> (Consultado en diciembre de 2004).

HODGKIN, R.: "The Education Act and Excluded Children". *Children and Society*, vol. 11, 1997. Pp. 135-137.

HOLCROFT, C.: "Teacher Education in England and Wales" en *Conferência da Presidência Portuguesa*. Luolé, Maio 2000.

HOUSE OF COMMONS: *Childcare Bill*. Department for Education and Skills, 2005. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmbills/080/06080.i-v.html> (Consultado en octubre 2007)

HUDSON, M., LISSENBURGH, S. y SAHIN-DIKMEN, M.: *Maternity and Paternity Rights in Britain 2002: Survey of Parents*. DWP, 2004. <http://www.dwp.gov.uk/asd/asd5/ih2004.asp> (Consultado en noviembre de 2008).

HUMBLET, P. y MOSS, P.: "La relación entre el sector público y el sector privado". *Infancia en Europa*, no. 11, noviembre 2006. Pp. 4-7.

HUTMACHER, W. et al Eds.: *In pursuit of equity in education*. The Netherlands. Kluber Academic Publishers, 2001.

HWANG, C. P. y BROBERG, A. G.: "Swedish Parents' preferences for childcare". *Journal of Reproductive and Infant Psychology*, 9, 1991. Pp. 79-90.

- IGLESIAS DE USSEL, J. y MEIL LANDWERLIN, G.: *La política familiar en España*. Barcelona. Ariel, 2001.
- IGLESIAS, E.: “El papel del estado y los paradigmas económicos en América Latina”. *Revista de la CEPAL*, Nº 90, diciembre 2006. Pp. 7-15.
- IMMERVOLL, H. y BARBER, D: “Can Parents afford to work?” *OECD Social, Employment and Migration and Working Papers*. no. 31 Paris. OECD, 2005.
- IMMERVOLL, H., SUTHERLAND, H. y LOVOS, K.: “Reducing child poverty in the European Union. OECD: *Outlook*. Paris. OECD y European Labour Force Surveys. 2002 y 2004.
- INE: *Movimiento natural de la Población*. INE, 2004. <http://www.ine.es> (Consultado en diciembre 2006).
- INE: *Population and territory*. INE, 2008. http://www.ine.es/en/prodyser/pubweb/espue27/espue27_pob_en.pdf (Consultado en abril de 2008).
- INNOCENTI RESEARCH CENTRE: “Children in Institutions: The Beginning of the End?” Innocenti Insight. Florence. UNICEF, 2003.
- INSTITUT D’INFÀNCIA I MÓN URBÀ (CIIMU): *Polítiques d’infància i família a escala local a Europa. Volum I*. Barcelona. CIIMU, 2006.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS LABORALES (IEL)-ESADE: *Tercer «Informe Randstad». Calidad del trabajo en la Unión Europea: Políticas de Conciliación*. ESADE, 2004. http://webs.uvigo.es/ccoo/pdf/estudios_randstad_2004_conciliacion.pdf (Consultado en septiembre de 2009).
- INSTITUTO DE EVALUACIÓN: Evolución de las tasas de escolarización en los niveles no obligatorios. *Sistema Estatal de Indicadores de la Educación 2007*. http://www.institutodeevaluacion.mec.es/contenidos/pdfs/e3_1_2007.pdf (Consultado en marzo de 2009).
- INSTITUTO SUECO (SI): *Sistema Educativo*. SI, 2008. <http://www.sweden.se> (Consultado en mayo de 2008).
- INSTITUTO SUECO DE PEDAGOGÍAS ESPECIALES: *Specialpedagogiska institutet*, www.sit.se/net/Specialpedagogik/ (Consultado en junio de 2008).
- JABLONKA, I.: *Sans Père ni Mère: Histoire des enfants de l’Assistance Publique 1874-1939, 1874-1939*. Paris. Seuil, 2006.
- JOHANSSON, I.: “Suecia”. *Infancia en Europa* no. 7, octubre 2004. Pp. 28-29.

- JOHANSSON, I.: "Una perspectiva más amplia de educar: la nueva formación de maestros en Suecia". *Infancia en Europa* no. 5, 2003. Pp. 14-17.
- JUKES, M.: "Early childhood health, nutrition and education". Documento de referencia para el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2006.
- JUNJI: *Desarrollo de una atención integral pertinente a América Latina para el niño menor de seis años*. Santiago, Chile. Junta Nacional de Jardines Infantiles y Organización de los Estados Americanos, 1994.
- KAHN, A.J. y KAMERMAN, S. B.: *Los servicios sociales desde una perspectiva internacional*. Madrid, Siglo XXI, 1987.
- KAKAVOULIS, A.: "Continuity in early childhood education: transition from preschool to school". *International Journal of Early Years Education*, Vol. 2, no.1, Spring, 1994. Pp. 41-51.
- KAMEL, H.: *Early childhood care and education in emergency situations*. Documento de referencia para el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2006. Paris. UNESCO, 2005.
- KAMERMAN, S. B. y KAHN, A. J. (comp): *Childcare, Parental Leave and the Under 3s: Policy Innovation in Europe*. Westport, Connecticut. Greenwood Publishing, 1991.
- KAMERMAN, S. B.: "Early Childhood Education and Care: International Perspectives". Testimony prepared for the United States Senates Committee on health, education, labor, and pensions. U. S. Senate, March 2001.
- KAMERMAN, S. B.: "Éducation et soins des jeunes enfants (ESJE) dans les pays industrialisés". *Congrès Bâtissons un système de services intégrés pour la petite enfance*. Quebec. Centre d'excellence pour le développement des jeunes enfants, 25 mayo 2004.
- KAMERMAN, S. B.: *A global history of early childhood education and care (ECEC)*. 2005. Documento de referencia para el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2006.
- KANDEL, E.R.: "The Molecular Biology of Memory Storage: A Dialogue Between Genes and Synapses". *Science*, no. 294, 2001. Pp. 1030-1038.
- KARLSSON, M.: *Family Day Care in Europe*. European Commission, Employment, Industrial Relations and Social Affairs. Brussels: Equal Opportunities Unit, 1996.
- KÄRRBY, G. y GIOTA, J.: "Dimensions of Quality in Swedish Day Care Centers – An analysis of Early Childhood Environment Rating Scale". *Early Child Development and Care*, no. 104, 1994. Pp. 1-22.

- KÄRRBY, G.: "Bedömning av pedagogisk kvalitet – Förskolan i fokus. Evaluation of pedagogical Quality – Focus on the preschool". *Pedagogisk forskning i Sverige*, no. 2, vol. 1, 1997.
- KÄRRBY, G.: "Med Barnen i Fokus. The children in focus". *Installation av professorer*, 2000. Borås: Högskolan i Borås. Pp. 52-55.
- KATZNELSON, I. y MILNER, H. V.: *Political Science. State of the Discipline*. New York. Norton & Company, 2002. Pp. 658-659.
- KERN, S.: "Freud and the birth of child psychiatry". *Journal of the History of the Behavioural Sciences*, vol. 9, no. 4, 1973. Pp. 557-589.
- KILLKELLY, U.: *The Child and the European Convention on Human Rights*. Aldershot. Dartmouth Publishing Company, 1999.
- KNUDSEN, E.I.: "Sensitive Periods in the Development of the Brain and Behaviour". *Journal of Cognitive Neuroscience* no. 16, 2004. Pp. 1412-1425.
- KORPI, B. M.: *Memorandum 27 November 2000*. Stockholm. Ministry of Education and Science Stockholm, 2000.
- KORPI, B. M.: "Early childhood education and care in Sweden – a universal welfare model". *Learning with other countries: International models of early education and care*. DAYCARE TRUST, Policy Papers No. 4, junio 2005. Pp. 17-21.
- KRUEGER, A. y WHITEMORE, D. M.: "The Effect of Attending Small Class in Early Grades on College Test-Taking and Middle School Test Results: Evidence from Project STAR". *The Economic Journal*, vol. 111, 2001. Pp.1-28.
- LAEVERS, F.: *An exploration of the Concept of Involvement as an Indicator for Quality in Early Childhood Care and Education*. Vol.10. Dundee: CIDREE, 1995.
- LAEVERS, F.: *Experiential Education: Making Care and Education More Effective through Well-Being and Involvement*. Leuven, Belgium. Laevers, 2003.
- LANGSTES, O. y SOMMER, D.: "Modern childhood: crises and disintegration, or more quality in life?" *Childhood*, vol. 2, 1994. Pp. 129-44.
- LANSDOWN, G.: *Promoting the Rights of Children with Dissabilities: A guide to using the Convention on the Rights of Persons with Dissabilities with the Convention on the Rights of the Child*. London. Save the Children, 2008.
- LÁZARO, L. M. y ANCHETA ARRABAL, A.: "Educación inicial, derechos del niño y equidad en América Latina". LÓPEZ NOGUERO, F.: *La educación como respuesta a diversidad. XI Congreso de Educación Comparada*. Op. Cit., pp. 113-114.

- LEARNING AND SKILLS DEPARTMENT: *Learning and Skills Act 2000*. Office of Public Sector Information (OPSI), 2000. http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2000/ukpga_20000021_en_1 (Consultado en septiembre de 2006).
- LEBRERO, M.P. (dir.): *Especialización del profesorado de Educación Infantil (0-6 años)*. Madrid, UNED-MEC, 1993.
- LEBRERO, M. P.: *La situación de la educación infantil en España*. Madrid, Dykinson, 1998.
- LEDOUX, J.: "Emotion, Memory and the Brain". *Scientific American Special Edition*, nº. 12, vol.1, 2002. Pp. 62-71.
- LEE, V. E. y BURKHAM, D. T.: *Inequality at the Starting Gate*. Washington. Economic Policy Institute, 2002. Pp. 25-28.
- LESEMAN, P.: *Early Childhood Education and Care For Children from Low-income or Minority Backgrounds*. Paris. OECD, 2002.
- LEWIS, J.: *Children, Changing Families and Welfare States*. Cheltenham. Edwar Elgar, 2006.
- LEWIS, J.: "Gender and Welfare State Change". En LEIBFRIED, S. and MAU, S., (eds.), EDWARD, E.: *Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction*. UK. Cheltenham, 2008.
- LIETEN, K.: *Tradition, Globalization and Child-Centredness*. Research on Working Children (REWOC), 2008. <http://www.childlabour.net> (Consultado en diciembre 2008).
- LIND, V.: "Positions in Swedish Child Pedagogical Research". En DAVID, T.: *Researching Early Childhood Education. European Perspectives*. London. Paul Champman Publishing, 1998. Pp. 131- 156.
- LINDELL, M. y JOHANSSON, J.: "Meeting the demand? Students within Swedish Advanced Vocational Education Entering the Labour Market: Reflections from and ongoing research project". *European Educational Research Journal*, vol. 2, no. 1, 2003. Pp. 107-125.
- LINDON, J. (ed.): *Early Years Education in Europe*. Oxon. Book Point, 2000.
- LINNECAR, A. y YEE, V.: *WABA Activity Sheet 6: Maternity Legislation: Protecting Women's Right to Breastfeed*. Penang, Malaysia. Alianza Mundial en pro de la Lactancia Materna, 2006.

- LIRA, M.: *Costos de los programas de educación preescolar no convencionales en América Latina. Revisión de estudios*. Santiago, Chile, Centro de Estudios de Desarrollo y Estimulación Psicosocial, 1994.
- LITTLE, M. AXFORD, N. y MORPETH, L.: "Children's Services in the UK 1997–2003: Problems, Developments and Challenges for the Future". *Children and Society*, vol. 17, 2003. Pp. 205–214.
- LLORENT, V. (coord.): *Atención a la infancia y espacios educativos. Aspectos comparados. Actas del VI Congreso Nacional de Educación Comparada*. Sevilla, Universidad de Sevilla, 1998.
- LODE, BOE n ° 159 de 4 de julio de 1985.
- LOGSE: Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. Madrid. MEC, 1990.
- LÓPEZ, M.: *Educación Preescolar*. Buenos Aires. Troquel, 1970.
- LOVELESS, T. y BETTS, J. R.: *Getting Choice Right: Ensuring Equity and Efficiency in Educational Policy*. Washington. Brookings Institution Press, 2005.
- LUC, J. N.: "Les premières écoles enfantines et l'invention du jeune enfant". En BECCHI, E. y JULIA, D.: *Histoire de l'enfance en Occident*. Vol. 2. Laterza. Editions du Seuil, 1998. Pp. 304-331.
- LUND, S.: "Progress or pitfall? *Children in Europe*, vol. 5, no. 9, 2005. P. 14.
- LYNDON, J.: *Early Years Care and Education in Europe*. London. Holder y Stroughton, 2000.
- MAC NAUGHTON, G.: *Doing Foucault in early Childhood Studies: applying post-structural ideas*. London. Routledge, 2005.
- MAC NAUGHTON, G., ROLFE, S. y SIRAJ-BLATCHFORD, I.: *Doing Early Childhood Research International perspectives on Theory and Practice*. Crowns Nest. Allen & Unwin, 2001.
- MACHIN, S. and VIGNOLES, A.: "What's the Good of Education?" *CentrePiece*, Vol. 10, Issue 1, Spring, 2005. Pp. 14-17.
- MAHON, R.: "The OECD and the work/family reconciliation agenda: competing frames". En LEWIS, J.: *Children, Changing Families and Welfare States*. Op. Cit., p. 173-197.
- MAHONEY, J. y RUESCHEMEYER, D.: *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York. Cambridge University Press, 2003.

- MALLEVAL, L.: "Sensibiliser des éducateur de jeunes enfants en formation à la diversité des pratiques éducatives familiares". En FABLET, D.: *Professionnel(le)s de la petite enfance et analyse de pratiques*. Paris. L'Harmattan, 2004. Pp. 68-110.
- MANNING-MORTON, J.: "The Personal is professional: professionalism and the birth to threes practitioner". *Contemporary Issues in Early Childhood*, vol. 7, no. 1. Pp. 42-52.
- MARLIER, E. ATKINSON, A. B., CANTILLON, B. y NOLAN, B.: *The EU and social inclusion: Facing the challenges*. Bristol. The Policy Press, 2006.
- MARMOT, M. y DAVEY SMITH, G.: "Health Inequalities Among British Civil Servants: The Whitehall II Study". *The Lancet* 337, 1991. Pp.1387-1393.
- MARSHALL, T. H.: "Social selection in the Welfare State". En HALSEY, H., FLOUD, J. y ANDERSON, C.A.: *Education, Economy and Society*. New York. Free Press, 1961. Pp. 148-164.
- MARTÍNEZ USARRALDE, M. J.: "Se ocupan o se preocupan: Análisis comparado de diferentes programas y medidas favorecedoras de las políticas internacionales de la infancia". En NAYA, L. M. y DAVILA, P. (coord.): *El derecho a la educación en un mundo globalizado*. Tomo II. Op. Cit., pp 277-294.
- MARTIN-KORPI, B.: "The Foundation for Lifelong Learning". *Children in Europe*, no. 9, septiembre de 2005, Edinburg. Pp. 12-13.
- MASSE, L. N., y BARNETT, S.: *A benefit-cost analysis of the Abecedarian Early Childhood intervention*, 2003. <http://www.nieer.org>. (Consultado en noviembre de 2005)
- MAYALL, B. y PETRIE, P.: *Minder, mother and child*. London: University of London. Institute of Education, 1977.
- MAYOR, F., WOLFENSOHN, J., SPETH, J. G., BELLAMY C. y SADIK, N.: "The Education: the best investment". *International Herald Tribune*, Sábado, 11 mayo de 1996.
- MAYORDOMO PÉREZ, A.: *El aprendizaje cívico*. Barcelona. Ariel, 1998. Pp. 15-63.
- MEC: "Dossier de Educación Infantil". *Comunidad escolar* no. 22. Madrid. MEC, abril de 1984. Pp. 17-23.
- MEC: *La Educación en España. Bases para una política educativa*. Madrid. MEC, 1969.
- MELEADY, C. y BROADHEAD, P.: "Diversity: the norm, not the exception". *Children in Europe*, vol. 2, no. 2, 2002. Pp. 11-15.

MELHUIH, E. C., LLOYD, E., MARTIN, S. y MOONEY, A.: "Type of childcare at 18 months, II: Relations with cognitive and language development". *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, no. 31, 1990. Pp. 861-70.

MELHUIH, E. C. y MOSS, P.: "Current Issues in Day Care for young Children". En: MELHUIH, E. C. y MOSS, P. (eds.): *Day care for young children*. London: Tavistock/Routledge, 1991.

MELHUIH, E. C.: "Research on day care for young children in the United Kingdom". En MOSS, P. y MELHUIH, E. C. (eds.): *Current Issues in Day Care for Young Children*. London y New York. Routledge, 1991. Pp. 131-136.

MELHUIH, E.C.: "Preschool care and education: Lessons from the 20th for the 21st century" *International Journal of Early Years Education*, 1, 1993. Pp. 19-32.

MELHUIH, E. C.: *A Literature Review of the Impact of Early Years Provision upon Young Children, with Emphasis given to Children from Disadvantaged Backgrounds*. Report to the Comptroller and Auditor General. London. National Audit Office, 2004. http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/03-04/268_literaturereview.pdf (Consultado en abril de 2004).

MELHUIH, E. C.: "Preschool care and education in the UK". En MELHUIH, E. y PETROGIANNIS, K.: *Early Childhood Care and Education. International Perspectives*. Oxon (Great Britain). Routledge, 2006.

MEPSYD: *Plan Educa3*. Plan Español para el estímulo de la economía y el empleo, 2009. <http://www.mepsyd.es/plane/educa3.html> (Consultado en junio de 2009).

MIALARET y JEAN VIAL: *Histoire mondiale de l'éducation: De 1945 à nos jours*. Vol. 4. Paris. Presses Universitaires de France, 1981.

MIALARET, G.: "World survey of pre-school education" *Educational studies and documents. New series* 19, UNESCO, 1976.

MIALARET, G.: *The child's right to education*. Paris. UNESCO, 1979.

MICKLEWRIGHT, J. y STEWART, K.: "Child Well-Being in the EU and the Enlargement to the East". *Innocenti Working Paper*, 75. Florence. UNICEF, 2000.

MILLER MOYA, L. M.: *Participación laboral femenina y Estados de Bienestar*. Madrid. Instituto de Estudios Sociales Avanzados, CSIC, 2003-2004.

MILLER, L.: "Developing New Professional Roles in the Early Years". En MILLER, L. y CABLE, C.: *Professionalism in the Early Years*. London. Hodder: Arnold, 2008. Pp. 1-35.

- MING-SHO HO: "The Politics of Preschool Education Vouchers in Taiwan". *Comparative Education Review*, Vol. 50, no. 1, Feb., 2006. Pp. 66-89.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA: *Situação da educação infantil nos estados membros da CEE*. Lisboa. Unidade Nacional de Eurydice, 1990.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN E INVESTIGACIÓN: *Utbildningsdepartementet*. Utbildningsdepartementet. <http://www.sweden.gov.se> (Consultado en mayo de 2008).
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURAL, POLÍTICA SOCIAL Y DEPORTE: *El Desarrollo de la Educación en España 2008*. MCPSD y CIDE, 2008. http://www.ibe.unesco.org/National_Reports/ICE_2008/spain_NR08_sp.pdf (Consultado en noviembre de 2008).
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Plan Educa3*. Plan Español para el estímulo de la economía y el empleo, 2009. <http://www.mepsyd.es/plane/educa3.html> (Consultado en junio de 2009).
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES: *Plan estratégico nacional de infancia y adolescencia*. Madrid. Observatorio de Infancia, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- MINISTRY OF EDUCATION AND RESEARCH: *The Development of Education. National Report of Sweden*. Stockholm. Ministry of Education and Research, 2008.
- MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE: *Early Childhood Education and Care Policy in Sweden. Background report prepared for the OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy*. Stockholm. Ministry of Education and Science, 1999.
- MINISTRY OF EDUCATION: *UK National Report to the International Bureau of Education for the 48th International Conference on Education 2008*. United Kingdom, 2008. http://www.ibe.unesco.org/National_Reports/ICE_2008/uk_NR08.pdf (Consultado en septiembre de 2008).
- MITCHELL, J. y GOODY, J.: "Feminism, fatherhood and the family in the late twentieth-century Britain". En OAKLEY, A, Y MITCHELL, J.: *Who's afraid of Feminism? Seeing through the Backlash*. New York. The New Press, 1997. P. 187.
- MOLL, B. y otros: *La educación infantil de 0-6 años*. Madrid. Anaya, 1992.
- MONTGOMERY, H., BURR, R. y WOODHEAD, M.: *Changing Childhoods: Local and Global*. Chichester. Wiley/Open University, 2003.
- MOONEY, A. y STATHAM, J.: *Family Day Care, International Perspectives on Policy, Practice and Quality*. London- Philadelphia. Kingsley Publishers, 2003.

- MOONEY, A., CAMERON, C. CANDAPPA, M., McQUAIL, S., MOSS, P. y PETRIE, P.: *Early Years and Childcare International Evidence Project: Quality*. London. Institute of Education from the University of London, Thomas Coram Research Unit, 2003.
- MORENO, L. y SERRANO PASCUAL, A.: "Europeización del Bienestar y Actuación". *Política y sociedad*, vol. 44, no. 2: 3-6, 2007. Pp. 31-44.
- MORENO, L.: "Génesis y desarrollo del Estado de bienestar en España". *Revista Internacional de Sociología*, 6, diciembre 1993. Pp. 27-69.
- MORENO, L.: "La «vía media» española del modelo de bienestar Mediterráneo". *Papers* 63/64, 2001. Pp. 67-82.
- MORENO, T. y van DONGEN, J. (eds.): "Promoting social inclusion and respect for diversity in young children's environments". *Early Childhood Matters*, no. 108, junio 2007. Pp. 5-7.
- MOSCOVICI, S.: "On social representation". En FORGAS, J. P. (comp.): *Social cognition. Perspectives in everyday life*. London. Academic Press, 1981.
- MOSS, P. y PENCE, A.: *Valuing Quality in Early Childhood Services*. London. Paul Chapman, 1994.
- MOSS, P. y DEVEN, F.: *Parental Leaves: Progress or Pitfall?* Bruselas/La Haya. NIDI/CBGS Publications 1999. (Research and Policy Issues in Europe, 35).
- MOSS, P. y WALL, K. (ed.): *International Review of Leave Policies and Related Research* 2007, ERRS no. 80, 2007. <http://www.berr.gov.uk/whatwedo/employment/research-evaluation/errs/page13419.html> (Consultado en febrero 2008).
- MOSS, P.: *Child Care in the European Communities: 1985-1990*. Brussels. European Commission Childcare Network, 1990.
- MOSS, P.: *Cuidado de los hijos e igualdad de oportunidades*. Red Europea de formas de atención a la infancia. Madrid. Ministerio de Asuntos Sociales, vol. 1, 1990.
- MOSS, P.: "La ampliación de la educación durante la primera infancia: directrices futuras, limitaciones actuales". En VV.AA.: *La educación infantil. Una promesa de futuro. Documentos de un debate*. Madrid, Fundación Santillana, 1992.
- MOSS, P.: "La ampliación de la educación durante la primera infancia: directrices futuras, limitaciones actuales". En MOSS, P.: *La educación infantil: una promesa de futuro: documentos de un debate*. Madrid, Fundación Santillana, Semana Monográfica (6. 1991), 1992. Pp. 47-58.

- MOSS, P. (ed.): *Quality targets in services for young children*. Brussels. European Commission, 1995.
- MOSS, P.: *Workforce Issues in Early Childhood Education and Care*. Comunicación presentada en la Reunión consultiva sobre novedades internacionales en atención y educación de la primera infancia, Nueva York, 11-12 de mayo 2000.
- MOSS, P.: "Getting beyond childcare: Reflections on recent policy and future possibilities". En BRANNEN, J. y MOSS, P. (eds.): *Rethinking children's care*. Buckingham, UK. Open University Press, 2003. Pp. 25-43.
- MOSS, P.: "Más allá de la calidad en la educación y la atención infantiles". *Aula de Infantil*, no. 19, mayo-junio 2004. Pp. 38-43.
- MOSS, P.: *Fuerza laboral para la primera infancia en países desarrollados: estructuras y educación básicas*. París. UNESCO, 2004 (Nota de la UNESCO sobre las políticas de la primera infancia, 27).
- MOSS, P.: "Review of Policies". En DEVEN, F. y MOSS, P.: *Leave Policies and Research. Reviews and Country Notes*. Brussels. Centrum voor Bevolkings-en Gezinsstudie, 2005. Pp. 1-17.
- MOSS, P.: "Getting beyond Childcare and the Barcelona Targets". Trabajo presentado en la I Wellchi Network Conference, St. Anne's College, University of Oxford, 7-8 enero 2005.
- MTAS: *Programa Nacional de Reformas de España. Estrategia de Lisboa*. MTAS, 2005. <http://www.mtas.es/PNR.pdf>. (Consultado en enero de 2008).
- MUSTARD, J.F.: "Early Child Development and the Brain – The Base for Health, Learning, and Behavior Throughout Life". En YOUNG, M.E. (Ed.): *From Early Child Development to Human Development*. Washington. The World Bank, 2002. Pp. 375-391.
- MYERS, M. y GORNICK, J. C.: *Early Childhood Education and care: Cross-national variation in service organization and financing*. New York. The Institute for Child and Family Policy at Columbia University, 2000.
- MYERS, R.: "The Twelve Who Survive: Strengthening Programmes of Early Childhood Development in the Third World". *International Review of Education*, Vol. 39, No. 4, julio, 1993. P. 346.
- MYERS, R.: *La Educación Preescolar en América Latina. Un estado de la Práctica*. Santiago, Chile, Preal, 1995.

MYERS, R.: *Thematic study: Early Childhood care and development. Prepared for Education for All 2000 Assessment*. Paris. UNESCO, 2000.

MYERS, R.: *In search of Quality Programmes of Early Childhood Education and Care*. UNESCO EFA Global Monitoring Report Paris. UNESCO, 2004.

MYERS, R.: "Costing early childhood care and development programmes". *Online Outreach Paper 5*. The Hague. Bernard van Leer Foundation, 2008.

NACIONES UNIDAS. COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO: *Observación General nº 7 (2005). Realización de los derechos del niño en la primera infancia*. CRC/C/GC/7 14 de noviembre de 2005.

NACIONES UNIDAS: *Human Development Report. Great Britain*. http://hdrstats.undp.org/en/2008/countries/country_fact_sheets/cty_fs_GBR.html (Consultado en abril de 2008).

NACIONES UNIDAS: *Human Development Report. Spain*. http://hdrstats.undp.org/en/countries/country_fact_sheets/cty_fs_ESP.html (Consultado en abril de 2008).

NACIONES UNIDAS: *Human Development Report. Sweden*. http://hdrstats.undp.org/en/2008/countries/country_fact_sheets/cty_fs_SWE.html (Consultado en abril de 2008).

NATIONAL AGENCY FOR EDUCATION: *Curriculum for the Pre-school (Lpfö 98)*. Lpfö, SKOLFS. Stockholm, 1998.

NAVARRO, V.: "El Estado de Bienestar en Cataluña y en España". *Revistade debat politic*. Fundació Rafael Campalans, primavera 2001. http://www.fundaciocampalans.com/archivos/revista/2_5.pdf (Consultado en noviembre de 2007).

NAVARRO, V.: "El Estado de Bienestar en España" en NAVARRO, V. (coord.): *La situación social en España*. Barcelona. Programa en Políticas Públicas y Sociales-Universidad Pompeu Fabra, Fundación Francisco Largo Caballero y Biblioteca Nueva, 2005. Pp. 1 - 28.

NAYA, L. M. (coord.): *La educación y los derechos Humanos*. Donostia. Erein, 2005.

NEGRÍN FAJARDO, O.: "Educación preescolar". En ESCOLANO BENITO, A. (coord.): *Diccionario de Ciencias de la Educación. Historia de la Educación II*. Madrid. Anaya, 1985. Pp. 103-104.

NELSON, C.A. "Neural Plasticity and Human Development". *Current Directions in Psychological Science* nº 8, vol. 2, 1999. Pp. 42-45.

NESS Research Team: "Sure Start Local Programmes: Implications of Case Study Data from the National Evaluation of Sure Start". *Children and Society*, vol. 19, 2005. Pp. 158–171.

NESS RESEARCH TEAM: "The National Evaluation of Sure Start Local programmes in England". *Child and Adolescent Mental Health* no. 9, vol. 1, 2004. Pp. 2–8.

NESS RESEARCH TEAM: *Early Impacts of Sure Start Local Programmes on Children and families*. Sure Start Report 13. London. DfES, 2005. <http://www.ness.bbk.ac.uk/documents/activities/impact/1183.pdf> (Consultado en enero de 2006).

NETWORK ON EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND CARE: *Summary Record of the 2nd Workshop: 'Beyond Regulation: Effective Quality Initiatives in ECEC*. OECD, 2008. <http://www.oecd.org/dataoecd/50/32/40949117.pdf> (Consultado en mayo 2008).

NEUMAN, M.: "Governance of Early Childhood Education and Care: Recent Developments in OECD Countries". *Early Years*, vol. 25, no. 2, julio 2005.

NICHD EARLY CHILD CARE RESEARCH NETWORK: "The NICHD Study of Early Child Care: Contexts of Development and Developmental Outcomes over the first seven years of life". En BROOKS-GUNN, J. y BERLIN, J. L. (eds.): *Early Childhood Development in the 21st century*. New York. Teachers College Press, 2003. Pp.182-201.

NIEER: *The State of Pre-school Yearbook*. NIEER, 2003. nieer.org/yearbook/pdf/yearbook.pdf (Consultado en noviembre 2005).

NOAH, H. J. y ECKSTEIN, M. A.: *Doing Comparative Education: Three Decades of Collaboration*. Hong Kong. Comparative Education Research Centre, University of Hong Kong, 1998.

NÓVOA, A.: "L'Europe et l'Éducation. Analyse socio-historique des politiques éducatives européennes". En NOVOA, A. (org.): *Histoire & Comparaison (Essais sur l'Éducation)*. Lisboa. Educa, 1998. Pp. 85-119.

NURSERY MARKET NEWS, 2003. Citado por COHEN, MOSS, PETRIE y WALLACE: *A new deal for children? Reforming Education and Care in England, Scotland and Sweden*. Bristol. Policy Press, 2004.

O'CONNOR, S. M.: "Women's labour force participation and preschool enrolment: a cross-national perspective, 1965-1980". *Sociology of Education*, Vol. 61, Nº 1, 1988. Pp. 15-28.

OBERHUMER, P. y ULRICH, M.: *Working with Young Children in Europe. Provisions and Staff Training*. London, Paul Chapman, 1997.

OBERHUMER, P.: "Conceptualising the Professional Role in Early Childhood Centers: Emerging Profiles in Four European Countries". *Early Childhood Research and Practice*, vol. 2, no. 2, 2000. Pp. 1-7.

OCDE: *Panorama de la educación: Indicadores de la OCDE – 2003*. París. OCDE, 2003.

OEA: *Compromiso Hemisférico por la Educación de la Primera Infancia*. V Reunión de Ministros de Educación, 15 y 16 de noviembre de 2007, Cartagena de Indias, Colombia. Washington. OEA/Ser.K/V. CIDI/RME/doc.10/07.16 noviembre 2007. <http://www.sedi.oas.org/dec/Vministerial/> (Consultado el 11 febrero de 2008).

OECD: *Education at a Glance. OECD indicators*. Paris, OECD/CERI, 1998.

OECD: *OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy for Sweden*. Paris. OECD, 1999.

OECD: *Literacy in the Information Age: Final Report of the International Adult Literacy Survey*. Paris. OECD, 2000.

OECD: *Employment Outlook*. Paris. OECD, 2001.

OECD: *Starting Strong I: Early Childhood Education and Care*. Paris. OECD, 2001.

OECD: *Employment Outlook*. Paris. OCDE, 2002.

OECD: *Equity in Education Thematic Review: Sweden Country Analytical Report*. Ministry of Education of Sweden, 2004.

OECD: *Equity in Education: Students with Disabilities, Learning Difficulties and Disadvantages*. Paris. OECD, 2004.

OECD: *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life*. Paris. OECD, 2005.

OECD: *Extending Opportunities: How active social policy can benefit us all*. Paris. OECD, 2005.

OECD: *Employment Outlook*. Paris. OECD, 2006.

OECD: *Starting Strong II. Public policy in Early Childhood Education and Care*. Paris. OECD, 2006.

OECD: *Where immigrant students succeed. A comparative review of performance and engagement in PISA 2003*. Paris. OECD, 2006.

OECD: *Education at Glance*. Paris. OECD, 2007.

OECD: *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life*. OECD, 2007.

OECD: Family Policy Database. OECD, 2007.
<http://www.oecd.org/els/social/family/database> (Consultado en octubre de 2008).

OECD: *Society at a Glance: OECD Social Indicators 2006 Edition*. Paris. OECD, 2007.
<http://www.oecd.org/dataoecd/34/28/34542290.xls> (Consultado en mayo de 2008).

OECD: *Doing better for children*. Paris. OECD, 2009.

OEI: Cuadernos de la OEI. Estudios comparados.

OEI: Sistemas Educativos Nacionales.

OFFORD CENTRE FOR CHILD STUDIES: *School Readiness to Learn (SRL) Project. EDI Factsheet*, Hamilton, Ontario. OFFORD CENTRE FOR CHILD STUDIES, 2005.

OFICINA NACIONAL SUECA DE PROGRESO ESCOLAR: *Myndigheten för skolutveckling*, www.skolutveckling.se/in_english (Consultado en mayo de 2008)

OFSTED: *Special needs and disability: towards inclusive schools*. OFSTED, 2004.

OFSTED: *Ofsted Childcare register online*. OFSTED, 2008.
<http://www.ofsted.gov.uk/Ofsted-home/Forms-and-guidance/Browse-all-by/Care-and-local-services/Childcare#EYRegister> (Consultado en septiembre de 2008).

OIT: *Igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores y las trabajadoras en el empleo*. (Informe del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 66ª reunión, Informe VI). Ginebra. OIT, 1980.

OIT: *Igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores y las trabajadoras en el empleo*. (Informe del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 71ª reunión, Informe VII). Ginebra. OIT, 1985.

OIT: *Cambios en el mundo del trabajo*. Ginebra. OIT, 2006. (Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª reunión 2006, Informe I [C]).

OIT: *La igualdad en el trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo, 96ª reunión*. Ginebra. OIT, 2007.

OLAYA, M. D.: *La Educación Preescolar en España (1900-1988)*. Albacete, A5, 1995.

OLMSTED, P. P. y WEIKART, D. P.: *Families speak: Early Childhood Care and Education in 11 Countries*. Ypsilanti, Michigan. High/Scope Educational Research Foundation, 1994.

OLMSTED, P. y MONTIE, J (comp.): *Early Childhood Settings in 15 Countries: What Are Their Structural Characteristics? The IEA Pre-primary Project, Phase 2*. Ypsilanti, Michigan. High/Scope Press, 2001.

OLMSTED, P.: "Data Collection and System Monitoring in Early Childhood Programs" in *Early Childhood and Family Policy Series n° 5*. Paris. UNESCO, 2002.

ONED: Observatoire national de l'enfance en danger, *Rapport* de 2005. ONED, 2005. <http://www.oned.gouv.fr/documents/Rapport-ONED.pdf> (Consultado en septiembre de 2006).

ONS: *Annual Abstract of Statistics 2007*, n. 143. OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS, ONS, 2007. http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_compendia/AA2007/AA2007.pdf (Consultado en julio de 2008).

ONS: *International Migration: Migrants Entering or Leaving the United Kingdom and England and Wales, 2000* (Series MN no.27). London. ONS, 2002. http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_population/MN27_v2.pdf (Consultado en noviembre de 2003).

ONS: *Statistical Bulletin: 2001. Census of Population: First Results on Ethnic Groups and Identity*. Cardiff. NAFW, 2003.

ONUSIDA: "Informe sobre la epidemia mundial de SIDA". *Edición especial con motivo del décimo aniversario del ONUSIDA*. Ginebra. ONUSIDA, 2006.

OPSI: *Childcare Act 2006*. OPSI, 2006. <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/20060021.htm> (Consultado en noviembre 2007).

Orden ECD/3387/2003, de 27 de noviembre, modifica y amplía la Orden de 29 de junio de 1994, por la que se aprueban las instrucciones que regulan la Organización y Funcionamiento de las Escuelas de Educación infantil.

ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY: *African Charter on the Rights and Welfare of the Child*. OUA, 1990. [Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño], OAU (Doc CAB/LEG/24.9/49).

OTTONE, E.: "Aportes del debate sobre el rol del Estado en el desarrollo de América Latina". En SITEAL: *Informe sobre las tendencias sociales y educativas en América Latina 2007*. IPE-UNESCO/OEI. Madrid, 2008.

OSGOOD, J.: "Rethinking Professionalism in Early Years: perspectivas from the United Kingdom". *Contemporary Issues in Early Childhood*, vol. 7, n. 1, 2006. Pp. 1-4.

PALACIO LIS, I. y RUÍZ RODRIGO, C.: *Redimir la inocencia. Historia de la Marginación infantil y educación protectora*. Valencia. Universidad de Valencia, 2002.

- PALACIO LIS, I.: "Proteger y reformar: moralización y alfabetización de la infancia marginada en el tránsito de los siglos XIX al XX". En PERDIGUERO GIL, E. (comp.): *Salvad al Niño*. Estudios sobre la protección a la infancia en la Europa Mediterránea a comienzos del siglo XX. Valencia, Semanari d'Estdis sobre la Ciència, 2004. Pp. 221-245.
- PALACIOS, J.: "Contextos de crianza y educación de los niños españoles menores de seis años. IEA Preprimary Project". *Infancia y aprendizaje*, no. 46, 1989. Pp. 83-116.
- PANIAGUA, G. y PALACIOS, J.: *Educación Infantil: Respuesta educativa a la diversidad*. Madrid. Alianza Editorial, 2005.
- PASCAL, C. and BERTRAM, A.D.: *The education of young children and their teachers in Europe*. Worcester, United Kingdom. Worcester College of Higher Education, 1992.
- PASCAL, C. y BERTRAM, T.: "Early Centres: een model van geïntegreerde zorg". En VANDENBROECK, M. (ed.): *Pedagogisch management in de Kinderopvang*. Amsterdam. SWP, 2005. Pp. 173-184.
- PAZOS-MORÁN, M. (ed.): *Política fiscal y género*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales, 2005.
- PEDRÓ, F.: "Resultados y calidad de los procesos en el sistema educativo español". En NAVARRO, V. (ed.): *La situación social en España*. Madrid. Fundación F. Largo Caballero, 2005. Pp. 385-415.
- PEETERS, J. y VAMDEMBROECK, M.: "White Childcare, multicultural kindergarten". En COISTEALBHA, S., PEETERS, J., DE SMUL, A. y USAL, D.: *Training and development: a cultural approach. Formation et development: l'approche culturelle*. Gent. NOW, ACEPP, VBJK, 1993. Pp. 27-29.
- PEETERS, J.: "Men in Childcare: An action-research in Flanders" *International Journal of Equality and Innovation in Early Childhood*, vol. 1, no. 1, 2003. Pp. 27-32.
- PEETERS, J.: "Flanders: Improving Inclusion Policies and Services". En REALE, D.: *Learning with other countries: International models of early education and care*. London. Day Care Trust, 2004. Pp. 36-39.
- PEETERS, J.: "Promoting Diversity and Equality in early childhood care and education-Men in childcare". En SCHONEFELD, H., O'BRIEN, S. y WALSH, T.: *Questions of Quality*. Dublin. CECDE, 2005. Pp. 152-162.

- PEETERS, J.: "La profesión en Europa". *Infancia en Europa*. no. 15. Octubre de 2008. Pp. 4-5.
- PEETERS, J.: *The Construction of a new profession*. Amsterdam. SWP Publishers, 2008.
- PELLICER, J.: *De la Guardería a la Escuela Infantil*. Pp. 3-8.
- PENN, H.: "The relationship of private daycare and nursery education in the UK". *European Early Childhood Education Research Journal*, no. 1752-1807, Vol. 3, Issue 2, 1995. Pp. 29-41.
- PENN, H.: *Unequal Childhoods: young children's lives in poor countries*. London. Routledge, 2006.
- PERALTA, M.V.: "La educación inicial en América Latina". *Educación*, nº 6, pp. 23-31, 1999.
- PERALTA, V. y FUJIMOTO, G.: *La atención integral de la primera infancia en América Latina: Ejes centrales y desafíos para el siglo XXI*. Santiago, Chile. Organización de Estados Americanos (OEA), Julio 1998.
- PETRIWSKYJ, A., THORPE, K. y TAYLER, C.: "Trends in the Construction of Transition to School in Three Western Regions, 1990-2004", *International Journal of Early Years Education*, vol. 13, no.1, 2005. Pp. 55-69.
- PLATÓN: *Las leyes, o de la legislación*. Madrid. Aguilar SA de Ediciones, 1969. Pp. 1389- 1390, 1288.
- PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 2002: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Nueva York. PNUD, 2002.
- PNUD: *Informe Sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. Nueva York. PNUD, 2005.
- POPKEWITZ, T.: "Governing the child and pedagogicalisation of the parent: A historical excursus into the Present". En BLOCH, M., HOLMLUND, K., MOQVIST, I. y POPKEWITZ, T. (eds.): *Governing children families and education. Restructuring the welfare state*. Nueva York. Palgrave Macmillan, 2003. Pp. 35-62. MACFARLANE, K.: *Searching for lost souls: Contemporary understandings of childhood and the pedagogicalisation of the parent*. Paper presented at the 13th Annual EECERA Conference on Quality in Early Childhood Education. Glasgow, UK. University of Strathclyde, 2003.

- POSTMAN, N.: *El fin de la educación. Una nueva definición del valor de la escuela*. Barcelona. Eumo Octaedro, 1999.
- POWELL, L.: "Part-Time Versus Full-Time Work and Child Care Costs: Evidence for Married Mothers", *Applied Economics*, Vol. 30, 1998.
- POWER, E.: *Legacy of Learning: A history of Western Education*. Albany, NY. State University Press, 1991.
- PRAMLING, S. I. y SHERIDAN, S.: "Recent Issues in the Swedish Preschool". *International Journal of Early Childhood*, 36, no.1, 2004. Pp. 7-22.
- PRATS, J.: "El sistema educativo español". En PRATS, J. y RAVENTÓS, F. (eds.): *Los sistemas educativos europeos ¿Crisis o transformación?* Colección Estudios Sociales no. 18, Fundación La Caixa, Barcelona 2005. Pp. 177-228.
- PRICEWATERHOUSE COOPERS: "Universal Early Education and Care in 2020: Cost, Benefits and Funding Options". *A report for Daycare Trust and The Social Market Foundation*, 2004.
- PRINGLE, K.: *Children and Social Welfare in Europe*. Buckingham y Philadelphia. Open University Press, 1998.
- PROCHNER, L.: "Themes in late 20th-century Child Care and Early Education: a Cross-national Analysis". En: WOODILL G. A., BERNHARD, J. y PROCHNER, L. (eds.): *International Handbook of Early Childhood Education*. Op. cit., pp. 11-19.
- PROTT, R. y PREISSING, C. (eds.): *Bridging Diversity – an Early Childhood Curriculum*. Berlin. Verlag des Netz, 2007.
- PROUT, A.: *The Future of Childhood: Towards a Multidisciplinary Study of Children*. London y New York. Routledge Falmer, 2005.
- QUALIFICATIONS AND CURRICULUM AUTHORITY: *Curriculum guidance for the foundation stage*. London. QCA, 2000.
- RAFFE, D.: "Investigating the education systems of the United Kingdom". En PHILLIPS, D. (Ed.): *The Education Systems of the United Kingdom* (Wallingford). Symposium Books, 2000. Pp. 9-28.
- RANDALL, V.: *The Politics of Child Daycare in Britain*. Cambridge, UK-New York. Oxford University Press, 2000.
- RANDALL, V.: "Child Care in Britain, or, How do you Restructure Nothing? En MICHEL, S. y MAHOU, R.: *Child Care Policy at the Crossroads. Gender and Welfare State Restructuring*. New York. Routledge, 2002. Pp. 21-27.

RAVEN, M.: "Review: The effects of childminding. How much do we know? *Child: Care, Health and Development*, no. 7, 1981. Pp. 103-111.

RAVENTÓS, F. (1990): *Metodología comparativa y pedagogía comparada*. Barcelona. Boixareu Universitaria.

REALE, D.: "A tale of two strategies". En DAYCARE TRUST: *Learning with other countries: International models of early education and care. Leading the vision*. Policy Papers No. 4, junio 2005. <http://www.daycaretrust.org.uk> (Consultado en septiembre de 2007). Pp. 8-12.

REQUEJO COLL, F.: *Las democracias (Democracia antigua, democracia liberal y Estado de Bienestar)*. Barcelona. Ariel, 1994.

Resolución 30 de abril de 1996 de la Dirección General de Renovación Pedagógica, por la que se dictan instrucciones sobre el funcionamiento de los equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica.

REVES, R.: "Declining Fertility in England and Wales as a Major Cause of the Twentieth Century Decline in Mortality". *American Journal of Epidemiology*, vol. 122, 1985. Pp. 112-126.

RICO, A., GONZÁLEZ, P. y FRAILE, M.: "Regional Decentralization of Health Policy in Spain: Social capital does not tell the Whole Store". En HEYWOOD, P.: *Politics and Policy in Democratic Spain: No longer Different? West European Politics* vol. 1, no. 4, octubre 1998. Pp. 180-199.

RIVERO, J.: *La educación infantil en el siglo XXI*. Santiago, Chile, Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, n° 47, 1998.

RIVERO, J.: "Políticas educativas y Exclusión: sus límites y complejidad". *Revista Electrónico Iberoamericano sobre Calidad, Eficacia y Cambio*, vol. 3, no. 2. 2005.

ROBINSON, P.: *How do we pay? Funding public services in Europe*. Brussels-London. The Centre-IPPR (Institute for Public Policy Research), 2004. <http://www.ippr.org/press/files/howdowepay1.pdf> (Consultado en diciembre de 2007).

RODGER, J. J.: *From a Welfare State to a Welfare Society. The Changing Context of Social Policy in a Postmodern Era*. London. Macmillan Press, 2000. Pp. 36-37.

RODRÍGUEZ-CABRERO, G., ARRIBA, A. y MARBÁN, V.: *Reformas del bienestar en España: Informe basado en mapas de políticas públicas* (Informe provisional). Madrid. Dirección General de Investigación, Comisión Europea, 31 de Julio, 2003.

- RODRIGUEZ-GARCIA, D.: "From emigration to immigration: changing trends in international migration in Europe and the case of Spain". Toronto. Joint Centre of Excellence for Research on Immigration and Settlement, 2005. http://ceris.metropolis.net/events/seminars/2005/January/Jan05_Dan.htm (Consultado en diciembre 2008).
- ROSE, N.: "Community, citizenship and the third way". *The American Behavioural Scientist*. vol. 43, no. 9, 2000. Pp. 1395-1411.
- ROSENTHAL, M. K.: "Out-of-home child care research: A cultural perspective". *International Journal of Behavioral Development*, no. 23, vol. 2, 1999. Pp. 477-518.
- ROSTGAARD, T. y FRIDBERG, T.: *Caring for Children and Older People. A comparison of European Policies and Practice*. Copenhagen. The Danish National Institute of Social Research, 1998.
- ROSTGAARD, T.: *Family Support Policy in Central and Eastern Europe: A Decade and a Half of Transition*. Paris. UNESCO, 2004. (Colección de la UNESCO sobre políticas de la primera infancia y la familia, 8).
- ROUSSEAU, J.J.: *Contrato Social*. Tr. F. de los Ríos, Prólogo M. Tuñón de Lara. Madrid, Austral, 1993.
- RUIZ BERRÍO, J. (ed.): *Educación y marginación social. Homenaje a Concepción Arenal en su centenario*. Madrid, Facultad de Educación-Comunidad Autónoma de Madrid, 1994.
- RUXTON, S. y BENNETT, F.: *Including children: Developing a coherent approach to Child Poverty and Social Exclusion across Europe*. EURONET, 2002. <http://www.europanchildrensnetwork.org/information.htm> (Consultado en marzo de 2006).
- RUXTON, S.: *What about us? Children's Rights in the European Union. Next Steps*. EURONET, 2005. <http://www.euronet.org> (Consultado en noviembre de 2006).
- SALIDO, O. y ARRIBA, A.: "Políticas a favor de las mujeres: igualdad de oportunidades y conciliación familiar y laboral". En RODRÍGUEZ CABRERO, G., ARRIBA, A., MARBÁN, V. y SALIDO, O.: *Actores sociales y Reformas de Bienestar*. Madrid. CSIC, Colección Politeya, 2005. Pp. 145-184.
- SAN AGUSTÍN: *Confesiones* I, 7,11. Citado por THIERRY, P.: "Enfance" en JACOB, A.: *Encyclopédie Philosophique Universelle*. Vol. II, Tomo I. *Les notions philosophiques, Dictionnaire*. Volumen dirigido por Sylvain Auroux. Paris. Presses Universitaires de France, 1990. Pp. 786-787.

SANCHIDRIÁN, C.: Las escuelas de párvulos en España durante el siglo XIX: su desarrollo en la época de la Restauración”. *Historia de la Educación* no. 10, 1991.

SARTORI, G. y MORLINO, L.: *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid. Alianza Editorial, 1994.

SAVE THE CHILDREN: *What’s the difference? An ECD impact study from Nepal*. Florence. UNICEF, 2003.

SAYER, J.: “European Perspectives of teacher education and training” en *Comparative Education Vol. 42*, Nº 1. Taylor & Francis (Oxfordshire, UK), Febrero 2006.

SBARBI OSUNA, M.: *El deterioro del modelo social sueco*. Panorama Mundial, 2008. <http://www.pmundial.com.ar> (Consultado en mayo de 2008).

SCHWEINHART, L. J., MONTIE, J., XIANG, J., BARNETT, W. S., BELFIELD, C. R. y NORES, N.: *Lifetime Effects: The High/Scope Perry Preschool Study through Age 40*. Ypsilanti, Michigán. High/Scope Press, 2005.

SCOTT-LITTLE, C., KAGAN, L. y FRELOW, V. S.: “Creating the condition for success with Early Learning Standards: Results from a National Study of State Level Standards for Children’s Learning prior to Kindergarden”. *Early Childhood Research and Practice*, vol. 5, no. 2, 2003. Pp. 1-21.

SEARA GONZÁLEZ, L.: “Antecedentes y fundamentos teóricos y doctrinales del Estado de Bienestar”. En MUÑOZ MACHADO, S., GARCÍA DELGADO, J. L. y SEARA GONZÁLEZ, L. (dirs.): *Las estructuras del bienestar en Europa*. Madrid. CIVITAS, 1999.

SEN, A. y BRUNDLANT, G.: *Romper el ciclo de la pobreza. Invertir en la infancia*. Paris. Banco Iberoamericano de Desarrollo, 1999.

SEN, A.: “El futuro del Estado del Bienestar”. En *La factoría* nº 8, febrero de 1999. Conferencia pronunciada en el “Círculo de Economía” de Barcelona.

SEN, A.: *Desarrollo y libertad*. Ed. Planeta. Barcelona, 2000.

SEN, A.: *Nuevo Examen de la desigualdad*. Ed. Alianza Editorial. Madrid, 2004.

SENSAT: *La educación infantil: un derecho*. Propuesta para debate en el Ministerio de Educación y Ciencia, 2004. (www.ciefp-laredo.org/documentos/Debate.pdf) Consultado el 26 abril de 2006.

SEVILLA MERINO, D.: “Políticas de Educación Infantil y su incidencia en los procesos de exclusión. Reflexiones en contexto social. En PEREYRA, M. A.,

- GONZÁLEZ FARACO, J. C. y CORONEL, J. M.: *Infancia y Escolarización en la modernidad tardía*. Madrid. Universidad Internacional de Andalucía, Ediciones Akal, 2002. Pp. 161-177.
- SHERMAN, J. D. y POIRIER, J. M.: *Educational equity and public policy: comparing results from 16 countries*. Montreal. Institute for Statistics, UNESCO, 2007.
- SINGER, E.: "Shared care for children". *Theory and Psychology*, vol. 3, no. 4, 1993. Pp. 429-449.
- SIRAJ-BLATCHFORD, I.: "Educational Disadvantage in Early Years : How do we Overcome it? Some Lesson from Research". *European Early Childhood Education Research Journal*, vol. 12, no. 2, 2004. Pp. 5-20.
- SITEAL: *Informe sobre las tendencias sociales y educativas en América Latina 2007*. IPE-UNESCO/OEI. Madrid, 2008.
- SKOLNICK, A.: "Introduction: Rethinking Childhood". En SKOLNICK, A.: *Rethinking Childhood: Perspectives on Development and Society*. Boston. Little Brown, 1976. Pp. 1-15.
- SKOLVERKERT: *Pre-school in transition: A National Evaluation of the Swedish pre-school*. Stockholm. National Agency for Education, 2004.
- SOËTARD, M.: "Johan Heinrich Pestalozzi (1746-1827)". *Perspectivas: revista trimestral de educación comparada* nos 1-2 vol. XXIV, 1994. (París, UNESCO: Oficina Internacional de Educación). Pp. 299-313.
- SOTELSEK, D.: *Exclusión social y pobreza en América Latina*. *Revista Española del Tercer Sector* nº 5, enero-abril 2007. Pp. 111-146.
- SOUSA FERNANDEZ, M. S.: *A Child Rights Approach to Child Poverty: discussion paper*. EUROCHILD, 2007.
http://www.eurochild.org/fileadmin/user_upload/files/Eurochild_discussion_paper_child_rights_poverty.pdf (Consultado en enero 2008).
- STATISTICS SWEDEN: *Education in Sweden 1997*. Örebro. Statistics Sweden, 1997.
- STATISTICS SWEDEN: *Education in Sweden 2000*. Örebro. Statistics Sweden, 2000.
- STATISTICS SWEDEN: *Women and Men in Sweden: Facts and figures 2004*. Örebro. Statistics Sweden, 2004.
http://www.scb.se/statistik/LE/LE0201/2004A01/LE0201_2004A01_BR_X10ST

STATISTICS SWEDEN: *Yearbook of Housing and Building Statistics 2007*. Statistics Sweden, Energy, Rents and Real Estate Statistics Unit, 2007. http://www.scb.se/statistik/_publikationer/BO0801_2007A01_BR_BO01SA0701.pdf (Consultado en julio de 2008).

STECKEL, R. H. y FLOUD, R.: "Capítulo 11: Conclusiones". En STECKEL, R. H. y FLOUD, R.: *Health and Welfare During Industrialization*. Eds. R.H. Steckel y R. Floud. Chicago: University of Chicago Press. 1997.

STERNBERG, E. M.: *The Balance Within: The Science Connecting Health and Emotions*. New York. W.H. Freeman and Company, 2000.

STROHMEIR, K. P.: "Family Policy. How Does it Work?" En KAUFMAN, F-X., KUIJSTEN, A., SCHULZE, H-J. y STROHMEIR, K. P.: *Family Life and Family Policies in Europe. Problems and Issues in Comparative Perspective*. Oxford y New York. Oxford University Press, 2002.

STUKAT, K.G.: *Current Trends in European Pre-school Research*. Windsor. Consejo de Europa y NFER Publishing Company, 1976.

SVENKA INSTITUTET: *La economía sueca*. Instituto Sueco, julio de 2006. http://www.sweden.se/upload/Sweden_se/spanish/factsheets/SI/La_economia_sueca_DI1s.pdf (Consultado en mayo de 2008).

SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (Naturvårdsverket): *Swede's environmental. Buying into a better future*. Swedish Environmental Protection Agency. De Facto, 2006. <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-1251-7.pdf> (Consultado en junio de 2008).

SWEDISH NATIONAL AGENCY FOR EDUCATION: *Child Care and School Comparisons between providers. Rapport n. 172*. Stockholm. Skolverket, 2000.

SWEDISH NATIONAL AGENCY FOR EDUCATION (SKOLVERKET): *Child care in Sweden*. Skolverket, 2003. www.skolverket.se (Consultado en abril de 2006).

SWEDISH NATIONAL AGENCY FOR EDUCATION (SKOLVERKET): *Preschool in Transition: A National Evaluation of the Swedish Preschool*. Skolverket, 2004. <http://www.skolverket.se/publikationer?id=1378> (Consultado en diciembre de 2006).

SYLVA, K., MELHUIH, E., SAMMONS, P., SIRAJ-BLATCHFORD, I. y TAGGART, B.: *Effective Provision of Pre-school Education (EPPE) Project. Summary of Findings*. EPPE, 2003. <http://www.ioe.ac.uk/projects/eppe> (Consultado en octubre de 2007).

- SYLVA, K., MELHUIH, E. C., SAMMONS, P., SIRAJ-BLATCHFORD, I. y TAGGART, B.: *The Effective Provision of Pre-school Education (EPPE) Project: Final Report. A Longitudinal Study Funded by the DfES 1997-2004*. London. DfES/Institut of Education, London University, 2004.
- SYLVA, K., y WILSTSHIRE, J.: "The impact of early learning on children's later development" *European Early Childhood Education Research Journal*, vol. 1, no. 1, 1993. Pp. 17-40.
- SYLVA, K.: *Childwatching at Playgroup and nursery school*. London. Grant McIntyre, 1980.
- THOMPSON, F. M. L.: *The rise of respectable society*. London. Fontana, 1988.
- TITMUSS, T. R.: *The philosophy of Welfare (Selected Writings)*. London. Allen Unwin, ed. Brian Abel-Smith & Kay Titmuss, 1987.
- TIZARD, J., MOSS, P. y PERRY, J.: *All our children*. London. Temple Smith, 1976.
- TOBIN, J. J., WU, D. Y. H. y DAVIDSON, D. H.: *Preschool in Three Cultures: Japan, China and the United States*. New Haven. Yale University Press, 1989.
- TOGGENBURG, G. N. (ed.): *Minority Protection and the Enlarged European Union*. Budapest. Open Society Institut, 2004.
- TOMASEVSKI, K.: "Globalizing what: Education as a human right or as a traded service". *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 12, No. 1, fall 2005. Pp. 1-78.
- TOMASEVSKI, K.: *Human Rights Obligations in Education: The 4-A Scheme*. Nijmegen. Wolf Legal Publishers, 2006.
- TORRES, R.: *Justicia educativa y justicia económica: 12 tesis para el cambio educativo*. Madrid. Fe y Alegría, 2005.
- TORSTEN, H. y NEVILLE POSTLETHWAITE, T.: "Guarderías". En *Enciclopedia Internacional del Educación* VOL. 5. Barcelona. ED. VICENS-VIVES, 1989. Pp. 2881-2884.
- UIS: *Global Education Digest 2006: Comparing Education Statistics across the World*. Montreal, Québec. UNESCO Institute for Statistics, 2006.
- UMAYAHARA, M.: "En búsqueda de la equidad y calidad de la educación de la primera infancia en América Latina". *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 2004.
- UNESCO: *L'éducation dans le monde. L'enseignement de premier degré*. Vol. II. Paris. UNESCO, 1960.

UNESCO: *Convención en contra de la discriminación en educación*. U.N.T.S., vol. 429, at. 93, 1960.

UNESCO: *Informe Final. Tercera Conferencia de Ministros de Educación de los Estados Miembros de la región Europa*. Sofía, Junio de 1980. París. UNESCO, 1980.

UNESCO: *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación: CINE 1997*. París, UNESCO 1997. (BPE.98/WS/1).

UNESCO: *Informe mundial sobre la educación*. Madrid, Santillana/UNESCO, 1998.

UNESCO: *Open file on Inclusive Education*. París. UNESCO, 2001.

UNESCO: *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2002 ¿Va el mundo por el buen camino?* París. UNESCO, 2002.

UNESCO: *Women, Work, and Early Childhood: The Nexus in Developed and Developing Countries (I)*. París. UNESCO, 2002.

UNESCO: *Role of Early Childhood Care and Education in Ensuring Equal Opportunity*. París. UNESCO, 2003.

UNESCO: "Early Childhood Care and Education in E-9 Countries. Status and Outlook" in The fifth E-9 Ministerial Meeting. París. UNESCO, 2003.

UNESCO: *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2003/4. Hacia la igualdad entre los sexos*. París. UNESCO, 2003.

UNESCO: *Overcoming Exclusion through Inclusive Approaches in Education. A challenge and a vision. Conceptual Paper*. París. UNESCO, 2003.

UNESCO: *Orientaciones para la implementación del proyecto de revisión de políticas para la primera infancia*. París. UNESCO/OCDE, 2004.

UNESCO: *Enrolment gaps in pre-primary education: The impact of compulsory attendance policy*. París. UNESCO, 2004.

UNESCO: *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2005. El imperativo de la calidad*. París. UNESCO, 2004.

UNESCO: *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2006. La alfabetización un factor vital*. París. UNESCO, 2005.

UNESCO: *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2007. Panorama regional América Latina y el Caribe*. ED/2007/EFA/MRT/PI/LAC/1.

UNESCO: *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2007: Bases sólidas. La atención y educación de la primera infancia*. París. UNESCO, 2006.

UNESCO: *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2008: Educación para todos en 2015 ¿Alcanzaremos la meta?* París. UNESCO, 2008.

UNESCO–BIE: *World Data on Education* [Datos Mundiales de Educación]. Geneve. International Bureau of Education, UNESCO, 2005. <http://www.ibe.unesco.org/countries/WDE/WorldDataE.htm> (Consulta efectuada el 31 de agosto de 2006).

UNESCO–BIE: *Cross-National Compilation of National ECCE Profiles*. Genève/Paris. Bureau International d'éducation de l'UNESCO, 2006.

UNESCO-IBE: *World Data on Education, 6th edition. 2006/2007*. UNESCO-IBE, 2008. <http://www.ibe.unesco.org> (Consultado en enero de 2008).

UNESCO-IIPE: *EFA GMR 07 – Documento de síntesis del IIPE*. Documento de referencia para el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2006*. 2006.

UNESCO-OIE: *Organization of Pre-Primary Education: research in comparative education*. Genève and Paris. International Bureau of Education, UNESCO, 1961.

UNICEF: “Educación inicial y programas no escolarizados”. *Seminario sobre experiencias de educación inicial no escolarizada en países de América Latina* [1°]. Lima (PE), 27 nov. 01 dic. 1978.

UNICEF: “A League Table of Child Deaths by Injury in Rich Nations”. *Innocenti Report Cards 2*. Florence. Innocenti Research Centre, 2001.

UNICEF: *First Steps. Maldives. Evaluation of ECCD Media Campaign*. Malé. UNICEF Maldivas, 2004.

UNICEF: *La Infancia amenazada. Estado Mundial de la Infancia 2005*. Nueva York, UNICEF, 2005.

UNICEF: *A League Table of Child Poverty in Rich Nations*. Florence. Innocenti Report Card, 2005.

UNICEF: *Estado Mundial de la Infancia 2006: Excluidos e Invisibles*. Nueva York. UNICEF, 2005.

UNICEF: *Estado Mundial de la Infancia 2007: La mujer y la infancia*. Nueva York. UNICEF, 2006.

UNICEF: “Child Poverty in Perspective: An Overview of Child Well-being in Rich Countries”. *Innocenti Report Card, 7*. Florencia. Innocenti Research Centre, 2007.

UNICEF: “El cuidado infantil en los países industrializados: transición y cambio”. *Report Card Innocenti N°8*. Florencia. Centro de Investigaciones Innocenti, 2008.

UNICEF-CINDE: *Experiencias significativas de desarrollo infantil temprano en América Latina y Caribe. Seis estudios de caso*. Panamá. UNICEF, 2001.

- UNITE FOR CHILDREN: "Innocenti Report card no. 8: The Transition to Childcare; Early Childhood Education and Care – An OECD League Table". Background Note, 26/03/2008. Florence. UNICEF, 2008.
- URBAN, M.: *Strategies for Change. Gesellschafts- und fachpolitische Strategien zur Reform des Systems frühkindlicher Bildung*. Halle. Bertelsmans Stiftung, 2006.
- VAG. O.: "La investigación en Historia de la Educación preescolar: algunos asuntos a debatir". *Historia de la Educación* 10, 1991. Pp. 15-30.
- VALIENTE, C.: "Las políticas de cuidado de los niños a nivel nacional en España (1975-1996)". *Papers. Revista de Sociología*, no. 53, 1997. Pp. 101-136.
- VAN DER GAAG, J. y TAN, J.-P.: *The Benefits of Early Child Development Programs: An Economic Analysis*. Washington. DC, Banco Mundial, 1998.
- VANDELL, D. L. y WOLFE, B.: *Child Care Quality: Does it matter and does it need to be improved?* US Department of Health and Human Services. Washintong, DC, 2000. <http://aspe.hhs.gov/hsp/ccquality00en> (Consultado en febrero 2004).
- VANDENBROECK, M., y BOUVERNE-De BIE, M.: "Children's agency and educational norms. A tensed negotiation". *Childhood* vol. 13, no. 1, 2006. Pp. 127–143.
- VANDENBROECK, M., DE VISSCHER, S., VAN NUFFEL, K. y FERLA, J.: "Mothers' search for infant child care: The dynamic relationship between availability and desirability in a continental European welfare state". *Early Childhood Research Quarterly*, 30, 2007.
- VANDENBROECK, M. y PEETERS, J.: "A European frame of reference for high quality childcare. En PEETERS, J. y VANDENBROECK, M.: *Working towards better childcare*. Gent. University of Gent, 1994. Pp. 35-44.
- VANDENBROECK, M.: *The View of the Yeti*. The Hague. The Netherlands. Bernard van Leer Foundation, 2001.
- VANDENBROECK, M.: "From crèches to childcare: constructions of motherhood and inclusion/exclusion in the history of Belgian infant care". *Contemporary Issues in Early Childhood*, vol. 4, no. 3, 2003. Pp. 137–148.
- VANDENBROECK, M. (ed.): *Diversity and Training in Early Childhood Training in Europe*. Ghent, Belgium. DECET-VBJK, 2003.
- VANDENBROECK, M.: *In verzekerde bewaring. Honderd vijftig jaar kinderen, ouders en kinderopvang*. Amsterdam. SWP, 2004.

- VANDENBROECK, M.: "Globalisation and privatisation. The impact on childcare policy and practice". *Working papers in Early Childhood Development* 38, enero 2006. Bernard Van Leer Foundation. Pp. 1-34.
- VARA COOMONTE, A.: "La Historia de la Educación (Comparada) como Propedéutica Educativa". En NAYA, L. M. y DÁVILA, P. (coord.): *El derecho a la educación en un mundo globalizado*. Tomo II. X Congreso de la Sociedad Española de Educación Comparada. Donostia. Erein, 2006. Pp. 594-599.
- VARELA, J.: "Aproximación genealógica a la moderna percepción social de los niños". *Revista de Educación*, Septiembre-Diciembre 1986, no. 281, Pp. 155-177.
- VARGAS- BARÓN, E.: *Planning Policies for Early Childhood Development: Guidelines for Action*. Paris. UNESCO, 2005.
- VARGAS-BARÓN, E.: *Planeación de políticas para el desarrollo de la primera infancia: Guías para la acción*. Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (CINDE). Colombia, 2006.
- VASCONCELOS, T.: "Novas políticas para a educação básica: prioridade ao 1 ciclo". *Inovação*, no. 1, 1998. Pp. 9-32.
- VEEKMAN, PH. (eds.): *The ideologies of Children's Rights*. Dordrecht. Martinus Nijhoff Publishers, 1992.
- VEJLESKOW, H.: "Early Childhood Care and Education: 11 countries". CIDREE publication, Vol. 9. Dundee: CIDREE (Consortium of Institutions for Development and Research in Education In Europe), 1994.
- VERHELLEN, E.: "Changes in Images of the Child". En FREEMAN, M. y VERHELLEN, E.: *Convention on the rights of the child: background, motivation, strategies, main themes*. Leuven. Garant, 2000. 3rd ed.
- VERRY, D.: "Some Economic Aspects of Early Childhood Education and Care", *International Journal of Educational Research*, vol. 33, no. 1, 2000. Pp. 95-122.
- VEXLIARD, A.: *Pedagogía Comparada. Métodos y problemas*. Buenos Aires. Kapelusz, 1970.
- VIÑAO, A.: *Escuela para todos. Educación y modernidad en la España del siglo XX*. Madrid. Marcial Pons, Ediciones de Historia, 2004.
- VINCENT, C. y BALL, S.: *Children, Choice and Class Practices Middle-class and parents and their children*. London y New York. Routledge, 2006.

- VLEMINCK, K. y SMEEDING, T.: *Child Well-being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations. What do we know?* Bristol, UK. The Policy Press, 2001.
- VV. AA.: *Políticas de Infancia*. Comunicación en IV congreso estatal del educador/a social. Políticas socioeducativas: Retos y propuestas en el s. XXI. Santiago de Compostela, 2004.
- VYGOTSKY, L.: "Interaction between Learning and Development". En COLE, M.: *Mind in Society*. Cambridge. MA: Harvard University Press, 1978.
- WALL, K., y JOSE, J.S.: "Managing work and care: a difficult challenge for immigrant families". *Social Policy and Administration*, vol. 38, no. 6, 2004. Pp. 591-621.
- WATANABE, K., FLORES, R., FUJIWARA, J. y LIEN, T. H. T.: "Early childhood development interventions and cognitive development of young children in rural Vietnam". *Journal of Nutrition*, vol. 135, no. 8, 2005. Pp. 1918-1925.
- WETTERBERG, T.: "Igualdad de género: empezar de joven". Tomas Wetterberg, 2004. http://www.sweden.se/templates/cs/CommonPage___10051.asp.
- WOODHEAD, M. y MOSS, P. (eds.): "Early Childhood and Primary Education". *EARLY CHILDHOOD IN FOCUS 2 Transitions in the Lives of Young Children*. Milton Keynes, United Kingdom. The Open University, 2007.
- WOODHEAD, M.: "A right to Development: Psychological Perspectives on the UNCRC". En WEYTS, A.: *Ghent on Children's Rights* no. 8, nov-Dic. 2004. Pp. 61-78.
- WOODILL, G. A., BERNHARD, J. y PROCHNER, L. (eds.): *International Handbook of Early Childhood Education*. New York, Garland, 1992.
- WORLD BANK: *Exclusión Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe*. Washington. International Bank for Reconstruction and Development, 2000.
- WORLD BANK: *World Bank Development Indicators*. World Bank, 2006. <http://www.worldbank.org> (Consultado en marzo de 2008).
- WYNESS, M.G.: *Contesting Childhood*. London. Falmer Press, 2000.
- YOUNG, M. E. : *Desarrollo del Niño en la Primera Infancia: Una inversión en el futuro*. Washington, DC. Banco Mundial, 1996.
- YOUNG, M. E. (ed.): *From Early Child Development to Human Development*. Washington. The World Bank, 2002.
- YOUNG, M.E. y FUJIMOTO, G.: "Desarrollo infantil temprano: lecciones de los programas no formales". *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. vol. 1, no. 1, Enero-Junio 2003.

http://www.oei.es/inicial/articulos/desarrollo_infantil_temprano.pdf (Consultado el 11 de febrero de 2008).

YOUNG-IHM, K.: "Changing Curriculum for Early Childhood Education in England". *Early Childhood Research and Practice*, no. 2, vol. 4. 2000.

ZABALZA BERAZA, M. A.: "Educación Infantil en Familia". *Temáticos Escuela*, no. 16, febrero 2006.

ZUCKERMAN, B. y KAHN, R.: "Pathways to Early childhood Health and development". En DANZINGER, S. y WALDFOGEL, J.: *Seeing the Future: Investing in Children from birth to College*. New York. RUSSEL SAGE FOUNDATION, 2000. Pp. 87-122.

Referencias legislativas:

DfEE (Department of Education and Skills): *The National Curriculum*, QCA (Qualifications and Curriculum Authority). London. DfEE, 1998.

DfEE: *Curriculum Guidance for the foundation stage*. United Kingdom. QCA (Qualifications and Curriculum Authority), 2000.

DfEE: *Every Child Matters, next steps*. London. The Stationary Office, 2004.

DfEE: *Ten years strategy*. London. The Stationary Office, 2005.

DfES: *Removing Barriers to Achievement: The Government's strategy for SEN*. London. DFES, 2004.

<http://www.standards.dcsf.gov.uk/eyfs/resources/downloads/removing-barriers.pdf>

(Consultado en diciembre 2006).

DfES: *Every Child Matters: Change for Children*. London. Stationary Office, 2004.

http://www.everychildmatters.gov.uk/_files/F9E3F941DC8D4580539EE4C743E9371D.pdf (Consultado en junio de 2007)

DfES: "Children's Workforce Strategy. A strategy to build a world class workforce for children and young people". DfES, 2005.

<http://www.dfes.gov.uk/consultations/downloadableDocs/5958-DfES-ECM.pdf>

(Consultado en junio de 2006).

DfES: *Qualifying to Teach. Professional Standards for Qualified Teacher Status and Requirements for Initial Teacher Training*. London. Department for Education and Skills, DfES y Teacher Training Agency, TTA, 2005.

MEC: Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa.

MEC: Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación
Instituciones: OFICINA DE ESTADÍSTICA.

MEC: Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

MEC: Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.

MEC: Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

SFS: *Lag om ändring i skollagen (Law on Change of the Education Act)*. Svensk författningssamling (SFS), (Government Bill No. 1212), Ministry of Education 1997.

SFS: *The Act Prohibiting Discrimination and Other Degrading Treatment of Children and School Pupils*. London. SFS, 2006.

SOCIAL STYRELSEN (National Board of Health and Welfare): *Allmänna Råd*. Stockholm. SocialStrelsen, 1988.

SKOLVERKET: *Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade* (1a Ley en el servicio y apoyo a las personas con discapacidad), SFS. Stockholm, 1993.
<http://www.eurybase.org> (Consultado en abril de 2008).

TRAINING AND DEVELOPMENT AGENCY FOR SCHOOLS (TDA): *Professional Standards for Teachers: Core*. London. TDA, 2007.
http://www.tda.gov.uk/upload/resources/pdf/s/standards_core.pdf. (Consultado en noviembre de 2008).

TREASURY y DEPARTMENT FOR EDUCATION AND SKILLS: *Aiming High for Disabled Children: Better Support for Families*. HM-Treasury and DFES, 2007.
http://www.hm-treasury.gov.uk/media/C/2/cyp_disabledchildren180507.pdf
(Consultado en marzo de 2008).

TSO: *Higher Standards, Better Schools for All: More Choice for Parents and Pupils* (GB. Parliament. House of Commons, 2005) GB. Parliament. House of Commons, Cm6677. London. TSO, 2005.
<http://www.dfes.gov.uk/publications/schoolswhitepaper/pdfs/DfES-Schools%20White%20Paper.pdf> (Consultado en diciembre de 2006).

